Valiokunnan lausunto PeVL 42/2018 vp– HE 157/2018 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 157/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Kirsi Miettinen, liikenne- ja viestintäministeriö
- neuvotteleva virkamies Tuomas Kaivola, liikenne- ja viestintäministeriö
- neuvotteleva virkamies Elina Immonen, liikenne- ja viestintäministeriö
- professori Mikael Hidén

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Janne Salminen
- professori Tomi Voutilainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksellä ehdotetaan muutettavaksi liikenteen palveluista annettua lakia. Esityksellä muutettaisiin myös ajokorttilakia, ilmailulakia, laiva-apteekista annettua lakia, laivaväen lääkärintarkastuksista annettua lakia sekä laivaväestä ja aluksen turvallisuusjohtamisjärjestelmästä annettua lakia. Lisäksi liikenteen palveluista annettuun lakiin tehdään teknisiä muutoksia niin, että sen pykälänumerointi muuttuu juoksevaksi, minkä johdosta ehdotetaan muutettavaksi yhteensä 18 laissa olevat viittaukset liikenteen palveluista annetun lain säännöksiin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2019 kuitenkin siten, että liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta annetun lain 27—41 ja 193 § tulisivat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020 ja ajokorttilain voimaantulosäännöksen muutos niin pian kuin laki ajokorttilain muuttamisesta on vahvistettu.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto PeVL 42/2018 vp

Hallituksen esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 80 ja 124 §:n kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Hallituksen esityksellä ehdotetaan muutettavaksi liikenteen palveluista annettua lakia sekä eräitä muita lakeja. Esitys on liikenteen palveluita sääntelevän lakihankkeen kolmas vaihe. Perustuslakivaliokunta on antanut lakihankkeen aiemmista vaiheista lausunnot PeVL 46/2016 vp ja PeVL 2/2018 vp.

Perustuslakivaliokunta piti lausunnossa PeVL 46/2016 vp hallituksen esitystä hyvin vaikeaselkoisena, sekaannuksia aiheuttavana ja vaivalloisena. Ongelmaa korosti merkittävästi laissa omaksuttu lainsäädäntötekninen ratkaisu jakaa laki osiin ja lukuihin, joiden puitteissa sekä luku- että pykälänumerointi alkaa osittain ja luvuittain alusta. Valiokunta piti vahvasti suositeltavana ratkaisua, jossa säännökset numeroidaan juoksevasti myös osa- ja lukuperusteisesti jaotellussa laissa (ks. PeVL 46/2016 vp, s. 8—9).

Perustuslakivaliokunta uudisti lausunnossa PeVL 2/2018 vp kannanottonsa omaksutun sääntelytekniikan ongelmallisuudesta katsoen, että kun kyse on liikenteen palveluihin sovellettavasta yleislaista, tulisi lain olla sekä muodoltaan että sisällöltään ymmärrettävä. Valiokunnan mukaan näin mittavan säännösteknisen muutoksen tekeminen valiokuntakäsittelyssä sisältäisi kuitenkin riskejä ja tämänkaltainen muutos kuuluu muutoinkin tehtäväksi osana perusvalmistelua. Perustuslakivaliokunta piti tästä syystä välttämättömänä, että liikenne- ja viestintävaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi lausumaa siitä, että hankkeen viimeisessä vaiheessa hallitus valmistelee liikennepalveluista annetusta laista ymmärrettävän kokonaisuuden (PeVL 2/2018 vp, s. 11). Eduskunta edellytti liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintöön sisällytetyn lausumaehdotuksen johdosta, että valtioneuvosto valmistelee hankkeen kolmannen vaiheen hallituksen esityksessä laista juoksevaan pykälänumerointiin perustuvan, kieliasultaan selkeän ja järkevästi jäsennellyn kokonaisuuden (EV 20/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että hankkeen ensimmäisissä vaiheissa omaksuttu tekniikka johtaa siihen, että lakia soveltavan on jatkossa vaikea löytää kunkin säännöksen yksityiskohtaisia perusteluita (ks. PeVL 2/2018 vp, s. 11).

Hallituksen esityksessä liikenteen palveluista annettuun lakiin tehdään teknisiä muutoksia niin, että sen pykälänumerointi muuttuu juoksevaksi. Lain muodostamaa kokonaisuutta pyritään lisäksi selkeyttämään erityisesti täsmentämällä useiden lain säännösten otsikointia.

Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyn selkeyttäminen on edennyt oikeaan suuntaan. Valiokunta kiinnittää kuitenkin edelleen huomiota sääntelyn vaikeaselkoisuuteen ja lain sisällön sel-

vittämisen vaivalloisuuteen. Valiokunnan käsityksen mukaan liikenteen palveluista annetun lain sisällön selvittäminen perustuslain 79 §:n 2 momentissa tarkoitetusta säädöskokoelmasta muodostuu erityisen vaivalloiseksi. Valiokunnan mielestä liikenne- ja viestintävaliokunnan on edelleen parannettava lain kieliasun selkeyttä, ymmärrettävyyttä ja käytettävyyttä.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muun kuin viranomaisen hoidettavaksi

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 37 §:ssä säädetään kuorma- ja linja-autonkuljettajan ammattipätevyyskokeiden arvioijista. Pykälän 3 momentin mukaan kokeen järjestäjäksi voidaan hakemuksesta hyväksyä yritys, säätiö tai muu yhteisö.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 50/2017 vp, s. 3, PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10).

Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2005 vp, s. 3/II). Jos lakiin pidetään sääntelyn selkeyden vuoksi tarpeellisena ottaa viittaussäännös hallinnon yleislakeihin, on viittauksen oltava vastakohtaispäätelmän välttämiseksi kattava (ks. esim. PeVL 11/2006 vp, s. 3/II, PeVL 42/2005 vp, s. 3/II).

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 37 §:n 5 momentin mukaan kokeita arvioivaan henkilöön sovelletaan hallintolain esteellisyyttä koskevia säännöksiä. Säännöksen suhdetta hallintolain muuhun sisältöön ei perusteluissa tarkastella. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännösehdotus mahdollistaa virheelliset vastakohtaispäätelmät hallintolain 2 §:n 3 momentissa säädetyn soveltamisalan suhteesta perustuslain 124 §:ssä asetettuihin oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksiin. Valiokunnan mielestä säännöstä on täydennettävä hallinnon yleislait kattavaksi. Vaihtoehtoisesti viittaus hallintolain esteellisyyssäännöksiin on poistettava. Liikenne- ja viestintävaliokunnan on tällöin mietinnössä huolellisesti tarkasteltava hallinnon yleislakien soveltamisalaa.

Määräyksenantovaltuutukset

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat 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. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto. Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan 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.

Esitykseen sisältyy Liikenne- ja viestintävirastolle osoitettavia valtuuksia perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettujen määräyksien antamiseen. Liikenne- ja viestintävirasto voisi antaa tarkempia määräyksiä valmiussuunnittelusta sen varmistamiseksi, että varautuminen olisi valtakunnallisesti yhtenäistä. Määräyksenantovaltuudesta säädettäisiin tieliikenteen (18 §, aikaisemmin II osa 1 luku 16 §), rautatieliikenteen (58 §, aikaisemmin II osa 5 luku 6 §), raideliikenteen (66 §, aikaisemmin II osa 6 luku 8 §) ja lentoliikenteen (129 §, aikaisemmin II osa 12 luku 10 §) varautumissäännöksissä sekä ilmailulain 160 §:ssä.

Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä vain määrätyistä asioista ja vain, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Näiltä osin kyse on ensinnäkin valtuuttavan lain yleistä tarkkarajaisuutta pidemmälle menevästä vaatimuksesta määritellä valtuuden piiriin kuuluvat asiat laissa. Perustuslain mukaan viranomaiselle lailla säädettävän valtuuden tulee lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Tässäkin suhteessa säännös edellyttää valtuutukselta tavanomaista suurempaa täsmällisyyttä (PeVL 45/2016 vp, s. 6, PeVL 34/2012 vp).

Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 80 §:n 2 momentissa edellytetty erityinen syy olisi käsillä lähinnä silloin, kun kysymyksessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä (HE 1/1998 vp, s. 133/II). Viranomaista ei kuitenkaan saa valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä, jos sääntelyn asiallinen merkitys edellyttää, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että asetuksenantovallan osoittamisessa joko valtioneuvostolle tai ministeriölle lähdetään siitä, että valtioneuvosto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Ministeriölle asetuksenantovaltaa voidaan osoittaa yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa sekä selvästi teknisluonteisissa ja toimeenpanoa koskevissa asioissa (HE 1/1998 vp, s. 132/II). Muiden viranomaisten norminantovalta on perustuslain näkökulmasta poikkeuksellista (PeVM 10/1998 vp, s. 23/II). Valiokunnan mielestä on selvää, että myös sanotusta johtuu rajoituksia perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitetun määräyksenantovallan alaan.

Määräyksenantovaltuuksia perustellaan esityksen säätämisjärjestysperusteluissa viittaamalla muun ohella siihen, että ne on rajattu koskemaan nimenomaan valmiussuunnittelua ja rajattu määrätyn tavoitteen, eli valtakunnallisen yhtenäisyyden, varmistamiseen (s. 109). Valmiussuunnittelussa on kyse sen varmistamisesta, että toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi myös valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan hallituksen esityksessä tarkoitetulla valmiussuunnittelulla on asiallinen yhteys perustuslain 23 §:n sääntelyyn perusoikeuksista poikkeusoloissa sekä valmiuslakiin. Valiokunnan mielestä valmiussuunnittelua koskeva määräyksenantovalta ei koske luonteeltaan teknistä ja vähäisiä yksityiskohtia koskevaa sääntelyä, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä. Valiokunnan mielestä valtuudet hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 18, 58, 66 ja

129 §:ssä ja 11. lakiehdotuksen 160 §:ssä on osoitettava perustuslain 80 §:n 1 momentissa mainitulle asetuksenantajalle. Vaihtoehtoisesti valmiussuunnittelua koskevaa laintasoista sääntelyä on täsmennettävä olennaisesti ja siten, että määräystenantovallan alaksi jää vain vähämerkityksellinen ja tekninen sääntely. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä 1. ja 11. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa (PeVL 10/2016 vp, s. 5, PeVL 49/2014 vp, s. 6). Valiokunta on tämänkaltaisissa yhteyksissä vakiintuneesti muistuttanut myös siitä, että perustuslain säännökset rajoittavat joka tapauksessa suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä eikä asetuksella tai määräyksellä siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 10/2014 vp, s. 3/I, PeVL 58/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 44/2010 vp, s. 4/II). Liikenne- ja viestintävaliokunnan on syytä varmistua, että valmiussuunnittelua koskevilla valtuussäännöksillä on niillä tavoiteltavat päämäärät huomioiden riittävät perussäännökset laissa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 18, 58, 66 ja 129 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon ja 11. lakiehdotus vain, jos valiokunnan sen 160 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 29.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen sin
jäsen Kaj Turunen kok

Valiokunnan lausunto PeVL 42/2018 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen