

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 34/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikön johtaja Sanna Ruuskanen, liikenne- ja viestintäministeriö
- hallitusneuvos Rita Linna, liikenne- ja viestintäministeriö
- neuvotteleva virkamies Tuomas Kaivola, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Johannes Heikkinen, oikeusministeriö
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Juha Lavapuro

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi. Esitykseen sisältyvät lisäksi liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden yhtiöittämisen johdosta tarpeelliset ehdotukset yhdentoista muun lain muuttamiseksi.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

Esitykseen sisältyvissä säätämisperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan muun muassa julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan perustuslain 124 §:n ja henkilötietojen suojaa koskevan perustuslain 10 §:n kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2018 vp

Lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Lakiehdotuksiin sisältyvien julkisten hallintotehtävien osakeyhtiöön tapahtuvan siirron vuoksi esitetään kuitenkin pyydettyä perustuslakivaliokunnan lausuntoa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Sääntelyn perusratkaisut

Ehdotettavalla lainsäädännöllä on tarkoitus yhtiöittää Liikennevirastossa hoidettavat meri-, rautatie- ja tieliikenteen ohjaus- ja hallintotehtävät sekä niihin läheisesti liittyvät toiminnot itsenäiseksi, valtion kokonaan omistamaksi erityistehtävayhtiöksi. Yhtiöstä muodostetaan lakiehdotuksen perustelujen (s. 27) mukaan välittömästi perustamisen jälkeen yhdessä eräiden valtion kokonaan omistamien yhtiöiden kanssa uusi liikenteenohjauspalveluista vastaava valtion konserni. Liikenneviraston tehtävien siirtämisestä yhtiölle ei ehdoteta säädettäväksi välittömästi laissa, vaan tehtäviä siirrettäisiin ehdotettavan lainsäädännön nojalla sopimusperusteisesti.

Julkisen hallintotehtävän osoittaminen valtion omistaman osakeyhtiön tehtäväksi on merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta (ks. esim. PeVL 50/2017 vp, PeVL 8/2014 vp). Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslain 124 §:n esitöiden mukaan lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voidaan hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin (HE 1/1998 vp, s. 179/I). Perustuslakivaliokunta on todennut, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla tehtävällä sopimuksella (PeVL 11/2004 vp, s. 2/I, PeVL 11/2002 vp, s. 5/I). Valiokunnalla ei siten ole huomautettavaa nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä omaksumuun perusratkaisuun tehtävien siirtämisestä.

Rataverkon haltijan tehtävien siirtäminen

Rautatielakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 19 a §, joka koskee rataverkon haltijan mahdollisuutta ulkoistaa tehtäviään. Rautatielain 2 §:n 3 kohdan mukaan rataverkon haltijalla tarkoitetaan Liikennevirastoa taikka yksityisraiteen haltijaa, kun raide kuuluu rautatielain soveltamisalan piiriin.

Rautatielain 36 §:ssä säädetään jo nykyisin rataverkon haltijan mahdollisuudesta hankkia liikenteenohjauspalveluja julkiselta tai yksityiseltä palveluntuottajalta. Uuden 19 a §:n on esityksen perustelujen (s. 111) mukaan tarkoitus mahdollistaa, että rataverkon haltija voisi liikenteenohjauspalvelujen lisäksi ulkoistaa myös rataverkon haltijan olennaisia toimintoja, kuten reitin jakamista

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2018 vp

koskevan päätöksenteon sekä yksittäisten reittien jakamisen. Rataverkon haltija voisi ulkoistaa myös rautatieinfrastruktuurin kehittämiseen, ylläpitoon ja uudistamiseen liittyviä tehtäviä.

Rautatielain mukaan rataverkon haltijalle kuuluu monenlaisia tehtäviä. Nyt ehdotettavassa 19 a §:ssä ei ole yksilöity, mitä tehtäviä haltija voisi siirtää. Säännöksessä ei myöskään ole rajattu siirrettäviä tehtäviä esimerkiksi avustaviin tehtäviin. Rataverkon haltijan ehdotetaan kuitenkin kantavan vastuun myös niistä tehtävistä, jotka se on antanut ulkopuolisen palvelujen tuottajan hoidettavaksi.

Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslain 124 §:ssä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp, s. 179/I). Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 26/2017 vp (s. 48) on tehty esimerkinomaisesti selkoa tehtävistä, joita valiokunta on pitänyt julkisina hallintotehtävinä.

Rautatielain 19 a §:ään ehdotetussa hyvin yleisluonteisessa säännöksessä tai sen perusteluissa ei ole tehty selkoa siitä, onko säännöksellä tarkoitus mahdollistaa rataverkon haltijalle kuuluvien julkisten hallintotehtävien siirtäminen. Nyt ehdotetussa muodossa sääntely ei täytä niitä vaatimuksia, joita perustuslain 124 §:ssä asetetaan julkisen hallintotehtävän antamiselle muun kuin viranomaisen hoidettavaksi.

Sääntelyä 19 a §:ssä on täsmennettävä joko niin, että julkisten hallintotehtävien siirtäminen rajataan säännöksen ulkopuolelle, tai niin, että sääntely täyttää perustuslain 124 §:ssä tarkoitetut edellytykset. Jälkimmäinen vaihtoehto tarkoittaa ainakin siirrettävien tehtävien tarkempaa erittelyä laissa, ehdotettua täsmällisempää sääntelyä siitä, siirretäänkö tehtäviä esimerkiksi sopimuksella tai viranomaisen päätöksellä, ja oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisesta huolehtimista, kuten hallintotehtäviä hoitavien virkavastuusta säätämistä (vrt. rautatielain 36 §). Tällaisen täsmennyksen tekeminen on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota rautatielain 19 a §:n perusteluissa ja säätämisyjärjestysperusteluissa esitettyihin mainintoihin siitä, että säännös "lähinnä selkiyttää sitä käytäntöä, jota on jo voimassa olevan sääntelyn puitteissa toteutettu" (s. 96) ja että "nyt ehdotettu sääntely ei muuttaisi käytäntöä nykyiseen verrattuna, joten tällä ei olisi merkitystä perustuslain 124 §:n arvioinnin kannalta" (s. 111). Valiokunta huomauttaa, ettei mahdollisesti lakiin perustamattomalle, olemassa olevalle hallintokäytännölle tule antaa normatiivista merkitystä arvioitaessa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta.

Henkilötietojen suoja

Liikenteen palveluista annetun lain II A osan 2 luvussa ehdotetaan säädettäväksi liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan tiedonhallinnasta. Luvun 3 §:n 1 momentin mukaan liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan on avattava avoimen rajapinnan kautta koneluettavassa muodossa vapaasti käytettäväksi 1 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tehtävänsä hoitamiseksi muun ohella tiedot liikennevälineiden sijainnista, jos tiedot ovat olemassa.

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2018 vp

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelussa henkilötietoa voi käytännössä olla II A osan 2 luvun 3 §:n 1 momenttiin sisältyvä sijaintitieto. Kyseessä voisi perustelujen mukaan olla välillinen henkilötieto, sillä luonnollinen henkilö voi olla tunnistettavissa esimerkiksi henkilöauton rekisteritunnuksen kautta. Edelleen perustelujen mukaan: "Kyseessä olisi henkilötieto kuitenkin vain hyvin harvoissa tilanteissa, sillä sijaintitiedossa ei lähtökohtaisesti tarvitse olla mukana tällaista liikennevälineen yksilöivää tunnusta, koska sitä ei tarvita palvelun tarjoamiseen. Liikenteen ohjausta varten riittää tieto siitä, että jokin liikenneväline sijaitsee väylästä tietyssä kohtaa ja että se liikkuu tietyllä nopeudella tiettyyn suuntaan. Näin ollen esityksellä ei heikennetä henkilötietojen suojaa" (s. 113—114).

Perustuslakivaliokunta on perusteluissa esitetyn johdosta arvioinut säännöstä siitä lähtökohdasta, että sääntelyn tarkoituksena ei ole henkilöön yhdistettävien paikkatietojen käsittely avoimen rajapinnan kautta. Valiokunta on vakiintuneesti katsonut, että paikkatiedon käsitteleminen liittyy perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan, jonka lähtökohtana on yksilön oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten ja ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista siihen (PeVL 36/2002 vp, s. 5/II, PeVL 9/2004 vp, s. 5/II). Edelleen se on katsonut, että paikkatiedon selvittämistä koskevalla sääntelyllä on liittynyt myös perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen (PeVL 36/2002 vp, s. 5/II, PeVL 9/2004 vp, s. 5/II). Perustuslakivaliokunnan mielestä säännöksen sanamuotoa on täsmennettävä sen tarkoitusta vastaavaksi siten, että avoimen rajapinnan välityksellä ei käsitellä liikennevälineiden sijaintitietoja siten, että ne olisivat yhdistettävissä luonnolliseen henkilöön. Tällaisen täsmennyksen tekeminen on edellytyksenä sille, että 6. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta ei ole sen perustuslain 74 §:n säädetyn valtiosääntöisen tehtävän puitteissa arvioinut yleisesti henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn suhdetta EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4—5 ja 7). Liikenne- ja viestintävaliokunnan on syytä tarkoin selvittää, mukautuuko sääntely tietosuoja-asetuksen sääntelyyn. Perustuslakivaliokunta muistuttaa, että tietosuoja-asetuksen kanssa ristiriitaista kansallista sääntelyä ei voi soveltaa EU-oikeuden etusijan vuoksi (PeVL 15/2018 vp, s. 45).

Muita seikkoja

Aluevalvontalain 26 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi alusliikennepalvelun tarjoajan tehtävästä muun muassa valvoa puolustusministeriön ja merenkulkuviranomaisten meriliikenteelle määräämiä rajoituksia. Valvontaa koskevaa sääntelyä on syytä täsmentää säännöksen perusteluja vastaavasti koskemaan alusliikennepalvelun tarjoajan ilmoitusvelvollisuutta yhtäältä aluksille ja toisaalta viranomaisille.

Liikenteen palveluista annetun lain II A osan 1 luvun 2 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan tehtävistä muun muassa liikenteen järjestelyssä. Pykälän 3 momentin mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto voi tarvittaessa ottaa tarkasteluunsa liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan toimenpiteen. Säännöksestä ei käy tarkemmin ilmi, mitä tarkasteluun ottamisella tarkoitettaisiin ja mitä säännösehdotuksen mukaisesta tarkastelusta voisi seurata. Sääntelyä tulee täsmentää esimerkiksi säätämällä viranomaisen toimivallasta tehdä päätös palveluntarjoajan toimenpiteen keskeyttämisestä tai jatkamisesta (vrt. alusliikennepalvelulakiin ehdotettu 17 §).

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2018 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 6. lakiehdotus kuitenkin vain, mikäli valiokunnan sen II A osan 2 luvun 3 §:stä ja 11. lakiehdotus kuitenkin vain, mikäli valiokunnan sen 19 a §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 7.6.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Arto Satonen kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen sin

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala