Perustuslakivaliokunnalle

Lausunto asiassa Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (HE 182/2024 vp)

Aluksi

Hallituksen esityksellä on tarkoitus muuttaa lakia liikenteen palveluista. Esityksellä täydennettäisiin ja täsmennettäisiin vaihtoehtoisten polttoaineiden infrastruktuurin käyttöönottoa koskevaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2023/1804 vaihtoehtoisten polttoaineiden infrastruktuurin käyttöönotosta ja direktiivin 2014/94/EU kumoamisesta; jäljempänä jakeluinfra-asetus) sekä sähköisiä kuljetustietoja koskevaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2020/1056 sähköisistä kuljetustiedoista; Electronic Freight Transport Information, eFTI; jäljempänä sähköisiä kuljetustietoja koskeva asetus).

Asetukset edellyttävät täydentävää kansallista sääntelyä, mitä tulee tiedonvaihtojärjestelmien järjestämiseen. Tästä olisi kyse nyt arvioitavana olevassa hallituksen esityksessä. Lisäksi annettaisiin täydentävää tietosääntelyä sekä muita täsmennyksiä ja tarkennuksia. Ehdotettu sääntely perustuu siis osittain asetuksissa olevaan kansalliseen liikkumavaraan ja sääntelytoimeksiantoon. Osittain kyse on muutoksista, joilla ei ole suoraa EU-oikeudellista perustelua.

Sääntely on merkittävää mm. henkilötietojen suojan, julkisuusperiaatteen, tietojensaantioikeuksien sekä julkisen hallintotehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle kannalta. Tässä lausunnossa käsittelen julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle sekä julkista valtaa käyttävien henkilöiden tiettyjen tietojen julkistamista julkisena tietopalveluna.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Tehtävien siirron tarkoituksenmukaisuus

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusia viranomaistehtäviä Väylävirastolle ja Liikenne- ja viestintävirastolle (L liikenteen palveluista ehdotetut 154b §, 154c § ja 154d §). Kahdessa ensiksi mainitussa säännöksessä ehdotetaan, että tehtäviin liittyvän tietopalvelun ja siihen liittyviä ylläpito- yms. tukitoimia voisi hankkia myös Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:ltä. Viimeksi mainitussa säännöksessä säädettäisiin, että julkisia hallintotehtäviä hoitavat henkilöt toimisivat virkavastuulla.

Toisin sanoen julkisia hallintotehtäviä voitaisiin siirtää viranomaisilta Fintraffic Oy:n hoidettaviksi. Väylävirasto/LVV voisi hoitaa tehtävät myös itse. Täten tulkintani mukaan viranomaisella olisi järjestämisvastuu, kun taas yksityisen rooli olisi tuottaa palvelut, jos viranomainen niin päättäisi ja päätöksen perusteella sovittaisiin palvelun tuottamisesta. Mikäli tämä tulkinta omaksutaan, ovat sekä järjestäminen että tuottaminen julkisia hallintotehtäviä (PeVL 26/2017 vp).

Asiaa tulee tarkastella perustuslain 124 §:n valossa. PL 124 § edellyttää, että 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 sanamuodolla korostetaan perustuslain esitöiden (HE 1/1998

vp, s. 179/I) mukaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti.

Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II, HE 1/1998 vp, s. 178/II). Perustuslain 124 §:n säännös kattaa sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (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).

PeV on lausuntokäytännössään painottanut, että tarkoituksenmukaisuus on oikeudellinen, ei (vain) käytännöllinen kriteeri (PeVL 44/2016 vp, s. 5; PeVL 16/2016 vp, s. 3; PeVL 12/2014 vp, s. 2/II; PeVL 8/2014 vp, s. 3/ II; PeVL 5/2014 vp, s. 3/I; PeVL 23/2013 vp, s. 3/I; PeVL 65/2010 vp, s. 2/II; PeVL 57/2010 vp, s. 5/I; PeVL 48/2010 vp, s. 4/I ja niissä viitatut lausunnot. Ks. myös HE 1/1998 vp, s. 179/II.). Niinpä tarkoituksenmukaisuusarviointi on keskeinen osa tehtävien siirron oikeudellisen hyväksyttävyyden arviointia.

Säätämisjärjestysperusteluissa on tuotu ilmi relevanttia PeV:n lausuntokäytäntöä, mitä tulee julkisen hallintotehtävän siirtämisen tarkoituksenmukaisuuteen. Muutoin perustelut siirtämiselle ovat niukat. Kaikkein silmiinpistävintä kuitenkin on, että Väyläviraston/LVV:n uusien tehtävien siirron tarkoituksenmukaisuutta Fintraffic Oy:lle ei käytännössä arvioida lainkaan. Lausunnossa viitataan vain hallituksen esitykseen HE 202/2020 vp. Tuon HE:n perusteella on säädetty voimassa oleva 154 §, joka vastaa nyt ehdotettuja säännöksiä siinä, miten julkisten hallintotehtävien siirtämisestä säädetään.

Niinpä nyt arvioitavan lakiehdotuksen asiayhteydessä lienee ajateltu, että hallituksen esityksessä HE 202/2020vp esitetyt tarkoituksenmukaisuusperusteet pätevät myös nyt ehdotettuun sääntelyyn. Samalla se, miksi siirto olisi tarkoituksenmukaista juuri ehdotettujen säännösten asiayhteydessä, jää perustelematta. Hallituksen esityksestä HE 202/2020 vp ei ole perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Näin ollen käytettävissä ei ole perustuslakivaliokunnan nimenomaista kantaa siitä, onko tällainen tulkinta julkisten hallintotehtävien hoitamisesta valtiosääntöoikeudellisesti perusteltu (Vrt. PeVL 16/2018 vp).

Ehdotetun 154b§:tä koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan (s. 26), että: ”Ehdotuksen mukaan Väylävirasto voisi tuottaa palvelun itse taikka hankkia palvelun Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:ltä. Ehdotettu sääntely mahdollistaisi siten jakeluinfra-asetuksessa säädettyjen lataus- ja tankkauspisteitä koskevien tietojen osalta tarvittavan tietopalvelun hankkimisen ainoastaan Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:ltä. Säännös vastaisi sitä, mitä on säädetty liikennepalvelulain 154 §:ssä tietopalvelusta, jonka Liikenne- ja viestintävirasto voi mainitun säännöksen nojalla hankkia Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:ltä.”

Näin olleen näyttää siltä, että Väylävirastolla/LVV:llä ja Fintraffic Oy:llä olisi eräänlainen rinnakkainen toimivalta. Väylävirastolla/LVV:llä ei olisi toimivaltaa valita toista palveluntuottajaa, vaan se voisi ainoastaan tuottaa palvelun itse tai hankkia sen Fintraffic Oy:ltä. Toisin sanoen näyttää siltä, että tehtäviä voidaan hoitaa Väyläviraston/LVV:n ja Fintraffic Oy:n välillä joustavin sopimusjärjestelyin, mihin toki viittaa myös voimassa oleva 213 §. Tässä järjestelyssä Väyläviraston/LVV:n järjestämisoikeus tai -mahdollisuus vaikuttaa jossain määrin näennäiseltä, koska käytännössä se voisi hankkia palvelut ainoastaan Fintraffic Oy:ltä eikä valita muuta toimittajaa. Epäselvää on, millainen kapasiteetti viranomaisilla olisi tosiasiallisesti järjestää tietopalvelut itse.

Julkisten hallintotehtävien siirtäminen sopimusjärjestelyin on sinänsä PeV:n lausuntokäytännön mukaan mahdollista. Jään kuitenkin pohtimaan, onko valittu sääntelyratkaisu perusteltu. Se vaikuttaa näennäiseltä ja tarpeettoman monimutkaiselta, vaikka se heijastaakin jo voimassa olevassa laissa omaksuttuja lähtökohtia.

Julkisuuslain soveltuminen

Mikäli muu kuin viranomainen hoitaa julkista hallintotehtävää, hallinnon yleislait tulevat vakiintuneen käytännön mukaan sovellettavaksi. Julkisuuslaki on kuitenkin tästä eräässä mielessä poikkeus – kenties siksi, että se on säädetty ennen perustuslakiuudistusta ja täten PL 124 §:n säätämistä.

Julkisuuslaissa lisäedellytyksenä on, että jotta julkisuuslaki tulisi sovellettavaksi, muu kuin viranomainen julkista hallintotehtävää hoitaessaan käyttää julkista valtaa. Samalla kuitenkin PL 124 §:stä johtuu, ettei perusoikeuksia, hyvää hallintoa ja oikeusturvaa saa vaarantaa, kun julkisia hallintotehtäviä siirretään muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Julkisuuslain ulottuvuuden kaventaminen voisi vaarantaa PL 12.2 §:ssä ilmaistun julkisuusperiaatteen toteutumisen. Tästä näkökulmasta julkisuuslain lisäedellytys julkisen vallan käyttämisestä on ongelmallinen.

HE:ssa todetaan, että ehdotetussa 154b §:ssä luetelluissa tehtävissä kyse ei ole julkisen vallan käytöstä. Tämä on perusteltu tulkinta. Näin tämä tarkoittaa, että Fintrafficin Oy:n toiminta olisi tältä osin julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolella: se hoitaisi julkista hallintotehtävää, mutta ei sitä hoitaessaan käyttäisi julkista valtaa. HE:ssa tätä ei kuitenkaan nähdä ongelmallisena, vaan todetaan, että mikäli viranomainen itse tuottaa palvelut, julkisuuslaki soveltuu. Jos tehtävät hoitaa Fintraffic, julkisuuslaki ei sovellu.

Nähdäkseni kuitenkin suunnitelmissa nimenomaan on antaa palvelut lähtökohtaisesti Fintraffic Oy:n hoidettaviksi. Tällöin tullaan tietoisesti kaventaneeksi julkisuuslain soveltumista, koska Väylävirasto/LVV:n toimivalta järjestää palvelut itse jäänee käytännössä hypoteettiseksi. Väylävirasto/LVV voisi näin päättää, missä määrin julkisuuslaki soveltuu. Jos hoitaa tehtävät itse, julkisuuslaki soveltuu, jos taas Fintraffic Oy, se ei sovellu.

Sen sijaan HE:ssa todetaan, että (s. 34) ” Tietopalveluiden sisältämien tietojen julkisuuden osalta on kuitenkin huomattava, että kyseisiin tietoihin ja niiden saatavuuteen sovelletaan suoraan sovellettavia EU-asetuksia, joissa säädetään yksityiskohtaisesti sekä tietolajeista että niiden saatavuudesta. Asetusten tavoitteena on nimenomaisesti edistää niissä tarkoitettujen tietojen saatavuutta, mikä toteutuu käytännössä kansallisten yhteyspisteiden kautta.”

Voi olla, että tiedon saatavuuden ala välttämättä käytännössä kapene. Tästä huolimatta tilanne on jossain määrin nurinkurinen: jotta tietojen saatavuus paranisi, julkisuuslaki ei todennäköisesti tule sovellettavaksi ja tietojen saamista koskevasta sääntelykokonaisuudesta tulee sirpaleinen ja vaikeasti hahmotettava etenkin kansalaisten näkökulmasta. Selvää tietysti on, ettei kansallisesti voida antaa EU-asetusten kanssa ristiriitaista lainsäädäntöä.

Julkisuusperiaatteen alaa kuitenkin perustellaan sillä, että jos olisi valittu toimia toisin kuin nyt on valittu toimia, julkisuusperiaate olisi laajempi ja tämä edelleen perustelisi ehdotettua ratkaisua. En näe ongelmallisena EU-oikeuden kannalta sitä, että julkisuuslakia sovellettaisiin laajemmin. Liioin EU-oikeudellisten tiedonsaantioikeuksien suojatarkoitus on eri kuin kansallisen PL 12 §:n. En ole

vakuuttunut siitä, että EU-oikeudellisilla pistemäisillä tietojen saatavuutta koskevalla sääntelyllä voidaan kompensoida julkisuuslain kaventamista.

Jos viranomaisella ei käytännössä liene aikomustakaan hoitaa tehtäviä itse, jään kysymään, miksei säädetä niitä suoraan Fintraffic Oy:n tehtäväksi ilman sopimusjärjestelyjä. Sopimuksesta ei edes mainita itse säännöstekstissä, vaan se mainitaan vain perusteluissa. Säännöksessä ei liioin ole viittausta L liikenteen palveluista 25 lukuun, erityisesti 213 §:ään. Julkisuuslaki voitaisiin tulkintani mukaan ulottaa aineellisella säännöksellä sovellettavaksi myös Fintraffic Oy:öön kokonaisuudessaan, kun se hoitaa julkista hallintotehtävää. Näin päästäisiin julkisen vallan käytön lisäedellytyksestä, eikä julkisuusperiaatteen ala kapenisi.

Esitetään myös (ehdotettu 154d §), että Fintraffic Oy:n palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan 154, 154 a, 154 b ja 154 c §:ssä tarkoitettuja tehtäviä. Rikosvastuun ulottaminen on nähdäkseni lähtökohtaisesti perusteltua ja PL 124 §:n edellytysten mukaista. Voidaan kuitenkin kysyä, onko sääntelykokonaisuus tasapainoinen perustuslain 124 §:n kannalta. Näin tulisi nimittäin luotua kokonaisuus, jossa virkavastuusääntely ulotetaan pidemmälle kuin julkisuussääntely.

Julkista valtaa käyttävien tietojen julkaiseminen julkisena tietopalveluna

HE:ssa ehdotetaan uutta 203a §:ää, joka sallisi Liikenne- ja viestintäviraston julkaista tiettyjen julkista valtaa käyttävien tahojen tiettyjä tietoja julkisena tietopalveluna.

Sääntely on merkittävää henkilötietojen suojan näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4-5).

Ehdotettu pykälä koskisi seuraavia henkilöitä: kuorma- ja linja-autonkuljettajan ammattipätevyyskokeiden arvioijat, rautatieliikenteen kuljettajan näytön vastaanottaja, tarkastuslentäjä, ilmailulääkäri, rautatielääkäri, rautatiepsykologi, merimieslääkäri, ilmailun kielitaitokokeen vastaanottaja ja tarkastuslentäjän pätevyyden arvioija. Tietopalvelussa julkistettavia tietoja olisivat toimintaan liittyvät yhteystiedot, toimialue sekä oikeudet sellaisesta henkilöstä, jolla on viraston myöntämä pätevyys, kelpoisuus, valtuutus tai vastaava, ja joka tällaisen nojalla voi tehdä lääkärintarkastuksen taikka ottaa vastaan kokeen tai muun näytön, joka on välttämätön viraston myöntämän henkilöluvan saamiseksi. Ainakin osa näistä tiedoista on henkilötietoja. Säännöksen taustalla ovat osin EU-oikeudelliset vaatimukset, osin kyse on puhtaasti kansallisesta sääntelystä.

Säätämisjärjestysperustelujen mukaan “[e]dellä tarkoitetut tehtävät ovat sidoksissa Liikenne- ja viestintäviraston myöntämiin erilaisiin henkilölupiin. Kyse on siten toisaalta henkilötietojen suojasta ja toisaalta hyvän hallinnon vaatimuksista julkisten palveluiden osalta ja myös viranomaistoiminnan julkisuudesta julkisuusperiaatteen mukaisesti.” Pyrkimys on siten tasapainottaa eri perusoikeuksia ja niihin liittyviä yhteiskunnallis-oikeudellisia intressejä: henkilötietojen suojaa, julkisuusperiaatteen ulottuvuutta sekä hyvän hallinnon vaatimuksia.

Lähtökohtana on tiettyjen tietojen julkaisemisen salliminen tietopalveluna. Tietopalvelulla ei ymmärtääkseni perustettaisi uusia oikeuksia tietojen saamiseen tai tehtäisi muuten salassa

pidettävistä tiedoista julkisia. Tiedot olisivat EU-sääntelyn ja julkisuuslain valossa muutenkin julkisia. Niiden julkaisemista yleisessä tietoverkossa tulee kuitenkin tarkastella itsenäisenä kysymyksenään. Säätämisjärjestysperusteluilla tehdään selkoa siitä, miksi nimien ja muiden tietojen julkaiseminen olisi perusteltua ja erillisen rekisterin perustaminen tarpeen. Samoin mainitaan perustuslakivaliokunnan käytäntöä siitä, missä tilanteissa on mahdollista julkistaa henkilötietoja julkisena tietopalveluna.

Kuten valiokunnan lausunnossa PeVL 101/2022 vp todetaan, perustuslakivaliokunta on arvioinut useita esityksiä, joissa on ehdotettu säädettäväksi mahdollisuudesta julkistaa tietoverkossa tietopalveluna tietoja, jotka sisältävät mm. henkilötietoja (esim. PeVL 17/2019 vp, PeVL 17/2021 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 17/2016 vp). Valiokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan yleiseen tietoverkkoon sijoitettavan henkilörekisterin tietosisällöstä ei voida tehdä massahakuja, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisiä hakuja (esim. PeVL 2/2018 vp, PeVL 17/2018 vp, PeVL 17/2019 vp). Valiokunta on pitänyt tällaista rajausta eräissä tilanteissa edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 32/2008 vp).

Hallituksen esityksen perusteella on hieman epäselvää, onko tarkoitus perustaa tietopalvelu, jossa massaluontoiset haut ovat mahdollisia. Tätä ei sanota säätämisjärjestysperusteluissa suoraan. Sen sijaan perustellaan sitä, miksi olisi syytä mahdollistaa sellainen hakutoiminto, joka mahdollistaisi esimerkiksi haut esimerkiksi tietyn ammattinimikkeen tai paikkakunnan perusteella (HE s. 36). Tällöin hakuosumat eivät koskisi ainoastaan yksittäisiä palveluntarjoajia vaan kiistatta myös laajempaa joukkoa; muutoinhan ei olisi mahdollista vertailla eri henkilöitä ja valita sopivaa. Tietopalvelun tarkoitus on, että ihmiset voivat valita heitä parhaiten palvelevan ammatinharjoittajan usean mahdollisen joukosta.

Tätä ”krypto-massahaun” mahdollistamista lievennetään sillä, että tietopalvelu ulottuisi palvelun käyttäjän kannalta vain välttämättömiin tietoihin sekä sillä, että kyseessä oleva ammattihenkilö saisi kieltää tietojensa julkistamisen. Samoin massahaun mahdollistamiseen liittyy edellä mainitusti muiden perusoikeuksien toteuttamiseen ja tasapainottamiseen liittyviä näkökohtia, eikä kyse ole täten vain henkilötietojen suojan ulottuvuudesta. Joka tapauksessa ehdotuksesta saa käsityksen, että julkaiseminen on lähtökohta ja siitä kieltäytyminen poikkeus.

Lievennyspyrkimyksistä huolimatta henkilörekisteristä voi otaksua syntyvän mittavan, mikä ei ole perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa ongelmatonta (PeVL 32/2008 vp). Säätämisjärjestysperusteluissa todetaankin, että ”[e]dellä sanotuilla perusteilla on syytä katsoa, että ehdotukset eivät rajoita perustuslailla turvattua yksityiselämän suojaa enempää kuin on tarpeen toisten henkilöiden sekä henkilöiden itsensä ammatinharjoittamisen vapauden turvaamiseksi.”

Nähdäkseni säätämisjärjestysperusteluissa esitetty perusoikeuspunninta on asianmukaista, ja henkilötietojen julkistamiseen tietoverkossa liittyviä riskejä lievennetty. Kysymys kuitenkin kuuluu, onko tämä lieventäminen riittävää, kun otetaan huomioon perustuslakilakivaliokunnan lausuntokäytäntö, jossa massahaun mahdollisuutta on aiemmin pidetty jopa säätämisjärjestyskysymyksenä. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan onkin pohdittava, onko massahaun kielto yhä ehdoton vai onko saavutettu sellainen oikeasuhtainen tasapaino eri perusoikeuksien välillä, joka oikeuttaisi lieventämään suhtautumista massahakuihin.

Yksityiskohtana mainittakoon, että ehdotetun säännöksen viimeinen virke on sanamuodoltaan epämääräinen: “*Henkilöllä on kuitenkin oikeus kieltää tietojensa julkaiseminen.* ” Minusta jokin muu tapa ilmaista asia olisi parempi, esimerkiksi “edellä tarkoitettu julkista valtaa käyttävä ammattihenkilö” tai jokin muu “henkilöä” täsmällisempi muotoilu.

Lopuksi

Olen tässä lausunnossa tarkastellut hallituksen esitystä PL 124 §:n näkökulmasta. Nähdäkseni ehdotetussa sääntelyssä on joitakin epäloogisuuksia, joita tulee tarkastella kriittisesti. Samoin olen tarkastellut ehdotettua säännöstä siitä, että tiettyjen ammatinharjoittajien (henkilö)tietoja voisi julkistaa julkisena tietopalveluna. Tämä mahdollistaisi perustuslakivaliokunnan aiemmassa käytännössä ongelmallisena pidetyn massahaun. Nähdäkseni kyse on siitä, onko eri perusoikeuksien tasapainottamisintressi tässä painavampi kuin kategorinen massahaun kieltäminen. Tähän ei nähdäkseni ole yhtä selkeää vastausta.

Helsingissä 5.2.2025

Ida Koivisto

julkisoikeuden professori