OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
erityisasiantuntija Heini Färkkilä
lainsäädäntöneuvos Katri Kummoinen

21.11.2017

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI LIIKENTEEN PALVELUISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISEKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 145/2017 VP)

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi liikenteen palveluista annettua lakia ja tähän liittyen viittäkymmentäkahdeksaa muuta lakia ja kumottaviksi kahdeksan muuta lakia. Kyseessä on toinen osa niin kutsuttua liikennekaarihanketta. Esityksellä koottaisiin liikenteen markkinasääntely yhteen lakiin.

Oikeusministeriö on antanut esitysluonnoksesta sen valmisteluvaiheessa lausuntonsa, jossa esitetyt seikat on pääosin asian jatkovalmistelussa otettu asianmukaisesti huomioon. Oikeusministeriö on niin ikään antanut esittelyluvan esitykseen sisältyvistä oikeusministeriön toimialaan kuuluvista lakiehdotuksista.

Esitysluonnokseen sisältyy useita elinkeinotoiminnan lupia sekä ilmoitusvelvollisuuksia koskevia säännöksiä, jotka ovat merkityksellisiä perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinonvapauden kannalta sekä monia perustuslain 124 §:n kannalta merkityksellisiä säännöksiä yksityisistä viranomaistehtävien hoitajina. Ottaen huomioon, että lakiehdotuksiin liittyvät valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat tulevat arvioiduiksi perustuslakivaliokunnan aikanaan antamassa lausunnossa, oikeusministeriö pitää riittävänä kiinnittää tässä yhteydessä huomiota seuraaviin yksityiskohtiin. Kommentit koskevat 1. lakiehdotusta, ellei toisin ole todettu. Oikeusministeriö toteaa otsikkoasiassa lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

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

Viranomaistehtävän antaminen yksityiselle

Esitys sisältää useita perustuslain 124 §:n kannalta merkityksellisiä säännöksiä, joiden mukaan tiettyjä viranomaistehtäviä voidaan siirtää viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Nämä on koottu pitkälti IV osan 4 lukuun. Perusteluiden mukaan siirrettäviä tehtäviä ei laajennettaisi, mutta ne voisivat koskea aiempaa useampaa liikennemuotoa, sillä kaikissa lakiin koottavissa laeissa ei ole ulkoistusta koskevia säännöksiä. Lisäksi 4 luku sisältää yleiset säännökset Liikenteen turvallisuusviraston siirtämistä lupa- ja rekisteröintitoimintaan liittyvistä avustavista tehtävistä. IV osan 4 luvun lisäksi lakiehdotukseen sisältyy eräitä muita säännöksiä, joilla julkinen hallintotehtävä osoitetaan muulle kuin viranomaiselle.

Perustuslakivaliokunta arvioinee ehdotettuja säännöksiä aikanaan antamassaan lausunnossa, joten oikeusministeriö ei tässä lausunnossaan arvioi ehdotettujen säännösten perustuslainmukaisuutta.

Yksityiskohtana mainittakoon, että IV osan 4 luvun 3 §:ssä säädettäisiin, että Liikenteen turvallisuusvirasto voi siirtää seuraavat lupa- ja rekisteröintitoimintaan liittyvät avustavat tehtävät: 1) hakemusasiakirjojen ja rekisteri-ilmoitusten vastaanottaminen; 2) tietojen tallentaminen rekisteriin; 3) asiakirjojen lähettäminen digitoitavaksi ja arkistoitavaksi Liikenteen turvallisuusvirastolle; 4) todistusten, asiakirjojen ja tunnisteiden tuottaminen ja antaminen asiakkaalle sekä palautettavan kortin tai luvan vastaanottaminen; 5) tehtäviin liittyvien maksujen kerääminen ja välittäminen Liikenteen turvallisuusvirastolle; 6) hakemusmenettelyihin ja rekisterinpitoon liittyvä neuvonta ja tietojen välittäminen sekä 7) muut vastaavat tekniset tehtävät. Perusteluiden mukaan kyseiset tehtävät voisivat kuulua Liikenteen turvallisuusviraston hoidettavaksi joko ehdotetun lain nojalla tai muun lainsäädännön nojalla.

Mainittu säännös on hyvin avoin sen mahdollistaessa kaikkien mainittujen Liikenteen turvallisuusviraston lupa- ja rekisteröintitoimintaan liittyvien avustavien tehtävien siirron. Epäselväksi jää, mitä kaikkea nämä muuhun lainsäädäntöön perustuvat Liikenteen turvallisuusviraston lupa- ja rekisteröintitehtävät pitävät sisällään ja onko nämä kaikki huomioitu säätämisjärjestysperusteluissa ja tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa.

Edelleen saman säännöksen 2 momentin mukaan ”palveluntuottaja ei saa käsitellä sellaisia hakemuksia tai rekisteri-ilmoituksia, joihin liittyy rekisteröinnin ja luvan myöntämisen edellytysten täyttymisen arviointia tai liikennevälineen lopullista poistoa rekisteristä, vaan sen tulee siirtää asia Liikenteen turvallisuusviraston ratkaistavaksi.” Perusteluiden mukaan ”tehtäviä suorittava henkilö neuvoisi asiakasta ottamaan yhteyttä Liikenteen turvallisuusvirastoon, mikäli hakemuksen tai rekisteri-ilmoituksen tallettamista ei voisi viedä loppuun.” Hakemusten ja rekisteri-ilmoitusten

käsittely pitää sisällään myös esimerkiksi niiden vastaanottamisen, joten momentissa mainittu rajaus vaikuttaa epätäsmälliseltä.

Lupasääntely ja valvonta

Esityksessä lakiin liikenteen palveluista keskitettäisiin useita elinkeinotoiminnan lupia ja ilmoitusvelvollisuuksia koskevia sekä elinkeinotoiminnan valvontaa koskevia säännöksiä, jotka ovat merkityksellisiä muun muassa perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinonvapauden kannalta.

Esityksen IV osan 1 luvun 16 §:n 5 momentissa rajattaisiin, ettei koulutuskeskusten tarkastuksia saa tehdä kotirauhan piiriin kuuluvassa paikassa. Rajaus on sinänsä oikein, mutta säännöksessä tulisi kotirauhan piirin sijaan käyttää mainintaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat, ja lisätä viittaus hallintolain 39 §:ään (vrt. esimerkiksi saman osion 2 luvun 1 §:n 1 momentti).

IV osan 2 luvun 1 §:n 4 momentin mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto voi käyttää valvonnassa ulkopuolisen asiantuntijan apua, jos se on valvonnan toimittamiseksi tarpeellista. Oikeusministeriö korostaa, että pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan kohdistuvan tarkastuksen voi toimittaa vain viranomainen, mistä perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti edellyttänyt säädettäväksi erikseen (esim. 30/2014 vp, 62/2010 vp). Kuitenkin 1 momentin mukaan Liikenteen turvallisuusviraston tarkastusoikeus ei ulotu pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin ja 4 momentin mukaan ulkopuolisia asiantuntijoita voidaan käyttää valvonnassa viranomaisen apuna. Edellytetty rajaus tulee siten 1 momentin kautta. Lisäksi vaikuttaa siltä, että virkavastuusäännöksiä ei ole ulotettu koskemaan näitä ulkopuolisia asiantuntijoita, sillä yleinen virkavastuusäännös IV osan 4 luvun 2 §:ssä koskee vain kyseisessä luvussa tarkoitettuja toimijoita.

Esityksessä on säännöksiä erilaisista viranomaisen myöntämistä toimijoiden hyväksymisestä (esim. II osa 8 luku 2 §:n ja 6 § rautatieliikenteen kuljettajakoulutuksen näytöt vastaanottaa hyväksytty näytön vastaanottaja ja II osa 8 luku 3 § Liikenteen turvallisuusvirasto hyväksyy oppilaitoksen). Näissä ei kuitenkaan ole säännöksiä viranomaisen mahdollisuudesta peruuttaa hyväksyntä. Olisiko tällaisille säännöksille kuitenkin tarvetta? Jos säännös hyväksynnän peruuttamisesta otetaan lakiin, hyväksynnän peruuttamismahdollisuus tulisi sitoa vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että yksityiselle toimijalle annetut huomautukset ja varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen. (PeVL 20/2006 vp, PeVL 27/2012 vp).

Muutoksenhakusäännökset

VI osan 1 luvun 5 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että muihin kuin tämän pykälän 2-4 momentissa sekä 6 ja 7 §:ssä tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua siltä viranomaiselta, joka päätöksen on tehnyt, siten kuin hallintolaissa säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen haettaisiin muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Saman luvun 6 §:ssä puolestaan säädettäisiin, että 1 momentin 7-kohtaisessa listauksessa tarkoitettuihin päätöksiin saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Lähtökohtaisesti laissa ei tulisi olla listauksia päätöksistä, joihin voi saa hakea muutosta, jotta luettelon ulkopuolelle ei jää sellaisia laissa tarkoitettuja päätöksiä, joihin tulisi voida hakea muutosta. Tässä kohdin 6 §:n listaus on kuitenkin perusteltu, sillä 5 §:n 1 momentti sisältää pääsäännön: laissa tarkoitettuihin päätöksiin saa vaatia oikaisua siltä viranomaiselta, joka päätöksen on tehnyt. Näin ollen sääntelyssä ei vaikuttaisi muodostuvan sellaista ongelmaa, että muutoksenhaun ulkopuolelle jäisi laissa tarkoitettuja päätöksiä.

Lakiin omaksuttu oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöalan laajentaminen sekä valituslupasääntely korkeimpaan hallinto-oikeuteen ovat oikeusministeriön suosituksen sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisia.

Liikenneasioiden rekisteri ja tietosuoja

Esityksessä ehdotetaan liikenteen rekistereiden kokonaisuudistusta. Oikeusministeriö on esityksen valmisteluvaiheessa kommentoinut esityksen henkilötietoihin ja tietosuojaan liittyvää sääntelyä.

Lain V osan 2 luvun 6 §:n 3 momentin mukaan liikenneasioiden rekisterissä oleva tieto voitaisiin jättää poistamatta, jos tieto on välttämätön rekisterinpitäjän tehtävien hoitamiseksi. Ehdotettu säännös ulottuu muotoilunsa mukaan myös mainitussa rekisterissä oleviin henkilötietoihin. Säännöksessä ja sen perusteluissa jää avoimeksi, miten sen perusteella säilytettävien henkilötietojen poistamisaika tuosta rekisteristä määräytyy. Epäselväksi jää myös ehdotetun säännöksen suhde mainitun pykälän 1 momentin 6 kohtaan, jonka mukaan tähän rekisteriin merkityt henkilötiedot poistetaan viimeistään 10 vuoden kuluttua henkilön kuolemasta, jollei tietoja ole jo muulla perusteella poistettu. Ehdotettu säännös kaipaa tältä osin selventämistä.

Perusteluissa on todettu tietojen toimittamisen rajapinnan kautta kohdalla, että avoinkaan rajapinta ei tarkoita sitä, että kaikilla olisi pääsy kaikkiin

tietoihin, kuten sen pitääkin olla. Tämä vaatimus näkyy myös asianmukaisesti III osan 2 luvun 4 §:n 2 momentissa, jonka mukaan rajapintojen avaamiseen velvoitettujen palveluntarjoajien on huolehdittava siitä, että avaaminen voi tapahtua palvelun tietoturvan tai yksityisyyden suojan vaarantumatta. Tosin tässä lienee tarkoituksena säätää, että avaaminen voi tapahtua tietoturvan *ja* yksityisyyden suojan vaarantumatta.

Yksityiskohtana todettakoon, että II osan 7 luvun 9 §:n 4 momentti tiedonsaantioikeudesta on muotoiltu epäselvästi siten, että siitä ei selviä, kenen pyynnöstä tietoja on annettava ja kenelle tehdyistä henkilöarvioinneista. Asianmukaisempi muotoilu olisi: ”Rautatiepsykologin pyynnöstä hänelle on kuljettajan suostumuksella ja salassapitosäännösten estämättä annettava kuljettajan psykologista soveltuvuutta koskevat tarpeelliset tiedot tälle aiemmin tehdyistä psykologisista henkilöarvioinneista.”

Muilta osin oikeusministeriöllä ei ole rekistereitä ja tietosuojaa koskevia kommentteja.

Ahvenanmaa

Ahvenanmaan maakuntahallitus -käsitteestä luovuttiin vuoden 2004 voimaan tulleella Ahvenanmaan itsehallintolain muutoksella, ja se korvattiin Ahvenanmaan maakunnan hallituksella (esim. s. 52, s. 520 14 §:n 1 ja 7 kohta).

Esityksen valmistelua selostavasta osiosta ei käy ilmi, onko Ahvenanmaan maakunnan hallitusta kuultu esitysluonnoksesta. Ahvenanmaan itsehallintolain 28 §:n 2 momentin mukaan Ahvenanmaan maakunnan hallitusta on kuultava sille erityisen tärkeästä laista.

Osioon 6.1 Esityksen suhde Ahvenanmaan itsehallintoon oikeusministeriöllä ei ole huomauttamista.

Esityksen Riippuvuus muista esityksistä -osiossa (s. 170, 1. kappale) on todettu, että Ahvenanmaan itsehallinnon kehittämistä käsitelleen komitean loppumietintö, joka on ollut lausuntokierroksella, sisältää muutosehdotuksia myös liikenteen alalta. Tarkennuksena tähän todettakoon, että Ahvenanmaan itsehallinnon kehittämistä käsitelleen komitean loppumietintö, joka on ollut lausuntokierroksella, sisälsi ehdotuksen maakunnan ja valtakunnan välisen toimivallan jaon muuttamiseksi tarkoitetun menettelyn yksinkertaistamiseksi eräiden valtakunnan toimivaltaan kuuluvien alojen osalta, mm. liikenteen alalta. Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa otetaan kantaa komiteaehdotukseen ja siitä saatuun lausuntopalautteeseen.

Esityksen 16. lakiehdotuksessa (laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 13 ja 19 §:n muuttamisesta) 13 §:n osalta on todettu (s. 322), että vesikulkuneuvorekisteri sisällytetään osaksi lain liikenteen

palveluista V osan mukaista liikenneasioiden rekisteriä. Tietojen saamisesta liikenneasioiden rekisteristä säädetään momentin 1 kohdassa, ja momentissa säädettäisiin jatkossa tiedonsaantioikeudesta Ahvenanmaan huvivenerekisteristä. Ahvenanmaan huvivenerekisteri on Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan kuuluva, eikä valtakunnan viranomaisen mahdollisista tiedoksisaantioikeuksista kyseisestä rekisteristä sen vuoksi voida säätää valtakunnan lailla. Sen sijaan valtakunnan viranomaisen mahdollisista tiedoksisaantioikeuksista tai maakunnan tiedoksiantovelvoitteista voidaan säätää maakuntalailla. Vaihtoehtoisesti voisi Ahvenanmaan itsehallintolain 32 §:ssä tarkoitetulla sopimusasetuksella sopia asiasta maakunnan hallituksen kanssa. Sama pätee myös 40. lakiehdotukseen (laki meripelastuslain 14 §:n muuttamisesta), jonka yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 337) todetaan, että "Myös tiedonsaanti Ahvenanmaan osalta huomioitaisiin erikseen.".

Edelleen 59. lakiehdotuksen (Laki öljyvahinkojen torjuntalain 31 §:n muuttamisesta) 31 §:n 4 kohdan osalta on todettava, että valtakunnan lailla ei voida säätää Ahvenanmaan maakunnan viranomaisten tiedoksiantovelvollisuuksista maakunnan mahdollisista rekistereistä suhteessa valtakunnan viranomaisiin tai valtakunnan viranomaisen tiedoksisaantioikeuksista tällaisesta maakunnan viranomaisen ylläpitämästä rekisteristä. Maakuntalailla olisi säädettävä tällaisesta tiedoksiantovelvollisuudesta tai valtakunnan tiedoksisaantioikeudesta. Asiasta on mahdollista myös sopia sopimusasetuksella.

Oikeusministeriö toteaa, että on mahdollisesti Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 1 kohdan ja 59 b §:n vastaista säätää valtakunnan lailla Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaisen viranomaisen unionin oikeudesta johdetuista tehtävistä kuten liikennepalvelulain IV osan 1 luvun 7 §:ssä esitetään säädettäväksi.

Esityksen 10. lakiehdotuksen (laki alusrekisterilain muuttamisesta) 11 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että Ahvenanmaan valtionvirastolle jätettävien muiden asiakirjojen kuin hakemuksen kieli voi olla myös englanti. Itsehallintolain 36 §:n mukaan maakunta on ruotsinkielinen ja muun muassa valtion viranomaisten kieli on ruotsi. Itsehallintolaki ja sen muutokset hyväksytään perustuslainsäätämisjärjestyksessä ja maakuntapäivien suostumuksella (perustuslain 75 §:n 1 mom. ja 120 § sekä itsehallintolain 69 §).

Eräät tiedonantovelvollisuudet (1. lakiehdotuksen III osan 5 luvun 2 § ja I osan 1 luvun 1 §:n 2 ja 5 kohta)

Esityksen 1. lakiehdotuksen III osan 5 luvun 2 §:ään sisältyvät tiedonantovelvollisuudet koskevat välityspalvelun ja yhdistämispalvelun tarjoajia. Välityspalvelu ja yhdistämispalvelu määritellään lakiehdotuksen I osan 1 luvun 1 §:n 2 ja 5 kohdissa. Välityspalvelun määritelmää ehdotetaan muu-

tettavaksi siten, että se ei kattaisi enää valmismatkalaissa (1079/1994) tarkoitettua valmismatkaa. Esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (s. 172) valmismatkoilla tarkoitetaan jatkossa matkapalveluyhdistelmistä annetussa laissa tarkoitettuja matkapaketteja.

Perusteluissa mainitulla matkapalveluyhdistelmistä annettavalla lailla on tarkoitus panna täytäntöön uusi matkapakettidirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/2302), joka on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään 1.1.2018. Direktiivin täytäntöön panemiseksi annettuja säännöksiä on alettava soveltaa 1.7.2018. Mainitun lakiehdotuksen sisältävä hallituksen esitys (HE 105/2017 vp – TaVM 15/2017 vp) annettiin 19.9.2017 ja eduskunta hyväksyi esitykseen sisältyvät lakiehdotukset muuttamattomana 14.11.2017.

Nykyinen käsite "valmismatka" korvataan "matkapaketin" käsitteellä. Edellytyksenä matkapaketin syntymiselle on, että matkustaja hankkii yhdessä samaa matkaa tai lomaa varten vähintään kaksi erityyppistä matkapalvelua. Matkapalveluja ovat paitsi kuljetus ja majoitus myös auton tai eräiden muiden moottoriajoneuvojen vuokraus sekä muut matkailupalvelut. Matkapakettien lisäksi matkapalveluyhdistelmiä ovat yhdistetyt matkajärjestelyt. Laki matkapalveluyhdistelmistä sisältää säännöksiä muun muassa matkanjärjestäjän, matkanvälittäjän sekä yhdistetyn matkajärjestelyn syntymistä edesauttavan elinkeinonharjoittajan ennakkotiedonantovelvollisuudesta matkustajalle. Säännökset pohjautuvat direktiivin säännöksiin, jotka ovat täysharmonisoivia.

Oikeusministeriö kannattaa matkapalveluyhdistelmistä annetun lain soveltamisalaan kuuluvien matkapakettien rajaamista pois välityspalvelun määritelmän piiristä. Lisäksi oikeusministeriön käsityksen mukaan myös yhdistämispalvelun määritelmän piiristä tulisi poistaa mainitut matkapaketit. Lisäksi niin välityspalvelun kuin yhdistämispalvelun määritelmän piiristä olisi tarpeen poistaa mainitun lain soveltamisalaan kuuluvat yhdistetyt matkajärjestelyt, jotta liikennepalvelulain säännökset olisivat tältä osin yhteensopivia matkapakettidirektiivin säännösten kanssa.

Laki rautatiekuljetuslain 8 a §:n muuttamisesta (44. lakiehdotus)

Oikeusministeriö kannattaa rautatiekuljetuslain 8 a §:ään ehdotettavia päivityksiä.