

Lausunto

17.6.2021

VN/12136/2021
VN/12136/2021-OM-8

Liikenne- ja viestintäministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi liikenteen palveluista ja työntekijöiden lähettämisestä ja ylikuormamaksusta annettujen lakien muuttamisesta

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi liikenteen palveluista ja työntekijöiden lähettämisestä ja ylikuormamaksusta annettujen lakien muuttamisesta. Esityksellä on tarkoitus panna kansallisesti täytäntöön EU:n nk. tieliikenteen liikkuvuuspaketista johtuvat kansallisen lainsäädännön muutostarpeet. Lisäksi esityksen tarkoituksena on toteuttaa pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman harmaan talouden torjunnan toimenpidekirjaukset kuljetuksen tilaajan vastuiden laajentamisella ylikuormilla ajamiseen sekä ajo- ja lepoaikojen rikkomiseen. Esityksellä on tarkoitus ehdottaa myös sääntelyä, joka liittyisi mm. viranomaisten valvontatoimivaltuuksiin ja ajoneuvojen rekisteröintiin.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Tieliikenteen sosiaalilainsäädäntöä, tieliikenteen valvontalaitteita ja yrittäjäkuljettajan työaikaa käsittelevät ja valvovat viranomaiset

Liikenteen palveluista annetun lain 192 §:ään (1. lakiehdotus) kaavaillaan tehtäväksi lisäys, jonka mukaan työsuojeluviranomainen valvoisi yrittäjäkuljettajia koskevien säännösten lisäksi lähetettyihin kuljettajiin sovellettavaa lakia työntekijöiden lähettämisestä (447/2016). Kaavailtu säännös olisi oikeusministeriön käsityksen mukaan perustellumpaa kirjoittaa informatiiviseen muotoon, jottei synny vaikutelmaa saman toimivallan säätämisestä kahteen kertaan, esimerkiksi: ”Työsuojeluviranomainen valvoo yrittäjäkuljettajia koskevia 49–52 §:n säännöksiä. Työsuojeluviranomaisen toimivallasta valvoa lähetettyjä työntekijöitä säädetään laissa työntekijöiden lähettämisestä (447/2016).”

Tieliikenteen sosiaalilainsäädännön noudattamisen pakkokeinot

Liikenteen palveluista annetun lain 202 §:ään (1. lakiehdotus) kaavaillaan otettavaksi uusi 3 momentti, jonka nojalla poliisi-, tulli- tai rajavartiolaitos voisi estää kuljettajaa jatkamasta ajoa, jos toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen yrityksen Suomeen lähetetyllä kuljettajalla ei tienvarsitarkastuksessa ole esittää jäljennöstä paperisessa tai sähköisessä muodossa IMI-järjestelmän kautta työsuojeluviranomaiselle toimitetusta kuljettajan lähettämistä koskevasta ilmoituksesta, taikka todisteita Suomessa toteutettavasta kuljetustoiminnasta, taikka kuljettajan kansainvälistä kuljetusta todistavaa ajopiirturin tietoa.

Oikeusministeriö toteaa, ettei säännöksen säännöskohtaisissa perusteluissa (HE-luonnos s. 84-85) mainita mitään mainittujen viranomaisten voimankäyttöoikeuksista. Säännöksen perusteluissa olisi aiheellista todeta, onko poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitoksella käytössään niille tavanomaisten tehtäviensä hoitoon kuuluvat voimankäyttöoikeudet, jos sellaisten käyttö olisi tarpeellista kuljettajan ajon jatkumisen estämiseksi.

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Oikeusministeriö PL 25 00023 Valtioneuvosto	Eteläesplanadi 10 Helsinki	29 516 001 35 829 516 001	916 067 730 +358 9 1606 7730	oikeusministerio@om.fi oikeusministerio.fi

Pykälään kaavailtua uutta 4 momenttia ei mainita säännöskohtaisissa perusteluissa lainkaan. Kaavaillon säännöksen mukaan lähetetyn kuljettajan olisi pidettävä ajaessaan mukana jäljennös ao. lain 42 §:n mukaisesta lähettämismuodosta, joko sähköisessä tai paperisessa muodossa, ja todisteet Suomessa toteutettavasta kuljetustoiminnasta, ja kuljettajan kansainvälistä kuljetusta todistava ajopiirturin tieto. Poliisi-, tulli- tai rajavartiomies voisi keskeyttää ajon, jolle edellä mainittuja asiakirjoja ole esittää. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa perustellaan myös kaavailtu uusi 4 momentin sääntely ja kuten kaavaillon uuden 3 momentin kohdalla, kuvataan riittävän yksityiskohtaisesti viranomaisten toimivaltuudet.

Pykälän perusteluissa viitataan nyt 3 momenttiin asiayhteydessä (kuljettaja-, yritys- tai korjaamokortin haltuunotto), joka kaavaillon lakitekstin osalta kuitenkin tarkoittaisi pykälän 5 momenttia. Viittaus on tarpeen korjata.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että viranomaisille kaavailtuja uusia toimivaltuuksia käsiteltäisiin myös esityksen Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys –jaksossa perustuslain 2 §:n 3 momentin laillisuusperiaatteen näkökulmasta sekä tehtäisiin arvio viranomaisten toimivaltuuksista (ajon jatkamisen estämiseen liittyen) merkittävän julkisen vallan käyttämisen kannalta.

Ajon jatkamisen estämisessä on oikeusministeriön näkemyksen mukaan tosiasiallisesti kyse perustuslain 9 §:n liikkumisvapauden rajoittamisesta, kun kuljettajaa estetään jatkamasta matkaa kuljettamansa ajoneuvon kanssa, josta hän on vastuussa. Sikäli kuin ajon estämiseen olisi mahdollista tarvittaessa käyttää voimakeinoja, perusoikeuskytkennän arviointi olisi tarpeen myös perustuslain 7 §:n osalta (henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus). Edellä mainittuja olisi perusteltua arvioida perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVM 25/1994 vp, s. 5) huomioiden esityksen Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys –jaksossa.

Luvan peruuttaminen

Liikenteen palveluista annetun lain 242 §:ään (1. lakiehdotus) kaavaillon uuden 6 momentin nojalla Liikenne- ja viestintävirasto voisi peruuttaa ao. laissa tarkoitetun ajoneuvokohtaisen luvan tai yhteisöluvan oikeaksi todistetun jäljennöksen määräajaksi. Peruutettavien lupien lukumäärä päätettäisiin luvan haltijan lupien kokonaislukumäärän ja rikkomusten vakavuuden perusteella. Luvan haltijalle ei myönnettäisi uusia liikennelupia eikä annettaisi yhteisöluvan jäljennöksiä sinä aikana, jona niitä on peruutettuina.

Säännöksen säännöskohtaisissa perusteluissa (HE-luonnos s. 85) todetaan kaavaillon säännöksen tarkoituksena olevan antaa mahdollisuus peruuttaa vain yksi tai useampi liikenneluvan jäljennös tilanteessa, jossa koko liikenneluvan peruuttaminen ei ole tarkoituksenmukaista. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi tilanne, jossa luvan peruuttaminen olisi kohtuuton seuraus saavutettavaan hyötyyn nähden.

Oikeusministeriö pitää kaavaillon sääntelyn ajatusta sinänsä ymmärrettävänä ja perusteltuna. Säännöksen muotoilu lakitekstissä antaa kuitenkin nyt vaikutelman viranomaisen hyvin laajasta harkintavallasta, jonka käyttöä ei asiallisesti ole pykälän aiempien momenttien säännösten tapaan sidottu tiettyihin edellytyksiin. Oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että kaavailtu 242 §:n 6 momentin harkintavalta sidotaan voimassa olevan lain tapaan tiettyihin sitä rajoittaviin asiallisiin edellytyksiin.

Rangaistussäännökset

Rangaistussäännösten kirjoittamisessa tulee noudattaa Lainkirjoittajan oppaassa todettuja periaatteita ja lähtökohtia. Kaavailut (1. lakiehdotuksen) säännökset on syytä käydä kokonaisuudessaan läpi näiden ohjeiden valossa.

262 §

Esitysluonnoksessa esitetään lisäyksiä 262 §:n 1 momentin 1 kohtaan. Ehdotuksen mukaan kuljetuksen suorittaja, joka kuljettaa tavaroita lakiehdotuksen kolme luvussa tarkoitettujen kansainvälisen yhdistettyjen kuljetusten yhteydessä ajettavien tieosuuksia koskevien säännösten vastaisesti, olisi tuomittava säännöksen mukaan. Lakiehdotuksen perusteluissa kohtaa on selvennetty siten, että rangaistavuus koskisi kuljettajaa, joka toimii kansainvälisen yhdistettyjen kuljetusten kabotaasiliikennettä koskevien säännösten vastaisesti. Kohdan perusteluissa mainitaan, että ehdotetun muutoksen tavoitteena olisi vahvistaa valvontaa.

Rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta on säädetty perustuslain 8 §:ssä. Laillisuusperiaatteen tärkeimpiä ainesosia ovat vaatimus rikoksina rangaistavien tekojen sekä niiden seuraamusten määrittämisestä täsmällisesti laissa sekä rikoslain analogisen soveltamisen kielto (ks. HE 1/1998

vp, s. 79; HE 309/1993 vp, s. 49-50; PeVM 25/1994 vp, s. 8). Rangaistussäännöksestä tulisi siten käydä selkeästi ilmi, mikä teko on säädetty rangaistavaksi. Lisäksi, mikäli rangaistussäännöksessä viitataan muihin säännöksiin, on myös itse rangaistussäännökseen sisällytettävä lyhyt sisällöllinen luonnehdinta rangaistusuhan piiriin tulevista teoista.

Oikeusministeriö huomauttaa, että ehdotuksen sanamuodosta ei selkeästi käy ilmi rangaistavan teon alaa. Epäselväksi jää esimerkiksi se, onko rangaistavaksi tarkoitus säätää kuljetus ajettavia tieosuuksia koskevien säännösten vastaisesti, kun kyseessä on lain 3 luvussa (19 §:ssä) tarkoitettu kansainvälinen yhdistetty kuljetus, vai onko rangaistavaa esimerkiksi muiden lain 3 luvun säännösten vastainen toiminta. *Oikeusministeriö kehottaa, että säännöksen sanamuotoa ja perusteluja tulisi tältä osin selkeyttää. Lisäksi säännöksessä tulisi mahdollisuuksien mukaan viitata luvun sijasta rangaistavat teot sisältäviin pykäliin ja lisätä säännökseen myös luonnehdinnat rangaistavuuden piiriin tulevista teoista.*

Oikeusministeriö huomauttaa lisäksi, että rangaistussäännösten tarvetta harkittaessa on otettava huomioon muun muassa se, että ensin on käytettävä muita yhteiskunnallisia vaikuttamistapoja, ja teon säätäminen rangaistavaksi on vasta viimekätinen ohjauskeino (ns. ultima ratio -periaate). Tämä periaate on johdettavissa myös perustuslain säännöksiin (ks. PeVL 23/1997 vp, s. 3). Valvonnan vahvistamista ei voida siten rikosoikeuden viimesijaisuusperiaatteen valossa pitää yksinomaan riittävänä perusteena rangaistussääntelyn luomiselle etenäkään, kun rangaistussäännökseen sisältyy myös vankeusrangaistuksen uhka. *Oikeusministeriö kehottaa, että esiin tuodaan rangaistussäännöksen perusteet, jotka perustuvat rangaistavaksi säädetyn teon haitallisuuteen, vahingollisuuteen, vaarallisuuteen ja moitittavuuteen.*

Säännöksen viimeisessä 5 kohdassa on kaikkia säännöskohtia koskevat tuomitsemiskäskey, toissijaisuuslauseke ja rangaistusuhka. Ne täytyy erottaa 5 kohdasta. Rikosnimike tulee Lainkirjoittajan oppaassa todetuin tavoin kursivoida.

262 a §

Esitysluonnoksessa lakiin esitetään lisättävän uusi 262 a §. Säännöksessä kiinnittää huomiota se, että rikostunnusmerkistöstä saa käsityksen, että rangaistavuus koskee rekisteröinnin laiminlyömistä, kun taas rikosnimikkeessä puhutaan väärästä rekisteröinnistä. Säännöksen otsikko ja rikosnimike myös poikkeavat toisistaan. Rikosnimike tulee kursivoida. Säännöksen mukaan rangaistukseen voidaan tuomita säännöksen mukaisesta teosta, joka ei ole vähäinen. Säännöksen perusteluissa ei kuitenkaan selvennetä tarkemmin kuvailuin tai esimerkein, miten teon vähäisyyttä arvioidaan. *Oikeusministeriö kehottaa selventämään perusteluja näiltä osin.*

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota säännöksen perustelujen toisen kappaleen ensimmäiseen puutteelliseen lauseeseen "17 §:ssä tarkoitettun ajoneuvon liikenneasioiden rekisterissä luvanvaraiseen käyttöön ja yksinomaiseen hallintaan, väärästä rekisteröinnistä sakkorangaistus."

263 §

Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi 1 momentin osalta ja siihen ehdotetaan lisäksi lisättävän uusi 2 momentti. Ensimmäistä momenttia koskevan ehdotuksen mukaan rangaistaisiin sitä, joka on ollut tietoinen, tai sen olisi kaikki asiaankuuluvat seikat huomioon ottaen pitänyt tietää, ettei kuljetuksen suorittaja täytä 14 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuja edellytyksiä. Kohtaa koskevissa perusteluissa viitataan kuitenkin 14 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettuihin edellytyksiin. *Oikeusministeriö kehottaa selventämään ehdotusta näiltä osin. On syytä myös harkita ehdotetun 263 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen kirjoittamista sujuvampaan muotoon. Säännöksen jälkimmäisessä virkkeessä oleva toimenpiteistä luopumista koskeva sääntely tulee erottaa momentista omaksi momentiksi.*

Toisen momentin mukaan tuomittaisiin kuljetuksen maksanut ja vastaanottanut tilaaja tai tämän edustaja, joka on edellyttänyt kuljetuksen tapahtuvan niin, ettei 14 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja edellytyksiä ole voitu noudattaa ja mikäli kuljetuksen suorittaja on ilmoittanut tai kun olosuhteista muutoin selvästi ilmenee, että kuljetus edellyttää ajoneuvon suurimman sallitun kokonaisuksen ylittämistä. Säännöksen perusteluiden mukaan kuljetuksen tilaajan vastuusta vapautuminen vaatisi toteutuakseen sen, että kuljetuksen tilaaja on huolehtinut liikenteenharjoittajan kanssa tekemässään kuljetussopimuksessa, ettei alihankkijana toimiva kuljetusyritys kuljeta kuormia, jotka ajoneuvon ominaisuksensa kanssa ylittävät ajoneuvon suurimman sallitun kokonaisuksen. Ehdotetun säännöksen sanamuodosta tällaista rangaistusvastuusta vapautumisen ehtoa ei kuitenkaan käy ilmi. Säännös päinvastoin edellyttää tilaajan edellyttäneen kuljetuksen tapahtuvan 14 §:n mainittujen edellytysten vastaisesti. Siten ehdotuksen mukaisesti pelkkä tilaajan välinpitämättömyys ylikuormaa kohtaan tai ylikuorman hyväksyminen riittäisi vapauttamaan tilaajan

rangaistusvastausta, vaikka tilaaja olisi ollut ylikuormasta tietoinen. *Oikeusministeriö kehottaa korjaamaan joko ehdotetun säännöksen sanamuotoja tai perusteluja näiltä osin. Momenttia ei voida aloittaa sanoilla "lisäksi kun".*

267 §

Ehdotuksen sanamuodon mukaan "Tieliikenteen sosiaalilainsäädännön rikkomisesta tuomitaan myös: [...] 3) kuljetuksen tilaaja tai aikataulun laatija, joka on kuljetuksen suorittajan ilmoituksesta tai muista ilmenneistä olosuhteista huolimatta edellyttänyt kuljetussopimuksen mukaisen aikataulun noudattamista niin, ettei 1 momentissa mainittuja ajoaikoja, taukoja tai lepoaikoja koskevia säännöksiä voida noudattaa, kuljetuksen tilaaja, aikataulun laatija tai tämän edustaja tuomitaan 1 momentin mukaisesti. Aikataulun laatijaksi katsotaan myös se, joka on aikataulua laatimatta muutoin edellyttänyt määrättyä toimitusaikaa."

Oikeusministeriö viittaa edellä ehdotuksen 262 §:n yhteydessä mainittuun laillisuusperiaatteeseen ja kehottaa muotoilemaan ehdotuksen sanamuodon selkeään ja yleisiä rangaistussäännösten kirjoittamisen periaatteita vastaavaan muotoon käyttäen apuna Lainkirjoittajan opasta ja tarpeen mukaan oikeusministeriön laintarkastusyksikköä. Kohdasta tulisi selkeästi käydä ilmi, koskeeko rangaistusuhka kuljetuksen tilaajaa, aikataulun laatijaa vai myös jommankumman tai molempien edustajia. Ehdotetun pykälän toisen momentin 3 kohtaan sisältyy tuomitsemista koskeva osa, vaikka tuomitsemiskäsäy sisältyy jo momentin johdanto-osaan.

Tiedonsaantioikeudet

Liikenteen palveluista annetun lain 200 §:än (1. lakiehdotus) kaavaillaan uutta 4 momenttia, jonka 1. virkkeen mukaan Liikenne- ja viestintävirastolla, poliisilla, Tullilla, Rajavartiolaitoksella ja työsuojeluviranomaisella on salassapitosäännösten estämättä oikeus vaihtaa keskenään tarpeellisia tietoja tämän lain 2–5 luvuissa mainitun ammattimaista henkilöiden ja tavaroiden kuljettamista tiellä koskevan lainsäädännön valvonnan suorittamiseksi.

Perustuslakivaliokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina myös arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3). Valiokunta on arvioinut viranomaisen tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden 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 tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2–3 ja siinä viitatus lausunnot). Valiokunta ei kuitenkaan ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 19/2012 vp, s. 4/l ja siinä mainitut lausunnot).

Lisäksi perustuslakivaliokunta on painottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan (PeVL 48/2018 vp).

Oikeusministeriö toteaa, ettei valittu sääntelymalli "usean viranomaisen välinen tietojen vaihtaminen" ole sopusoinnussa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kanssa. Lisäksi oikeusministeriö toteaa, ettei ehdotetusta momentista nykyisellään ilmene, mitä tietoja mainitut viranomaiset voisivat salassapitosäännösten estämättä vaihtaa. Jatkovalmistelussa on arvioitava täsmällisesti, millaisia tietotarpeita eri viranomaisilla tosiasiaassa on, ja toteuttava sääntely tietojensaanti- tai tietojenluovuttamissääntelyn kautta.

Tietojen vaihtamisen edellytys on sidottu momentissa tarkoitettujen valvonnan kannalta tarpeellisiin tietoihin ilman, että tietoja luettelataan säännöksessä. Tältäkin osin ehdotettu säännös ei ole sopusoinnussa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kanssa. Edellä todetun lisäksi jatkovalmistelussa tulee kiinnittää erityisesti huomiota siihen, voidaanko tarpeelliset tiedot luotella säännöksessä vai sidotaanko tietojen luovuttaminen välttämättömyyskriteeriin.

Henkilötietojen suoja

Kaavaillon 200 §:n (1. lakiehdotus) 4 momentin 2. virkkeen mukaan ajopiirturin tiedoista ilmeneviä henkilötietoja voidaan käyttää sen toteamiseksi, että ajo- ja lepoaikoja, ajopiirtureita ja liikenteenharjoittajaa, tavaraliikennelupia, henkilöliikennelupia, moottoriajoneuvon kuljettajan ja yrittäjäkuljettajan työaikoja, ajoneuvojen nopeudenrajoittimien asentamista ja käyttöä, kansainvälisiä yhdistettyjä kuljetuksia ja lähetettyjä kuljettajia koskevaa lainsäädäntöä noudatetaan.

Kun kyse on tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, tietosuoja-asetusta tarkentava kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain silloin, kun tietosuoja-asetus nimenomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista sääntelyliikkumavaraa. Lainsäätäjän on osoitettava, mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat. Kansallinen liikkumavara pohjautuu keskeisiltä osin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, eli tilanteisiin, joissa henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään (c alakohta) tai jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta). Jatkovalmistelussa käsittelyn oikeusperuste tulee yksilöidä. Sillä on merkitystä muun muassa rekisteröidyn oikeuksien käyttämisen kannalta.

Oikeusperusteen yksilöimisen lisäksi kansallista liikkumavaraa käytettäessä on oleellista, että lakiluonnoksesta käy selkeästi ilmi, millä tavoin esitys täydentää tai täsmentää yleistä tietosuoja-asetusta. Perustuslakivaliokunta on ottanut tietosuoja-asetuksen jälkeisessä lausuntokäytännössään kantaa henkilötietojen käsittelyä koskevan erityissääntelyn tarpeeseen. Valiokunta on todennut, että henkilötietojen suojan toteutuminen tulisi jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän ja täsmentävän tietosuojalain nojalla. Valiokunta on myös korostanut, että kansallisen erityislainsäädännön säätäminen tulisi varata vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi perustuslainmukaisella tavalla (kts. tarkemmin erityisesti PeVL 14/2018 vp, s. 3 ja PeVL 2/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa myös viranomaistoiminnan sääntelyn osalta aikaisempaa sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suojaa ja käsittelyn perusteita sääntelevän lakitasoisen sääntelyn (kts. PeVL 14/2018, s. 4). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta.

Säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole kuvattu kansallisen liikkumavaran käyttöä ehdotetusta sääntelystä, jotka osaltaan täydentäisivät yleistä tietosuoja-asetusta. Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksen säätämisyjärjestystä koskevassa osiossa tulee jatkovalmistelun yhteydessä ottaa huomioon edellä keskeisimmiltä osiltaan kuvattu perustuslakivaliokunnan perustuslain 10 §:ää koskeva lausuntokäytäntö ja tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran käytöstä laajemmin.

Ei aineellisia säännöksiä määritelmäpykäliin

Liikenteen palveluista annetun lain 19 §:ään (1. lakiehdotus), joka nykyisellään sisältää määritelmiä, kaavaillaan lisättäväksi kaksi uutta momenttia, jotka sisältäisivät aineellisia säännöksiä. Samoin työntekijöiden lähettämisestä annetun lain 2 §:ään (3. lakiehdotus), joka sisältää määritelmiä, kaavaillaan uusien määritelmien ohella otettavaksi aineellisia säännöksiä.

Oikeusministeriö toteaa Lainkirjoittajan oppaaseen viitaten (luku 23, Määritelmistä), ettei määritelmiä sisältävään pykälään tulisi kirjoittaa aineellisia säännöksiä. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että em. pykäläluonnoksissa nyt olevat aineelliset säännökset sijoitetaan muualle lakiin, eikä määritelmiä sisältävään pykälään.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys –jakso

Jakson elinkeinovapautta koskevassa osassa viitataan siihen, että eräät Euroopan unionin jäsenmaat ovat vieneet Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisumenettelyyn ratkaistavaksi merkittävän määrän kanteita Euroopan parlamenttia ja Euroopan unionin neuvostoa vastaan liikkuvuuspaketin tiimoilta vaatien tiettyjen asetus- ja direktiivikohtien kumoamista. Kanteiden sisältö liittyy yhdenvertaiseen kohteluun, suhteellisuusperiaatteeseen, työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen ja syrjintäkieltoon.

Oikeusministeriö pitää asianmukaisena, että esityksestä käy ilmi myös asiayhteys EU:n perusoikeuskirjaan. Perusoikeuskirjan määräykset tulee ottaa huomioon valmisteltaessa sekä EU:n omaa lainsäädäntöä että laadittaessa EU-säädöksen täytäntöönpanon edellyttämää kansallista

sääntelyä ja muuta kansallista sääntelyä, jolla on liityntä EU-oikeuteen. EU:n perusoikeudet on siten otettava huomioon esimerkiksi valmisteltaessa kansallista lainsäädäntöä direktiivin täytäntöönpanemiseksi tai kun laadittavalla kansallisella sääntelyllä saattaa olla vaikutuksia EU-oikeudessa taattujen oikeuksien toteutumiseen (esimerkiksi pyrittäessä oikeuttamaan jonkin EU:n vapaata liikkumista koskevan määräyksen rajoittamista). Perusoikeudet saattavat tällöin rajoittaa kansallisen lainsäätäjän liikkumavaraa. (Lainkirjoittajan opas, kohta 4.1.4)

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että myös 1. lakiehdotuksen 19 §:ään kaavailtua uutta sääntelyä (joka sinänsä siis olisi perusteltua olla muualla kuin määritelmiä sisältävässä pykälässä) arvioitaisiin perustuslain 15 §:ään liittyvänä omaisuudensuojan rajoituksena. Kaavailut säännökset käytännössä rajoittavat sitä, miten liikenteenharjoittaja voi kuljetuskalustoaan käyttää. Erityisesti säännös, jonka mukaan liikenteenharjoittaja ei saisi Suomessa harjoittaa kabotaasiliikennettä samalla ajoneuvolla tai, jos kyseessä on ajoneuvoyhdistelmä, sen vetovaunulla neljään päivään siitä, kun sen suorittama kolmas kabotaasimatka Suomessa on päättynyt.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa aiheellisena voi pitää kysymystä siitä, voiko omaisuuden käyttämisen rajoittaminen rinnastua pakkolunastukseen. Käyttörajoitukseen liittyvän korvausvelvollisuuden osalta perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei perustuslain 15 §:n 1 momentin säännöksestä johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä myöskään täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä. Toisaalta valiokunnan käytännön mukaan omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on vain yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa siitä, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittua. (PeVL 55/2018 vp, s. 3)

Oikeusministeriö on edellä tässä lausunnossa viitannut tarpeeseen sisällyttää Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys –jaksoon arviointi viranomaisille kaavailuista toimivaltuuksista perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta sekä ajon estämiseen liittyvistä perusoikeusrajoituksista.

Muistutus esittelyluvan hankkimisesta

Esitysluonnoksen 4. lakiehdotuksessa kaavillaan muutettavaksi lakia ylikuormamaksusta (51/1982). Laki on oikeusministeriön hallinnonalalle kuuluva laki ja oikeusministeriö muistuttaa valmistelevaa ministeriötä siitä, että esittelylupa on hankittava hyvissä ajoin ennen kaavailun hallituksen esityksen viemistä valtioneuvoston yleisistuntoon.

Ylijohtaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu LVM Liikenne- ja viestintäministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikkö Pekka Timonen
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
Ministerin erityisavustaja Jade Malmi