

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys liikennekaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys liikennekaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 161/2016 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
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Kirsi Kuusikko
- apulaisprofessori Janne Salminen
- professori Tomi Voutilainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi liikennekaari-niminen laki. Liikennekaari yhdistäisi ja uudistaisi henkilö- ja tavaraliikennettä koskevat säännökset.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2018.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä arvioidaan perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan ja 18 §:ssä turvatun elinkeinonvapauden kannalta. Lisäksi eräät ehdotuksen säännökset ovat merkityksellisiä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden ja 10 §:n yksityisyyden suojan kannalta. Esitys sisältää myös useita asetuksen antamiseen valtuuttavia säännöksiä, joita arvioidaan perusteluissa suhteessa perustuslain 80 §:ään.

Valiokunnan lausunto PeVL 46/2016 vp

Lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi liikennekaari (jäljempänä myös liikennekaariehdotus), jolla perustelujen mukaan toteutetaan hallitusohjelman kärkihanketta digitaalisen kasvuympäristön rakentamiseksi sekä säädösten sujuvoittamiseksi. Ehdotetun lain nimikkeessä käytetyllä ilmaisulla "kaari" tarkoitetaan tavallista eduskuntalain tasoista säännöstä.

Hallituksen tavoitteena on luoda edellytykset uuden teknologian, digitalisaation ja uusien liiketoimintamallien käyttöönotolle liikennesektorilla. Tämä pyritään toteuttamaan mahdollisimman kevyellä, johdonmukaisella ja teknologianeutraalilla sääntelyllä.

Hallituksen esitys on ensimmäinen osa kolmessa vaiheessa toteutettavaa kaikkia liikennemuotoja koskevaa liikennemarkkinoiden sääntelyn kokonaisuudistushanketta, jossa yhdistetään ja uudistetaan henkilö- ja tavaraliikennettä koskevat säännökset. Nyt käsiteltävänä oleva esitys koskee pääosin tieliikenteen sääntelyä.

Kaiken kaikkiaan liikennekaariehdotuksen II osan 1 ja 2 lukuun sisältyy useita liikenne-elinkeinoon harjoittamiseen kohdistuvia lupasäännöksiä. Lisäksi II osan 3 luvussa säännellään kuljettajaa koskevia vaatimuksia. Merkittävimmät muutokset nykytilaan kohdistuvat takseja koskevaan sääntelyyn. Sen osalta lupakiintiöstä ehdotetaan luovuttavan ja nykymuotoista asemapaikka- ja enimmäishintasääntelyä ehdotetaan muutettavaksi olennaisella tavalla. Ehdotettu lupasääntely on merkityksellinen perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatu oikeuden kannalta hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Liikenteen turvallisuusvirasto voisi liikennekaariehdotuksen III osan 1 luvun säännösten perusteella antaa taksipalvelun hinnoittelua koskevia määräyksiä. Sääntelyssä on kyse viranomaisen asettamasta enimmäishintasääntelystä, mikä merkitsee viranomaisen mahdollisuutta rajoittaa omistajan oikeutta määrätä omaisuutensa käytöstä perittävän vastikkeen suuruudesta (ks. PeVL 31/2006 vp, s. 4/I ja PeVL 32/2004 vp, s. 2/I). Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatu omaisuudensuojan kannalta.

Elinkeinovapaus

Liikennekaariehdotuksen joukkoliikenne- ja tavaraliikennelupia koskevat säännökset vastaavat pääosin voimassa olevaa sääntelyä. Taksitoiminnan sääntelyyn sitä vastoin ehdotetaan merkittäviä muutoksia.

Taksiliikennelupia koskevassa sääntelyssä luovuttaisiin määrällisistä rajoituksista, ja luvan saamisen ehtoja lievennettäisiin (liikennekaariehdotuksen II osan 1 luku). Muutoksilla pyritään hel-

Valiokunnan lausunto PeVL 46/2016 vp

pottamaan alalle pääsyä ja liiketoimintamuotojen uudistumista. Lupasääntelyä on kuitenkin edelleen arvioitava perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti. 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 viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan, missä määrin tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti. Viranomaisen toimivallan liittyy toimilupaan ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin lain säännöksiin. Olenaisista on muun muassa se, että lupaviranomaista ei valtuuteta määräämään toimiluvassa asioista, joista tulee säätää lailla (ks. PeVL 13/2014 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamisen mahdollisuuden vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (PeVL 13/2014 vp, s. 3).

Voimassa oleva taksitoiminnan toimilupasääntely ja taksilupien määrälliset rajoitukset on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 31/2006 vp, s. 2—3). Valiokunta on pitänyt taksiliikennelupien määrällistä rajoittamista sen elinkeinovapauden rajoittavasta merkityksestä huolimatta perusteltuna ja perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävänä, kun otetaan huomioon alan merkitys ja erityispiirteet osana Suomen julkisen liikenteen kokonaisjärjestelmää. Mahdollisuus pitkäjänteiseen ja kannattavaan yritystoimintaan parantaa edellytyksiä taksipalvelujen säilymiselle alueilla, joilla joukkoliikennepalvelut ovat vähenemässä, ja toisaalta turvaa riittävän tarjonnan alueilla, joilla kysyntä on vilkasta (ks. PeVL 31/2006 vp, s. 3).

Takseja koskevan toimilupasääntelyn on puolestaan aikaisemmin katsottu myös asettavan laadulliset vaatimukset taksitoiminnan harjoittamiselle. Koska taksitoiminnalla on tärkeä asema osana julkisen liikenteen järjestelmää, vailla merkitystä sen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta ei ole sekään, että erityisryhmien, kuten vammaisten ja liikkumisrajoitteisten, ja heidän oikeuksiensa toteutumisen näkökulmasta taksiliikenteellä on myös perustuslain 9 §:ssä tarkoitettua liikkumisvapautta toteuttava merkitys. Hallituksen esityksessä on tältä osin esitetty elinkeinovapautteen puuttumisen perusteluksi alalla "erityisesti harmaan talouden estäminen", vaikka valtiosääntöoikeudellisesti lupasääntelyn aikaisemmat hyväksyttäviksi katsotut perustelut eivät ole perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan olennaisesti juurikaan muuttuneet. Esimerkiksi matkustajaturvallisuuteen, liikenneturvallisuuteen ja taksien saatavuuteen liittyvät näkökohdat ovat valtiosääntöoikeudellisesti yhä yhtä lailla merkityksellisiä.

Valiokunnan lausunto PeVL 46/2016 vp

Määrällisistä rajoituksista luopumista voidaan kuitenkin pitää valtiosääntöoikeudellisesti perusteltuna perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden näkökulmasta. Ehdotettavat luvan saamisen edellytykset eivät nekään valiokunnan mielestä merkitse oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaista elinkeinovapauden rajoitusta. Rajoitukset turvaavat riittävällä tavalla perustuslakivaliokunnan aikaisemmin merkityksellisinä pitämät matkustajaturvallisuuteen ja liikenneturvallisuuteen liittyvät näkökohdat. Taksipalvelun riittävän saatavuuden kannalta merkityksellistä on sekin, että lupa on liikennekaariehdotuksen II osan 1 luvun 4 §:n mukaan myönnettävä, jos edellytykset täyttyvät, ja harkinta on siten oikeudellisesti sidottua. Luvan peruuttaminen on puolestaan liikennekaariehdotuksen VI osan 1 luvun 2 §:n 2 momentissa sidottu vakaviin rikkomuksiin ja siihen, että luvanhaltijalle on annettu mahdollisuus korjata puute. Lupasäntely täyttää näiltä osin perustuslakivaliokunnan käytännössä asetetut tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset.

Ehdotettua lupasäntelyä ei kuitenkaan kaikilta osin voida perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan pitää täysin asianmukaisena. Liikennekaariehdotuksen VI osan 1 luvun 2 §:ssä ehdotetaan nimittäin säädettäväksi luvan peruuttamisen lisäksi huomautuksesta ja varoituksesta puutteellisella tavalla. Ehdotetusta sääntelystä ei lainkaan ilmene, millaisissa tilanteissa toimijalle voidaan antaa huomautus ja varoitus. Toimenpiteistä säädettäisiin laissa vain käänteisesti luvan peruuttamisen kautta: lupa voidaan peruuttaa tiettyjen edellytysten täytyessä, jos huomautuksen ja varoituksen antamista ei voida pitää riittävänä. Epäselväksi jää, minkälaiseen harkintaan huomautuksen tai varoituksen antaminen ja sellaisen "riittävyys" perustuu, samoin kuin se, mikä on huomautuksen ja varoituksen oikeudellinen ero. Sääntelyä on näiltä osin olennaisesti täsmennettävä (ks. perusteista myös PeVL 17/2012 vp, 6/II).

Omaisuuksensuoja

Liikennekaariehdotuksen III osan 1 luvun 3 § koskee taksiliikenteen palvelujen hinnoittelua. Ehdotetun säännöksen 5 momentin mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto voi asettaa enimmäishinnan yleisimmin käytetyille taksiliikenteen palveluille, jos taksiliikenteen kokonaishintojen nousu on merkittävästi suurempi kuin yleisen kuluttajahintatason ja taksiliikenteen kustannusindeksin nousu. Liikenteen turvallisuusviraston asettaman enimmäishinnan on oltava kustannussuuntautunut siten, että se sisältää kohtuullisen voiton. Enimmäishintaa on tarkasteltava vuosittain. Saman säännöksen 3 momentin mukaan Liikenteen turvallisuusviraston on seurattava matkustajille tarjottavien taksiliikenteen palvelujen hinnoittelua ja Liikenteen turvallisuusvirasto voi antaa tarkempia määräyksiä taksiliikenteen palvelun kokonaishinnasta, jonka ylittyessä tai arvioitaessa ylittyvän taksiliikenteen palvelusta on sovittava nimenomaisesti.

Ehdotus merkitsee viranomaiselle osoitettua toimivaltaa rajoittaa omistajan oikeutta määrätä omaisuutensa käytöstä perittävän vastikkeen suuruudesta (ks. esim. PeVL 32/2004 vp, s. 2/I). Sääntelyä on arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatun omaisuudensuojan kannalta.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin (PeVL 31/2006 vp, s. 4) arvioinut, että taksiliikenteessä on kysymys erityislaatuista liiketoiminnasta, jossa asiakkaalla ei yleensä ole etukäteen mahdollista valita vapaasti palvelujen tarjoajaa ja tehdä palveluja koskevia hintavertailuja. Kuluttajansuojelulliset perusteet ovat erityisen merkittäviä iäkkäiden, vammaisten ja terveydentilansa vuoksi heikommassa asemassa olevien asiakkaiden suojelemiseksi. Elinkeinonharjoittajan näkökul-

Valiokunnan lausunto PeVL 46/2016 vp

masta olennaista on, että kuluttajahintojen tulee olla kustannussuuntautuneita siten, että niihin sisältyy kohtuullinen voitto.

Nämä näkökohdat muodostavat myös nyt ehdotetulle sääntelylle hyväksyttävät perusteet, eikä sääntelyä voida pitää kohtuuttomana omaisuudensuojan ja sopimusvapauden rajoituksena. Sääntelyn perusteet on myös määritelty riittävän täsmällisesti. Enimmäishintaa on tarkasteltava vuosittain, minkä voidaan arvioida riittävästi turvaavan sen, että kustannusten mahdollinen kohoaminen ei vaikuta kohtuuttomasti liikenteenharjoittajan tulokseen. Kokonaishinnan perusteiden tarkastelulle ei ole kuitenkaan määritelty vastaavanlaista täsmällistä aikarajaa, vaan Liikenteen turvallisuusvirastolle ehdotetaan 3 §:n 3 momentissa säädettäväksi vain yleinen hinnoittelun seuraimisvelvollisuus. Koska kokonaishinnalla on todennäköisesti käytännössä merkitystä hinnoittelun ohjaajana, velvollisuutta myös sen perusteiden vuosittaiseen tarkasteluun voidaan pitää perusteltuna. Tämän vuoksi liikennekaariehdotuksen III osan 1 luvun 3 §:n 3 momenttia on syytä täydentää saman säännöksen 5 momentin kaltaiseksi.

Yksityisyyden suoja

Liikennekaariehdotuksen V osa sisältää säännökset liikenteen rekistereistä ja niihin talletettavista tiedoista. Ehdotuksen V osan 1 luvun 4 §:n mukaan liikenneluparekisterin julkisen osan tiedot julkaistaisiin "sähköisesti tai teknisen käyttöyhteyden avulla".

Perustuslakivaliokunta on pitänyt yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaisena, että ehdotetun kaltaisesta internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina. Tällaista rajausta pidettiin edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä arvioitaessa varsin laajan terveydenhuollon ammattihenkilöiden tietoja sisältävän tietopalvelun luomisen mahdollistavaa esitystä (PeVL 32/2008 vp, s. 3/I). Vaikka luovutettavien tietojen sisältö ja sääntelykonteksti poikkeavat tuolloin arvion kohteena olleesta, pitää perustuslakivaliokunta tärkeänä, että nyt arvioitavana olevan rekisterin sisällön ja tarkoituksen kannalta perusteltu rajausta sisällytetään myös liikennekaareen (ks. myös PeVL 17/2016 vp).

Valvontaviranomaisen yleistä tiedonsaantioikeutta koskevan liikennekaariehdotuksen IV osan 2 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan valvontaviranomaisella on tämän lain mukaisten tehtävien suorittamiseksi oikeus saada tarvittavat tiedot niiltä, joiden oikeuksista ja velvollisuuksista tässä laissa säädetään tai jotka toimivat näiden lukuun. Vastaavasti säännöksen 2 momentin mukaan sääntelyn kohteet ovat velvollisia keräämään ja luovuttamaan salassapitoa tai tietojen luovutusta koskevien rajoitusten estämättä tarvittavat tiedot viranomaiselle laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.

Säännöksen sanamuodon perusteella vaikuttaa siltä, että tiedonsaantioikeus ja velvollisuus kerätä ja luovuttaa tietoja voivat koskea myös henkilötietoja, jopa arkaluonteisia henkilötietoja. Perustuslakivaliokunnan mielestä esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa esitetyt rajaukset eivät ole riittävällä tavalla heijastuneet ehdotettuihin säännöksiin. Ehdotus on siten merkityksellinen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tällaista sääntelyä katsonut, että sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan va-

Valiokunnan lausunto PeVL 46/2016 vp

kiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus 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 sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. esim. PeVL 13/2016 vp, s. 3—4).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista sallassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettujen tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatu llausunnot).

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotettu sääntely muodostuu monessa suhteessa epäselväksi. Ensinnäkin ne tiedot, joita yksityinen taho on 1 momentin mukaan velvollinen viranomaiselle luovuttamaan, jäävät säännöksessä ja sen perusteluissa epäselviksi. Toisaalta 2 momentin tietojen keräämisvelvollisuuden henkilöllinen soveltamisala ja suhde 1 momentissa säädettyihin viranomaistehtäviin jäävät avoimiksi. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaisessa hyvin väljässä ja ulottuvuudeltaan laajassa sääntely-yhteydessä erityisen tärkeänä, että tietojensaantioikeutta ei erikseen sanonnallisesti venytetä ja että tietojensaantioikeus rajataan koskemaan ainoastaan välttämättömiä tietoja. Pykälässä säädettyjen oikeuksien ja velvollisuuksien olennainen täsmentäminen ja viranomaisen tiedonsaantioikeuden rajaaminen koskemaan tehtävän kannalta välttämättömiä tietoja on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (ks. PeVL 30/2005 vp, s. 4/I, PeVL 14/2002 vp, s. 3—4, PeVL 15/2002 vp, s. 2/I).

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Ehdotetun liikennekaaren VI osan 2 luvun 1 §:n mukaan luvattomasta ammattimaisen liikenteen harjoittamisesta on tuomittava henkilö, joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta kuljettaa ammattimaisesti henkilöitä tai tavaroita tiellä ilman taksi-, henkilö- tai tavaraliikennelupaa, EU:n kansainvälistä linja-autoliikennettä koskevassa asetuksessa tai EU:n tavaraliikennelupa-asetuksessa tarkoitettua lupaa taikka harjoittaa Interbus-sopimuksessa tarkoitettua liikennettä taikka kansainvälisen liikenteen harjoittamista koskevassa Suomen ja toisen valtion välisessä kahdenvälisessä sopimuksessa tarkoitettua liikennettä ilman sopimuksissa edellytettyä lupaa. Rangais- tukseksi teosta on tuomittava sakkoa tai vankeutta enintään kuusi kuukautta.

Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikosoikeudelli-

Valiokunnan lausunto PeVL 46/2016 vp

sen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa (ks. PeVL 10/2016 vp ja PeVL 56/2014 vp, s. 2/II sekä niissä viitatu säännökset).

Ehdotetussa säännöksessä rangaistavuus on kytketty toiminnan harjoittamiseen ilman lupaa. Se, mikä on säännöksessä tarkoitettua luvattomaa toimintaa, puolestaan selviää tarkemmin säännöksessä viitatuista EU-asetuksista taikka kansainvälisistä sopimuksista. Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain estämättä mahdollisena sitä, että rangaistavaksi säädetyn menettelyn tunnusmerkistö sisältyy osittain EU:n asetukseen (ks. esim. PeVL 45/2001 vp). Laillisuusperiaatteesta johtuvista syistä ehdotettua säännöstä tulee kuitenkin täsmentää mainitsemalla ne EU-asetusten artiklat, joiden rikkomisesta voi seurata rangaistus (vrt. voimassa olevan joukkoliikennelain 56 §). Lisäksi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta epäkohdaksi muodostuu se, että säännöksessä ei luonnehdita, mistä Interbus-sopimuksen rikkomiseen liittyvästä luvattomasta toiminnasta on kysymys. Säännöksessä ei myöskään mitenkään täsmennetä niitä kahdenkeskisiä sopimuksia, joissa on liikennettä koskevia määräyksiä ja joihin rikos voisi kohdistua. Ehdotettua sääntelyä tulee näiltä osin olennaisesti täsmentää.

Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että jos ehdotetun kaltaista blankorangaistustekniikkaa on sääntelyn erityisluonteen vuoksi välttämätöntä käyttää, säännöksessä tulee viittaamalla konkretisoida, minkä säännöksen tai säännösten rikkomisesta rangaistaan, viittausketjujen tulee olla täsmällisiä ja rangaistavuuden edellytykset ilmaisevien aineellisten säännösten tulee olla kirjoitettu rangaistussäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella. Lisäksi rangaistussäännöksessä on pyrittävä kuvaamaan rangaistava teko (ks. PeVM 25/1994 vp ja PeVL 10/2016 vp).

Asetuksenantovaltuudet

Liikennekaariehdotukseen sisältyy useita säännösehdotuksia asetuksenantovaltuuksista. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto. Asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu kohdistuvan erityisesti vaatimus sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Valtuussäännöksessä pitää eritellä riittävän tarkasti asetuksella säänneltäviksi tarkoitetut asiat.

Liikennekaariehdotuksen III osan 4 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä säännöksen 1 momentissa tarkoitettun valtionavustusmäärärahan myöntämisen perusteista. Mainitun lainkohdan 1 momentissa on kuitenkin vain säännös yksinomaan valtionrahoituksen rahoituksen mahdollisista saajista. Valtuussäännöstä on tarpeen olennaisesti täsmentää.

Valiokunnan lausunto PeVL 46/2016 vp

Edellä todetun mukaisesti liikennekaariehdotuksen III osan 1 luvun 3 §:n taksisääntelyn kokonaishintaa ja enimmäishintaa koskevan sääntelyn määräyksenantovaltaa koskevaa sääntelyä voidaan pitää riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena. Kun määräystenantovalta on kuitenkin asialliselta merkitykseltään huomattavaa ja sillä on rajoittavaa vaikutusta sekä sopimus- että elinkeinovapauteen, sääntelyn asiallinen merkitys ja vaikutukset puoltavat kokonaishintaa ja enimmäishintaa koskevien tarkempien säännösten antamista valtioneuvoston asetuksella. Myös voimassa olevan, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn (PeVL 31/2006 vp) taksiliikennelain tarkemmat säännökset taksiliikenteessä kuluttajilta perittävistä enimmäishinnoista annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Muita seikkoja

Sääntelyn keventäminen

Perustuslakivaliokunta kiinnittää esityksen yleisarvioinnissa erityistä huomiota lailla säätämisen vaatimukseen sekä sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Valiokunta pitää ongelmallisena, että liikennekaariehdotuksessa on joltain osin jätetty kokonaan huomioimatta perustuslakivaliokunnan vakiintuneesta käytännöstä ilmeneviä vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Esimerkiksi liikennekaariehdotuksen rangaistussäännökset ja tietojensaantioikeutta koskevat säännökset ovat huomattavan avoimia ja tulkinnanvaraisia ja eräiltä osin merkitsevät heikennystä voimassa olevan lainsäädännön luomaan ennakoitavuuteen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esimerkiksi rangaistussäännöksen avoimen muotoilun taustalla on sääntelyn keventämistavoite ja sama saattaa liittyä aiemmin asetustasoisien sääntelyn korvaamiseen määräyksenantovaltaa koskevalla sääntelyllä. Perustuslakivaliokunta painottaa, että sääntelyn keventäminen ei ole asianmukainen peruste perustuslain asettamista vaatimuksista poikkeamiselle. Valiokunta pitää erityisen valitettavana, että sääntelyn keventämisen tavoitteella pyritään perustelemaan epätäsmällistä sääntelyä — erityisesti kun otetaan huomioon, että valiokunta on viimeaikaisessa käytännössään nimenomaisesti tarkastellut seuraamussääntelyyn kohdistuvia täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia (ks. PeVL 10/2016 vp).

Sääntelytekniikka

Liikennekaariehdotus perustuu säädösteknisesti osa- ja lukuperustaiseen jaotteluun, jossa säännösten numerointi alkaa jokaisen luvun alusta uudestaan. Liikennekaariehdotus sisältää yhteensä 7 osaa, 14 lukua ja 78 pykälää. Eräissä lain osissa on vain yksi luku ja näissä vain yksi taikka muutama pykälä. Lain systematiikka johtaa siihen hyvin vaivalloiseen vaatimukseen, että viittaaminen liikennekaaren säännöksiin edellyttää aina osan, luvun ja säännösnumeron mainitsemista — tavanomaisen momentin ja kohdan yksilöinnin lisäksi. Tällainen sääntelytekniikka voi aiheuttaa myös käytännössä sekaannusta, koska ehdotetulla tavalla säädettävässä laissa olisi esimerkiksi useita sisällöltään täysin erilaisia 2 luvun 1 §:n säännöksiä. Perustuslakivaliokunta katsoo, että sääntelytekniikka voi johtaa siihen, että jopa asiantuntijoiden on vaikea hahmottaa sääntelyä. Tavalliselle kansalaiselle sääntelyn ymmärtäminen ja hahmottaminen saattaa olla miltei mahdotonta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä säännösten juokseva numerointi on mahdollista ja vahvasti suositeltavaa myös osa- ja lukuperusteisesti jaotellussa laissa. Tällaista numerointia on käytetty

Valiokunnan lausunto PeVL 46/2016 vp

muun muassa tietoyhteiskuntakaarella ja hankintalakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 108/2016 vp). Sangen vaikeaselkoiselta vaikuttava viittaus esimerkiksi liikennekaaren V osan 1 luvun 3 §:n 1 momentin 1 kohtaan olisi siten korvattavissa yksiselitteisellä ja vakiintunutta menettelyä noudattavalla viittauksella liikennekaaren 65 §:n 1 momentin 1 kohtaan. Juoksevan pykälänumeroinnin vaihtoehtona voitaneen pitää lukujen juoksevaa numerointia, joka ainakin jos-sain määrin selventäisi sääntelyä.

Lain nimike

Perustuslaissa on lukuisia säännöksiä, joissa eduskunnan säätämästä säädöksestä käytetään nimekettä laki. Kaiken kaikkiaan voidaan todeta perustuslaissa säädettävän järjestelmästä, jossa säädöksen nimestä ilmenee yksiselitteisesti sen säädöshierarkkinen asema (perustuslaki, laki, asetus). Samalla säädöksen nimike kertoo siitä järjestyksestä, jossa se on syntynyt ja jossa se on muutettavissa ja kumottavissa. Perustuslakivaliokunta pitää näin ollen säädöksen vanhahtavaa nimekettä "liikennekaari" epäonnistuneena. Yleisen selkeyden vuoksi laintasoisen säädöksen nimikkeessä on syytä esiintyä sana "laki", josta käy yksiselitteisesti ilmi myös säädöksen asema säädöshierarkiassa (ks. myös PeVL 18/2014 vp, s. 10/I).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen IV osan 2 luvun 2 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 28.10.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Mats Löfström r
varajäsen Ville Tavio ps

Valiokunnan lausunto PeVL 46/2016 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen