

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition med förslag till ändring av lagen om transportservice och vissa lagar som har samband med den

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition med förslag till ändring av lagen om transportservice och vissa lagar som har samband med den (RP 145/2017 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Susanna Metsälampi, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsråd Kirsi Miettinen, kommunikationsministeriet
- överinspektör Tuomas Kaivola, kommunikationsministeriet
- specialsakkunnig Heini Färkkilä, justitieministeriet
- juris magister, projektforskare Johannes Heikkonen
- professor Kirsi Kuusikko
- professor Juha Lavapuro
- professor Tuomas Ojanen
- juris magister Niklas Vainio
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Ålands landskapsregering
- biträdande professor Janne Salminen
- professor Tomi Voutilainen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om transportservice och 58 andra lagar som har samband med den. Samtidigt föreslås det att lagen om vissa internationella kombinerade transporter, lagen om fordonstrafikregistret, lagen om ordnande av utfärdandet av färdskrivarkort, lagen om yrkeskompetens för lastbils- och bussförare, lagen om godkännande av läkare som sjömansläkare, la-

Utlåtande GrUU 2/2018 rd

gen om säkerhetsrelaterade arbetsuppgifter i järnvägssystemet, lagen om arbetstid i vägtrafik för förare som är egenföretagare och lagen om registrering av fordon upphävs.

Avsikten är att lagarna i huvudsak ska träda i kraft den 1 juli 2018.

I motiven till lagstiftningsordningen har förslagen bedömts med avseende på bestämmelserna om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter i 124 §, skydd för privatlivet och personuppgifter och offentlighetsprincipen i 10 och 12 §, egendomsskyddet i 15 §, näringsfriheten i 18 § och utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet i 80 § i grundlagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringen föreslår ändringar i lagen om transportservice, som stiftades 2016 (nedan lagförslaget om transportservice), och i 58 andra lagar. Det är nu fråga om den andra fasen av ett omfattande lagstiftningsprojekt i tre delar, som syftar till att i enlighet med regeringsprogrammet skapa en digital tillväxtmiljö och smidigare författningar inom transportservicesektorn. De ändringar som gjordes i projektets första fas hänförde sig i huvudsak till regleringen av tjänsterna inom vägtrafiken, medan den nu aktuella propositionen täcker hela trafiksystemet.

Lagförslagen i den första delen av projektet kom till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 46/2016 rd). Utskottet bedömde då den föreslagna regleringen med avseende på de grundläggande bestämmelserna om näringsfrihet, egendomsskydd, skydd för privatlivet och den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagen samt grundlagens 80 § om utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet. Utskottet tog också fasta på frågan om lättare reglering, regleringstekniken och lagens rubrik. Utskottet kom med ett flertal konstitutionella anmärkningar, men ansåg att det endast var de oklara bestämmelserna om tillsynsmyndighetens allmänna rätt att få information som påverkade lagstiftningsordningen (se närmare GrUU 46/2016 rd, s. 6).

I regeringens proposition ingår ett rätt långt och till vissa delar mycket utförligt avsnitt om lagstiftningsordningen (s. 294–310), där den föreslagna regleringen granskas med avseende på de grundläggande bestämmelserna om skyddet för privatliv och personuppgifter, offentlighetsprincipen, egendomsskyddet och näringsfriheten i grundlagen. Den föreslagna regleringen innehåller många delvis mycket tekniska särdrag som gäller yrkesmässiga aktörer och marknadsaktörer. Dessa bedöms utifrån grundlagens 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter och grundlagens 80 § om delegering av lagstiftningsbehörighet.

Allt som allt är propositionen mycket omfattande (790 sidor), och över hälften av propositionen utgörs av lagförslag (s. 311–790). Den föreslagna regleringen grundar sig delvis direkt på EU-lagstiftning och delvis på internationella överenskommelser och standarder samt andra internationella arrangemang. Bestämmelserna om behandling av personuppgifter har samband med EU:s allmänna dataskyddsförordning. Till den del det är fråga om genomförande av EU-rättsakter faller förslaget allmänt inom tillämpningsområdet för EU-rätten. Lagstiftaren är bunden av de

Utlåtande GrUU 2/2018 rd

grundläggande rättigheter som skyddas i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna i enlighet med artikel 51.1 i stadgan.

Centrala mål med reformen är ”en kundorienterad utveckling av mobilitet som tjänst” och ”smidigare författningar”. Det första målet verkar i och för sig positivt också med tanke på de grundläggande rättigheterna, eftersom de föreslagna ändringarna kan antas göra kollektivtrafiken och de övriga trafiktjänsterna mer tillgängliga. Ett annat uppenbart syfte med propositionen är att skapa bättre förutsättningar för näringsverksamhet i samband med transporter. Det kan anses positivt med tanke på grundlagens 18 §. ”Smidigare författningar” är i sig ett bra mål, också om den föreslagna regleringen på många punkter är svårtolkad, vilket inte är helt problemfritt från grundlagssynpunkt. Enligt utskottets praxis är det särskilt viktigt med en tydlig reglering i fråga om denna typ av bestämmelser som har kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna och som gäller fysiska personers normala dagliga aktiviteter (se GrUU 31/2017 rd, GrUU 45/2016 rd, s. 3 och GrUU 41/2006 rd, s. 4/II).

Grundlagsutskottet anser att man i den konstitutionella bedömningen av propositionen rätt långt kan hålla med det som regeringen säger i motiven till lagstiftningsordningen (s. 294–310), där man har beaktat grundlagsutskottets praxis i fråga om motsvarande reglering. Utskottets anmärkningar nedan baserar sig på grundlagen och gäller regleringens förhållande till grundlagens 124 § om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på enskilda, det i grundlagens 10 § garanterade skyddet för personuppgifter och Ålands grundlagsskyddade självstyrelse samt till vissa andra aspekter av konstitutionell betydelse.

Överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter

I IV avd. 4 kap. i lagförslaget om transportservice föreslås det bestämmelser om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Förslagen bör till dessa delar bedömas med avseende på 124 § i grundlagen. Där sägs det att offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter (för sammanfattning se GrUU 26/2017 rd, s. 48–51).

I IV avd. 4 kap. 3 § i lagförslaget om transportservice föreslås det att Trafiksäkerhetsverket ska få överföra följande assisterande uppgifter som gäller tillstånds- och registerverksamhet: 1) mottagande av ansökningshandlingar och registeranmälningar, 2) införande av uppgifter i register, 3) sändande av dokument för digitalisering och arkivering till Trafiksäkerhetsverket, 4) produktion av intyg, dokument och identifieringstecken och utlämnande av dem till kunder samt mottagande av kort och tillstånd som returneras, 5) uttag av avgifter i anslutning till uppgifterna och förmedling av dem till Trafiksäkerhetsverket, 6) rådgivning och förmedling av information i samband med ansökningsförfaranden och registerföring samt 7) andra motsvarande tekniska uppgifter.

I propositionsmotiven (s. 206) sägs det att dessa uppgifter kan höra till Trafiksäkerhetsverket enligt antingen den föreslagna eller någon annan lagstiftning. Bestämmelsen är mycket öppen (se särskilt 7 punkten) eftersom den möjliggör överföring av alla de nämnda assisterande uppgifterna

Utlåtande GrUU 2/2018 rd

som gäller Trafiksäkerhetsverkets tillstånds- och registerverksamhet — också sådana som det inte föreskrivs om i lagförslaget om transportservice. Kommunikationsutskottet bör utreda vad allt som innefattas i dessa på annan lagstiftning grundade uppgifter som gäller tillstånds- och registerverksamheten och som får överföras och försäkra sig om att uppgifterna är av teknisk natur. I sig hindrar 124 § i grundlagen inte att denna typ av uppgifter överförs på andra än myndigheter.

Enligt de föreslagna bestämmelserna i IV avd. 4 kap. 5 § 1 mom. i lagförslaget om transportservice ska Trafiksäkerhetsverket ingå ett avtal med tjänsteleverantören om vissa frågor. Enligt 7 punkten i momentet ska det avtalas om vilka krav tillsynen ställer på tjänsteleverantören samt påföljder om brister eller försummelser konstateras. Enligt 8 punkten i momentet ska det också avtalas om tjänsteleverantörens skyldighet att anmäla om sådana ändringar i skötseln av uppgifterna som kan inverka väsentligt på en adekvat skötsel av uppgifterna. Denna typ av påföljder när det gäller tillsyn samt brister och försummelser innebär sådan utövning av offentlig makt som inte kan grunda sig enbart på ett avtal. Bestämmelserna måste således ändras på grund av 124 § i grundlagen.

När man granskar bestämmelserna tillsammans med de övriga förslagen i kapitlet får man också en uppenbart vilseledande bild av deras betydelse. Enligt IV avd. 4 kap. 5 § 2 mom. i lagförslaget om transportservice får Trafiksäkerhetsverket säga upp eller häva avtalet om tjänsteleverantören inte längre uppfyller de allmänna kraven för det eller om tjänsteleverantören väsentligt åsidosätter fullgörandet av de uppgifter man kommit överens om i avtalet eller annars bryter mot avtalet eller väsentligen eller upprepade gånger handlar lagstridigt. I kapitlets 7 § föreskrivs det dessutom direkt att Trafiksäkerhetsverket utövar tillsyn över tjänsteleverantörernas verksamhet. Det handlar här om krav på tjänsteleverantörer som grundar sig direkt på lagen och som det inte går att avtala om. Detsamma gäller den meddelandeskyldighet som tjänsteleverantören åläggs direkt i kapitlets 5 § 3 mom.

Skydd för privatlivet

Förhållandet till EU:s dataskyddsförordning

Grundlagsutskottet har fäst uppmärksamhet vid att Europeiska unionens allmänna dataskyddsförordning, som trädde i kraft våren 2016 och ska börja tillämpas under 2018 och som är bindande för den finländska lagstiftaren, lägger fast reglerna för skydd av fysiska personer vid behandling av personuppgifter och reglerna för fri rörlighet för personuppgifter (se t.ex. GrUU 31/2017 rd, s. 3, GrUU 42/2016 rd). Utskottet anser att det är av relevans att artikel 8 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna tillförsäkrar var och en rätt till skydd för personuppgifter (GrUU 31/2017 rd, s. 3). Utskottet har också påpekat att man vid tillämpningen av EU-lagstiftningen om behandling av personuppgifter måste ta hänsyn till respekten för privatlivet enligt artikel 7 och skyddet för personuppgifter enligt artikel 8 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och att EU-domstolens domar på dessa punkter är utslagsgivande för det viktigaste innehållet i respekten för privatlivet och skyddet för personuppgifter (se t.ex. GrUU 21/2017 rd).

Grundlagsutskottet har i sin färska praxis ansett att det inte finns något hinder för att kraven på räckvidd för, exakthet hos och noggrann avgränsning av bestämmelser om skyddet för personuppgifter till vissa delar kan uppfyllas genom en allmän unionsförordning eller genom en allmän

Utlåtande GrUU 2/2018 rd

nationell lag (se även GrUU 31/2017 rd, s. 3—4, GrUU 5/2017 rd, s. 9, GrUU 38/2016 rd, s. 4). Vidare har utskottet ansett att det är viktigt att det i den mån som EU-lagstiftningen kräver reglering på det nationella planet eller möjliggör sådan tas hänsyn till de krav som de grundläggande och mänskliga rättigheterna ställer när det nationella handlingsutrymmet utnyttjas och att det finns anledning att särskilt i fråga om bestämmelser som är av betydelse med tanke på de grundläggande rättigheterna tydligt klargöra ramarna för det nationella handlingsutrymmet (GrUU 31/2017 rd, GrUU 26/2017 rd, GrUU 2/2017 rd och GrUU 44/2016 rd).

De lagar som föreslås i propositionen avses träda i kraft den 1 juli 2018. Rättsläget inom området för skydd för personuppgifter kommer ändå att ändras väsentligt redan före det. Den 25 maj 2018 börjar Europeiska unionens allmänna dataskyddsförordning tillämpas. Regeringen redogör visserligen i propositionen på behörigt sätt för EU:s dataskyddsförordning och för det nationella handlingsutrymmet i förhållande till den föreslagna regleringen. Närmare motiveringar om behovet av att använda det nationella handlingsutrymmet i fråga om allmänt intresse och proportionalitet framgår av detaljmotiveringen till respektive bestämmelse. Å andra sidan har man egentligen i propositionen redan förutsett de ändringar som rätt snart måste göras i den nu föreslagna regleringen.

Grundlagsutskottets uppgift är inte att bedöma lagförslagets förhållande till EU-rätten. Å andra sidan bör ärendets koppling till EU-rätten beaktas vid den konstitutionella bedömningen av lagförslaget. Också kraven i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna har då relevans. Skyddet för personuppgifter är en grundläggande och mänsklig rättighet som tryggas i 10 § 1 mom. i grundlagen och i artikel 8 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna samt i artikel 8 i Europakonventionen. I fråga om detta kan man inte längre utgå från den nuvarande regleringsmodellen, som regeringen använder i propositionen. I stället bör tillgodoseendet av skyddet för personuppgifter i framtiden i första hand grunda sig på den allmänna dataskyddsförordningen och den nationella allmänna lag som ska stiftas. I det sammanhanget bör man undvika nationell speciallagstiftning, som bör reserveras för situationer då den är dels tillåten enligt dataskyddsförordningen, dels nödvändig för att tillgodose skyddet för personuppgifter.

Skydd för personuppgifter

Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Grundlagsutskottets vedertagna praxis har varit att lagstiftarens handlingsutrymme begränsas både av den här bestämmelsen och av att skyddet för personuppgifter delvis ingår i skyddet för privatlivet som tryggas i samma moment. På det hela taget handlar det om att lagstiftaren måste tillgodose denna rätt på ett sätt som är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna överlag. Om man ser till skyddet för personuppgifter har grundlagsutskottet ansett det viktigt att reglera åtminstone syftet med registreringen av uppgifterna, uppgifternas innehåll, det tillåtna användningsändamålet inklusive rätten att överlåta registrerade uppgifter, den tid uppgifterna finns kvar i registret och den registrerades rättsskydd. Dessutom ska regleringen av dessa faktorer på lagnivå vara heltäckande och detaljerad (av utskottets utlåtanden från olika decennier, se t.ex. GrUU 14/1998 rd, GrUU 25/1998 rd, GrUU 38/2010 rd, GrUU 46/2016 rd och GrUU 31/2017 rd). Under den senaste tiden har grundlagsutskottet fäst uppmärksamhet vid problemen med det gällande rättsläget, bland annat med tanke på en tydlig reglering (se sammanfattning i GrUU 31/2017 rd).

Utlåtande GrUU 2/2018 rd

Inskränkningar i skyddet för privatlivet måste bedömas utifrån de allmänna villkoren för inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna (se GrUU 42/2016 rd, s. 2—3 och de utlåtanden som nämns där). Utskottet har tidigare ansett att tillåtande av behandling av känsliga uppgifter berör själva kärnan i skyddet för personuppgifter (GrUU 37/2013 rd, s. 2/II) vilket inneburit att inrättandet av register med sådana uppgifter måste bedömas mot villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, särskilt lagstiftningens acceptabilitet och proportionalitet (GrUU 29/2016 rd och t.ex. GrUU 21/2012 rd, GrUU 47/2010 rd och GrUU 14/2009 rd). I sina analyser av omfattning, exakthet och innehåll i lagstiftning om rätten att få och lämna ut uppgifter trots sekretess har utskottet lagt vikt vid att de uppgifter som lämnas ut är av känslig art (se t.ex. GrUU 38/2016 rd, s. 3).

Utskottet har lyft fram riskerna med behandlingen av känsliga uppgifter. Utskottet har särskilt påpekat att det bör finnas exakta och noga avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt (se t.ex. GrUU 13/2017 rd och GrUU 3/2017 rd).

Avdelning V i lagförslaget om transportservice innehåller bestämmelser om ett trafik- och transportregister. I avdelningens 1 kap. finns det allmänna bestämmelser om registrets innehåll, i 2 kap. bestämmelser om uppgifterna i registret och i 3 kap. bestämmelser om utlämnande av uppgifter. I motiven till lagstiftningsordningen i propositionen redogörs det i detalj för hur regleringen förhåller sig till skyddet för privatlivet och skyddet för personuppgifter i grundlagens 10 § 1 mom. (s. 297). Förslagen motsvarar i huvudsak grundlagsutskottets praxis. Utskottet tar dock fasta på vissa av de föreslagna bestämmelserna.

Enligt lagförslaget om transportservice får också vissa känsliga uppgifter registreras i trafik- och transportregistret. Det handlar bland annat om uppgifter om begångna brott och straff för dem, körförbud och andra motsvarande påföljder (V avd. 2 kap. 1 § 4 mom. i förslaget) och uppgifter om hälsotillstånd och om undersökningar av läkare och psykologer (V avd. 2 kap. 4 § 1 mom. i förslaget). Dessa uppgifter är enligt 11 § i personuppgiftslagen känsliga uppgifter, och enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen får de behandlas bara på särskilda villkor. Uppgifterna är sekretessbelagda enligt 24 § 25 och 28 punkten i offentlighetslagen.

Enligt den senare delen i V avd. 1 kap. 2 § 3 mom. i lagförslaget om transportservice gäller Trafiksäkerhetsverkets rätt att få information också uppgifter i brottsregistret och bötesregistret. För att undvika felaktiga slutsatser bör kommunikationsutskottet precisera ordalydelsen i bestämmelsen så att nödvändighetskravet också gäller de registren.

I V avd. 2 kap. 6 § i lagförslaget om transportservice föreslås det bestämmelser om förvaringstider för uppgifterna. Enligt paragrafen ska uppgifterna förvaras i 5–10 år, beroende på uppgift. Grundlagsutskottet har i sin praxis betonat att behandlingen av känsliga uppgifter bör begränsas på så sätt att uppgifterna bara får förvaras så länge det är nödvändigt för att fullfölja det syfte för vilket uppgifterna har registrerats (GrUU 13/2017 rd). Däremot har utskottet tillåtit längre förvaringstider i fråga om andra slags personuppgifter. Kommunikationsutskottet bör förkorta förvaringstiderna för uppgifterna.

Utlåtande GrUU 2/2018 rd

Enligt V avd. 2 kap. 6 § 3 mom. i lagförslaget om transportservice får en uppgift lämnas kvar i trafik- och transportregistret om den är nödvändig för skötseln av den personuppgiftsansvariges uppgifter. Den föreslagna bestämmelsen gäller också känsliga personuppgifter i registret. Förslaget är därför inte helt lämpligt med tanke på grundlagen. Enligt propositionsmotiven får Trafiksäkerhetsverket hålla kvar en uppgift i registret och låta bli att avföra den, om det finns ett särskilt skäl som hänger samman med fullgörandet av en myndighetsuppgift för att hålla kvar uppgiften i registret efter tiden för avförande och det i det enskilda fallet anses finnas ett grundat behov av det. Grunden för att hålla kvar en uppgift i registret bör preciseras i enlighet med det som sägs i motiveringen. Det är dessutom helt öppet i förslaget hur och när de uppgifter som hålls kvar med stöd av förslaget ska avföras efter att man har beslutat om åtgärden. Det är också oklart hur den föreslagna bestämmelsen förhåller sig till paragrafens 1 mom. 6 punkt, där det sägs att personuppgifter som förts in i registret ska avföras senast 10 år efter personens död, om inte uppgifterna redan avförts på någon annan grund. Den föreslagna bestämmelsen måste preciseras på ett väsentligt sätt.

I V avd. 3 kap. i lagförslaget om transportservice finns det bestämmelser om utlämnande av uppgifter. Enligt det föreslagna 1 mom. beslutar Trafiksäkerhetsverket om utlämnande av uppgifter. Enligt det föreslagna 2 mom. kan uppgifter lämnas ut via ett gränssnitt eller en elektronisk förbindelse för åtkomst till uppgifter eller annars elektroniskt. Enligt grundlagsutskottets uppfattning finns det i kapitlet ändå bestämmelser om utlämnande av uppgifter (2—3 §) enligt vilka verket uppenbarligen inte ska besluta om utlämnandet. Bestämmelserna bör preciseras.

När grundlagsutskottet granskade förslagen i den första fasen av transportbalksprojektet bedömde utskottet bestämmelserna om trafikregister och de uppgifter som skulle föras in i dem i avdelning V i förslaget. Enligt det dåvarande förslaget skulle uppgifterna i den offentliga delen i trafiktillståndsregistret ha offentliggjorts ”elektroniskt eller med hjälp av en teknisk anslutning”. Med avseende på skyddet för privatlivet och för personuppgifter ansåg grundlagsutskottet att det var av relevans att det i ett så omfattande webbaserat personregister inte skulle gå att söka uppgifter på stora grupper utan till exempel bara genom enskild sökning. En sådan här avgränsning sågs av utskottet som ett villkor för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning när det gällde en proposition om att inrätta en omfattande informationstjänst med uppgifter om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (GrUU 32/2008 rd, s. 2/II). Grundlagsutskottet ansåg slutligen att det var viktigt att också utlämnandet av uppgifter ur trafiktillståndsregistret skulle kompletteras med en avgränsning som var motiverad med tanke på innehållet i och syftet med registret (se GrUU 46/2016 rd, s. 5 och GrUU 17/2016 rd).

I den nu aktuella propositionen föreslås det till V avd. 3 kap. 2 § i lagförslaget om transportservice en bestämmelse om ”utlämnande av offentliga uppgifter via ett öppet gränssnitt”. Grundlagsutskottet anser att kommunikationsutskottet bör bedöma hur bestämmelsen i praktiken skiljer sig från det tidigare förslaget från 2016 om offentliggörande ”elektroniskt eller med hjälp av en teknisk anslutning” i fråga om vilket grundlagsutskottet föreslog en preciserande avgränsning (se GrUU 46/2016 rd, s. 5).

Enligt V avd. 3 kap. 5 § i lagförslaget om transportservice får Trafiksäkerhetsverket i enskilda fall lämna ut uppgifter som förts in i trafik- och transportregistret för sådan utvecklings- och innovationsverksamhet som syftar till att utveckla och tillhandahålla transportsystem och transporttjän-

Utlåtande GrUU 2/2018 rd

ter, öka medvetenheten om och förståelsen för transportsystem och transporttjänster samt förbättra trafiksäkerheten och främja uppnåendet av miljömålen för trafiken. Sekretessbelagda uppgifter får endast ges ut med den registrerades samtycke eller i sådan form att de inte kan kopplas till enskilda personer. Uppgifter som Trafiksäkerhetsverket fått från straffregistret eller bötesregistret får endast ges ut i sådan form att de inte kan kopplas till enskilda personer.

Med utvecklings- och innovationsverksamhet avses enligt propositionsmotiven (s. 238) annan forskningsverksamhet än sådan vetenskaplig forskning som avses i Europeiska unionens allmänna dataskyddsförordning. Utvecklings- och innovationsverksamhet för att utveckla mobilitets-tjänster kan enligt motiven (s. 241) betraktas som ett ändamål som är förenligt med ett allmänt intresse. I motiven sägs det att trots att verksamheten betjänar ett enskilt intresse, har utvecklings- och innovationsverksamhet omfattande samhällseliga konsekvenser och gynnar hela samhället. Att kunna utnyttja denna information för allmännyttig utvecklings- och innovationsverksamhet kan bli en betydande konkurrensfaktor. Det är inte helt problemfritt att på det sätt som anges i propositionsmotiven utsträcka det allmänna intresset till att innefatta verksamhet av tydlig kommersiell och affärsrelaterad karaktär. Grundlagsutskottet påpekar att eftersom man kan förmoda att det behövs uppgifter ur olika register för utvecklings- och innovationsverksamheten, bör utlämnandet av uppgifterna regleras på enhetliga grunder. Grundlagsutskottet har krävt att regleringen om behandling av personuppgifter ska vara heltäckande och detaljerad. Vid bedömningen av bestämmelsen är det av betydelse att sekretessbelagda uppgifter eller särskilda kategorier av personuppgifter inte ska lämnas ut. Regeringen ger ändå inte någon tillräckligt utförlig eller övertygande förklaring i propositionen om hur Trafiksäkerhetsverket säkerställer att uppgifter som lämnas ut inte kan kopplas till någon enskild person. Kommunikationsutskottet bör överväga att precisera regleringen, om EU:s dataskyddsförordning möjliggör det.

I propositionen nämns begreppet ”Mina data” eller ”egna data” (My Data) på ett flertal ställen (se också bestämmelsen om registrets innehåll i V avd. 1 kap. 1 § 2 mom. i lagförslaget om transport-service). Enligt propositionsmotiven handlar det om ”en personfokuserad modell för hantering och behandling av personuppgifter”. Enligt motiven hänför sig ”Mina data” till individens rätt och möjlighet att hantera sina data, omfattande och praktisk tillgång till personuppgifter samt decentralisering av och interoperabilitet i hanteringen av personuppgifter. Individen måste ha möjlighet att överföra sina uppgifter i återanvändbar form till sig själv, en bestämd plats eller en auktoriserad tjänst där de kan utnyttjas.

Det är oklart hur begreppet ”Mina data” i lagförslaget om transport-service förhåller sig till det grundlagsenliga skyddet för personuppgifter. Begreppet har helt tydligt använts i sammanhang där det juridiskt sett är fråga om den för skyddet för personuppgifter centrala rätten att bestämma över information om sig själv och rätten till dataportabilitet (se artikel 20 i dataskyddsförordningen). Grundlagsutskottet anser att man när det handlar om reglering som är känslig med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och som har anknytning till EU-rätten bör förhålla sig restriktivt till att i lagstiftningen ersätta etablerade begrepp som grundar sig på gällande rätt med nya begrepp som är klart mer diffusa och lätt kan leda till oklarheter vid tolkningen.

Utlåtande GrUU 2/2018 rd

Ålands ställning i reformen

Enligt 120 § i grundlagen har landskapet Åland självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland. Angående lagstiftningsordningen för självstyrelselagen för Åland och jordförvärvslagen för Åland gäller enligt 75 § 1 mom. i grundlagen det som särskilt bestäms i dessa lagar. Grundlagsutskottet har i sin praxis bedömt lagförslag också utifrån hur de förhåller sig till självstyrelselagen för Åland och lämnat utlåtanden om huruvida lagförslagen bör behandlas i vanlig lagstiftningsordning eller i den ordning som föreskrivs i 69 § (och 59 §) i självstyrelselagen för Åland. Självstyrelselagen för Åland är jämförbar med grundlagen också med avseende på den uppgift som grundlagsutskottet har med stöd av 74 § i grundlagen (se t.ex. GrUU 36/2001 rd).

Enligt 18 § 21 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om vägar och kanaler, vägtrafik, spårbunden trafik, båttrafik och farleder för den lokala sjötrafiken. Likaså har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om näringsverksamhet, med vissa undantag, med stöd av 18 § 22 punkten i självstyrelselagen. Enligt lagens 23 § följer dessutom landskapets förvaltningsbehörighet huvudsakligen denna behörighet så att förvaltningen i angelägenheter som har hänförts till landskapets lagstiftningsbehörighet ankommer på självstyrelsemyndigheterna. Förvaltningsbehörigheten följer lagstiftningsbehörigheten. Med stöd av lagens 27 § har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om handelssjöfart och farleder för handelssjöfarten samt luftfart. Riket har lagstiftningsbehörighet i fråga om handelssjöfarten utifrån 27 § 13 punkten och i fråga om luftfarten utifrån 27 § 14 punkten i självstyrelselagen för Åland. Enligt lagens 29 § har riket dessutom lagstiftningsbehörighet i fråga om fartygsregister. Den lagstiftningsbehörigheten kan med lagtingets samtycke helt eller till vissa delar överföras på landskapet genom lag.

Begreppet Ålands landskapsstyrelse slopades genom en ändring av självstyrelselagen för Åland som trädde i kraft 2004 och ersattes med Ålands landskapsregering. I det avseendet är propositionsmotiven och vissa av bestämmelserna i den finska propositionen felaktiga. Kommunikationsutskottet bör korrigera uttrycket i bestämmelsen.

Enligt 28 § 2 mom. i självstyrelselagen för Åland ska Ålands landskapsregering höras innan man stiftar en lag som har särskild betydelse för landskapet. Lagen om transportservice är en sådan lag. Det framgår inte av avsnittet om beredningen av propositionen huruvida man har hört landskapsregeringen om propositionsutkastet. Grundlagsutskottet uppmärksammar kommunikationsministeriet på att Ålands landskapsregering ska höras på behörigt sätt och på att man bör redogöra för detta i propositionsmotiven.

I 13 § 1 mom. 10 punkten i lagförslag 16 i propositionen (lagen om ändring av 13 och 19 § i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet) ges polisen rätt att ur Ålands fritidsbåtsregister få sådana uppgifter om båtar och ägare och innehavare av båtar som behövs för utförande av bl.a. de uppgifter som anges i 1 kap. 1 § i polislagen. I punkten stryks hänvisningen till farkostregistret, eftersom detta inkluderas i det trafik- och transportregister som avses i V avd. i lagen om transportservice. Ålands fritidsbåtsregister hör till landskapet Ålands behörighet. Därför går det inte att genom en rikslag föreskriva om rätt för en riksmyndighet att få uppgifter ur re-

Utlåtande GrUU 2/2018 rd

gistret, utan det krävs en landskapslag eller en överenskommelseförordning. Kommunikationsutskottet måste ändra regleringen så att denna synpunkt beaktas.

Ett motsvarande problem finns i 14 § 1 och 6 punkten i lagförslag 40 (lagen om ändring av 14 § i sjöräddningslagen). Där sägs det att gränsbevakningsväsendet har rätt att få uppgifter ur det fordonsregister som Ålands landskapsregering för och ur det fritidsbåtsregister som registermyndigheten i landskapet Åland för. Kommunikationsutskottet måste ändra regleringen så att denna synpunkt beaktas.

Enligt 31 § 2 mom. 4 punkten i lagförslag 59 i propositionen (lagen om ändring av 31 § i lagen om bekämpning av oljeskador) har de myndigheter som bekämpar fartygsoljeskador och fartygskemikalieolyckor rätt att få uppgifter ur det fritidsbåtsregister som förs av registermyndigheten i landskapet Åland. Inte heller i det här fallet går det att genom rikslag föreskriva om skyldighet för landskapsmyndigheterna att lämna ut uppgifter eller rätt för riksmyndigheterna att få uppgifter ur de register som förs av landskapet. Kommunikationsutskottet måste ändra regleringen så att denna synpunkt beaktas.

I 11 § i lagförslag 10 i propositionen (lagen om ändring av fartygsregisterlagen) sägs det att handlingar som lämnas in till Statens ämbetsverk på Åland, dock inte ansökan, också får vara avfatta på engelska. Enligt 36 § i självstyrelselagen är landskapet enspråkigt svenskt, och ämbetsspråket i bl.a. statsförvaltningen är svenska. Ändringar i självstyrelselagen ska enligt 75 § 1 mom. och 120 § i grundlagen samt 69 § i självstyrelselagen godkännas i grundlagsordning och med lagtingets samtycke. Utifrån det som sägs ovan måste 11 § i lagförslag 10 ändras. Detta är en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Andra synpunkter

Bestämmelserna om rätten att få uppgifter i II avd. 7 kap. 9 § 4 mom. i lagförslaget om transport-service är otydligt formulerade. Det framgår inte av momentet på vems begäran och om vem uppgifter om personbedömningar ska ges.

IV avd. 1 kap. 16 § 5 mom. i lagförslaget om transport-service finns det en begränsning enligt vilken inspektioner av utbildningscentrum inte får företas på platser som omfattas av hemfriden. Avgränsningen är i sig motiverad, men det vore lämpligt att i bestämmelsen ersätta uttrycket platser som omfattas av hemfrid med lokaler som används för permanent boende och ta in en hänvisning till 39 § i förvaltningslagen (jfr. t.ex. 2 kap. 1 § 1 mom. i samma avdelning).

Enligt IV avd. 2 kap. 1 § 3 mom. i lagförslaget om transport-service kan Trafiksäkerhetsverket ta hjälp av utomstående experter om det behövs för att genomföra tillsynen. Endast en myndighet har rätt att inspektera lokaler som används för permanent boende. Grundlagsutskottet har i sin praxis förutsatt att det föreskrivs särskilt om detta (t.ex. GrUU 30/2014 rd och GrUU 62/2010 rd). Enligt 1 mom. utsträcker sig Trafiksäkerhetsverkets inspektionsrätt inte till lokaler som används för permanent boende. I 4 mom. sägs det att myndigheten får anlita utomstående experter vid tillsynen. Det betyder att den grundlagsenliga avgränsningen följer av 1 mom. Lagstiftningstekniken är misslyckad i det här regleringssammanhanget.

Utlåtande GrUU 2/2018 rd

I lagförslaget om transportservice finns det bestämmelser om olika slags myndighetsgodkännanden av aktörer (t.ex. II avd. 8 kap. 2 och 6 §: Proven i förarutbildningen inom järnvägstrafiken ska examineras av en examinator som har godkänts för uppgiften; II avd. 8 kap. 3 §: Trafiksäkerhetsverket godkänner läroanstalterna). Förslaget verkar ändå inte innehålla några bestämmelser om att en myndighet har möjlighet att återkalla sitt godkännande. Kommunikationsutskottet bör överväga att komplettera lagen om transportservice med bestämmelser om återkallelse av godkännandena i fråga. Möjligheten att återkalla ett godkännande bör kopplas till allvarliga eller väsentliga förseelser eller försummelser och till att eventuella anmärkningar och varningar till en privat aktör inte har lett till att bristerna i verksamheten har korrigerats (se GrUU 20/2006 rd och GrUU 27/2012 rd).

Bestämmelsernas tydlighet

Lagen om transportservice (320/2017) stiftades nyligen. Lagen träder i kraft den 1 juli 2018, med vissa undantag. Regeringen föreslår nu betydande ändringar i lagen redan innan den trätt i kraft. Grundlagsutskottet anser att regeringens proposition är ytterst svårbegriplig. Den är därför inte något prov på smidigare författningar, som nämns som ett av målen med propositionen. Detta äventyrar väsentligt en tydlig lagstiftning. Problemet förvärras av den lagtekniska lösning som valts i lagen. Lagen har VII avdelningar, vilka är indelade i kapitel. Kapitelnumreringen börjar från början i varje avdelning. Också paragrafnumreringen börjar från början i varje kapitel. Det har gjorts att lagen och den nu aktuella propositionen i praktiken är synnerligen svåra att överblicka.

Grundlagsutskottet fäste i sitt tidigare utlåtande vikt vid den lagtekniska lösningen (se GrUU 46/2016 rd, s. 8). Utskottet ansåg att den kunde leda till att till och med experter har svårt att få grepp om regleringen. Utskottet menade att det för en vanlig medborgare kan vara nästan omöjligt att förstå och greppa bestämmelserna. Grundlagsutskottet ansåg att denna lagstiftningsteknik var besvärlig och kunde orsaka förvirring. Utskottet ansåg att en löpande numrering av bestämmelserna starkt kan rekommenderas också i lagar som indelas i avdelningar och kapitel (se GrUU 46/2016 rd). Kommunikationsutskottet sade i sitt betänkande att det är nödvändigt att den sammantagna regleringens tekniska genomförandesätt ändras senast i dess tredje fas så att antingen lagens kapitel och paragrafer eller enbart paragraferna ges löpande numrering (se KoUB 3/2017 rd, s. 20).

Den nu aktuella propositionen stärker ytterligare grundlagsutskottets uppfattning om problemen med den valda lagtekniska modellen. Även språkligt är lagförslagen i propositionen ställvis nästan obegripliga för den vanliga medborgaren. Eftersom det handlar om en allmän lag som tillämpas på transportservice borde lagen vara förstaelig både till formen och innehållet. Grundlagsutskottet upprepar sitt tidigare ställningstagande om den problematiska lagstiftningstekniken (GrUU 46/2016 rd, s. 8). Att göra en så stor författningsteknisk ändring i utskottsbehandlingen har sina risker. Också i övrigt ska ändringar av detta slag höra till den grundläggande beredningen. Grundlagsutskottet anser därför att det är nödvändigt att kommunikationsutskottet i sitt betänkande föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande om att regeringen i beredningen av projektets sista fas omarbetar lagen om transportservice så att helheten blir begriplig. Det är ändå beklagligt att den teknik som valdes i projektets första fas leder till att den som tillämpar lagen i fortsättningen kommer att ha svårigheter med att hitta detaljmotiven till respektive bestämmelse.

Utlåtande GrUU 2/2018 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 10 bara om utskottets konstitutionella anmärkning till dess 11 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 7.2.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Juha Rehula cent
ersättare Mats Löfström sv
ersättare Johanna Ojala-Niemelä sd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.