OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

LsN M. Keravuori-Rusanen

17.5.2018

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI LIIKENNE- JA VIESTINTÄVIRASTON PERUSTAMISESTA, LIIKENNEVIRASTOSTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI NIIHIN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 61/2018 vp)

Esityksessä ehdotetaan, että Liikenteen turvallisuusvirasto ja Viestintävirasto lakkautetaan ja niiden tehtävät annetaan perustettavan Liikenne- ja viestintäviraston hoidettavaksi. Uuteen virastoon siirrettäisiin lisäksi nykyisen Liikenneviraston muut kuin väylänpitoon liittyvät tehtävät. Liikenne- ja viestintävirasto aloittaisi toimintansa 1.1.2019.

Nykyinen Liikennevirasto vaihtaisi nimensä Väylävirastoksi. Sen vastuulle jäisi liikenneväylien suunnitteluun, kehittämiseen ja kunnossapitoon liittyviä tehtäviä. Liikenneviraston nykyiset liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut (tie- rautatie- ja meriliikenteen ohjaus) on tarkoitus siirtää tätä tarkoitusta varten perustettavaan valtion erityistehtäväyhtiöön. Erityistehtäväyhtiötä koskeva sääntely sisältyy erilliseen hallituksen esitykseen eikä se siten ole tämän lausunnon kohteena.

Esitykseen sisältyy uudistuksen vaatimien virastolakien ohella niiden yhteinen voimaanpanolaki sekä hallinnonalan uudistukseen liittyvät sata liitelakia.

Oikeusministeriö on arvioinut sääntelyä esityksen valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa (OM 15/43/2018; 26.2.2018) yksinomaan ehdotetun perusratkaisun kannalta. Vastaava rajaus on tehty tässä lausunnossa.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Uudistuksen tavoitteista

Virastouudistuksen tavoitteena on esitysluonnoksen mukaan parantaa hallinnonalan kykyä vastata asiakastarpeiden ja toimintaympäristön muutoksiin muun ohella yhdenmukaistamalla asiakkuuksien hallintaa ja edistämällä hallinnonalan siilotonta toimintaa. Tavoitteena on myös vahvistaa hallinnonalan strategista ohjausta, saada synergiaetuja sekä parantaa tuottavuutta ja vaikuttavuutta resurssien monipuolisemmalla ja tehokkaammalla käytöllä. Uudistuksen katsotaan tukevan säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen tavoitteita ja julkisen hallinnon johtamisen kehittämistä koskevia tavoitteita sekä edesauttavan hallituksen tavoitetta liikenteen digitaalisten palveluiden kasvuympäristön rakentamisessa.

Huomionarvoista on, että uudistusta perustellaan lähes vastaavilla näkökohdilla kuin liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla vuonna 2010 toteutettua virastouudistusta, jolloin silloiset eri liikennemuotojen viranomaistehtäviä hoitaneet kuusi virastoa yhdistettiin Liikenteen turvallisuusvirastoksi ja Liikennevirastoksi (HE 142/2009 vp). Esityksen perusteella jää avoimeksi, mitä epäkohtia nykyisessä virastorakenteessa on havaittu tai miten sen ei voida enää katsoa vastaavan mahdollisiin toimintaympäristön muutoksiin. Yleisperusteluissa viitataan sen sijaan siihen, että liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan konsernistrategia edellyttää siirtymistä virastokohtaisesta toiminnasta yhä vahvemmin hallinnonalan yhteiseen työskentelyyn (s. 27).

Järjestely ei ole täysin ongelmaton muun ohella maakuntauudistuksen (HE 15/2017 vp) myötä uudistuvan maakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnittelun näkökulmasta. Liikenne- ja viestintävirasto osallistuisi valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman strategiseen ja toiminnalliseen valmisteluun sekä maakunnallisten liikennejärjestelmäsuunnitelmien laatimiseen. Väylävirasto puolestaan osallistuisi väyläverkon omistajan roolissa maakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun ja valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitteluun teiden, ratojen sekä vesiväylien näkökulmista. Virastojen ohjausroolit muodostuisivat siten osin päällekkäisiksi. Maakuntien ohjausjärjestelmältä on edellyttävä selkeyttä ja toimivuutta, jotta alueellisen liikennejärjestelmäsuunnittelun jatkuvuus ja liittymäkohdat valtakunnalliseen suunnitteluun kyetään asianmukaisesti varmistamaan.

Liikenne- ja viestintäviraston tehtävistä ja organisoinnista

Liikenne- ja viestintäviraston vastuulle ehdotetaan säädettäväksi poikkeuksellisen laaja toimeenpanovallan lohko, johon kuuluisi sekä erilaisia yhteiskunnallisesti merkittäviä kehittämis- ja suunnittelutehtäviä että liikenne- ja

viestintäalan toimijoiden valvontaan liittyviä tehtäviä. Lisäksi virastolle kuuluisi varsin laajaa norminantovaltaa eri liikennemuotoja ja viestintää koskevien teknisten määräysten antamiseen.

Vaikka perustuslaki ei aseta suoranaisia esteitä viranomaistehtävien laajemmallekaan keskittämiselle yhteen virastoon, julkisen hallinnon organisoinnissa on otettava huomioon perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin hyvän hallinnon takeisiin kuuluvat vaatimukset muun muassa viranomaisen toiminnan objektiivisuudesta ja puolueettomuudesta.

Keskitettäessä ehdotetun laajuinen, monitahoinen ja yhteiskunnallisesti merkittävä toimeenpano- ja sääntelyvallan lohko yhdelle viranomaistaholle, organisaatiolaissa on pyrittävä säännösperusteisesti huolehtimaan päätöksenteon riippumattomuuden ja tehtävien hoitamiselta vaadittavan asiantuntemuksen varmistamisesta. Tähän nähden ei ole ongelmatonta, että organisaation määräytyminen on ehdotettu jätettäväksi kyberturvallisuuskeskusta ja rautatiealan sääntelyelintä lukuun ottamatta pääjohtajan harkintaan ja työjärjestyksen varaan. Pääjohtajalle kuuluisi myös ylin ratkaisuvalta viraston toimivaltaan kuuluvissa asioissa ja virastolle osoitettua määräyksenantovaltaa käytettäessä.

Lakiin tulisi ottaa vähintään perussäännös viraston organisaation määräytymisen perusteista ja valtuutus tätä tarkempien säännösten antamiseen valtioneuvoston asetuksella. Työjärjestyksellä voitaisiin tällöin antaa asetusta tarkempia määräyksiä viraston sisäisestä organisaatiosta ja tehtävien järjestämisestä. Valvonta- ja sääntelytehtävät on tarpeen mukaan eriytettävä viraston muusta toiminnasta (vrt. esim. L ja A Tullin hallinnosta).

Kyberturvallisuuskeskuksesta on lakiehdotuksen mukaan tarkoitus muodostaa Liikenne- ja viestintävirastosta ”organisatorisesti ja toiminnallisesti erillinen” yksikkö, jolle kuuluisi merkittäviä tietoturvallisuuden ohjaus- ja valvontatehtäviä sekä varautumiseen liittyviä tehtäviä. Ehdotus on ymmärrettävissä siten, että kyberturvallisuuskeskuksen on tarkoitettu toimivan pääjohtajan alaisuudessa ainoastaan hallinnollisesti. Oikeusministeriö on asiasta aiemmin antamassaan lausunnossa pitänyt perustuslain 119 §:n 2 momentin vuoksi välttämättömän täydentää säännöksillä, joista käy ilmi, miten kyberturvallisuuskeskuksen organisaatio määräytyy ja miten ratkaisuvalta on sille kuuluvissa asioissa tarkoitus järjestää.

Esityksen jatkovalmistelussa on sinänsä asianmukaisesti rajattu pääjohtajan toimivaltaa ottaa ratkaistavakseen tiettyjä Kyberturvallisuuskeskukselle kuuluvia asioita. Lakiehdotuksesta ei sen sijaan edelleenkään käy ilmi, kuka tai mikä taho käyttää Kyberturvallisuuskeskukselle säädettyä pääjohtajasta riippumatonta ratkaisuvaltaa. Lakiehdotusta on tältä osin syytä täydentää.

Myös Kyberturvallisuuskeskuksen asema jää ehdotuksen perusteella avoimeksi. Jos Kyberturvallisuuskeskuksen on tarkoitettu olevan Liikenne- ja viestintävirastoon kuuluva toimielin tai yksikkö, maininta ”organisatoriseen erillisyyteen” on johdonmukaista tarkistaa esimerkiksi koskemaan keskuksen ”toiminnallista eriyttämistä”. Kyberturvallisuuskeskuksen tekemät päätökset ovat päätöksentekovallan eriyttämisestä huolimatta tällöin Liikenne- ja viestintäviraston päätöksiä. Jos sen sijaan Kyberturvallisuuskeskuksesta on tarkoitus muodostaa hallinnollisesti Liikenne- ja viestintäviraston yhteydessä toimiva itsenäinen viranomainen, sen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 119 §:n vaatimalla tavalla lailla.

Oikeusministeriö ei ole katsonut esitysluonnoksen tarjoavan riittävää pohjaa arvioida uudistuksen vaatimia muutostarpeita oikeusministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön, jossa on kyse erityisesti Kyberturvallisuuskeskuksen tehtävistä. Asianomaiset muutostarpeet joudutaan uudistuksen toteutuessa siten arvioimaan muun lainsäädännön uudistamisen yhteydessä.

Palvelutehtävien siirto

Liikenne- ja viestintävirastoa koskevaan lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös mahdollisuudesta siirtää sopimuksella muun kuin viranomaisen hoidettavaksi ”neuvontapalvelu-, asiakaspalvelu-, asiakirjapalvelutehtäviä ja muita avustavia tehtäviä, joihin ei sisälly päätöksentekovallan käyttöä”. Jokseenkin vastaava säännös sisältyy Väylävirastoa koskevan lakiehdotukseen. Viimeksi mainittua on lausuntokierroksen jälkeen täydennetty maininnoilla mahdollisuudesta siirtää asiakirjapalvelutehtävien ja neuvontatehtävien ohella ”hallintopalvelutehtäviä, avustavia maastotehtäviä sekä maanhankintaan ja lunastukseen liittyviä tehtäviä, joihin ei sisälly päätöksentekovallan käyttöä”.

Avustavien tehtävien hoitamiseen sovellettaisiin hallinnon yleislakeja ja tehtäviä hoitava henkilö toimisi pykälän mukaisia tehtäviä suorittaessaan rikosoikeudellisella virkavastuulla. Asiallisesti vastaava säännös sisältyy voimassa olevaan Liikenteen turvallisuusvirastoa koskevaan lakiin.

Perustelujen mukaan säännösehdotuksessa tarkoitetut tehtävät voisivat sisältää esimerkiksi tiedon välittämistä kansalaisille, asiakasneuvontaa viraston käytännöistä sekä lainsäädännöstä ja ohjeista, asiakirjatilausten vastaanottoa, tilausten käsittelyä ja tietojen luovuttamista. Tehtäviä kuvaillaan lähinnä rutiiniluonteisiksi avustaviksi tukitehtäviksi, joissa ei käytetä julkista valtaa. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa sääntelyn todetaan vastaavan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 2 b §:ää.

On syytä todeta, että esityksessä viitattu verohallintolain 2 b § on alaltaan hyvin rajattu eikä mahdollista lainkaan esimerkiksi neuvontatehtävien sopimusperusteista siirtämistä. Asianomainen Liikenteen turvallisuusvirastoa koskevaan lakiin sisältyvä säännös ei puolestaan ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Huomionarvoista on, että ehdotettu sääntely laajentaisi sopimismahdollisuuden koskemaan nykyisen Viestintäviraston ja Liikenneviraston tehtäviä. Esityksen perusteella jää myös avoimeksi, mitä esimerkiksi ”lunastukseen liittyvillä” tehtävillä Väylävirastoa koskevassa lakiehdotuksessa tarkoitetaan.

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä todennut perustuslain 124 §:n edellyttävän tiettyä täsmällisyyttä viranomaiskoneiston ulkopuolisille annettavien tehtävien määrittelyssä (esim. PeVL 11/2002 vp, PeVL 20/2002 vp, PeVL 24/2001 vp). Valiokunta on tapauskohtaisesti pitänyt sinänsä mahdollisena siirtää ulkopuoliselle sopimuksella myös viranomaista avustavia neuvonnan luonteisia tehtäviä. Tällöin valiokunta on kuitenkin tehtävien riittävän yksilöinnin ohella edellyttänyt, että tehtävät säilyvät yksinomaan viranomaisen antamien tietojen teknisluontoisena välityspalveluna ja että tämä seikka käy nimenomaisesti laista (PeVL 11/2006 vp, PeVL 3/2009 vp). Lisäksi on varmistuttava säännösperusteisesti siitä, että vaatimukset palvelujen saatavuuden tai toiminnan tehokkuuden takaamisesta sekä palveluntarjoajan kelpoisuudesta täyttyvät tehtäviä siirrettäessä.

Virastojen toimialoille kuuluvien tehtävien laajamittaisen siirtämisen mahdollistava sääntely on perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ottaen perusteltua rajata koskemaan vastaavanlaisia tiedonvälityksen luonteisia tehtäviä, joita tarkoitetaan Verohallinnosta annetun lain 2 b §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdissa.