Utlåtande GrUU 16/2018 rd– RP 34/2018 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ombildning av Trafikverkets trafikstyrnings- och trafikledningstjänster till aktiebolag och till vissa lagar som har samband med den

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ombildning av Trafikverkets trafikstyrnings- och trafikledningstjänster till aktiebolag och till vissa lagar som har samband med den (RP 34/2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- enhetschef Sanna Ruuskanen, kommunikationsministeriet
- regeringsråd Rita Linna, kommunikationsministeriet
- konsultativ tjänsteman Tuomas Kaivola, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsråd Johannes Heikkonen, justitieministeriet
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- dataombudsman Reijo Aarnio, dataombudsmannens byrå
- professor Juha Lavapuro.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att det stiftas en lag om ombildning av Trafikverkets trafikstyrnings- och trafikledningstjänster till aktiebolag. Propositionen innefattar dessutom förslag till ändring av elva andra lagar som behöver ändras till följd av bolagiseringen av Trafikverkets trafikstyrnings- och trafikledningstjänster.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2019.

Klart
5.1

I motiven till lagstiftningsordning bedöms lagförslagen mot grundlagens 124 § om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter och mot grundlagens 10 § om skydd för personuppgifter.

Lagförslagen kan enligt regeringens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom lagförslagen innebär att ett aktiebolag tar över vissa offentliga förvaltningsuppgifter föreslår regeringen dock att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

De grundläggande lösningarna i regleringen

Genom den föreslagna lagstiftningen ska de trafikstyrnings- och trafikledningsuppgifter inom sjö-, järnvägs- och vägtrafiken som sköts av Trafikverket och andra funktioner som hör nära samman med dem bolagiseras till ett självständigt specialuppgiftsbolag som helt ägs av staten. Enligt motiveringen till lagförslaget (s. 28) ska bolaget genast efter bildandet tillsammans med vissa andra helt statsägda bolag bilda en ny statlig koncern med ansvar för trafikledningstjänster. Lagen föreslås inte föreskriva direkt om överföringen av Trafikverkets uppgifter till bolaget, utan uppgifterna ska överföras på grundval av avtal med stöd av den föreslagna lagstiftningen.

Att offentliga förvaltningsuppgifter anförtros ett statsägt aktiebolag har betydelse med avseende på 124 § i grundlagen (se t.ex. GrUU 50/2017 rd, GrUU 8/2014 rd). Där står det att offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får bara anförtros myndigheter.

Enligt förarbetena till 124 § i grundlagen är utgångspunkten att offentliga förvaltningsuppgifter endast genom lag kan anförtros andra än myndigheter. Eftersom framför allt skötseln av offentliga tjänster bör kunna ordnas smidigt och det inte i fråga om sådana uppgifter med hänsyn till syftena med regleringen finns behov av detaljreglering i lag, ska det också vara möjligt att med stöd av lag genom föreskrifter eller beslut bestämma om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Också befogenheten att överföra uppgiften ska härvid grunda sig på lag (RP 1/1998 rd, s. 179/II). Grundlagsutskottet har konstaterat att offentliga förvaltningsuppgifter enligt grundlagen får anförtros andra än myndigheter också genom ett avtal som ingås med stöd av lag (GrUU 11/2004 rd, s. 2, GrUU 11/2002 rd, s. 5). Utskottet har således ingenting att anmärka på den grundläggande lösning som regeringen i det aktuella sammanhanget har gått in för när det gäller överföringen av uppgifter.

Överföringen av bannätsförvaltarens uppgifter

Järnvägslagen föreslås bli kompletterad med en ny 19 a § om bannätsförvaltarens möjlighet att delegera sina uppgifter. Med bannätsförvaltare avses enligt 2 § 3 mom. i järnvägslagen Trafikverket samt privata spåranläggningar som omfattas av lagens tillämpningsområde.

Den gällande 36 § föreskriver om bannätsförvaltarens möjlighet att upphandla trafikledningstjänster hos offentliga eller privata serviceproducenter. Den nya 19 a § avses enligt motiveringen (s. 112) göra det möjligt för bannätsförvaltaren att även delegera väsentliga uppgifter tillhörande en bannätsförvaltare, såsom beslutsfattande om tilldelningen av en rutt samt tilldelningen av särskilda rutter. Bannätsförvaltaren ska även kunna delegera uppgifter i anslutning till utvecklingen, upprätthållandet och förnyelsen av järnvägsinfrastrukturen.

Enligt järnvägslagen har bannätsförvaltaren många olika slags uppgifter. I föreslagna 19 a § specificeras inte de uppgifter som ska kunna delegeras. Bestämmelsen avgränsar heller inte uppgifterna exempelvis till biträdande uppgifter. Bannätsförvaltaren ska dock alltid bära ansvaret också för de uppgifter som den delegerat till en utomstående tjänsteleverantör.

Begreppet offentliga förvaltningsuppgifter används i 124 § i grundlagen i en relativt vidsträckt bemärkelse, så att det omfattar uppgifter som exempelvis hänför sig till verkställigheten av lagar samt beslutsfattande om enskilda personers och sammanslutningars rättigheter, skyldigheter och förmåner (RP 1/1998 rd, s. 179). I grundlagsutskottet utlåtande GrUU 26/2017 rd (s. 48—49) ges ett flertal exempel på uppgifter som utskottet har ansett vara offentliga förvaltningsuppgifter.

Varken den föreslagna mycket allmänt hållna bestämmelsen i 19 a § i järnvägslagen eller motiveringen till den anges om bestämmelsen är avsedd att göra det möjligt för bannätsförvaltaren att delegera sina offentliga förvaltningsuppgifter. I den föreslagna formen uppfyller bestämmelserna inte de krav som 124 § i grundlagen ställer på delegering av offentliga förvaltningsuppgifter till någon annan än en myndighet.

Bestämmelserna i 19 a § måste preciseras antingen på så sätt att delegering av offentliga förvaltningsuppgifter utesluts eller så att bestämmelserna uppfyller kraven i 124 § i grundlagen. Det senare alternativet betyder åtminstone att de uppgifter som får delegeras mer exakt specificeras i lagen, att det preciseras om uppgifterna ska delegeras till exempel genom avtal eller myndighetsbeslut och att rättssäkerheten och kraven på god förvaltning tillgodoses till exempel genom bestämmelser om tjänsteansvar för dem som sköter förvaltningsuppgifter (jfr 36 § i järnvägslagen). Den här preciseringen är en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utskottet lyfter dessutom fram det som står i motiveringen till 19 a § i järnvägslagen och i motiven till lagstiftningsordning om att bestämmelsen "närmast klarlägger det praxis som redan har varit i bruk inom ramen för den gällande regleringen" (s. 97) och att "därmed kommer den nya föreslagna regleringen inte att ändra nuvarande praxis och har därför ingen betydelse med tanke på bedömningen av 124 § i grundlagen" (s.113). Utskottet påpekar att rådande förvaltningspraxis som eventuellt inte grundar sig på lagen inte bör tillmätas normativ betydelse vid en bedömning av om ett lagförslag är förenligt med grundlagen.

Skydd för personuppgifter

I avdelning II A 2 kap. i lagen om transportservice föreslås bestämmelser om informationshantering hos leverantören av vägtrafikstyrnings- och vägtrafiksledningstjänster. Enligt 2 kap. 3 § 1 mom. ska leverantören av trafikstyrnings- och trafikledningstjänster tillhandahålla information

bland annat om trafikmedlens position i maskinläsbar form via ett öppet gränssnitt för att användas fritt för utförande av en uppgift som avses i 1 kap. 2 § 1 mom., om uppgifterna är tillgängliga.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordning kan lägesuppgifterna inom de trafikstyrnings- och trafikledningstjänster som föreslås i avdelning II A 2 kap. 3 § innehålla personuppgifter. Det kan enligt motiveringen vara fråga om indirekta personuppgifter, eftersom en fysisk person eventuellt kan identifieras via registernumret till en personbil. Vidare står det så här i motiveringen: "Det är dock fråga om personuppgifter i mycket få fall, eftersom lägesinformationen i princip inte behöver inkludera en kod som identifierar trafikmedlet, eftersom den inte behövs för tillhandahållandet av tjänsten. Med tanke på trafikstyrningen räcker det att veta att ett visst trafikmedel finns på ett visst ställe på vägnätet och rör sig i en viss riktning med en viss hastighet. Detta innebär att skyddet av personuppgifter inte försvagas genom förslaget" (s. 115).

Utifrån det som står i motiveringen har grundlagsutskottet granskat bestämmelsen med avseende på att syftet inte är att lägesinformation som kan kopplas till specifika personer ska behandlas via ett öppet gränssnitt. Utskottet har brukat anse att behandling av lägesinformation har samband med skyddet för privatlivet enligt 10 § i grundlagen, alltså individens rätt att leva sitt eget liv utan att myndigheter och utomstående parter godtyckligt eller i onödan ingriper i det (GrUU 36/2002 rd, s. 5, GrUU 9/2004 rd, s. 5). Utskottet har ansett att bestämmelser om utredning av lägesinformation också har anknytning till rörelsefriheten som är skyddad i 9 § i grundlagen (GrUU 36/2002 rd, s. 5/II, GrUU 9/2004 rd, s. 5/I). Ordalydelsen i bestämmelsen måste preciseras så att den motsvarar syftet med bestämmelsen. Det betyder att det inte ska vara tillåtet att behandla lägesinformation om trafikmedel på så sätt att informationen kan kopplas till fysiska personer. Den här preciseringen är en förutsättning för att lagförslag 6 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Inom ramen för sin konstitutionella uppgift enligt 74 § i grundlagen har grundlagsutskottet inte gjort någon allmän bedömning av hur bestämmelserna om behandling av personuppgifter förhåller sig till EU:s allmänna dataskyddsförordning (se GrUU 14/2018 rd, s. 4–5 och 7). Kommunikationsutskottet bör noga reda ut om bestämmelserna är förenliga med förordningen. Grundlagsutskottet påminner om att nationell lagstiftning som står i konflikt med förordningen inte kan tillämpas eftersom EU-rätten har företräde (GrUU 15/2018 rd, s. 49).

Övrigt

I 26 § i territorialövervakningslagen föreslås det bestämmelser om att leverantören av fartygstrafikservice ska övervaka de begränsningar av sjötrafiken som försvarsministeriet och sjöfartsmyndigheterna bestämt. Bestämmelsen om övervakning bör preciseras i analogi med motiveringen så att den gäller leverantörens anmälningsplikt dels i fråga om fartyg, dels i fråga om myndigheterna.

I avdelning II A 1 kap. 2 § i lagen om transportservice föreslås bestämmelser om uppgifter för leverantören av vägtrafikstyrnings- och vägtrafiksledningstjänster, bland annat när det gäller reglering av trafiken. Trafiksäkerhetsverket kan vid behov ta upp till granskning en åtgärd som vidtagits av en leverantör av trafikstyrnings- och trafikledningstjänster, står det i 3 mom. Det framgår inte närmare av bestämmelsen vad som avses med att ta upp en åtgärd till granskning eller vad

en granskning kan få för följder. Bestämmelsen måste preciseras till exempel genom att föreskriva en befogenhet för myndigheten att fatta beslut om att avbryta eller fortsätta med leverantörens åtgärd (jfr 17 § i lagen om fartygstrafikservice).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

> *att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 6 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till avdelning II A 2 kap. 3 § beaktas på behörigt sätt och lagförslag 11 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 19 a § beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors 7.6.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Mia Laiho saml
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Arto Satonen saml
medlem Ville Skinnari sd
medlem Matti Torvinen blå.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.