Juha Lavapuro 17.11.2017
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys HE 145/2017 vp laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä

Tausta ja sääntelytekniikka

Esityksellä ehdotetaan muutettaviksi liikenteen palveluista annettua lakia ja tähän liittyen viittäkymmentäkahdeksaa muuta lakia. Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys edustaa toista osaa niin sanotussa liikennekaarihankkeessa. Hankkeen ensimmäistä vaihetta (ks HE 161/2016 vp) koskeneet lakiehdotukset on jo säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 46/2016 vp). Samalla ehdotettu liikennekaari nimettiin liikenteen palveluista annetuksi laiksi. Tätä lakia täydennetään nyt siis siten, että laki kattaisi koko liikennejärjestelmän. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2018 lukuunottamatta puolesta-asiointia koskevaa liikenteen palveluista annetun lain muutosta, joka on kuitenkin tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

Esityksen tavoitteena on kehittää asiakaslähtöistä liikenteen kehittämistä palveluna. Tällainen tavoite – sikäli kuin se edistää julkisen liikenteen käytettävyyttä ja liikennejärjestelmän toimintaa – vaikuttaisi sinänsä myönteiseltä myös perusoikeuksien näkökulmasta. Näin on ainakin siltä osin kuin esitys parantaa julkisen liikenteen ja muiden liikennepalveluiden käytettävyyttä ja niin ollen myös liikkumisvapauden tosiasiallisia toteutumisedellytyksiä. Esityksen tarkoituksena lienee myös parantaa liikenteeseen liittyvän elinkeinonharjoittamisen edellytyksiä, mitä voidaan pitää perustuslain 18 §:n kannalta myönteisenä.

Esityksen tavoitteena on myös ”sujuvoittaa” sääntelyä ja mahdollistaa sekä liikenteen palvelumarkkinoiden” helpompi tarkastelu ”yhtenä kokonaisuutena” että sääntelyn tarkoituksenmukaisuuden ja toimijoiden tasapuolisten toimintaedellytysten arviointi. Tällaisetkin tavoitteet ovat sikäli myönteisiä lainsäädännön ymmärrettävyyden kannalta. On tosin vähintäänkin epäselvää, kuinka hyvin tässä tavoitteessa on onnistuttu. Lopputuloksena on 878 sivun mittainen hallituksen esitys, johon sisältyy 58 lakiehdotusta, ja jossa 1 lakiehdotuksessa omaksuttu osa- ja lukuperustainen säännösjaottelu on omiaan johtamaan lähinnä sekaannuksiin. Uudistus on jaettu lisäksi kolmeen eri osaan. Käsillä oleva ehdotus täydentää ensimmäistä osaa ja ilmeisesti tämän jälkeen on vielä tulossa kolmas osauudistus.

Ei myöskään ole aivan selvää, mitä sääntelyn sujuvoittamisella halutaan oikeastaan tarkoittaa. Pikemminkin esitys vaikuttaa – yhdessä jo hyväksytyn samaan kokonaisuuteen kuuluvan liikennekaarihankkeen ensimmäisen vaiheen kanssa – teknisiltä ratkaisuiltaan – hyvinkin vaikeaselkoiselta ja tässä mielessä epäsujuvalta sääntelyltä. Asiantilaa ei paranna myöskään se, että esitys pursuaa konsulttikielelle tyypillisiä viittauksia erilaisiin ekosysteemeihin, palveluoperaattoreihin, asiakasrajapintoihin, omadataan ja vastaaviin. Eri asia sitten on, että sääntely itsessään saattaa mm. digitalisaation ja tiedon hyödynnettävyyden kautta sujuvoittaa asiointia ja päätöksentekomenettelyä.

Hallituksen esityksessä vaikeaselkoisuus on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä myös sen vuoksi, että ehdotetut muutokset liikennepalvelulakiin noudattavat perustuslakivaliokunnan jo uudistuksen 1 vaiheessa kritisoimia ratkaisuja, jossa laki perustuu säädöstekniseti osa- ja lukuperustaiseen jaotteluun ja jossa säännösten numerointi alkaa jokaisen luvun alusta uudelleen. Perustuslakivaliokunta piti tällaista sääntelytekniikka sekä sekaannuksia aiheuttavana ja vaivalloisena. Omaksutun ratkaisun vuoksi sääntely on jopa asiantuntijoille vaikeasti hahmotettavissa. Valiokunta piti vahvasti suositeltavana ratkaisua, jossa säännökset numeroidaan juoksevasti myös osa- ja lukuperusteisesti jaotellussa laissa (ks. PeVL 46/2017 vp). Kysymys on merkittävin osin myös elinkeinovapauden edellytyksiin ja siten perusoikeuksiin liittyvästä sääntelystä, johon liittyy vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta samoin kuin hyvästä lainkirjoittamistavasta (ks. esim. PeVL 9/2004 vp).

Se, että nyt ehdotetuissa muutoksissa on omaksuttu aiemmassa liikennekaariehdotuksessa omaksuttu ja vaikeaselkoiseksi omaksuttu ratkaisu, johtuu varmaankin siitä, ettei mietintövaliokunta perustuslakivaliokunnan vahvasta suosituksesta huolimatta ryhtynyt muuttamaan lain säännösten numerointia tässä suhteessa. Lopputulos on siten edelleen hyvin sekava. Ottaen huomioon, että kysymys on elinkeinovapauden ja muiden perusoikeuksien kannalta merkittävästä sääntelystä, valiokunnan olisi syytä edelleenkin kiinnittää tähän ongelmaan huomiota ja tarpeen vaatiessa edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy toimenpiteisiin liikennepalvelulain sääntelytekniikan korjaamiseksi.

Asia on merkityksellinen myös perustuslain 74 §:n mukaisen lakien perustuslainmukaisuuden valvontatehtävän kannalta. Oman käsitykseni mukaan esityksen teknisistä ratkaisuista, sääntelyn pirstaleisuudesta ja samaa lakia koskevan kokonaisuudistuksen vaiheittaisuudesta seuraa, että kokonaisuuden valtiosääntöoikeudellinen arviointi on muodostumassa hyvin hankalaksi ellei mahdottomaksi.

Esityksen suhde EU:n tietosuoja-asetukseen

Esitys on tarkoitettu tulemaan voimaan heinäkuussa 2018, puolesta-asiointia koskeva sääntely kuitenkin vasta 2019. Joka tapauksessa liikennepalvelulain kokonaisuus tulisi toisin sanoen voimaan vasta sen jälkeen, kun EU:n tietosuoja-asetuksen soveltaminen on alkanut. Hallituksen esityksessä oleva henkilötietoja koskeva sääntely sijoittuu tietosuoja-asetuksen soveltamisalan piiriin. Kuten perustuslakivaliokuntakin on usein todennut, tietosuoja-asetus on EU:n säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa, ja joka saa ristiriitatilanteissa etusijan suhteessa kansallisiin säännöksiin Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. myös esim. PeVL 51/2014 vp, s. 2/II). Siltä osin kuin asia kuuluu unionin lainsäädännön soveltamisalaan, tietosuoja-asetus on ensisijaista myös silloin, kun nyt ehdotetussa liikennepalvelulaissa on säädetty asiasta toisin.

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä ei nykyisellään ole arvioida lakiehdotusten suhdetta EU:n oikeuteen. Toisaalta käsiteltävänä olevan asian EU-oikeudellinen kytkentä on syytä ottaa huomioon lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arviossa. Tällöin merkitystä voidaan antaa myös EU:n perusoikeuskirjan vaatimuksille.

Mitä tulee henkilötietojen suojaan, perustuslakivaliokunta on viime aikaisessa käytännössään varsin usein todennut, ettei estettä ole sille, että perustuslaista tähän asti johtuneet henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös asianmukaisesti laaditulla yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (ks. myös PeVL 5/2017 vp, s. 9, PeVL 38/2016 vp, s. 4, PeVL 54/2010 vp, s. 2/I—II). Tällöinkään valiokunta ei kuitenkaan ole täsmentänyt, mitä se luonnehdinnallaan ”joiltain osin” oikeastaan tarkoittaa. Esityksessä on tältä osin lähdetty liikkeelle siitä, että kansallista erityissääntelyä tarvitaan tarkentamaan tietosuoja-asetuksen sääntelyä asetuksen antaman liikkumavaran puitteissa, kun otetaan huomioon liikenneasioiden rekisterin erityispiirteet viranomaisen perusrekisterinä sekä perustuslain ja perustuslakivaliokunnan käytännöstä ilmenevät vaatimukset henkilötietojen suojaa koskevalle sääntelylle. Tämä ratkaisu saattaa sinänsä olla asianmukainen. Se ei kuitenkaan perustu sellaiseen valiokunnan valtiosääntöoikeudelliseen arvioon, jossa olisi samaan aikaan tarkasteltu EU:n tietosuoja-asetuksen merkitystä erityisesti ottaen huomioon sen jättämä kansallinen liikkumavara.

Toistan tämän vuoksi jo aiemmin valiokunnalle esittämäni käsityksen siitä, että valiokunnan tulisi kiirehtiä tietosuoja-asetuksen kansalliseen täytäntöönpanoon liittyvän yleisen tietosuoja-asetuksen saattamista eduskunnan käsiteltäväksi. Siihen asti, kunnes valiokunta on saanut kunnolla muodostettua valtiosääntöoikeudellisen kannan tietosuoja-asetuksen ja siihen liittyvän kansallisen lainsäädännön ja yleisemminkin henkilötietojen suojan suhteesta perustuslakiin, olisi syytä lähteä siitä, että tämänkin asian yhteydessä tehtävät tulkintakannanotot syntyvät nyt käsillä olevassa jokseenkin hankalassa tulkintatilanteessa eikä niiden perusteella ole syytä vetää pitkälle meneviä johtopäätöksiä tulevaisuuden tulkintatilanteita silmälläpitäen.

Muut valtiosääntöoikeudelliset merkitykselliset kysymykset

Esityksen keskeiset valtiosääntöoikeudelliset kysymykset liittyvät paitsi perustuslain 18 §:ssä tarkoitettuun elinkeinovapauteen ja perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuun hallintotehtävien antamiseen muulle kuin viranomaiselle myös perustuslain 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Lisäksi esitykseen sisältyy eräitä muita yksittäisiä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä mm. viranomaisten toimivaltasääntelyyn liittyen. Keskeisimmät oikeudelliset tulkintaongelmat koskevat henkilötietojen suojaa, mihin liittyy edellä esitetyllä tavalla merkittäviä haasteita lainsäädännön muutostilasta johtuen.

Esitykseen sisältyy asianmukaisen laajat säätämisjärjestysperustelut, joissa on asianmukaisesti otettu huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö. Minulla ei ole säätämisjärjestysperusteluissa esitettyyn juurikaan huomautettavaa. En lausunnossani ryhdy enemmälti toistamaan säätämisjärjestysperusteluissa esitettyä, mutta esitän joitakin täydentäviä näkökohtia.

Perustuslain 124 §

Liikennepalvelulaki perustuu monelta osin markkinaehtoiselle toiminnalle, johon kuintenkin sisältyy myös sääntelyä, jokta tarkoittaa julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Tätä tarkoittavat säännökset on sisällytetty IV osan 4 lukuun. Lisäksi liikennepalvelulakiehdotukseen sisältyy eräitä muita, erityiseen ammattitaitoon liittyviä säännöksiä, joita voidaan perustuslain 124 §:n kannalta merkityksellisinä. Tällaista sääntelyä liittyy muun muassa henkilöstön vaatimusten mukaisuuden arviointiin liittyvän osaamisen arvioinnissa hyödynnettäviä kokeen ja näytön vastaanottajia tai koulutusorganisaatioita koskeviin säännöksiin. (tieliikenteen osalta II osan 3 luku, rautatieliikenteen osalta II osan 8 luku, merenkulun osalta 11 luku ja ilmailun osalta 13 luku). Lisäksi henkilöstön terveydentilan arvioinnin suorittavat IV osan 3 osassa tarkoitetut hyväksytyt lääkärit, psykologit ja asiantuntijaorganisaatiot eli rautatieliikenteen osalta rautatielääkäri ja rautatiepsykologi (IV osan 3 luvun 1 ja 2 §), merenkulun osalta merimieslääkäri (IV osan 3 luvun 3 §) ja ilmailun osalta ilmailulääkäri ja ilmailulääketieteen keskus (IV osan 3 luvun 4 §).

Siirrettäviä tehtäviä ei laajennettaisi, mutta ne voisivat koskea aiempaa useampaa liikennemuotoa, sillä kaikissa lakiin koottavissa laeissa ei ole ulkoistusta koskevia säännöksiä. Ehdotukset eivät näyttäisi merkitsevän laadullista laajennusta nykyisin voimassa olevassa lainsäädännössä oleviin vastaaviin tehtäviin, vaan kyse on lähinnä jo olemassa olevien yksityisille annettujen julkisten hallintehtävien soveltamisalan laajennuksesta nykyistä useampaan liikennemuotoon. Sääntelyssä noudatettava sopimusperusteisen siirtämisen ei sekään muodostu perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön valossa ongelmalliseksi (PeVL 27/2014 vp, s. 3) ottaen huomioon, että laissa näyttäisi olevan riittävät säännökset muutoksenhausta, virkavastuusta, tehtävistä, valvonnasta ja sopimuksen irtisanomisesta oli säädetty laissa. Perustuslain edellyttämän tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen kannalta merkitystä on myös sillä, että esityksen perusteluiden valossa esimerkiksi jo olemassaoleva sopimusrekisteröintimalli on edistänyt erityisesti ajoneuvojen rekisteröintipalvelujen saatavuutta ja vaivattomuutta.

Jonkinasteinen ongelma näyttäisi kuitenkin liittyvän IV osan 4 luvun 5 §:n 1 momentin 7 kohdan säännökseen siitä, että palveluntarjoajan kanssa tehtävässä sopimuksessa on sovittava ainakin valvonnan palveluntuottajalle asettamista vaatimuksista ja havaituista puutteista ja laiminlyönneistä aiheutuvista seuraamuksista. Perustuslain 124 §:n ja 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen vuoksi on kuitenkin nähdäkseni selvää, ettei tällaisella sopimuksella voi poiketa julkisen hallintotehtävän siirtämiseen liittyvistä virkavastuuta ja hyvän hallinnon periaatteita koskevista sen paremmin kuin muistakaan lakisidonnaisuuden vaatimuksista. Ehdotus on tältä osin omiaan johtamaan epäselvyyteen siitä, mitä vaatimuksia ja seuraamuksia mainitulla kohdalla oikeastaan tarkoitetaan.

Siirrettävät tehtävät eivät myöskään näyttäisi sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antamista muulle kuin viranomaiselle. Ehdotukset eivät nähdäkseni ainakaan ilmeisen selvästi muodostu perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisiksi.

Henkilötietojen suoja

Tietojen luovuttaminen tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaan

Liikennepalveluihin liittyviä henkilötietoja kerättäisiin ja luovutettaisiin mm. tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaan. 1. lakiehdotuksen V osan 1 luvun 1 §:ssä olevan liikenneasioiden rekisterin sisältöä ja käyttötarkoitusta koskevan säännöksen mukaan liikenneasioiden rekisteriä pidetään paitsi liikenteen lupien ja muiden oikeuksien myöntämiseksi ja valvomiseksi, liikenteen turvallisuuden parantamiseksi, liikennevälineiden ja niihin liittyvän verotuksen ja kiinnitysten yksilöimiseksi, ympäristöhaittojen vähentämiseksi, liikkumispalveluiden kehittämisen sekä niiden käyttämisen edistämiseksi ja liikenteen viranomaispalvelujen tuottamiseksi ja kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi, myös *tutkimus- ja kehittämis- ja innovaatiotoiminnan mahdollistamiseksi ja henkilön omien tietojen hallintaan (omadata) perustuvien palveluiden kehittämisen edistämiseksi.* Saman osan ja luvun 2 §:ssä säädetään liikenteen turvallisuusviraston tiedonsaantioikeuksista.

Rekisterin tietosisällöistä säädettäisiin 2 luvussa. Osin kysymys on myös arkaluonteisista tiedoista. Esimerkiksi henkilölupaa koskevina tietoina rekisteriin saadaan V osan 2 luvun 4 §:n 1 momentin 5 kohdan perusteella tallentaa terveydentilatietoja.

Henkilötietojen luovuttamisesta säädetään V osan 3 luvussa. Luovuttaminen olisi mahdollista muassa tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaan (V osan 3 luvun 5§). Ehdotukset näyttäisivät täyttävän perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytetyt henkilötietojen sääntelyä koskevat vaatimukset, mukaan lukien täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Luovuttamisen osalta voidaan todeta, että perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti edellytetty, että henkilörekisteriä koskevista säännöksistä käy selvästi ilmi, mitä tietoja ja missä tarkoituksessa voidaan luovuttaa samoin kuin tietoihin oikeutettujen piiri (ks. PeVL 60/2010 vp, s. 5 ja siinä mainitut lausunnot PeVL 42/2010 vp, s. 3, PeVL 14/2002 vp, s. 2—5 ja PeVL 74/2002 vp, s. 4—5).

Esityksen säätämisjärjestysperystelujen mukaan luovuttaminen koskisi tarkasti rajattuja tietoja, joiden saatavuutta puoltaa yleinen etu. Kyseessä olisi luvanvaraiseen ammatinharjoittamiseen liittyvät tiedot: intressipunninnassa näiden tietojen saatavuuden turvaaminen on vahvempi intressi kuin kyseisten henkilötietojen suojaaminen. Esityksen perusteella muodostettaisiin varsin laaja henkilörekisteri, jonka ensisijaiset käyttötarkoitukset liittyisivät julkisiin intresseihin kuten liikenneturvallisuuden ylläpitämiseen, mutta josta voitaisiin kuitenkin siirtää tietoja myös yksityisille tahoille liiketoiminnan yksityisiä intressejä palveleviin tarkoituksiin.

Tältä osin varsinkin V osan 3 luvun 5 §:n säännös on merkittävä, koska sen perusteella rekisteriin tallennettaisiin myös arkaluonteisia terveydentilaa koskevia tietoja. Tärkeää tässä suhteessa on, että salassapidettäviä tietoja saisi luovuttaa ainoastaan henkilön suostumuksella tai sellaisessa muodossa, että niitä ei voida yhdistää yksittäiseen henkilöön. (Ks. myös PeVL 3/2009 vp, s. 3/II). Rikos- ja sakkorekisteristä saatuja tietoja ei saisi saman pykälän mukaan luovuttaa kuin sellaisessa muodossa, ettei niitä voida yhdisrtää yksittäiseen henkilöön. Kyse ei toisin sanoen olisi tällöin henkilötietojen luovuttamisesta.

Tällainen sääntely on henkilötietojen suojan kannalta sinänsä asianmukaista joskin sääntely ei näyttäisi riittävän tarkasti määrittelevän, miten turvallisuusviraston on varmisgettava, ettei luovutettavia tietoja voida yhdistää yksittäiseen henkilöön. Jos ja kun sääntely viittaa tietojen anonymisointi, tulisi samalla edelltytää, että tiedot käsitellään tällöin tavalla, jonka seurauksena henkilön tunnistaminen estyy peruuttamattomasti. Rekisterinpitäjän olisi tällöin toiminnassaan syytä velvoittaa ottamaan huomioon kaikki kohtuudella toteutettavissa olevat keinot, joita joko rekisterinpitäjä tai jokin kolmas osapuoli voi käyttää tunnistamiseen. (ks. myös anonymisointia koskeva EU:n tietosuojaryhmä 29:n lausunto 5/2014).

Ns. omadataa koskeva sääntely

Esityksessä viitataan useissa kohdin (ks. esim. 2.1.1.8, 4.1.2.1,4.4.4.1, sekä 1 lakiehdotuksen V osan 1 luvun 1 §:n 3 momentin säännös rekisterin sisällöstä ja rekisteriselosteesta sekä saman osan saman luvun 7 ja 8 §:n perustelut). Oma data (My Data) on esityksen perustelujen mukaan ”henkilökeskeinen lähestymistapa henkilötiedon hallintaan ja käsittelyyn”. Omadatan keskeiset periaatteet ovat yksilöiden oikeus ja mahdollisuus hallita omaa dataansa, henkilötiedon kattava ja käytännöllinen saatavuus sekä henkilötiedon hallinnan hajauttaminen ja yhteentoimivuus. Samoin omadata-ajattelun sanotaan mahdollistavan konkreettisesti yksilön henkilötietolainsäädännön mukaisten oikeuksien toteuttaminen. Keskeistä on henkilön mahdollisuus siirtää tietojaan uudelleen käytettävässä muodossa itselleen, määräämäänsä paikkaan tai valtuuttamaansa palveluun hyödynnettäväksi.

Kyse on siten perusoikeutena turvatun henkilötietojen suojan lähikäsitteestä, joka ei kuitenkaan ole sen kanssa identtinen. Kaikki henkilötieto ei ole omadataa eikä henkilötietojen käsittely tapahdu kaikilta osin omadata-ajattelun mukaisesti. Tämä on todettu myös perusteluissa, joissa todetaan, että ”kaikki henkilötieto ei kuitenkaan muutu oma-

dataksi eikä ole tarkoituksenmukaista, että rekisteröidyt voisivat hallita tietoja omista rikkomuksistaan. Tämän mukaisesti 8 §:ssä säädettäisiin että oma datan ulkopuolelle rajattaisiin tiedot, jotka on saatu rikos- tai sakkorekisteristä sekä valvonta- ja seuraamustiedot."

Omadata/Mydata ei olekaan oikeudellinen käsite. Sitä voidaan ehkä paremminkin luonnehtia digitaalisia markkinoita silmälläpitäen luoduksi henkilötietojen käsittelyä koskevaksi uuskäsitteeksi, jossa on pyritty yhdistämään yhtäältä ihmiskeskeiseksi luonnehdittu yksilöllinen näkökulma henkilötietoihin ja toisaalta henkilötietojen hyödynnettävyyttä koskevat taloudelliset intressit siten, että henkilötiedot voitaisiin paremmin ymmärtää vaihdannan välineinä. Tällaisenaan käsite poikkeaa varsinkin siitä valtiosääntöoikeudellisesta ja unonioikeudellisesta lähtökohdasta, jonka mukaan henkilötietojen suoja on ennen muuta yksityiselämän suojaan kytkeytyvä perus- ja ihmisoikeus, josta on säädettävä tietyllä tarkkuudella ja jota voidaan tietyin edellytyksin rajoittaa ja jonka toteutuminen varmistetaan täsmällisellä sääntelyllä ja tehokkaalla valvonnalla. Nyt esitetyssä lakiehdotuksessa omadatan käsitettä on käytetty varsinkin asiayhteyksissä, joissa on oikeudellisesti kysymys henkilötietojen suojan kannalta keskeisestä tiedollisesta itsemääräämisoikeudesta ja muun muassa oikeudesta siirtää omat henkilötiedot järjestelmästä toiseen (tietosuoja-asetuksen 20 artiklan mukainen ns. data portability). Nähdäkseni perusoikeusherkän ja voimassa olevaan EU-oikeuteen kytkeytyvän sääntelyn alueella tulisi suhtautua pidättyvästi siihen, että vakiintuneet ja voimassaolevaan oikeuteen perustuvat käsitteet korvataan lainsäädännössä selvästi epätäsmällisemmillä ja tulkinnallisiin epäselvyyksiin herkästi johtavilla uuskäsitteillä. Omadataan liittyy sekin piirre, että se on herkästi sekoitettavissa datan omistajuuteen ja siihen liittyvään ajatukseen omaisuudensuojaan kytkeytyvästi tietosuoja-ajattelusta, mistä henkilötietojen suojassa ei eurooppalaisessa katsannossa luonnollisestikaan ole kysymys. Jos tarkoituksena on lisätä ihmisten tiedollista itsemääräämisoikeutta ja turvata henkilötietojen suojan perustuslainmukainen käsittely, hyvän lainvalmistelutavan mukaista olisi tuoda asia tässä muodossa mahdollisimman selvästi esille. Tällainen sääntely ei myöskään olisi esteenä sille, että elinkeinonharjoittamisessa omaksuttaisiin esimerkiksi markkinointitarkoituksessa mitä erilaisimpia dataan liittyviä käsitteitä kuten esimerkiksi omadata.

Oikeusturva

1. lakiehdotuksen VI osan 1 luvun 6 §:ssä säädetään muutoksenhausta hallinto-oikeuteen. Säännöksessä on lueteltu ne päätökset, joista saa hakea muutosta hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Ehdotus on perustuslain 21 §:n kannalta jossain määrin ongelmallinen. Omaksutusta sääntelytekniikasta johtuu, että luettelon ulkopuolelle voi jäädä sellaisiakin päätöksiä, joihin tulee perustuslain tai hallintolain mukaan saada hakea muutosta. Vaikka tällainen muutoksen haun sallivaksi muotoiltu luettelo ei perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan voikaan vaikuttaa eräänlaisena välillisenä muutoksenhakukieltona, vaan hallintolainkäyttölaista, ennen kaikkea sen 5 §:stä, ja viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentista seuraa, onko kulloisessakin päätöksessä kyse valituskelpoisesta ratkaisusta (ks. PeVL 34/2014 vp ja siinä mainitut), asianmukaista olisi, jos sääntelyyn sisältyisi lisäksi erillinen maininta siitä, että muutosta saa hakea myös muuhun liikennepalvelulain nojalla tehtyyn hallintolainnkäyttölain 5 §:ssä tarkoitettuun päätökseen.

Muita seikkoja

Hallituksen esityksen 1 lakiehdotuksen IV osan 1 luvun 4 §:n ehdotetaan säädettäväksi palvelusopimusasetuksessa tarkoitetuista tieliikenteen toimivaltaisista viranomaisista siten, että Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä olisi perussopimuksensa mukaisten jäsenkuntien muodostamalla alueella toimivalta-alueellaan palvelusopimusasetuksessa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen.

Perustuslakivaliokunta on vanhastaan pitänyt lähtökohtana, että erityisesti perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä toimivaltaisen viranomaisen tulisi ilmetä laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti. (Ks. PeVL 49/2014 vp ja siinä mainitut PeVL 9/2014 vp, s. 3/II, PeVL 3/2014 vp, s. 4/I, PeVL 32/2012 vp, s. 6 ja PeVL 2/2012 vp, s. 3). Mm. lausunnossa PeVL 2/2012 vp toimivaltaiseen työvoimaviranomaiseen liittynyttä epätäsmällisyyttä pidettiin säätämisjärjestyskysymyksenä.

Nyt ehdotettu sääntely on edellä lausuttu huomioiden jossain määrin ongelmallinen, kun tietyllä alueella toimivaltainen viranomainen jää riippumaan laissa säädetyn nimenomaisen määräyksen sijaan kuntayhtymän perussopimuksesta ja siitä, mitkä kunnat ovat sen jäsenkuntia.

Juha Lavapuro
professori