Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

HE 34/2018 vp

12.4.2018

Jenni Herrala, Mika Mäkilevo

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

1 Yleistä valmistelusta

Puolustushallinnon asiantuntijat ovat osallistuneet hallituksen esityksen valmisteluun.

Puolustushallinto on pyrkinyt liikenne- ja viestintäministeriön tukena etsimään keinoja lainsäädäntöehdotusten muokkaamiseksi sellaisiksi, että suunnitellut muutokset heikentäisivät mahdollisimman vähän maanpuolustuksen toimintaedellytyksiä, varautumista, valmiutta sekä viranomaistehtävien hoitamista.

Ehdotetulla muutoksella on laaja-alaisia vaikutuksia valmiuteen ja varautumiseen sekä näiden edellyttämään viranomaistoimintaan ja -yhteistyöhön. Tässä vaiheessa on selvää, että **yhtiömalli on puolustushallinnon kannalta hyvin järjestettynäkin heikennys nykytilaan**. Suomalainen viranomaisyhteistyö kokonaisturvallisuuden varmistamiseksi on maailmanlaajuisesti arvostettu ja tunnustettu. Nykyisen järjestelmän vahvuudet vastavuoroisuudesta ja virka-avun antamisesta eivät ole kattavillakaan järjestelyillä toteutettavissa yhtä laajasti toimittaessa yhtiön kanssa.

2 Julkisen vallan käytöstä

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan **esitysluonnokset sisältävät tehtäviä, jotka sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä ja joita ei voida siirtää perustettavalle yhtiölle.** Jos muutoksia halutaan tehdä esimerkiksi toiminnan tehostamiseksi, on ensisijaisesti harkittava tehtävien siirtämistä toiselle viranomaistoimijalle.

Perustuslain 124 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä hallintotehtävän yksityiselle antaminen vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Käytännössä esitysluonnoksen säätämisjärjestysosiossa ei ole selkeästi kerrottu, millä perusteilla tehtävien antaminen yhtiön hoidettaviksi täyttää perustuslain vaatimuksen tehtävien siirtämisen tarpeellisuudesta niiden tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Kun ehdotetun sääntelyn mukaisten tehtävien hoito viranomaistyönä on toiminut hyvin, olisi aiheellista perustella myös, miksi tehtävien hoitamisen antaminen yhtiölle on tarpeellista perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuuskriteerin valossa. Pelkästään taloudelliset, kustannussäästöihin liittyvät perusteet eivät yksinään täyttäne perustuslain 124 §:ssä asetettuja edellytyksiä tässä suhteessa.

Esitysluonnoksessa (s. 82) on arvioitu muun muassa alusliikenteen tilapäisen ohjausvallan antamista alusliikennepalvelujen tarjoajalle alusliikennepalvelulain 17 §:n 3 momentissa ehdotetuin tavoin. Esityksen mukaan ”toimivallan myöntäminen rajoitetuissa

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

tapauksissa VTS-palveluntarjoajille olisi tarkoituksenmukaista yleisen turvallisuuden ylläpitämiseksi". Kyse ei tässä kuitenkaan ole sen arvioimisesta, onko tehtävän antaminen yksityiselle ylipäätään tarkoituksenmukaista vaan siitä, mitä toimivaltaa palvelun tarjoaja tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsee. Ehdotetun kaltaisen säännöksen arvioinnissa tulisi ennen kaikkea arvioida sitä, **missä kulkee perustuslain mukaan vain viranomaisille kuuluvan, merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävän tehtävän raja**. Sen arvioinnissa ei ole erityisen relevanttia se, tunteeko palvelujen tarjoaja luonnoksessa (s. 82) mainituin tavoin hyvin alueensa olosuhteet ja onko sillä kokemusta alueen aiheuttamasta vaarasta alusliikenteelle.

Alusliikennepalvelulain ehdotettu 17 § ja vastaavasti ehdotetun lain liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi IIA osan 2 pykälän 2 momentti sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä, koska yhtiöille tulisi esityksen mukaan oikeus sulkea väylä tai tiestön osa (esimerkiksi tunneli) jopa vuorokauden ajaksi. Puolustusministeriö katsoo, että näin pitkäksi ajaksi annettava oikeus mainittuihin toimenpiteisiin on sellaista merkittävää julkisen vallan käyttöä, joka voi kuulua vain viranomaiselle.

Kyseisiä lainkohtia esitetään muutettaviksi siten, että päätöksentekijänä näissä tilanteissa toimisi aina Liikennevirasto, jolla olisi 24/7 päivystys. Sulkemisoikeutta tulisi vähintään lyhentää esimerkiksi kuuteen (6) tunnin kestoiseksi.

3 Uudistuksen kustannusvaikutukset muille viranomaisille

Puolustushallinnon ja liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalojen virastojen yhteistyö on mittavaa ja perustunut pitkälti viranomaisen varautumisvastuuseen, vastavuoroisuuteen, vastikkeettomuuteen ja yhteiskunnan kokonaisetuun. Tästä johtuen myös virastojen tekemät yhteistyösopimukset ovat olleet pääosin puiteluontoisia. Ne eivät sisällölliseltä tarkkuudeltaan vastaa eikä niiden tarvitse vastata kaupallisia sopimuksia, joissa kaikki tuotteet on hinnoiteltu, ja kaikesta, mistä ei nimenomaan sovittu tai edes voitu sopia etukäteen, laskutettaisiin luonnollisesti erikseen.

Tehtävien siirtyessä osin virastolta yhtiölle, toteutettaisiin hallinnonalojen välinen yhteistyö ministeriöiden välisten neuvotteluiden perusteella siten, että sopimukset tehtäisiin virastojen välillä. Näin ollen liikenne- ja viestintäministeriön alainen virasto vastaisi edelleen viranomaisyhteistyön edellyttämän tilaustoiminnan kustannuksista, eikä laskutettava asiakas olisi puolustushallinto.

Puolustusministeriö pitää tätä perusasetelmaa mahdollisena, mutta toteaa, että kaupallisessa ympäristössä sopimisen tulee olla huomattavasti nykyistä tarkempaa ja täsmällisempää. Tämä vaatii merkittävästi resursseja, jotta palvelujen tilaaja olisi todella osaava asiakas. Vastaavasti tilaajalla tulee olla resursseja sen valvomiseksi, että kaupallinen palveluntuottaja todella toimittaa tilatut palvelut sovitulla tavalla. **Kaikki nämä seikat aiheuttavat valmisteluvaiheessa tarpeen laajalle selvitystyölle yhteistyön yksityiskohtaisten tuotosten selvittämiseksi.** Tätä yhteistyötä sopimusten päivittämiseksi ja nykytuotteiden kartoittamiseksi on tarpeen jatkaa.

Puolustusministeriö katsoo, että yhtiölle asetettavista yhteistyövelvoitteista viranomaisten kanssa tulisi säätää lailla mahdollisimman tarkasti. Lisäksi tulisi lailla säätää, että lakisääteisen yhteistyön toteuttamisen kustannuksista vastaisi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala.

Asiassa tulee ottaa huomioon myös se, että kustannusten nousu ajanmyötä on katettava liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan budjetista, mukaan lukien se, että

palvelujen laadun tason pitää pysyä korkeana. **Yhtiöittäminen ei saa aiheuttaa puolustushallinnolle kustannustason nousua.**

4 Tiedon hallinta

Merkittävänä riskinä yhtiöittämisessä pidetään tiedon omistajuutta ja salattavuutta. Nykyisessä yhteistyössä käsiteltävä tieto ei ole juuri miltään osin julkista, eikä voida edellyttää, että yhtiö saisi käyttöönsä rajoittamattomasti turvaluokiteltua tietoa nykyisenkaltaisen viranomaistoimijan tapaan. Yhtiön oikeus saada tietoa viranomaiselta ei voi olla subjektiivinen oikeus, vaan tiedon omistajalla tulee kaikissa tilanteissa olla oikeus päättää tiedon luovuttamisesta. Tämä koskee myös viranomaistiedon luovuttamista yhtiöltä edelleen kolmannelle osapuolelle.

Puolustusministeriö korostaa, että **nykytilaa vastaavasti puolustusvoimilla tulee jatkossakin säilyä oikeus luovuttaa alusliikennepalvelun tuottamaa tietoa kolmannelle osapuolelle myös ilman alusliikennepalvelun tarjoajan suostumusta.**

Myös tieliikennepuolella tilanne on sama. Ehdotuksessa liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi (IIA osan 2 luvun 1 §) mainitaan, että liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelujen tarjoajayhtiöllä on oikeus saada tietoja, jotka ovat välttämättömiä sen laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Puolustusministeriö edellyttää, että puolustusvoimilla säilyy jatkossakin mahdollisuus päättää yhtiölle luovutettavasta tiedosta.

5 Tilannekuva

Puolustushallinto pitää erittäin tärkeänä, että ainutlaatuinen meritilannekuvan muodostamista koskeva METO-kokonaisuus säilytetään uudistuksessa. METO on tuottanut säästöjä esimerkiksi koordinoiduilla investoinneilla. Vuonna 2004 tehdyn 10-vuotisraportin mukaan saavutetut säästöt METO-viranomaisilla ovat olleet yhteensä noin 30 - 50 miljoonaa euroa ja vuosittainen kustannussäästö huoltokustannuksissa noin 2 miljoonaa euroa valtiokonsernitasolla.

Keskiössä on myös METO:on liittyvä tieto ja sen omistajuus ja salattavuus, sillä yhteistyössä käsiteltävä tieto ei juuri miltään osin ole julkista. Haasteeksi tulevat käytännön asiat kuten vikaantuneiden laitteiden korjaaminen. Huolena on myös, että kustannukset nousevat.

Se, että meritilannekuvaa, joka on osin kansainvälisenä yhteistyönä toteutettu, jaettaisiin jatkossa myös yritykselle, voi olla haasteellista. Tiedon omistajuus ei ole yksin suomalaisten viranomaisten, vaan kyse on myös toisen valtion osittain omistamasta tiedosta, jota Suomen viranomaisella on oikeus käyttää osana aluevalvontatoimintaa. Tiedon jakaminen yritykselle voi vaikuttaa toisten valtioiden haluun kehittää tämän tyyppistä yhteistyötä Suomen kanssa.

Tieliikenteen tilannekuvayhteistyön osalta todetaan, että nykyisellään puolustusvoimat hyödyntää laajasti liikenneviraston turvavalvomon ja liikennekeskusten muodostamaa tilannekuvaa ja toimintojen yhtiöittäminen voi johtaa nykyisenkaltaisen yhteistyön mahdollisuuksien heikkenemiseen. Turvavalvomolla ei ole roolia varsinaisessa liikenteenohjauksessa, joten tulisi tarkastella mahdollisuutta jättää se kokonaan yhtiöittämi-

sen ulkopuolelle. Puolustusvoimien ja liikenneviraston välinen yhteistyö toimii nykyisellään erittäin hyvin ja huolena on, että uudistus heikentää yhteistyön tasoa, kun mukaan tulee liiketaloudellisin tavoittein toimiva yhtiö.

Esille halutaan tuoda myös huoli meritilannekuvan laadusta. Nykyinen viranomaisyhteistyömalli on ollut hyvin toimiva. Mikäli yhtiöittämiseen päädytään, se ei saa johtaa pidemmälläkään aikavälillä tilannekuvan heikkenemiseen. Vastaava haaste voi tulla eteen myös valvontalaitteiston ylläpidon osalta. Turvallisuusriskit on pyritty minimoimaan yhtiöittämisen valmistelutyössä, mutta siitä huolimatta yhtiöittäminen tulee väistämättä aiheuttamaan muutoksia toimintatapoihin ja riskien hallinta tulee puolustushallinnon arvion mukaan joka tapauksessa edellyttämään yhtiöltä lisäinvestointeja turvallisuuden varmistamiseksi. Tämän vuoksi esitetään, että alusliikennepalvelulakiin ja liikenteen palveluista annettavaan lakiin kirjattaisiin vaatimus tilannekuvan säilymisestä vähintään nykyisellä tasolla. Viranomaisyhteistyönä toteutettujen teknisten tilannekuvaratkaisujen tulee jatkossakin vastata ajanmukaisia vaatimuksia.

6 Varautuminen ja turvallisuus

Perustettavan yhtiön varautumisvelvoitteista aiheutuvien kustannusten kattamisesta tulisi erikseen säätää lailla. Yhtiöiden tulee tukea viranomaisia tiedoilla ja palveluilla ja osallistua valmiutta ylläpitäviin harjoituksiin.

Digitaalista murrosta käsitellään aineistossa ennen kaikkea sen tuomien uusien mahdollisuuksien kautta, mutta unohdetaan kokonaan digitalisaation myötä lisääntyvät riskit. Uusia uhkia tulee käsitellä objektiivisesti ja samassa laajuudessa kuin mahdollisuuksiakin.

Perustettava yhtiö kerää huomattavan määrän tietoa liikenteestä, meriliikenteen osalta myös tietoa valtionalusten toiminnasta. Toiminnan luonne huomioon ottaen, mukaan lukien yhtiöitä koskevat varautumisvelvoitteet, tulisi yhtiöille asettaa velvoite teettää henkilöstöstään turvallisuusselvityslain (726/2014) mukainen turvallisuusselvitys. **Turvallisuusvaatimusten on täytyttävä sekä yhtiön, henkilöstön että tietojärjestelmien osalta.**

Tiettyjen operatiivisten tehtävien siirtyessä yhtiön hoidettaviksi siten, että organisaation palveluksessa olevat henkilöt ovat jatkossa työsuhteisia, tulee turvata riittävät henkilöstöresurssit myös mahdollisten työtaistelutoimenpiteiden uhatessa. Tämä koskee kaikkia liikennemuotoja. Ainakin osalla erityistehtäväyhtiön henkilöstöstä tulee olla vain rajoitettu oikeus työtaistelutoimiin, jotta operatiivisten tehtävien toteutus voidaan taata kaikissa tilanteissa.

7 Tien- ja radanpidon varautuminen

Puolustusvoimien tarpeet poikkeusolojen tiestön käyttöön liittyen (tienpidon tukipyynnöt, maantietukikohdat, taitorakenteet/panostilat, vara- ja apusiltakalustot, tiestön käytön rajoittaminen) sekä niihin liittyvä harjoittelu, suunnittelu ja valmistelu tulee säilyttää viranomaistasolla. Puolustusvoimilla tulee säilyä mahdollisuus vaikuttaa ratakapasiteetin jakoon poikkeusoloissa. Lisäksi Puolustusvoimien kannalta tärkeät lastauslaiturit ja vähäliikenteiset rataosuudet tulee säilyttää. Myös poikkeusolojen väestönsiirroista vastaavien viranomaisten tarpeet poikkeusolojen tiestön käyttöön liittyen sekä niihin liittyvä harjoittelu, suunnittelu ja valmistelu tulee säilyttää viranomaisella.

8 Omistuspohja

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustettavien yhtiöiden omistuspohjaa ei ole lakiehdotuksissa rajoitettu. **Riskiksi voi muodostua yhtiöiden omistuspohjan laajeneminen, erilaiset yhtiöjärjestelyt tai alihankintamekanismit ajan kuluessa siten, että nämä johtavat toimintojen turvallisuuden kokonaisvaltaiseen heikkenemiseen**. Yleinen viittaus valtion omistajaohjausta koskevaan lainsäädäntöön ei riitä vaan asiasta tulisi säätää yksityiskohtaisemmin.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi