OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö
Erityisasiantuntija Anu Mutanen

23.10.2018

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE RAIDELIIKENNELAIKSI JA LAIKSI LIIKENTEEN PALVELUISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (HE 105/2018 VP)

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta asiasta (HE 105/2018 vp). Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Yleiset huomiot

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi raideliikennelaki, joka korvaisi voimassa olevan rautatielain (304/2011) ja kaupunkiraideliikenteestä annetun lain (1412/2015). Lisäksi esitykseen sisältyy laki liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) muuttamisesta. Esityksellä pannaan kansallisesti täytäntöön EU:n neljännen rautatiepaketin säädökset ja toteutetaan rautatielainsäädännön kokonaisuudistus. Lausunnossa esitetyt kommentit koskevat ehdotusta raideliikennelaiksi (1. lakiehdotus), ellei toisin ole todettu.

Oikeusministeriö on antanut asian aiemmassa valmisteluvaiheessa liikenne- ja viestintäministeriölle lausunnon (OM 38/43/2018, 16.4.2018), jossa tuotiin esille useita lakiehdotuksen ja sen perustelujen täydentämis- ja korjaamistarpeita (muun ohella koskien ilmoitusvelvollisuuksia, tiedonsaantioikeuksia, oikeussuojakeinoja, rangaistussäännöksiä, lupasääntelyä, valvonta- ja tarkastusvaltuuksia, asetuksen- ja määräyksenantovaltuuksia sekä suhdetta perustuslakiin). Osa oikeusministeriön ehdotuksista on otettu huomioon esityksen jatkovalmistelussa. Oikeusministeriö kiinnittää vielä huomiota eräisiin toimialaansa kuuluviin keskeisiin seikkoihin.

Liityntä hallituksen esitykseen laiksi turvallisuustutkintalain muuttamisesta

Esityksessä on otettu huomioon oikeusministeriössä valmisteilla oleva hallituksen esitys laiksi turvallisuustutkintalain muuttamisesta (OM 3/41/2018), jonka tarkoituksena on panna täytäntöön EU:n neljänteen rautatiepakettiin sisältyvä rautatieturvallisuusdirektiivi siltä osin kuin se

koskee turvallisuustutkintaa. Oikeusministeriössä valmisteltu esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella.

Onnettomuuksista ja vaaratilanteista ilmoittaminen

Raideliikennelain 165 §:ssä säädettäisiin rautatieliikenteen harjoittajan ja muiden siinä mainittujen velvollisuudesta ilmoittaa Liikenne- ja viestintävirastolle niiden tietoon tulleista onnettomuuksista ja vaaratilanteista. Pykälän 3 momentin mukaan nämä pykälän 1 momentissa tarkoitetut tiedot olisivat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 24 §:n nojalla salassa pidettäviä. Lisäksi Liikenne- ja viestintävirasto voisi pitää salassa edellä mainittua 1 momentissa tarkoitettua tietoa koskevan seikan, jos tiedon antaminen siitä vaarantaisi tietojen saannin tulevaisuudessa.

Ehdotetun 165 §:n perustelujen valossa avoimeksi jää, mihin julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa mainittuihin salassapitoperusteisiin siinä viitataan. Näin ollen ei ole mahdollista arvioida tarkemmin julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden toimivuutta ja riittävyyttä ehdotuksessa tarkoitetussa toiminnassa. Perusteluissa ei myöskään avata myös Liikenne- ja viestintävirastolle mainitussa 3 momentissa julkisuuslain 24 §:n lisäksi ehdotettua salassapitoperustetta ja sen suhdetta esimerkiksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 8 kohtaan. Mainitun säännöksen tarpeellisuutta ei ole siten mahdollista arvioida tarkemmin.

Oikeussuojakeinot

Raideliikennelaissa olisi ehdotuksen mukaan säännöksiä oikaisusta ja valituksesta sekä sääntelyelintä koskevassa 20 luvussa (149–151 §) että erinäisiä säännöksiä koskevassa 24 luvussa (187 ja 188 §). Tätä selkeämpää olisi, jos säännökset oikaisuvaatimuksesta ja valituksesta olisivat samassa luvussa.

Lakiehdotuksessa ei ole selvää, mitä 149 §:n 1 momentin 2 kohdassa, 150 §:n 4 momentissa ja 151 §:n 3 momentissa tarkoitetaan valituksella. Valituksen käsittelyssä noudatettavat hallintotuomioistuinten menettelysäännökset eivät käytännössä sovellu noudatettaviksi muissa viranomaisissa tai toimielimissä kuin tuomioistuimissa, joten sääntelyelimen ei tulisi toimia valitusviranomaisena. Maininnat valituksesta tulisi siten poistaa lakiehdotuksen 149, 150 ja 151 §:stä.

Sen sijaan sääntelyelin voisi käsitellä hallintolain (434/2003) 7 a luvussa (581/2010) tarkoitettuja oikaisuvaatimuksia. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätöksen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Säännökset tulisi tältä osin muotoilla selkeästi niin, että olisi selvää, mihin päätöksiin saa vaatia oikaisua sääntelyelimeltä siten kuin hallintolaissa säädetään.

Säännösehdotusten muotoilussa tulisi välttää päällekkäisyyksiä tai aiheettomia ristiriitaisuuksia oikaisuvaatimusmenettelyä koskevien hallintolain 7 a luvun säännösten kanssa. Hallintolain 7 a luvussa säädetään esimerkiksi siitä, että oikaisua saa vaatia se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Viranomainen saa vaatia oikaisua, jos laissa niin säädetään tai jos muutoksenhakuoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen (hallintolain 49 b §). Hallintolain 7 a luvussa säädetään myös, että oikaisuvaatimus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista (hallintolain 49 c §).

Ehdotuksen 149 §:n 2 momentin mukaan sääntelyelin tutkii ja ratkaisee toimivaltaansa kuuluvia asioita omasta aloitteestaan tai muun momentissa mainitun tahon aloitteesta. Aloitteen tekemiseen oikeutettujen piiri olisi laaja. Aloitteen saisi tehdä esimerkiksi taho, jonka oikeutta asia voi koskea. Oikaisuvaatimuksen tekemisessä ei ole kyse aloitteesta, mutta ehdotetun sanamuotonsa mukaan momentti kattaisi sääntelyelimen toimivaltaan kuuluvat asiat rajoituksetta. Tämä aiheuttaa epäselvyyttä suhteessa sääntelyyn siitä, kuka saa tehdä oikaisuvaatimuksen.

Ehdotetussa 152 §:ssä säädettäisiin muiden kuin 151 §:ssä tarkoitettujen erimielisyyksien ratkaisemisesta sääntelyelimessä. Säännöksen soveltamisala olisi laaja, sillä sen ulkopuolelle näyttäisivät rajautuvan vain asiat, joissa sääntelyelimeltä saa vaatia oikaisua rataverkon haltijan päätökseen. Pykälän 2 momentin mukaan sääntelyelimen tutkittavaksi saatettu erimielisyysasia olisi ratkaistava ensisijaisesti sovittelemalla. Sääntelyelimen omasta aloitteestaan ratkaistavaksi ottama asia olisi puolestaan 3 momentin mukaan ratkaistava ensisijaisesti neuvottelemalla. Sovittelumenettelyn ja neuvottelun eroavuudet eivät ilmene esityksestä tai sen perusteluista. Epäselväksi jää myös sääntelyelimen asema sovittelussa, kun otetaan huomioon, että sääntelyelin toimii kyseessä olevissa asioissa valvontaviranomaisena.

Lakiehdotuksen 188 §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta valittamalla hallinto-oikeuteen tai markkinaoikeuteen ja niiden päätöksistä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saisi ehdotuksen mukaan valittaa ilman valituslupaa markkinaoikeuden päätöksestä, jossa on kyse sääntelyelimen erimielisyysasiassa antamasta ratkaisusta. Hallinto-oikeuden päätöksestä saisi valittaa ilman valituslupaa, jos pohjapäätöksen on tehnyt Liikenne- ja viestintävirasto ja siinä on kyse 188 §:n 2 momentissa mainitusta asiasta (esim. lupien peruuttaminen ja eräät kiellot tai velvoitteet) taikka jos pohjapäätöksenä on sääntelyelimen oikaisuvaatimukseen antama päätös. Muut valitukset hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen kuuluisivat valituslupasääntelyn piiriin.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että valituslupasääntely on viime vuosina laajentunut. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että valituslupajärjestelmän laajentamista jatketaan. Valiokunta on katsonut, että valituslupajärjestelmä soveltuu esimerkiksi kaavoitusta ja ympäristölupa-asioita koskeviin asioihin niihin liittyvistä erityispiirteitä huolimatta (PeVL 29/2017 vp). Valituslupasäännös on käytössä myös julkisissa hankinnoissa, lukuun ottamatta markkinaoikeuden määräämiä merkittäviä seuraamusmaksuja, joissa korkein hallinto-oikeus on ainoa valitusaste. Eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 29/2018 vp) ehdotetaan, että valituslupasäännös olisi lähtökohtana muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkeimman hallinto-oikeuden valituslupasääntelyn tulisi raideliikennelaissa kattaa myös ne asiat, joihin sitä ei lakiluonnoksessa ehdoteta.

Lisäksi lakiehdotuksen 188 §:ää olisi syytä selkeyttää. Ehdotetun 1 momentin sanamuodon pohjalta on epäselvää, tarkoittaako ”ja muuhun tämän lain nojalla tehtyyn päätökseen” vain Liikenne- ja viestintäviraston päätöksiä vai tarkoittaako se muitakin tämän lain nojalla tehtyjä päätöksiä. Pykälän 3 momentin mukaan valituksen katsottaisiin kohdistuvan hakemuksen hylkäävään päätökseen, mutta kaikissa luetelluissa pykälissä (esim. 55 tai 151 §) ei kuitenkaan ole kyse hakemusasiasta. Epäselväksi jää myös pykälän 6 momentin suhde esimerkiksi ehdotettuun 1 momenttiin sekä se, mitä momentissa tarkoitetaan oikeudella hakea muutosta direktiivin mukaisesti. Pykäläehdotuksen 1 momentti näyttäisi kattavan myös nämä tilanteet. Jos tätä ei ole tarkoitettu, viittaus direktiiviin ei kuitenkaan ole riittävä, vaan asiasta pitäisi olla selkeä säännös tässä laissa.

Rangaistussäännökset

Juna- ja rautatieturvallisuus

Esityksen yleisperusteluiden mukaan kysymyksessä on rautatielainsäädännön kokonaisuudistus, jolla muun muassa vahvistetaan rautatieturvallisuutta. Raideliikenteen turvallisuuden edistäminen olisi säädettäväksi ehdotetun lain nimenomaisena tarkoituksena (1 §). Lisäksi lakiehdotus sisältää säännökset muun muassa velvollisuudesta ottaa käyttöön ja ylläpitää turvallisuusjohtamisjärjestelmiä (mm. 6 §:n 1 momentti ja 10 §) ja velvollisuudesta toteuttaa tarvittavia riskienhallintatoimenpiteitä (6 §:n 2 momentti).

Oikeusministeriö kiinnittää valiokunnan huomiota siihen, että esitys ei kuitenkaan sisällä säännöksiä, joilla säädettäisiin rangaistavaksi turvallisuutta koskevien normien rikkominen tai joilla viitattaisiin tätä koskeviin rikoslain säännöksiin. Sääntely ei vaikuta sisältävän myöskään tätä koskevia hallinnollisia seuraamuksia.

Esityksessä ei ole myöskään nostettu esille korkeimman oikeuden ratkaisua 2015:22, jossa tuomioistuin katsoi, että liikenneturvallisuuden vaarantamista koskeva tuomio oli purettava, koska rikoslain 23 luvun 1 §:n ja metroliikenneohjesäännön väliltä puuttui rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämä yhteys. Metroliikennesäännön määräyksiä ei näin ollen enää voida pitää rikoslaissa tarkoitettuina junaturvallisuutta koskevina määräyksinä. Liikennerikosten uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 32/1997 vp) oli lähtökohtana, että liikenneturvallisuutta on tarpeen suojata rangaistussäännöksin kaikkien liikennemuotojen osalta. Jos tämä lähtökohta on edelleen voimassa, on rikoslain 23 luvun 1 §:n rangaistussäännöstä tai metroliikenteen (juna)turvallisuutta koskevia aineellisia säännöksiä muutettava mainitun korkeimman oikeuden ratkaisun johdosta siten, että säännösten rikkominen tulee jälleen liikenneturvallisuuden vaarantamisena rangaistavaksi. Ei ole ilmeistä, että kuoleman- ja vammantuottamusta sekä vaaran aiheuttamista koskevat rangaistussäännökset ovat metroliikenteen turvallisuuden kannalta riittäviä.

Oikeusministeriö on kiinnittänyt liikenne- ja viestintäministeriön huomiota näihin raideliikenteen turvallisuutta koskevan sääntelyn puutteisiin sekä tämän hallituksen esityksen että kaupunkiraideliikennelainsäädännön valmistelun yhteydessä. Oikeusministeriö toteaa vielä selvyyden vuoksi, että muutokset eivät ole tehtävissä tämän esityksen eduskuntakäsittelyssä, vaan edellyttävät laajempaa valmistelua.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Perustuslain 8 §:ssä vahvistettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä. Sen mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (ks. esim. PeVL 16/2013 vp, PeVL 26/2002 vp).

Oikeusministeriö kiinnittää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen osalta huomiota lakiehdotuksen 174 §:n 2 kohdan säännökseen, jonka mukaan olisi rangaistavaa toimia rataverkon haltijana 4, 5 tai 21 luvussa säädettyjen edellytysten puuttuessa. Luvut sisältävät säännöksiä muun muassa velvollisuudesta hankkia turvallisuuslupa, Liikenne- ja viestintäviraston velvollisuuksista, turvallisuuslupaan vaikuttavien merkittävien muutosten ilmoittamisesta, luvan muuttamisesta ja peruuttamisesta, yksityisraiteen hallinnasta ilmoittamisesta, turvallisuuden hallintajärjestelmän sisällöstä, siirtotyöstä, yhteistyövelvoitteesta ja ilmoitusten luetteloinnista. Rangaistussäännöksen sanamuodon perusteella jää epäselväksi, mitä edellytyksiä 174 §:n 2 kohdassa tarkoitetaan.

Lisäksi yksityiskohtana mainittakoon, että lakiehdotuksen 176 §:ssä tulee korvata ja-sana tai-sanalla seuraavasti: ”8, 9, 10, 11 ja 14 luvun” po. ”8, 9, 10, 11 tai 14 luvun”.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esitysluonnokseen sisältyy useita säännöksiä kotirauhan suojasta (mm. 16 §:n 2 momentti ja 162 §:n 2 momentti) ja tiedonsaantioikeuksista, jotka ulottuvat myös salassa pidettäviin tietoihin (mm. 16 §:n 2 momentin 3 kohta). Perustuslainmukaisuuden arvioinnissa tällaiset seikat tulisi kytkeä perustuslain 10 §:n sääntelyyn yksityiselämän suojasta. Lakiehdotuksessa on lisäksi perustuslain 21 §:n kannalta merkityksellisiä säännöksiä. Mainituista seikoista ei ole kuitenkaan tehty arviota esityksen perustuslainmukaisuutta ja säätämisjärjestystä koskeviin perusteluihin. Esityksen suhde EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen on kuitenkin käyty läpi.