Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 27.11.2018 KELLO 10.00
HE 157/18 vp laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Esityksen lakiehdotusten keskeinen asia ovat viime vuonna liikenteen palveluista säädettyyn laajaan lakiin (320/2017) ehdotetut muutokset. Muutokset koskevat lukumääräisesti suurta joukkoa pykäliä, mutta suurelta osin on kyse lain pykälien numeroinnin muuttamisesta juoksevaksi tai muuten teknisistä muutoksista. Muutosten yleistä sisältöä kuvannee esityksen pääasiallista sisältöä koskevan kohdan maininta: ”Hankkeella toteutetaan kahta pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman kärkihanketta: Rakennetaan digitaalinen liiketoiminnan kasvuympäristö -kärkihanketta sekä Sujuvoitetaan säädöksiä -kärkihanketta.” - Perustuslakivaliokunta on käsitellyt liikenteen palveluista annetun lain sisältöä lain säätämisvaiheessa annetussa lausunnossa pevl 46/16 vp sekä lain muutoksia koskeneissa lausunnoissa pevl 2/18 vp ja pevl 16/18 vp.

Olen yrittänyt kursorisesti – mm. säännösten nimikkeistä vihjettä ottaen – käydä läpi ehdotettuja muutoksia. Saamani yleiskuvan mukaan voisivat valtiosäännön kannalta huomiota vaativia kohtia ehdotuksissa olla vain hallintotehtävien siirtämistä muulle kuin viranomaiselle koskevat kohdat ja jotkin lainsäädäntövallan siirtämistä koskevat kohdat sekä mahdollisesti myös varautumisvelvollisuuksia koskevat kohdat. Lähinnä vain näitä kysymyksiä on käsitelty myös suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa perustelujen jaksossa. Näidenkään asioiden osalta eivät ehdotukset mielestäni anna aihetta merkittäviin huomautuksiin. Esitän kuitenkin seuraavassa joitakin yksityiskohtiin liittyviä näkökohtia.

- - - - - - -

Lakiehdotusten eri kohdissa on tiettyjen toimintojen harjoittajille säädetty varautumisvelvoitteita, joiden sisältönä on huolehtiminen toiminnan häiriöttömästä jatkumisesta valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa. Tällaisia säännöksiä on ainakin liikenteen palveluista annetun lain 58 §:ssä (rautatieliikenne), 66 §:ssä (kaupunkiraideliikenne) ja 129 §:ssä (lentoliikenne) sekä ilmailulain muuttamista koskevan 11. lakiehdotuksen 169 §:ssä. Varautumisvelvollisuus näyttää muodostuvan nykyisissä säännöksissä edellytettyä jonkin verran laajemmaksi ainakin sikäli kuin edellytys ”(poikkeusoloihin) rinnastettavissa normaaliolojen häiriötilanteissa” on muutettu väljempään muotoon ”ja normaaliolojen häiriötilanteissa”. Varautumisvelvollisuuksia koskevat säännökset saattaisivat olla valtiosäännön kannalta kiintoisia, jos velvoitteiden voitaisiin katsoa merkitsevän kohtuuttomia rasituksia tai joutuvan ristiriitaan PL 18 §:ssä tarkoitetun elinkeinovapauden kanssa. Mistään tällaisesta ei ko. säännöksissä nähdäkseni ole kysymys.

Säätämisjärjestysperusteluissa arvioidaan lakiehdotuksen säännöksiä julkisen hallintotehtävän siirtämistä muulle kuin viranomaiselle koskevan PL 124 §:n säännöksen kannalta. Ainoana tässä suhteessa huomiota vaativana asiana kohdassa mainitaan tieliikenteen ammattipätevyyden saavuttamiseen liittyvien kokeiden järjestely. Asiaa koskeva säätely vastaa pitkälti nykytilaa koulutuksen osalta, mutta lainmuutoksella tehdään nyt mahdolliseksi hankkia ammattipätevyys myös kokeen suorittamisella. Asiaa koskevat ehdotuksessa lähinnä 37 § ja 29 §. Perusteluissa lähdetään siitä, että ehdotettu järjestely on sopusoinnussa PL 124 §:n vaatimusten kanssa. Tähän käsitykseen voidaan - myös valiokunnan lasunnossa pevl 2/18 vp esitetyn huomioon ottaen - mielestäni hyvin yhtyä. Säännösehdotusten pääpiirteisessä läpikäynnissä en ole havainnut muuta PL 124 §:n kannalta huomiota vaativaa.

Säätämisjärjestysperusteluissa tarkastellaan myös asetuksenantovaltuuksia ja lainsäädäntövallan siirtämistä. Liikenteen palveluista annetua lakia koskevaan ehdotukseen sisätyvät asetuksenantovaltuudet on lueteltu perusteluissa sivulla 106. Valtuudet eivät nähdäkseni ole ongelmallisia PL 80 §:n säännöksen kannalta. Mahdollisuudet valtuuttaa ”muu viranomainen” kuin asetuksenantaja antamaan oikeusääntöjä on PL 80 §:n 2 momentissa rajattu selvästi ahtaammiksi kuin säännöksen 1 momentin mukaan mahdollinen valtuus asetuksen antamiseen. Tähän nähden ei ole ilman muuta selvää, että Liikenne- ja viestintävirastolle eräissä varautumisvelvollisuutta

koskevissa säännöksissä annettu valtuus tarkempien määräysten antamiseen täyttää PL 80 §:n 2 momentissa asetetut edellytykset. Tällaisia varautumisvelvollisuutta koskevia säännöksiä ovat (ainakin) liikenteen palveluista annettuun lakiin ehdotetut 18 § (henkilö- ja tavaraliikenne), 58 § (rautatieliikenne), 66 § (kaupunkiraideliikenne) ja 129 § (lentoliikenne) sekä ilmailulakiin ehdotettu (11. lakiehdotus) 160 §.

Kaikissa näissä kohdissa voidaan määräysten antamisvaltuuden hyväksyttävyyttä puoltavana seikkana viitata – kuten säätämisjärjestysperusteluissakin (s. 109) tehdään – siihen, että valtuus ”olisi rajattu koskemaan nimenomaan valmiussuunnittelua”. ”Vain” suunnitttelua koskevien tarkempien määräysten antaminen ei lähtökohtaisesti vaikuta kovin merkittävältä (rajoittavalta, sitovalta). Tässä on kuitenkin kyse ainakin osin uudenlaisista tilanteista ja lähtökohtana kai joka tapauksessa on, että suunnitelmia tehdään noudatettavaksi. Valmiussuunnittelussa mahdollisesti käsiteltävien kysymysten alaa ja merkittävyytta valaisee kohta liikenteen palvelulakia koskevan ehdotuksen 18 §:n perusteluissa (s.53-54):

> ”Valmiussuunnittelu voisi tarkoittaa toimijan oman toiminnan jatkuvuuden lisäksi myös toimijan asiakkailleen tarjoaman palvelun jatkuvuuden varmistamista ja siihen liittyvää ennakkosuunnittelua. Valmiussuunnitelman osalta tavoite olisi, että se ohjaisi ja hyödyttäisi toimijan jokapäiväistä toimintaa. Valmiussuunnitelma voisi sisältää esimerkiksi seuraavia asiakokonaisuuksia: toiminnan kuvaus normaalioloissa; poikkeusolojen vaikutukset toimintaan; varautumisen ja valmiussuunnittelun vastuut ja organisointi; toimintavarmuusuhkat ja -riskit; ja toimenpiteet riskien hallitsemiseksi. Kuljetuslogistiikan palveluketjujen pidentyessä hyödynnetään maantieliikenteessä myös ulkoistamista ja aliurakoitsijoita. Varautumisvelvollisen maantieliikenteen harjoittajan olisi myös otettava huomioon ulkoistusten ja alihankintojen merkitys valmiussuunnittelussaan. Valmiussuunnittelussa tulisi huomioida myös muu yhteistoiminta sidosryhmien, alihankkijoiden ja kumppaneiden kanssa.”

Esityksen perusteluissa on toisaalta myös perusteltu sitä, miksi valmiussuunnittelua koskeva tarkempien oikeussääntöjen antamisvalta tulisi uskoa asetusten tasoa alemmas, viranomaisen käytettäväksi. Rautatieliikennettä koskevan 58 §:n perusteluissa todetaan (s. 67):

> ”Rautatieliikenteen poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin varautumista koskeva sääntely juontaa juurensa rautatielakiin, jossa vastaava pykälä koski sekä liikenteenharjoittajia että infranpitäjiä ennen kuin osa siitä siirrettiin liikenteenharjoittajia koskevien velvoitteiden osalta liikenteen palveluista annettuun lakiin. Muutoksen yhteydessä rautatielain varautumispykälässä liikenne- ja viestintäministeriön asetuksenantovaltuus muutettiin valtioneuvoston asetuksenantovaltuudeksi yhdenmukaisuutta tavoitellen. Yhä ripeämpää reagointia edellyttävässä liikenteen ja viestinnän yhdistyvässä toimintaympäristössä on valtioneuvoston asetuksen tasoinen alemmanasteinen sääntely kuitenkin arvioitava tarpeettoman korkeaksi, kun kyse on yksittäisten liikennemuotojen varautumiseen liittyvän valmiussuunnittelun

> yksityiskohdista. Varautumista koskevia asetuksia ei olekaan annettu, samalla kun varautumissääntelyn virastotason täytäntöönpanossa on tunnistettu määräyksenantovaltuuden tarve. Näin ollen liikenteen palveluista annetun lain varautumista koskevia pykäliä ehdotetaan muutettavaksi ja yhdenmukaistettavaksi erityisesti alemmanasteisen sääntelyn osalta siten, että valtioneuvoston asetuksenantovaltuus muutettaisiin Liikenne- ja viestintäviraston määräyksenantovaltuudeksi.”

Samankaltaisia perusteluja on esitetty myös muiden ko. säännösten kohdalla (esim. 58 §, s.67).

Perustuslain säätämiseen johtaneessa esityksessä pidettiin 80 §:n perusteluissa ministeriötä alemmalle viranomaistasolle annettavia norminantovaltuuksia poikkeuksellisina ja puhuttiin esiintyneistä tilanteista, joissa on ollut tarpeen valtuuttaa viranomainen antamaan oikeussääntöjä ”joistakin sääntelyn kokonaisuuden kannalta vähäisistä yksityiskohdista”(HE 1/98 vp, s.133). Perustuslakivaliokunta puolestaan totesi (pevm 10/98 vp, s.23):

> ”Pykälän 2 momentin johdosta valiokunta korostaa sen esityksen perusteluista ilmenevän periaatteen merkitystä, jonka mukaan lainsäädäntövaltaa ei yleensä tule osoittaa ministeriötä alemmalle viranomaistasolle. Muulle viranomaiselle voidaan siten osoittaa oikeussääntöjen antamisvaltaa vain poikkeuksellisesti....”.

Minusta edellä tarkoitetuissa säännöksissä liikenne- ja viestintävirastolle osoitettu norminantovalta ei koske pelkästään selvästi vähämerkityksisiä asioita tai laadultaan teknisiä asioita. Jos valtioneuvoston asetuksia pidetään tässä ”tarpeettoman korkeana” (jäykkänä, hidasliikkeisenä) tasona tarkentavien oikeussääntöjen antamiselle, on minusta PL 80 §:n kokonaisuuden kannalta asianmukaista osoittaa tässä tarkoitetun kaltaisten tarkentavien säännösten antamisvalta ministeriölle eikä ministeriötason alapuoliselle viranomaiselle. (Mainittakoon, että perustuslakiesityksessä pidettiin valtioneuvoston ja ministeriön asetuksia hierarkkisesti eritasoisina ja todettiin, että ”ministeriölle voitaisiin osoittaa asetuksenantovaltaa teknisluonteisemmissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa”, HE 1/98 vp, s. 132 ja133).