

Liikenne- ja viestintäministeriölle

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi raideliikennelain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE /2022 vp) täydentämisestä

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä kiireellistä lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan täydennettäväksi 7.4.2022 eduskunnalle annettavaa hallituksen esitystä laiksi raideliikennelain muuttamisesta. Luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi raideliikennelain (1302/2018) 80 §:ää niin, että kansainvälisten rautatiekuljetusten puutavarakuljetuksiin käytettävää vaunukalustoa voitaisiin käyttää tilapäisesti myös Suomen sisäisiin puutavarakuljetuksiin. Nyt ehdotettava, tilapäinen poikkeusmenettely katsotaan tarpeelliseksi, koska raakapuun tuonti Venäjältä on päätynyt Venäjän asettaman vientikiellon johdosta. Vientikielto oli osa niitä vastapakatetoimenpiteitä, joita Venäjä asetti maaliskuussa 2022 Euroopan unionin jäsenvaltioille vastatoimenpiteenä Euroopan unionin asettamille pakotteille.

Oikeusministeriö on arvioinut lausunnossaan ainoastaan esitysluonnoksessa ehdotettuja muutoksia ja, aikataulun kiireellisyydestä johtuen, näiltäkin osin lausunnossa keskitytään vain valtiosääntöoikeudellisesti keskeisiin kohtiin.

Muutokset raideliikennelain 80 §

Nykyisin voimassa olevan raideliikennelain 80 §:n mukaan Venäjän federaatiosta saapuvilla kalusteyksiköillä saa liikennöidä ainoastaan Suomen ja Venäjän välisessä suorassa kansainvälisessä rautatieliikenteessä.

Nyt säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että kalusteyksiköitä voitaisiin käyttää Suomen sisäisiin puutavarakuljetuksiin. Samalla pykälään lisättäisiin uusi 5 momentti, jossa säänneltäisiin tarkemmin nyt ehdotetun poikkeusmenettelyn soveltamisala. Kyseisen momentin mukaan OSJD-alueelle rekisteröityjä puutavarakuljetuksiin tarkoitettuja kalustoyksiköitä saa käyttää myös Suomen sisäisiin puutavarakuljetuksiin, jos kalustoyksikön omistaja on Suomessa toimiva yritys tai yhteisö taikka suomalainen lastinantaja on tehnyt pitkäaikaisen vuokrasopimuksen kolmanteen maahan sijoittuneen vaunukaluston omistajan kanssa kaluston käytöstä.

Pykälään ehdotetuissa 5 ja 6 momenteissa säänneltäisiin lisäksi tarkemmin poikkeusmenettelyn voimassaoloajasta, sen pidentämisestä tai keskeyttämisestä.

Oikeusministeriö keskittyy kommentissaan poikkeusmenettelyä koskevan voimassaoloajan ja sen jatkamisen/keskeyttämisen arviointiin, mutta lyhyesti kiinnittää

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

valmistelevan ministeriön huomiota luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluihin. Perusteluissa todetaan seuraavasti:

”Ehdotettu muutos kohtelee rautatieyhtiöitä tasapuolisesti, koska kaikilla rautatieyhtiöillä olisi yhtäläinen oikeus käyttää Venäjä-liikenteen puutavaravaunuja myös kotimaan sisäisissä kuljetuksissa samalla tavalla kuin raideliikenneläisissä ja myös suorasta kansainvälisestä rautatieliikenteestä Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä tehdyllä valtiosopimuksella on turvattu rautatieyhtiöille yhtäläinen oikeus harjoittaa kansainvälistä rautatieliikennettä Suomen rataverkolla (s. 14-15).”

Ehdotettu 5 momentti sisältää kuitenkin erikseen kriteerin, jonka perusteella oikeutta Suomen sisäisiin puutavarakuljetuksiin arvioidaan. Tämä oikeus sisäisiin puutavarakuljetuksiin on, jos kalusteyksikön omistaja on Suomessa toimiva yritys tai yhteisö taikka suomalainen lastinantaja on tehnyt pitkäaikaisen vuokrasopimuksen kolmanteen maahan sijoittuneen vaunukaluston omistajan kanssa kaluston käytöstä. Vaikuttaisi siltä, että kalusteyksiköillä on yhtäläiset oikeudet, jos he täyttävät edellä alleviivatussa kohdassa mainitut kriteerit ja oikeusministeriö kiinnittää huomiota, onko säätämisyjärjestysperusteluja syytä täsmentää tältä osin, vaikkakin tämä raja-alue voi hyvinkin olla perusteltavissa huomioiden luonnoksen sisältö ja syyt, miksi muutoksiin on tarpeellista ryhtyä.

Lain voimassaoloaika ja voimassaoloajan keskeyttäminen tai jatkaminen

Ehdotetun 5 momentin mukaan puutavarakuljetusten poikkeusmenettely olisi voimassa 31 päivään joulukuuta 2023 saakka. Samassa momentissa kuitenkin todetaan edelleen, että poikkeusmenettelyn jatkumisen määräaika voidaan jatkaa valtioneuvoston asetuksella kertaluonteisesti korkeintaan 31 päivään joulukuuta 2025 saakka. Lisäksi momentissa säädettäisiin, että poikkeusolomenettely voitaisiin myös vaihtoehtoisesti keskeyttää ennen määräaika-ajan valtioneuvoston asetuksella.

Poikkeusmenettelyn voimassaolon jatkaminen tai keskeyttäminen asetuksella olisi sidottu 6 momentin mukaiseen seurantaan, jonka mukaan liikenne- ja viestintäministeriön, Liikenne- ja viestintäviraston ja Väyläviraston on yhteistyössä rautatieyhtiöiden, kalustoyksiköiden omistajien ja lastinantajien kanssa seurattava tarvetta poikkeusmenettelyn jatkamiselle sekä poikkeusmenettelyn vaikutuksia rautatieturvallisuuteen, rataverkolle ja rautatiemarkkinoiden toimivuudelle ja tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin havaittujen epäkohtien korjaamiseksi.

Jos valtioneuvoston asetuksella voidaan joko keskeyttää tai kertaluonteisesti jatkaa poikkeusmenettelyä, olisi käytännössä sääntelyn voimassaoloaika riippuvainen valtioneuvoston asetuksesta. Tätä voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti poikkeuksellisenä ratkaisuna ottaen huomioon, että asetuksella voitaisiin poiketa keskeisellä tavalla säännöksen soveltamisesta. Lähtökohtaisesti asetuksella ei voida poiketa lain säännöksistä tai antaa ”täydentäviä” säännöksiä, jotka asiallisesti merkitsisivät lain sisällön muuttamista (PeVL 39/2005 vp, s. 3–4, PeVL 20/2004 vp, PeVL 67/2002 vp, s. 6, PeVL 47/2002 vp, s. 4–5, PeVL 46/2002 vp, s. 8, PeVL 40/2002 vp, s. 5). Vakiintuneessa käytännössä perustuslakivaliokunta on pitänyt lain ja asetuksen välisten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta lähtökohtaisesti ongelmallisena mahdollisuutta valtuuksien nojalla poiketa valtioneuvoston asetuksella lain säännöksistä. Toisaalta valiokunta on tietyissä rajatuissa tilanteissa mahdollistanut poikkeuksen tähän pääsääntöön, mikäli ehdotetun lain valtuussäännöksissä kuitenkin oli sellaisia asetuksenantovallan käyttämistä rajaavia ja ohjaavia mainintoja poikkeussäännösten antamisen tarkoituksesta, joita perustuslakivaliokunnan käytännössä oli tällaisen valtuussääntelyn yhteydessä pidetty välttämättöminä (PeVL 14/2016 vp, s. 2, PeVL 20/2004 vp, s. 4, PeVL 35/2005 vp, s. 4).

Perusteluissa todetaan, että ehdotettujen vaatimusten johdosta valtioneuvoston asetuksen antamisvaltuus olisi lailla rajattu tarkkarajaiseksi ja valtioneuvoston antamiselle on annettu selkeät kriteerit ja puitteet.

Oikeusministeriö katsoo, että asetuksenantamisvaltuutta ei ole rajattu selkein kriteerein ja tarkkarajaisesti. Ehdotetussa 6 momentista puuttuvat edellä mainitun kaltaiset

”asetuksenantovallan käyttämistä rajaavia ja ohjaavia maininnat”, ja viranomaisten harkinta jätettäisiin hyvin avoimeksi. Harkintaa rajaisivat vain yleisen tasoisine toteamuksina ”vaikutukset rautatieturvallisuuteen, rataverkolle ja rautatiemarkkinoiden toimivuudelle”.

Lisäksi toimenpiteet epäkohtien korjaamiseksi jäävät osin epäselviksi: tarkoitetaanko niillä nimenomaan esimerkiksi poikkeusmenettelyn keskeyttämistä ja/tai jotain muita toimenpiteitä sen lisäksi? Samalla tarve toimenpiteille tai keskeyttämiselle jää osin epäselväksi, koska useassa kohdin luonnoksessa todetaan, että poikkeusmenettely ”voitaisiin” keskeyttää tai epäkohtia ”voitaisiin” korjata, eikä itse säännöstekstiä tai perusteluja ole kirjoitettu velvoittavaan muotoon, mikä herättää kysymyksen siitä, milloin ja onko toimenpiteisiin ryhdyttävä, vaikka esimerkiksi havaittaisiin vaikutuksia rautatieturvallisuuteen.

Vaikka luonnoksessa ehdotetun muutoksen taustalla ovat Ukrainan kriisistä johtuvat pakottavat ja ymmärrettävät syyt, oikeusministeriö katsoo, että luonnoksessa ei ilmene perusteluja sille, miksi luonnoksessa ehdotetaan nimenomaan 5 ja 6 momentin mukaista epätavanomaista mahdollisuutta poiketa asetuksella lain voimassaoloajasta, etenkin kun asetuksenantovaltuutta rajaavat ja ohjaavat kriteerit jäävät täsmentämättä, ja minkä vuoksi voimassaoloaikaa ei olisi mahdollista tarkastella uudelleen ja pidentää määräaikaista lakia. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävämpi ratkaisu olisi rajata sääntelyn voimassaoloaika 5 momentin mukaisesti 31.12.2023 saakka ja poistaa mahdollisuus voimassaoloajan pidentämisestä valtioneuvoston asetuksella vuoteen 2025. Ehdotettua 31.12.2023 saakka olevaa voimassaoloaikaa voidaan pitää jo varsin pitkänä ja tämän ajan sisällä olisi mahdollista komission informoinnin lisäksi pyrkiä varmistamaan tarkemmin tässä luonnoksessa ehdotetun järjestelyn EU-oikeudenmukaisuus sekä tarvittaessa pidentää voimassaoloaikaa. Mikäli kertaluontoisesta jatkamisesta valtioneuvoston asetuksella ei luovuttaisi, asetuksenantovaltuutta ja sen antamiseen liittyviä kriteerejä olisi selkeästi täsmennettävä.

Oikeusministeriö pitää myönteisenä sitä, että sääntely sisältää velvollisuuden seurata ehdotetun sääntelyn vaikutuksia rautatieturvallisuudelle, rataverkolle ja rautatiemarkkinoiden. Mikäli kuitenkin näitä vaikutuksia ilmenee, sääntelyssä ja perusteluissa tulisi täsmentää, mihin toimenpiteisiin viranomaisen olisi ryhdyttävä. Vastaavalla tavalla myös keskeyttämisen osalta jää epäselväksi, miltä osin on välttämättä nimenomaan valtioneuvoston asetuksella keskeyttää lain soveltaminen sen sijaan, että nyt ehdotettu sääntely kumottaisiin lailla, mikäli ilmenisi, että perusteita sääntelylle ei enää olisi.

Oikeusministeriö kiinnittää erityistä huomiota siihen, että asetuksella poikkeaminen lain sisällöstä tai voimassaoloajasta tulee rajata vain välttämättömään huomioiden myös eduskunnan asema ylintä lainsäädäntövaltaa käyttävänä elimenä.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Mira Turpeinen, Heini Färkkilä

Liitteet

-

Jakelu

Tiedoksi

LVM PAO Markkinayksikkö, Risto Saari