OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeus
Lainsäädäntöneuvos Mira Turpeinen

LAUSUNTO

8.4.2020

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskusten tieliikenteenohjauksen ja -hallinnan telematiikkatehtävien ja henkilöstön siirrosta Intelligent Traffic Management Finland Oy:lle (HE 34/2020 vp)

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta asiasta (HE 34/2020 vp). Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Yleiset huomiot

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskusten tieliikenteenohjauksen ja -hallinnan telematiikkatehtävien ja henkilöstön siirrosta Intelligent Traffic Management Finland Oy:lle. Esityksen mukaan Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen tieliikenteenohjauksen ja -hallinnan telematiikkatehtävät ja niitä suorittava henkilöstö siirtyisivät tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan, Intelligent Traffic Management Finland Oy:n palvelukseen (ITM Finland Oy). ITM Finland Oy on osa valtion kokonaan omistamaa Traffic Management Finland Oy erityistehtäväkonsernia, joka toimii liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjauksessa.

Hallituksen esitys liittyy 1.1.2019 voimaan tulleeseen ns. yhtiöittämislakiin, jolla Liikenneviraston (nyk. Väylävirasto) liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut muutettiin osakeyhtiömuotoon (laki Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi ja eräiksi siihen liittyviksi laiksi, 574/2018, HE 34/2018 vp).

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	oikeusministerio@om.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Yhtiöittämisen yhteydessä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastouudistuksen yhteydessä annetulla lailla 180 työntekijää siirtyi Liikennevirastosta yhtiön palvelukseen (laki Liikenne- ja viestintäviraston perustamisesta, Liikennevirastosta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi, 937/2018, HE 61/2018 vp ja HE 104/2018 vp). ELY-keskusten tieliikenteenohjauksen ja –hallinnan telematiikkatehtävät ja niitä hoitava henkilöstö oli tarkoitus siirtää yhtiöön hallituksen esityksellä eduskunnalle laiksi maantielain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 45/2018 vp), josta tehtävät myöhemmin siirrettiin hallituksen esitykseen maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa liikennealalla koskevaksi lainsäädännöksi (HE 289/2018 vp) ja sen voimaanpanolakiin. Maakuntauudistuksen jäätyä toteutumatta ja edellä mainitun säädösehdotuksen rauettua tehtävät ja henkilöstä jäivät ELY-keskuksille.

Aiheeseen liittyy myös laki liikenteen palveluista (320/2017), johon yhtiöittämistä koskevan hallituksen esityksen yhteydessä lisättiin tarkemmat säännökset tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalveluiden järjestämisestä sekä valvonnasta (HE 34/2018 vp).

Oikeusministeriö on antanut asian aiemmassa valmisteluvaiheessa liikenne- ja viestintäministeriölle lausunnon 6.2.2020 (VN/12383/2019-SAAP-16), jossa tuotiin esille joitakin lakiehdotuksen ja sen perustelujen täydentämis- ja korjaamistarpeita koskien muun muassa telematiikkatehtävien ja palvelun tarjoajan määritelmää sekä lakiehdotuksen suhdetta muihin voimassa oleviin lakeihin. Lisäksi oikeusministeriö kiinnitti huomiota siirrettävien tehtävien osalta koulutuksen, virkavastuun ja valvonnan järjestämiseen. Osa oikeusministeriön ehdotuksista on otettu huomioon esityksen jatkovalmistelussa. Oikeusministeriö kiinnittää vielä huomiota seuraaviin asioihin.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Hallituksen esityksessä siirrettäväksi ehdotetuissa tehtävissä on kyse tosiasiallisesta, operatiivisesta ja pitkälti teknisestä hallintotoiminnasta, jota voidaan laajasti tulkittuna pitää hallintotehtävänä. Näin ollen siirrettäviä tehtäviä tulee arvioida perustuslain 124 §:n kannalta.

Oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa yleisestä ratkaisusta siirtää tieliikenteenohjauksen ja -hallinnan telematiikkatehtävät ITM Finland Oy:lle, joka jo nyt omistaa kyseisiin tehtäviin liittyvän omaisuuden ja joka on vastannut edellä mainitun työn ohjauksesta ja koordinoimisesta liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden siirryttyä sille vuoden 2019 alusta lähtien. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa perusteellisesti arvioidaan tehtävien siirtämistä perustuslain 124 §:n edellyttämän tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen kautta. Lisäksi voidaan todeta, että perustuslakivaliokunta on arvioinut Liikenneviraston liikenteenohjauksen- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi koskevaa hallituksen esitystä (HE 34/2018), eikä valiokunnalla ollut huomautettavaa käsillä olevan sääntelyn yhteydessä omaksuttuun perusratkaisuun tehtävien siirtämisestä (PeVL 16/2018 vp, s. 2).

Sen sijaan oikeusministeriö kiinnittää uudelleen huomiota valvontaa, koulutusta ja virkavastuuta koskeviin näkökohtiin. Edellytyksenä julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle on perustuslain 124 §:n mukaan lisäksi se, ettei hallintotehtävän antaminen saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Valmisteleva ministeriö on oikeusministeriön lausunnon jälkeen täydentänyt hallituksen esityksen perusteluja. Sen sijaan itse lakitekstistä puuttuvat viittaukset muun muassa liikenteen palveluista annettuun lakiin sekä virkavastuuta koskeva sääntely.

Valvonta ja osaamista koskevat vaatimukset

Nyt ehdotetussa säädöksessä ei ole tarkempia säännöksiä tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajaan kohdistuvista vaatimuksista. Näistä vaatimuksista säädetään liikenteen palveluista annetun lain 138 §:ssä, johon myös esityksen perusteluissa viitataan. Edellä mainitussa pykälässä on säännökset muun muassa tarjoajan kelpoisuudesta, luotettavuudesta, toimintaedellytyksistä ja henkilöstön osaamisesta. Oikeusministeriö uudelleen huomattaa, että mikäli nyt siirrettäviä tehtäviä koskevat vaatimukset ilmenevät toisesta laista, niin viittaus tähän lakiin ja sen pykäliin olisi perusteltua lisätä nyt ehdotettavaan sääntelyyn. Sama asia koskee myös mainintaa valvovasta viranomaisesta. Perusteluiden mukaan liikenteen palveluista annetun lain 136 §:n mukaan Väylävirasto vastaa tienpitäjänä hallinnoimansa maantieverkon liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun järjestämisestä maantieverkolla harjoitettavan liikennöinnin edellyttämällä tavalla ja huolehtii liikenteen ohjaus- ja

hallintapalvelujen laadusta ja tasapuolisuudesta, kun taas saman lain 178 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto valvoo liikenteenpalveluista annetun lain sekä sen nojalla annettujen säännösten, määräysten ja päätösten noudattamista, jollei laissa muuta säädetä. Nyt ehdotetusta sääntelystä tulisi selkeästi käydä ilmi, miten viranomaisen valvonta siirrettävien tehtävien osalta on järjestetty. Tässä kappaleessa esitettyjä huomioita korostaa etenkin se, että nykyinen sääntelytapa muodostaa varsin monimutkaisen kuvion, jossa tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalveluita on käsitelty useassa eri hallituksen esityksessä ja josta on vaikea hahmottaa selkeää kokonaiskuvaa siitä, miten tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajaa koskevat vaatimukset ja valvonta on järjestetty.

Virkavastuu

Oikeusministeriö huomautti aikaisemmassa lausunnossaan, että nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä jää epäselväksi, miltä osin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevat säännökset soveltuvat tieliikenteenohjauksen ja -hallinnan telematiikkatehtäviin vai soveltuvatko ne ollenkaan.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että liikenteen palveluista annettuun lakiin on jo nykyisellääkin otettu säännös rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Liikenteen palveluista annetun lain 138 §:n 5 momentin mukaan tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan palveluksessa olevaan *tieliikenteen ohjaajaan* sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan 137 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa. Kuitenkin edellä mainittu 138 § lisättiin liikenteen palveluista annettuun lakiin yhtiöittämistä koskevassa hallituksen esityksessä, jossa kyseisen pykälän osalta todetaan, että tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja ei ole tieliikennelaissa (267/1981) lueteltu tieliikenteen ohjaaja (HE 34/2018 vp, s. 32). Uuden, 1 päivänä kesäkuuta 2020 voimaan tulevan, tieliikennelain 4 luvun 65 §:ssä on tarkat määritelmät sille, ketä on pidettävänä liikenteenohjaajana, eikä määritelmä näytä kattavan nyt siirrettäväksi ehdotettuja tehtäviä.

Edellä mainitun mukaisesti nyt siirrettäväksi ehdotetut tehtävät näyttäisivät pitkälti jäävän kokonaan tuon virkavastuusääntelyn

ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin vakiintuneesti todennut, että lakiehdotukseen on perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä välttämätöntä lisätä säännös siitä, että yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan yhtiölle kuuluvia julkisia hallintotehtäviä. (PeVL 15/2019 vp, s. 4, PeVL 26/2017 vp, s. 49—50, PeVL 16/2016 vp, s. 2— 3, PeVL 8/2014 vp, s. 5). Valiokunnan käytännössä tällaista säännöstä on pidetty edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.