Janne Salminen 26.11.2018
Kirjallinen lausunto
Asiantuntijakuuleminen 27.11.2018

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 157/2018 vp)

1. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on kolmas osa kokonaisuudesta, jossa uudistetaan liikenteen palveluja. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tuoretta lakia liikenteen palveluista ja 22 muuta lakia sekä yhden lain kumoamista.

Hallituksen esityksen mukaan nyt ollaan hankkeen viimeisessä osassa. Lainsäädäntöhankkeessa pyritään hallitusohjelman mukaisesti digitaalisen kasvuympäristön rakentamiseen ja ”säädösten sujuvoittamiseen” liikennepalvelujen alalla.

Käsillä olevassa ehdotuksessa huomattava osa muutosehdotuksista on teknisiä ja liittyy siihen, että lainsäädännön kokonaisuutta tarkistetaan ylipäätään ja erityisesti pyritään muuttamaan ymmärrettävään ja toimivampaan suuntaan niistä ratkaisuista, jotka omaksuttiin lainsäädäntökokonaisuuden ensimmäisessä vaiheessa. Sisällöllisiä muutoksia sisältyy etenkin liikennejärjestelmän toimintavarmuutta toimialan palveluntarjoajien varautumisvelvoitteiden ja laatuvaatimusten osalta. Lisäksi ehdotetaan muutoksia eri kuljetusalojen ammattipätevyyden todentamista koskeviin menettelyihin.

2. Hankkeen edelliset vaiheet on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Ensimmäisen osan lakiehdotuksia koskee perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 46/2016 vp. Siinä valiokunta arvioi ehdotettua sääntelyä elinkeinovapautta, omaisuudensuojaa, yksityisyyden suojaa ja rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevien perustuslain perusoikeussäännösten sekä asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan perustuslain 80 §:n kannalta. Toisen osan lakiehdotuksia koskee perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 2/2018 vp. Siinä valiokunta arvioi ehdotettua sääntelyä etenkin julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle koskevan perustuslain 124 §:n kannalta ja yksityisyydensuojan kannalta sekä Ahvenanmaan aseman kannalta.

3. Läpitunkevana teemana molemmista aikaisemmista esityksistä annetuissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on ollut tämän lisäksi huomattava arvostelu, joka on kohdistunut hallituksen esityksen laatuun.

Molempien aikaisempien esitysten osalta perustuslakivaliokunta on päätynyt siihen, että esitykset ovat vaikeaselkoisia eivätkä vastaa edes sääntelylle itselleen asetettuja vaatimuksia eivätkä ylipäätään lainsäädännölle asetettuja vaatimuksia. Ehdotettu sääntely ei ole vastannut lainsäädännön selkeydelle asetettuja vaatimuksia. Lisäksi laissa omaksuttu lainsäädäntötekninen ratkaisu on lisännyt sekavuutta. Perustuslakivaliokunta puuttui lakitekniseen ratkaisuun jo lausunnossaan PeVL 46/2016 vp todeten, että ainakin kansalaiselle sääntelyn ymmärtäminen ja hahmottaminen saattaa olla miltei mahdotonta. Tältä pohjalta valiokunta piti ”vahvasti suositeltavana” ratkaisua, jossa säännökset numeroidaan juoksevasti myös osa- ja lukuperusteisesti jaotellussa laissa (PeVL 46/2017 vp). Liikenne- ja viestintävaliokunta puolestaan piti välttämättömänä, että sääntelykokonaisuuden teknistä toteutustapaa muutetaan viimeistään sen kolmannessa vaiheessa siten, että joko lain luvut ja pykälät tai pelkät pykälät numeroidaan juoksevasti (LiVM 3/2016 vp).

Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa pyritään sinänsä asianmukaisesti paikkoamaan aikaisemmissa lainsäädäntökokonaisuuden osissa synnytettyjä ongelmia. Se johtaa esitykseen, jossa uusilla laeilla muutetaan aikaisempia, tuoreita lakeja ja muun muassa niiden sisäisiä pykälänumerointeja ja tarkennetaan otsikkoja. Lain muodostamaa kokonaisuutta pyritään lisäksi selkeyttämään erityisesti tarkentamalla useiden lain säännösten otsikointia. Siten liikenteen palveluista annettuun lakiin ehdotetaan teknisiä muutoksia niin, että sen pykälänumerointi muuttuu juoksevaksi. Samalla on muutettava yhteensä 18 laissa olevat viittaukset liikenteen palveluista annetun lain säännöksiin.

Paradoksaalista on, että esitys tämän johdosta on vaikeaselkoinen. Pelkästään silmäys liikenteen palveluista annettavan lain johtolauseeseen (HE 157/2018 vp, s. 110-113) osoittaa todeksi tämän. Muutettavien säännösten luettelo on totaalinen, erittäin monimutkainen ja kenen tahansa seurattavaksi lähes mahdoton, vaikka toki looginen seuraus pyrkimyksestä korjata tapahtunut virheellisyys ja huono valmistelu. Toinen paradoksi liittyy siihen, että esitys edelleen johtaa itsessään esimerkiksi aikaisempien hallitusten esitysten vaikeakäyttöisyyteen. Kuten myös perustuslakivaliokunta lausunnossaan PeVL 2/2018 vp tuo esiin, näiden muutosten johdosta ”henkilön on jatkossa vaikea löytää kunkin säännöksen yksityiskohtaisia perusteluita”, sillä nehän eivät enää ole yksinkertaisesti löydettävissä säädöksen lopullisten pykälänumerointien perusteella. Tämä on hyvänä osoituksena siitä, kuinka tärkeä suunnitelmallisuus ja hyvä valmistautuminen ovat laajoja lainsäädäntöhankkeita kaavailtaessa, sillä korjausliikkeetkin johtavat uusiin ongelmiin ja täyttävät hankalasti hyvälle lainsäädännölle asetettavat vaatimukset. Viimeinen omaksuttu ratkaisu lainsäädännön tarkistamiseksi on kuitenkin sinänsä asianmukainen ja eduskunnan tahdon mukainen. Itse voimassa oleva ajantasainen laki on näiden muutosten johdosta selkeämpi, mutta ottaen huomioon esitöiden keskeisyys lakia tulkittaessa tämänkään jälkeen lopputulos ei ole lain käyttäjien kannalta tyydyttävä.

4. Hallituksen esityksessä on esitetty huomioita ehdotuksen suhteesta perustuslakiin ja sen säätämisjärjestyksestä. Mielestä esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa voidaan melko pitkälti yhtyä säätämisjärjestysperusteluissa (HE 157/2018 vp, s. 107-109) esitettyihin näkemyksiin.

5. Erityistä valtiosääntöoikeudellista huomautettavaa kuitenkin on siltä osin kuin ehdotuksessa lisätään elinkeinonharjoittajain ja muiden velvoitteita valmiuslain tarkoittamissa tilanteissa ja niihin liitetään Liikenne- ja viestintäviraston määräyksenantovaltaa.

Tarkoitan seuraavia säännöksiä:

a) Henkilö- ja tavaraliikenneluvanhaltijan varautumisvelvollisuus liikennepalveluista annetun lain 18 §:n mukaan (ei aikaisemmin)

b) Rautatieliikenteessä varautumisvelvollisuus liikennepalveluista annetun lain 58 §:n mukaan (on aikaisemmin säädetty samankaltaisesta, mutta ei Liikenne- ja viestintäviraston määräyksenantovaltaa vaan valtioneuvoston asetuksenantovaltuus)

c) Kaupunkiraideliikenteessä varautumisvelvollisuus liikennepalveluista annetun lain 66 §:n mukaan (on aikaisemmin säädetty samankaltaisesta, mutta ei Liikenne- ja viestintäviraston määräyksenantovaltaa vaan valtioneuvoston asetuksenantovaltuus)

d) Lentoliikenteessä varautumisvelvollisuus liikennepalveluista annetun lain 129 §:n mukaan (on aikaisemmin säädetty samankaltaisesta, mutta ei Liikenne- ja viestintäviraston määräyksenantovaltaa vaan valtioneuvoston asetuksenantovaltuus)

e) Tietyt lentokelpoisuuden hallintaorganisaatiot, tietyt lentoaseman hyväksyntätodistuksen haltijat; tietyt ilmaliikennepalvelun ja sääpalvelun tarjoajat ilmailulain muuttamisesta annetun lain 160 §:n mukaan (on aikaisemmin säädetty samankaltaisesta, mutta ei Liikenne- ja viestintäviraston määräyksenantovaltaa vaan valtioneuvoston asetuksenantovaltuus)

Häiriötilanteiden osalta on viitattu hallituksen esityksessä muun muassa siihen, että liikennepalveluiden häiriöt heikentävät liikennejärjestelmän toimintavarmuutta. Yleisesti puhutaan ennakoimattomista, laajavaikutuksellisista ja pitkäkestoisista palveluiden saatavuuteen ja käytettävyyteen liittyvistä häiriötilanteista käyttäjien kannalta. Mahdollisina häiriötilanteina kuvataan esimerkiksi joukkoliikennevuoron aikataulusta poikkeamiset, onnettomuudet, poikkeukselliset sääilmiöt, tietoliikenne- ja sähköverkkohäiriöt sekä talous- ja työmarkkinahäiriöt.

Valmiuslain (1552/2011) 3 §:n tarkoittamia poikkeusoloja puolestaan ovat 1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys tai sen välitön jälkitila; 2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka; 3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka; 4) erityisen vakava suuronnettomuus tai sen välitön jälkitila; sekä 5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti. Sitä hallituksen esityksessä jatketaan pohtimalla, että liikennejärjestelmään ja -palveluihin ”kohdistuvia poikkeusoloja voisivat aiheuttaa esimerkiksi kansainvälinen rikollisuus ja terrorismi, uudenlaiset hybridiuhkatilanteet ja liikennepalveluihin kohdistuvat eriasteiset hyökkäykset ja terroriteot”.

6. Hallituksen esityksessä tätä sääntelykokonaisuutta on arvioitu perustuslain 80 §:n kokonaisuuden ja sen tutkintakäytännön kannalta, mutta siitä puuttuu arvio perustuslain 23 §:n kannalta, vaikka sääntelyssä suoraan viitataan valmiuslain tarkoittamiin tilanteisiin ja vain osin siihen rinnastuviin kriisioloihin. Siltäkin osin nyt ehdotettavissa laissa itse asiassa

alennetaan varautumisen yhteydessä aikaisempaan lainsäädäntöön liittyvää kriisien määritelmää siten, että aikaisemmat häiriötilat olisivat jatkossa muitakin kuin valmiuslain poikkeusoloihin rinnastuvia normaaliolojen häiriötiloja. Siltä osin kuin lakiin sisältyi aikaisemmin lakia alemmanasteista norminantovaltaa, pysyttiin asetuksenantovaltuuden tasolla.

7. Asetuksenantovaltuuksia ja muuta oikeussääntöjen antamista koskevan perustuslain 80 §:n mukaan

> Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.
>
> Myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Perusoikeuksia poikkeusoloissa koskevan perustuslain 23 §:n mukaan

> Perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.
>
> Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta.

8. Siltä osin kuin säädösehdotuksessa ehdotetaan osoitettavaksi määräyksenantovaltaa ministeriötä alemmalle tasolla, pidän ehdotusta kahdessa suhteessa ongelmallisena kahdesta syystä.

Ensinnäkin ehdotus ei määräyksenantovallan osalta vastaa perustuslain 80.2 §:ssä osoitettuja täsmällisyys- ja tarkkuusvaatimuksia muun määräystenantovallan osoittamiselle ministeriötä alemmalle viranomaiselle. Toiseksi ehdotetun määräyksenantovallan osoittaminen tässä Liikenne- ja viestintävirastolle liittyy vahvasti valmiuslailla säänneltyyn kokonaisuuteen, jossa operoidaan myös valmiuslaissa säädeltyjen poikkeusolojen kanssa ja esitetään niistä tämän lain esitöissä tulkintoja, jotka eivät välttämättä vastaa perustuslaissa ja valmiuslaissa tarkoitettujen poikkeusolojen sisältöä. Oma lukunsa on, että nykyisen valmiuslain tarkoittamat poikkeusolot eivät vastaa täysin Suomen kansainvälisiä sitoumuksia eivätkä myöskään perustuslaissa säädettyjen poikkeusolojen sisältöä. Esitöissä nimenomaisesti liu'utetaan tulkintaa niistä problemaattiseen ja perustuslakivaliokunnan hyvin pidättyvästi tulkitsemaan suuntaan niin sanottujen taloudellisten poikkeusolojen osalta. Esitöissä hämärtyy taloudellisen poikkeusolon sisältö tuomalla siihen esimerkiksi käsityksiä tavanomaisista lakkotilanteista. Oman tulkintani mukaan lainsäädännössä olisi tarkkaan eroteltava tavanomaiset häiriötilanteet ja valmiuslaissa tarkoitetut poikkeusolot.

9. Muulle viranomaiselle voidaan osoittaa valtaa oikeussääntöjen antamiseen vain perustuslain 80.2 §:n mukaisella tavalla ja ainoastaan lailla.

Perustuslakia säädettäessä lähtökohtana oli, että valtaa antaa yksityisiä henkilöitä ja yhteisöjä sekä viranomaisia velvoittavia yleisiä oikeussääntöjä ei tule osoittaa ministeriötä alemmalle viranomaistasolle eikä yleensäkään muille kuin viranomaisille. Perustuslain säännöksessä tarkoitetuin verraten tiukoin edellytyksin korostetaankin muulle viranomaiselle annettavan valtuuden poikkeuksellisuutta.

Käsitykseni mukaan Liikenne ja viestintävirastolle voidaan sinänsä viranomaisstatuksensa perusteella osoittaa täsmällisesti rajattua määräyksenantovaltaa. Liikennevirasto on aikaisemmin katsottu tällaiseksi viranomaiseksi (PeVL 9/2004 vp).

10. Lisäksi alaan erityisten piirteittensä vuoksi sinänsä voi liittyä tarpeita asetusta alemmantasoisen sääntelyn käyttöön.

11. Tulkintani mukaan ehdotetussa laissa ei ole riittäviä säännöksiä mainitsemieni valmiussuunnittelun sisällöstä ym., jotta olisi mahdollista antaa sen perusteella viranomaiselle mahdollisuuksia antaa määräyksiä sen tarkemmasta sisällöstä. Valmiussuunnittelun perusteista ja sisällöstä ei ole säädetty ensin riittävällä tarkkuudella. Näin ollen tulkitsen asiaa tältä osin perusteiltaan toisin kuin hallituksen esityksessä on tältä osin asiaa katsottu (HE 157/2018 vp, s. 109).

12. Lisäperusteen asian vielä tarkempaan arviointiin antaa sen nimenomainen suhde valmiuslakiin ja siinä tarkoitettuihin poikkeusoloihin ja se nimenomainen seikka, että valmiuslaki itsessään on olemassa poikkeuslakina tällä hetkellä nimenomaisesti siihen sisältyvien poikkeusolomääritelmien vuoksi ja nimenomaisesti sen sisältämien asetuksenantovaltuuksien vuoksi (ks. PeVL 6/2009 vp, PeVL 1/2000 vp ja PeVL 57/2002, aikaisemmin myös PeVL 10/1990 vp).

Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan havaintojeni mukaan miltään osin tuoda esille tätä yhteyttä, minkä vuoksi edellyttäisin tältä osin valtioneuvostolta vähintäänkin lisäselvitystä varautumissuunnitelmien suhteesta valmiuslaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin. Lisäksi koska varautumissuunnitelmien sisältö jää säädetyssä muodossa täysin täsmentämättä, ei voida varmistua siitä, ettei niihin ole tarkoitus sisällyttää myös elinkeinonharjoittajain kysymyksessä ollessa perusoikeuksien rajoituksia, joita puolestaan koskee perustuslain 23 § ja tarkoin rajattu, erityinen asetuksenantovaltuus (ks. Johannes Heikkonen – Pauli Kataja – Juha Lavapuro – Janne Salminen – Mira Turpeinen: Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta. Valtioneuvoston kanslia 2018).

13. Näistä syistä katson, että varaussuunnitelmista nyt säädettäväksi ehdotettu ei täytä perustuslain asettamia vaatimuksia.