OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto

22.5.2018

LsN Johannes Heikkonen

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI LIIKENNEVIRASTON LIIKENTEENOHJAUS- JA HALLINTAPALVELUIDEN MUUTTAMISESTA OSAKEYHTIÖKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 34/2018 VP)

Hallituksen esitys ja lainsäädäntöehdotusten tausta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä (HE 34/2018 vp). Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi.

Oikeusministeriö on antanut asian aiemmassa valmisteluvaiheessa liikenne- ja viestintäministeriölle lausunnon (OM 169/43/2016, 30.9.2016). Lausunnossaan oikeusministeriö on kiinnittänyt huomiota ennen kaikkea lakiehdotuksen suhteeseen perustuslain 124 §:ään.

Esityksen suhde perustuslakiin

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s.97-116) lain suhdetta perustuslakiin on arvioitu suhteessa perustuslain 124 §:ssä säädettyihin edellytyksiin koskien julkisen hallintotehtävän antamista viranomaiselle, 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan, 15

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

§:ssä säädettyyn omaisuudensuojaan ja 80 §:n säännöksiin koskien asetuksenantovaltuuksia.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota ennen kaikkea lakiesityksen suhteeseen perustuslain 124 ja 10 §:iin. Lausuntonaan oikeusministeriö esittää seuraavaa:

Liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden yhtiöittäminen ja PL 124 §

Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden yhtiöittämistä koskevan lakiehdotuksen tarkoituksena on, että Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut sekä siihen läheisesti kuuluvat toiminnot muutettaisiin osakeyhtiöksi ja niihin kuuluva omaisuus, immateriaaliset oikeudet ja liiketoiminta siirrettäisiin perustettavalle osakeyhtiölle. Liikennevirasto vastaisi edelleen liikenteenohjauksen järjestämisestä hallinnoimillaan väylillä, mutta se voisi tilata kyseisen palvelun perustettavalta yhtiöltä. Perustettava yhtiö olisi valtion kokonaan omistama erityistehtäväyhtiö, joka olisi liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjauksessa.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, 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. Pykälässä on korostettu sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsäännön mukaan kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Joissakin tapauksissa, kuten julkisia palvelutehtäviä siirrettäessä, asiasta voidaan kuitenkin säätää tai päättää myös lain nojalla.

Julkisen hallintotehtävän antaminen lain nojalla

Lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Joissakin tapauksissa, kuten julkisia palvelutehtäviä siirrettäessä, asiasta voidaan kuitenkin säätää tai päättää myös lain nojalla. Kysymys voi olla esimerkiksi viranomaisen antamasta valtuutuksesta tai siitä, että julkinen hallintotehtävä siirretään lain nojalla sopimuspohjaisesti muulle kuin viranomaiselle. Tehtävän siirtämiseen tai antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin.

Liikenteen palveluista annetun lain muuttamista koskevan lakiehdotuksen II A osan 1 luvun 1 §:n mukaan tienpitäjä voisi järjestää liikenteenohjauspalvelut itse tai hankkia ne julkisilta tai yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Tienpitäjä on yleensä viranomainen. Viranomaiselle kuuluvan hallintotehtävän siirtäminen sopimuksella toiselle viranomaiselle ei ole ongelmatonta perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 21 §:n näkökulmasta. Se on kuitenkin ollut hyväksyttävissä tietyissä julkiseen palveluun rinnastetuissa tehtävissä (PeVL 11/2004 vp, s. 2.).

Sopimusperusteinen siirtäminen on liittynyt perustuslakivaliokunnan käytännössä lähinnä teknis-hallinnollisiin, rutiiniluontoisiin ja välitöntä perusoikeuskytkentää vailla oleviin viranomaistoimintaa avustaviin ja täydentäviin hallintotehtäviin. Sovittaviin asioihin on katsottu kuuluvan lähinnä julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvät tekniset yksityiskohdat, kuten sopimuksen voimassaoloaika, tehtävän suorittamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen sekä sopimusosapuolten keskinäinen tehtävän- ja vastuunjako (PeVL 11/2004 vp).

Hallituksen esityksen mukaan liikenneviraston ja yhtiön välille syntyisi sopimussuhde, joka ensisijaisesti määrittäisi toimijoiden välistä strategista kumppanuutta. Tämä sopimussuhde syntyisi liikenteenohjaus- ja hallintapalvelujen hankkimista koskevalla hankintasopimuksella (HE 34/2018 vp s.28). Edelleen tämä merkitsisi esityksen mukaan sitä, että liikenteenohjausyhtiöitä ohjattaisiin myös välillisesti Liikenneviraston ja yhtiön välisellä hankintasopimuksella. Liikennevirastolla olisi käytettävissään sopimusoikeuden tarjoama keinovalikoima, jolla ohjata ja vaikuttaa yhtiön palvelusuoritukseen (HE 34/2018 vp s.30).

Hallintotehtävän antamista koskevassa laissa tulee yksilöidä, mitä tehtäviä ulkopuoliselle voidaan siirtää ja millä edellytyksillä. Sopimuksen tai viranomaispäätöksen varaan ei voida jättää esimerkiksi vaatimuksia toiminnan yleisistä ehdoista, julkisten hallintotehtävien hoitamiseen kohdistuvasta valvonnasta, toimijan kelpoisuudesta ja luotettavuuden arvioinnista eikä tehtäviä hoitavien virkavastuusta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että vastuu yhtiön valvonnasta ja ohjauksesta tulisi säätää nimenomaisesti jollekin viranomaiselle, ja sääntelystä tulisi selkeästi käydä ilmi, millaisia valvonnallisia keinoja viranomaisella on käytettävissään (ks. PeVL 8/2014 vp).

Perustuslain 124 § korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179 ja PeVL 26/2017 vp, s. 49). Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, että osakeyhtiömuotoiseen toimintaan ei lähtökohtaisesti ole mahdollista kohdistaa saman tasoista hallinnollista ohjausta ja yhtä tehokasta valvontaa kuin viranomaistoimintaan ja että

toiminnan ohjaus ja valvonta olisi todennäköisesti hoidettavissa yksinkertaisemmin ja välittömämmin, jos tehtävistä huolehtisi viranomainen (PeVL 26/2017 vp, s. 25, PeVL 8/2014 vp, s. 2/II).

Ehdotettu julkisen hallintotehtävän sopimusperusteista siirtoa koskeva sääntely näyttäisi muodostuvan ongelmalliseksi suhteessa edellä esitettyihin perustuslain 124 §:stä johtuviin vaatimuksiin.

Merkittävä julkisen vallan käyttö

Perustuslain 124 §:n viimeisen virkkeen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella merkittävän julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 22/2014 vp, s. 3–5, PeVL 55/2005 vp, s. 2/II, PeVL 19/2005 vp, s. 8/II). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin tapauskohtaisesti pitänyt voimankäyttöoikeuden antamista muulle kuin viranomaiselle mahdollisena, jos voimakeinojen käyttö tapahtuu tarkasti rajatussa tilassa tai tilanteessa ja silloin, kun on kysymys tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua (PeVL 23/2014 vp, PeVL 22/2014 vp, s. 2, PeVL 48/2005 vp, s. 4/I, PeVL 49/2004 vp, s. 2–3, PeVL 20/2002 vp, s. 3/II).

Ehdotetun alusliikennepalvelulain 17 §:n 3 momentin mukaan VTS-palveluntarjoaja voi tehdä omasta aloitteestaan pykälän 1 momentissa tarkoitetun päätöksen toimintakäsikirjassa olevien Liikenneviraston ennalta hyväksymien ohjeiden perusteella poikkeavien sää-, jää- tai vedenkorkeusolosuhteiden vuoksi. 17 §:n 1 momentin mukainen määräys voi koskea 1) vesialueen, väylän tai väylän osan sulkemista tai avaamista 2) aluksen määräämistä ankkurointipaikalle tai takaisin laituriin sekä 3) nopeusrajoituksia vesialueella tai väylällä.

Ehdotetun liikenteen palveluista annetun lain II a osan 1 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan liikenteen ohjaus- ja hallintapalveluiden tarjoaja hoitaa Liikenteen turvallisuusviraston antamien määräysten mukaisesti liikenteen järjestelyä, joka on välttämätöntä vaaratilanteiden ja onnettomuuksien estämiseksi ja liikenteen sujuvuuden varmistamiseksi. Tätä tehtävää hoitaessaan palveluntarjoaja voi, enintään yhden vuorokauden ajaksi, muun muassa sulkea tunnelin, osoittaa kohtaamispaikan, antaa ohittamis- ja pysähtymiskiellon sekä tehdä muita välttämättömiä toimenpiteitä liikenteen turvallisuuden ja sujuvuuden varmistamiseksi.

Säädettäväksi ehdotetut toimivaltuudet puuttuvat perusoikeuksista perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen. Alusliikennepalvelulakiin

esitetyn edellä kuvatun toimivaltuuden voidaan katsoa merkitsevän tilapäistä, tarkasti kohdennettua ja tilanteen välttämättömästi edellyttämää puuttumista. Lakiin liikenteen palveluista ehdotetut toimivaltuudet ovat jossain määrin avoimempia ja sisältävät mahdollisuuksia erinäisten perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen puuttuvien kieltojen käyttöön. Erityisesti 2 momentin 8 kohdassa säädettäväksi ehdotettu oikeus ”tehdä muita välttämättömiä toimenpiteitä liikenteen turvallisuuden ja sujuvuuden varmistamiseksi” on muotoilultaan siinä määrin avoin, että sen mahdollistamien toimien joukkoa on vaikea ennakoida. Tämän toimivaltuuden käyttö edellyttää kuitenkin toimenpiteen välttämättömyyttä. Ylipäätään toimenpiteiden käyttöön liittyvää harkintavaltaa säännellään liikenteen turvallisuusviraston antamin määräyksin, jonka voidaan katsoa tuottavan sääntelylle sen perusoikeuksiin puuttuvien vaikutusten kannalta jossain määrin ennakoitavuutta.

Ehdotettu sääntely ei kokonaisuudessaan muodostu ongelmalliseksi edellä esitettyjen perustuslain 124 §:stä johtuvien huomioiden valossa.

Liikennevälineiden sijaintitiedot ja henkilötietojen suoja

Esityksessä lakiin liikenteen palveluista ehdotetaan lisättäväksi uusi II A osan 2 luvun 3 §, joka koskisi tietojen luovuttamista avoimen rajapinnan kautta. Tämän pykälän 1 momenttiin sisältyisi ohjaus- ja hallintapalvelujen tarjoajan velvollisuus avata (l. luovuttaa) avoimen rajapinnan kautta tiedot liikennevälineiden sijainnista, jos tiedot ovat olemassa. Säännös koskee kaikkia liikennemuotoja, joista osan kohdalla nämä tiedot ovat jo nykyisellään julkisia. Tieliikenteen osalta tällaisia tietoja ei hallituksen esityksen mukaan nykyisellään ole olemassa. Hallituksen esityksen pykäläkohtaisten perustelujen mukaan tavoitteena ilmeisesti kuitenkin on, että ”jatkossa sijaintitietoja voitaisiin hyödyntää enemmän mutta sellaisessa muodossa, että liikennevälineen yksilöivä tunnus ei välttämättä olisi julkista tietoa”.

Laissa ei ole täsmennetty sitä, mihin tietoihin säännös tieliikenteen osalta viittaa, eikä siinä ole täsmennetty sitä, voiko luovutettuihin tietoihin sisältyä yksittäisen liikennevälineen yksilöivä tunniste. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa luovutettavan tiedon on toisaalta kuvattu olevan henkilötieto, koska ”luonnollinen henkilö voi olla tunnistettavissa esimerkiksi henkilöauton rekisteritunnuksen kautta” mutta samalla myös todettu, ettei tämä ole kuitenkaan välttämätöntä, koska ”sijaintitiedossa ei lähtökohtaisesti tarvitse olla mukana tällaista liikennevälineen yksilöivää tunnusta” (s.113-14).

Pykälän viimeisen momentin mukaan ”avattavien tietojen on oltava sellaisessa muodossa, että henkilötietojen suojaa ja liike- tai ammattisalaisuutta ei vaaranneta”. Ehdotukseen sisältyvään henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan myös tietosuoja-asetusta ja siihen liittyvää sääntelyä.

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan määritelmäsäännöksen mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan asetuksessa kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja; tunnistettavissa olevana pidetään luonnollista henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa erityisesti tunnistetietojen, kuten nimen, henkilötunnuksen, sijaintitiedon, verkkotunnistetietojen taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella. Asetuksen johdantokappaleen 26 mukaan tietosuojaperiaatteita sovelletaan kaikkiin tietoihin, jotka koskevat tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä. Myös pseudonymisoidut henkilötiedot, jotka voitaisiin yhdistää luonnolliseen henkilöön lisätietoja käyttämällä, on johdantokappaleen mukaan katsottava tiedoiksi, jotka koskevat tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä.

Perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä (HE 309/1993 vp, s. 52, PeVL 53/2005 vp, s. 2, PeVL 13/2005 vp, s. 3, PeVL 11/2005 vp, s. 5). Henkilötietojen suojasta säädetään perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkuma-alaa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta. Perustuslain 10 §:n kannalta merkityksellisinä on pidetty sääntelyä viranomaisen oikeudesta saada tietoja henkilön sijainnista tai esimerkiksi matkaviestimen paikkatiedoista.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että paikkatiedon selvittäminen 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 (HE 309/1993 vp, s. 52/II, PeVL 36/2002 vp, s. 5/II, PeVL 9/2004 vp, s. 5/II). Edelleen se on katsonut, että paikkatiedon selvittämistä koskevalla sääntelyllä on liityntä myös perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen (PeVL 36/2002 vp, s. 5/II, PeVL 9/2004 vp, s. 5/II). (PeVL 53/2005 vp s.2). Kuten edellä on tuotu esiin, on nyt käsiteltä-

vänä olevassa ajoneuvon sijaintitiedossa kyse varsinaisesta henkilön paikkatiedosta vain välillisesti, ja tällöinkin vain silloin kun ajoneuvon rekisteröintitietoja ylipäätään käytetään palvelun tuottamisessa.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut tuoreessa kansallista tietosuojalakiehdotusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 14/2018 vp) tarvetta kansalliseen henkilötietojen käsittelyä koskevaan erityislainsäädäntöön. Lausunnossa perustuslakivaliokunta on tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen johdosta tarkistanut aiempaa kantaansa henkilötietojen suojan kannalta tärkeistä sääntelykohteista.

Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Perustuslakivaliokunnan mielestä lähtökohtaisesti riittävää on, että henkilötietojen suojaa ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuoja-asetuksen kanssa. Myös sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellaisen säätäminen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa (PeVL 14/2018 vp.).

Perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely.

Edelleen samassa edellä mainitussa tuoreessa lausunnossa perustuslakivaliokunta on korostanut myös sitä, että se on vakiintuneesti pitänyt henkilötietojen käsittelyä koskevassa valtiosääntöisessä arviossa merkityksellisenä myös käsittelyn tarkoitusta yksilöön kohdistuvan julkisen vallan käytön mahdollistajana (ks. PeVL 1/2018 vp, s. 6). Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on valiokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I).

Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 10 §:ssä turvatut oikeudet saavat erityistä merkitystä korostuneen perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa (PeVL 14/2018 vp). Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on sanotun johdosta tällaisissa perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa edelleen arvioitava valiokunnan aiemman sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneen käytännön pohjalta.

Ehdotettu sääntely näyttäisi muodostuvan ongelmalliseksi ennen kaikkea tällaista sääntelyä koskevien täsmällisyyttä ja kattavuutta koskevien vaatimusten osalta. Myös sääntelyn hyväksyttävyyttä siltä osin kuin kyse on liikennevälineiden sijaintitietojen ja esimerkiksi rekisterinumeroiden yhdistelmien luovuttamisesta on pidettävä ongelmallisena.