

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 16/2002 vp**

**Hallituksen esitys laiksi Euroopan laajuisen  
rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta**

*Liikennevaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 12 päivänä maaliskuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi Euroopan laajuisen rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta (HE 15/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikennevaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikennevaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Hannu Pennanen, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Mika Mäkilä, Ratahallintokeskus
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Kaarlo Tuori.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Euroopan laajuisen rautatiejärjestelmän yhteensopivuudesta. Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on panna täytäntöön Euroopan laajuisen tavanomaisen rautatiejärjestelmän yhteentoimivuusdirektiivi ja Euroopan laajuisen suurten nopeuksien rautatiejärjestelmän yhteentoimivuusdirektiivi. Ehdotettua lakia sovelletaan Euroopan laajuiseen rautatiejärjestelmään kuuluvan valtion rataverkon väyliin, raiteisiin, laitteisiin sekä siinä käytettäviin raidekulkuneuvoihin samoin kuin järjestelmän käyttöhenkilöstön ammattipätevyyteen sekä työterveys- ja työturvalli-

suusoloihin. Lakia sovelletaan osin myös muussa valtion rataverkon rautatiejärjestelmässä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotus sisältää valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoisia säännöksiä erityisesti alemmanasteisesta norminantovallasta, osajärjestelmän ja yhteentoimivuuden osatekijän markkinakelpoisuudesta, ilmoitetun laitoksen valvonnasta sekä markkinavalvonnasta. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Norminantovaltuudet*

*Yleistä.* Lakiehdotus sisältää useita säännöksiä valtioneuvoston asetuksenantovallasta ja Ratahallintokeskuksen määräystenantovaltuuksista. Tarkoitus on, että direktiivien määräykset Euroopan laajuisen rautatiejärjestelmän toiminnasta pannaan pääasiassa toimeen ehdotetun lain nojalla annettavilla alemmanasteisilla säännöksillä ja määräyksillä.

Säännösehdoituksia lainsäädäntövallan delegoinnista on arvioitava perustuslain 80 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi antaa asetuksia 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. Valtuuden säätämiseen laissa on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräytyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Asetuksenantovaltuuksiin verrattuna tällaiseen valtuuteen kohdistuu yleistä tarkkarajaisuusvaatimusta pidemmälle menevä vaatimus valtuuden kattamien asioiden määrittelemisestä tarkasti laissa. Valtuuden tulee lisäksi perustuslain nimenomaisen säännöksen mukaan olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu (ks. myös esim. PeVL 46/2001 vp, s. 3/I). Muiden viranomaisten norminantovalta on asetuksenantovaltaan verrattuna perustuslain näkökulmasta poikkeuksellista (PeVM 10/1998 vp, s. 23/II). Perustuslakiuudistuksen yhteydessä mainittiin esimerkkinä viranomaisen norminantovalta tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä (HE 1/1998 vp, s. 133/II).

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut, että perustuslain 80 §:n 1 ja 2 momentin säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten ja määräysten sisältöä (ks. esim. PeVL 48/2001 vp, s. 4). Valtioneuvoston asetuksella tai viranomaisen määräyksellä ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä esimerkiksi yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteista eikä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

*Asetuksenantovaltuudet.* Valtioneuvoston asetuksella annetaan lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin mukaan tarkemmat säännökset Euroopan laajuisessa rautatiejärjestelmässä noudatettavista, momentissa mainittujen direktiivien liitteiden mukaisista olennaisista vaatimuksista, jotka koskevat turvallisuutta, luotettavuutta ja käyttökuntoa, terveyttä, ympäristönsuojelua ja teknistä yhteensopivuutta. Olennaiset vaatimukset ovat keskeisessä asemassa lakiehdotuksen lähes kaikkien säännösten sisällön kannalta. Siksi ei ole ongelmantonta jättää niiden sääntelyä valtioneuvoston asetuksen varaan.

Valtuuden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on valiokunnan mielestä tässä tapauksessa annettava merkitystä sille, että kysymyksessä on verraten rajattua ammattihenkilöstöä koskeva, viime kädessä valtion rataverkkoon ja sen väyliin, raiteisiin ja laitteisiin samoin kuin rataverkossa käytettäviin raidekulkuneuvoihin kohdistuva tekninen sääntely. Valtuuden nojalla annettavan asetuksen sisältö on lisäksi sidottu säännöksessä mainittujen direktiivien liitteistä ilmeneviin vaatimuksiin (ks. esim. PeVL 45/2001 vp, s. 5/I). Ehdotettu sääntelytapa ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Valtioneuvoston asetus voi perustelujen mukaan sisältää säännöksiä myös henkilöstön ammattipätevyysvaatimuksista samoin kuin työterveys- ja työturvallisuusoloista. Ehdotettu valtuussäännös ei kuitenkaan sanamuotonsa perusteella kata tällaisia asioita. Säännöstä on siten syytä täsmentää. Tällöin on otettava huomioon,

että valtioneuvoston asetuksella voidaan työterveys- ja työturvallisuusaloista antaa vain lain ta-soista sääntelyä täsmentäviä säännöksiä ja että perussäännökset henkilön ammattipätevyden vaatimuksista tulee perustuslain 18 §:n 1 momentin takia antaa lailla (ks. esim. PeVL 39/2001 vp, s. 2/II).

Valtioneuvoston asetuksella annetaan lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaan tarkemmat säännökset momentissa mainituista vakuutuksista ja niiden antamisen edellytyksistä. Vakuutuksen antaa osajärjestelmän käyttöönsä hankkiva taikka osatekijän valmistaja tai sen markkinoille saattava. Vakuutuksen antaminen merkitsee, että osajärjestelmää tai osatekijää on 6 §:n 2 momentin perusteella pidettävä olennaisen vaatimusten mukaisena (ns. vaatimuksenmukaisuusolettama). Valtioneuvoston asetuksella on perustelujen mukaan tarkoitus antaa tarkempia säännöksiä myös vakuutuksen antamismenetelystä. Tästä on syytä lisätä momenttiin maininta. Lisäksi perusteluissa todetaan ainakin EY-tarkastusvakuutuksen antamisen edellytyksenä olevan, että lakiehdotuksen 7 §:ssä tarkoitettu ilmoitettu laitos on antanut todistuksen osajärjestelmän vaatimuksenmukaisuudesta. Kysymys on vakuutuksen antajan kannalta olennaisesta seikasta, minkä vuoksi siitä on välttämättä mainita laissa nimenomaisesti. Valtuuden nojalla annettavan asetuksen on tarkoitus olla muutenkin sisällöltään sidonnainen yhteisön sääntelyyn. Tämän sidonnaisuuden ilmaiseminen itse valtuussäännöksessä olisi omiaan lisäämään valtuuden tarkkarajaisuutta (ks. PeVL 45/2001 vp, s. 5/I).

Valtioneuvoston asetuksella voidaan lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentin jälkimmäisen virkkeen mukaan antaa säännöksiä muista pykälässä tarkoitettujen ilmoitetun laitoksen nimeämisestä koskevista laitoksen toimintaan liittyvistä sellaisista rajoituksista ja ehdoista, joilla varmistetaan, että laitokselle kuuluvat tehtävät hoidetaan hyvin. Valtuussäännöksen sana "lisäksi" viittaa mahdollisuuteen säätää asetuksella muitakin kuin lain 7 §:n 1 momentin mukaisia edellytyksiä tai ehtoja laitoksen nimeämiselle. Valtuutus on kirjoitettava lakia tarkempien säännösten

antamista tarkoittavaan muotoon. Parempi vaihtoehto valiokunnan mielestä kuitenkin on, että asetuksenantovaltuus muutetaan laitoksen nimeämisen yhteydessä tehtävää hallintopäätöstä tarkoittavaksi (vrt. lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin säännös mahdollisuudesta sisällyttää käyttöönottolupaan rajoituksia ja ehtoja). Tällöin säännös on asianmukaista erottaa pykälän 3 momentista ja sijoittaa se esimerkiksi 2 momentiksi, jolloin nykyiset 2 ja 3 momentti siirtyvät 3 ja 4 momentiksi.

Tarkemmat säännökset Ratahallintokeskuksen tehtävien järjestämisestä markkinaavalvonasta vastaavana viranomaisena annetaan lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella. Valiokunta huomauttaa, että valtuuden nojalla annettavalla asetuksella ei voida antaa säännöksiä Ratahallintokeskuksen toimivallasta eikä muista lain alaan kuuluvista asioista.

*Määräystenantovaltuudet.* Euroopan yhteisöjen komission päätökset ja suositukset olennaisen vaatimusten soveltamista koskevista perusparametreista ja yhteentoimivuuden teknisistä eritelmistä pannaan lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin mukaan täytäntöön siten kuin Ratahallintokeskuksen päätöksellä määrätään. Rautatiejärjestelmän teknisiä yksityiskohtia koskevan määräystenantovaltan osoittaminen asiantuntijaviranomaiselle on valiokunnan käytännön valossa soveliaista. Sääntelyyn liittyy runsaasti ammatillisiksi luonnehdittavia erityispiirteitä (ks. esim. PeVL 52/2001 vp, s. 4/I).

Säännöksen sanamuoto ("siten kuin") on epäonnistunut, koska siinä tarkoitettujen päätökset ja suositukset on tarkoitus panna täytäntöön nimenomaan Ratahallintokeskuksen antamalla määräyksellä eikä jollakin muulla sen päättämällä tavalla. Momentin sanamuotoa on välttämättä tarkistettava.

Lakiehdotuksen 15 §:n 2 ja 3 momentin mukaan Ratahallintokeskus voi määrätä lain taannehtivasta soveltamisesta valtuussäännöksissä mainittuihin seikkoihin ja toimintoihin. Tällaisen toimivallan osoittaminen viranomaiselle olisi vastoin perustuslain 80 §:n 2 momenttia. Tar-

koitus kuitenkin on säätää laki taannehtivasti sovellettavaksi vain Euroopan yhteisön sääntelyn edellyttämässä laajuudessa. Valtuussäännökset tulee muotoilla tätä tarkoitusta vastaaviksi viittaamatta viranomaisen määräystenantovaltaan. Myös lakiehdotuksen 12 §:ää on tarkistettava siltä osin kuin siinä mainitaan 15 §:n nojalla annetut määräykset.

#### *Hallintotehtävän antaminen yksityiselle*

Lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin mukaan liikenne- ja viestintäministeriö nimeää ilmoitetun laitoksen, jonka tehtävänä 8 §:n mukaan on tehdä EY-tarkastuksia osajärjestelmien vaatimustenmukaisuuden arvioimiseksi ja antaa vaatimustenmukaisuustodistuksia. Laitos arvioi lisäksi yhteentoimivuuden osatekijöiden vaatimustenmukaisuutta ja käyttöönottosoveltuvuutta sekä antaa niistä tarkastustodistuksia. Tarkastukset, arvioinnit ja todistukset ovat merkityksellisiä osajärjestelmien ja -tekijöiden markkinoille saattamisen ja toiselle luovuttamisen samoin kuin niiden käyttämisen kannalta. Tällaisia tehtäviä voidaan ehdotuksen mukaan antaa myös yksityisille oikeushenkilöille.

Ilmoitetun laitoksen tehtävät ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen kannalta ei ole estettä osoittaa tekniluonteisten tarkastusten toimittamista ja niihin perustuvien todistusten antamista muillekin kuin viranomaisille. Ilmoitetun laitoksen on laissa tarkoitettuja tehtäviä suorittaessaan noudatettava lakiehdotuksen 9 §:ssä mainittua yleishallinto-oikeudellista lainsäädäntöä, ja laitoksen palveluksessa olevat ovat rikosoikeudellisessa virkavastuussa. Muutoksenhakutie laitoksen päätöksiin on 13 §:ssä asianmukaisesti järjestetty. Hyvän hallinnon vaatimukseen sisältyvien kielellisten oikeuksien kannalta ei ole ongelmatonta, että nimetyn laitoksen antamissa todistuksissa voidaan 9 §:n mukaan käyttää arviointia koskevien teknisten asiakirjojen laatimiskieltä eli mahdollisesti muutakin kuin suomen tai ruotsin kieltä. Tässä yhteydessä on valiokunnan mielestä kuitenkin annettava merkitystä sääntelyn kohteena olevan toiminnan korostetun tekniselle luonteel-

le ja sille, että toimintaa harjoittaa suppea ammattiryhmä. Ehdotus ei vaaranna perusoikeuksia perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ilmoitettu laitos voi lakiehdotuksen 8 §:n 3 momentin mukaan teettää osatoimenpiteitä alihankkijalla, jos tämä suorittaa ne ehdotetussa laissa tai sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten mukaisesti. Momentin sanamuodon perusteella on epäselvää, sovelletaanko alihankkijan toimenpiteisiin myös 9 §:ssä mainittua yleishallinto-oikeudellista lainsäädäntöä. Esityksen perusteluista ilmenevä tarkoitus on, että laitos voi alihankintana vain täydentää osaamistaan joillakin arvioinnin osa-alueilla. Kokonaisarviointia se ei voi ulkoistaa. Lakiehdotuksen nimenomaisesta säännöksestä johtuu, että ilmoitettu laitos vastaa alihankkijalla teettämistään toimenpiteistä. Tällaisessa asetelmassa alihankkija voidaan ymmärtää ilmoitetun laitoksen epäitsenäiseksi tekniseksi avustajaksi. Ehdotettu sääntely ei muodostu perustuslain 124 §:n kannalta ongelmalliseksi, vaikka alihankkijan toimiin ei sovellettaisikaan lakiehdotuksen 9 §:ssä mainittua lainsäädäntöä (ks. PeVL 52/2001 vp, s. 5/I, PeVL 2/2002 vp, s. 4/I).

Lakiehdotuksen 8 §:n 3 momentin säännöstä ilmoitetun laitoksen mahdollisuudesta käyttää alihankkijaa on syytä täydentää maininnalla, jonka mukaan alihankkijan tulee täyttää 7 §:ssä mainitut ilmoitetun laitoksen nimeämistä koskevat edellytykset. Lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin 1 kohdasta tulee esityksen tarkoitusta vastaavasti ilmetä, että ilmoitettu laitos voi olla paitsi oikeushenkilö myös viranomainen.

#### *Muita seikkoja*

*Markkinavalvontaviranomaisen toimivalta.* Markkinavalvontaviranomaisen on lakiehdotuksen 11 §:n 3 momentin mukaan ryhdyttävä toimenpiteisiin osajärjestelmän tai osatekijän käytön rajoittamiseksi tai kieltämiseksi taikka sen poistamiseksi markkinoilta, jos järjestelmän tai tekijän vaatimustenmukaisuuden vastaisuus vaarantaa rautatieliikenteen turvallisuutta tai on muutoin olennainen. Ehdotetusta sääntelystä ei

ole sen hyväksyttävyyden kannalta huomautettavaa. Sääntelyn omaisuuden suojaan kohdistuvan luonteen vuoksi valiokunta korostaa, että säännöstä sovellettaessa on otettava huomioon vaatimus kulloisessakin tilanteessa käytettävän toimenpiteen oikeasuhtaisuudesta.

*Rangaistussäännös.* Lakiehdotuksen 12 §:ssä on kysymys ns. blankorangaistussäännöksestä, jonka mukaan rangaistavien tekojen tunnusmerkitöt määräytyvät osittain lain nojalla annettavien alemmanasteisten säännösten ja määräysten perusteella. Näiden säännösten ja määräysten sisältö puolestaan määräytyy merkittävilta osiltaan EY:n sääntelyn pohjalta. Valiokunta on pitänyt ehdotetun kaltaista sääntelytapaa perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen legaaliteettiperiaatteen kannalta mahdollisena (ks. PeVL 45/2001 vp, s. 4). Ehdotettu sääntely ei näin ollen vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vuoksi valiokunta kuitenkin huomauttaa siitä, että lain nojalla annettavissa säännöksissä ja määräyksissä on nimenomaisesti osoitettava,

mitkä säännökset ja määräykset ovat lain 12 §:n mukaisen rangaistusuhun alaisia (ks. PeVL 45/2001 vp, s. 4/I).

*Muutoksenhaku.* Lakiehdotuksen 11 §:n 4 momentissa ja 13 §:n 2 momentissa on säännökset muutoksenhausta Ratahallintokeskuksen päätökseen. Ensiksi mainittu momentti jättää epäselväksi, haetaanko markkina- ja valvontaviranomaisen päätökseen 11 §:n 3 momentissa mainitusta vaatimuksesta muutosta uhkasakkolain vai hallintolainkäyttölain säännösten mukaisesti. Sääntelyä on välttämätöntä täsmentää. Lisäksi 13 §:ää on valiokunnan mielestä aiheellista täydentää maininnalla siitä, että myös Ratahallintokeskuksen muihin päätöksiin haetaan muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

#### *Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-  
lisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 3 päivänä toukokuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok  
vpj. Riitta Prusti /sd  
jäs. Tuija Brax /vihr  
Klaus Hellberg /sd  
Esko Helle /vas  
Jouko Jääskeläinen /kd  
Saara Karhu /sd  
Jouni Lehtimäki /kok

Johannes Leppänen /kesk  
Pekka Nousiainen /kesk  
Heli Paasio /sd  
Osmo Puhakka /kesk  
Pekka Ravi /kok  
Markku Rossi /kesk  
Petri Salo /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.