OIKEUSMINISTERIÖ

LsN Marietta Keravuori-Rusanen

LAUSUNTO

16.11.2016

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS LIIKENNEKAAREKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 161/2016 vp)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi liikennekaari (jäljempänä myös liikennekaariehdotus), jolla perustelujen mukaan toteutetaan hallitusohjelman kärkihanketta digitaalisen kasvuympäristön rakentamiseksi sekä säädösten sujuvoittamiseksi. Ehdotetun lain nimikkeessä käytetyllä ilmaisulla "kaari" tarkoitetaan tavallista eduskuntalain tasoista säännöstä.

Hallituksen tavoitteena on luoda edellytykset uuden teknologian, digitalisaation ja uusien liiketoimintamallien käyttöönotolle liikennesektorilla. Tämä pyritään toteuttamaan mahdollisimman kevyellä, johdonmukaisella ja teknologianeutraalilla sääntelyllä.

Hallituksen esitys on ensimmäinen osa kolmessa vaiheessa toteutettavaa kaikkia liikennemuotoja koskevaa liikennemarkkinoiden sääntelyn kokonaisuudistushanketta, jossa yhdistetään ja uudistetaan henkilö- ja tavaraliikennettä koskevat säännökset. Nyt käsiteltävänä oleva esitys koskee pääosin tieliikenteen sääntelyä.

Ottaen huomioon, että perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausuntonsa PeVL 46/2016 vp, oikeusministeriö pitää tässä yhteydessä aiheellisena kiinnittää huomiota seuraaviin näkökohtiin.

Yksityisyyden suoja

Liikennekaaren V osan 1 Luvussa ehdotettu valtakunnallinen liikenneluparekisteri koostuisi julkisia ja käyttörajoitteisia tietoja sisältävistä osista. Rekisterin julkiseen osaan talletettaisiin mainitun 1 luvun 2 §:n mukaan muun muassa luvanhaltijan nimi ja yhteystiedot. Liikenneluparekisterin julkisen osan tiedot olisivat kaikkien saatavilla sähköisesti tai teknisen käyttöyhteyden avulla.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Oikeusministeriö pitää henkilötietojen suojan kannalta aiheellisena perustuslakivaliokunnan esillä olevasta hallituksen esityksestä antamassa lausunnossa (PeVL 46/2016 vp s. 5) tältä osin ilmaisemaa kantaa, jonka mukaan ehdotetun kaltaisen internetiin sijoitettavan henkilörekisterin tietoja ei tulisi voida hakea erilaisina massahakuina vaan ainoastaan yksittäisinä hakuina.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota perustuslakivaliokunnan edellä mainitussa lausunnossaan esittämiin vakiintuneisiin kantoihinsa salassa pidettävien henkilötietojen luovuttamista ja saamista koskevan sääntelyn selkeyden ja täsmällisyyden vaatimuksesta, ja pitää tärkeänä niiden huomioon ottamista.

Rikosrekisteritiedot

Liikennekaaren II osan 3 luvun 1 ja 2 § sekä IV osan 2 luvun 2 § sisältävät rikosrekisteritietoja koskevaa sääntelyä. Säännökset eivät ole samassa muodossa kuin ne olivat esitysluonnoksen lausuntokierroksella, eikä oikeusministeriö ei ole osallistunut niiden valmisteluun.

Liikennekaaren II osan 3 luvun 1 § koskee *taksinkuljettajaa koskevia vaatimuksia*. Sen 3 momentin mukaan liikenteen turvallisuusvirasto ei myönnä taksinkuljettajan ajolupaa henkilölle, joka rikosrekisteristä ilmenevällä tavalla on syyllistynyt edeltäneen viiden vuoden aikana rikosrekisterilain (770/1993) 6 §:n 2 momentissa tai 3 momentin 1 – 3 kohdassa tarkoitettuun tekoon tai häntä koskee mainitun 3 momentin 4 kohdassa tarkoitettu kielto *(1 kohta)*; sellaiseen rikoslain (39/1889) 21 luvussa tarkoitettuun henkeen tai terveyteen kohdistuvaan rikokseen, joka ei sisälly edellä 1 kohdassa tarkoitettuihin tekoihin *(2 kohta)*; rikoslain 23 luvun 2 §:ssä tarkoitettuun törkeään liikenneturvallisuuden vaarantamiseen, 3 §:ssä tarkoitettuun rattijuopumukseen, 4 §:ssä tarkoitettuun törkeään rattijuopumukseen tai 10 §:ssä tarkoitettuun kulkuneuvon kuljettamiseen oikeudetta tai näitä rikoksia vastaavaan rikokseen *(3 kohta)*.

Mainitun 3 momentin tarkoituksena näyttää olevan, että taksinkuljettajan lupaa ei myönnettäisi henkilölle, joka on syyllistynyt momentin 1 - 3 kohdassa tarkoitettuihin tekoihin ja teoista tuomittu sellainen seuraamus, joka näkyy rikosrekisterissä. Koska sakkorangaistukset eivät näy tavanomaisessa rikosrekisterin otteessa, tämä tarkoittaisi, että sakkorangaistus ei estäisi taksinkuljettajaa koskevan luvan myöntämistä. Mainitun 3 momentin 1 kohdassa kuitenkin viitataan *rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentissa* tarkoitettuihin tekoihin, joihin kuuluu myös tekoja, joista on tuomittu sakkorangaistus. Säännöksen ristiriitaisen sanamuodon perusteella ei ole selvää, halutaanko, että nämä teot estäisivät taksinkuljettajan luvan myöntämisen. Ehdotetun sanamuodon mukaan tämä ei kuitenkaan olisi mahdollista, koska esityksessä ei ehdoteta, että Liikenteen turvallisuusvirasto voisi saada rikosrekisteristä rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentin mukaista otetta, josta poikkeuksellisesti näkyy myös tiettyjä sakkorangaistuksia. Mainittuja rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuja sakkorangaistuksia koskevia tietoja olisi mahdollista saada sakkorekisteristä, mutta tämä edellyttäisi säännöksen muuttamista. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että jos mainittuun 3 momenttiin lisätään viittaus sakkorekisteriin siten, että viittaus koskee kaikkia momentin 1 – 3 kohtia, tämä tarkoittaisi, että myös 2 ja 3 kohdassa tarkoitettujen tekojen osalta myös sakkorangaistukset estäisivät taksinkuljettajan luvan saamisen.

Mainitun 3 momentin 1 kohdassa viitataan myös rikosrekisterilain 6 §:n 3 momentin 1 – 3 kohdassa tarkoitettuihin tekoihin ja 3 momentin 4 kohdassa tarkoitettuun kieltoon. Näistä 2 - 4 kohdassa tarkoitetut tiedot eivät näy muussa kuin rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetussa otteessa. Kyse on ensinnäkin niin sanottuun säilytysrekisteriin sisältyvistä tiedoista sekä lisäksi EU-yhteistyössä saatavista tiedoista. Kuten edellä on todettu, esityksessä ei ehdoteta, että Liikenteen turvallisuusvirastolla olisi oikeutta saada rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu ote. Esityksessä ei myöskään ehdoteta, että Liikenteen turvallisuusvirastolla olisi oikeus saada tietoja säilytysrekisteristä. Esitys ei myöskään sisällä EU-yhteistyötä koskevia ehdotuksia. Tämän johdosta näyttäisi siltä, että viittaukset rikosrekisterilain 6 §:n 3 momentin 2 – 4 kohdassa tarkoitettuihin tekoihin olisi perusteltua poistaa. Tämä tarkoittaisi, että Liikenteen turvallisuusvirasto ei saisi sellaisia sakkorangaistusta taikka ammattikieltoja koskevia tietoja, jotka ovat vain säilytysrekisterissä tai jotka on saatu EU-yhteistyössä. Ammattikieltojen osalta voidaan todeta, että oikeusministeriön tiedon mukaan ammattikiellon yhteydessä on lähtökohtaisesti aina tuomittu myös vapausrangaistus, joka näkyy rikosrekisterissä ja estäisi taksinkuljettajan luvan saamisen. EU-yhteistyön osalta voidaan todeta, että EU:n jäsenvaltiot eivät ole sopineet sellaisesta tietojen luovuttamiseen velvoittavasta yhteistyöstä, jotka taksinkuljettajan lupamenettelyyn voitaisiin soveltaa. Vaihtoehtoisesti mainittu 3 momentti ja Liikenteen turvallisuusviraston oikeus saada tietoja tulee lakiehdotuksessa muotoilla uudelleen.

Mainitussa 3 momentissa olevaa viittausta rikosrekisterilain 6 §:n 3 momentin 1 kohtaan voidaan pitää osin tarpeettomana. Viittauksella on tarkoitettu kattaa sellaisia tuomioistuinratkaisuja, joilla Suomen kansalainen ja Suomessa pysyvästi asuva ulkomaalainen on ulkomailla tuomittu rikosrekisterilain 2 §:n 1 momentissa mainittua seuraamusta vastaavaan seuraamukseen ja jotka on merkitty rikosrekisteriin. Sama asia on todennäköisesti tarkoitettu säänneltäväksi liikennekaaren II osan 3 luvun 1 §:n 3 momentin 3 kohdan viimeisellä lauseella (”*tai näitä rikoksia vastaavaan rikokseen”*). Ehdotettua 3 kohdan viimeistä lausetta voidaan kuitenkin pitää lakiteknisesti epäselvänä. Jos sen on tarkoitettu koskevan mainitun 3 momentin kaikkia kohtia, tulisi sääntelyä selkeyttää, esimerkiksi ottamalla momenttiin uusi 4 kohta, joka koskisi ulkomailla tehtyjä vastaavia rikosrekisteriin merkittyjä tekoja. Jos taas vastaavuuden on tarkoitus kattaa vain mainitun 3 momentin 3 kohdassa tarkoitetut, tulisi sanamuotoa tarkentaa siten, että tämä olisi yksiselitteistä.

Myös liikennekaaren II osan 3 luvun 2 §:n 2 – 7 momentti sisältää rikosrekisteritietojen käyttöä koskevaa sääntelyä. Liikenne- ja viestintäministeriöstä saadun tiedon mukaan säännökset ovat jääneet pykälään teknisen virheen vuoksi. Tämän johdosta oikeusministeriö ei lausu niistä.

Liikennekaaren IV osan 2 luvun 2 § sisältää *valvontaviranomaisen yleistä tiedonsaantioikeutta* koskevan sääntelyn. Sen 4 momentin mukaan Liikenteen turvallisuusvirastolla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitavalta maksutta tässä laissa säädettyjen tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot II osan 1 luvussa tarkoitetun luvan hakijasta ja haltijasta, liikenteestä vastaavasta henkilöstä, yrityksen toimitusjohtajasta, vastuunalaisesta yhtiömiehestä ja Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 2 §:n 2 kohdassa tarkoitetusta organisaatiohenkilöstä tai 1 kohdassa tarkoitetusta organisaatiosta, jossa hakijan on tai on ollut organi-

saatiohenkilöasemassa. Tiedonsaantioikeus koskee myös rikosrekisteriä, sakkorekisteriä sekä poliisiasian tietojärjestelmää.

Pykälää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tiedot esimerkiksi rikosrekisteristä ovat tarpeen esimerkiksi lupaedellytysten täyttymisen selvittämiseksi. Rikosrekisteritietoja tarvittaisiin ainakin edellä mainitun II osan 3 luvun 1 §:n 3 momentin soveltamisessa. Lisäksi ainakin esityksen II osan 1 luvun 6, 7 ja 11 §:n soveltaminen edellyttävät rikosrekisteritietojen käyttöä. Oikeusministeriö katsoo, että olisi perusteltua, että liikennekaaren IV osan 2 luvun 2 §:stä tai ainakin sen perusteluista tarkemmin ilmenisi, mihin rikosrekisteritietoja käytetään.

Koska oikeusministeriöllä ei ole tiedossa, minkälaista sisällöllistä sääntelyä rikosrekisteritietojen osalta halutaan, se ei ole ehdottanut pykälien uusia sanamuotoja.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että edellä mainitut säännökset muotoiltaisiin oikeusturvasyistä huolellisesti, sillä ehdotuksen mukaan Liikenteen turvallisuusvirastolla ei ole asiassa harkintavaltaa, vaan tietyt teot aina estäisivät taksinkuljettajan luvan saamisen.

Rangaistussäännökset

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 46/2016 vp, s. 7) todennut, että rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuvista syistä liikennekaaren VI osan 2 luvun 1 §:n säännöstä tulee täsmentää mainitsemalla ne EU-asetusten artiklat, joiden rikkomisesta voi seurata rangaistus. Lisäksi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta epäkohdaksi muodostuu se, että säännöksessä ei luonnehdita, mistä Interbus-sopimuksen rikkomiseen liittyvästä luvattomasta toiminnasta on kysymys. Säännöksessä ei myöskään täsmennetä niitä kahdenkeskisiä sopimuksia, joissa on liikennettä koskevia määräyksiä ja joihin rikos voisi kohdistua.

Oikeusministeriö toteaa, että kysymys ei ole varsinaisesta blankorangaistussäännöksestä, koska säännös sisältää tekotapatunnusmerkistön ("kuljettaa ammattimaisesti henkilöitä tai tavaroita tiellä ilman - - -lupaa "). Viittausten varaan jäävät vain luvat, joiden voimassaolo poistaa teon rangaistavuuden.

Koska tekotapaa ei ole sidottu EU-asetusten säännöksiin, ei säännöksessä tämän vuoksi voi eikä tule mainita artikloja, joiden rikkomisesta voi seurata rangaistus. Sitä vastoin PeV:n lausunnon johdosta tulee täsmentää lupia koskevia viittauksia siten, että säännöksestä käy selvästi ilmi, mitkä EU-asetuksissa mainitut luvat poistavat rangaistavuuden. Interbus-sopimusta koskevaa viittausta voidaan täsmentää esimerkiksi viittaamalla sopimuksen 7 artiklaan ja toteamalla viittauksen koskevan "satunnaista kansainvälistä matkustajaliikennettä". Kahdenvälisiä sopimuksia koskevaa viittausta voidaan täsmentää esimerkiksi viittauksella liikennekaaren IV osan 1 luvun 12 §:ään ja kuvaamalla viittauksen koskevan kansainvälistä matkustajaliikennettä. Säännöksen pitenemisen vuoksi pykälä on syytä jakaa kahteen kohtaan.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan täsmennetty säännös voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti (lisäykset merkitty alleviivauksin, poistot yliviivauksin):

> *1 § Luvaton ammattimaisen liikenteen harjoittaminen*
>
> Joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta
>
> 1) kuljettaa ammattimaisesti henkilöitä tai tavaroita tiellä ilman taksi-, henkilö- tai tavaraliikennelupaa, EU:n kansainvälistä linja-autoliikennettä koskevan~~ssa~~ asetuksen~~ssa~~ 4 artiklassa tarkoitettua yhteisön liikennelupaa tai 5 artiklassa tarkoitettua säännöllistä liikennettä koskevaa liikennelupaa tai EU:n tavaraliikennelupa-asetuksen~~ssa~~ 4 artiklassa tarkoitettua yhteisön liikennelupaa taikka
>
> 2) harjoittaa Interbus-sopimuksen~~ssa~~ 7 artiklassa tarkoitettua satunnaista kansainvälistä matkustajaliikennettä taikka tämän lain IV osan 1 luvun 12 §:ssä tarkoitetussa kansainvälisen liikenteen harjoittamista koskevassa Suomen ja toisen valtion välisessä kahdenvälisessä sopimuksessa tarkoitettua kansainvälistä matkustajaliikennettä ilman sopimuksissa edellytettyä lupaa,
>
> on tuomittava *luvattomasta ammattimaisen liikenteen harjoittamisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Ahvenanmaan maakuntaa koskevat säännökset

Liikennekaariehdotuksen II osan 1 luvun 3 ja 4 §:n viimeiseksi momentiksi on lausuntokierroksen jälkeen lisätty säännös, jonka mukaan lupaa edellyttävän liikenteen harjoittamisessa Ahvenanmaan maakunnassa päättää Ahvenanmaan maakunnan hallitus. Säännösehdotuksen mukaan maakunnan hallituksen myöntämä lupa oikeuttaa luvanvaraisen liikenteen harjoittamiseen Ahvenanmaan ja muun Suomen välillä.

Asiasta säätäminen kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 21 kohdan nojalla Ahvenanmaan maakuntapäiville. Sen vuoksi liikennekaareen ei tulisi sisällyttää tieliikennettä Ahvenanmaalla koskevaa sääntelyä. Hallituksen esityksen nykytilakohdassa voidaan tarpeen mukaan kertoa maakunnan ja valtakunnan itsehallintolakiin perustuvasta toimivallanjaosta.

Hallinnolliset seuraamukset ja muutoksenhaku

Liikennekaariehdotuksen VI osan 1 luvun 1 §:n soveltamisalasäännöksen mukaan asianomaisen luvun säännöksiä sovelletaan ehdotetussa laissa tarkoitettuihin luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille myönnettäviin lupiin ja muihin viranomaishyväksyntöihin. Esityksestä ei ilmene, mitä ”muilla viranomaishyväksynnöillä” ehdotetussa yhteydessä tarkoitetaan.

Oikeusministeriö pitää sääntelyn asiallinen merkitys huomioon ottaen tärkeänä, että lain soveltamisala on tältä osin selkeä.

Sääntelytekniikka

Liikennekaariehdotus perustuu säädösteknisesti osa- ja lukuperustaiseen jaotteluun, jossa säännösten numerointi alkaa jokaisen luvun alusta uudestaan. Liikennekaariehdo-

tus sisältää yhteensä 7 osaa, 14 lukua ja 78 pykälää. Eräissä lain osissa on vain yksi luku ja näissä vain yksi taikka muutama pykälä.

Oikeusministeriö on valmisteilla olevasta liikennekaariehdotuksesta aikanaan antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota sääntelyn poikkeuksellisen vaikeaselkoiseen tekniseen toteuttamistapaan. Myöskään oikeusministeriön lainvalmisteluosaston laintarkastusyksikkö ei liikennekaariehdotuksen laintarkastusvaiheessa pitänyt vallitsevasta käytännöstä poikkeavaa lukujen ja pykälien numerointitapaa suositeltavana, koska se hankaloittaa lakiin viittaamista. Laintarkastusyksikkö suosittelikin lain rakenteen muuttamista siten, että luvut ja pykälät numeroidaan juoksevasti. Vähimmäisvaatimuksena tulisi olla ainakin lukujen numerointi juoksevasti, jolloin viittauksissa ei tarvitse mainita osaa.

Myös perustuslakivaliokunta on liikennekaariesityksestä antamassa lausunnossaan kiinnittänyt huomiota lakiehdotuksen vaikeaselkoisuuteen ja katsonut sääntelytekniikan saattavan johtaa siihen, että jopa asiantuntijoiden on vaikea hahmottaa sääntelyä. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännösten juokseva numerointi on mahdollista ja vahvasti suositeltavaa myös osa- ja lukuperusteisesti jaotellussa laissa.

Edellä todettuun viitaten liikennekaaren rakennetta olisi perusteltua harkita muutettavaksi joko siten, että luvut ja pykälät numeroidaan juoksevasti [(esim. tietoyhteiskuntakaari (917/2014)] tai että vähintään käytettäisiin lukujen juoksevaa numerointia [(esim. osakeyhtiölaki (624/2006)].

Lain nimike

Perustuslakivaliokunta on pitänyt myös ehdotetun säädöksen vanhahtavaa nimikettä ”liikennekaari” epäonnistuneena (PeVL 46/2016 vp). Valiokunta painotti, että yleisen selkeyden vuoksi laintasoisen säädöksen nimikkeessä on syytä esiintyä sana "laki", josta käy yksiselitteisesti ilmi myös säädöksen asema säädöshierarkiassa (ks. myös PeVL 18/2014 vp). Lain nimikkeeseen on kiinnitetty vastaavaa huomiota myös laintarkastuksessa.

Koska selkeyden vaatimukset täyttyvät vain, kun säädöksen nimikkeestä näkyy sen asema säädöshierarkiassa, uusia kaari-loppuisia nimikkeitä ei ole suositeltavaa ottaa käyttöön (Lainkirjoittajan opas. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 37/2013, s. 333).