

Asia: VN/7202/2018

Luonnos hallituksen esitykseksi uudeksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Ei lausuttavaa

Ei lausuttavaa - toteaminen

-

Lausuttavaa

Yleisiä huomioita esityksestä

Esityksen tavoitteena on erityisesti saattaa vaarallisten aineiden kuljettamista koskeva lainsäädäntökokonaisuus vastaamaan paremmin perustuslain asettamia vaatimuksia. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi uudistusta on pidettävä hyvin kannatettavana. Sääätämisyjärjestysperusteluihin onkin selvästi kiinnitetty luonnoksessa erityistä huomiota.

Esitysluonnosta on oikeusministeriössä tarkasteltu ainoastaan lausunnossa jäljempänä käsitellyin osin.

Huomiot koskevat 1. lakiehdotusta, ellei toisin ole todettu.

Soveltamisala

-

Tilapäinen säilytys

-

Turvauhat

-

Reittirajoitusten uudistaminen tiekuljetuksissa

-

Osapuolten velvollisuudet

-

Markkinavalvonta

-

Valvonta

-

Viranomaisten toimivalta

Ehdotetun 125 §:n mukaan Terveys- ja hyvinvoinnin laitos voisi päättää tiettyjen tartuntavaarallisten biologisten tuotteiden vaatimuksista ja rajoituksista ja Ruokavirasto puolestaan tartuntavaarallisia aineita sisältävän eläinperäisen materiaalin irtotavarakuljetuksen ehdoista. Kyseisten viranomaisten harkintavalta näyttäytyy ehdotetun säännöksen perusteella hyvin laajana. Säännöstä olisi syytä pyrkiä täsmentämään jatkovalmistelussa. Lisäksi jää epäselväksi, miten tällainen asia tulee vireille vai olisiko näissä kyse yleisemmin veloittavista normipäätöksistä.

Sanktiointien uudistaminen

Rangaistussäännösten perusteluista:

Lakiehdotuksen perusteluiden osion 4.2.5 (s.47-48) mukaan rangaistuksella pyritään moitteen ja paheksunnan sekä kohtuullisen kärsimyksen tai haitan aiheuttamiseen.

Rikosoikeudellinen rangaistusjärjestelmä merkitsee puuttumista yksilöiden perusoikeuksiin. Perusoikeudet edellyttävät, että kriminalisoinnille on oltava painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Esimerkiksi velvoite jonkin perusoikeuden suojaamiseen voi olla hyväksyttävä peruste kriminalisoinnille. Suhteellisuusvaatimus taas edellyttää sen arvioimista, onko kriminalisointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi ja onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla, perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla keinolla kuin kriminalisoinnilla. Myös rangaistusseuraamuksen ankaruus on yhteydessä suhteellisuusvaatimukseen. Rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja rangaistusjärjestelmän tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset.

Oikeusministeriö painottaa, että rangaistusten käytön peruste ei voi olla moitteen, paheksunnan ja kohtuullisen kärsimyksen tai haitan aiheuttaminen. Rangaistuksilla on pyrittävä esimerkiksi suojelemaan tiettyä oikeushyvää. Oikeusministeriö kehottaa muokkaamaan perusteluja mainituilta osin.

Yleistä rangaistussäännöksistä:

Oikeusministeriö pitää kannatettavana ehdotuksen tavoitetta säätää seuraamuksista nykyistä lainsäädäntöä yksityiskohtaisemmin ja selkeämmin. Esitys vaatii kuitenkin tältä osin vielä jatkovalmistelua. Tässä vaiheessa oikeusministeriö esittää seuraavat huomiot.

Edellä todetun mukaisesti ehdotettavan rangaistussäännöksen perusteeksi olisi esitettävä, miksi muut keinot, kuten valvonta, seuranta tai hallinnolliset pakkokeinot, eivät riittäisi tehosteiksi lain velvoitteiden noudattamiseksi ehdotettua laajemmin. Rangaistavuuden ulottaminen jo tuottamuksellisiin (huolimattomuudesta tehtyihin) tekoihin tulisi myös erikseen perustella. Rangaistussäännöksen tarvetta arvioitaessa tulisi ottaa huomioon myös se, missä määrin rangaistavaksi tarkoitetut teot on jo kriminalisoitu muualla lainsäädännössä.

Sikäli kuin esityksen jatkovalmistelussa rangaistussäännöksen sisällyttäminen ehdotettavaan lakiin voitaisiin riittävästi perustella, oikeusministeriö toteaa, että ehdotuksessa on 13 rangaistussäännöstä (141-153 §), joissa on eri otsikot mutta sama rikosnimike, vaarallisten aineiden kuljetusrikkomus. Lähtökohtaisesti jokaisessa rangaistussäännöksessä tulisi käyttää omaa rikosnimikettä (ks. Lainkirjoittajan opas, 12.9.9.).

Esityksessä olisi tehtävä selkoa myös siitä, mikä on ehdotettujen rangaistussäännösten tai hallinnollisia seuraamuksia koskevien säännösten suhde 159 §:ssä viitattuihin rikoslain säännöksiin.

Jos lakiin päätetään ehdottaa rangaistussäännöstä, oikeusministeriö ehdottaa toimenpiteistä luopumista koskevaa säännöstä seuraavasti:

[rikoksen nimike] voidaan jättää syyte nostamatta tai rangaistus määräämättä, jos teon johdosta annetusta muusta viranomaisen päätöksestä aiheutuneita taloudellisia seurauksia on pidettävä tekijälle teon vakavuuteen nähden riittävinä taikka jos tekijä rikkoo tämän lain nojalla määrättyä uhkasakolla tehostettua kieltoa.

Ehdotetuissa rangaistussäännöksissä useat tunnusmerkistöt koskisivat kuljettamisen lisäksi sitä, joka "antaa kuljetettavaksi" aineita lain säännösten vastaisesti. Ehdotetun lain useassa muussa säännöksessä puolestaan käytetään sanamuotoa "luovuttaa kuljetettavaksi". Säännöksissä tulisi käyttää mahdollisimman yhtenäistä terminologiaa. Jotta rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaisesti olisi riittävän selvää, millaisia tekoja rangaistava kuljettamiseen antaminen tai luovuttaminen koskee, tulisi tältä osin vähintään esityksen perusteluja täsmentää.

Pykäläkohtaisia kommentteja:

141 §

1 momentin 1 kohdan mukaan rangaistaan sitä, joka jättää tunnistamatta ominaisuudet 8 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Kyseisessä 8 §:n 1 momentissa ei kuitenkaan määritellä tapaa, jolla

aineen ominaisuudet tulisi tunnistaa. Oikeusministeriö suosittelee sanamuodon muuttamista paremmin säännöstä kuvaavaksi esimerkiksi seuraavasti: "jättää tunnistamatta 8 §:n 1 momentin vastaisesti..."

142 §

Säännöksen 6 kohdan mukaan rangaistaan sitä, joka jättää pysäköimättä ajoneuvon 14 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla. Viitattu säännös koskee pysäköintiä, joten oikeusministeriö kehottaa korjaamaan säännöksen sanamuodon esimerkiksi muotoon: "... jättää valvomatta tai pysäköi ajoneuvon (...) momentin vastaisesti.

Säännöksen 9 kohdasta vaikuttaa puuttuvan jokin sana. Oikeusministeriö kehottaa selventämään kohtaa.

Säännöksen 11 kohdan mukaan rangaistaan sitä, joka käyttää kuljetukseen 16 §:n 1 momentissa säädetyn vastaisesti alusta, ilma-alusta, kuljetusyksikköä, ajoneuvoa tai vaunua, joka on sitä koskevien säännösten ja määräysten vastainen sekä kyseiseen kuljetukseen soveltumaton. Säännöksen sanamuodon mukaan pelkkä kuljetukseen soveltumattoman kuljettimen käyttäminen ei ole rangaistavaa, ellei mainittu kuljetin ole myös sitä koskevien säännösten ja määräysten vastainen. Ehdotetun 16 §:n perusteluiden mukaan säännökset vaatimustenmukaisuudesta sisältyvät muualle lainsäädäntöön. Oikeusministeriö kehottaa varmistamaan, ettei samasta teosta ole säädetty rangaistusta muissa säännöksissä ja määräyksissä ja että ehdotuksen perusteluissa on kattavasti listattu säännökset ja määräykset, joiden rikkominen voi tulla ehdotetun 142 §:n 11 kohdan nojalla rangaistavaksi.

Säännöksen 13 kohdan mukaan rangaistaan sitä, joka käyttää kuljetukseen ajoneuvoa ilman 17 §:ssä tarkoitettua ajoneuvon VAK-ADR-hyväksyntää tai VAK-ADR-katsastusta. Ehdotetun 17 §:n mukaan velvollisuus mainittuun hyväksyntään tai katsastukseen koskee vain vaarallisten aineiden tiekuljetuksessa käytettävää säiliöajoneuvoa, säiliötä kuljettavaa ajoneuvoa ja räjähteitä kuljettavaa ajoneuvoa. Oikeusministeriö kehottaa täsmentämään kohtaa esimerkiksi seuraavaan tapaan: "... 17 §:n vastaisesti ilman säännöksessä tarkoitettua...".

Säännöksen 14 kohdan mukaan rangaistaan sitä, joka kuljettaa tai antaa kuljetettavaksi vaarallista ainetta ilman säännöksessä mainittua hyväksyntää tai lupaa. Ehdotetun 20 §:n mukaan hyväksyntää tai lupaa koskevaan päätökseen voidaan liittää kuljetusta ja kuljetettavaa ainetta koskevia ehtoja, joiden tarkoituksena on varmistaa kuljetuksen turvallisuus. Oikeusministeriö huomauttaa, että ehdotettu säännös ei ulota rangaistusvastuuta mainittujen lupaehtojen rikkomiseen. Mikäli tämäkin halutaan säätää rangaistavaksi, tulisi myös tämä mainita säännöksessä.

143 §

Oikeusministeriö kehottaa korjaamaan säännöksen 1 momentin 6 kohtaa esimerkiksi muotoon: "...laiminlyö 32 §:n 1 momentin mukaiset onnettomuuksien vaikutuksilta suojaavat tai niitä ehkäisevät järjestelyt tai toimenpiteet".

Pykälän 1 momentin 8 kohdan mukaan rangaistaan sitä, joka jättää nimeämättä 33 §:n 3 momentissa tarkoitetun vastuuhenkilön. Viitatussa 3 momentissa ei kuitenkaan mainita, kenen velvollisuus on nimetä vastuuhenkilö, sillä velvoite on kirjoitettu passiiviin. Oikeusministeriö kehottaa sisällyttämään 33 §:n 3 momenttiin maininnan siitä, kuka on vastuussa vastuuhenkilön nimeämisestä ja johon rangaistusuhka 143 §:n mukaan kohdistuu.

Pykälän 3 momentin 1 kohta koskee vain selvityksen laatimista. Oikeusministeriö huomauttaa, että mikäli tarkoitus on säätää rangaistavaksi myös selvityksen toimittamatta jättäminen, tulisi tämä myös näkyä säännöksen sanamuodossa.

144 §

Säännöksen 1 momentin 2 kohta viittaa säännökseen, jonka mukaan aineita saa rajoitetusti kuljettaa. Perustelujen mukaan rajoituksista säädettäisiin 37 §:n 3 momentin nojalla. Oikeusministeriö kehottaa harkitsemaan, tulisiko säännökseen ottaa maininta myös 37 §:n nojalla annettujen määräysten rikkomisen rangaistavuudesta. Esimerkiksi: "... kuljettaa 37 §:n 2 momentissa säädetyn tai 3 momentin nojalla annetun säännöksen vastaisesti...".

145 §

Säännöksen 1 momentissa viitataan 42 §:n 1 ja 2 momenttiin. Kyseisen säännöksen 3 momentti sisältää poikkeuksen 1 ja 2 momentin vaatimuksiin. Oikeusministeriö kehottaa harkitsemaan 3 momentin säännöksen sisällyttämisen tarpeellisuutta.

Säännöksen 2 momentin 1 ja 2 kohdassa säädetään 43 §:n 3 momentin rikkomisesta. Säännöksestä tai sen perusteluista tulisi selkeämmin käydä ilmi, mikä ero on kohdissa mainituilla työnantajalla ja kuljetuksen suorittajalla tai yrityksellä.

146 §

Säännöksen 1 momentin sanamuoto ei rajaa rangaistavuutta vaarallisten aineiden kuljettajaan viitatussa 45 §:n mukaisesti. Oikeusministeriö kehottaa täsmentämään velvoitteen kohdistumista näiltä osin.

147 §

Säännöksen 2 momentin 2 ja 3 kohta koskevat 52 §:n 2 momenttia ja 53 §:n 2 momenttia. Kyseiset momentit on kirjoitettu passiiviin, eikä niistä käy ilmi, kehen velvoitteet kohdistuvat. Oikeusministeriö kehottaa korjaamaan säännöksiä näiltä osin.

149 §

Säännöksen 1 momentti koskee 56 §:n 1 momenttia. Kyseinen momentti on kirjoitettu passiiviin, eikä siitä käy ilmi, kehen velvoitteet kohdistuvat. Oikeusministeriö kehottaa korjaamaan säännöstä näiltä osin. Velvoite voi koskea esimerkiksi onnettomuus-, vaara- tai hätätilanteen havainnutta henkilö tai kuljetuksesta vastuussa olevia tahoja.

Säännöksen 2 momentin 6 kohdassa tulisi tarkastaa tarkoitetaanko "työntekijää tai muuta henkilöä".

152 §

Säännöksen 2 momentin 1 kohdan viittaus 92 §:ään ehdotetaan muutettavaksi seuraavasti: "... jättää nimeämättä 92 §:n mukaisesti säännöksessä tarkoitettun...", sillä kyseinen säännös sisältää poikkeuksia nimeämisvelvollisuuteen.

Oikeusministeriö huomauttaa lisäksi, että 142-145, 147, 150 ja 152 §:ssä viitataan useaan säännökseen, joiden nojalla on annettu asetuksenantovaltuutus. Mikäli kyseisissä pykälissä asetettu rangaistusuhka halutaan ulottaa koskemaan myös säännösten nojalla annettujen asetusten rikkomista, tulisi tämä mainita edellä mainituissa säännöksissä esimerkiksi seuraavasti: "Joka (...) §:ssä tai sen nojalla annetun säännöksen vastaisesti...".

Karenssi:

Ehdotetussa 158 §:ssä säädettäisiin määräaikaisesta kiellosta osallistua tiettyihin elinkeinon harjoittamisen edellytyksenä oleviin kokeisiin. Vastaavatyypinen säännös lisättiin liikenteen palveluista annettuun lakiin. Kuten luonnoksessa on todettu, esitys oli perustuslakivaliokunnassa, joka kuitenkin käsitteli vain tiettyä toista kysymystä. Oikeusministeriö on esityksestä (HE 176/2020 vp) antamassaan lausunnossa arvioinut tätä karenssisäätelyä. Tällainen välillisesti elinkeinovapautta rajoittava sääntely on sinänsä mahdollista, mutta sääntelyssä on mm. huomioitava, että karenssiajan tulee olla oikeasuhtainen (tätä on selvitetty säätämisyjärjestysperusteluissa) ja että karenssista on asianmukaiset säännökset lain tasolla. Säännöksessä ehdotetaan säädettäväksi Liikenne- ja viestintävirastolle määräyksenantovaltuus vilpilliseksi katsottavasta toiminnasta ja vilpin todentamisesta sekä menettelystä vilppitapauksissa. Oikeusministeriö painottaa, että täsmälliset perussäännökset näistä seikoista on oltava laissa ja että määräys voi koskea vain teknisiä seikkoja.

Huomioita liitelaista

20. lakiehdotus:

Turvallisuusselvityslain 21 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 11 kohta suppean henkilöturvallisuusselvityksen laatimisesta vaarallisten aineiden kuljetukseen liittyen. Oikeusministeriö lausui VAK-lain kokonaisuudistusta koskevassa lausunnossaan, että arviomuistiossa ei oltu arvioitu ja perusteltu, minkä vuoksi otettaisiin käyttöön perusmuotoinen turvallisuusselvitys. Nyt luonnoksessa onkin päädytty suppeaan henkilöturvallisuusselvitykseen, mitä voidaan pitää asianmukaisena. Turvallisuusselvityslain muuttamiseen tarvitaan oikeusministeriön esittelylupa, jonka osalta on syytä olla ministeriöön yhteydessä riittävän ajoissa.

21. lakiehdotus

Liikenteen palveluista annetun lain 219 §:n 2 momentin 5 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että liikenneasioiden rekisteriin voisi tallentaa yrityksen tiedon sen nimeämästä vaarallisten aineiden tie- tai rautatiekuljetusten turvallisuusneuvonantajasta. Säättämisympäristöperusteluiden mukaan kyse olisi melko pienestä muutoksesta sääntelyyn. Oikeusministeriö toteaa, että esitetty muutos liikenteen palveluista annettuun lakiin vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta. Teknisenä huomiona ministeriö nostaa kuitenkin esiin, että toisin kuin säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 169) todetaan, kansallinen liikkumavara erityissääntelyn antamiseen perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohtaan. Liikenne- ja viestintäviraston oikeus käsitellä ko. henkilötietoja perustuisi sen sijaan perusteluissa mainittuun 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan (rekisterinpitäjän lakisääteinen velvollisuus). Esitystä olisi syytä täsmentää tältä osin.

Esityksen vaikutukset viranomaisiin ja yrityksiin

-

Asetus ja sen vaikutukset viranomaisiin ja yrityksiin

-

Muita huomioita

Huomioita henkilötietojen käsittelyä koskevista säännöksistä:

Ehdotettavan VAK-lain (1. lakiehdotus) 50 §:ssä säädettäisiin vaarallisten aineiden ADR-ajolupakoulutusta ja -ajolupakoetta koskevien asiakirjojen ja tietojen säilyttämisestä. Pykälän säännöskohtaisten perustelujen mukaan "henkilötietoja saisi käsitellä henkilötietojen tietosuojasta säädetyllä tavalla". Oikeusministeriö toteaa, ettei esityksestä käy selkeästi ilmi, miltä osin henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin yleistä tietosuoja-asetusta ja/tai asetusta täsmentävää kansallista tietosuojalakia ja miltä osin on tarkoitus antaa kansallista erityissääntelyä. Oikeusministeriö huomauttaa lisäksi, että VAK-lain 50 §:n suhdetta henkilötietojen suojaan perusoikeutena ei ole arvioitu lainkaan esityksen säätämisympäristöperusteluissa.

Oikeusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta

syytä tehdä säännöskohtaisesti selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Lainsäätäjän on osoitettava, mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat. Kansallinen liikkumavara pohjautuu keskeisiltä osin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, eli tilanteisiin, joissa henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään (c alakohta) tai jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta). Kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, jäsenvaltiot voivat 6 artiklan 2 kohdan mukaan pitää voimassa tai ottaa käyttöön yksityiskohtaisempia säännöksiä asetuksessa vahvistettujen sääntöjen soveltamisen mukauttamiseksi sellaisessa käsittelyssä. Asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan kansallinen lainsäädäntö voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen sääntöjen soveltamista. Tällaiset erityiset säännökset voivat koskea mm. käsiteltävien tietojen tyyppiä, asianomaisia rekisteröityjä, yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa, käyttötarkoitussidonnaisuutta, säilytysaikoja sekä käsittelytoimia ja -menettelyjä. Perusvaatimuksena tällaiselle lainsäädännölle on, että sen on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Esityksen perusteella ADR-ajolupakoulutuksen antaja käsittelee koulutettavien ja kokeen suorittajien henkilötunnuksia. VAK-lain 50 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan ADR-ajolupakoulutuksen antajan tulisi merkitä koulutettavan tai kokeen suorittajan tietoja (koko nimi, henkilötunnus) siten, että henkilö olisi tunnistettavissa. Tietosuoja-asetuksen 87 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat määrittellä tarkemmin erityiset kansallisen henkilönumeron tai muun yleisen tunnisteen käsittelyn edellytykset. Kansallisesti henkilötunnuksen käsittelyn edellytyksistä säädetään tietosuojalain 29 §:ssä. Oikeusministeriö toteaa, että esityksen säännöskohtaisia perusteluja on syytä täydentää siten, että perusteluista käy ilmi, mihin säännökseen henkilötunnuksen käsittely perustuisi. Jatkovalmistelun apuna voidaan hyödyntää esimerkiksi esityksessä viitattua liikenteen palveluista annetun lain 38 §:ää ja sitä koskevia esitöitä (ks. HE 50/2020 vp, s. 24-26).

VAK-lain 50 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan tietoja säilytettäisiin koulutuksen suorittamisvuotta seuraavan kuuden kalenterivuoden ajan, minkä jälkeen tiedot tulisi hävittää. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädetään säilytyksen rajoittamisesta (1 kohdan e alakohta). Silloin kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan, kansallisessa lainsäädännössä voidaan asetuksen 6 artiklan 2 alakohdan mukaan antaa erityisiä säännöksiä mm. säilytysajoista. Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu säilytysaikasääntely vaikuttaa esityksen perusteella tarkoituksenmukaiselta. Esityksen säännöskohtaisia perusteluja tulee kuitenkin jatkovalmistelussa täydentää käsittelyperusteen, kansallisen liikkumavaran sekä sääntelyn yleisen edun mukaisuuden ja oikeasuhtaisuuden osalta. Jatkovalmistelun apuna voidaan hyödyntää edellä mainittuja liikenteen palveluista annetun lain 38 §:ää koskevia esitöitä. Säilytysaikasääntelyn osalta tulisi ottaa huomioon myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö (ks. esim. PeVL 13/2017 vp, s. 16, PeVL 51/2018 vp, s. 16 ja PeVL 28/2016 vp, s. 7).

50 §:n 1 momentin kolmannen virkkeen mukaan tietoja voitaisiin luovuttaa Liikenne- ja viestintävirastolle ADR-ajolupaa koskevan hakemuksen käsittelemiseksi. Oikeusministeriö toteaa, että esityksen säännöskohtaisia perusteluja tulee täydentää siten, että tiedonluovutusta koskevien

säännösehdotusten osalta käy ilmi henkilötietojen käsittelyperuste, kansallinen liikkumavara sekä sääntelyn yleisen edun mukaisuus ja oikeasuhtaisuus.

50 §:n 2 momentissa säädettäisiin Liikenne- ja viestintävirastolle velvollisuus tallentaa ja ylläpitää ADR-ajolupakokeiden suorittamista ja myönnettyjä ADR-ajolupia koskevia tietoja liikenteen palveluista annetun lain 26-28 luvussa säädetyllä tavalla. Momentin toisessa virkkeessä säädettäisiin vastaavasti Puolustusvoimien velvollisuudesta tallentaa ja ylläpitää Puolustusvoimien järjestämien ja valvomien ADR-ajolupakokeiden suorittamista koskevia tietoja puolustusvoimien henkilötietojen käsittelystä annetussa laissa (332/2019) säädetyllä tavalla. Oikeusministeriöllä ei ole sinänsä huomautettavaa säännösehdotuksen sisältöön. Ministeriö kuitenkin huomauttaa, ettei säännöskohtaisissa perusteluissa ole tehty tarkempaa selkoa säännösehdotusten sisällöstä. Perusteluista puuttuu lisäksi kokonaan viittaus liikenteen palveluista annettuun lakiin.

Julkisen hallintotehtävän edelleen siirtäminen:

Ehdotetun 109 §:n mukaan liikenne- ja viestintävirasto voisi antaa tarkempia määräyksiä alihankintana suoritettavista tehtävistä. Ehdotettua säännöstä ei ole arvioitu perustuslain 124 §:n ja lähtökohtaisen subdelegointikiellon kannalta. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen (subdelegointiin) on suhtauduttu lähtökohtaisesti kielteisesti. Ehdotonta kieltoa tällaiselle siirtämiselle ei kuitenkaan ole ollut osoitettavissa sellaisissa tilanteissa, joissa on kyse teknisluonteisesta tehtävästä ja joissa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan (PeVL 15/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 6/2013 vp, s. 4). Lisäksi valiokunta on pitänyt tehtävän edelleen siirtämisen mahdollisuutta arvioidessaan merkityksellisenä siirrettävän tehtävän teknisluonteisuutta, viranomaisvalvonnan ulottuvuutta ja alihankkijaan kohdistuvia laatu- ja muita vaatimuksia (PeVL 26/2017 vp, PeVL 6/2013 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta piti viime vaalikauden sote-esityksen käsittelyn yhteydessä tavallisen lain säätämisyjärjestyksen edellytyksenä, että alihankintamahdollisuus oli välttämätöntä rajata ja täsmentää koskemaan tosiasiallista, täydentävää palvelutoimintaa (PeVL 26/2017 vp).

Ehdotettua 109 §:ää on siten jatkovalmistelussa arvioitava suhteessa edellä mainittuun. Pykälän 1 momentista tulisi lain tasolla käydä ilmi, millaisista tehtävistä subdelegoinnissa olisi kyse (teknisluonteiset tehtävät). Tätä ei ole mahdollista jättää määräysten tasolle. Subdelegoinnin hyväksyttävyyttä PL 124 §:n kannalta ei ole myöskään käsitelty säätämisyjärjestysperusteluissa eikä PL 124 §:n vaatimusten täyttymistä alihankkijan osalta (virravastuu, oikeusturva) ole huomioitu.

Pykäläkohtaisia muita huomioita:

Säätämisyjärjestysperusteluissa on jakso, jossa arvioidaan ehdotusta PL 124 §:n kannalta. Tämän osalta huomio kiintyy siihen, että tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä (joka on

oikeudellinen edellytys siinä missä oikeusturvan vaarantumattomuuskin) ei käsitellä lainkaan. Vaikka tehtävät eivät olisi uusia, tulee tämä arvio tehdä säädettäessä kokonaan uusi laki.

Laissa ehdotettaisiin seuraamusmaksuja julkista hallintotehtävää hoitavalle (156 §) tämän laiminlyödessä tehtävänsä. Tämän osalta on huomioitava myös sääntelyn suhde virkavastuuseen, jota näihin tahoihin sovelletaan (163 §).

Tarkastuslaitostehtävien suorittamista koskevassa 114 §:n 1 momentissa säädettäisiin:
"Tarkastuslaitoksella on julkista hallintotehtävää hoitaessaan velvollisuus tarjota tarkastuspalveluja toimialansa rajoissa tasapuolisesti kaikille palveluja haluaville." Ehdotetun säännöksen tarkoitus jää epäselväksi. Mikä on säännöksen suhde mm. hallintolakiin ja PL 6 §:ään, joita tarkastuslaitoksen tulee tehtävässään soveltaa? Säännös vaikuttaa sekä tarpeettomalta että johtavan vastakkaispäätelmiin.

Tiedonsaantioikeuksia koskeva 133 § ei ole muotoiltu perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti. Säännöstä tulee täsmentää jatkovalmistelussa ja huomioida tämä myös säätämisyjärjestysperusteluissa, joissa ei ole käsitelty esitystä näiltä osin (ks. Lainkirjoittajan opas osio 12.4.6). Vastaava huomio koskee myös 50 §:n 1 momenttia, jos kyseiset tiedot voivat sisältää salassapidettäviä tietoja.

Ehdotettu virka-apusäännös (134 §) ei vastaa viimeaikaisessa hallintovaliokunnan lausuntokäytännössä lausuttua virka-apusääntelyn täsmällisyydestä (ks. HaVL 29/2020 vp, esim. "Yksinomaan lakiin sisältyvä maininta esimerkiksi siitä, että tietty viranomaisen antaa toiselle viranomaiselle virka-apua, ei vielä ilmaise virka-avun antamiseen liittyvää sisällöllistä toimivaltaa, vaan virka-avun antamiseen tulee olla joko yksilöidympi tai yleisempi sisällöllinen toimivalta lainsäädännössä.").

Luonnoksen 140 §:n 1 momentissa jää epäselväksi, mitä päätöstä viranomaisen voi määrätä noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta (uhkasakkolain mukaista päätöstä vai päävelvoitetta koskevaa päätöstä).

Muutoksenhakua koskevan 160 §:n 3 momentissa säädettäisiin, että päätöksessä voidaan määrätä, että päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomaisen toisin määrää. Parempi ja vakiintuneempi muotoilu olisi: "Päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön oikaisuvaatimuksesta tai valituksesta huolimatta." Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 123 §:ssä jo säädetään toimivalta hallintotuomioistuimelle kieltää täytäntöönpano. Vastaavasti hallintolain 49 f §:n 3 momentissa säädetään täytäntöönpanomääräyksistä, kun oikaisuvaatimus on tehty.

Muilu Merja
Oikeusministeriö

Haapasaari Riitta
OM