

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 145/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Susanna Metsälampi, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Kirsi Miettinen, liikenne- ja viestintäministeriö
- ylitarkastaja Tuomas Kaivola, liikenne- ja viestintäministeriö
- erityisasiantuntija Heini Färkkilä, oikeusministeriö
- OTM, projektitutkija Johannes Heikkonen
- professori Kirsi Kuusikko
- professori Juha Lavapuro
- professori Tuomas Ojanen
- oikeustieteen maisteri Niklas Vainio
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- apulaisprofessori Janne Salminen
- professori Tomi Voutilainen

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi liikenteen palveluista annettua lakia ja siihen liittyen viittäkymmentäkahdeksaa muuta lakia. Samalla ehdotetaan kumottaviksi eräistä kansainvälisistä yhdistetyistä kuljetuksista annettu laki, ajoneuvoliikennerekisteristä annettu laki, ajo- ja piirturikorttien myöntämisen järjestämisestä annettu laki, kuorma- ja linja-autonkuljettajien am-

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2018 vp

mattipätevyyksistä annettu laki, lääkärin hyväksymisestä merimieslääkäriksi annettu laki, rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä annettu laki, yrittäjäkuljettajien työajasta tieliikenteessä annettu laki ja ajoneuvojen rekisteröintitoiminnasta annettu laki.

Lait on tarkoitettu tulemaan pääosin voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2018.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotuksia on arvioitu perustuslain 124 §:n hallintotehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle, perustuslain 10 ja 12 §:n yksityiselämän ja henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen, perustuslain 15 §:n omaisuuden suojan, perustuslain 18 §:n elinkeinonvapauden sekä perustuslain 80 §:n asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan sääntelyn kannalta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vuonna 2016 säädettyä liikenteen palveluista annettua lakia (jäljempänä liikennepalvelulakiehdotus) ja 58 muuta lakia. Kolmessa osassa toteutettavassa laajassa lainsäädäntöhankkeessa, jonka toisesta osasta on nyt kyse, pyritään hallitusohjelman mukaisesti digitaalisen kasvuympäristön rakentamiseen ja säädösten sujuvoittamiseen liikennepalvelujen alalla. Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa muutokset kohdistuivat pääosin tieliikenteen palveluiden sääntelyyn, kun nyt arvioitava esitys kattaa koko liikennejärjestelmän.

Ensimmäisen osan lakiehdotukset säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 46/2016 vp). Tuolloin valiokunta arvioi ehdotettua sääntelyä elinkeinovapautta, omaisuuden suojaa, yksityisyyden suojaa ja rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevien perustuslain perusoikeussäännösten sekä asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan perustuslain 80 §:n kannalta. Lisäksi valiokunta kiinnitti huomiota sääntelyn keventämiseen, sääntelytekniikkaan ja lain nimikkeeseen. Valiokunta esitti useita valtiosäätöön perustuvia huomautuksia, mutta piti säätämisyjärjestyksen vaikuttavana vain valvontaviranomaisen yleisiä tiedonsaantioikeuksia koskevan sääntelyn epäselvyyttä (ks. tarkemmin PeVL 46/2016 vp, s. 6).

Hallituksen esitykseen sisältyy verraten pitkä ja osin seikkaperäinenkin säätämisyjärjestysjakso (s. 350—368), jossa ehdotettua sääntelyä tarkastellaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa, julkisuusperiaatetta, omaisuuden suojaa ja elinkeinovapautta koskevien perustuslain perusoikeussäännösten kannalta. Ehdotettu sääntely sisältää paljon ammatillisia ja markkinatoimijoita koskevia, osin hyvin teknisiäkin erityispiirteitä, joita arvioidaan hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan perustuslain 124 §:n ja asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan perustuslain 80 §:n kannalta.

Kaikkiaan esitys on erittäin laaja (878 sivua), ja sen sisällöstä yli puolet koostuu lakiehdotuksista (s. 369—878). Ehdotettu sääntely perustuu osin suoraan EU-lainsäädäntöön ja osin kansainvälisiin sopimuksiin ja standardeihin sekä muihin kansainvälisiin järjestelyihin, minkä lisäksi sääntelyn sisältämillä henkilötietojen käsittelyä koskevilla säännöksillä on yhteys EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen. Siltä osin kun kyse on EU-säädösten täytäntöönpanosta, ehdotus on yleisesti

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2018 vp

EU-oikeuden soveltamisalalla ja lainsäätäjä on sidottu EU:n perusoikeuskirjassa suojattuihin perusoikeuksiin perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kappaleen mukaisesti.

Uudistuksen keskeisinä tavoitteina on "asiakaslähtöisen liikenteen kehittäminen palveluna" ja "säädösten sujuvoittaminen". Ensin mainittu tavoite vaikuttaa sinänsä myönteiseltä myös perusoikeuksien näkökulmasta, kun ehdotetut muutokset oletettavasti parantavat julkisen liikenteen ja muiden liikennepalveluiden käytettävyyttä. Esityksen ilmeisenä tarkoituksena on myös parantaa liikenteeseen liittyvän elinkeinonharjoittamisen edellytyksiä, mitä voidaan pitää perustuslain 18 §:n kannalta myönteisenä. "Säädösten sujuvoittaminen" on sinänsä asianmukainen tavoite, joskin ehdotettu sääntely on monin kohdin vaikeaselkoista, mikä ei ole täysin ongelmaton perustuslain näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskäytännössä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (ks. PeVL 31/2017 vp, PeVL 45/2016 vp, s. 3 ja PeVL 41/2006 vp, s. 4/II).

Perustuslakivaliokunnan mielestä esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa voidaan melko pitkälti yhtyä sääntämisenjärjestysperusteluissa (s. 350—368) esitettyihin näkemyksiin, joissa on huomioitu perustuslakivaliokunnan käytäntöä samantapaisesta sääntelystä. Valiokunta esittää jäljempänä eräitä perustuslakiin perustuvia huomioita sääntelyn suhteesta perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän antamiseen yksityiselle, perustuslain 10 §:n takaamaan henkilötietojen suojaan, Ahvenanmaan itsehallinnon perustuslainsuojaan sekä eräisiin muihin perustuslaillisesti merkityksellisiin näkökohtiin.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Liikennepalvelulakiehdotuksen IV osan 4 luvussa ehdotetaan säädettäväksi julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. 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 (ks. kokoavasti PeVL 26/2017 vp, s. 47—51).

Liikennepalvelulakiehdotuksen IV osan 4 luvun 3 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, 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.

Esityksen perusteluiden (s. 257) mukaan kyseiset tehtävät voisivat kuulua Liikenteen turvallisuusviraston hoidettaviksi joko ehdotetun lain nojalla tai muun lainsäädännön nojalla. Säännös on hyvin avoin (ks. eritt. 7 kohta) sen mahdollistaessa kaikkien mainittujen Liikenteen turvallisuusviraston lupa- ja rekisteröintitoimintaan liittyvien avustavien tehtävien siirron — myös sel-

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2018 vp

laisten, joista ei ehdoteta säädettäväksi liikennepalvelulakiehdotuksessa. Liikenne- ja viestintävaliokunnan on syytä selvittää, mitä kaikkea nämä muuhun lainsäädäntöön perustuvat siirrettävät Liikenteen turvallisuusviraston lupa- ja rekisteröintitehtävät ovat, ja varmistua niiden teknisluonteisuudesta. Sinänsä perustuslain 124 § ei muodosta estettä tämän tyyppisten tehtävien siirrolle viranomaiskoneiston ulkopuolelle.

Liikennepalvelulakiehdotuksen IV osan 4 luvun 5 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi asioista, joista Liikenteen turvallisuusviraston on sovittava palveluntarjoajan kanssa tehtävässä sopimuksessa. Momentin 7 kohdan mukaan sopimuksessa olisi sovittava valvonnan palveluntuottajalle asettamista vaatimuksista ja havaituista puutteista ja laiminlyönneistä aiheutuvista seuraamuksista. Momentin 8 kohdan mukaan sopimuksessa olisi sovittava myös palveluntarjoajan ilmoitusvelvollisuudesta sellaisista muutoksista tehtävien hoitamisessa, joilla voi olla olennaista vaikutusta tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen. Tämänkaltaiset valvonnasta ja puutteista ja laiminlyönneistä aiheutuvat seuraamukset ovat sellaista julkisen vallan käyttöä, joka ei voi perustua pelkästään sopimuksen varaan. Sääntelyä on siten perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä muutettava.

Kun säännöksiä tarkastelee yhdessä muun lukuun ehdotetun kanssa, ne antavat myös ilmeisen harhaanjohtavan kuvan niiden merkityksestä. Liikennepalvelulakiehdotuksen IV osan 4 luvun 5 §:n 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 sovittavissa. Sama koskee ilmoitusvelvollisuutta, joka asetetaan palveluntarjoajalle suoraan 5 §:n 3 momentissa.

Yksityiselämän suoja

Suhde EU:n tietosuojasetukseen

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että keväällä 2016 voimaan tullessa, vuoden 2018 aikana sovellettavaksi tulevassa ja suomalaista lainsäätäjää sitovassa Euroopan unionin yleisessä tietosuojasetuksessa vahvistetaan säännöt luonnollisten henkilöiden suojelulle henkilötietojen käsittelyssä sekä säännöt, jotka koskevat henkilötietojen vapaata liikkuvuutta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 3, PeVL 42/2016 vp, s. 7–8). Valiokunnan mukaan merkityksellistä on, että EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa turvataan jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan (PeVL 31/2017 vp, s. 3). Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että EU:n henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä sovellettaessa on otettava huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa tarkoitettu henkilötietojen suoja ja että EU:n tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä (ks. esim. PeVL 21/2017 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on tuoreessa käytännössään katsonut, ettei estettä ole sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2018 vp

voidaan joiltain osin täyttää myös yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (ks. myös PeVL 31/2017 vp, s. 3—4, PeVL 5/2017 vp, s. 9, PeVL 38/2016 vp, s. 4). Valiokunta on edelleen pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset ja että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 31/2017 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 2/2017 vp ja PeVL 44/2016 vp).

Hallituksen esityksessä ehdotettavien lakien on tarkoitus tulla voimaan 1.7.2018. Oikeustila henkilötietojen suojan alalla tulee kuitenkin muuttumaan olennaisesti jo sitä ennen 25.5.2018 alkaen, jolloin unionin yleistä tietosuoja-asetusta aletaan soveltaa. Hallituksen esityksessä on sinänsä asianmukaisesti tehty selkoa EU:n tietosuoja-asetuksesta sekä kansallisesta liikkumavarausta suhteessa ehdotettavaan sääntelyyn. Tarkemmat perustelut kansallisen liikkumavaran käytön tarpeellisuudesta yleisen edun mukaisen tavoitteen ja oikeasuhtaisuuden osalta ilmenevät säännösehdotusten yksityiskohtaisista perusteluista. Toisaalta esityksessä jo oikeastaan ennakoidaan sitä, että nyt ehdotettua sääntelyä voidaan joutua tarkistamaan varsin pian.

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä ei ole arvioida lakiehdotusten suhdetta EU:n oikeuteen. Toisaalta käsiteltävänä olevan asian EU-oikeudellinen kytkentä on syytä ottaa huomioon lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arvioissa. Tällöin merkitystä voidaan antaa myös EU:n perusoikeuskirjan vaatimuksille. Perustuslain 10 §:n 1 momentissa ja EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa perus- ja ihmisoikeutena turvatun henkilötietojen suojan toteuttaminen ei voi enää jatkossa perustua nykyisen, käsillä olevassa esityksessä omaksutun sääntelymallin varaan. Sitä vastoin henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislain nojalla. Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi.

Henkilötietojen suoja

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden saluttuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. valiokunnan lausunnoista eri vuosikymmeniltä esim. PeVL 14/1998 vp, PeVL 25/1998 vp, PeVL 38/2010 vp, PeVL 46/2016 vp ja PeVL 31/2017 vp). Perustuslakivaliokunta on viime aikoina kiinnittänyt huomiota nykyisen oikeustilan ongelmiin muun muassa sääntelyn selkeyden kannalta (ks. kootusti PeVL 31/2017 vp).

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2018 vp

Yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 42/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitattut lausunnot). Valiokunta on tämän vuoksi aikaisemmin arvioinut esimerkiksi arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4—5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3).

Valiokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 13/2017 vp, s. 5 ja PeVL 3/2017 vp, s. 5).

Liikennepalvelulakiehdotuksen V osa sisältää säännökset liikenneasioiden rekisteristä. Kyseisen osan 1 luku sisältää yleiset säännökset rekisteriin tallennettavista tiedoista, 2 luku säännökset rekisterin tietosisällöstä ja 3 luku säännökset tietojen luovuttamisesta. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluihin sisältyy yksityiskohtainen selostus sääntelyn suhteesta perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuihin yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (s. 354). Ehdotukset vastaavat pääosin perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota eräisiin säännösehdotuksiin.

Liikennepalvelulakiehdotuksen mukaan liikenneasioiden rekisteriin saa tallentaa myös eräitä arkaluonteisia tietoja, kuten tietoja tehdyistä rikoksista ja niistä seuranneista rangaistuksista, ajoikielloista ja muista vastaavista seuraamuksista (ehdotuksen V osan 2 luvun 1 §:n 4 momentti) sekä terveydentilatietoja ja lääkärin- ja psykologin tarkastuksia koskevia tietoja (ehdotuksen V osan 2 luvun 4 §:n 1 momentti). Nämä ovat henkilötietolain 11 §:ssä tarkoitettuja arkaluonteisiksi määriteltyjä tietoja ja tietosuojasetuksen 10 artiklassa erityisin edellytyksin käsiteltäviä tietoja, jotka ovat julkisuuslain 24 §:n 25 ja 28 kohdan mukaan salassa pidettäviä.

Liikennepalvelulakiehdotuksen V osan 1 luvun 2 §:n 3 momentin loppuosan mukaan Liikenteen turvallisuusviraston tiedonsaantioikeus koskee myös rikos- ja sakkorekisteriä. Liikenne- ja viestintävaliokunnan on tarpeen virhepäätelmien välttämiseksi täsmentää säännöksen sanontaa siten, että välttämättömyysvaatimus koskee myös kyseistä rekisteriä.

Liikennepalvelulakiehdotuksen V osan 2 luvun 6 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tietojen säilytysajoista, ja sen mukaan tietoja säilytetään tiedosta riippuen 5—10 vuotta. Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (PeVL 13/2017 vp), kun taas muun tyyppisten henkilötietojen kohdalla valiokunta on suhtautunut sallivammin pitkiin säilytysaikoihin. Liikenne- ja viestintävaliokunnan on syytä lyhentää tietojen säilyttämisaikoja.

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2018 vp

Liikennepalvelulakiehdotuksen V osan 2 luvun 6 §:n 3 momentin mukaan liikenneasioiden rekisterissä oleva tieto voidaan jättää poistamatta, jos tieto on välttämätön rekisterinpitäjän tehtävien hoitamiseksi. Ehdotettu säännös koskee myös mainitussa rekisterissä olevia arkaluonteisia henkilötietoja, mistä syystä ehdotus ei ole perustuslain kannalta täysin asianmukainen. Esityksen perusteluiden mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto voi jättää tiedon poistamatta niissä tilanteissa, kun tiedon säilyttämiselle säädetyn poistamisajan jälkeenkin olisi viranomaisen tehtävien suorittamiseksi erityinen syy, ja yksittäistapauksissa tiedon säilyttämiseen arvioitaisiin poistamisajankohdan jälkeen olevan perusteltu tarve. Poistamatta jättämistä koskevaa perustetta on syytä tarkentaa perustelulausuman tavoin. Lisäksi ehdotus jättää täysin avoimeksi sen, miten ja milloin sen perusteella säilytettävien henkilötietojen poistaminen tapahtuu, kun toimenpiteestä on kerran päätetty. 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. Ehdotettua säännöstä on tarpeen olennaisesti täsmentää.

Liikennepalvelulakiehdotuksen V osan 3 luvussa on säännökset tietojen luovuttamisesta. Ehdotetun 1 momentin mukaan tietojen luovuttamisesta päättää Liikenteen turvallisuusvirasto. Ehdotetun 2 momentin mukaan tiedot voidaan luovuttaa rajapinnan kautta, katseluyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lukuun sisältyy kuitenkin tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä (2—3 §), joiden mukaan virasto ei ilmeisesti päättäisi tiedon luovutuksesta. Säännöksiä on syytä tarkentaa.

Arvioidessaan liikennekaarihankkeen ensimmäisen vaiheen ehdotuksia perustuslakivaliokunta arvioi sen V osan sisältämiä säännöksiä liikenteen rekistereistä ja niihin talletettavista tiedoista. Tuolloin käsitellyn ehdotuksen mukaan liikenneluparekisterin julkisen osan tiedot olisi julkaistu "sähköisesti tai teknisen käyttöyhteyden avulla". Perustuslakivaliokunta totesi pitävänsä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaisena, että ehdotetun kaltaisesta internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina. Valiokunta on pitänyt tällaista rajausta edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä arvioidessaan varsin laajan terveydenhuollon ammattihenkilöiden tietoja sisältävän tietopalvelun luomisen mahdollistavaa esitystä (PeVL 32/2008 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta piti lopulta tärkeänä, että rekisterin sisällön ja tarkoituksen kannalta perusteltu rajaus sisällytetään myös tietojen luovuttamiseen liikenneluparekisteristä (ks. PeVL 46/2016 vp, s. 5 ja myös PeVL 17/2016 vp).

Nyt arvioitavassa hallituksen esityksessä liikennepalvelulakiehdotuksen V osan 3 luvun 2 §:ään ehdotetaan säännöstä "julkisten tietojen luovuttaminen avoimen rajapinnan kautta". Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan liikenne- ja viestintävaliokunnan tulee arvioida, miten säännös käytännössä eroaa vuonna 2016 ehdotetusta julkaisemisesta "sähköisesti tai teknisen käyttöyhteyden avulla", mihin perustuslakivaliokunta esitti tehtäväksi täsmentävän rajauksen (ks. PeVL 46/2016 vp, s. 5).

Liikennepalvelulakiehdotuksen V osan 3 luvun 5 §:n mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto saa luovuttaa yksittäistapauksissa liikenneasioiden rekisteriin tallennettuja tietoja sellaista kehittämis- ja innovaatiotoimintaa varten, jonka tavoitteena on liikennejärjestelmän ja -palveluiden kehittäminen ja tarjoaminen, liikennejärjestelmää ja -palveluita koskevan tietoisuuden ja ymmär-

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2018 vp

ryksen lisääminen sekä liikenneturvallisuuden parantaminen ja liikenteen ympäristötavoitteiden saavuttamisen edistäminen. Salassa pidettäviä tietoja saa luovuttaa ainoastaan henkilön suostumuksella tai sellaisessa muodossa, että niitä ei voida yhdistää yksittäiseen henkilöön. Liikenteen turvallisuusviraston rikos- tai sakkorekisteristä saamia tietoja saa luovuttaa ainoastaan sellaisessa muodossa, että niitä ei voida yhdistää yksittäiseen henkilöön.

Kehittämis- ja innovaatiotoiminta olisi esityksen perustelujen (s. 292) mukaan muuta tutkimustoimintaa kuin Euroopan unionin yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettua tieteellistä tutkimusta. Kehittämis- ja innovaatiotoimintaa liikkumispalveluiden kehittämiseksi voidaan esityksen perustelujen (s. 295) mukaan pitää tärkeänä yleisen edun mukaisena tavoitteena. Vaikka toiminta palvelee yksityistä etua, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan yhteiskunnalliset vaikutukset ovat esityksen perustelujen mukaan laajat ja hyödyntävät koko yhteiskuntaa. Tällaisen tiedon saaminen yleisesti hyödyttävään kehitys- ja innovaatiotoimintaan voisi olla merkittävä kilpailukykytekijä. Yleisen edun ulottaminen perusteluissa esitetyllä tavalla toimintaan, jolla on selkeä kaupallinen ja liiketoiminnallinen luonne, ei ole täysin ongelmatonta. Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että kun kehitys- ja innovaatiotoiminnassa oletettavasti tarvitaan tietoja eri rekistereistä, sitä koskevan sääntelyn perusteet luovuttamiselle tulisi olla yhdenmukaiset. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt henkilötietojen käsittelyä koskevalta sääntelyltä kattavuutta ja yksityiskohtaisuutta. Säännöksen arvioinnissa merkitystä on sillä, että salassa pidettäviä tai erityisiä henkilötietoryhmiä ei luovutettaisi. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan tehdä riittävän yksityiskohtaisesti ja painokkaasti selkoa siitä, miten Liikenteen turvallisuusviraston on varmistettava, ettei luovutettavia tietoja voida yhdistää yksittäiseen henkilöön. Liikenne- ja viestintävaliokunnan on harkittava sääntelyn täsmentämistä, mikäli EU:n tietosuoja-asetus sen mahdollistaa.

Hallituksen esityksessä viitataan useissa kohdin käsitteeseen "omadata" (My Data) (ks. myös liikennepalvelulakiehdotuksen V osan 1 luvun 1 §:n 2 momentin säännös rekisterin sisällöstä). Kyseessä on esityksen perustelujen mukaan "henkilökeskeinen lähestymistapa henkilötiedon hallintaan ja käsittelyyn". Esityksen perustelujen mukaan "omadata" liittyy yksilöiden oikeuteen ja mahdollisuuteen hallita omaa dataansa, henkilötiedon kattavaan ja käytännölliseen saatavuuteen sekä henkilötiedon hallinnan hajauttamiseen ja yhteentoimivuuteen. Yksilöllä pitää olla mahdollisuus siirtää tietoaan uudelleen käytettävässä muodossa itselleen, määräämäänsä paikkaan tai valtuuttamaansa palveluun hyödynnettäväksi.

Liikennepalvelulakiehdotuksessa käytetyn "omadatan" käsitteen suhde perustuslain turvaamaan henkilötietojen suojaan on epäselvä. Käsitettä on selvästi käytetty asiayhteyksissä, joissa on oikeudellisesti kysymys henkilötietojen suojan kannalta keskeisestä tiedollisesta itsemääräämisoikeudesta ja oikeudesta siirtää omat henkilötiedot järjestelmästä toiseen (ks. tietosuoja-asetuksen 20 artikla). Perustuslakivaliokunnan mielestä perusoikeusherkän ja EU-oikeuteen kytkeytyvän sääntelyn alueella tulisi suhtautua pidättyvästi siihen, että vakiintuneet ja voimassaolevaan oikeuteen perustuvat käsitteet korvataan lainsäädännössä selvästi epätasemmilla ja tulkinnallisiin epäselvyyksiin herkästi johtavilla uuskäsitteillä.

Ahvenanmaan asema uudistuksessa

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Perustuslain 75 §:n 1 momentin mukaan Ahve-

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2018 vp

nanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämisyjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä mainituissa laeissa erikseen säädetään. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti arvioinut lakiehdotusten suhdetta myös Ahvenanmaan itsehallintolakiin ja antanut lausuntoja siitä, tuleeko ne käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vai Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:ssä (ja 59 §:ssä) säädettyssä järjestyksessä. Ahvenanmaan itsehallintolaki rinnastuu perustuslakiin myös perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävän kannalta (ks. esim. PeVL 36/2001 vp).

Ahvenanmaan maakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 21 kohdan nojalla teitä, kanavia, tieliikennettä, raideliikennettä, veneliikennettä ja paikallisen meriliikenteen väyliä koskeva lainsäädäntövalta. Samoin elinkeinoja koskeva sääntely eräin poikkeuksin kuuluu maakunnan lainsäädäntötoimivaltaan mainitun lain 18 §:n 22 kohdan nojalla. Lisäksi lain 23 §:n mukaan maakunnan toimivalta hallintoasioissa pääosin seuraa tätä kompetenssia niin, että itsehallintoviranomaiset huolehtivat maakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvien asioiden hallinnosta. Hallintoa koskeva toimivalta seuraa lainsäädäntötoimivaltaa. Lain 27 §:n nojalla lainsäädäntövalta kauppamerenkulun ja kauppamerenkulun väylien alalla sekä ilmailun osalta kuuluu valtakunnalle. Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 13 kohdan mukaan kauppamerenkulku ja 27 §:n 14 kohdan nojalla ilmailu kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Lisäksi 29 §:n mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluu alusrekisteri, jonka osalta Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksella voidaan lainsäädäntövalta kokonaan tai osittain siirtää laille maakunnalle.

Ahvenanmaan maakuntahallitus -käsitteestä luovuttiin vuonna 2004 voimaan tulleella Ahvenanmaan itsehallintolain muutoksella, ja se korvattiin Ahvenanmaan maakunnan hallituksella. Ehdotuksen perustelut (s. 52) ja eräät säännökset (40. lakiehdotuksen 14 §, s. 520) ovat tässä suhteessa virheellisiä. Liikenne- ja viestintävaliokunnan on oikaistava säännöksen ilmaisu.

Ahvenanmaan itsehallintolain 28 §:n 2 momentin mukaan Ahvenanmaan maakunnan hallitusta on kuultava sille erityisen tärkeästä laista, mitä liikennepalveluista annettu laki edustaa. Esityksen valmistelua selostavasta osiosta ei käy ilmi, onko Ahvenanmaan maakunnan hallitusta kuultu esitysluonnoksesta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää liikenne- ja viestintäministeriön huomiota Ahvenanmaan maakunnan hallituksen asianmukaiseen kuulemiseen ja siihen, että asiasta on syytä tehdä selkoa hallituksen esityksen perusteluissa.

Esityksen 16. lakiehdotuksessa (laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetun lain 13 ja 19 §:n muuttamisesta) 13 §:n 10 kohdan 1 momentissa annetaan poliisille oikeus saada Ahvenanmaan huvivenerekisteristä tietoja veneistä ja omistajista sekä haltijoista sellaisille veneille, joita tarvitaan muun muassa poliisilain 1 luvun 1 §:ssä määriteltyjen tehtävien suorittamisessa. Kohdasta poistettaisiin viittaus vesikulkuneuvorekisteriin, koska vesikulkuneuvorekisteri sisällytetään osaksi lain liikenteen palveluista V osan mukaista liikenneasioiden rekisteriä. Koska Ahvenanmaan huvivenerekisteri on Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan kuuluva, ei valtakunnan viranomaisen tiedoksisaantioikeuksista kyseisestä rekisteristä voida säätää valtakunnan laila, vaan maakuntalailalla tai sopimusasetuksella. Liikenne- ja viestintävaliokunnan on muutettava sääntelyä tämän näkökohdan huomioivaksi.

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2018 vp

Vastaavan kaltainen ongelma sisältyy 40. lakiehdotuksen (laki meripelastuslain 14 §:n muuttamisesta) 1 ja 6 kohtiin, joiden mukaan rajavartiolaitoksella on oikeus saada tietoja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen ylläpitämästä ajoneuvorekisteristä kuten myös Ahvenanmaan maakunnan rekisteriviranomaisen ylläpitämästä huvivenerekisteristä. Liikenne- ja viestintävaliokunnan on muutettava sääntelyä tämän näkökohdan huomioivaksi.

Esityksen 59. lakiehdotuksen (laki öljyvahinkojen torjuntalain 31 §:n muuttamisesta) 31 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan alusöljy- ja aluskemikaalivahinkoja torjuvalla viranomaisella on oikeus saada tietoja huvivenerekisteristä Ahvenanmaan maakunnan rekisteriviranomaiselta. Valtakunnan lailla ei voida tässäkään säätää maakunnan viranomaisten tiedoksiantovelvollisuuksista tai valtakunnan viranomaisen tiedoksisaantioikeudesta maakunnan ylläpitämistä rekistereistä. Liikenne- ja viestintävaliokunnan on muutettava sääntelyä tämän näkökohdan huomioivaksi.

Esityksen 10. lakiehdotuksen (laki alusrekisterilain muuttamisesta) 11 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että Ahvenanmaan valtionvirastolle jätettävien asiakirjojen muiden kuin hakemuksen kieli voi olla myös englanti. Itsehallintolain 36 §:n mukaan maakunta on ruotsinkielinen ja muun muassa valtion viranomaisten kieli on ruotsi. Itsehallintolain muutokset tulee perustuslain 75 §:n 1 momentin ja 120 §:n sekä itsehallintolain 69 §:n mukaan hyväksyä perustuslainsäätämisyksessä ja maakuntapäivien suostumuksella. Edellä todetun perusteella 10. lakiehdotuksen 11 §:ää on muutettava, ja tällainen muutos on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

Eräitä muita huomioita

Liikennepalvelulakiehdotuksen II osan 7 luvun 9 §:n 4 momentti tiedonsaantioikeudesta on muotoiltu epäselvästi siten, että siitä ei selviä, kenen pyynnöstä tietoja henkilöarvioinneista on annettava ja kenelle tehdyistä.

Liikennepalvelulakiehdotuksen IV osan 1 luvun 16 §:n 5 momentti sisältää rajauksen, ettei koulutuskeskusten tarkastuksia saa tehdä kotirauhan piiriin kuuluvassa paikassa. Rajaus on sinänsä perusteltu, mutta säännöksessä olisi asianmukaista kotirauhan piiriin sijaan käyttää ilmaisua pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat ja lisätä viittaus hallintolain 39 §:ään (vrt. esimerkiksi saman osan 2 luvun 1 §:n 1 momentti).

Liikennepalvelulakiehdotuksen IV osan 2 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto voi käyttää valvonnassa ulkopuolisen asiantuntijan apua, jos se on valvonnan toimittamiseksi tarpeellista. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan kohdistuvan tarkastuksen voi toimittaa vain viranomaisen, mistä perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti edellyttänyt säädettäväksi erikseen (esim. PeVL 30/2014 vp ja PeVL 62/2010 vp). Kun 1 momentin mukaan Liikenteen turvallisuusviraston tarkastusoikeus ei ulotu pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin ja 4 momentin mukaan ulkopuolisia asiantuntijoita voidaan käyttää valvonnassa viranomaisen apuna, perustuslainmukainen rajaus tulee siten 1 momentin kautta. Lainsäädäntötekniikka on tässä sääntely-yhteydessä epäonnistunut.

Liikennepalvelulakiehdotuksessa on säännöksiä erilaisista viranomaisen myöntämistä toimijoiden hyväksymisistä (esim. II osa 8 luku 2 ja 6 §: rautatieliikenteen kuljettajakoulutuksen näytöt

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2018 vp

vastaanottaa hyväksytyt näytön vastaanottaja; II osa 8 luku 3 §: Liikenteen turvallisuusvirasto hyväksyy oppilaitoksen). Ehdotus ei kuitenkaan vaikuttaisi sisältävän säännöksiä viranomaisen mahdollisuudesta peruuttaa hyväksyntää. Liikenne- ja viestintävaliokunnan on syytä harkita, tulisiko liikennepalvelulakiin ottaa säännökset kyseessä olevan hyväksynnän peruuttamisesta. Tällainen 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. (ks. PeVL 20/2006 vp, PeVL 27/2012 vp).

Säätelyn selkeys

Laki liikenteen palveluista on säädetty vastikään (320/2017), ja eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta se tulee voimaan 1.7.2018. Lakia ehdotetaan nyt jo ennen sen voimaantuloa muutettavaksi merkittäväällä tavalla. Hallituksen esitys on perustuslakivaliokunnan mielestä hyvin vaikeaselkoinen eikä tämän vuoksi edusta sen tavoitteeksi asetettua sujuvaa sääntelyä. Tämä seikka vaarantaa olennaisesti lainsäädännön selkeyttä. Ongelmaa lisää merkittävästi laissa omaksuttu lainsäädäntötekniinen 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 lakitekniiseen ratkaisuun lausunnossaan (ks. 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. Perustuslakivaliokunta piti tällaista sääntelytekniikkaa sekaannuksia aiheuttavana ja vaivalloisena. Valiokunta piti vahvasti suositeltavana ratkaisua, jossa säännökset numeroidaan juoksevasti myös osa- ja lukuperusteisesti jaotellussa laissa (ks. PeVL 46/2016 vp). Liikenne- ja viestintävaliokunta piti mietinnössään välttämättömänä, että sääntelykokonaisuuden teknistä toteutustapaa muutetaan viimeistään sen kolmannessa vaiheessa siten, että joko lain luvut ja pykälät tai pelkät pykälät numeroidaan juoksevasti (ks. LiVM 3/2017 vp, s. 21).

Perehtyminen nyt arvioitavaan hallituksen esitykseen vahvistaa perustuslakivaliokunnan käsitystä omaksutun säädösteknisen mallin ongelmallisuudesta. Myös kieliasultaan hallituksen esityksen sisältämät lakiehdotukset ovat paikoin tavalliselle kansalaiselle lähes käsittämättömät. Kun kyse on yleislaista, jota sovelletaan liikenteen palveluihin, tulisi lain olla sekä muodoltaan että sisällöltään ymmärrettävä. Perustuslakivaliokunta uudistaa kannanottonsa omaksutun sääntelytekniikan ongelmallisuudesta (PeVL 46/2016 vp, s. 8–9). Valiokunnan mielestä näin mittavan säännösteknisen muutoksen tekeminen valiokuntakäsittelyssä sisältää riskejä ja tämänkaltainen muutos kuuluu muutoinkin tehtäväksi osana perusvalmistelua. Perustuslakivaliokunta pitää tästä syystä välttämättömänä, että liikenne- ja viestintävaliokunta ehdottaa mietinnössään eduskunnan hyväksyttäväksi lausumaa siitä, että hankkeen viimeisessä vaiheessa hallitus valmistelee liikennepalveluista annetusta laista ymmärrettävän kokonaisuuden. Valitettavaa kuitenkin on, että hankkeen ensimmäisissä vaiheissa omaksuttu tekniikka johtaa siihen, että lakia soveltavan henkilön on jatkossa vaikea löytää kunkin säännöksen yksityiskohtaisia perusteluita.

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2018 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 10. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 11 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 7.2.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Juha Rehula kesk
varajäsen Mats Löfström r
varajäsen Johanna Ojala-Niemelä sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen