Kirsi Kuusikko

16.11.2017

Perustuslakivaliokunnalle

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona hallituksen esityksestä laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 145/2017 vp) esitän kunnioittaen seuraavaan.

Yleensä liikenteen palveluista annetusta laista

Perustuslakivaliokunta lausunnossaan (PeVL 46/2016 vp – HE 161/2016 vp) totesi aiheellisesti, että sittemmin liikennekaaresta laiksi liikenteen palveluista muuttuneessa laissa on poikkeuksellisen vaikea lakitekninen rakenne. Perustuslakivaliokunta ehdotti juoksevan pykälänumeroinnin vaihtoehtona lukujen juoksevaa numerointia, mikä olisi ainakin jossain määrin selventänyt sääntelyä. Koska muutospaketti on näin laaja ja laki ei ole vielä kokonaisuudessaan voimassa, lain lukujen numerointi juoksevaksi voitaisiin edelleen tehdä. Liikenne- ja viestintävaliokunta omassa mietinnössään viitaten myös oikeusministeriön näkemykseen piti välttämättömänä, että sääntelykokonaisuuden teknistä toteutustapaa muutetaan viimeistään sen III vaiheessa siten, että joko lain luvut ja pykälät tai pelkät pykälät numeroidaan juoksevasti (LiVM 3/2017 vp – HE 161/2016 vp). Tällainen näinkin myöhään tapahtuva uudelleen numerointi ei ole välttämättä asianmukaista. Toisaalta tällä tavoiteltaneen sitä, että uudistus ei tässä vaiheessa edellyttäisi vielä 1 a lukujen ja 1 a §:ien ja vastaavien käyttöönottamista ainakaan huomattavassa määrässä. Sääntelytekninen ratkaisu on tällä hetkellä joka tapauksessa varsin poikkeuksellinen, koska säännöksen yksilöinti edellyttää aina myös roomalaisella numerolla olevan osan mainintaa luvun ja pykälän ja vielä mahdollisen momentin ja kohdan ohella. Yleensä säädöksissä roomalaisin luvuin olevan osat ovat olleet vain yleisen selvyyden vuoksi jakamassa säädöksiä toiminnallisiin kokonaisuuksiin (esim. hallintolaki, jossa on sekä luku että pykälänumerointi juokseva). Yleensä pitkissäkin laeissa luvut juoksevat koko lain läpi (esim. rikoslaki).

Liikennekaaren I vaiheen vaatimat eräät tarkentavat muutokset

Hallituksen esityksestä eduskunnalle liikennekaareksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 161/2016 vp) vaikutti jo alkujaan olevan puutteellista ja ristiriitaista sääntelyä hyvämaineisuuden edellytyksistä liittyen liikenteestä vastaavaan henkilöön ja luvan haltijaan silloin, kun kyseessä on luonnollinen henkilö, mitä nyt katsotaankin aiheelliseksi tarkentaa. Samoin ongelmallista oli se, kuinka pitkälti kuljettajan varaan voidaan jättää kelpoisuudesta huolehtiminen. Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ajoluvan haltijana olevan taksinkuljettajan kohdalla ei ole jätetty pelkästään kuljettajan itsensä varaan sitä, että ikärajojen mukaiset terveystarkastukset tehdään (II osa, 3 luku, 2 §). Nämä suunnitellaankin muutettavaksi.

Lainsäädäntövallan delegointi

Esitys sisältää runsaasti asetuksenantovaltuuksia sekä Liikenteen turvallisuusvirastolle annettavaa määräyksenantovaltaa. Asetuksenantovaltuudet liittyvät pitkälti voimassaolevaan oikeustilaan, sääntelyalueen tekniseen luonteeseen sekä Suomen jo tekemiin sitoumuksiin perustuslain 80 §:n mukaisin edellytyksin. Tältä osin esitän kuitenkin jäljempänä eräitä huomioita nimenomaan liittyen Liikenteen turvallisuusviraston valtuuksista veturinkuljettajan kelpoisuuden määrittelyssä. Muutenkin kiinnitän erityisesti huomiota sellaisiin seikkoihin, joita ei hallituksen esityksen osassa suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys (s. 350–368) ei ole otettu laajemmin esiin.

Elinkeinovapaus

Lainsäädännön keskeinen tarkoitus on kerätä yhteen liikenteen palveluja koskeva sääntely lupasääntelyineen. Näin ollen useimmat lakiehdotusten säännökset liittyvät perustuslain 18 §:n oikeuteen hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Lain säännökset lupasääntelyn osalta ovat täsmällisiä, ja rajoittamisen laajuudet ilmenevät suhteellisen selkeästi laista. Rautatieliikenteen osalta toiminnan harjoittamisen oikeus on kuitenkin sidoksissa rautatielain 30 §:n mukaiseen rataverkon käyttösopimukseen. Erityisesti meri- ja lentoliikenteen osalta sääntely pohjautuu jo perinteisesti kansainvälisiin velvoitteisiin, kun sen sijaan kansallinen liikkumatila on edelleen laajempi maantie- ja rautatiekuljetuksissa.

Rautatieliikenteen pätevyydet ja lääkärintarkastukset

Rautatieliikenteen osalta kelpoisuusvaatimukset on kohdistettu veturinkuljettajaan ja osa edellytyksistä liittyy liikenteen harjoittajan turvallisuusjohtamisjärjestelmään. Veturinkuljettajalta edellytetään lupaa (II osa, 7 luku 3 §). Tiettyjä tehtäviä voi suorittaa vasta tietyn ikärajan täytettyään, joka on jonkin verran korkeampi kuin 18 vuotta. Hyväksyttävänä tarkoituksena on ajatuksellisesti tietyn harjaantumisen mahdollistaminen yleensä toiminnan suhteen, jota on voinut ylipäätänsä ryhtyä harjoittamaan 18 vuotta täytettyään. Yläikäraja ilmenee velvollisuutena tehostettuihin lääkärintarkastuksiin (esimerkiksi veturinkuljettajan kohdalla 55 ikävuoden jälkeen).

Kuljettajan tehtävän hoitavan on käytävä säännöllisesti lääkärintarkastuksessa, mikä on aiheellista ja rautatiedirektiivinkin edellyttämää. Liikenteenharjoittajalla on oikeus siirtää kuljettajan tehtävää hoitava muuhun tehtävään, jos tämä on laiminlyönyt vaaditun lääkärintarkastuksen. Liikenteen turvallisuusvirasto voi antaa tarkempia määräyksiä kuljettajan tehtäviä hoitavien kelpoisuutta ja terveydentilaa koskevista vaatimuksista, lääkärintarkastuksista ja siitä, kuinka usein kuljettajan tehtäviä hoitavien on osoitettava kelpoisuutensa. Liikenteen turvallisuusvirasto voisi myös antaa tarkempia määräyksiä kuljettajan aisteille asetettavista vaatimuksista sekä kuljettajan tehtävän hoitamiseen vaikuttavista lääkkeistä, sairauksista, vioista, vammoista ja muista vastaavista seikoista sekä niiden arviointimenettelystä ja hoidosta. Liikenteen turvallisuusviraston laajaa määräyksenantovaltuutta perustellaan nimenomaan rautatiedirektiivillä, mutta sääntelyä voisi myös tältä osin tarkentaa, nimenomaan liittyen laissa olevaan sanktioitiin huumaavan aineen vaikutuksen alaisena toimimisesta.

Elinkeinojen harjoittamisen vapaus ja sanktiot

Luvan peruuttamistilanteessa on kysymys PL 18 §:ssä säännellystä elinkeinon harjoittamisen oikeudesta. Ehdotuksen VI osa 1 luvun 2 §:sään sisältyy lupien peruutusperusteita koskeva viiteke-

hys. Lupa voitaisiin peruuttaa vain, jos lievempää seuraamusta ei asiasta kokonaisuudessaan ilmenevät seikat huomioon ottaen voida pitää riittävänä. Toisaalta rautatieliikenteen osalta 2 a §:ssä (rautatieliikenteen lupien peruuttamiseen liittyviä erityissäännöksiä) rautatieliikenteen luvan peruuttaminen ei vaikuttaisi olevan mahdollista heti, vaan aina vasta asetetun kohtuullisen määräajan jälkeen, joka ei saa olla kahta kuukautta lyhyempi. Tämä turvaa tehokkaasti yritystoimintaa harjoittavan elinkeinonharjoittamisen suojaa, mutta turvaako sääntely riittävästi turvallisuutta tilanteessa, jossa luvanhaltija on viraston huomautuksesta huolimatta rikkonut vakavasti ja toistuvasti toimiluvassa asetettuja ehtoja tai rautatieliikennettä koskevia säännöksiä ja määräyksiä. Pykälien keskinäinen suhde vaatisi selkeyttämistä.

Liikenteen turvallisuusvirasto ei myönnä veturinkuljettajan lupaa henkilölle, joka on syyllistynyt edeltäneen viiden vuoden aikana 1) huumaavan aineen käyttämiseen rautatieliikenteessä, 2) rikoslain 23 luvussa (siis liikennerikokseen) tarkoitettuun rikokseen. Kysymys on toisaalta henkilön oikeusturvasta liittyen valitsemansa ammatin harjoittamiseen ja muiden turvallisuuden suojelemisesta. Mutta onko viittaus vain yleisesti rikoslain 23 tarkoitettuun rikokseen kaikilta osin järkevää näiden etujen tasapainottamisen näkökulmasta. Rikoslain 23 luku 1 § säätelee lievimmillään liikenneturvallisuuden vaarantamista, josta voidaan rangaista myös tuottamuksellisena ja sakolla. Toisaalta taas kelpoisuusedellytyksiin voisi olla aiheellista liittää syyllistyminen myös joihinkin muihin yleisvaarallisiin rikoksiin. Huomiota kiinnittää myös se, että VI osan 1 luvun 2 §:n mukaan lupa voidaan peruuttaa, jos luvan edellytykset eivät täyty, mutta lupa uusitaan (10 vuoden määräaika), jos luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät (II osa 7 luku 5 §). Sääntely, kuten huumaavienkaan aineiden suhteen, ei ole täysin uutta, vaan tätä koskevaa sääntelyä on ollut jo kelpoisuuslaissa (kumottava laki rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä, 1664/2009), mutta kelpoisuus on liittynyt laajemmin siihen, kuinka rikokseen syyllistyminen osoittaa henkilön sopimattomaksi toimimaan liikenneturvallisuustehtävissä ja huumaavan aineen käyttäminen (22 §) on ollut yleisesti kielletty.

Sääntelyssä rautatieliikenteen kohdalla pyrittäisiin alkoholin suhteen ns. nollatoleranssiin (s. 341–342). Ehdotuksessa rautatielain muuttamisesta 85 §:n mukaan, jos kuljettaja tai muuta rautatieturvallisuuteen olennaisesti vaikuttavaa tehtävää suorittava henkilö hoitaa tehtäväänsä, vaikka hänen verensä alkoholipitoisuus on alkoholin käyttämisestä kohonnut tai hän on käyttänyt muuta huumaavaa ainetta kuin alkoholia niin, että sitä on hänen elimistössään havaittava määrä, hänet on tuomittava, jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, huumaavan aineen käyttämisestä rautatieliikenteessä sakkoon. Lisäksi 94 b:n mukaan erikseen säädetään toimintakyvyn heikkenemisestä muun muassa väsymyksen vuoksi, jota vastaava säännös olisi jo ilmailulain 177 §:ssä. Rikosoikeudellisesta sanktiosta säätämistä perustellaan sillä, että rautatieyritykset edellyttävät jo omien turvallisuuden hallintajärjestelmiensä ja kansainvälisen sääntelyn puitteissa nollatoleranssia.

Taustaltaan rautatieliikenteen yhteydessä on ollut aina hyvin tiukka suhtautuminen minkäänlaiseen työskentelyyn alkoholin vaikutuksenalaisena. Jo silloin, kun henkilökunta oli vielä virkasuhteista, alkoholin vaikutuksenalaisena työskentely juuri työtehtävien luonteen vuoksi oli irtisanomisperuste. Rikosoikeudellinen sääntely on jossain määrin ongelmallinen liittyen huumaaviin aineisiin. Tähän ei kuitenkaan perustuslakivaliokunta kiinnittänyt huomiota antaessaan lausunnon hallituksen esityksestä ilmailulaiksi sekä laiksi rajavartiolain 75 §:n muuttamisesta (PeVL 32/2009 vp – HE 211/2009

vp). Säännös on vastannut aikaisemman lain 167 §:ää. Huumaava aine on nykyisen ilmailulain (864/2014) 177 §:ssä.

Varhaisimpia sääntelyjä kyseiselle kohdalle löytyy vuoden 1995 ilmailulain (281/1995) 88 §:stä, jolloin säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan pykälässä tarkoitetavan muilla huumaavilla aineilla muun muassa morfiinia ja sen johdannaisia, rauhoittavia lääkkeitä ja huumausaineita kuten kannabistuotteita, amfetamiinia ja kokaiinia sekä teknisiä liuottimia. Muilla huumaavilla aineilla voidaan lisäksi tarkoittaa sairauksien hoidossa käytettäviä liikenteessä haitallisia lääkeaineita. Näitä lääkeaineita voivat olla esimerkiksi unilääkkeet ja rauhoittavat lääkkeet, epilepsialääkkeet, eräät verenpainelääkkeet, lihasjännitystä alentavat lääkkeet, piristävät ja ruokahalua hillitsevät lääkkeet, psyykelääkkeet, matkapahoinvoinnin estolääkkeet, eräät allergialääkkeet tai useamman lääkkeen yhteisvaikutuksesta huumaavat aineyhdistelmät (HE 294/1994 vp, s. 27). Tämä laki ei ole käynyt perustuslakivaliokunnassa. Kysymys lienee useissa tapauksissa ns. kolmiolääkkeistä. Näihin kuuluu muun muassa kodeiinia sisältävät särkylääkkeet. Samoin mukana ovat myös eräät verenpainelääkkeet. Lain 94 b §:n mukaan tällainen henkilö ei saa hoitaa rautatieturvallisuuteen liittyvää tehtävää, kuten myös henkilö, joka ei yleensä sairauden tai väsymyksen johdosta taikka muusta vastaavasta syystä ei voi hoitaa tehtävää liikenneturvallisuutta vaarantamatta. Toisaalta taas II osan 7 luvun 6 §:n osan yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan terveydentilaan liittyviin vaatimuksiin liittyen, että rautatielääkäri voi hyväksyä lääkkeiden käytön ja jos kysymys olisi muun kuin rautatielääkärin määräämästä lääkkeestä, henkilön olisi huolehdittava, että rautatielääkäri hyväksyy käytön. Pykälän 2 ja 3 momentissa säädetään, että liikkuvaa kalustoa ei saa kuljettaa sellaisten lääkeaineiden vaikutuksen alaisena, joilla voi olla vaikutusta kuljettamiseen, ilman rautatielääkärin hyväksytään. Liikenteen turvallisuusvirasto voi antaa tarkempia määräyksiä kuljettajan aisteille asetettavista vaatimuksista sekä kuljettajan tehtävän hoitamiseen vaikuttavista lääkkeistä, sairauksista, vioista, vammoista ja muista vastaavista seikoista sekä niiden arviointimenettelystä ja hoidosta.

Koska lähtökohtaisesti huumaavien lääkkeiden käyttö kriminalisoidaan ja toisaalla ei ole aivan selkeästi ilmaistu sitä menettelyä, miten tällaisten terveydentilaan vaikuttavien lääkkeiden kanssa menetellään, olisi aiheellista täsmentää tältä osin laintasoista sääntelyä, eikä jättää asiaa lähinnä Liikenteen turvallisuusviraston mahdollisten määräysten varaan, vaikka todetaankin punaisella kolmiolla merkittyjen lääkkeiden vaikutuksen liikenneturvallisuuteen olevan yleisesti tunnettu ja kuljettajan tehtäviä hoitavien henkilöiden osaavan ottaa asian huomioon (HE 125/2017 vp, s. 199). Periaatteessa lainsäädännössä siis hallinnollisesti osittain alemmanasteisella sääntelyllä mahdollistetaan se, mikä toisaalla lainsäädännössä kriminalisoidaan.

Yksityisten elinkeinonharjoittajien velvollisuudet poikkeusoloihin varautumisesta

Ehdotuksessa liikenteen palveluista annetun lain II osan 5 luvun 6 §:n mukaan rautatieliikenteen harjoittajan olisi varauduttava poikkeusoloihin ja huolehdittava siitä, että sen toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi myös valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja niihin rinnastettavissa normaaliolojen häiriötilanteissa. Sen on osallistuttava toimintansa edellyttämällä tavalla valmiussuunnitteluun ja valmisteltava etukäteen poikkeusoloissa ja niihin rinnastettavissa normaaliolojen häiriötiloissa tapahtuvaa toimintaa. Sen lisäksi, mitä valmiuslaissa säädetään valtioneuvoston ja ministeriön toimivallasta, valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tässä pykälässä tarkoitetun poikkeusoloihin ja niihin rinnastettaviin normaaliolojen häiriöti-

lanteisiin varautumisen edellyttämän valmiussuunnittelun järjestämisestä. Vastaavaa sääntelyä olisi myös liittyen lentotoimiluvan haltijaan ja vastaisi ilmailulain sääntelyä.

Valmiuslakihan mahdollistaa suoraan varsin pitkälle menevän puuttumiseen erityisesti rautatieliikenteeseen, mutta myös muihin liikennemuotoihin (valmiuslaki 83 § ja 85 §). Perustuslakivaliokunnan lausunnossa hallituksen esityksestä valmiuslaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi liikenteeseen liittyviä valtuuksia ei tätä nähty ongelmallisena (PeVL 6/2009 vp – HE 3/2008 vp). Vastaavantyyppinen sääntely on rautatielaissa (304/2011). Valmiussuunnitteluun osallistumisen sääntelyn kysymys ei vaikuta olleen rautatielain yhteydessä tarkemmin esillä perustuslakivaliokunnassa. Kysymys on kuitenkin lähinnä suunnitteluvelvoitteista, ja taustalla on valmiuslain mahdollistamat valtaoikeudet. Rautatielain muutoksessa kysymys olisi siitä, että liikenne- ja viestintäministeriölle oli annettu jo aikaisemmin toimivaltaa antaa tarkempia säännöksiä valmiussuunnittelusta, jotka annetaan nyt nimenomaan valtioneuvostolle.

Yksityiselämän suoja – henkilörekisterit ja viranomaisten tietojenvaihto

Viranomaisen tiedonsaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuudet ovat voineet liittyä tarpeeseen, jos tiedot on luoteltu laissa. Jos tietoja ei luetella, sääntelyltä on edellytetty tietojen välttämättömyyttä. Tältä osin laissa pyritään kummankinlaiseen sääntelymalliin liittyen tietojen luonteeseen ja kuinka pitkälti ne voidaan eritellä. Eräinä seikkoina huomiota kiinnittää rutiininomaisena rekisteritietona tallennettavat tiedot sukupuolesta ja syntymäpaikasta (V osa, 2 luku, 1 §) samoin kaikkien koulutustietojen automaattinen toimittaminen. Tietojen säilytyksen määräaikaisuuteen on kiinnitetty erityistä huomiota eli tietojen säilyttäminen on sidottu vain käyttötarkoituksensa olemassaoloon, mikä omalta osaltaan turvaa yksityiselämän suojaa. Arkistolain uudistuksen mahdolliset vaikutukset näin lakiteknisesti voisi olla aiheellista huomioida.

Lainsäädännöllä (5 §) on tarkoitus mahdollistaa Liikenteen turvallisuusvirastolla olevien rekisteritietojen käyttäminen laajasti erilaiseen kehitys- ja innovaatiotoimintaan Salassa pidettävien tietojen osalta edellytetään kuitenkin henkilön suostumusta tai täydellistä anonymisointia.

Ehdotuksen V osa 3 luku 3 § sääntelee liikenteen rekisteristä annettavaa yksittäistietoa, jonka tiedonsaantioikeutta kaventaa 7 § liittyen myös 2, 4 ja 5 §:ssä säädettyihin tietojenluovutustarkoituksiin. Viime aikoina on kiinnitetty erityisesti huomiota perustuslain 11 §:n yksityiselämän suojaan, mutta ei niinkään 12 §:n julkisuuteen, ja sen peruslähtökohtaan, että viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Sinänsä ehdotuksen sääntelyssä on pyritty turvaamaan yksittäistietona annettavat keskeiset tiedot turvaten omalta osaltaan myös oikeutta julkisuuteen (esimerkiksi internetin kautta tehtävä yksittäiskysely). Toisaalta säännös jättää epäselväksi sen, kuinka ylipäätänsä se suhteutuu asiakirjojen julkisuuteen, jota ei liene tarkoitus rajoittaa enemmän kuin henkilötietojen käsittelyn osalta on välttämätöntä. Lainsäädännössä olleet sääntelyratkaisut ovat lähteneet siitä, että ”sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään, jokaisella on oikeus yksittäisluovutuksena…” Hallituksen esityksen yleisperusteluissa ja säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa kiinnitetään huomiota julkisuuden vaatimuksiin ja julkisuuslain soveltamiseen, mutta säännöstä voisi olla aiheellista täsmentää.

Tietojen siirtäminen (myös arkaluonteisten tai uuden tietosuoja-asetuksen mukaan erityisten henkilötietoryhmän tietoja) osalta todetaan yleisesti tietojen siirtämisestä sähköisessä muodossa. Tiedot toimitetaan maksutta rajapinnan kautta tai muutoin sähköisessä muodossa siten kuin siitä Liikenteen turvallisuusviraston kanssa sovitaan.

Julkisten tehtävien siirtäminen

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Julkisten hallintotehtävien sopimusperusteinen siirtäminen on katsottu mahdolliseksi, kun valtionsääntöiset edellytykset täyttyvät ja sopimuksen tekemiselle on osoitettavissa asianmukainen laintasoinen valtuus. Perustuslakivaliokunta on katsonut julkisten hallintotehtävien sopimusperusteisen siirtämisen mahdolliseksi, kun muutoksenhausta, virkavastuusta, tehtävistä on säädetty laissa ja niiden siirtäminen on tarkoituksenmukaista (PeVL 27/2014 vp – HE 79/2014 vp).

Joka tapauksessa tehtäviä siirrettäessä on muistettava se, että julkinen hallintotehtävä ei ole välttämättä synonyymi julkisen vallan käytön kanssa, joten virkavastuusta, kuten on menetelty, on aiheellista säätää erikseen, vaikka hallinto-oikeudellisiin yleislakeihin ei viitattaisikaan omaksutun yleisemmän linjauksen mukaan (PeVL 13/2010 vp – HE 239/2009 vp). Jos viittauksia selvyyden vuoksi tehdään, niiden tulisi olla vastakohtaispäätelmän välttämiseksi kattava (PeVL 42/2005 vp – HE 94/2005 vp).

Sopimusperusteista toiminnan tarkoituksenmukaisuutta perustellaan erityisesti palvelujen saatavuuden kannalta koko maan alueella. Osa sopimusperusteisesta tehtävien hoitamisesta liittyisi myös sellaisen asiantuntemuksen ostamiseen, jota Liikenteen turvallisuusvirastolla ei ole itsellään. Tällaiseen tarkoituksenmukaisuuskysymykseen liittyvän seikan arvioiminen on ulkopuoliselle taholle vaikeaa. Hallituksen esityksessä todetaan Liikenteen turvallisuusvirastolla olevan runsaasti kokemusta tämänkaltaisten sopimusten tekemisestä. Toisaalta hallituksen esityksessä mainitun yli 1000 sopimuksen hallinnointikin tuntuu varsin laajalta tehtävältä.

Hallintolaki tulee sovellettavaksi suoraan hallintolain soveltamisalan määritelmän perusteella julkisiin hallintotehtäviin. Ulkopuolisen asiantuntijan käyttämisen kohdalla valvonnassa voisi olla kuitenkin aiheellista miettiä sitä, olisiko säänneltävä vielä varmuuden vuoksi ulkopuolisen asiantuntijan kohdalla esteellisyyssäännösten soveltamisesta tai ylipäätänsä siitä, että ulkopuolisen asiantuntijan antaessa lausunnon osallistuu hallintoasian käsittelyyn. Tämän suhteen on ollut jonkin verran tulkinnallisesta epäselvyyttä siinä, osallistuvatko asiantuntijat aina ns. hallintoasian käsittelyyn hallintolain merkityksessä. Jos he eivät osallistu, hallintolain hallintoasian käsittelyä koskevien säännösten ei katsota välttämättä tulevan sovellettavaksi heihin eikä näin ollen myös esteellisyyssäännösten. Valvontaan osallistuminen voinee olla muunkin tyyppistä kuin tarkastuksiin osallistumista. Toisaalta esteellisyyssäännösten pitäisi tulla sovellettavaksi, jos nimenomaan säädetään heille kuuluvasta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, kuten hallituksen esityksessä kyllä lähtökohtaisesti on menetelty.

Jos viranomainen pyytää lausuntoja ulkopuolisilta asiantuntijoilta, lausunnonantajan esteellisyyttä arvioidaan sen perusteella, mikä merkitys asianomaisella lausunnolla on asian ratkaisemisen kannalta (HE 72/2002 vp, s. 80). Korkein hallinto-oikeus katsoi (tosin hallintomenettelylain aikaisessa) ratkaisussaan KHO 1994 A 40, että vakuutusyhtiölain 14 luvun 7 §:ssä tarkoitetut asiantuntijat, jotka antoivat toimiluvan peruuttamista koskevan asian käsittelyä varten 8 §:ssä tarkoitetun lausunnon, eivät silloisen hallintomenettelylain 1 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla käsitelleet toimiluvan peruuttamisasiaa vaan antoivat pelkästään tätä koskevaa selvitystä. Sanottuihin asiantuntijoihin ei näin ollen tullut sovellettavaksi hallintomenettelylain säännökset esteellisyydestä. Jos asiantuntija antaa vain kirjallisen lausunnon tietystä asiasta, kyse ei ole välttämättä osallistumisesta asian käsittelyyn hallintolain tarkoittamalla tavalla. Tällöin käydään rajanvetoa sen suhteen, onko asiantuntijan roolina vain todistelu vai osallistuuko asiantuntija asian käsittelyyn. Mikäli ulkopuolisen asiantuntijan tehtävänä on hoitaa laissa olevan erillisen sääntelyn mukaisesti julkinen hallintotehtävä, esteellisyysperusteita sovelletaan häneen hallintolain 2 §:n 3 momentin perusteella.

Esteellisyyssäännösten soveltamisesta asiantuntijoihin onkin säännelty monissa erityissäännöksissä esteellisyyssäännösten tulkinnallisen ulottuvuuden epävarmuuden vuoksi. Esimerkiksi terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista annetun lain (629/2010) 43 §:n mukaan sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolla on oikeus käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita arvioimaan terveydenhuollon laitteen ominaisuuksia, turvallisuutta ja vaatimustenmukaisuutta. Ulkopuoliset asiantuntijat voivat osallistua tämän lain mukaisiin tarkastuksiin sekä tutkia ja testata terveydenhuollon laitteita. Ulkopuoliseen asiantuntijaan sovelletaan virkamiehen esteellisyyttä koskevia hallintolain säännöksiä sekä rikosoikeudellista virkavastuuta hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Tuotteiden ekologiselle suunnittelulle ja energiamerkinnälle asetettavista vaatimuksista annetun lain (1005/2008) 31 §:n mukaan ulkopuoliseen asiantuntijaan sovelletaan virkamiehen esteellisyyttä koskevia hallintolain säännöksiä. Lainvalmisteluaineistossa mainintojen tarpeellisuutta ei ole käsitelty lähemmin, vaan todettu vain tilanne soveltamisesta.

Jos ulkopuolisen asiantuntijan käyttäminen on säännelty tarkasti tiettyyn tehtävään, voitaneen katsoa, että asiantuntija osallistuu hallintoasian käsittelyyn. IV osan 2 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan kyse olisi nimenomaan tarkastuksen tekemisestä, jota hallintolain 27 §:n mukaan koskevat myös esteellisyyssäännökset. Kuitenkin hallituksen esityksessä todetaan, että liikenteen luvanhaltijoiden valvonnassa edellytettävän asiantuntemuksen kirjo on hyvin laaja: asiantuntemusta voidaan edellyttää teknisistä järjestelmistä, noudatettavista menetelmistä, kirjanpidosta tai vastaavasta (HE 145/2017 vp, s. 354). Näin voisi olla aiheellista pohtia tarvetta säännellä siitä, koskisivatko esteellisyyssäännökset aina tällaisia asiantuntijoita.

Siirrettäväksi mahdollistetaan vain avustavia tehtäviä, eikä merkittävää julkisen vallan käyttöä. Palveluntarjoaja ei nimenomaan saa käsitellä sellaisia hakemuksia tai rekisteri-ilmoituksia, joihin liittyy rekisteröinnin ja luvan myöntämisen edellytysten täyttymisen arviointia tai liikenne välineen lopullista poistoa rekisteristä, vaan sen tulee siirtää asia Liikenteen turvallisuusviraston ratkaistavaksi. Palveluntarjoajalle voi kuulua hakemusmenettelyihin ja rekisterinpitoon liittyvää neuvontaa ja tietojen välittämistä, jonka suhteen tulee olla huolellinen, ettei se käytännössä vaikuta luvan myöntämisen edellytysten arviointiin.

Myös veronkantoviranomainen voi tehdä sopimuksen veronkantoon liittyvän avustavan puhelinpalvelun siirtämisestä muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Avustavalla puhelinpalvelulla tarkoitetaan tiedon välittämistä verovelvollisille ajoneuvoveroa koskevan lainsäädännön ja ohjeiden sisällöstä, ajoneuvojen verotusta koskevien tietojen antamista liikenneasioiden rekisteristä sekä verovelvollisten ilmoitusten vastaanottamista, tallentamista ja välittämistä edelleen veroviranomaisille. Sopimuksella ei ole tarkoitus ulkoistaa kokonaan muun muassa neuvontaa. Neuvonta liittyy perustuslain 21 §:n hyvään hallintoon, johon perusoikeussäännöksen valmisteluaineistosta todetaan kuuluvan myös palveluperiaatteen. Neuvontatehtävän siirtäminen julkisena hallintotehtävänä on pidetty mahdollisena ((PeVL 11/2006 vp – HE 7/2006 vp). Ilmoitusten vastaanottamisen, tallentamisen ja välittämisen tulee olla mekaanista, ilman varsinaista harkintaa.

Palvelutarjoajalle on asetettu laissa yleiset vaatimukset luotettavuudesta. Ajopiirturikorttien osalta on pyritty rakenteelliseen puolueettomuuteen, jota edellytetään jo voimassa olevassa laissa. Ajopiirturikorttien myöntäjän palveluksessa olevakaan ei saa harjoittaa kuljetuksia, joihin sovelletaan ajopiirturiasetusta eikä tämä saa myöskään olla muun muassa taloudellisesti riippuvuussuhteessa tällaisia kuljetuksia harjoittavaan yhtiöön tai tällaista toimintaa harjoittavien muodostamaan yhteisöön, säätiöön tai julkisoikeudelliseen laitokseen (IV osa, 4 luku 4 §). Viittaussuhde säännöksen sisällä on kuitenkin erilainen kuin voimassaolevassa laissa.

Oikeusturva

Valitusoikeus ja muutoksenhakusäännökset

Muutoksenhakusäännökset uusien säänneltävien asiaryhmien mukaan tulemisen vuoksi on tarkoitus jakaa omiin pykäliinsä. Tässä yhteydessä on huolehdittava sitä, että sääntely on riittävän selkeää. Oikaisuvaatimusmenettely on sen vuonna 2010 tapahtuneen yleissääntelyn hallintolakiin sisällyttämisen ja vuonna 2016 tapahtuneen laajentamisen jälkeen aikaansaamassa sääntelymallia, jossa erikseen säädetään ensin niistä ratkaisuista, joita on haettava oikaisua ennen hallinto-oikeuteen tapahtuvaa muutoksenhakumahdollisuutta sekä erikseen niistä ratkaisuista, joista voi hakea suoraan muutosta hallinto-oikeuteen oikaisuvaatimusta tekemättä. Sääntelymalli on hankala ja vaatii tarkkuutta. Hieman vastaavantyyppinen sääntelymalli on ollut käytössä esimerkiksi perustusopetuslaissa (628/1998), missä sitä on pidetty vaikeatulkintaisena. Ongelma liittyy siihen, että kun Suomessa ei nimenomaisesti tarvitse säätää valitusoikeudesta, joka voidaan nykyään myös perustaa PL 21 §:ään, niin miten on tulkittava luetteloita, jotka säätävät asioista, joista saa hakea muutosta.

Nyt säänneltävänä olevassa liikenteen palveluja koskevassa laissa oikaisuvaatimusta sääntelevän 5 §:n kohdalla pyritään asianmukaisesti siihen, että kaikissa tilanteissa, joissa muutoksenhakuoikeuden katsotaan olevan olemassa, tulisi kysymykseen hallintolain yleissääntelyn mukainen oikaisuvaatimusmenettely. ”Lueteltavia poikkeuksia lukuun ottamatta kaikkiin tämän lain mukaisiin päätöksiin haettaisiin oikaisua päätöksen tehneeltä viranomaisilta. Erikseen säädetään oikaisuvaatimuksen tekemisestä niistä päätöksistä, joista oikaisua haettaisiin muulta kuin siltä taholta, joka on tehnyt päätöksen” (HE 145/2017 vp, s. 307). Oikaisuvaatimusmenettelyn alku VI osan 1 luvun 5 §:ssä vaikuttaisi olevan riittävän selkeä ”muuhun kuin tämän pykälän 2–4 momentissa sekä 6 ja 7 §:ssä tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua siltä viranomaiselta, joka päätöksen on tehnyt, siten kuin hallintolaissa säädetään. Muut tilanteet, ovat joko oikaisuvaatimuksen tekeminen nimenomaan Liikenteen turvallisuusvirastolle tai suora muutoksenhakuoikeus hallinto-oikeuteen. Sääntely ei siis

tule asettaneeksi tulkinnallista muutoksenhakukieltoa. Oikaisuvaatimuskelpoisuudesta säädetään erikseen sellaisten ratkaisujen suhteen, jotka saattaisivat olla tulkinnanvaraisia muuten muutoksenhakukelpoisuuden kannalta, kuten rautatielääkärin, psykologin ja merimieslääkärin lausuntojen kohdalla. Näiden erikseen säätäminen muutoksenhakukelpoisiksi turvaa tehokkaasti oikeusturvaa. Aiheellista olisi kuitenkin ottaa esille se, tulisiko säätää vielä erikseen mahdollisuudesta hakea muutosta annettavaan varoitukseen, josta tehdään merkintä rekisteriin (VI osa, 1 luku, 2 c §). Varoituksen valituskelpoisuudesta on erilaista tulkinnallista käytäntöä.

Luvun 8 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Korkeimman hallinto-oikeuden säätäminen valitusluvan taakse on katsottu nykyisen tulkinnan mukaan mahdolliseksi (esim. PeVL 55/2014 vp – HE 230/2014 vp). Perustuslakivaliokunta tässä aikaisemmassa lausunnossaan on todennut, että oikaisuvaatimusmenettelyn puuttumisesta huolimatta voidaan päätyä valituslupamenettelyyn ottaen huomioon esimerkiksi seuraamuksen vähäisyys ja oikeuskysymysten yksinkertaisuus sekä ne perusteet, joiden vuoksi korkeimman hallinto-oikeuden on hallintolainkäyttölain mukaan myönnettävä valituslupa. Lisäksi suuntaus on ollut siihen, että valituslupasääntely olisi pääsääntö, jolloin poikkeuksista siihen säädettäisiin erikseen. Kuitenkin voisi olla aiheellista kiinnittää huomiota siihen, että 2 §:n mukainen luvan peruuttamista koskeva ratkaisu on varsin merkityksellinen eikä tätä edellä oikaisuvaatimusmenettely. Hallituksen esityksen luonnosvaiheessa valituslupaa ei vaikutetakaan edellytetyn, mutta oikeusministeriö omassa lausunnossaan oli katsonut, että valituslupa tulisi olla pääsääntö, jonka kannan mukainen hallituksen esitys nyt vaikuttaa olevan. Kysymyksessä on kuitenkin periaatteellinen rajanvetotilanne valitusoikeuden laajuudesta.

Oikeusturva ja määräajat

Oikeusturvaan liittyy kiinteästi määräajat ja myös niiden laskeminen. Sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa lain 3 §:ssä todetaan asianomaisen henkilön saaneen rikesakkomääräyksestä tiedon seitsemäntenä päivänä sen jälkeen, kun se on annettu postin kuljetettavaksi. Rikesakkomääräykseen on merkittävä päivä, jona se on annettu postin kuljetettavaksi. Tätä ei ole tarkoitus muuttaa muuten kuin muuttamalla viittaus ajoneuvoliikennerekisteristä lakiin liikenneasioiden rekisteristä. Kysymyksessä on kokonaan laskennallinen määräaika. Perinteisesti lainsäädännössä on mahdollistettu todistelu laskennallisen määräajan ylittymisestä. Toisaalta näissäkin tilanteissa sanamuoto on tuottanut ongelmaa siitä, onko kyseessä sittenkään laskennallinen määräaika.

Säännösten muu selkeys

Säännösten selkeys kuuluu yleisesti oikeusvaltion periaatteisiin sekä PL 21 §:n asianmukaiseen viranomaistoimintaan. Teknisluontoinen sääntely, minkälaista on myös säänneltävänä olevan alueen sääntely ottaen vielä huomioon kansainväliset velvoitteet erityisesti merenkulkuun ja siviili-ilmailuun liittyen, on sääntelytekniikaltaan perinteisesti poikennut tavanomaisemmasta kansallisesta sääntelystä. Joitakin kansallisia sääntelyn muotoja voisi kuitenkin aiheellista soveltaa, ja virkkeiden määrää, jos sitä ei tarvita luettelon yms. vuoksi, voisi olla aiheellista vähentää yhden momentin sisällä. Samoin jotkin virkkeet kuulostavat hankalilta, esimerkiksi II osa 7 luku 4 § 4 mom.: ”Liikenteen turvallisuusviraston on julkistava luvan myöntämisessä noudatettava menettely.”

Sääntely ei ole aina kaikilta osin selkeää sen suhteen, mistä tässä vaiheessa säädetään laissa liikenteen palveluista ja mikä jätetään erityislainsäädännön varaan. Esimerkiksi liikenteen palveluista annetun lain II osan 8 luvun 4 §:n mukaan rautatiealan oppilaitos, jonka Liikenteen turvallisuusvirasto hyväksyy, on velvollinen antamaa valmistavaa koulutusta tasapuolisella ja syrjimättömällä tavalla kaikille kuljettajille ja kuljettajaksi hakeutuville. Jos oppilaitos kuuluu rautatieliikenteen harjoittajan organisaatioon, sen tarjoamaan koulutukseen on päästävä samoin edellytyksin siitä riippumatta, kouluttaako oppilaitos rautatieliikenteen harjoittajan omaa henkilöstöä vai muita koulutusta tarvitsevia henkilöitä. Oppilaitos vastaa koulutuksen sisällöstä yhteistyössä rautatieliikenteen harjoittajan tai sellaiseksi pyrkivän kanssa. Tässä yhteydessä ei ole erikseen säännelty kysymystä kustannuksista. Kustannuksista säänneltäisiin tältä osin rautatielain 35 §:n mukaisesti nyt tehtävin viittauksiin liikenteen palveluista annettavaan lakiin. Sen sijaan 5 §:n kohdalla työnopastukseen liittyen säännellään kustannuksia ja korvauksesta.

Aiheellista olisi tulevaisuudessa ratkaista jollakin tavoin keskitetysti suomalaisten viranomaisten oikeinkirjoituskysymys sen suhteen kirjoitetaanko viranomaisten nimet pienellä vai isolla. Kansainvälisten yhteyksien vuoksi olisi aiheellista siirtyä isolla alkukirjaimella kirjoittamiseen. Tässä lakiehdotuksessa oikeinkirjoitus näyttäytyy erikoisella tavalla esimerkiksi kohdassa, jossa luetellaan toimivaltaiset tarkastusviranomaiset, joita ovat poliisi, Tulli ja rajavartiolaitos (esim. IV osa, 1 luku, 7 §), jolloin poliisi ja rajavartiolaitos kirjoitetaan pienellä ja Tulli isolla. Lähtökohtaisesti suomalainen viranomaisten nimien oikeinkirjoitus on lähtenyt siitä, että viranomaiset on kirjoitettu pienellä alkukirjaimella. Kuitenkin nykyään ministeriön alaiset valtion laitokset ja virastot kirjoitetaan viranomaisen nimenä isolla alkukirjaimella, kuten Tulli (Kielikello 3/2014). Ensimmäisiä vaiheita isolla alkukirjaimella kirjoittamiseen siirtymisessä oli valtion liikelaitosten perustaminen 1990-luvulla, jolloin nimenomaan lainsäätämisvaiheessa lähdettiin siitä, että näiden organisaatioyksiköiden poikkeuksellisen aseman korostamiseksi päädyttiin käyttämään liikelaitosten nimessä isoa alkukirjainta. Todettakoon, että rajavartiolaitoksen kohdalla oikeinkirjoitusohjeena on iso alkukirjain Kotimaisten kielten keskuksen kotisivun mukaan (http://www.kielitoimistonohjepankki.fi/ohje/203). Toisaalta taas rajavartiolaitoksen todetaan kirjoitettavan pienellä, koska se päättyy laitos-sanaan (Kielikello 1/1996). Myös viranomaisissa voi olla omia käytäntöjään, jotka poikkeavat oikeinkirjoituksesta.