Johannes Heikkonen
Turun Yliopisto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Taustaa

Esityksellä ehdotetaan muutettaviksi liikenteen palveluista annettua lakia ja tähän liittyen viittäkymmentäkahdeksaa muuta lakia. Esitys on toinen osa niin kutsuttua liikennekaarihanketta. Eduskunta on hyväksynyt hankkeen ensimmäiseen vaiheen ja nimennyt uuden lain liikenteen palveluista annetuksi laiksi. Tällä hallituksen esityksellä toteutettaisiin liikennekaarihankkeen toinen osa täydentämällä liikenteen palveluista annettu laki kattamaan koko liikennejärjestelmä. Esityksellä muutettaisiin nykytilaa, jossa liikenteen markkinasääntely on jakautunut useaan eri säädökseen. Ehdotuksessa yhtenäistettäisiin ja linjattaisiin eri liikennemuotoja koskevia säännöksiä tämän viitekehyksen puitteissa.

Esityksen suhde perustuslakiin

Esityksen säätämisjärjestystä koskevissa huomioissa (s. 350-369) on käsitelty laajasti esityksen suhdetta perustuslakiin. Esitystä on tässä suhteessa tarkasteltu muun muassa suhteessa perustuslain 124 §:ssä säädettyyn hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan säännöksen valossa, 12 §:ssä säädetyyn viranomaistietojen julkisuutta koskevaan säännökseen, 10 §:ssä säädettyyn henkilötietojen suojaan, perustuslain 16 §:ssä turvatuun omaisuudensuojaan, 18 §:ssä säädetyyn elinkeinovapauteen ja 80 §:ssä asetettuun lailla säätämisen vaatimukseen.

Monet perustuslain kannalta keskeisimmistä seikoista esityksessä koskeva erityisesti henkilötietojen suojaa. Tätä koskevat tarkastelut on kuitenkin jätetty tämän lausunnon ulkopuolelle. Sen sijaan pyrin edellä keskittymään esityksen tarkastelemiseen muiden säätämisjärjestyksen kannalta olennaisten perustuslaillisten kiinnekohtien osalta.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Nyt käsillä olevan lain IV osan 4 luvun 4 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi siitä, mitä tehtäviä Liikenteen turvallisuusvirasto voisi hankkia ulkopuolisilta palveluntarjoajilta. Siirrettäviä tehtäviä ei ehdoteta laajennettaviksi siitä, mitä on jo tiettyjen liikennemuotojen osalta ollut voimassa, mutta nämä mahdollisuudet ehdotetaan laajennettavan koskemaan myös niitä liikennemuotoja, joita koskevissa laeissa ei aiemmin ole ollut ulkoistusta koskevia säännöksiä.

Liikenteen turvallisuusviraston lupa- ja rekisteröintitoiminnassa on kyse perustuslain 124 §:n tarkoittamasta julkisesta hallintotehtävästä. Perustuslain 124 §:n 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. Julkisten hallintotehtävien sopimusperusteinen siirtäminen on mahdollista perustuslain 124 §:n mukaan silloin, kun tehtävänannolle asetetut valtiosääntöiset edellytykset täyttyvät ja sopimuksen tekemiselle on osoitettavissa asianmukainen laintasoinen valtuutus (PeVL 3/2009 vp, PeVL 11/2006 vp).

Lakiehdotuksen mukaiset palveluntarjoajalle mahdollisesti annettavat lupa- ja rekisteröintitehtävät olisivat lueteltu laissa. Näitä olisivat ensinnäkin 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; 7) muut vastaavat tekniset tehtävät. Ehdotuksen mukaan laissa ehdotetaan myös säädettäväksi, ettei näihin tehtäviin voisi kuulua sellaiset tehtävät joihin liittyy rekisteröinnin ja luvan myöntämisen edellytysten täyttymisen arviointia tai liikennevälineen lopullista poistoa rekisteristä. Tällaisen tehtävät tulee ehdotuksen mukaan aina siirtää Liikenteen turvallisuusviraston ratkaistavaksi

Näiden tehtävien lisäksi ehdotuksen mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto voisi siirtää jakeluluontoisena pidettävän ajopiirturiasetuksessa tarkoitetun kuljettaja- ja yrityskorttien

myöntämisen, ammattipätevyyden todentamiseen liittyvänä avustavana tehtävänä ammattipätevyyden arviointiin liittyvän kokeen vastaanottamisen ja valvonnan sekä todistuksen antamisen, sekä ilmailuun liittyvän II osan 13 luvun 2 §:ssä tarkoitetun pätevyyden todentamiseen liittyvät tehtävät: 1) kielitaitokokeen vastaanottaminen ja hyväksyntä; 2) tarkastuslentäjän pätevyyden arviointi ja hyväksyntä. Näiden lisäksi IV osan 4 Luvun 6 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että Liikenteen turvallisuusvirasto voi siirtää henkilöiden tai organisaatioiden ensimmäisen sertifiointiin tai jatkuvaan valvontaan liittyvät tehtävät päteville yksiköille noudattaen, mitä EASA-asetuksessa ja sen nojalla annetuissa komission asetuksissa tarkemmin säädetään.

Ehdotukseen sisältyvät ulkoistettavissa olevat tehtävät on lainsäädännössä ehdotettu säänneltäviksi varsin yleisellä, mutta nähdäkseni kuitenkin vaadittavan täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden täyttävällä tasolla. Lisäksi perusteluissa on käsitelty varsin laajasti näiden tehtävien ulkoistamisen perusteita ja osoitettu perustuslain edellyttämä tehtävien ulkoistamisen tarkoituksenmukaisuus. Ehdotukseen sisältyvien tehtävien ei voida myöskään katsoa vaarantavan perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia, kun lakiin ehdotetaan perustuslakivaliokunnan käytännössään asettamien vaatimusten mukaisesti (esim. PeVL 27/2014 vp) sisällytettäviksi riittävät säännökset muutoksenhausta, virkavastuusta, tehtävistä, valvonnasta ja sopimuksen irtisanomisesta. Tältä osin ehdotettujen tehtävien ei voida nähdäkseni katsoa muodostuvan perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisiksi.

Saman IV osan 4. luvun 5 §:n 1 momentin 7 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi, että palveluntarjoaja kanssa tehtävässä sopimuksessa on sovittava valvonnan palveluntuottajalle asettamista vaatimuksista ja havaituista puutteista ja laiminlyönneistä aiheutuvista seuraamuksista. Säännöstä voidaan pitää ongelmallisena tai vähintään epäselvänä niin perustuslain 2 §:n 3 momentin lakisidonnaisuuden kuin 124 §:n kannalta. Tämä säännös voi antaa vaikutelman, että julkisen vallan ja palveluntarjoajan välisin sopimuksin olisi mahdollista sopia poikkeavasti seikoista, jotka liittyvät suoraan edellä mainittujen säännöksistä johtuviin tekijöihin niin julkisten hallintotehtävien antamisessa kuin hoitamisessa. Tältä osin säännökseen voisi nähdäkseni esimerkiksi olla mielekäs sisällyttää täydennys siitä, ettei tässä yhteydessä ole mahdollista sopia näistä velvollisuuksista poikkeavasti.

Rajapintojen avaamisvelvollisuus ja omaisuudensuoja

Lain III osan 2 luvussa ehdotetaan sädettäväksi täydennyksiä ensimmäisen vaiheen liikennepalvelulakiin sisältyneiden rajapintojen avaamisvelvoitteisiin. Ehdotus merkitsisi sitä, että liikenteen palveluista annetun lain ensimmäisen vaiheen säännöksiä täydennettäisiin niin, että puuttuvat liikennemuodot lento- ja meriliikenne samoin kuin erilaiset liikkumispalvelut, kuten yhteiskäyttöiset liikennevälineet, saataisiin mukaan, minkä lisäksi lipputuotteisiin voitaisiin tuoda kertalipun ohelle sarja- ja kausilipputuotteita sekä alennuksia.

Avaamisvelvoitteella voidaan katsoa olevan niin sen kustannusvaikutusten kuin myös käytännön liiketoimintaan kiinnityvien vaikutusten myötä tietty merkitys suhteessa perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan. Omaisuuden perustuslainturvalla suojataan vakiintuneesti varallisuusarvoisia oikeuksia ja etuja, joihin kuuluu laajimpana esineisiin kohdistuva omistusoikeus. Omistusoikeus taas käsittää periaatteessa kaikki ne oikeudet, jotka eivät jollain erityisellä perusteella kuulu jollekulle muulle kuin omistajalle tai ole omistusoikeudesta erotetut. Tämä sisältää paitsi omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vallan hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan haluamallaan tavalla myös vallan määrätä siitä (PeVL 41/2006 vp, s. 2, PeVL 49/2005 vp, s. 2, PeVL 15/2005 vp, s. 2). Jos omistusoikeuteen kuuluvia oikeuksia vähennetään tai rajoitetaan, puututaan samalla omaisuudensuojaan, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine sinänsä säilyisikin koskemattomana haltijallaan (HE 309/1993 vp, s. 62). Omistajan oikeuksia voidaan rajoittaa lailla esimerkiksi omaisuuden käyttöön kohdistuvin erilaisin kielloin, rajoituksin ja velvoittein, kunhan sääntely täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut yleiset edellytykset.

Liikennepalvelulain ensimmäinen osa (HE 161/2016 vp), joka edellä mainituin tavoin sisälsi jo tiettyjä rajapintojen avaamisvelvoitteita, on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, eikä avaamisvelvoitteeseen katsottu tässä suhteessa liittyneen perustuslain kannalta ongelmallisia tekijöitä (PeVL 46/2016 vp). Nyt käsillä olevaan ehdotukseen sisältyy aikaisempia ehdotuksia täydentävä rajapintojen avaamisvelvoite.

Avaamisvelvollisuuden ytimessä on velvollisuus mahdollistaa se, että toinen liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoaja voisi käyttäjän pyynnöstä hänen puolestaan hankkia lipputuotteen tai muun palvelun käyttöön oikeuttavan tuotteen hyödyntäen avaamiseen velvoitetun käyttäjätilillä olevia tunniste- ja käyttäjätietojaan. Rajapinnan avaamisesta aiheutuu kustannuksia, jotka vaihtelevat

tietojärjestelmistä ja toiminnanharjoittajan muista valmiuksista riippuen, mutta ehdotettu säännös ei kuitenkaan sinänsä velvoita digitoimaan palveluita, vaan koskee tilanteita, joissa digitaalinen palvelu on jo muutoinkin olemassa. Tässä suhteessa sen vaikutukset omaisuudensuojaan jäävät suhteellisen vähäisiksi. Tätä korostaa edelleen se, ettei velvoite myöskään tarkoittaisi sitä, että avaamisvelvoitteen kohteena oleva palveluntarjoaja joutuisi luovuttamaan asiakastietonsa eikä sillä myöskään puututa palveluiden hinnoitteluun. Avaamisvelvoitteen kohde voisi myös hyödyntää ehdotusta itse palveluita yhdistäessään, ja myös tällä vaikutusten symmetrialla voidaan ajatella olevan oma merkityksensä arvioinnin kannalta.

Avaamisvelvollisuuden voidaan ajatella vaikuttavan suhteessa enemmän pieniin toimijoihin. Ehdotettu pykälä sisältää kuitenkin samanlaisen pieniin toimijoihin kohdistuvan poikkeamismahdollisuuden kuin liikenteen palveluista annetun lain III osan 2 luvun 2 §:kin. Poikkeaminen velvoitteesta olisi ehdotuksen mukaan mahdollista, jos velvoitteen toteuttaminen olisi toimijan koon tai toiminta-alueen vuoksi kohtuutonta tai siinä tapauksessa, että se ei olisi teknisesti tarkoituksenmukaista. Tämän poikkeamismahdollisuuden voidaan ajatella edelleen suhteellistavan avaamisvelvollisuudesta johtuvia omaisuudensuojaan kohdistuvia vaikutuksia.

Avaamisvelvollisuuteen liittyvät omaisuudensuojan rajoitukset ovat perustuslain edellyttämässä mielessä tarkkarajaisia, ja kokonaisuudessaan ehdotettua sääntelyä voidaan nähdäkseni pitää omaisuudensuojan kannalta niin välttämättömän yhteiskunnallisen tarpeen edellyttämänä - kun säännöksen avulla pyritään edistämään kehittyneiden yhdistettyjen liikennepalveluiden syntymistä ja tarjontaa - kuin myös edellä esitetyt sääntelyn vaikutuksiin liittyvät seikat huomioiden oikeasuhtaisina.

Luvanvaraisuus ja elinkeinonvapaus

Nyt tarkasteltavana olevaan ehdotukseen liikenteen palvelulain muuttamisesta on koottu kuljetustoiminnan harjoittamista koskevat lupavaatimukset kaikista liikennemuodoista. Lisäksi esitykseen on koottu kuljetustoimintaan osallistuvaa henkilöstöä koskevat vaatimukset sekä näiden koulutusta koskevat vaatimukset. Lakiin sisältyvistä lupajärjestelmistä useimmilla on vahva liityntä suoraan EU-tasoiseen tai kansainväliseen sääntelyyn Nämä kaikki säännökset ohjaavat ja rajaavat elinkeinon harjoittamista kuljetusalalla ja niitä tulee siksi tarkastella perustuslain 18 § 1 momentin turvaaman elinkeinovapauden rajoituksina.

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt elinkeinovapautta pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen olevan poikkeuksellisesti mahdollista. Luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. 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 viranomaistoimista. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät niin sanotun sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti. Lisäksi viranomaisen toimivallan liittää toimilupaan ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin lain säännöksiin (ks. esim. PeVL 32/2010 vp).

Perustuslakivaliokunta on liikenteen palvelulain ensimmäinen vaiheen osalta arvioinut siinä vaiheessa lakiehdotukseen sisältyneitä säännöksiä luvanvaraisuudesta (PeVL 46/2016 vp). Näitä säännöksiä ehdotetaan nyt käsillä olevassa ehdotuksessa korjattavan ja täydennettävän tietyiltä osin, minkä lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi siitä aiemmin puuttuneita liikennemuotoja koskevat säännökset. Ehdotukseen sisältyviä lupaehtoja voidaan nähdäkseni pitää kattavasti, täsmällisesti ja tarkkarajaisesti muotoiltuina, eivätkä ne muodostu tältä osin perustuslain näkökulmasta ongelmallisiksi.

Liikenteen palvelulain ensimmäisen vaiheen lainsäädäntöä koskeneessa lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoi takseja koskevan elinkeinovapautta rajoittavan sääntelyn osalta, että matkustajaturvallisuuteen, liikenneturvallisuuteen ja palvelun (taksien) saatavuuteen liittyvät tekijät olivat merkityksellisiä elinkeinovapauteen kohdistuvaa rajoitusta arvioitaessa (PeVL 46/2016 vp s.3). Myös nyt käsillä olevaan lakiin sisältyvien liikennemuotojen elinkeinonvapauden rajoitusten voidaan katsoa liittyvän saman tyyppisiin, hyväksyttäviin ja nähdäkseni tässä kontekstissa myös oikeasuhtaisiin perusteisiin rajoittaa elinkeinonvapautta. Tätä arviota tukee nähdäkseni edelleen myös se, että kyse on pitkälti kansainväliseen sääntelyyn ja standardeihin perustuvista lupaehdoista.

Luvan peruuttaminen

Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Liikenteen palvelulaissa lupien peruuttamisen ehdot on koottu yhteen lukuun. Ehdotetut säännökset pohjautuvat voimassa oleviin säännöksiin.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (ks. esim. PeVL 13/2014 vp).

Esityksen VI osan 1 luvun 2 §:n mukaan lupa voidaan peruuttaa, jos luvan myöntämisen edellytykset eivät enää täyty eikä edellytyksissä olevia virheitä tai puutteita korjata asetetussa määräajassa. Tämän lisäksi lupa voidaan peruuttaa, jos luvan haltija on toistuvasti tai vakavasti rikkonut tämän lain säännöksiä tai sen nojalla asetettuja määräyksiä taikka luvan haltijan toimintaa koskevia Euroopan unionin asetusten säännöksiä, eikä huomautuksen tai varoituksen antamista voida pitää riittävänä. Kolmannen ehdotetun peruuttamisperusteen muodostaa perusteltu epäilys siitä, ettei luvanhaltija kykene hoitamaan tehtäväänsä tai harjoittamaan toimintaansa turvallisesti.

Tämän lisäksi rautatieliikenteessä kuljettajaa voidaan kieltää harjoittamasta toimintaa, jos kuljettaja aiheuttaa vakavan uhkan rautatiejärjestelmän turvallisuudelle. Vaikka perustetta ei yhdistetä mihinkään yksittäiseen säännökseen, on perustetta pidettävä selkeänä. Viranomaisen on kyettävä osoittamaan turvallisuusuhka, johon peruutuksella puututtaisiin, jolloin päätös tehdään toisten henkilöiden hengen, terveyden ja omaisuuden suojaksi.

Liikenteen palvelulaissa esitetään laivaväen, lentäjän ja veturinkuljettajan osalta erityistä peruutusperustetta, jonka mukaan lupa voidaan peruuttaa määräajaksi tai kokonaan henkilöltä, joka rikkomalla olennaisella tavalla tai toistuvasti liikennettä koskevia säännöksiä ja määräyksiä osoittaa puuttuvaa halua tai kykyä niiden noudattamiseen tai on muulla toiminnallaan osoittanut yleistä piittaamattomuutta säännöksistä tai määräyksistä.

Kaikkia edellä esitettyjä lakiin sisältyviä luvan peruuttamismahdollisuuksia voidaan nähdäkseni pitää perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin perustuvina. Vaikka erityisesti liikennevälineiden kuljettajiin kohdistuvat rajoitukset mahdollistavat välittömämmän puuttumisen verrattuna muihin ehdotettuihin peruuttamisen perusteisiin, voidaan myös niitä pitää oikeasuhteisina suhteutettuna siihen, että kyseisillä henkilöillä on tehtävänsä johdosta vastuullaan usein matkustajien ja aina muiden liikenteen kulkijoiden henki ja terveys ja koska sääntöjen ja kuljettajan rikkomuksilta edellytetään olennaisuutta tai toistuvuutta. Tällaisten ehtojen osalta voidaan nähdäkseni pitää myös selvänä, ettei luvan peruuttamisen voida ajatella edellyttävän oikeasuhtaisuuden kannalta samanlaista mahdollisuutta korjata virheellinen toiminta, kuin jos kyse on toiminnasta johon ei sisälly tämän tyyppisiä viimesijassa perustuslain 7 §:ään kiinnittyviä intressejä.

Kokoavasti

Perustuslakivaliokunta on nyt käsiteltävän lainsäädäntöhankkeen ensimmäistä osaa koskevassa lausunnossaan esittänyt näkemyksensä hankeen lakiteknisestä toteutuksesta (PeVL 46/2016 vp s.8-9). Tässä yhteydessä esitetyt huomiot koskevat selkeästi edelleen nyt käsillä olevaa ehdotusta ja on valitettavaa, ettei valiokunnan esittämiä huomioita ei ole otettu kuin osin lain edelleen kehittämisen ohjenuoraksi. Tältä osin valiokunnan on nähdäkseni edelleen mielekästä kiinnittää lausunnossaan huomiota tähän seikkaan.

Näistä teknisistä ongelmista huolimatta katson, että lakiehdotus on edellä arvioimiltani osin säädettävissä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

OTM, Projektitutkija
Johannes Heikkonen
28.11.2017