Janne Salminen 14.12.2017
Kirjallinen lausunto
Asiantuntijakuuleminen 14.12.2017

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys, jolla ehdotetaan muutettavaksi tuoretta liikenteen palveluista annettua lakia ja siihen liittyen kymmeniä muita lakeja. Samalla ehdotetaan kumottaviksi useita lakeja kuten eräistä kansainvälisistä yhdistetyistä kuljetuksista annettu laki, ajoneuvoliikennerekisteristä annettu laki, ajopiirturikorttien myöntämisen järjestämisestä annettu laki, kuorma- ja linja-autonkuljettajien ammattipätevyyksistä annettu laki, lääkärin hyväksymisestä merimieslääkäriksi annettu laki, rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä annettu laki, yrittäjäkuljettajien työajasta tieliikenteessä annettu laki ja ajoneuvojen rekisteröintitoiminnasta annettu laki.

2. Muutoksen kohteena on tuore laki liiketeen palveluista ja sen ohella useita muita lakeja. Kysymyksessä on toinen vaihe laajaa uudistusta. Vaikka lähtökohtaisesti olen pyrkinyt pidättymään lainvalmistelun laadun arvioinnista, kun kysymys on ollut perustuslakivaliokunnalle annettavasta lausunnosta, tämä esityksen osalta on todettava, että kokonaisuus on todella sekava ja vaikeasti hahmottuva. Esityksessä muutetaan lakia, joka ei ole voimassa ja esityöt muodostuvat silpuksi, josta lainsäätäjän ja tulevaisuuden lainsoveltavan on hankala ottaa selkoa. Vielä säädösten kirjoittamisessa on omaksuttu sekavuutta lisäävä luku/pykälänumeroinnin tapa.

Sinänsä nyt muutoksen kohteena oleva laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perustuslakivaliokunta on antanut siitä lausunnon PeVL 46/2016 vp. Siinä on kiinnitetty huomiota esimerkiksi sääntelytekniikkaan, joka tekee laista erittäin hankalasti käytettävän ja hahmotettavan. Lain paikkoaminen nyt käsillä olevalla tavalla johtaa lisähankaluuksiin myös esitöiden käytettävyydessä.

3. Muut huomioni koskevat perustuslakivaliokunnan pyytämällä tavalla esityksen suhdetta Ahvenanmaan itsehallintoon.

4. Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Perustuslain 75.1 §:n mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämisjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä mainituissa laeissa erikseen säädetään.

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti arvioinut lakiehdotusten suhdetta myös Ahvenanmaan itsehallintolakiin ja antanut lausuntoja siitä, tuleeko ne käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vai Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:ssä (ja 59 §:ssä) säädetyssä järjestyksessä. Ahvenanmaan itsehallintolaki rinnastuu perustuslakiin myös perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävän kannalta (ks. esim. PeVL 36/2001 vp).

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

Käsillä oleva ehdotus liittyy laajasti ottaen liikenteen ja sen palvelujen sääntelyyn. Erilaisia liikenneverkkoja se ei koske.

Havaintojeni mukaan lakiehdotus ottaa pääosin asianmukaisesti huomioon itsehallintolain vaatimukset.

Seuraavat seikat edellyttävät kuitenkin tässä yhteydessä perustuslakivaliokunnankin huomiota.

6. Ehdotus alusrekisterin muuttamista koskevan lain 11 §:stä lähtee siitä, että Ahvenanmaan valtionvirastolle jätettävien asiakirjojen kielen osalta säädettäisiin, että Ahvenanmaan valtionvirastolle jätettävät muut asiakirjat kuin hakemus voivat olla myös englanninkielisiä. Tulkitsen niin, että hakemuksen kieli siten olisi ruotsi, mutta valtakunnan laissa annettaisiin mahdollisuus liitteiden osalta käyttää myös muuta kuin ruotsia, tässä tapauksessa englannin kieltä.

Itsehallintolaissa (6 luku) on maakunnan kieliä koskevaa sääntelyä. Itsehallintolain 36 §:n mukaan maakunta on ruotsinkielinen. Säännöksen mukaan maakunnassa valtion ja maakunnan viranomaisten sekä kunnallishallinnon virkakieli on ruotsi. Tältä kannalta sääntely siitä, että liiteasiakirjat voisivat olla myös muunkielisiä voi vaikuttaa ongelmalliselta. Se seikka, että laissa kuitenkin mahdollistettaisiin hakemuksen liitteiden englanninkielisyys ei rajattuisuutensa vuoksi muuta sitä, että maakunta on ruotsinkielinen ja sekä valtion että maakunnan viranomaisten virkakieli on ruotsi. Varsinainen hakemus on edelleen ruotsinkielinen. Asia ei myöskään kohdistu laajasti väestöön.

7. Esityksessä monin kohdin korostetaan, että ehdotuksella ei puututa Ahvenanmaata koskevaan sääntelyyn ja esimerkiksi rekisterinpitoon, vaan voimassa olevat käytännöt jatkuvat nykyisenlaisina (HE kohta 4.2.1. ja 5.2.1.)

Ehdotus henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 13 §:n muuttamisesta lähtee siitä, että poliisin tiedonsaantioikeus Ahvenanmaan huvivenerekisteristä perustettaisiin valtakunnan lakiin. Kysymys olisi siitä, että poliisilla olisi valtakunnan lain nojalla oikeus saada Ahvenanmaan huvivenerekisteristä veneitä ja niiden omistajia ja haltijoita koskevat tarpeelliset tiedot poliisilain 1 luvun 1 §:ssä säädettyjen tehtävien hoitamiseksi ja eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetussa laissa (485/2004) tarkoitettua tehtävää sekä ulkomaalaislain 179 §:ssä tarkoitettua liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun määräämistä varten. Ja vielä ehdotus henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain 13 §:n muuttamisesta sisältää vastaavantyyppisen oikeuden tullille saada Ahvenanmaan huvivenerekisteristä veneitä ja niiden omistajia ja haltijoita koskevat tarpeelliset tiedot eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetussa laissa (485/2004) tarkoitettuja Tullin tehtäviä, ulkomaalaislain 179 §:ssä tarkoitettua liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun määräämistä, tulli- ja verovalvontaa, verotusta, perintää sekä tullirikostorjuntaa varten. Samanlainen tilanne syntyy ehdotuksesta meripelastuslain 14 §:n muuttamisesta, jossa tietoja saadaan Ahvenanmaan huvivenerekisteristä. Myös ehdotus öljyvahinkojen torjuntalain 31 §:n muuttamisesta tarkoittaisi sitä, että valtakunnan laissa säädettäisiin torjuntaviranomaisen tiedonsaantioikeudesta Ahvenanmaan rekistereistä.

Mainittujen rekisterinpitoon ja rekisteristä tietojen luovuttamista koskevien sääntöjen osalta on tulkinnanvaraista, onko niiden osalta kysymys liikenteen järjestämisestä vai esimerkiksi yleisen järjestyksen ylläpitämisestä poliisin ja tullin osalta, ympäristönsuojelusta öljyvahinkojen osalta ja meripelastuksen osalta pelastustoimesta. Sinänsä yleinen järjestys ja turvallisuus sekä pelastustoimi kuuluvat itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan nojalla ja ympäristöä koskeva sääntely itsehallintolain 18 §:n 10 kohdan nojalla maakunnan lainsäädäntövallan piiriin. Sekä liikennettä koskevan toimivallan että myös sääntelyn tarkoitusperiin liittyvien näkökohtien kuuluessa maakunnan lainsäädäntövaltaa pidän mainittuja sääntelyehdotuksia jotka koskevat tavalla tai toisella tietojen antamista Ahvenanmaan huvivenerekisteristä, joka on maakunnan rekisteri, valtakunnan lainsäädännön perusteella itsehallintolain kannalta problemaattisina.

Myös ehdotus henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain 22 §:n muuttamisesta sisältää vastaavantyyppisen tietojen saantioikeuden rajavartiolaitokselle muun muassa Ahvenanmaan huvivenerekisteristä saada veneitä ja niiden omistajia ja haltijoita koskevia tarpeellisia tietoja vesiliikenteen valvontaa, rajaturvallisuuden ylläpitämistä, esitutkintaa, muuta tutkintaa, pelastustehtävää, merenkulun turvatoimilaissa tarkoitettua tehtävää sekä liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun määräämistä varten. On samasta syystä problemaattinen tosin sillä varauksella, että itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan säännös huomioon ottaen rajavartiolaitos sinänsä on valtakunnan lainsäädäntökompetenssissa.

Perustustilanne on kuitenkin se, että valtakunnan laissa säädettäisiin maakunnan viranomaisen ylläpidettävästä rekisteristä, josta säätäminen ja jonka pitäminen kuuluu maakunnan toimivaltaan, annettavan tiedon luovuttamisesta, ja tämä on problemaattinen maakunnan itsehallinnon kannalta.

8. Liikennepalvelulain IV osan 1 luvun 7 §:ssä säädettäisiin EU:n kansainvälistä linja-autoliikennettä koskevassa asetuksessa tarkoitetut toimivaltaiset viranomaisista seuraavasti: ”EU:n kansainvälistä linja-autoliikennettä koskevassa asetuksessa tarkoitettuja toimivaltaisia viranomaisia ovat Liikenteen turvallisuusvirasto ja Ahvenanmaan maakunnan toimivaltainen viranomainen.” Itsehallintolaissa on säännökset siitä, miten EU-asioita koskeva päätöksentekovalta järjestetään valtakunnan ja maakunnan kesken. Tämän ehdotuksen kannalta keskeinen on 59b §:n säännös. Ottaen huomioon, että asia ehdotetuin osin kuuluisi maakunnan lainsäädäntövaltaan, valtakunnan laissa ei voitaisi käsitykseni mukaan säätää toimivaltaisesta viranomaisesta. Tulkintani mukaan ei tässä sitä ehdotetaankaan säädettäväksi vaan informoidaan siitä, että Ahvenanmaan osalta on jokin toinen toimivaltainen viranomainen. Säännösehdotuksessahan vain todetaan, että Ahvenanmaan osalta kyseisestä asiasta vastaa Ahvenanmaan toimivaltainen viranomainen, mikä jättää Ahvenanmaan lainsäädännössä sisällöllisesti, kuten pitääkin, säädettäväksi, mikä tämä toimivaltainen viranomainen on.