

Lausunto

16.6.2023

VN/7644/2023
VN/7644/2023-OM-5

Liikenne- ja viestintäministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta. Esityksellä olisi tarkoitus ehdottaa muutettavaksi liikenteen palveluista annettu lakia (liikennepalvelulaki 320/2017) siten, että lakiin lisätäisiin sääntely rautatieasemien esteettömyystietopalvelusta ja laissa säädettäisiin, että valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin kunnallisten ja seudullisten viranomaisten toimivalta-alueista, kun ao. sääntely tällä hetkellä on laissa. Esitysluonnoksen liitteenä on asetusluonnos. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Rautatieasemien esteettömyystietopalvelu

Uudessa 154 a §:ssä säädettäisiin siitä, että Liikenne- ja viestintävirasto vastaisi asemien esteettömyystiedon keräämisestä, ylläpitämisestä ja tiedonvaihdosta (tietopalvelu). Tällä tavoin Liikenne- ja viestintävirasto nähtävästi määritettäisiin kansalliseksi vastuuviranomaiseksi EU-sääntelyn edellyttämällä tavalla.

Pykälän mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi hankkia tarvittavan tietopalvelun sekä siihen liittyvät välittömät tuottamis-, ylläpito- ja kehittämistehtävät liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:lta. Esityksessä tulisi arvioida, ovatko tietopalvelun ylläpito sekä siihen liittyvät välittömät tuottamis-, ylläpito- ja kehittämistehtävät kokonaisuudessaan tai osittain perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Mikäli arvioidaan ko. tehtävien olevan julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:n merkityksessä (kuten liikennepalvelulain muuttamisen yhteydessä jo aiemmin on tehty (HE 202/2020 vp, s. 84-89; LVM 18/2020 vp)), tulee esityksessä asianmukaisesti perustella perustuslakivaliokunnan perustuslain 124 §:ään liittyvä tulkintakäytäntö huomioiden, millä perusteilla julkinen hallintotehtävä olisi tarkoituksenmukaista antaa hoidettavaksi muulle kuin viranomaiselle, ja siten, ettei vaaranneta perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Toimivallasta säättäminen ja asetuksenantovaltuus

Voimassa olevan liikennepalvelulain 181 §:n 1 momentin mukaan EU:n nk. palvelusopimusasetuksessa tarkoitettuja tieliikenteen toimivaltaisia viranomaisia ovat toimivaltaiset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä 2 momentissa mainitut kunnalliset viranomaiset ja 3 momentissa mainitut seudulliset viranomaiset. Pykälän 2 momentissa on listattu useita kuntia nimeltä, samaten kuin 3 momentissa on listattu kuntayhtymiä ("seudulliset viranomaiset"), samalla määritellen minkä kuntien alueella ko. kuntayhtymä on toimivaltainen.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, että toimivaltaisen viranomaisen tulee ilmetä laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohtien samoin kuin

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

toimivallan siirtämisen edellytysten tulee ilmetä laista riittävän täsmällisesti (esim. PeVL 2/2012 vp s. 3, PeVL 32/2012 vp s. 6, PeVL 39/2016 vp s. 6, PeVL 19/2021 vp s. 4).

Huomattavaa tässä yhteydessä on, ettei kunnille säädetä laissa yleisesti toimivaltaa, eli mikä tahansa kunta ei lain mukaisesti ole toimivaltainen viranomaisen palvelusopimusasetuksessa tarkoitusti. Esitysluonnoksen perusteella 181 §:ssä ei vastaisuudessa enää säädettäisi yksityiskohtaisesti nimiä mainitsemalla siitä, mikä kunta tai kuntayhtymä on tietyllä alueella palvelusopimusasetuksessa tarkoitettu toimivaltainen viranomaisen. Sen sijaan on luonnosteltu säädettäväksi niin, että valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin kunnallisten ja seudullisten viranomaisten toimivalta-alueista.

Oikeusministeriö toteaa, että luonnostellussa muodossa toimivaltaisten kunnallisten ja seudullisten viranomaisten määrittely (toimivallan perustaminen jollekin tietylle kunnalle tai kuntayhtymälle) jäisi (liitteenä olevan asetusluonnoksenkin perusteella) valtioneuvoston asetuksen varaan ja olisi näin ollen perustuslain 2 §:n 3 momentin vastainen, kun lailla säätämisen vaatimus ei täytyisi, ts. koska laista ei enää ilmenisi yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti kulloinenkin toimivaltainen viranomaisen. Ei voida pitää riittävänä, että 181 §:n 1 momentissa yleisesti mainittaisiin, että palvelusopimusasetuksessa tarkoitettuja tieliikenteen toimivaltaisia viranomaisia ovat toimivaltaiset kunnalliset ja seudulliset viranomaiset. Tällainen ilmaisuhan ei kerro mikä nimenomaisesti on – elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskuksen ohella – toimivaltainen kunnallinen tai seudullinen viranomaisen, vaan toteaa ainoastaan (kehäpäätelmänä), että toimivaltainen viranomaisen on toimivaltainen viranomaisen.

Oikeusministeriö pitää sääntelyn perustuslainmukaisuuden kannalta välttämättömänä, että laista ilmenee yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti kulloinenkin toimivaltainen viranomaisen.

Lainsäädäntökäytännössä on katsottu valtioneuvostolle voitavan antaa päätösvaltaa esimerkiksi velvoittaa kuntia yhteistoimintaan ja myös esimerkiksi päätettäessä pelastustoimen alueista. Oikeusministeriön käsityksen mukaan nyt lausuttavana olevassa asiassa voitaisiin tarkastella – asetuksenantovaltuuden sijaan – sitä, että laissa säädettäisiin valtioneuvostolle toimivalta päättää valtioneuvoston päätöksellä erikseen tarkoitettujen toimivalta-alueiden laajuudesta (toimivaltaisen kunnan tai kuntayhtymän yhä ilmetessä laista).

Muita huomioita

1.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa tulisi arvioida luonnostellun sääntelyn suhdetta perustuslain 124 §:ään, sikäli kuin on kyse siitä, että julkinen hallintotehtävä annettaisiin ehdotettavan lain nojalla muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Mainitussa jaksossa olisi aiheellista kiinnittää huomiota myös perustuslain 2 §:n 3 momenttiin, kun on kyse toimivaltasäätelystä. Vaikuttaa myös siltä, että jaksossa nyt ”Asetuksenantovaltuus” – otsikon alle kirjoitetut jotkin kappaleet, joissa kerrotaan joukkoliikennepalvelujen järjestämisestä, eivät sinänsä liittyisi asetuksenantovaltuuteen.

2.

Esitysluonnoksesta saa käsityksen, että sen 154 a §:ssä tarkoitettuun rautatieasemien esteettömyys-tietopalveluun ei sisällytetä henkilötietoja, vaan kysymys on erityisesti PRM-YTE-asetuksen mukaisista infrastruktuuria koskevista teknisistä esteettömyystiedoista. Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 12) todetaan kuitenkin, että ”tietopalveluun voitaisiin jatkossa niin haluttaessa sisällyttää muitakin tietoja asemilta kuin ERSAD-esteettömyystiedot”. Henkilötietojen suojan näkökulmasta esitystä voisi selkiyttää se, jos siinä nimenomaisesti todettaisiin, ettei tietopalveluun sisällytetä henkilötietoja.

3.

Esityksessä viitataan lyhyesti yhdenvertaisuuteen, mutta sitä, miten esitys edistää yhdenvertaisuutta, ei perustella tarkemmin. Oikeusministeriö katsoo, että esitystä tulisi tarkastella suhteessa perustuslain 6 §:än ja YK:n vammaisyleissopimukseen.

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu LVM Liikenne- ja viestintäministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikkö Pekka Timonen
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
Ministerin erityisavustaja Anita Westerholm

VN/7644/2023-OM-5

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: