Olli Mäenpää
6.2.2025

Perustuslakivaliokunnalle

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

Julkisten hallintotehtävien antaminen Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:lle

Perustuslain 124 §:n soveltaminen

Lakiin lisättäväksi ehdotetuissa uusissa 154 b § ja 154 c §:ssä ehdotetaan Väylävirastolle sekä Liikenne- ja viestintävirastolle säädettäväksi toimivalta hankkia pykälissä tarkoitetut tehtävät Fintraffic Oy:ltä. Ehdotetuissa pykälissä tarkoitetut tehtävät annettaisiin siten hankintasopimuksella valtion omistamalle osakeyhtiölle Fintraffic Oy:lle, joka ei ole viranomainen. Kyseiset tehtävät ovat kahden EU-asetuksen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen hoidettavaksi edellyttämät tietopalvelun ja tiedonvaihtojärjestelmän ylläpitäminen sekä siihen liittyvät välittömät tuottamis-, ylläpito- ja kehittämistehtävät. Tällaisten tehtävien antaminen osakeyhtiön tehtäväksi on merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut perustuslain 124 §:n kannalta pitkälti vastaavanlaista sääntelyä lausunnossaan PeVL 16/2018 vp. Se koski ehdotusta liikenteen palveluista annetun lain 154 §:n muuttamiseksi niin, että Liikenneviraston vastuulla olevat tietopalvelu sekä siihen liittyvät välittömät tuottamis-, ylläpito- ja kehittämistehtävät voitiin siirtää sopimusperusteisesti hankintasopimuksella valtion kokonaan omistamalle erityistehtäväyhtiölle.

Valiokunta arvioi ehdotusta perustuslain 124 §:n kannalta. Sillä ei ollut huomautettavaa ehdotettuun perusratkaisuun julkisten hallintotehtävien antamisesta yhtiölle. Valiokunta totesi laissa säädetystä sopimusperusteisesta tehtävän antamismenettelystä seuraavan: ”Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on … 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.”

Vastaavanlainen arvio voidaan perustuslain 124 §:n kannalta esittää ehdotetuista 154 b §:stä ja 154 c §:stä, joiden perusteella niissä määritellyt julkiset hallintotehtävät annettaisiin laissa tarkoitetulla hankintasopimuksella antaa Fintraffic Oy:lle. Tehtävien antamista voidaan esitetyn selvityksen perusteella pitää perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla tarpeellisena tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoi-

tamiseksi. Tehtävien antaminen ei myöskään vaarantaisi perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon takeita. Tosin perusteluissa esitettyä näkemystä julkisuusperusoikeuden ja julkisuuslain soveltumattomuudesta voidaan pitää ongelmallisena.

Subdelegointi konsernin sisällä

Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy on erityistehtäväkonserni, jolla on useita liikennemuodoittain toimivia tytäryhtiöitä. Selvyyden vuoksi voidaan todeta, että Fintraffic Oy ei voi esimerkiksi sopimusperusteisesti tai yhtiöoikeudellisin järjestelyin siirtää sille ehdotettujen säännösten perusteella annettuja tehtäviä edelleen tytäryhtiöidensä tehtäväksi. Tällaiseen julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen (subdelegointiin) on perustuslakivaliokunnan käytännössä suhtauduttu lähtökohtaisesti kielteisesti, joskaan ei ehdottoman torjuvasti. (PeVL 33/2021 vp, kappale 8). Tehtävien edelleen siirtäminen edellyttäisi joka tapauksessa siihen oikeuttavaa laintasoista sääntelyä. Tällaiseen edelleensiirtämisen toteuttamiseen ei tosin myöskään viitata perusteluissa.

Hallinnon yleislakien soveltaminen

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla. Nimenomaista viittausta hallinnon yleislakeihin ei kuitenkaan ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (esim. PeVL 81/2022 vp, kappale 37).

Lakiehdotukseen ei sisälly viittausta hallinnon yleislakien soveltamiseen, eikä tämä esitetystä syystä ole välttämätöntä. Esityksen perusteluissa esitetyn kannan mukaan, mikäli julkinen hallintotehtävä lain nojalla siirretään Fintraffic Oy:n hoidettavaksi, ei hallinnon yleislakeihin kuuluva julkisuuslaki lähtökohtaisesti tulisi kuitenkaan näiltä osin sovellettavaksi (s. 34). Kun otetaan huomioon, että julkisuuslakia sovelletaan lain 5 §:n 2 momentin mukaan myös asiakirjaan, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, julkisuuslaki tulee sovellettavaksi myös viranomaiselle kuuluviin julkisiin hallintotehtäviin, jotka on esimerkiksi lakiin perustuvalla sopimuksella annettu muun kuin viranomaisen tehtäväksi. Julkisuuslakia, mukaan luettuna siinä säädetyt salassapitoperusteet, sovelletaan siten myös Fintraffic Oy:n hoidettavaksi lakiperustaisen sopimuksen nojalla annetun toimeksiantotehtävän hoitamiseen.

Toinen asia on, että EU-asetus voi olennaisesti rajoittaa julkisuuslain soveltamista. Esimerkiksi ehdotetun 154 c §:ssä tarkoitetun tietojenvaihtojärjestelmän tietoja voidaan sitä koskevan asetuksen 9.1.f artiklan mukaan käsitellä yksinomaan valtuutetun ja varmennetun pääsyn pohjalta.

Rikosoikeudellinen virkavastuu

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 154 d §, jonka mukaan Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:n palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan 154, 154 a, 154 b ja 154 c §:ssä tarkoitettuja tehtäviä. Rikosoikeudellisen virkavastuun säädännäinen kohdentaminen julkista hallintotehtävää muussa kuin viranomaisessa suorittavaan henkilöön on sinänsä välttämätöntä perustuslain 124 §:ssä edellytettyjen kriteerien perusteella. Ehdotetulle uudelle säännökselle ei kuitenkaan näyttäisi olevan tarvetta, koska voimassa olevan 154 §:n 2 momentin mukaan Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:n palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä.

Voimassa oleva vastuusäännös lain 154 §:n 2 momentissa kohdistaa rikosoikeudellisen virkavastuun myös uusissa 154 b ja 154 c §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä hoitaviin henkilöihin. Päällekkäinen vastuusääntely saattaisi lisäksi aiheuttaa tarpeettomia tulkinta- ja soveltamisongelmia.

Julkista valtaa käyttävien henkilöiden tietojen julkaiseminen

Lakiin lisättäväksi ehdotetun 203 a §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto saa julkaista verkkosivuillaan pykälässä lueteltujen henkilöiden nimen, puhelinnumeron, sähköpostiosoitteen tai verkkosivun, sekä toimialueena kunnan tai maakunnan. Tietojen julkaisemista voidaan pitää perusteltuna lain sisältämän sääntelyn toimeenpanon ja läpinäkyvyyden kannalta. Kuten perusteluissa todetaan, laissa säädettyä lupaa tarvitsevan asiakkaan tulee kyetä löytämään asiantuntijat, joilla on toimivaltuudet tehdä tarkastuksia ja ottaa vastaan kokeita tai näyttöjä, joista on säädetty luvan ehtona (s. 35).

Tällaisten julkista valtaa käyttävien henkilöiden perustietojen julkaisemiseen yleisessä tietoverkossa ei tässä sääntely-yhteydessä voida arvioida liittyvän ongelmia henkilötietojen tai yksityiselämän suojan kannalta. Vaatimus massahakujen estämisestä ei perusteluissa esitetyt näkökohdat huomioon ottaen myöskään ole aiheellinen tietosuojan kannalta myös sääntelyn sisältö ja tarkoitus huomioon ottaen.

Julkista valtaa käyttävällä henkilöllä olisi kuitenkin ehdotetun säännöksen mukaan oikeus kieltää säännöksessä tarkoitettujen tietojensa julkaiseminen tietoverkossa. Ehdotettu julkistamiskiellon mahdollisuus ei sellaisenaan rajoita kyseisten tietojen yleisöjulkisuutta, joka perustuu julkisuuslakiin ja viime kädessä perustuslain 12 §:n 2 momentissa määriteltyyn julkisuusperiaatteeseen. Tällainen tieto on siten julkinen, mikä tarkoittaa, että jokaisella on pyynnöstä oikeus saada tieto julkisen vallan käyttäjästä. Myös oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että tiedon saa-

minen siitä, ketkä käyttävät julkista valtaa, kuuluu julkisuusperiaatteen ydinalueeseen (KHO 2014:83). Tällaisen tiedon säätäminen salassa pidettäväksi ei siten yleensä myöskään ole mahdollista.

Ehdotettu lain nojalla julkista valtaa käyttävän henkilön oikeus kieltää perustietojensa, mukaan lukien nimensä, julkistaminen ei sisällä tietojen suoranaista salassapitoperustetta. Kieltomahdollisuus heikentäisi kuitenkin ongelmallisella tavalla julkisen vallan käyttöön kohdistuvan avoimuuden toteuttamista. Kun otetaan huomioon yleisen tietoverkon keskeinen merkitys tiedon välityksessä, ehdotettu kielto-oikeus voisi käytännössä olennaisesti rajoittaa toimivaa mahdollisuutta saada tieto lakiin perustuvan julkisen vallan käyttäjästä. Esityksessä ei ole esitetty aiheellisia eikä erityisen painavia perusteita tällaiselle julkisuutta rajoittavalle kielto-oikeudelle. Koska myöskään tietosuojan ei voida katsoa edellyttävän kielto-oikeutta, sen määrittelevä säännös on perusteltua poistaa laista.