

22.6.2017

Liikenne- ja viestintäministeriölle

Lausuntopyyntönnö 27.4.2017
LVM/905/03/2017

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI LIIKENTEEEN PALVELUISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Esitysluonnoksella on tarkoitus toteuttaa niin kutsutun liikennekaarihankkeen toinen osa täydentämällä liikenteen palveluista annettu laki kattamaan koko liikennejärjestelmän.

Oikeusministeriön lausunnossa ei ole ollut mahdollisuuksia puuttua kaikkiin sääntelyn yksityiskohtiin, ja esitysluonnosta on tarkasteltu vain lausunnossa mainituilta osin hyvin lyhyen lausuntoajan vuoksi. Lisäksi merkittävän työruuhkan vuoksi oikeusministeriö toimittaa myöhemmin erikseen lausuntonsa henkilörekisterien ja julkisuuslain sekä rangaistussäännösten osalta. Lausunnossa esitetyt kommentit koskevat esitysluonnoksen 1. lakiehdotusta, ellei toisin ole todettu.

Lupasääntely

Esitysluonnos sisältää useita elinkeinotoiminnan lupia sekä ilmoitusvelvollisuuksia koskevia säännöksiä, jotka ovat merkityksellisiä perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinonvapauden kannalta. Oikeusministeriö muistuttaa, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti luvan peruuttaminen on sidottava vakaviin rikkomuksiin ja siihen, että luvanhaltijalle on varattu mahdollisuus korjata puute. Tämä vaikuttaa puuttuvan osasta esitysluonnoksen lupasääntelyä (esim. II osa 4 luku 4 §).

Esitysluonnoksen VI osan 1 luvun 2 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan *”Liikenteen turvallisuusvirasto voi muuttaa tai rajoittaa lupaa tai peruuttaa luvan, jos luvanhaltija on toistuvasti tai vakavasti rikkonut tämän lain säännöksiä tai sen nojalla annettuja määräyksiä taikka luvan haltijan tässä laissa säänneltyä toimintaa koskevia Euroopan unionin asetusten säännöksiä, eikä huomautuksen tai varoituksen antamista voida pitää riittävänä”*. Lisäksi 3 momentin mukaan *”Liikenteen turvallisuusvirasto voisi peruuttaa määräajaksi tai kokonaan laivaväen pätevyyskirjan, lisäpätevyystodistuksen tai kelpoisuustodistuksen, lentäjän tai veturinkuljettajan luvan henkilöltä, joka rikkomalla olennaisella tavalla tai toistuvasti liikennettä koskevia säännöksiä tai määräyksiä osoittaa puuttuvaa halua tai kykyä niiden noudattamiseen tai on muulla toiminnallaan osoittanut yleistä piittaamattomuutta säännöksistä tai määräyksistä.”*

Tällaista sääntelyä on arvioitava perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisen elinkeinonvapauden ja rajoitusten oikeasuhtaisuuden kannalta. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, miten harkinta määräaikaisen ja pysyvän peruuttamisen välillä on tarkoitettu tehtävän. Sääntelyä on asianmukaista pyrkiä täsmentämään esimerkiksi sitomalla väliaikaisen toimintakiellon antaminen valvonnan toteuttamisen kannalta välttämättömiin perusteisiin ja säätämällä sen enimmäispituudesta. Lisäksi mainituissa tilanteissa luvan peruuttamista ei ole sidottu siihen, että luvanhaltijalle on varattu mahdollisuus korjata puute. Mikäli pätevyyskirja, lisäpätevyystodistus ja kelpoisuustodistus ovat edellytyksenä elinkeinon harjoittamiselle, tulee näitä arvioida perustuslain 18 §:n 1 momentin näkökulmasta kuten lupasääntelyä. Vastaavat kommentit koskevat myös VI osan 1 luvun 3 b §:ää, joka koskee toiminnan kieltämistä eräissä tapauksissa.

Esitysluonnoksen VI osan 1 luvun säännökset hallinnollisista seuraamuksista koskevat ainoastaan luvanhaltijoita. Se ei siten koske esimerkiksi II osan 6 luvussa säädeltyä ilmoituksenvaraista kaupunkiraideliikenteen harjoittamista, vaan kaupunkiraideliikenteen liikenteenharjoittajan valvonnasta säädettäisiin laissa kaupunkiraideliikenteestä. Muun muassa toiminnan ilmoituksenvaraisuudesta, harjoittajaa koskevista vaatimuksista sekä vastuista säädettäisiin liikenteen palveluista annetussa laissa. Omaksettua ratkaisua ei voida säädösteknisesti pitää selkeimpänä mahdollisena.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (IV osa, 4 luku)

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, 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. Merkittävänä julkisen vallan käyttäminenä on pidettävä esi-

merkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (ks. esimerkiksi PeVL 44/2016 vp ja PeVL 28/2001 vp).

Esitysluonnos sisältää useita perustuslain 124 §:n näkökulmasta merkityksellisiä säännöksiä. Esitysluonnoksen ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys” -osiossa on tehty melko laajasti selkoa IV osan 4 luvussa säänneltävästä julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Esitysluonnoksessa on keskitetty yhteen lukuun (IV osa 4 luku) säännökset, jotka koskevat julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnos sisältää kuitenkin muutakin perustuslain 124 §:n kannalta merkityksellisiä sääntelyä kuin IV osan 4 luvussa oleva (ks. näiltä osin Lainkirjoittajan opas, osio 10). Omaksuttu sääntelytapa ei siten ehkä ole kaikkein selkein. Näitä ovat ainakin seuraavat, joiden osalta toimijoiden asema jää sääntelyssä osin epäselväksi ja joita ei ole säätämisyjärjestysperusteluissa käsitelty:

- Koulutuskeskukset II osan 3 luvun 10 § ja hyväksytyt oppilaitokset II osan 8 luvun 3 § sekä koulutuksen järjestäjien hyväksyntä II osan 11 luku
- Näyttöjen vastaanottajat II osan 8 luvun 6 § sekä II osan 3 luvun 10 §:n 2 momentti, jonka mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto hyväksyy 6 §:ssä tarkoitettujen näyttökokeiden ja 7 §:ssä tarkoitettujen teoriakokeiden vastaanottajat.
- Matkustamomiehistön kelpoisuustodistuksen myöntäjää IV osan 1 luvun 17 §:n 3 momentti: ”Matkustamomiehistön kelpoisuustodistuksen myöntää Liikenteen turvallisuusvirasto tai organisaatio, jonka Liikenteen turvallisuusvirasto on hyväksynyt tähän tehtävään.”
- Hyväksytty rautatielääkäri (IV osan 3 luvun 1 §), hyväksytty psykologi (2 §), hyväksytty merimieslääkäri (3 §), hyväksytty ilmailulääkäri ja ilmailulääketieteen keskus (4 §)

Niiltä osin kuin on kyse hyväksytyistä toimijoista, ehdotetussa sääntelyssä jää epäselväksi, missä tilanteissa edellä mainitut hyväksynnät voidaan peruuttaa ja miten hyväksymispäätöksiä koskeva muutoksenhaku määräytyy.

Edelleen luonnoksen IV osan 2 luvun 1 §:n 4 momentin mukaan ”*Liikenteen turvallisuusvirasto voi käyttää valvonnassa ulkopuolisen asiantuntijan apua, jos se on valvonnan toimittamiseksi tarpeellista. Ulkopuolisen asiantuntijan on oltava perehtynyt valvottavaan osa-alueeseen. Liikenteen turvallisuusviraston ja asiantuntijan välisessä sopimuksessa sovitaan tehtävien sisällöstä ja muista tehtävän hoitamisen kannalta tarpeellisista seikoista. Liikenteen turvallisuusvirasto valvoo ulkopuolista asiantuntijaa tämän suorittaessa sille annettuja tehtäviä. Jos asiantuntija ei noudata tehtäviä hoitaessaan viraston ja asiantuntijan välistä sopimusta ja muuta valvonnan yhteydessä annettua ohjeistusta taikka muutoin laiminlyö teh-*

*tävien asianmukaisen hoitamisen tai toimii lainvastaisesti, viraston on sa-
nottava irti sopimus asiantuntijan kanssa.”*

Sinänsä estettä sille, että ulkopuolista asiantuntijaa käytetään apuna val-
vonnassa, ei ole, kunhan siitä on asianmukaisesti säädetty. Perustuslakiva-
liokunta on lausuntokäytännössään todennut, että tarkastus voi esimer-
kiksi valvonnan kohteina oleviin seikkoihin liittyvien ammatillisten ja tek-
nisten erityispiirteiden vuoksi olla joissakin tilanteissa tarkoituksenmukais-
ta suorittaa myös kokonaan viranomaisen siihen valtuuttaman asiantunti-
jan toimesta (ks. esim. PeVL 40/2002). Valiokunnan mukaan tarpeellisuus-
vaatimus voi täytyä myös esimerkiksi silloin, kun tarkastuksen tekeminen
edellyttää osaamista tai resursseja, joita viranomaisella ei ole (PeVL
29/2013 vp).

Ulkopuolisen asiantuntijan asemaa ei kuitenkaan ole käsitelty PL 124 §:n
näkökulmasta. Perusteluista ei käy ilmi, minkälaiseksi asiantuntijan ase-
man on tarkoitettu muodostuvan. Perusteluja tulee näiltä osin tarkentaa
erityisesti, koska kyse on valvontatehtävien hoitamisesta. Lisäksi virkavas-
tuusääntely olisi syytä ulottaa koskemaan valvonnassa käytettäviä ulko-
puolisia asiantuntijoita. Edelleen perustuslakivaliokunta on käytännössään
kiinnittänyt huomiota myös siihen, että valvontatyyppeiden tarkastusten
sääntelyssä on syytä viitata hallintolain 39 §:n säännöksiin hallintoasian
käsittelyyn liittyvässä tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä (ks.
esimerkiksi PeVL 35/2014 vp, PeVL 44/2016 vp). Nyt viittaus hallintolain
39 §:ään on otettu IV osan 4 luvun 7 §:ään, joka koskee vain palveluntuot-
tajiin kohdistettua valvontaa.

Luonnoksen IV osan 4 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan *”Liikenteen turval-
lisuusvirasto voi liikenteen lupa-, rekisteri- ja valvontaviranomaisena so-
pimuksella siirtää yksityiselle tai julkiselle palveluntarjoajalle omaa toimin-
taansa tukevia avustavia tehtäviä taikka muita jäljempänä erikseen mää-
riteltyjä hallintotehtäviä.”* Säännöstä ei ole rajattu koskemaan vain liiken-
teen palveluista annetussa laissa tarkoitettuja tehtäviä, vaan se koskisi
kaikkia Liikenteen turvallisuusviraston lupa- ja rekisteröintitoimintaan liit-
tyviä tehtäviä. Epäselväksi jää, onko tämä ollut esitysluonnoksen tavoite.

Sääntämisperusteluissa on listattu voimassaolevia ulkoistamista
koskevia säännöksiä (esimerkiksi ammattipätevyys toteamiseen liitty-
vät tehtävät, ajopiirturikorttien myöntäminen sekä ajoneuvojen rekiste-
röinti). Kuitenkin 4 luvun 3 §:ssä säädetäisiin, että *”Liikenteen turvalli-
suusvirasto voi siirtää seuraavat lupa- ja rekisteröintitoimintaan liittyvät
avustavat tehtävät: 1) hakemusasiakirjojen ja rekisteri-ilmoitusten vas-
taanottaminen, 2) tietojen tallentaminen rekisteriin, 3) asiakirjojen lähet-
täminen digitoitavaksi ja arkistoitavaksi Liikenteen turvallisuusvirastolle,
4) todistusten, asiakirjojen ja tunnisteiden tuottaminen ja antaminen asi-
akkaalle sekä palautettavan kortin tai luvan vastaanottaminen, 5) tehtä-
viin liittyvien maksujen kerääminen ja välittäminen Liikenteen turvalli-*

suusvirastolle; 6) hakemusmenettelyihin ja rekisterinpitoon liittyvä neuvonta ja tietojen välittäminen ja 7) muut vastaavat tekniset tehtävät.” Ehdotettu sääntely vaikuttaa olevan laajempaa ja kattavan myös muita tehtäviä kuin sääätämisyjärjestysperusteluissa esitetyt. Sääntely mahdollistaa laajasti ja melko yksilöimättömästi erilaisten viranomaistehtävien siirron. Esitysluonnoksessa jää myös epäselväksi, mitä kaikkia lupa- ja rekisteritoimintaa tässä kohdin tarkoitetaan, ja vastaako se voimassaolevaa sääntelyä, kuten sääätämisyjärjestysperusteluissa on todettu. Edelleen 4 luvun 3 §:n yksityiskohtaiset perustelut ovat hyvin suppeat ja epäselväksi jää, mitä esimerkiksi hakemusmenettelyihin ja rekisterinpitoon liittyvät neuvonta ja tietojen välitystehtävä pitävät sisällään. Myöskään arviointia siitä, milloin kyse on avustavista tehtävistä, ei ole tehty.

Esitysluonnoksen IV osan 2 luvun 7 §:n mukaan tämän osan 1 luvun 17 §:ssä, tämän luvun 1 §:n 3 momentissa sekä jäljempänä 3 luvun 1–4 §:ssä tarkoitettuun henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Säännökseen olisi asianmukaista lisätä viittaus vahingonkorvauslakiin (ks. Lainkirjoittajan opas, osio 12.12). Myös säännöksen sijoittelu on hieman erikoinen huomioiden edellä mainittu, esitysluonnoksessa omaksuttu ratkaisu, jossa vastaavaa perustuslain 124 §:n kannalta merkityksellistä sääntelyä on kerätty IV osan 4 lukuun ja rikosoikeudellisen sekä vahingonkorvausoikeudellisen vastuun osalta 2 §:n 1 momenttiin (ks. Lainkirjoittajan opas, osio 12.12).

Edelleen esitysluonnoksen IV osan 4 luvun 5 §:n yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan kyseisessä pykälässä säädettäisiin rekisteröintitoimintaa koskevan sopimuksen sisällöstä eli niistä asioista, joista rekisteröintitoimintaa koskevassa sopimuksessa olisi vähintään sovittava. Kuitenkin luonnoksen 3 §:n mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto voi siirtää tietyt pykälässä luetellut lupa- ja rekisteröintitoimintaan liittyvät avustavat tehtävät. Esitysluonnoksessa jää epäselväksi, onko tarkoitus, että 5 § rajoittuu ainoastaan rekisteröintitoimintaa koskevaan sopimukseen? Edelleen 5 §:n 2 momentin muotoilu *”jos palveluntarjoaja rikkoo toimintansa kannalta merkityksellistä lainsäädäntöä”* on tulkinnanvarainen ja muotoilu vaikuttaa mahdollistavan toiminnan kannalta merkityksettömän lainsäädännön rikkomisen.

IV osan 4 luvun 5 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan viranomaisen ja palveluntarjoajan välisessä sopimuksessa on sovittava valvonnan palveluntuottajalle asettamista vaatimuksista ja havaituista puutteista ja laiminlyönneistä aiheutuvista seuraamuksista. Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan valvonnasta tulisi sopia esimerkiksi siitä, mitä tietoja Liikenteen turvallisuusvirasto saisi valvonnan suorittamiseksi sopimusrekisteröijältä. Oikeusministeriö muistuttaa perustuslain 2 §:n 3 momentin lakisidonnaisuuden ja lainalaisuuden vaatimuksesta sekä siitä, että tällaisilla sopimuksilla ei voida sopia laista poikkeavasti eikä perustaa viranomaiselle toimivaltaa. Sääntelyä tulee näiltä osin tarkistaa jatkovalmistelussa.

Rautatievastuuasetukseen liittyvät säännökset (II osan 5 luvun 6 §)

Rautatiekuljetuslain (1119/2000) 8 a § ehdotetaan kumottavaksi ja pykälää vastaavat säännökset tietyin mukautuksin otettavaksi esityksen 1. lakiluonnoksen II osan 5 luvun 6 §:ään. Pykälä liittyy ns. rautatievastuuasetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1371/2007) säännösten soveltamiseen. Pykälää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen (s. 127 ja 128) mukaan rautatieliikennettä koskeva soveltamisalajaous ehdotetaan siirrettäväksi lakiluonnokseen, koska matkustajien oikeuksia koskevat kansalliset säännökset ehdotetaan koottavaksi siihen.

Oikeusministeriö toteaa, että lakiluonnokseen ehdotetaan koottavaksi vain säännökset, jotka koskevat EU:n matkustajanoikeuksia koskevissa asetuksissa tarkoitettujen toimivaltaisten viranomaisten nimeämistä. Lakiin ei sitä vastoin ehdoteta otettavaksi substanssisäännöksiä rautatiematkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista. Luku, johon rautatiekuljetuslain 8 a §:ää vastaava sääntely ehdotetaan siirrettäväksi, sisältää lähinnä rautatietyrityksen toimintaan liittyviä elinkeino-oikeudellisia säännöksiä.

Oikeusministeriö ei pidä perusteltuna, että rautatiekuljetuslain 8 a § kumottaisiin ja että sitä vastaava pykälä siirrettäisiin valmisteltuun lakiluonnokseen. Oikeusministeriö katsoo kuitenkin, että valmisteltavassa esityksessä on syytä päivittää rautatiekuljetuslain 8 a § 2 ja 3 momentti ehdotetulla tavalla.

Eräät tiedonantovelvollisuudet sekä välitys- ja yhdistämispalvelun tarjoajia koskeva ilmoitusvelvollisuus (III osan 1 luvun 1 § ja 5 luvun 1 ja 2 §)

Esityksen 1. lakiluonnoksen III osan 1 luvun 1 §:ään ja 5 luvun 1 ja 2 §:ään sisältyvät tiedonantovelvollisuudet koskevat välityspalvelun ja yhdistämispalvelun tarjoajia. Lisäksi ensiksi mainittu pykälä koskee henkilöliikennettä tarjoavan luvan haltijaa. Välityspalvelu ja yhdistämispalvelu määritellään luonnoksen I osan 1 luvun 1 §:ssä. Erityisesti yhdistelmäpalvelun määritelmän perusteella on vaikea muodostaa täsmällistä käsitystä siitä, miten mainittu palvelu eroaa välityspalvelusta, mitä kaikkia palveluja yhdistäminen voisi koskea ja voisivatko yhdistettävät palvelut olla osittain tarjoajan itsensä tuottamia palveluja ja osittain toisten palvelun tarjoajien tuottamia palveluja. Perustelujen mukaan (esim. esityksen s. 1) palvelukokonaisuuksiin voitaisiin ottaa paitsi tie- ja raideliikenteen lippuja myös lento- ja meriliikenteen matkalippuja, erilaisia liikkumispalveluja, kuten ajoneuvojen vuokrauspalveluita, erilaisia sarja- ja kausituotteita sekä alennuksia.

Yhdistelmäpalvelu näyttäisi voivan muodostaa uudessa matkapakettidirektiivissä (Euroopan Parlamentin ja neuvoston direktiivi EU 1015/2301) tarkoitettun matkapaketin tai yhdistetyn matkajärjestelyn sellaisissa tapauksissa, joissa palvelukokonaisuus sisältää myös muita palveluja kuin

pelkkiä kuljetuspalveluja, ja lakiluonnoksessa tarkoitetun yhdistelmäpalvelun tarjoajan saattavan olla matkapakettidirektiivissä tarkoitettu matkajärjestäjä. Kyseinen direktiivi on pääosin täysharmonisointidirektiivi eikä kansallisesti ole lähtökohtaisesti mahdollista asettaa elinkeinonharjoittajille lisävelvoitteita esim. tiedonantovelvoitteiden osalta.

Lisäksi ehdotettuja tiedonantovelvollisuussäännöksiä harkittaessa on otettava huomioon myös kuluttajan oikeuksia koskevan direktiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/83/EU) säännökset. Kyseisin direktiivin säännöksiä ei sovelleta sopimukseen, jotka koskevat pakettimatkadirektiivissä tarkoitettuja matkapaketteja tai eräin poikkeuksin matkustajaliikenteen palveluja. Mainitun direktiivin säännökset voivat sitä vastoin tulla sovellettaviksi muissa tapauksissa lakiluonnoksessa tarkoitettuihin yhdistelmäpalveluihin. Direktiivin II lukuun sisältyvät ns. kivijalkakauppaa koskevat tiedonantovelvoitteet ovat minimiluonteisia, joten ne eivät muodosta estettä ehdotetun kaltaiselle lisäsääntelylle. Direktiivin III lukuun sisältyvät etämyyntiä ja kotimyyntiä koskevat tiedonantovelvoitteet ovat sitä vastoin täysharmonisointiluonteisia eikä niiden osalta ole mahdollista mennä kansallisesti pidemmälle paitsi silloin kuin se perustuu palveludirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY) tai tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamista koskevan direktiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/31/EY) säännöksiin.

Mainittujen tiedonantovelvollisuutta koskevien pykälien jatkovalmistelussa on huolehdittava siitä, että annettavat säännökset eivät ole ristiriidassa edellä mainittujen ja muiden relevanttien EU-säädösten kanssa. Ehdotettuja säännöksiä on muutoinkin tarpeen täsmentää. Esimerkiksi luonnoksen III osan 5 luvun 2 §:n säännöksestä ei ilmene, milloin edellytetty tieto on annettava (ennen sopimuksen tekemistä, viipymättä sopimuksen tekemisen jälkeen vai vasta virhe- ja viivästystilanteessa). Perusteluissa olisi myös syytä selvittää, miten säädetty tiedonantovelvollisuus eroaa III osan 1 luvun 1 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaisesta velvollisuudesta pitää matkustajien saatavilla ohjeet asiakaspalautteen antamiseksi ja menettelyksi virhetilanteessa.

Oikeusministeriö kiinnittää lopuksi huomiota myös siihen, että luonnoksen III osan 5 luvun 1 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus saattaa koskea osittain samoja toimijoita, joita koskee valmismatkaliikelain (939/2008) mukainen rekisteröitymisvelvollisuus. Kyseinen laki on tarkoitus korvata matkapakettidirektiivin täytäntöönpanon johdosta työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltavalla uudella lailla. Esityksestä ei ilmene, onko tarkoituksena, että toimijan olisi tehtävä pykälän mukainen ilmoitus Liikenteen turvallisuusvirastolle silloinkin, kun palvelun tarjoajalla on velvollisuus rekisteröityä Kilpailu- ja kuluttajaviraston ylläpitämään rekisteriin.

Muutoksenhaku

Yleistä

Muutoksenhakusäännökset ovat osin vaikeasti hahmotettavia ja rakenteellisesti ongelmallisia. Esitysluonnoksessa on päällekkäistä sääntelyä yleislakien, kuten hallintolain (434/2003), hallintokäyttölain (586/1006), julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) ja uhkasakkolain (1113/1990) kanssa. Jatkovalmistelussa päällekkäistä sääntelyä on karsittava ja tarvittaessa lisättävä viittauksia yleislakeihin (ks. tarkemmin Lainkirjoittajan opas, osa 12).

Oikaisuvaatimus muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena

Luonnoksen IV osan 1 luvun 5 – 9 §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta. Ehdotetun 5 §:n perusteella vaikuttaisi siltä, että kaikkiin laissa tarkoitettuihin päätöksiin saisi hakea oikaisua. Pykälän 1 – 3 momentin mukaisiin päätöksiin haettaisiin oikaisua Liikenteen turvallisuusvirastolta ja muihin päätöksiin päätöksen tehneeltä viranomaiselta. Ehdotetun 6 §:n 1 momentin perusteella vaikuttaisi kuitenkin siltä, että säännöksen 1 – 7 kohdissa tarkoitetuista päätöksistä saisi valittaa ilman edeltävää oikaisuvaatimusta.

Oikeusministeriö suosittelee oikaisuvaatimuksen käyttöä muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena mahdollisimman kattavasti. Oikaisuvaatimusmahdollisuuden ulkopuolelle jätetään vain asiat, joihin oikaisuvaatimus ei sovellu. Päätökseen, johon saa lain mukaan vaatia oikaisua, ei hallintolain 49 b §:n mukaan saa hakea muutosta valittamalla. Valittaa saa tällöin vasta oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä (ks. tarkemmin Lainkirjoittajan opas, osa 12.13.2).

Oikaisuvaatimusta koskevaa sääntelyä tulee tarkentaa siten, että siitä käy yksiselitteisesti ilmi, missä asioissa päätökseen saa vaatia oikaisua ja mille viranomaiselle oikaisuvaatimus tehdään. Jatkovalmistelussa tulee arvioida, mihin lain nojalla tehtäviin päätöksiin oikaisuvaatimus sopii. Periaatteet arvion tekemiseksi on esitetty oikaisuvaatimuksen ja valitusluvan käyttöalan laajentamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 230/2014 vp). Säännöksen täsmentämisen lisäksi sen perusteluja on täydennettävä.

Muutoksenhaku hallinto-oikeuteen

Viranomaisen päätöksestä saa hallintolainkäyttölain 7 §:n 2 momentin mukaan valittaa hallinto-oikeuteen. Oikeus valittaa on siis pääsääntö, josta on mahdollista poiketa lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhaku-kielloilla.

Lakiin ei pidä ehdottaa otettavaksi luetteloa viranomaisen sellaisista päätöksistä, joihin saa hakea muutosta (ks. tarkemmin lainkirjoittajan opas,

osa 4.2.16). Ehdotuksen 6 § muutoksenhausta hallinto-oikeuteen on ongelmallinen, koska luettelon ulkopuolelle voi jäädä sellaisiakin laissa tarkoitettuja päätöksiä, joihin tulee saada hakea muutosta valittamalla. Oikeusministeriö suosittaa, että muutoksenhakusääntelyn rakennetta muutetaan. Asianmukaisin tapa säännellä muutoksenhakuoikeutta on sisällyttää lakiin tavanomainen maininta hallintolainkäyttölain (586/1996) soveltamisesta. Säännöksen perusteluja on myös täydennettävä.

Muutoksenhaku markkinaoikeuteen

Ehdotetun IV osan 1 luvun 7 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pykälä vastaa nykytilaa. Oikeusministeriö toteaa, että säännös kuitenkin vastaa vain osittain 1.7.2018 voimaan tulevan liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) VI osan 1 luvun 5 §:n 5 momenttia. Jatkovalmistelussa pykälän perusteluja tulee täydentää. Lisäksi olisi syytä arvioida, edellyttääkö säännös julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamista. Hankintalainsäädäntö kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan.

Jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Hallinto-oikeuden päätöksestä saa hallintolainkäyttölain 9 §:n mukaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituslupajärjestelmän käyttöala korkeimmassa hallinto-oikeudessa on vähitellen laajentunut ja sen on tarkoitus laajentua edelleen. Korkeimman hallinto-oikeuden roolia kehitetään ohjaavia linjaratkaisuja antavan ennakkopäätöstuomioistuimen suuntaan. Oikaisuvaatimuksen käyttäminen muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena puoltaa osaltaan valituslupajärjestelmää. (ks. tarkemmin Lainkirjoittajan opas, osa 12.13.2).

Ehdotetun VI osan 1 luvun 8 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden luvun 2 §:ssä tarkoitettuun luvan peruuttamista koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Tämä tarkoittaisi suoraa jatkovalitusmahdollisuutta. Hallinto-oikeuden muihin päätöksiin saisi hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Esityksen jatkovalmistelussa on valituslupamenettelyn käyttö ulotettava koskemaan myös mainittuja luvan peruuttamista koskevia päätöksiä. Periaatteita arvion tekemiseksi on esitetty oikaisuvaatimuksen ja valitusluvan käyttöalan laajentamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 230/2014 vp) ja perustuslakivaliokunnan siitä antamassa lausunnossa (PeVL 55/2014 vp). Jos valituslupamenettelyn käyttämisen kyseisessä asiassa ei katsota olevan mahdollista, ratkaisu tulisi ainakin perustella.

Päätös luvan myöntämisestä

Ehdotetun VI osan 1 luvun 6 §:n 4 momentissa (ammattipätevyyskortti) ja 9 §:ssä (henkilölupa) säädetään luvan myöntämisestä hakemuksenmukaisesti siten, että hakijalle ei anneta muuta päätöstä eikä valitusosoitusta. Menettelyn on arvioitu olevan mahdollinen sillä edellytyksellä, että lupaan ei aseteta ehtoja tai rajoituksia (vrt. ajokorttilaki 386/2011, 95 § 2 mom.). Säännöksiä on tältä osin täsmennettävä ja niiden perusteluja täydennettävä. Ammattipätevyyskortin myöntämistä ja sen peruuttamista koskevan päätöksen täytäntöönpanoa koskeva säännös sisältyy pykälään, joka on otsikoitu Muutoksenhaku hallinto-oikeuteen. Koska säännöksessä ei ole kysymys muutoksenhausta, sen siirtämistä toiseen kohtaan tulisi harkita. Samantyyppinen säännös henkilöluvan myöntämisestä on omana pykäläänään. Muutoksenhakusäännösten loogisen rakenteen kannalta olisi hyvä, jos samantyyppisen säännökset ryhmiteltäisiin samoin.

Ahvenanmaa

Esitysluonnoksen kohta ”Esityksen suhde Ahvenanmaan itsehallintoon” on puutteellinen. Siitä tulisi myös käydä ilmi, että Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 21 kohdan mukaan teitä ja kanavia, tieliikennettä, raideliikennettä, veneliikennettä ja paikallisen meriliikenteen väyliä koskevat asiat ovat Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita. Lain 27 §:n 13 ja 14 §:n mukaan kauppamerenkulkua ja kauppamerenkulun väyliä sekä ilmailua koskevat asiat ovat sen sijaan valtakunnan toimivallassa. Esitysluonnoksessa (s.115) viitataan siihen, että maakunnan hallitus huolehtii eräistä lentoliikenteeseen kuuluvista hallintotehtävissä. Viittaus-ta olisi täydennettävä maininnalla siitä, että nämä tehtävät on itsehallintolain 32 §:ssä tarkoitettulla sopimusasetuksella siirretty maakunnan hallitukselle.

Lakiehdotuksen pykälissä on mainintoja Ahvenanmaasta. Ahvenanmaan maakuntaa ei lähtökohtaisesti pidä mainita laissa lainkaan, jos säädettävä asia on itsehallintolain mukaan valtakunnan toimivaltaan kuuluva, eikä kyse ole Ahvenanmaata koskevista erityissäännöksistä tai poikkeussäännöksistä (ks. tarkemmin Lainkirjoittajan opas, osio 5.4).

Esitysluonnoksesta on itsehallintolain 28 §:n 2 momentin mukaisesti kuul-tava Ahvenanmaan maakunnan hallitusta. Lisäksi olisi suotavaa kuulla myös Ahvenanmaan valtionvirastoa, joka vastaa Ahvenanmaalla eräistä valtakunnan toimivaltaan kuuluvista tieliikennelupa-asioista.

Säädösteknisiä huomioita

Esitysluonnoksen tavoitteena on keventää sääntelyä sekä yhdistää use-ammassa voimassaolevassa laissa olevat säännökset yhteen lakiin. Oikeusministeriö muistuttaa, että sääntelyn keventäminen ei kuitenkaan saa johtaa sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta poikkeamiseen

eikä esimerkiksi laintasoisen sääntelyn siirtämiseen asetuksiin tai määräyksiin (kuten PeVL 46/2016 vp).

Esitysluonnos sisältää runsaasti asetuksen- ja määräyksenantovaltuuksia. Kaiken kaikkiaan kaikki asetuksen- ja määräyksenantovaltuudet tulisi käydä läpi ja tarkistaa, onko ehdotettu säädöstaso oikea ja sisältävätkö valtuudet ainoastaan määräyksen tai asetuksen tasolle kuuluvia seikkoja sekä onko niistä asianmukaiset perussäännökset laissa. Huomio kiinnittyy erityisesti seuraaviin asetuksen- ja määräyksenantovaltuuksiin: II osa 4 luku 5 §:n 3 momentti, II osa 8 luku 6 §, II osa 13 luku 6 § 3 momentti, IV osa 1 luku 8 §, IV osan 2 luvun 3a §:n 3 momentti, IV osa 3 luku 1 § 3 momentti ja 2 § 3 momentti, IV osa 2 luku 3 a § 3 momentti.

Luonnoksen II osan 8 luvun 3 §:n 4 momentin mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto voi antaa tarkemmat määräykset oppilaitokselle ja kouluttajalle asetettavista vaatimuksista ja kouluttajien kelpoisuusvaatimuksista. Vastaavista asioista ehdotetaan 11 luvun 1 §:ssä säädettäväksi valtioneuvoston asetuksella, joka olisi tässäkin oikeampi.

Lentomiestien henkilöluvan voimassaolosta ei tulisi säätää vain Liikenteen turvallisuusviraston määräyksellä (II osa, 13 luku 2 § 5 momentti).

VI osan 1 luvun 6 §:n 3 momentissa viitataan ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin. Sen nimistä lakia ei ole olemassa.

II osan 4 luvun 12 § on otsikoitu yrittäjäkuljettajan työajan valvonta. Luvusta sekä kyseisestä pykälästä puuttuu sääntely siitä, mikä taho valvoo työaikaa.

Rangaistussäännös on syytä sijoittaa omaan pykäläänsä (VI osa 2 luku) siten, että pykälän otsikko vastaa rikosnimikettä. 1 §:n 2–4 momentteihin ehdotetut siis omiin pykäliinsä, samoin 3 §:n 2–4 mom. ja 7 §. Vaihtoehtoisesti tunnusmerkistöjä voi yhdistää saman nimikkeen alle, muttei kuitenkaan useita rikosnimikkeitä samaan pykälään. Oikeusministeriö toimittaa myöhemmin lausuntonsa esitysluonnoksen rikosoikeudellisista seikoista.

Sääntelyn selkeydessä on monin paikoin parantamisen varaa. Pykälien sijoittelu luvuissa sekä momenttien sijoittelu yksittäisissä pykälissä vaikuttaa paikoin hyvin epäjohdonmukaiselta. Lisäksi monin paikoin pykälien yksityiskohtaiset perustelut ovat ainoastaan pykälätekstin toistoa, mitä ei voida pitää asianmukaisena, ja osittain ne puuttuvat kokonaan (ks. asianmukaisista yksityiskohtaisista perusteluista Hallituksen esitysten laatimishjeet, s. 19–20). Asianmukaisten rinnakkaistekstien sekä yksityiskohtaisten perusteluiden osittainen puuttuminen vaikeuttavat huomattavasti lausunnon antamista (ks. Hallituksen esitysten laatimishjeet, s. 25–26).

Oikeusministeriö muistuttaa liikenne- ja viestintäministeriötä toimittamaan esitysluonnoksensa hyvissä ajoin laintarkastukseen.

Lopuksi

Oikeusministeriö muistuttaa lausuntopalvelu.fi -sivustosta ja suosittelee, että myös liikenne- ja viestintäministeriö käyttäisi palvelua lausuntoja vastaisuudessa pyytäessään.

osastopäällikkö, ylijohdaja



Sami Manninen

erityisasiantuntija



Heini Färkkilä