

Asia: LVM/2394/03/2017

## **Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

### Hallituksen esitys

#### **Yleiset kommentit hallituksen esityksestä**

-

#### **Yleisperustelut**

-

#### **Yksityiskohtaiset perustelut**

-

### Lakiehdotukset

#### **Laki Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi**

-

#### **Laki aluevalvontalain muuttamisesta**

-

#### **Laki alusliikennepalvelulain muuttamisesta**

-

#### **Laki liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta**

-

#### **Laki meripelastuslain muuttamisesta**

-

## Laki rautatielain muuttamisesta

-

## Muut esitykseen sisältyvät lakiehdotukset

-

## Muita huomioita ja kommentteja

### Muut mahdolliset huomiot

FI.PLM.2018-250

135/00.99.00/2017

Lausuntopyyntö LVM/2394/03/2017, 21.12.2017

Liikenne- ja viestintäministeriö on viiteasiakirjalla pyytänyt puolustusministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausunto on valmisteltu yhteistyössä pääesikunnan kanssa.

### 1 Yleistä valmistelusta

Puolustushallinnon asiantuntijat ovat osallistuneet hallituksen esityksen valmisteluun yhtiöryhmän jäsenenä sekä kuultavina. On myös järjestetty epävirallisia valmistelukokouksia, joissa puolustushallinnon edustajat ovat esittäneet näkemyksiään lausunto-kierroksella olevaan kokonaisuuteen liittyvistä säännös- ja perusteluluonnoksista.

Puolustushallinto on pyrkinyt liikenne- ja viestintäministeriön tukena etsimään keinoja lainsäädäntöehdotusten muokkaamiseksi sellaisiksi, että suunnitellut muutokset heikentäisivät mahdollisimman vähän maanpuolustuksen toimintaedellytyksiä, varautumista, valmiutta sekä viranomaistehtävien hoitamista.

Uudistuksen suunniteltu toteutusaikataulu, jonka mukaan esimerkiksi lait on tarkoitus saada voimaan 1.1.2019, on kireä. Ensimmäiset luonnokset hallituksen esityksistä syntyivät myöhäisessä vaiheessa ja niitä on jouduttu työstämään pikaisella aikataululla puolustushallinnossa. Perustelut ovat edelleen puutteellisia.

Lausuntokierroksen aikana 19.1.2018 liikenne- ja viestintäministeriö toimitti puolustusministeriölle toisen lausuntopyynnön samaan kokonaisuuteen liittyen (luonnos hallituksen esitykseksi laiksi Liikenne- ja viestintäviraston perustamisesta, Liikennevirastosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi, LVM/891/03/2017).

Riittävän kattavia arviointeja muutoksen vaikutuksista ei ole. Siksi vaikutuksia on mahdotonta luotettavasti tässä vaiheessa ennakoida. Kun yhtiömallin toteuttamisen edellyttämien toimenpidetarpeiden tarkastelu on saatu päätökseen, tulisi vaikutukset ja riskit arvioida huolellisesti. Lopullisen vaikutus- ja riskiarvioinnin tulee sisältää vertailu nykyiseen toteuttamistapaan. Esitysluonnoksen sivulla 15-17 tehty tarkastelu ei vielä riitä vertailuksi.

Ehdotetulla muutoksella on laaja-alaisia vaikutuksia valmiuteen ja varautumiseen sekä näiden edellyttämään viranomaistoimintaan ja -yhteistyöhön. Uudistuksen vaikutusten hallitseminen edellyttää poikkihallinnollista yhteistyötä. Tässä vaiheessa on selvää, että yhtiömalli on puolustushallinnon kannalta hyvin järjestettynäkin heikennys nykytilaan. Suomalainen viranomaisyhteistyö kokonaisturvallisuuden varmistamiseksi on maailman-laajuisesti arvostettu ja tunnustettu. Nykyisen järjestelmän vahvuudet vastavuoroisuudesta ja virka-avun antamisesta eivät ole kattavillakaan järjestelyillä toteutettavissa yhtä laajasti toimittaessa yhtiön kanssa.

## 2 Julkisen vallan käytöstä

Esitysluonnoksen luvussa 4 (Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys) on pyritty arvioimaan kokonaisuutta perustuslain 124 §:n kannalta. Pääpaino arvioinnissa on rajan-vedossa suhteessa vain viranomaisille kuuluvaan merkittävän julkisen vallan käyttöön. Luonnoksessa on myös mainittu perustuslain 124 §:n ensimmäinen virke, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä hallinto-tehtävän yksityiselle antaminen vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Perustuslain 124 §:ssä säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. 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 antaa vain viranomaiselle. Hallinto-tehtävien antaminen muille kuin viranomaisille on siten rajoitettua, ja järjestelyn tulee perustua lakiin. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei voida antaa vi-ranomaiskoneiston ulkopuolisille. Perustuslain suomaa delegointivaltuutta tulee tulkita ahtaasti.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnokset sisältävät tehtäviä, jotka sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä ja joita ei näin ollen ei voida siirtää perustettavalle yhtiölle. Jos muutoksia halutaan tehdä esimerkiksi toiminnan tehostamiseksi, on ensisijaisesti harkittava tehtävien siirtämistä toiselle viranomaistoimijalle.

Käytännössä esitysluonnoksen säätämisyjärjestysosiossa ei ole selkeästi kerrottu, millä perusteilla tehtävien antaminen yhtiön hoidettaviksi täyttää perustuslain vaatimuksen tehtävien siirtämisen

tarpeellisuudesta niiden tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Kun ehdotetun sääntelyn mukaisten tehtävien hoito viranomaistyönä on toiminut hyvin, olisi aiheellista perustella myös, miksi tehtävien hoitamisen antaminen yhtiölle on tarpeellista perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuuskriteerin valossa. Pelkästään taloudelliset, kustannussäästöihin liittyvät perusteet eivät yksinään täyttäne perustuslain 124 §:ssä asetettuja edellytyksiä tässä suhteessa.

Esitysluonnoksessa (s. 82) on arvioitu muun muassa alusliikenteen tilapäisen ohjauksen antamista alusliikennepalvelujen tarjoajalle alusliikennepalvelulain 17 §:n 3 momentissa ehdotetuilla tavoin. Esityksen mukaan ”toimivallan myöntäminen rajoitetuissa tapauksissa VTS-palvelutarjoajille olisi tarkoituksenmukaista yleisen turvallisuuden yllä-pitämiseksi”. Kyse ei tässä kuitenkaan ole sen arvioimisesta, onko tehtävän antaminen yksityiselle ylipäätään tarkoituksenmukaista vaan siitä, mitä toimivaltaa palvelun tarjoaja ja tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsee. Ehdotetun kaltaisen säännöksen arvioinnissa tulisi ennen kaikkea arvioida sitä, missä kulkee perustuslain mukaan vain viranomaisille kuu-luvan, merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävän tehtävän raja. Sen arvioinnissa ei ole erityisen relevanttia se, tuntee palvelujen tarjoaja luonnoksessa (s. 82) mainituilla tavoin hyvin alueensa olosuhteet ja onko sillä kokemusta alueen aiheuttamasta vaarasta alusliikenteelle.

Kokonaisuutena ainakin säätämisyhteistyösosion perusteella jää tässä vaiheessa epäselväksi, miten ehdotettu järjestely täyttää perustuslain 124 §:ssä säädetyn valtiosääntö-oikeudellisen tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen.

Liikenne- ja viestintäministeriön valmistelijat ovat ilmoittaneet puolustusministeriölle hankkivansa erillisen oikeudellisen arvion, jossa otetaan kantaa muun muassa siihen, mitkä tehtävät ovat siirrettävissä yhtiölle perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Luku 4 täydentynee tuon selvityksen myötä.

### 3 Uudistuksen kustannusvaikutukset muille viranomaisille

Puolustushallinnon ja liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalojen virastojen yhteistyö on mittavaa ja perustunut pitkälti viranomaisen varautumisvastuuseen, vastavuoroisuuteen, vastikkeettomuuteen ja yhteiskunnan kokonaisuuteen. Tästä johtuen myös virastojen tekemät yhteistyösopimukset ovat olleet pääosin puiteluontoisia. Ne eivät sisällölliseltä tarkkuudeltaan vastaa eikä niiden tarvitse vastata kaupallisia sopimuksia, joissa kaikki tuotteet on hinnoiteltu, ja kaikista, mistä ei nimenomaan sovittu tai edes voitu sopia etukäteen, laskutettaisiin luonnollisesti erikseen.

Tehtävien siirtyessä osin virastolta yhtiölle, toteutettaisiin hallinnonalojen välinen yhteistyö ministeriöiden välisten neuvotteluiden perusteella siten, että sopimukset tehtäisiin virastojen välillä. Näin ollen liikenne- ja viestintäministeriön alainen virasto vastaisi edelleen viranomaisyhteistyön edellyttämän tilaustoiminnan kustannuksista, eikä laskutettava asiakas olisi puolustushallinto.

Puolustusministeriö pitää tätä perusasetelmaa mahdollisena, mutta toteaa, että kaupallisessa ympäristössä sopimisen tulee olla huomattavasti nykyistä tarkempaa ja täsmällisempää. Tämä vaatii merkittävästi resursseja, jotta palvelujen tilaaja olisi todella osaava asiakas. Vastaavasti tilaajalla tulee olla resursseja sen valvomiseksi, että kaupallinen palveluntuottaja todella toimittaa tilatut palvelut sovitulla tavalla. Kaikki nämä seikat aiheuttavat valmisteluvaiheessa tarpeen laajan selvitystyölle yhteistyön yksityiskohtaisten tuotosten selvittämiseksi. Tätä yhteistyötä sopimusten päivittämiseksi ja nykytuotteiden kartoittamiseksi on tarpeen jatkaa.

Puolustusministeriö katsoo, että yhtiölle asetettavista viranomaisyhteistyövelvoitteista tulisi säätää lailla mahdollisimman tarkasti. Lisäksi tulisi lailla säätää, että lakisääteisen yhteistyön toteuttamisen

kustannuksista vastaisi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala. Edelleen todetaan, että ehdotettuun alusliikennepalvelulain 24 §:ään ja ehdotukseen liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi (IIA osan 1 luvun 8 §) sisältyy viranomaisten velvollisuus avustaa yhtiötä vastikkeetta tietyissä tilanteissa. Avustaminen tulisi määritellä yksityiskohtaisemmin, nykyinen kirjaus jättää liikaa tulkinnan-varaa. Lisäksi vastikkeettomien suoritusten antaminen liiketoimintaa harjoittavalle osakeyhtiölle vääristäisi sen tulosta ja loukkaisi toimialan kilpailuneutralitettia. Virka-apu on selkeästi viranomaisten välistä ja muu avustaminen tulee rajata välittömiin ja vakaviin turvallisuutta uhkaaviin tilanteisiin. Mikäli todella on tarkoitus antaa vastikkeettomia suorituksia yhtiölle, olisi toimittava valtion maksuperustelain (150/1992) tai erillisen harkinnan mukaan.

#### 4 Omaisuuden siirto yhtiölle

Alusliikennepalvelun osalta VTS-infrastruktuurin siirtämistä kokonaisuudessaan liikennevirastolta perustettavalle yhtiölle ei ole perusteltu riittävästi. Vaihtoehtoa, jossa yhtiö keskittyisi vain operatiivisen päivystystyön palvelujen tuottamiseen ilman, että käyttö-omaisuutta siirrettäisiin yhtiön omistukseen, ei hallituksen esityksessä ole käsitelty kuin pintapuolisesti. Ylipäänsä VTS-toimintojen irrottaminen meritilannekuvakokonaisuudesta on epätarkoituksenmukaista ja voi heikentää nykyisenkaltaista sujuvaa yhteistyötä ja edelleen turvallisuutta ja luotettavuutta VTS-toimintojen hoitamisessa.

#### 5 Tiedon hallinta

Merkittävänä riskinä yhtiöittämisessä pidetään tiedon omistajuutta ja salattavuutta. Nykyisessä yhteistyössä käsiteltävä tieto ei ole juuri miltään osin julkista, eikä voida edellyttää, että yhtiö saisi käyttöönsä rajoittamattomasti turvaluokiteltua tietoa nykyisenkaltaisen viranomaistoimijan tapaan. Yhtiön oikeus saada tietoa viranomaiselta ei voi olla subjektiivinen oikeus, vaan tiedon omistajalla tulee kaikissa tilanteissa olla oikeus päättää tiedon luovuttamisesta.

Puolustusministeriö korostaa, että nykytilaa vastaavasti puolustusvoimilla tulee jatkos-sakin säilyä oikeus luovuttaa alusliikennepalvelun tuottamaa tietoa kolmannelle osapuolelle myös ilman alusliikennepalvelun tarjoajan suostumusta.

Myös tieliikennepuolella tilanne on sama. Ehdotuksessa liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi (IIA osan 2 luvun 1 §) mainitaan, että liikenteen ohjaus- ja hallinta-palvelujen tarjoajayhtiöllä on oikeus saada tietoja, jotka ovat välttämättömiä sen laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Puolustusministeriö edellyttää, että puolustusvoimilla säilyy jatkossakin mahdollisuus päättää yhtiölle luovutettavasta tiedosta.

## 6 Tilannekuva

Puolustushallinto pitää erittäin tärkeänä, että ainutlaatuinen meritilannekuvan muodostamista koskeva METO-kokonaisuus säilytetään uudistuksessa. METO on tuottanut säästöjä esimerkiksi koordinoituilla investoinneilla. Vuonna 2004 tehdyn 10-vuotisraportin mukaan saavutetut säästöt METO-viranomaisilla ovat olleet yhteensä noin 30 - 50 miljoonaa euroa ja vuosittainen kustannussäästö huoltokustannuksissa noin 2 miljoonaa euroa valtiokonsernitasolla.

Keskiössä on myös METO:on liittyvä tieto ja sen omistajuus ja salattavuus, sillä yhteistyössä käsiteltävä tieto ei juuri miltään osin ole julkista. Haasteeksi tulevat käytännön asiat kuten vikaantuneiden laitteiden korjaaminen. Huolena on myös, että kustannukset nousevat.

Se, että meritilannekuvaa, joka on osin kansainvälisenä yhteistyönä toteutettu, jaettaisiin jatkossa myös yritykselle, voi olla haasteellista. Tiedon omistajuus ei ole yksin suomalaisten viranomaisten, vaan kyse on myös toisen valtion osittain omistamasta tiedosta, jota Suomen viranomaisella on oikeus käyttää osana aluevalvontatoimintaa. Tiedon jakaminen yritykselle voi vaikuttaa toisten valtioiden haluun kehittää tämän tyyppistä yhteistyötä Suomen kanssa.

Tällä hetkellä METO:sta ei ole laissa tai asetustasolla säädetty vaan toiminta perustuu sopimuksiin. Uudistuksessa METO-yhteistyön jatkuminen tulisi varmistaa myös siten, että tehtäväkokonaisuutta ei voisi rikkoa.

Tieliikenteen tilannekuvayhteistyön osalta todetaan, että nykyisellään puolustusvoimat hyödyntää laajasti liikenneviraston turvavalvomon ja liikennekeskusten muodostamaa tilannekuvaa ja toimintojen yhtiöittäminen voi johtaa nykyisenkaltaisen yhteistyön mahdollisuuksien heikkenemiseen. Turvavalvomolla ei ole roolia varsinaisessa liikenteenohjauksessa, joten tulisi tarkastella mahdollisuutta jättää se kokonaan yhtiöittämisen ulkopuolelle. Puolustusvoimien ja liikenneviraston välinen yhteistyö toimii nykyisellään erittäin hyvin ja huolena on, että uudistus heikentää yhteistyön tasoa, kun mu-kaan tulee liiketaloudellisin tavoittein toimiva yhtiö.

Esille halutaan tuoda myös huoli meritilannekuvan laadusta. Nykyinen viranomaisyhteistyömalli on ollut hyvin toimiva. Mikäli yhtiöittämiseen päädytään, se ei saa johtaa pidemmälläkään aikavälillä tilannekuvan heikkenemiseen. Vastaava haaste voi tulla eteen myös valvontalaitteiston ylläpidon osalta. Turvallisuusriskit on pyritty minimoi-maan yhtiöittämisen valmistelutyössä, mutta siitä huolimatta yhtiöittäminen tulee väistämättä aiheuttamaan muutoksia toimintatapoihin ja riskien hallinta tulee puolustushallinnon arvion mukaan joka tapauksessa edellyttämään yhtiöltä lisäinvestointeja turvallisuuden varmistamiseksi. Tämän vuoksi esitetään, että alusliikennepalvelulakiin ja liikenteen palveluista annettavaan lakiin kirjattaisiin vaatimus tilannekuvan säilymisestä vähintään nykyisellä tasolla.

## 7 Varautuminen ja turvallisuus

Perustettavien yhtiöiden varautumisvelvoitteita on käsitelty lakien esitöissä hyvin suurpiirteisesti. Yhtiöiden varautumisvelvoitteista aiheutuvien kustannusten kattamisesta tulisi erikseen säätää lailla. Perusteluissa on todettu, että erityistehtäväyhtiö tuottaisi palveluita Puolustusvoimille, mutta puolustusministeriön näkemyksen mukaan puolustusvoimat ei ole yhtiön asiakas, vaikka käyttääkin edellä mainituin tavoin yhtiön tietoja ja palveluita. Yhtiöiden tulee tukea viranomaisia tiedoilla ja palveluilla ja osallistua valmiutta ylläpitäviin harjoituksiin.

Digitaalista murrosta käsitellään aineistossa ennen kaikkea sen tuomien uusien mahdollisuuksien kautta, mutta unohdetaan kokonaan digitalisaation myötä lisääntyvät riskit. Uusia uhkia tulee käsitellä objektiivisesti ja samassa laajuudessa kuin mahdollisuuksiakin.

Perustettava yhtiö kerää huomattavan määrän tietoa liikenteestä, meriliikenteen osalta myös tietoa valtionalusten toiminnasta. Toiminnan luonne huomioon ottaen, mukaan lukien yhtiöitä koskevat varautumisvelvoitteet, tulisi yhtiöille asettaa velvoite teettää henkilöstöstään turvallisuusselvityslain (726/2014) mukainen turvallisuusselvitys. Tältäkin osin todetaan, että uudistuksen läpivientiaika on poikkeuksellisen lyhyt. Yhtiön toiminnan tulisi käynnistyä jo 1.1.2019. Yritysturvallisuusselvityksen ja henkilöturvallisuusselvitysten laadinta tulee käynnistää ajoissa, jotta toiminnan käynnistäminen suunnitellussa ajassa on mahdollista. Tämä olisi syytä tuoda esiin lain esitöissä.

Tiettyjen operatiivisten tehtävien siirtyessä yhtiön hoidettaviksi siten, että organisaation palveluksessa olevat henkilöt ovat jatkossa työsuhteisia, tulee turvata riittävät henkilöstöresurssit myös mahdollisten työtaistelutoimenpiteiden uhatessa. Tämä koskee kaikkia liikennemuotoja. Ainakin osalla erityistehtäväyhtiön henkilöstöstä tulee olla vain rajoitettu oikeus työtaistelutoimiin, jotta operatiivisten tehtävien toteutus voidaan taata kaikissa tilanteissa. Asiaan tulisi ottaa kantaa vähintään periaatetasolla lakien esitöissä.

## 8 Tien- ja radanpidon varautuminen

Puolustusvoimien tarpeet poikkeusolojen tiestön käyttöön liittyen (tienpidon tukipyynnöt, maantietukikohdat, taitorakenteet/panostilat, vara- ja apusiltakalustot, tiestön käytön rajoittaminen) sekä niihin liittyvä harjoittelu, suunnittelu ja valmistelu tulee säilyttää viranomaistasolla. Puolustusvoimilla tulee säilyä mahdollisuus vaikuttaa ratakapasiteetin jakoon poikkeusoloissa. Lisäksi Puolustusvoimien kannalta tärkeät lastauslaiturit ja vähäliikenteiset rataosuudet tulee säilyttää. Myös poikkeusolojen väestönsiirroista vastaavien viranomaisten tarpeet poikkeusolojen tiestön käyttöön liittyen sekä niihin liittyvä harjoittelu, suunnittelu ja valmistelu tulee säilyttää viranomaisella.

## 9 Omistuspohja

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustettavien yhtiöiden omistus-pohjaa ei ole lakiehdotuksissa rajoitettu. Riskiksi voi muodostua yhtiöiden omistuspohjan laajeneminen ajan kuluessa siten, että se johtaa toimintojen turvallisuuden kokonaisvaltaiseen heikkenemiseen. Yleinen viittaus valtion omistajaohjausta koskevaan lainsäädäntöön ei riitä vaan asiasta tulisi säätää yksityiskohtaisemmin.

## 10 Yksityiskohtaisia havaintoja

Alusliikennepalvelulain ehdotettu 17 § ja vastaavasti ehdotetun lain liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi IIA osan 2 pykälän 2 momentti sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä, koska yhtiöille tulisi esityksen mukaan oikeus sulkea väylä tai tiestön osa (esimerkiksi tunneli) jopa vuorokauden ajaksi. Puolustusministeriö katsoo, että näin pitkäksi ajaksi annettava oikeus mainittuihin toimenpiteisiin on sellaista merkittävää julkisen vallan käyttöä, joka voi kuulua vain viranomaiselle.

Kyseisiä lainkohtia esitetään muutettaviksi siten, että päätöksentekijänä näissä tilanteissa toimisi aina Liikennevirasto, jolla olisi 24/7 päivystys. Päivystysvelvoite tulisi kirjata vähintään esitöihin. Näin ollen yhtiöille voisi antaa oikeuden tehdä itsenäisiä sulkemispäätöksiä korkeintaan muutamien tuntien ajaksi, jolloin ne rajoittuisivat kiireellisiin tilanteisiin.

Liikenne- ja viestintäministeriön valmistelijoille toimitetaan sähköpostitse teknisiä tarkennusehdotuksia.

Lisätietoja asiasta antavat puolustusministeriössä yksikön päällikkö Matias Warsta (matias.warsta(a)defmin.fi, p. 0295 140 450 ja vanhempi hallitussihteeri Jenni Herrala (jenni.herrala(a)defmin.fi, p. 0295 140 072).

Kansliapäällikkö      Jukka Juusti

Vanhempi hallitussihteeri      Jenni Herrala

Herrala Jenni  
Puolustusministeriö - Hallintopoliittinen osasto, lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö