Veli-Pekka Viljanen

HE 145/2017 vp LAIKSI LIIKENTEEN PALVELUISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 17.11.2017

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi liikenteen palveluista annettua lakia ja siihen liittyen 58 muuta lakia. Hallituksen esitys sisältää yhteensä 878 sivua. Yksinomaan ehdotus laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (1. lakiehdotus) käsittää yhteensä 80 tekstisivua (s. 369-448).

Muutettavaksi ehdotettu laki liikenteen palveluista on säädetty vastikään (320/2017) ja eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta se tulee voimaan vasta 1.7.2018. Nyt kyseistä lakia ehdotetaan jo ennen sen voimaantuloa muutettavaksi hyvin merkittävällä tavalla. Tämä seikka jo itsessään vaarantaa olennaisesti lainsäädännön selkeyttä. Tätä ongelmaa lisää merkittävästi se, että liikenteen palveluista annetussa laissa omaksuttu lainsäädäntötekninen ratkaisu. Laki käsittää VII osaa, jotka jakaantuvat lukuihin. Lukunumerointi alkaa alusta jokaisen osan kohdalla. Vastaavasti pykälänumerointi alkaa alusta jokaisessa luvussa. Tämä on tehnyt laista ja nyt käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä käytännössä erittäin hankalasti avautuvan.

Perustuslakivaliokunta puuttui omaksuttuun lakitekniseen ratkaisuun lausunnossaan PeVL 46/2016 vp, s. 8-9. Valiokunnan mukaan sääntelytekniikka voi johtaa siihen, että jopa asiantuntijoiden on vaikea hahmottaa sääntelyä. Tavalliselle kansalaiselle sääntelyn ymmärtäminen ja hahmottaminen saattaa valiokunnan mielestä olla miltei mahdotonta. Liikenne- ja viestintävaliokunta on mietinnössään pitänyt välttämättömänä, että sääntelykokonaisuuden teknistä toteutustapaa muutetaan viimeistään sen III vaiheessa siten, että joko lain luvut ja pykälät tai pelkät pykälät numeroidaan juoksevasti (ks. LiVM 3/2016 vp, s. 21). Perehtyminen hallituksen esitykseen vahvistaa käsitystä omaksutun säädösteknisen mallin ongelmallisuudesta. Myös kieliasultaan hallituksen esityksen sisältämät lakiehdotukset ovat paikoin ainakin tavalliselle kansalaiselle lähes käsittämättömät (esim. 1. lakiehdotuksen III osan 2 luvun 2 a §. Puolestaasiointi). Kun kyse on yleislaista, jota sovelletaan liikenteen palveluihin, tulisi lain olla sekä

muodoltaan että sisällöltään ymmärrettävä. Pidän perusteltuna, että perustuslakivaliokunta uudistaa tämän esityksen käsittelyn yhteydessä kannanottonsa omaksutun sääntelytekniikan ongelmallisuudesta (PeVL 46/2016 vp, s. 8-9).

Hallituksen esitys sisältää laajahkon esityksen suhdetta perustuslakiin koskevan perustelujakson (s. 350-368), joka näyttää perustuvan pääosin perustuslakivaliokunnan käytännön asianmukaiseen huomioon ottamiseen. Rajoitun siten seuraavassa joihinkin täydentäviin näkökohtiin. Ottaen huomioon käytettävissä olleen ajan ja esityksen laajuuden ei lausuntoani ole ymmärrettävänä hallituksen esitykseen sisältyvien 59 lakiehdotuksen tyhjentäväksi valtiosääntöoikeudelliseksi arvioksi.

2. Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Ensimmäisen lakiehdotuksen IV osan 4 luvussa ehdotetaan säädettäväksi julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle toimijalle. Ehdotuksia on tältä osin arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Luvun 1 §:n mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto voisi liikenteen lupa-, rekisteri- ja valvontaviranomaisena sopimuksella siirtää yksityiselle tai julkiselle palveluntarjoajalle ”omaa toimintaansa tukevia avustavia tehtäviä taikka muita jäljempänä erikseen määriteltyjä hallintotehtäviä”. Säännöksen mukaan tehtävien siirtäminen tapahtuisi sopimuksella. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut, että viranomaista avustavia tehtäviä voidaan sopimuksella siirtää muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi (ks. PeVL 11/2006 vp, s. 2, PeVL 47/2005 vp, s. 6). Kun mahdollisuudesta siirtää tehtäviä sopimuksella säädetään laissa, riittää sääntely täyttämään perustuslain 124 §:n vaatimuksen julkisten hallintotehtävien siirtämisestä lain nojalla.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan siirrettävät avustavat tehtävät on yksilöity IV osan 4 luvun 3 §:n 1-3 momentissa. Siirrettävät muut erikseen määritellyt hallintotehtävät olisi yksilöity saman pykälän 4-5 momentissa ja luvun 6 §:ssä. Säännökset täsmentävät varsin yleisluonteiseksi jäävää luvun 1 §:ää. Tehtävissä ei ole kyse miltään osin merkittävästä julkisen vallan käytöstä, eivätkä ne luonteensa puolesta ole myöskään sellaisia, joiden siirtäminen vaa-

rantaisi perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Tältä osin merkitystä on luvun 2 §:n yleisillä säännöksillä, joissa rikosoikeudellinen virkavastuu selvästi osoitetaan kuuluvaksi kaikkiin julkisia hallintotehtäviä suorittaviin henkilöihin, sekä 4 §:n säännöksillä palveluntarjoajaan kohdistuvista vaatimuksista.

Edellä esitetyn perusteella ehdotetut säännökset tehtävien siirtämisestä muille toimijoille eivät ole ongelmallisia perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Kiinnitän tässä yhteydessä huomiota kuitenkin ehdotettuun IV osan 4 luvun 5 §:ään, jossa säädettäisiin asioista, joista olisi sovittava palveluntarjoajan kanssa tehtävässä sopimuksessa. Luettelon 7) kohdan mukaan sopimuksessa olisi sovittava valvonnan palveluntuottajalle asettamista vaatimuksista ja havaituista puutteista ja laiminlyönneistä aiheutuvista seuraamuksista. Luettelon 8) kohdan mukaan sopimuksessa olisi sovittava myös palveluntarjoajan ilmoitusvelvollisuudesta sellaisista muutoksista tehtävien hoitamisessa, joilla voi olla olennaista vaikutusta tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen. Pidän mainituista seikoista sopimista ongelmallisena. Kysymys valvonnasta ja puutteista ja laiminlyönneistä aiheutuvista seuraamuksista on selkeästi sellainen julkisen vallan käyttöä koskeva asia, joka ei voi perustua pelkästään sopimuksen varaan. Sama koskee ilmoitusvelvollisuutta. Säännökset antavat tältä osin jossain määrin harhaanjohtavan kuvan. Pykälän 2 momentin mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto voi irtisanoa tai purkaa sopimuksen, jos palveluntarjoaja ei enää täytä siihen kohdistuvia yleisiä vaatimuksia tai jos palveluntarjoaja olennaisesti laiminlyö sopimuksessa sovittujen tehtävien suorittamisen tai muutoin rikkoo sopimusta tai toimii olennaisesti tai toistuvasti lainvastaisesti. Lisäksi luvun 7 §:ssä säädettäisiin suoraan Liikenteen turvallisuusviraston harjoittamasta palveluntarjoajien toiminnan valvonnasta. Nämä vaatimukset kohdistuvat palveluntarjoajaan suoraan lain perusteella, eivätkä ne ole niin ollen sovittavissa. Sama koskee ilmoitusvelvollisuutta, joka asetetaan palveluntarjoajalle suoraan 5 §:n 3 momentissa.

3. Henkilötietojen suoja

Ensimmäisen lakiehdotuksen V osa sisältää säännökset liikenneasioiden rekisteristä. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluihin sisältyy yksityiskohtainen esitys sääntelyn suhteesta perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuihin yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (s. 354 ss.). Ehdotukset näyttävät tältä osin pääsääntöisesti vastaavan perustuslakivaliokunnan tulkintalinjaa.

Puutun tässä ainoastaan yhteen yksityiskohtaan. Lain V osan 2 luvun 6 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tietojen säilyttämisestä ja poistamisesta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään pitänyt tietojen säilytysaikaa yhtenä henkilötietojen kannalta tärkeänä sääntelykohteena, josta perustuslain 10 §:n 1 momentin johdosta on säädettävä lailla (ks. esim. PeVL 3/2014 vp, s. 2, PeVL 70/2014 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan tietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietosuojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita (esim. PeVL 54/2010 vp, s. 2-3). Ehdotetun 6 §:n 2 momentin mukaan liikennevälineen tiedot säilytetään pysyvästi. Lisäksi 3 momentin mukaan rekisterissä oleva tieto voidaan jättää poistamatta, jos tieto on välttämätön rekisterinpitäjän tehtävien hoitamiseksi. Viimeksi mainittu momentti tarkoittaisi, että rekisterinpitäjä voisi poiketa kattavasti tietojen säilyttämistä ja poistamista koskevista määräajoista, jos se katsoo tämän välttämättömäksi rekisterinpitäjän tehtävien hoitamiseksi. Näin laaja, käytännössä rajoitukseton, poikkeamismahdollisuus yleisestä tietojen poistamisvelvollisuudesta on nähdäkseni ongelmallinen perustuslain 10 §:n 1 momentin tarkoitetun henkilötietojen suojan kannalta.