Teuvo Pohjolainen

24.5.2018

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 34/2018 vp)

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta Hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Otsikossa mainitussa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi. Valtioneuvosto oikeutettaisiin esityksen mukaan luovuttamaan Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden hallinnassa oleva omaisuus ja toiminta perustettavalle osakeyhtiölle. Yhtiön toimialana olisi meri-, rautatie- ja tieliikenteenohjaus ja -hallinta sekä siihen liittyvä tiedon keruu, hallinta ja hyödyntäminen. Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluissa työskentelevä henkilöstö siirtyisi osakeyhtiön palvelukseen. Esitykseen sisältyvät lisäksi liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden yhtiöittämisestä johtuvat ehdotukset yhdentoista muun lain muuttamiseksi.

Esitykseen on sisällytetty poikkeuksellisen laajat säätämisjärjestysperustelut (s. 105-125). Niissä on arvioitu perusteellisesti liikenteenohjaus- ja hallintopalvelujen yhtiöittämistä suhteessa PeL 124 §:n säännökseen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin

viranomaiselle. Asiaa on arvioitu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa tavalla, joka osoittaa hyvää perehtyneisyyttä siihen. Erikseen on arvioitu eri liikennemuotojen ohjausjärjestelmän muutosehdotusten perustuslainmukaisuutta edellä sanottuun perustuslain säännökseen ja vakiintuneeseen tulkintakäytäntöön nähden (tieliikenteen ohjaus, meriliikenteen ohjaus ja rautatieliikenteen ohjaus).

Säätämisjärjestysperusteluissa on arvioitu lisäksi esityksen suhdetta henkilötietojen suojaan, omaisuuden suojaan ja liike- ja ammattisalaisuuksiin sekä PeL 80 §:ssä säänneltyyn lainsäädäntövallan delegointiin.

2 Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Hallituksen esityksessä on ehdotettu, että Liikennevirastossa nykyisin hoidettavat tie-, meri- ja rautatieliikenteen liikenteenohjaustoiminnot yhtiöitetään valtion kokonaan omistamaksi osakeyhtiöksi 1.1.2019 alkaen. Liikenneviraston liikenteenohjaustoimintojen yhtiöittämisellä valmistaudutaan esityksen mukaan liikenteen digitalisaation, palveluistumisen, automaation sekä tiedon merkityksen lisääntymisen tuomiin toimialan ja toimintaympäristön muutoksiin. Muutoksella halutaan ennen kaikkea edistää liikenteeseen liittyvän tiedon hyödyntämistä uusien digitaalisten palveluiden kehitystyön tukena ja edesauttaa uuden liiketoiminnan syntymistä. Lisäksi esityksessä katsotaan, että muutoksella luodaan edellytykset operatiivisen liikenteenhallinnan palvelujen asiakaslähtöisyyden parantamiselle sekä lisätään liikenteenohjaustoiminnan taloudellista tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Itsenäisessä osakeyhtiössä toiminnan läpinäkyvyys paranee, kun liiketoiminnan todelliset tuotot ja kulut sekä liikenteenohjauspalvelujen hinnoittelun perusteet ovat selkeästi todettavissa.

Hallituksen esityksen perusteella Liikenneviraston liikenteenohjauksen operatiiviset 24/7 palvelutoiminnot sekä niihin läheisesti liittyvät toiminnot siirtyisivät uuden, perustettavan valtion täysin omistaman erityistehtäväyhtiön hoidettavaksi. Esityksen mukaisesti Liikenneviraston vastuulla olevat meri-, tie- ja rautatieliikenteen ohjaustoiminta sekä näihin keskeisesti liittyvät suunnittelu-, tuki- ja hankintatoiminta sekä tietojärjestelmät ja -infrastruktuuri yhtiöitettäisiin virastosta valtion täysin omistamaksi osakeyhtiöksi.

Tarkoituksena on luoda liikenteenohjauksen ja -hallinnan yhtenäinen omistus- ja hallintamalli.

Liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden tilaajana toimisi jatkossa Liikennevirasto, joka olisi yhtiön strateginen kumppani. Liikennevirasto tilaisi uudelta perustettavalta valtion erityistehtäväyhtiöltä yhteiskunnan, viranomaisten ja elinkeinoelämän tarvitsemat välttämättömät liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut, jotka olisivat maksuttomia palvelujen käyttäjille nykyisen toimintamallin periaatteiden mukaisesti. Erityistehtäväyhtiö tarjoaisi liikenteen hallintaan ja ohjaukseen liittyviä palveluja suoraan tai välillisesti yksityisille ja julkisille toimijoille sekä toimivaltaisille viranomaisille kuten liikennehallinnon virastoille, Puolustusvoimille, Rajavartiolaitokselle, pelastusviranomaisille ja poliisille. Tavoitteena on perustaa vahva, investointikykyinen, kustannustehokkaasti toimiva ja maltillisesti voittoa tuottava valtion kokonaan omistama erityistehtäväyhtiö.

Esityksen seurauksena liikennevirastoon todetaan jäävän väylänpitoon, lupamenettelyyn ja valvontaan liittyvät viranomaistehtävät, kun taas perustettavaan osakeyhtiöön siirtyisi lähinnä joukko maantie-, rautatie-, ja vesiväyliä koskevia Liikenneviraston operatiivisia palvelutoimintoja. Siirtyvät tehtävät liittyisivät etenkin liikenteen tilannekuvan ylläpitoon, liikenteen sujuvuutta koskeviin ilmoitus- ja tiedotuspalveluun yleisesti ja häiriötilanteissa sekä tietojen antamiseen liikenneolosuhteista ja liikenteen sujuvuudesta.

Perustuslain 124 §:n kannalta on olennaista, että koska erityistehtäväyhtiö perustetaan osakeyhtiömuotoisena, kyse on yksityisoikeudellisesta oikeushenkilöstä, jolle mahdollisesti annettavia julkisia hallintotehtäviä tulee arvioida perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla ”muulle kuin viranomaiselle” annettuina tehtävinä. Ehdotettu erityistehtäväyhtiö ei ole julkisyhteisön toimielin, vaikka sen koko osakekannan merkitsee lain mukaan valtio ja vaikka sen tehtävistä säädetään keskeisiltä osin laissa. Perustuslain 124 §:n tarkoituksena on perustuslain esitöiden mukaan rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Samalla säännös korostaa virkamieshallintoperiaatetta, jonka mukaan julkista valtaa käyttävät lähtökohtaisesti vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet (HE 1/1998 vp).

Perustuslakivaliokunta on jo ennen perustuslakiuudistusta, mutta perustuslakiuudistuksen jälkeenkin pitänyt valtion ja kuntien liikelaitoksille annettavia julkisia hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle annettavina tehtävinä. Näin esimerkiksi sittemmin osakeyhtiöksi muuttuneelle ilmailulaitokselle osoitettuja lennonvarmistuspalvelutehtäviä pidettiin julkisina hallintotehtävinä, joiden antamista Ilmailulaitokselle liikelaitoksena tuli arvioida perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisten hallintotehtävien antamisena muulle kuin viranomaiselle. (PeVL 47/2005 vp, ks. myös PeVL 27/2014 vp).

Varsinaiseen viranomaiskoneistoon perustuslakivaliokunta on perustuslain 124 §:n tulkintakäytännössään vanhastaan lukenut valtion ja itsehallintoyhdyskuntien normaaliin organisaatioon kuuluvat viranomaiset sekä sellaiset itsenäiset laitokset kuin Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos. Lisäksi valiokunnan tulkintakäytännössä on luettu varsinaiseen viranomaiskoneistoon Kuntien takauskeskuksen, kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja kunnallisen eläkelaitoksen tapaiset, lähtökohtaisesti kaikkien kuntien yhteiset erityistoimielimet (esim. PeVL 22/2005 vp).

Perustuslakivaliokunta on siten vakiintuneesti arvioinut valtio-omisteisille osakeyhtiöille annettavia julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:n kannalta. Tuoreessa Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandia ja Business Finland -nimistä osakeyhtiötä koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta tarkasteli valtio-omisteiselle Business Finland Oy:lle annettua toimivaltaa tehdä valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna hallintotehtävän antamisena muulle kuin viranomaisena (PeVL 50/2017 vp). Myös esillä olevaan hallituksen esitykseen jossain määrin rinnasteisessa julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoimintaa koskevassa lausunnossa (PeVL 8/2014 vp) turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottamista koskevien tehtävien siirtoa valtio-omisteiselle Suomen Erillisverkot Oy -nimiselle osakeyhtiölle tai kyseisen osakeyhtiön tätä tarkoitusta varten erikseen perustamalle ja kokonaan omistamalle osakeyhtiölle arvioitiin PL 124 §:ssä tarkoitettujen tehtävien siirtämisenä muulle kuin viranomaiselle.

> *Esityksessä perustettavaksi ehdotettu valtio-omisteinen osakeyhtiö on edellä esitetyllä perusteella valtiosääntöoikeudellisessa mielessä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu muu kuin viranomainen. Sellaisena sille voidaan antaa julkisia hallintotehtäviä, kunhan asiassa noudatetaan perustuslain 124 §:n vaatimuksia.*

3 PeL 124 §:n asettamat vaatimukset tehtävien siirrolle

Perustuslain esitöiden mukaan julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslaissa 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). Perustuslain esitöiden perusteella on pääteltävissä, että julkisten palvelutehtävien hoitaminen kuuluu PeL 124 §:ssä tarkoitettujen julkisten hallintotehtävien piiriin. Esillä olevassa hallituksen esityksessä ovat kysymyksessä yleisesti saatavilla olevat infrastruktuuripalvelut. Perustuslakivaliokunnan käytännössä esillä olevan kaltaiset laajat, mm. julkiseen liikenteeseen ja jätehuoltoon liittyvät infrastruktuuripalvelut on nimenomaisesti luettu laajasti ymmärretyn julkisen hallintotehtävän piiriin kuuluviksi (ks. esim. PeVL 58/2010 vp: Kunnan jätehuoltotehtäviä on pidettävä PeL 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä; PeVL 47/2005 vp: Lennonvarmistuspalvelut laajasti ymmärrettynä ovat julkisia hallintotehtäviä).

Kuten edellä on todettu, esillä olevaan hallituksen esitykseen sisältyy varsin laajat ja seikkaperäiset säätämisjärjestysperustelut, joissa on perustuslakivaliokunnan käytäntöä asianmukaisesti seuraten tehty selkoa perustuslain 124 §:n keskeisestä sisällöstä ja suhteesta esitykseen. Perusteellisesti on tarkasteltu varsinkin merkittävän julkisen vallankäytön siirtämisen rajoitusta perustuslain kannalta. Säätämisjärjestysperusteluiden kuvaus niistä vaatimuksista, joita perustuslakivaliokunta on liittänyt perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamiseen varsinkin esitykselle ominaisessa tosiasiallisessa toiminnassa, vastaa valiokunnan vakiintunutta tulkintalinjaa.

Merkitystä tehtävien siirron kannalta on myös sillä, että hallinnon yleislait voivat perustuslakivaliokunnan mukaan tulla sovellettaviksi myös yksityisen toteuttamassa tosiasiallisessakin hallintotoiminnassa yleislakien sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai liikelaitosten kielellisiä palveluja ja yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten mukaisesti, jollei niiden soveltamista ole perustellusta syystä nimenomaisesti suljettu pois (PeVL 27/2014 vp, s. 3/I).

Hallituksen esityksessä osakeyhtiölle siirrettävien tehtävien hoitaminen on luonteeltaan lähinnä tosiasiallista hallintotoimintaa, jossa oikeusturvan takeet on valiokunnan käytännön

valossa syytä kytkeä sääntelyn täsmällisyyteen ja asianmukaisuuteen, henkilöstön koulutukseen ja pätevyysvaatimuksiin sekä toiminnan riittävään valvontaan. (Ks. PeVL 47/2005 vp)

Mitä tulee perustuslain 124 §:ssä esitettyyn tarkoituksenmukaisuusvaatimukseen (Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi), jota sitäkin on säätämisjärjestysperusteluissa ansiokkaasti arvioitu, ja johon liittyneitä valiokunnan aikaisempia tulkintaratkaisuja on laajasti esitelty, voidaan viitata myös tuoreessa perustuslakivaliokunnan (sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä annetussa) lausunnossa (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 48-49 esitettyyn koontiin tarkoituksenmukaisuusvaatimusta koskevasta aiemmasta käytännöstä.

Valiokunnan tulkintakäytännön mukaan esityksessä ehdotettua tehtävien siirtoa voidaan käsittääkseni pitää tarkoituksenmukaisena ottaen erityisesti huomioon ne erityiset perusteet, joita säätämisjärjestysperusteluissa esitetään tieliikenteen ohjauksesta, mariliikenteen ohjauksesta ja rautatieliikenteen ohjauksesta.

Ehdotetut tehtävien siirrot ovat luonteeltaan pääosin teknisiä, eikä siirrettävien hallintotehtävien kokonaisuuteen liity itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Kysymys ei siis ole lähtökohtaisesti perustuslain 124 §:n kieltämästä merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

4 Muita kysymyksiä

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on nostettu esille myös kysymys henkilötietojen suojasta. Esitys ei käsittääkseni ole tässä suhteessa ongelmallinen, sillä mikäli henkilötietoja esityksen mukaan käytettäisiin, sovellettavaksi tulisi EU:n tietosuoja-asetus. Näin ollen esityksessä on vain vähäisessä määrin säännösehdotuksia, jotka voivat liittyä henkilötietojen käsittelyyn. Nämä ehdotukset

(esim. sijaintitieto) ovat välttämättömiä kansallisen liikkumavaran käyttämiseksi ja ovat ongelmattomia perustuslain 10 §:n henkilötietojen suojan kannalta.

En näe esityksessä ongelmia myöskään omaisuuden tai liike- ja ammattisalaisuuden suojan ti ehdotettujen sääntelyvaltuuksien osalta. Voin hyvin myös näiltä osin yhtyä siihen, mitä säätämisjärjestysperusteluissa on näistä kysymyksistä lausuttu.