

Liikenne- ja viestintäministeriölle

Lausuntopyyntönnä 23.9.2016
LVM/1611/03/2016

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LIIKENNETURVASTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA JA LAIKSI TIE- JA MAASTOLIIKENNEONNETTOMUUKSIEN TUTKINNASTA

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että lakia Liikenneturvasta muutetaan ottaen huomioon sen rahoitus- ja ohjausmallia koskevat muutokset. Rahoitus- ja ohjausmallia koskevien muutosten vuoksi ehdotetaan lisäksi säädettävän uusi tie- ja maastoliikenteen onnettomuustutkintalaki. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Liikenneturvasta annettu laki

Liikenneturva on liikenneturvallisuuksien keskusjärjestö. Liikenneturvasta annetun lain (278/2003) hallituksen esityksessä on katsottu, että Liikenneturva, joka on luonteeltaan julkisoikeudellinen yhdistys, hoitaa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää. Esitöissä on katsottu, että Liikenneturvan tiedotuksesta, valistuksesta ja koulutuksesta muodostuva tehtävä on katsottava lähinnä palvelutehtävän luonteiseksi julkiseksi tehtäväksi. Liikenneturvalla ei ole hallinto- tai valvontatehtäviä eikä se muutoinkaan tee kansalaisia tai heidän oikeuksiaan ja etujaan koskevia päätöksiä tai muita hallintopäätöksiä. (HE 211/2002 vp.)

Liikenneturvasta annetun lain 8 §:ssä säädetään yleishallinto-oikeudellisten periaatteiden soveltamisesta Liikenneturvan toiminnassa. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan viittausta hallinnon yleislakeihin ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin. Jos kuitenkin hallinnon yleislakeihin halutaan esimerkiksi sääntelyn selkeyden vuoksi viitata, viittauksen on katettava kaikki hallinnon yleislait (ks. Lainkirjoittajan opas jakso 12.2 ja PevL 53/2014 vp). Kun esitysluonnoksen tavoitteena on huomioida perustuslaista aiheutuvat lakitekniset muutostarpeet, olisi jatkovalmistelussa syytä tarkastella voimassaolevan 8 §:n päivittämistä perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Esitysluonnoksessa ei ole perusteltu, minkä vuoksi voimassaoleva liikenneturvasta annetun lain 10 § on tarkoitus kumota kokonaisuudessaan (esimerkiksi luettelo nimenkirjoitusoikeutetuista ja Liikenne- ja viestintäministeriön ohjaava ja valvova tehtävä.)

Tie- ja maastoliikenteen onnettomuustutkintalaki

Esitysluonnoksessa ehdotetaan kumottavaksi tie- ja maastoliikenteen onnettomuustutkinnasta annettu laki (24/2001) ja säädettäväksi uusi tie- ja maastoliikenteen onnettomuustutkintalaki. Esityksen tavoitteena on muun muassa selkeyttää onnettomuustutkinnan roolia. Esitetyn lain mukaan jatkossakin Liikennevakuutuskeskus huolehtisi liikenneonnettomuuksien tutkinnan ylläpitämisestä, yleisestä järjestämisestä, suunnittelusta ja koulutuksesta.

Julkinen hallintotehtävä ja julkisen vallan käyttö

Uuden Liikennevakuutuskeskuksesta annetun 1.1.2017 voimaantulevan lain (461/2016) 1 §:n mukaan Liikennevakuutuskeskus on liikennevakuutuksen toimeenpanon ja kehittämisen yhteiselin. Sen tehtävistä säädetään liikennevakuutuslaissa (460/2016) ja tie- ja maastoliikenneonnettomuuksien tutkinnasta annetussa laissa (24/2001). Edelleen mainitun lain 2 §:n mukaan liikennevakuutuslain mukaista vakuutustoimintaa harjoittavien vakuutusyhtiöiden ja Valtiokonttorin on kuuluttava jäsenenä Liikennevakuutuskeskukseen. Liikennevakuutuskeskus ei ole viranomainen.

Mainitun uuden Liikennevakuutuskeskuksesta annetun lain esitöissä on todettu, että liikennevakuutuslainsäädännön toimeenpano on pääosin julkisen hallintotehtävän hoitamista, joka perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla on lailla annettu yksityisten vakuutusyhtiöiden tehtäväksi. Osassa toimeenpanoa koskevia tehtäviä on kysymys myös julkisen vallan käytöstä. Liikennevakuutuskeskus toimisi liikennevakuutuksen toimeenpanon ja kehittämisen yhteiselimenä (HE 123/2015 vp). Tässä hallituksen esityksessä Liikennevakuutuskeskuksen asemaa perustuslain 124 §:n kan-

nalta on kuitenkin käsitelty vain liikennevakuutuslainsäädännön toimeenpanon näkökulmasta.

Voimassaolevan ja nyt kumottavaksi ehdotetun tie- ja maastoliikenteen onnettomuustutkinnasta annetun lain (24/2001) hallituksen esityksessä on selostettu perustuslain 124 §:n sisältöä sekä siihen liittyvää perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä kuitenkin ottamatta suoraa kantaa siihen, onko Liikennevakuutuskeskus sen hoitaessa tie- ja maastoliikenteen tutkintatehtäviä tai tutkijalautakunta tällainen julkista valtaa käyttävä vai julkista hallintotehtävää hoitava taho (HE 145/2000 vp).

Esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksen 4 §:n mukaan Liikennevakuutuskeskuksen tehtäviin kuuluisi muun muassa asettaa määräajaksi tarpeellinen määrä alueellisia tutkijalautakuntia, määrättävä niiden toimialueet, nimittettävä lautakunnan jäsenet ja puheenjohtaja sekä vahvistettava tutkintalautakuntien palkkiot ja korvaukset kalenterivuositain. Lisäksi sen tulisi huolehtia muista liikenneonnettomuuksien tutkintaa ja sen tulosten käyttöä koskevista tehtävistä.

Liikennevakuutuskeskuksen asettamat tutkijalautakunnat 2. lakiehdotuksen 5 §:n mukaan suorittaisivat kyseisessä laissa tarkoitetun tie- ja maastoliikenteen onnettomuustutkinnan toimialueellaan. Tutkijalautakunnissa tulisi olla edustettuina tehtävän edellyttämä poliisitoimen, lääketieteen, ajoneuvotekniikan, tienpidon ja käyttäytymistieteen tuntemus.

Tutkijalautakunta tai Liikennevakuutuskeskus päättäisi tutkinnan aloittamisesta. Tutkinta suoritettaisiin yhteistoiminnassa samassa asiassa esitutkintaa tai kuolemansyyn tutkintaa suorittavan poliisin kanssa. Poliisin ja muun viranomaisen olisi luovutettava keräämänsä tutkinta-aineisto tutkijalautakunnan käyttöön tämän aloitettua toimintansa. Tutkijalautakunnan jäsenillä ja muilla 5 §:ssä tarkoitetuilla tutkintaan osallistuvilla olisi oikeus päästä onnettomuuspaikalle ja toimittaa siellä tutkimuksia. (2. lakiehdotus 7 § ja 8 §)

Liikennevakuutuskeskuksen tai tutkijalautakuntien asemaa tie- ja maastoliikenteen onnettomuuksien tutkintaan osallistuvina tahoina ei ole tarkasteltu perustuslain 124 §:n näkökulmasta eikä niiden asemasta ole perustuslakivaliokunnan kannanottoa. Oikeusministeriö painottaa, että esityksessä tulisi arvioida Liikennevakuutuskeskuksen ja tutkijalautakuntien tehtäviä ja toimivaltaa liikenneonnettomuuksien tutkinnassa perustuslain 124 §:n kannalta.

Esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksen 6 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että *"tämän lain mukaista tutkintaa suoritettaessa on katsottu käytettävän julkista valtaa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla."* Lisäksi 2. lakiehdotuksen ehdotetussa 13 §:n 3 momentissa on todettu, että *"Julkista hallintotehtävää hoidettaessa kertyneiden*

asiakirjojen ...”. Edelleen esimerkiksi 2. lakiehdotuksen 9 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että tutkijalautakunta voisi toimenpiteilään puuttua kansalaisten perusoikeuksiin asianomaisen tahdosta riippumatta tehdessään tarkastettaville esineille kokeita ja ottaessaan näytteitä.

Esitysluonnoksesta kuitenkin puuttuu kokonaan suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -osio. Tämä osio olisi oikeusministeriön käsityksen mukaan tarpeellinen erityisesti 2. lakiehdotuksen Liikennevakuutuskeskuksen ja tutkijalautakunnan aseman, henkilötietojen käsittelyn sekä esimerkiksi omaisuudensuojan perustuslaillisen tarkastelun vuoksi. Asiassa jää epäselväksi hoitavatko toimijat julkista hallintotehtävää tai käyttävätkö ne julkista valtaa ja miltä osin.

Mikäli esitysluonnoksen jatkovalmistelussa todetaan, että Liikennevakuutuskeskus ja tutkijalautakunnat käyttävät julkista valtaa tai hoitavat julkista hallintotehtävää, olisi syytä huomioida tämän tuomat muutokset säädöstekniikkaan. Kuten edellä on mainittu, viittausta hallinnon yleislakeihin ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin. Tältä osin on kuitenkin otettava huomioon se, että julkisuuslain soveltaminen on lain soveltamisaläsäännöksissä kytketty julkisen vallan käyttöön. Jos hallinnon yleislakeihin halutaan esimerkiksi sääntelyn selkeyden vuoksi viitata (nk. informatiivinen viittaus), viittauksen on katettava kaikki hallinnon yleislait (ks. Lainkirjoittajan opas jakso 12.2). Jos hallinnon yleislait tulevat sovellettaviksi, ei esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksessa olisi tarpeen säätää esimerkiksi erikseen hallintolain esteellisyyssäännösten soveltamisesta (6 §).

Luonnoksen mukaan eri puolella Suomea toimii 20 tutkijalautakuntaa, joissa on kaikkiaan noin 300 jäsentä. Esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksen 4 kohdan mukaan Liikennevakuutuskeskus asettaa määrääjäksi tarpeellisen määrän alueellisia tutkijalautakuntia, määrää niiden toimialueet ja nimitää lautakunnan jäsenet. Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan ilmene, mitkä kelpoisuusvaatimukset olisivat.

Luonnoksen 2. lakiehdotuksen 4 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että yhteistyöryhmä hoitaa 4 §:n 1 kohdassa mainittua Liikennevakuutuskeskuksen poikkihallinnollista yhteistyötä ja se korvaa tutkinnan neuvottelulautakunnan. Lisäksi esitysluonnoksessa yhteistyöryhmän kohdalla todetaan, että *”vuoden 2019 alusta lähtien maakuntien lakisääteiseksi tehtäväksi on ehdotettu säädettäväksi mm. liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, alueellinen tienpito, maankäytön yhteistyö sekä toimintaympäristöä koskevien tietojen tuottaminen valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun. Näiden tehtävien avustamiseksi Liikennevakuutuskeskus voisi huolehtia myös verkottumisesta maakuntien liikenneturvallisuustyötä tekevien tahojen kanssa.”*

Voimassaolevan tie- ja maastoliikenneonnettomuuksien tutkinnasta annetun lain mukaan tutkintaa ohjaa liikenne- ja viestintäministeriön asettama liikenneonnettomuuksien tutkinnan neuvottelukunta. Esitysluonnoksen mukaan neuvottelukunnan korvaa yhteistyöryhmä (s. 9). Luonnoksesta ei ilmene, mikä elin ohjaa tutkintaa vastaisuudessa ja minkä vuoksi neuvottelukunta on tarkoitus korvata yhteistyöryhmällä. Myös yhteistyöryhmä ja sen toiminta jää luonnoksessa epäselväksi. Yhteistyöryhmää ei mainita ehdotetussa lakitekstissä. Mikäli yhteistyöryhmä avustaa viranomaista lakisääteisissä tehtävissä, tulee senkin asemaa tarkastella perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Lisäksi oikeusministeriö muistuttaa, että esityksen yksityiskohtaisilla perusteluilla ei voida säätää, ja yksityiskohtaisten perusteluiden tulee olla yhtenevät ehdotettujen säännösten kanssa.

Luonnoksen 2. lakiehdotuksen 7 §:n 4 momentin mukaan Liikennevakuutuskeskus voi sopia onnettomuustutkintaa ja sen tulosten käyttöä koskevasta yhteistyöstä viranomaisten ja valtion laitosten kanssa. Oikeusministeriö painottaa, että toimivaltaa julkisen vallan käyttöön ja julkisia hallintotehtäviä ei voi perustaa sopimuksin.

Esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentin mukaan Liikennevakuutuskeskus ja tutkijalautakunnat voivat tehdä teknisluonteisia korjauksia ja täydennyksiä onnettomuustutkintarekisterin tietoihin myös tutkintaselostuksen antamisen jälkeen. Kyseisen säännöksen tarpeellisuutta on syytä tarkastella huomioiden perustuslain 124 §. Lisäksi on tarpeen tehdä selkoa siitä, mikä ehdotetun 12 §:n 2 momentin suhde on henkilötietolain 29 §:ään ja hallintolain 8 lukuun.

Henkilötiedot ja salassapito

Esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksen 15 §:n 3 momentin mukaan henkilön rekisteritiedot poistetaan rekisteristä kymmenen vuoden kuluttua sen vuoden päättymisestä, jonka aikana tutkintaselostus on annettu. Onko olemassa tilanteita, joissa tutkintaselostusta ei anneta? Mikäli näin on, olisi säännös syytä muotoilla tavanomaisempaan muotoon siten, että tietojen rekisterissäpitämisaika lasketaan siitä, kun tiedot on lisätty rekisteriin.

Luonnoksen 2. lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että onnettomuustietorekisteristä saadaan salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tietoja käytettäväksi tieteellisessä ja tilastollisessa tutkimuksessa sekä viranomaisille käytettäväksi liikenneturvallisuustyössä. Kyseistä momenttia olisi syytä tarkentaa. Sallittaessa salassa pidettävien arkaluonteisten henkilötietojen luovuttaminen tulee osoittaa, mihin ja ketä koskeviin tietoihin velvollisuus luovuttaa tietoja tai oikeus saada niitä ulottuu sekä miten luovutusvelvollisuus tai tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen saamisen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojenluovutus-

mahdollisuus ja tietojensaantioikeus ovat perustuslakivaliokunnan mukaan voineet liittyä tietyn tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin, jos tietosisällöt on lueteltu laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole tällä tavoin lueteltu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus tietojen välttämättömyydestä tietyn tarkoituksen kannalta. (ks. Lainkirjoittajan opas jakso 12.5.7 ja esim. PeVL 65/2014 vp)

Edelleen 2. lakiehdotuksen kohdalla on syytä sen jälkeen, kun perustuslain 124 §:n mukainen tarkastelu on tehty, arvioida mihin tehtäviin ja toimintaan julkisuuslain soveltaminen tulisi erityissäännöksellä ulottaa.

Samaisen lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentti ja 15 §:n 1 momentti olisi syytä muotoilla vakiintuneesti ”*Tutkijalautakunnalla on salassapitosäännösten estämättä...*” ja ”*Onnettomuusrekisteristä saadaan salassapitosäännösten estämättä...*”. Luonnoksen 10 §:n muotoilussa tulisi huomioida lisäksi, että säädös tulee muotoilla joko rajaten tiedot jonkin tarkoituksen kannalta välttämättömiin tietoihin tai jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin, jos tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Saman lainkohdan 5 momentin maininta ”*ilman sen suostumusta, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty*” on tarpeeton.

Esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksen 11 §:ää tietojen antamisesta tutkinnasta ja 17 §:n 1 momenttia on tarkasteltava suhteessa perustuslain 124 §:ään ja julkisuuslakiin.

Säädösteknisiä huomioita

Säädöstekniikkaan on syytä esityksen jatkovalmistelussa kiinnittää huomiota.

Esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan liikenneturvallisuuden lisäämiseksi suoritettavaan tie- ja maastoliikenneonnettomuuksien tutkintaan. Tehdäänkö Suomessa myös muuta liikenneturvallisuuden lisäämiseksi suoritettavaa tie- ja maastoliikenneonnettomuuksien tutkintaa kuin Liikennevakuutuskeskuksen organisoimaa eli esimerkiksi tutkintaa oppilaitoksissa? Mikäli muuta 1 §:n 1 momentin tarkoittamaa tie- ja maastoliikenneonnettomuuksien tutkintaa tehdään, tulisi lain soveltamisalaa tarkentaa.

Kussakin pykälässä tulee säätää vain yhdestä asiasta (esimerkiksi 2. lakiehdotuksen 13 §:n 2 mom.). Päällekkäistä sääntelyä sekä hallinnon yleislakien kanssa että ehdotetun lain sisäisesti tulee välttää (esim. 2. lakiehdotuksen 6 §, 1 §:n 2 momentti ja 12 §:n 1 momentti, 10 §). Edelleen esityksen perusteluilla ei voida säätää eli perusteluiden on oltava yhdenmukaiset ehdotetun pykälän kanssa (esimerkiksi 2. lakiehdotuksen 11 §).

Luonnoksen 2. lakiehdotuksen 8 §:n 2 momenttiin poliisin antamasta virka-avusta ei tarvitse sisällyttää viittausta poliisilakiin.

Esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentista ei käy ilmi, mille taholle ja mikä taho voi tehdä esityksiä liikenneturvallisuustoimenpiteiksi, ja samasta asiasta säädetään 13 §:n 2 momentissa. Päällekkäinen sääntely on poistettava, ja omaksuttavan sääntelyn tulee olla selkeää.

Tutkinnan keskeyttämisestä olisi syytä säätää 2. lakiehdotuksen 1 §:n sijaan 12 §:ssä. Edelleen esitysluonnoksessa jää epäselväksi, onko kysymys tutkinnan keskeytyksestä vai päättymisestä eli onko tutkijalautakunnalla vielä tarkoitus näissä tilanteissa jatkaa keskeytynyttä tutkintaa vai onko tutkinta Onnettomuustutkintakeskuksen tutkinnan alkaessa jo kokonaan päättynyt? Olisiko siten oikeampi termi tässäkin tutkinnan päättyminen?

Esitysluonnoksessa ehdotetaan useiden tutkintaa koskevien säännösten siirtämistä valtioneuvoston asetuksesta lakiin. Oikeusministeriö korostaa, että kunkin säädeltävän asian kohdalla tulee erikseen tarkastella sitä, mitkä seikat on perustuslain näkökulmasta nostettava lain tasolle. Varmuuden varalta asetuksen tasolle kuuluvaa sääntelyä ei tule nostaa lain tasolle.

Lopuksi

Onnettomuustutkintakeskus on esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa esittänyt, että tie- ja maastoliikenneonnettomuuksien tutkinta olisi tarkoituksenmukaista sisällyttää turvallisuustutkintalakiin, ja järjestää puolueettomalla ja riippumattomalla tavalla esimerkiksi oikeusministeriön yhteyteen. Oikeusministeriö toteaa, että jatkovalmistelussa olisi tarpeen vielä arvioida, mistä syistä tie- ja maastoliikenneonnettomuuksien tutkinta on perusteltua edelleen järjestää luonnoksessa esitetyllä tavalla, sekä perustella ratkaisu esityksessä.

osastopäällikkö, ylijohdaja



Sami Manninen

erityisasiantuntija



Heini Färkkilä