Sanna Ruuskanen ja Rita Linna
LVM/2394/03/2017

12.6.2018

Eduskunta
Liikenne- ja viestintävaliokunta

LiV@eduskunta.fi

Liikenne- ja viestintäministeriön aiempi lausunto 14.5.2018 — HE 34/2018 vp

HE 34/2018 vp. Hallituksen esitys laiksi Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalvelujen muuttamisesta osakeyhtiöksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Liikenne- ja viestintäministeriö antoi 14.5.2018 liikenne- ja viestintävaliokunnalle lausunnon koskien liikenne- ja viestintävaliokunnalle asiantuntijakuulemisessa esitettyjä lausuntoja, jotka käsittelivät hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalvelujen muuttamisesta osakeyhtiöksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (*HE Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalvelujen muuttamisesta osakeyhtiöksi*).

Nyt käsillä olevassa esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi. Esityksen mukaan valtioneuvosto oikeutettaisiin luovuttamaan Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden hallinnassa oleva omaisuus ja toiminta perustettavalle osakeyhtiölle. Yhtiön toimialana olisi meri-, rautatie- ja tieliikenteenohjaus ja -hallinta sekä siihen liittyvä tiedon keruu, hallinta ja hyödyntäminen. Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluissa työskentelevä henkilöstö siirtyisi osakeyhtiön palvelukseen. Perustettavan yhtiön olisi tarkoitus aloittaa toimintansa 1.1.2019, jonka jälkeen muodostettaisiin valtion liikenteenohjauskonserni siirtämällä Air Navigation Services Finland Oy:n ja Finrail Oy:n osakekannat tällä lakiesityksellä perustettuun liikenteenohjaus- ja hallintapalveluista vastaavaan erityistehtäväyhtiöön. Esitykseen sisältyvät lisäksi liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden yhtiöittämisen johdosta tarpeelliset ehdotukset yhdentoista muun lain muuttamiseksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunta antoi 7.6.2018 liikenne- ja viestintävaliokunnalle lausuntonsa hallituksen esityksestä laiksi Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalvelujen muuttamisesta osakeyhtiöksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (valiokunnan lausunto PeVL 16/2018 vp ─ HE 34/2018 vp).

Perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomautettavaa käsillä olevassa sääntelyyhteydessä omaksuttuun perusratkaisuun tehtävien siirtämisestä. Perustuslakivaliokunta esittääkin, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä 6. lakiehdotus kuitenkin vain, mikäli valiokunnan sen

II A osan 2 luvun 3 §:stä ja 11. lakiehdotus kuitenkin vain, mikäli valiokunnan sen 19 a §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon. Näiden säätämisjärjestyskysymysten lisäksi perustuslakivaliokunta esittää liikenne- ja viestintävaliokunnalle eräitä muita huomioita.

Rataverkon haltijan tehtävien siirtäminen

Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että nyt ehdotettavassa rautatielain 19 a §:ssä ei ole yksilöity, mitä tehtäviä rataverkonhaltija voisi siirtää. Säännöksessä ei myöskään ole rajattu siirrettäviä tehtäviä esimerkiksi avustaviin tehtäviin. Rataverkon haltijan ehdotetaan kuitenkin kantavan vastuun myös niistä tehtävistä, jotka se on antanut ulkopuolisen palvelujen tuottajan hoidettavaksi.

Perustuslakivaliokunnan mukaan rautatielain 19 a §:ään ehdotetussa hyvin yleisluonteisessa säännöksessä tai sen perusteluissa ei ole tehty selkoa siitä, onko säännöksellä tarkoitus mahdollistaa rataverkon haltijalle kuuluvien julkisten hallintotehtävien siirtäminen. Nyt ehdotetussa muodossa sääntely ei perustuslakivaliokunnan mukaan täytä niitä vaatimuksia, joita perustuslain 124 §:ssä asetetaan julkisen hallintotehtävän antamiselle muun kuin viranomaisen hoidettavaksi.

Perustuslakivaliokunta katsookin, että sääntelyä 19 a §:ssä on täsmennettävä joko niin, että julkisten hallintotehtävien siirtäminen rajataan säännöksen ulkopuolelle tai niin, että sääntely täyttää perustuslain 124 §:ssä tarkoitetut edellytykset. Perustuslakivaliokunta täsmensi vielä lausunnossaan, että jälkimmäinen vaihtoehto tarkoittaa siirrettävien tehtävien tarkempaa erittelyä laissa, ehdotettua täsmällisempää sääntelyä siitä, siirretäänkö tehtäviä esimerkiksi sopimuksella tai viranomaisen päätöksellä, ja oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisesta huolehtimista, kuten hallintotehtäviä hoitavien virkavastuusta säätämistä.

Jotta rautatielain 19 a § vastaisi paremmin perustuslain 124 §:n vaatimuksia, liikenne- ja viestintäministeriö ehdottaa valiokunnan harkittavaksi seuraavaa muotoilua:

19 a §
Valtion rataverkon haltijan mahdollisuus ulkoistaa tehtäviään

Liikennevirasto voi valtion rataverkon haltijana ulkoistaa ratakapasiteetin ja reittien jakamiseen liittyviä tehtäviä ulkopuoliselle palvelujen tuottajalle, kunhan tämä ei ole rautatieyritys tai yritys, jonka määräysvallassa on rautatieyritys.

Liikenneviraston on huolehdittava siitä, että tehtävien ulkoistamisesta ei synny eturistiriitoja ja että kaupallisesti arkaluonteisten tietojen luottamuksellisuus taataan.

Liikennevirasto valtion rataverkon haltijana kantaa aina vastuun myös niistä tehtävistä, jotka se on antanut jonkin ulkopuolisen palvelujen tuottajan hoidettavaksi.

Jos Liikennevirasto ulkoistaa ratakapasiteetin ja reittien jakamiseen liittyviä tehtäviä ulkopuoliselle palvelujen tuottajalle, viraston on tehtävä palveluntuottajan kanssa sopimus näiden palvelujen tuottamisesta virastolle. Palvelujen tuottaja

suorittaa tehtävänsä viraston valvonnassa ja sen ohjeiden mukaisesti. Kyseisiä sopimuksen mukaisia tehtäviä hoitaessaan palvelujen tuottajan palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.

Nyt ehdotetussa uudessa pykälämuotoilussa olisi tarkasti rajattu, mitä tehtäviä valtion rataverkonhaltija voisi siirtää ulkopuolisen palveluntuottajan tehtäväksi. Kyseiset tehtävät koskisivat ratakapasiteetin ja reittien jakamiseen liittyviä tehtäviä. Liikennevirasto ei voisi siirtää tehtäviään palveluntarjoajalle, joka olisi rautatieyritys, tai jonka määräysvallassa olisi rautatieyritys.

Mahdollisuudesta ulkoistaa varsinaisia liikenteenohjauspalveluita on säädetty rautatielain 36 §:ssä. Tällä esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa nykyistä rautatielain 36 §:ää. Ehdotetussa uudessa 19 a §:ssä säädettäisiin mahdollisuudesta ulkoistaa myös ratakapasiteetin ja reittien jakamiseen liittyviä tehtäviä. Ratakapasiteetin ja reittien jakamiseen liittyvillä tehtävillä tarkoitettaisiin myös rautatielain 25, 27, 27 a §:ssä tarkoitettuja tehtäviä. Rautatielain 27 §:ssä säädetään kiireellisen ratakapasiteetin jakamisesta, 27 a §:ssä säädetään kunnossapitotyötä varten tapahtuvasta ratakapasiteetin jakamisesta ja 25 §:ssä aikatauluehdotuksen laadinnasta.

Rautatielain 25 §:ssä olisi kyse viranomaisia avustavasta tehtävästä. Aikatauluehdotuksen mukaisesta ratakapasiteetin jakamisesta vastaisi edelleen jatkossa rautatielain 26 §:n mukaan rataverkonhaltija. Liikenteenohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan tekemässä aikatauluehdotuksessa otettaisiin kantaa myönnettäväksi ehdotettuun ratakapasiteettiin vain sillä tarkkuudella kuin ratakapasiteetin aikataulun mukainen käyttö edellyttäisi. Rautatieliikenteen harjoittajan vastuulla olisi vastaisuudessakin junakohtaisten aikataulujen laadinta rautatieliikenteen harjoittajan liikenneturvallisuustehtävissä toimivia henkilöitä varten, koska ratakapasiteetin jakamisessa tällaisia aikatauluja ei valmisteltaisi nykyäänkään.

Aikatauluehdotuksen tulisi 25 §:n 2 momentin mukaan perustua ensisijaisesti haetun ratakapasiteetin myöntämiseen. Ulkopuolinen palveluntuottaja voisi kuitenkin poiketa haetusta ratakapasiteetista, jos poikkeaminen ei ole oleellinen ja muutos parantaisi ratakapasiteetin jaon toteuttamista. Ulkopuolinen palveluntuottaja voisi jättää ratakapasiteettia jakamatta, jos tarkoituksena on säilyttää varakapasiteettia paremman etusijajärjestyksen mukaista liikennettä varten. Ulkopuolisen palveluntuottajan olisi 25 §:n 3 momentin mukaisesti toimitettava aikatauluehdotus hakijoille tiedoksi aikatauluehdotuksen laatimiselle säädettävän määräajan kuluessa. Hakijoille, rautatiekuljetuspalveluita hankkiville tavaraliikenteen asiakkaille sekä rautatiekuljetuspalveluja hankkivia asiakkaita edustaville yhteisöille olisi varattava tilaisuus tulla kuulluksi aikatauluehdotuksesta. Rautatielain 26 §:n mukaan Liikennevirasto valtion rataverkonhaltijana kuitenkin päättäisi lopullisesti ratakapasiteetin jakamisesta ja mahdollisen ulkoisen palveluntuottajan tehtävänä olisi avustaa Liikennevirastoa ratakapasiteetin jakamisessa. Aikatauluehdotuksen tekemisessä ei siis tehtäisi sellaisia hallintopäätöksiä, joista voisi valittaa.

Rautatielain 27 §:ssä säädetään kiireellisen ratakapasiteetin jaosta. Pykälän 1 momentin nojalla ratakapasiteetin hakijat ja museoliikenteen harjoittajat

voisivat hakea ratakapasiteettia aikataulukausiin sidotusta ratakapasiteetin jaosta riippumatta. Kyseisen rautatielain 27 §:n tarkoituksena on turvata ratakapasiteetin saatavuus satunnaisesti kulkuun asetettavia junia varten. Tehdessään rautatielain 27 §:ssä tarkoitettuja päätöksiä ulkopuolisen palveluntarjoajan tulisi noudattaa kyseisessä pykälässä olevia menettelysääntelyitä.

Rautatielain 27 a §:ssä säädetään ratakapasiteetin jaosta kunnossapitoa varten. Lähtökohtaisesti radan kunnossapitoa varten tapahtuvaa ratakapasiteetin käyttöä koskeva hakemus tehtäisiin 25 §:ssä tarkoitetun aikataulusuunnittelun yhteydessä. Aikataulusuunnittelun yhteydessä olisi siten otettava huomioon ne ajanjaksot, jolloin rata on suljettu junaliikenteeltä tietyllä rataosalla, mutta kiireellisenä voitaisiin jatkossakin hakea kapasiteettia kalustolle työmaalle siirtymistä varten. Tehdessään rautatielain 27 a §:ssä tarkoitettuja päätöksiä ulkopuolisen palveluntarjoajan tulisi noudattaa kyseisessä pykälässä olevia menettelysääntöjä.

Siirtäessään edellä mainittuja tehtäviään ulkopuolisen palveluntarjoajan hoidettavaksi Liikenneviraston olisi edelleen huolehdittava siitä, että tehtävien ulkoistamisesta ei synny eturistiriitoja ja että kaupallisesti arkaluonteisten tietojen luottamuksellisuus taataan. Liikennevirasto valtion rataverkon haltijana kantaisi aina vastuun myös niistä tehtävistä, jotka se on antanut jonkin ulkopuolisen palvelujen tuottajan hoidettavaksi. Liikenneviraston ohjauksella ja valvonnalla tarkoitetaan tässä ennakollista ja jälkikäteistä valvontaa katselmuksineen ja auditointeineen sekä menettelytapoja ja periaatteita koskevien ohjeiden asettamista. Tämä vastaisi Liikenneviraston jo nykyisin suorittamaa valvontaa.

Rautatielain 19 a §:n uusi muotoilu vastaisi edelleen rautatiemarkkinadirektiivin muutosdirektiivin (EU) 2016/2370) 7 c artiklaa, mutta sitä olisi tarkennettu koskemaan vain valtion rataverkonhaltijan tehtäviä ja se olisi rajattu koskemaan vain pientä osaa rataverkonhaltijan tehtävistä. Pykälä mahdollistaisi sen, että rataverkon haltija voisi ulkoistaa myös rataverkon haltijan olennaisia toimintoja, kuten reitin jakamista koskevan päätöksenteon sekä yksittäisten reittien jakamisen. Kaikkien näiden tehtävien olisi kuitenkin tapahduttava rataverkon haltijan ohjauksessa ja valvonnassa, toiminnan olisi oltava tasapuolista ja syrjimätöntä ja vastuu olisi aina viime kädessä rataverkon haltijalla. Liikennevirasto on valtion budjettivirasto, mutta se on jo nykyisin voimassa olevan rautatielain 36 §:n nojalla ulkoistanut liikenteenohjauksen valtion rataverkolla Finrail Oy:lle, joka on valtionyhtiö ja jonka omistajaohjauksesta vastaa liikenne- ja viestintäministeriö.

Liikenteen turvallisuusviraston viranomaisvalvonta kohdistuu rataverkon haltijan turvallisuusjohtamisjärjestelmän pohjalta myös liikenteenohjauspalveluja tarjoavaan yhtiöön tai yhteisöön. Liikenteen turvallisuusvirasto voi kansallisena turvallisuusviranomaisena esittää turvallisuusjohtamisjärjestelmään muutostarpeita, jos se havaitsee viranomaisvalvonnan yhteydessä puutteita. Myös liikenne- ja viestintäministeriö voi asettaa valtion rataverkon hallinnasta vastaavalle Liikennevirastolle tulosohjauksen puitteissa sekä liikenteenohjauspalvelua tarjoavalle yhtiölle omistajaohjauksen puitteissa näiden toimintaa koskevia tavoitteita. Rataverkon haltijan on yhteistyössä liikenteenohjauspalvelua tarjoavan yhtiön tai yhteisön kanssa sovittava siitä,

miten liikenteenohjauspalvelut on integroitu osaksi rataverkon haltijan turvallisuusjohtamisjärjestelmää. Rataverkon haltijan on julkaistava vuosikertomuksessaan rautatieturvallisuusdirektiivin liitteessä I lueteltujen turvallisuusindikaattoreiden mukaiset luvut ja tiedot sekä arvioitava liikenteenohjauspalvelujen järjestämiseen liittyviä riskejä, häiriöitä, poikkeama- ja vaaratilanteita sekä esitettävä näiden osalta kehittämistoimenpiteitä, jotka sen tulisi käydä läpi yhdessä liikenteenohjauspalveluja tarjoavan yhtiön tai yhteisön kanssa.

Jos Liikennevirasto ulkoistaisi ratakapasiteetin ja reittien jakamiseen tai liittyviä tehtäviä ulkopuoliselle palvelujen tuottajalle, viraston olisi tehtävä palvelun tuottajan kanssa sopimus näiden palvelujen tuottamisesta virastolle. Palveluntuottaja suorittaa virastolle tehtävänsä viraston valvonnassa ja sen ohjeiden mukaisesti. Kyseisiä sopimuksen mukaisia tehtäviä hoitaessaan palveluntuottajan palveluksessa olevaan henkilöön sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 50/2017 vp, s. 3; PeVL 33/2004 vp, s. 7; PeVL 46/2002 vp, s. 10). Tämän vuoksi kyseiseen rautatielain 19 a §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännös siitä, että palvelujen tuottajan palveluksessa olevaan henkilöön sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä tämän tehdessä pykälässä mainittuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädettäisiin vahingonkorvauslaissa.

Hallinnon yleislakeihin liittyen Liikenne- ja viestintäministeriö viittaa jo hallituksen esityksessä kirjoittamaansa kohtaan 4.1 (s. 111-112) ja toteaa, että perustettavaksi esitetyn osakeyhtiön olisi noudatettava viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia yhtiön käyttäessä julkista valtaa. Osakeyhtiön on julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan noudatettava myös, mitä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa, hallintolaissa, henkilötietolaissa, kielilaissa ja saamen kielilaissa säädetään.

Yhtiön toiminnassa ei tulisi sovellettavaksi uhkasakkolaki, sillä lakia sovelletaan, kun viranomaisen antaman käskyn tai kiellon tehosteeksi asetetaan uhkasakko ja kun se tuomitaan maksettavaksi. Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut eivät anna kyseisiä käskyjä tai kieltoja nykyisellään, eikä kyseisiä valtuuksia ehdoteta annettavan perustettavalle yhtiölle. Hallintolainkäyttölakia sovelletaan lainkäyttöön yleisissä hallintotuomioistuimissa. Lakia sovelletaan myös, kun hallintoasiassa tehtyyn päätökseen haetaan muutosta valittamalla tai ylimääräisellä muutoksenhakukeinolla hallintoviranomaiselta tai muutoksenhakuasioita käsittelemään perustetulta lautakunnalta tai muulta tähän rinnastettavalta erityiseltä viranomaiselta. Myöskään hallintolainkäyttölaki ei tulisi sovellettavaksi yhtiön toiminnassa sillä, yhtiö ei tekisi valituskelpoisia päätöksiä. Kaikki valituskelpoiset päätökset tekisi Liikennevirasto tai Liikenteen turvallisuusvirasto, joiden hallintopäätöksistä voisi valittaa hallintolainkäyttölain mukaisesti.

Edellä mainittu koskisi myös nyt kyseessä olevia rautatielain 19 a §:n mukaisia tehtäviä.

Henkilötietojen suoja

Toiseksi perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota liikenteen palveluista annetun lain II A osan 2 luvun 3 §:ään, jossa säädetään liikenteenohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan velvollisuudesta avata avoimen rajapinnan kautta koneluettavassa muodossa vapaasti käytettäväksi 1 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitetun tehtävänsä hoitamiseksi muun ohella tiedot liikennevälineiden sijainnista, jos tiedot ovat olemassa.

Perustuslakivaliokunta on perusteluissa esitetyn johdosta arvioinut säännöstä siitä lähtökohdasta, että sääntelyn tarkoituksena ei ole henkilöön yhdistettävien paikkatietojen käsittely avoimen rajapinnan kautta. Valiokunta on vakiintuneesti katsonut, että paikkatiedon käsitteleminen liittyy perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan, jonka lähtökohtana on yksilön oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten ja ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista siihen (PeVL 36/2002 vp, s. 5/II, PeVL 9/2004 vp, s. 5/II). Edelleen se on katsonut, että paikkatiedon selvittämistä koskevalla sääntelyllä on liityntä myös perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen (PeVL 36/2002 vp, s. 5/II, PeVL 9/2004 vp, s. 5/II).

Perustuslakivaliokunnan mielestä säännöksen sanamuotoa on täsmennettävä sen tarkoitusta vastaavaksi siten, että avoimen rajapinnan välityksellä ei käsitellä liikennevälineiden sijaintitietoja siten, että ne olisivat yhdistettävissä luonnolliseen henkilöön. Perustuslakivaliokunta katsoi myös, että liikenne- ja viestintävaliokunnan on selvitettävä, mukautuuko sääntely tietosuoja-asetuksen sääntelyyn.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että II A osan 2 luvun 3 §:n 4 momentissa on nimenomaisesti ehdotettu säädettäväksi seuraavaa: ”Avattavien tietojen on oltava sellaisessa muodossa, että henkilötietojen suojaa ja liike- tai ammattisalaisuutta ei vaaranneta.” Säännöksellä on pyritty varmistamaan henkilötietojen suoja. Säännöksen sanamuoto ei perustuslakivaliokunnan lausunnon valossa ole ilmeisesti ollut riittävän selkeä, minkä johdosta liikenne- ja viestintäministeriö ehdottaa, että momentin viimeinen virke kuuluisi seuraavasti:

> *”Avattavien tietojen on oltava sellaisessa muodossa, että tiedot eivät ole yhdistettävissä luonnolliseen henkilöön eikä liike- tai ammattisalaisuutta vaaranneta.”*

Säännöksen sanamuoto vastaisi näin luonnollisten henkilöiden osalta V osan 3 luvun 2 §:n 1 momentin 2 kohtaa, jonka eduskunta on hyväksynyt liikenteen palveluista annetun lain toisessa vaiheessa (laki 301/2018).

Tämän lisäksi perustuslakivaliokunta tuo esille, että liikenne- ja viestintävaliokunnan on syytä tarkoin selvittää, mukautuuko sääntely tietosuoja-asetuksen sääntelyyn. Perustuslakivaliokunta muistuttaa, että tietosuoja-asetuksen kanssa ristiriitaista kansallista sääntelyä ei voi soveltaa EU-oikeuden

etusijan vuoksi. Perustuslakivaliokunta ei tarkemmin erittele, onko kyseessä yleisen periaatteen esiintuominen vai kokeeko valiokunta tietyn säännöksen ongelmalliseksi.

Henkilötietojen käsittelyyn liittyvää kansallista sääntelyä esitetään lähtökohtaisesti vain liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun osalta. Tältä osin sääntelyä ehdotetaan vain siltä osin, kuin yleisessä tietosuoja-asetuksessa on liikkumavaraa ja kun tämän liikkumavaran käyttäminen on mahdollista. Tässäkin kuitenkin lähtökohtana on perustuslakivaliokunnankin toteamalla tavalla se, että henkilötietoja ei käsitellä. Kansallisen liikkumavaran oikeusperusta ja välttämättömyys on perusteltu esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Mahdollista on myös, että perustuslakivaliokunta viittaa tietosuojavaltuutetun lausunnossaan esiin nostamaan kysymykseen alusliikennepalvelulain 26 §:stä. Sen 4 momentin ensimmäisen lauseen mukaan ” VTS-pätevyysrekisteristä saa rekisteriin merkitylle luovuttaa häntä itseään koskevia tietoja.” Tietosuojavaltuutetulle on epäselvää, mikä tämän säännöksen suhde on tietosuoja-asetuksen 15 artiklaan, jossa säädetään rekisteröidyn oikeudesta päästä omiin tietoihinsa, joten tätä säännöstä tulee arvioida suhteessa kansalliseen liikkumavaraan. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että säännös on ajalta ennen yleistä tietosuoja-asetusta. Säännöksen kyseinen osa voidaan poistaa, vaikka sinänsä tietosuoja-asetus mahdollistaa asetusten osien informatiivisen toistamisen kansallisessa lainsäädännössä selkeyden vuoksi (johdanto-osan 8 perustelukappale).

Muita perustuslakivaliokunnan esille nostamia seikkoja

Perustuslakivaliokunta nosti myös esille lausunnossaan, että aluevalvontalain (755/2000) 26 §:n valvontaa koskevaa sääntelyä on syytä täsmentää säännöksen perusteluja vastaavasti koskemaan alusliikennepalvelun tarjoajan ilmoitusvelvollisuutta yhtäältä aluksille ja toisaalta viranomaisille.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että kyseisen pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa on jo todettu, että alusliikennepalvelun tarjoajan suorittamalla valvonnalla tarkoitettaisiin sitä, että alusliikennepalvelun tarjoajan tulisi ilmoittaa aluksille puolustusministeriön asettamat rajoitukset. Alusliikennepalvelun tarjoajan tulisi myös ilmoittaa puolustusministeriölle ja merenkulkuviranomaisille, jos se havaitsee poikkeuksia rajoitusten noudattamisessa.

Jotta 26 §:n sanamuoto vastaisi paremmin säännöksen tarkoitusta, liikenne- ja viestintäministeriö ehdottaa valiokunnan harkittavaksi muotoilua, jossa kyseistä asiaa on tarkennettu:

Puolustusministeriö voi valtakunnan turvallisuuden kannalta välttämättömistä syistä enintään seitsemäksi vuorokaudeksi kerrallaan kieltää vesiliikenteen sellaisella rajoitetulla Suomen aluevesien osalla, jolla aluevalvontaviranomaisen sotilaallisten voimakeinojen käyttö tai niiden käyttöön liittyvät vaikutuksiltaan merkittävät harjoitukset voivat vaarantaa vesillä liikkuvien turvallisuutta.

Ennen 1 momentissa tarkoitetun päätöksen tekemistä on kuultava merenkulkuviranomaisia. Puolustusministeriö voi ennen 1 momentissa tarkoitetun päätöksen

tekemistä kuulla alusliikennepalvelulaissa tarkoitettua alusliikennepalvelun tarjoajaa. Merenkulkuviranomaiset vastaavat 1 momentissa tarkoitetun päätöksen tiedottamisesta asianomaisille ja osallistuvat päätöksen toimeenpanoon.

Alusliikennepalvelun tarjoaja toteuttaa puolustusministeriön tai merenkulkuviranomaisten meriliikenteelle määräämät rajoitukset ja valvoo niiden toteuttamista. Alusliikennepalveluntarjoajan on ilmoitettava aluksille edellä mainitut rajoitukset ja ilmoitettava puolustusministeriölle ja merenkulkuviranomaisille, jos se havaitsee poikkeuksia rajoitusten noudattamisessa.

Perustuslakivaliokunta nosti esille lausunnossaan myös liikenteen palveluista annetun lain II A osan 1 luvun 2 §:n 3 momentin, jossa ehdotetaan säädettäväksi, että Liikenteen turvallisuusvirasto voi tarvittaessa ottaa tarkasteluunsa liikenteenohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan toimenpiteen. Säännöksestä ei perustuslakivaliokunnan mielestä käy tarkemmin ilmi, mitä tarkasteluun ottamisella tarkoitettaisiin ja mitä säännösehdotuksen mukaisesta tarkastelusta voisi seurata.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että kyseisessä säännöksessä on kysymys tilapäisistä toimista, jotka ovat tarpeellisia tieliikenteen turvallisuuden ja sujuvuuden varmistamiseksi. Tällaiset toimet tapahtuvat jo nykyään pitkälti automaattisesti, mutta jatkossa automaation määrä kasvaa edelleen. Säännösten avulla pyritäänkin valmistautumaan tilanteeseen, jossa liikenteen liikenteenohjaus- ja hallintapalvelun merkitys kasvaa siirryttäessä kohti automaattiliikennettä.

Ehdotettu 3 momentti kuvastaa sitä, että palveluntarjoajalla ei ole harkintavaltaa liikenteen järjestelyä tehdessään, vaan toimet tapahtuvat aina viranomaisen etukäteen antamien määräysten mukaisesti. Toimenpiteiden kestolle on asetettu 24 tunnin raja, minkä jälkeen päätösvalta mahdollisesti pidempään kestävistä toimenpiteistä siirtyy viranomaiselle eli Liikenteen turvallisuusvirastolle.

Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”myös jälkikäteinen toimenpiteen määräystenmukaisuuden erityinen tarkastelu on mahdollista.” Ehdotettu tarkastelu merkitsee siis sitä, että toimenpiteen määräystenmukaisuutta voidaan jälkikäteen arvioida. Mikäli valvova viranomainen havaitsee, ettei menettely ole ollut asianmukaista, sillä on käytettävissään liikenteen palveluista annetussa laissa säädetyt yleiset hallintopakkokeinot, ja tällä tavoin voidaan varmistaa, ettei menettely toistu. Tarkastelu voi myös johtaa esimerkiksi siihen, että määräyksiä on syytä joiltakin osin tarkentaa. Tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan velvollisuus tallentaa tiedot tekemistään 2 momentissa tarkoitetuista toimenpiteistä mahdollistaa sen, että viranomainen voi tarkastella tehokkaasti toimenpiteitä jälkikäteen.

Perustuslakivaliokunta tuo esille myös, että sääntelyä tulee täsmentää esimerkiksi säätämällä viranomaisen toimivallasta tehdä päätös palveluntarjoajan toimenpiteen keskeyttämisestä tai jatkamisesta. Tässä yhteydessä perustuslakivaliokunta viittaa alusliikennepalvelulakiin ehdotettuun 17 §:ään.

VTS-palvelussa palveluntarjoajalle asetetaan velvollisuus ilmoittaa toimenpidettä koskevasta päätöksestään välittömästi valvovalle viranomaiselle ja valvovalle viranomaiselle asetetaan velvollisuus päättää toimenpiteen jatkamisesta tai keskeyttämisestä. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että

tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalveluiden ja alusliikennepalveluiden tarjoaminen eroavat merkittävästi toisistaan. Tämä johtuu etenkin siitä, että tapahtumia tieliikenteessä on huomattavasti enemmän kuin meriliikenteessä, ja yksittäinen tapahtuma on yleensä luonteeltaan lyhytkestoinen ja liikenteessä liikkujien kannalta vähemmän merkityksellinen kuin meriliikenteessä. Tieliikenteessä erilaiset häiriötilanteet ovat varsin arkipäiväisiä, ja esityksellä pyritään siihen, että jatkossa niiden vaikutukset pystyttäisiin liikenteen turvallisuuden ja sujuvuuden näkökulmasta minimoimaan. Tieliikenteessä ei siten ole mahdollista se, että jokaisesta poikkeustilanteesta ilmoitettaisiin viranomaiselle. Tällöin ei myöskään ole mahdollista rakentaa järjestelmää, joka mahdollistaisi sen, että viranomainen voisi puuttua jokaiseen yksittäiseen tilanteeseen. Lyhytkestoisuuden johdosta viranomainen ei käytännössä edes ehtisi puuttumaan pääosaan tilanteista. Siksi tieliikenteessä on tärkeää, että nimenomaan jälkikäteinen tarkastelu on mahdollista.

Lisäksi on huomattava, että tieliikenteessä liikkuvien oikeuksia turvaavat myös muut menettelyt kuin liikenteen palveluista annetun lain II A osan 1 luvun 2 §:n sääntely. Tieliikennelaissa säädetään liikenteen ohjauksesta ja liikenteen ohjaajista. Koska tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja ei näihin lähtökohtaisesti kuulu, on sen toiminta alisteista esimerkiksi poliisin tekemälle ohjaukselle. Tämä on tuotu esille esityksen perusteluissa. Näin ollen esimerkiksi poliisi voi ohjata liikennettä toimivaltansa puitteissa ja siten puuttua palveluntarjoajan toimintaan. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että liikenteen palveluista annettuun lakiin ehdotetun II A osan 1 luvun 6 §:ssä säädetään poikkeamailmoitusten tekemisestä. Tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalveluntarjoajan on ilmoitettava havaitsemistaan tai sille ilmoitetuista onnettomuus- ja vaaratilanteisiin, väylänpitoon, liikenneturvallisuuteen, ympäristönsuojeluun, pelastustoimintaan tai alue- taikka tullivalvontaan liittyvistä olennaisista seikoista pykälässä luetelluille viranomaisille. Näihin kuuluvat myös tieliikennelain mukaiset liikenteen ohjaajat. Tämän tiedon kautta heillä on myös käytännössä mahdollisuus arvioida, tarvitaanko heiltä toimenpiteitä.

Muuta

Liikenne- ja viestintäministeriö esittää liikenne- ja viestintävaliokunnan pyynnöstä myös seuraavat säännösmuotoilut valiokunnan harkittavaksi:

Poistetaan 10. lakiehdotus (ehdotus laiksi pelastuslain muuttamiseksi)

Samaan aikaan Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalvelujen muuttamisesta osakeyhtiöksi annetun esityksen kanssa eduskunnassa on käsittelyssä hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pelastuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 18/2018 vp). Esityksessä muun muassa siirrettäisiin ympäristöonnettomuuksien operatiivinen johtovastuu merialueilla ympäristöministeriöltä sisäministeriön hallinnonalalle. Pelastuslain (379/2011) muutosehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi 89 a §. Ehdotettu pykälä öljy- ja aluskemikaalivahinkojen pelastustoimintaa johtavan viranomaisen tiedonsaantioikeudesta vastaa nykyisen öljyvahinkojen torjuntalain (1673/2009) 31 §:n sääntelyä. Öljyvahinkojen torjuntalaki ehdotetaan kumottavaksi kyseisellä lakiehdotuksella. Nykyinen öljyvahinkojen torjuntalain 31 § sisältää

tehtäviä, joilla on myös vaikutusta ehdotetun erityistehtäväyhtiön toimintaan, minkä vuoksi pelastuslain uutta 89 a §:ää on ehdotettu muutettavaksi myös nyt käsillä olevan esityksen (HE 34/2018) yhteydessä.

Pääosa hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi pelastuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta olevista muutoksista johtuu maakuntien perustamista sekä maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa ja valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevasta lainsäädännöstä. Esityksen käsittely on edelleen kesken hallintovaliokunnassa ja sen tarkempi käsittely on siirtynyt syksylle 2018. Koska eduskunta ei ehdi hyväksyä kyseistä lakiehdotusta ennen nyt käsillä olevan lakiehdotuksen hyväksymistä, liikenne- ja viestintäministeriö ehdottaa, että kyseinen liitelaki poistetaan esityksestä ja ehdotetun pykälän sisällön huomioimisesta huolehditaan pelastuslain muutoksen yhteydessä myöhemmässä lainvalmistelussa.

Poistetaan liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) II A osan 1 luvun 6 §:n 1 momentin 3 kohta ja korjataan myöhempien kohtien numerointi

Esitetty muutos liittyy eduskunnassa käsittelyssä olevaan maakuntauudistukseen. Esityksen käsittely on edelleen kesken hallintovaliokunnassa ja sen tarkempi käsittely on siirtynyt syksylle 2018. Koska eduskunta ei ehdi hyväksyä kyseistä lakiehdotusta ennen nyt käsillä olevan lakiehdotuksen hyväksymistä, liikenne- ja viestintäministeriö ehdottaa, että kyseinen kohta poistetaan lakiesityksestä.

6 §
Poikkeamailmoitukset

Tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalveluntarjoajan on ilmoitettava havaitsemistaan tai sille ilmoitetuista onnettomuus- ja vaaratilanteisiin, väylänpitoon, liikenneturvallisuuteen, ympäristönsuojeluun, pelastustoimintaan tai alue- taikka tullivalvontaan liittyvistä olennaisista seikoista:
1) liikenne-, pelastus-, ympäristö-, aluevalvonta, poliisi- tai tulliviranomaisille, Rajavartiolaitokselle ja Hätäkeskuslaitokselle,
2) väyläverkon haltijoille,
~~*3) maakunnille,*~~
3) ~~4)~~ satamanpitäjille tai muille terminaaleille,
4) ~~5)~~ tieliikennelain (267/1981) 3 luvussa tarkoitetulle liikenteen ohjaajalle ja 7 luvussa tarkoitetulle liikenteenvalvojalle,
5) ~~6)~~ muille toimijoille, joiden toiminta voi estää vaaran tai vahingon tapahtumisen tai minimoida sen.

Lisäksi tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan on ilmoitettava 1 momentissa tarkoitetuille tahoille toimenpiteistä, jotka se tekee 2 §:n 2 momentin nojalla, jos toimenpiteet voivat vaikuttaa 1 momentissa tarkoitetun toimijan tehtävien hoitamiseen.

Liikenteen turvallisuusvirasto voi antaa tarkempia määräyksiä 1 momentissa tarkoitetun ilmoitusvelvollisuuden sisällöstä ja ilmoitustavasta.

Tarkennetaan meripelastuslain (1145/2001) 4 §:n 3 momentin viittausta alusliikennepalvelutarjoajaan

Liikenne- ja viestintäministeriö pyytää, että liikenne- ja viestintävaliokunta huomioisi seuraavan teknisluontoisen lakiviittauksen korjauksen.

Meripelastuslain 4 §

--

Ilmailulaissa (864/2014) tarkoitettu ilmaliikennepalvelun tarjoaja ja alusliikennepalvelulain 2 §:n 5 kohdassa tarkoitettu alusliikennepalvelun tarjoaja osallistuu korvauksetta meripelastustoimen yhteistyön kehittämiseen, meripelastustoimen valmiuden ylläpitoon sekä etsintä- ja pelastustoimintaan siltä osin kuin sillä on tarkoituksenmukaista toimialaansa liittyvää asiantuntemusta, henkilöstöä ja kalustoa. Yhteistoiminnan tarkemmasta sisällöstä voidaan sopia tarkemmin Rajavartiolaitoksen ja ilmaliikennepalvelun tarjoajan sekä alusliikennepalvelun tarjoajan välisellä sopimuksella.

--

Sanna Ruuskanen
Yksikön johtaja, hallitusneuvos