Olli Mäenpää
18.10.2016

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys liikennekaareksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 161/2016 vp)

Elinkeinovapaus

Lupasääntely

Lakiehdotuksen II osan 1 ja 2 lukuun sisältyy useita liikenne-elinkeinon harjoittamiseen kohdistuvia lupasäännöksiä. Lisäksi II osan 3 luvussa säännellään kuljettajaa koskevia vaatimuksia. Säännöksillä on rajoittavaa vaikutusta perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta pitänyt esimerkiksi elinkeinotoiminnan luvanvaraisuutta poikkeuksellisesti mahdollisena, jos luvanvaraisuudesta on säädetty perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset täyttävällä lailla (esim. PeVL 32/2010 vp). Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti (ks. PeVL 31/2006 vp). Lisäksi viranomaisen toimivallan liittää toimilupaan ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin lain säännöksiin.

Arvioidessaan erityisesti taksiliikennelupien määrällistä rajoittamista, perustuslakivaliokunta on pitänyt sitä perusteltuna ja perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävänä, kun otetaan huomioon alan merkitys ja erityispiirteet osana Suomen julkisen liikenteen kokonaisjärjestelmää. Mahdollisuus pitkäjänteiseen ja kannattavaan yritystoimintaan parantaa edellytyksiä taksipalvelujen säilymiselle alueilla, joilla joukkoliikennepalvelut ovat vähenemässä, ja toisaalta turvaa riittävän tarjonnan alueilla, joilla kysyntä on vilkasta (PeVL 31/2006 vp).

Tätä taustaa vasten voidaan todeta, että hallituksen esityksen lähtökohtana on taksiliikennelupia koskevan sääntelyn keventäminen luopumalla kokonaan määrällisistä rajoituksista ja keventämällä luvan saamisen edellytyksiä. Luvan saamisen edellytykset eivät olennaisesti rajoita alalle pääsyä, kun myös otetaan huomioon, että lupa myönnetään säädetyt edellytykset täyttävälle hakijalle. Lisäksi edellytykset on määritelty hyväksyttävin perustein, riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

Toisaalta luvan peruuttamisen edellytykset mukautuvat perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen linjaan. Ehdotettuun sääntelyyn ei näin ollen ole huomauttamista elinkeinovapauden kannalta.

Tietojen ilmoittamisvelvollisuus sekä pääsy lippu- ja maksujärjestelmään

Henkilöliikenteen liikenteenharjoittajan olisi III osan 2 luvun 1 §:n mukaisesti huolehdittava siitä, että liikkumispalvelua koskevat olennaiset tiedot ovat yleisesti saatavissa vapaasti käytettäväksi avoimena rajapintana. Liikenneviraston olisi tarjottava tekninen palvelu tietojen vaihtoehtoiseksi toimittamiseksi. Lisäksi liikenteenharjoittajan olisi 2 §:n avattava pääsy lippu- ja maksujärjestelmänsä myyntirajapintaan laissa tarkemmin määritellyllä tavalla.

Ehdotetuilla velvoitteilla on merkitystä elinkeinovapauden kannalta. Sikäli kuin tiedoilla on varallisuusoikeudellista merkitystä, velvoitteilla voi olla vaikutusta myös omaisuuden suojaan.

Ehdotetulle sääntelylle on hyväksyttävät perusteet, jotka liittyvät etenkin liikkumispalvelujen saatavuuteen ja käytettävyyteen sekä kilpailuolosuhteiden parantamiseen. Velvoitteet on rajattu asianmukaisesti, sillä ne eivät edellytä asiakastiedon taikka liike- tai ammattisalaisuuden paljastamista. Velvoitteita voidaan pitää oikeasuhtaisina, kun otetaan myös huomioon, että niillä turvataan myös velvoitteen kohteen edellytyksiä tasavertaisesti harjoittaa liikenne-elinkeinoaan. Lisäksi lippu- ja maksujärjestelmän avaamisesta voidaan poiketa, jos se on elinkeinonharjoittajalle kohtuutonta.

Omaisuuden suoja ja sopimusvapaus

Liikenteen turvallisuusvirasto voisi lakiehdotuksen III osan 1 luvun 3 §:n 5 momentin mukaan laissa tarkemmin määritellyin edellytyksin asettaa kustannussuuntautuneen enimmäishinnan taksiliikenteen palveluille. Lisäksi Liikenteen turvallisuusvirasto voisi määritellä taksiliikenteen palvelun kokonaishinnan, jonka ylittyessä tai arvioitaessa ylittyvän taksiliikenteen palvelusta olisi sovittava nimenomaisesti. Jos hinnasta ei tällaisessa tilanteessa olisi sovittu nimenomaisesti, hinta ei voi ylittää viraston määrittelemää kokonaishintaa.

Ehdotettua sääntelyä on paikallaan arvioida perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatun omaisuudensuojan kannalta, sillä enimmäishinnan asettaminen merkitsee viranomaisen mahdollisuutta rajoittaa omistajan oikeutta määrätä omaisuutensa käytöstä perittävän vastikkeen suuruudesta (PeVL 31/2006 vp; PeVL 32/2004 vp). Myös kokonaishinnan määrittelyllä olisi tällaista rajoittavaa merkitystä. Lisäksi sääntely on merkityksellistä perustuslain 80 §:n 2 momentin näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin (PeVL 31/2006 vp) arvioinut, että taksiliikenteessä on kysymys erityislaatuisesta liiketoiminnasta, jossa asiakkaalla ei yleensä ole etukäteen mahdollista valita vapaasti palvelujen tarjoajaa ja tehdä palveluja koskevia hintavertailuja. Kuluttajansuojelulliset perusteet ovat erityisen merkittäviä iäkkäiden, vammaisten ja terveydentilansa vuoksi heikommassa asemassa olevien asiakkaiden suojelemiseksi. Vaikka lakiehdotus muuttaisi näitä läh-

tökohta valinnan vapautta lisäävään ja kilpailua vapauttavaan suuntaan, ehdotetuilla hintaa koskevilla toimivaltuuksilla on edelleen merkitys asiakkaan aseman suojaamisen kannalta. Elinkeinonharjoittajan kannalta olennaista on, että sekä kokonais- että enimmäishinnan tulee olla kustannussuuntautunut siten, että niihin sisältyy kohtuullinen voitto. Kustannustason muutoksia arvioidaan muun muassa taksiliikenteen kustannusindeksin ja yleisen kuluttajahintatason perusteella.

Sääntelylle on yleisesti hyväksyttävät perusteet eikä sitä voida pitää kohtuuttomana omaisuuden suojan ja sopimusvapauden rajoituksena. Kokonais- ja enimmäishinnan määrittelyn perusteet on määritelty riittävän täsmällisesti. Enimmäishintaa olisi tarkasteltava vuosittain, minkä voidaan arvioida riittävästi turvaavan sen, että kustannusten mahdollinen kohoaminen ei vaikuta kohtuuttomasti liikenteenharjoittajan tulokseen. Kokonaishinnan perusteiden tarkastelulle ei ole määritelty vastaavanlaista täsmällistä aikarajaa, vaan virastolle ehdotetaan 3 §:n 3 momentissa säädettäväksi vain yleinen hinnoittelun seuraamisvelvollisuus. Koska kokonaishinnalla olisi todennäköisesti käytännössä merkitystä hinnoittelun ohjaajana, velvollisuutta myös sen perusteiden vuosittaiseen tarkasteluun voidaan pitää perusteltuna.

Yksityiselämän suoja

Henkilötietojen suoja

Lakiehdotuksen V osa sisältää säännökset liikenteen rekistereistä ja niihin talletettavista tiedoista. Tietojen rekisteröintiä koskeva sääntely täyttää henkilötietojen suojan vaatimukset ja henkilötietojen rekisteröintiä koskevalle laille tällä perusteella asetettavat vähimmäisvaatimukset (esim. PeVL 13/2016).

Lakiehdotuksen V osan 1 luvun 4 §:n mukaan liikenneluparekisterin julkisen osan tiedot julkaistaisiin ”sähköisesti tai teknisen käyttöyhteyden avulla”. Sähköinen julkaiseminen tarkoittaisi perustelujen mukaan avointa rekisteriä tai yksittäisiin kyselyihin perustuvaa järjestelmää taikka molempia (s. 164). Tämä mahdollistaisi liikenneluvan saaneiden ja liikenteestä vastaavien henkilöiden nimien ja yhteystietojen julkaisemisen yleisessä tietoverkossa. Henkilötietojen julkistaminen on perustuslain puitteissa mahdollista toteuttaa ehdotetulla tavalla julkisena tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 65/2014 vp; PeVL 32/2009 vp). Ehdotukselle voidaan katsoa olevan tällaiset perusteet, sillä tarkoituksena on tehdä asiakkaille mahdollisuus tarkistaa, onko elinkeinonharjoittajalla lainmukainen lupa.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt kuitenkin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaisena, että internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina (PeVL 17/2016 vp; PeVL 32/2008 vp). Tällainen rajoitus tulisi sisällyttää myös säädettävään lakiin.

Viranomaisen tiedonsaantioikeus

Valvontaviranomaisen yleistä tiedonsaantioikeutta sääntelevän IV osan 2 luvun 2 §:n 1 ja 2 momentin mukaan valvontaviranomaisella olisi saada tarvittavat tiedot

sääntelyn kohteilta. Vastaavasti sääntelyn kohteet olisivat velvollisia keräämään ja luovuttamaan salassapitoa tai tietojen luovutusta koskevien rajoitusten estämättä luovuttamaan tarvittavat tiedot viranomaiselle laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä yleensä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 10/2014).

Perustuslakivaliokunta on katsonut myös, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (PeVL 17/2016 vp; PeVL 12/2014 vp; PeVL 62/2010 vp).

Mainituista syistä lakiehdotuksen IV osan 2 luvun 2 §:n 1 ja 2 momentin säännöksiä on välttämätöntä muuttaa niin, että tietojensaantioikeus ja tietojen luovutusvelvollisuus joko kytketään välttämättömyysvaatimukseen tai tietosisällöt täsmennetään.

Lainsäädäntövallan delegointi

Ehdotuksen mukaan asetuksenantovaltaa määriteltäisiin valtioneuvostolle teknisluonteisissa ja merkitykseltään vähäisissä tilanteissa. Asetuksenantovaltuudet mukautuvat perustuslain 80 §:ssä määriteltyihin edellytyksiin.

Liikenteen turvallisuusvirastolle määriteltäisiin määräyksenantovaltaa pääasiassa teknisissä kysymyksissä. Merkitykseltään olennaista ja myös sopimus- ja elinkeinovapauden kannalta merkityksellistä määräystenantovaltaa olisi kuitenkin toimivalta määrätä taksiliikenteen palvelun kokonaishinta ja enimmäishinta. Viraston määräystenantovaltaa on tältä osin paikallaan arvioida erikseen perustuslain 80

§:n 2 momentin kannalta. Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Valtuuden tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu ja valtuuden kattamat asiat on määriteltävä tarkasti laissa.

Kokonaishintaa ja enimmäishintaa koskevan määräystenantovallan määrittelyä voidaan pitää riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena. Toisaalta määräystenantovalta on asialliselta merkitykseltään huomattava, ja sillä on rajoittavaa vaikutusta sekä sopimus- että elinkeinovapauteen. Sääntelyn asiallinen merkitys ja vaikutukset puoltaisivat kokonaishintaa ja enimmäishintaa koskevien tarkempien säännösten antamista valtioneuvoston asetuksella. Myös voimassaolevan, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn (PeVL 31/2006 vp), taksiliikennelain 16 §:n 3 momentin mukaan tarkemmat säännökset taksiliikenteessä kuluttajilta perittävistä enimmäishinnoista annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Lainsäädäntötekninen huomio

Liikennekaariehdotus perustuu osa- ja lukuperustaiseen jaotteluun, jossa säännösten numerointi alkaa, jokaisen luvun alusta uudestaan. Tämä johtaa muun muassa siihen poikkeukselliseen ja hyvin vaivalloiseen vaatimukseen, että viittaaminen liikennekaaren säännöksiin edellyttää aina osan, luvun ja säännösnumeron mainitsemista. Viittauksen pituutta lisäisi mahdollisesti momentin ja kohdan yksilöinti. Käytännössä aiheuttaisi lisäksi helposti sekaannusta se, että säädettävässä laissa olisi esimerkiksi useita sisällöltään täysin erilaisia 2 luvun 1 §:n säännöksiä. Lisäksi V osassa olisi vain yksi luku.

Säännösten juokseva numerointi on mahdollista ja vahvasti suositeltavaa myös osa- ja lukuperusteisesti jaotellussa laissa. Tällaista selkeää numerointia on käytetty muun muassa tietoyhteiskuntakaaressa ja hankintalakia koskevassa ehdotuksessa. Sangen vaikeaselkoiselta vaikuttava viittaus esimerkiksi liikennekaaren III osan 2 luvun 3 §:n 1 momentin 1 kohtaan olisi siten korvattavissa yksiselitteisellä ja vakiintunutta menettelyä noudattavalla viittauksella liikennekaaren 65 §:n 1 momentin 1 kohtaan. Juoksevan pykälänumeroinnin vaihtoehtona voitaneen pitää juoksevaa lukujen numerointia, joka ainakin jossain määrin selventäisi sääntelyä.