

Asiantuntijalausunto

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt minulta valtiosääntöoikeudellista asiantuntijalausuntoa asiassa, joka koskee luonnosta hallituksen esitykseksi laiksi Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausunnossa erityisesti tarkasteltavat oikeudelliset kysymykset on lausuntopyynnössä täsmennetty seuraavasti:

a) Rautatielaki 36 §, liikenteenohjaustehtävä

Kysymys: Liittykö rautateiden liikenteenohjaukseen valtion rataverkolla perustuslain 124 §:n valossa seikkoja, joiden vuoksi sitä olisi nykykäsityksen mukaan edelleenkin välttämätöntä pitää julkisena hallintotehtävänä ottaen huomioon, että rataverkolla ei (toisin kuin tieverkolla, vesiliikenteessä ja lentoliikenteessä) ole muita kuin rataverkon haltijan kanssa sopimussuhteissa olevia, saamansa ratakapasiteetin pohjalta toimivia rautatieliikenteen harjoittajia ja että rataverkon haltijan menettelyjen tasapuolisuutta markkinoiden toiminnan kannalta valvoo rautatiealan sääntelyelin?

b) Alusliikennepalvelulaki 16 §, alusliikennepalvelun ylläpito

Kysymys: Katsotaanko alusliikennepalvelun olevan perustuslain 124 §:n valossa sellainen julkinen hallintotehtävä, jota ei voida lain nojalla antaa yksityiselle toimijalle tehtäväksi?

c) Alusliikennepalvelulaki 17 §, alusliikenteen tilapäinen ohjaaminen erityistilanteissa

Kysymys: Voiko VTS-palveluntarjoaja tehdä perustuslain 124 §:n näkökulmasta ehdotetun 17.3 §:n mukaisia päätöksiä?

d) Alusliikennepalvelulaki 17 a §, kiello-oikeus

Kysymys: Voiko VTS-palveluntarjoaja toimia 17 a §:ssä mainitussa avustavassa roolissa perustuslain 124 §:n valossa?

e) Alusliikennepalvelulaki 21 § 3. mom., alusliikennepalveluun määrääminen

Kysymys: Voidaanko lailla antaa VTS-palveluntarjoajalle oikeus määrätä muita aluksia osallistumaan alusliikennepalveluun?

f) Alusliikennepalvelulaki 24 §, alusliikennepalveluntarjoajan avustaminen

Kysymys: Voidaanko lailla asettaa viranomaiselle velvollisuus avustaa VTS-palveluntarjoajaa?

Olen lausuntoa varten saanut käyttöni hallituksen esitysluonnoksen. Samoin käytettävissäni on ollut 30.11.2017 päivätty muistio hallituksen esityksen liitelaeista, muistio lausuntopyynnössä mainittujen säännösehdotusten keskeisestä sisällöstä sekä LVM:n sidosryhmätilaisuuden 24.11.2017 powerpoint-esitys virastouudistuksesta. Lisäksi minulle on 22.1.2018 toimitettu muokatut ehdotukset alusliikennepalvelulain 17 a § ja 24 §:ksi. Lausuntoni perustuu ensisijaisesti hallituksen esitysluonnokseen ja 22.1.2018 toimitettuihin muutosehdotuksiin, mutta olen käyttänyt muuta saamaani aineistoa täydentävänä taustatietoina.

Lausuntonani esitän seuraavan.

1. Esitysluonnoksen keskeinen sisältö ja asian valtiosääntöoikeudellinen merkitys

Hallituksen esitysluonnoksen (jäljempänä ”esitys”) tarkoituksena on siirtää Liikennevirastolla nykyisin olevat ja voimassaolevaan lainsäädäntöön perustuvat liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut uuden perustettavan valtio-omisteen ”erityistehtäväyhtiöksi”¹ luonnehditun osakeyhtiön hoidettavaksi. Yhtiön toimialana olisi 1 lakiehdotuksen 1 §:n mukaan meri-, rautatie- ja tieliikenteenohjaus ja –hallinta sekä siihen liittyvä tiedon keruu, hallinta ja hyödyntäminen. Erityistehtäväyhtiön tehtävistä säädettäisiin esitykseen sisältyvissä liitelaeissa.

Esityksen seurauksena liikennevirastoon todetaan jäävän väylänpitoon, lupamenettelyyn ja valvontaan liittyvät viranomaistehtävät, kun taas perustettavaan osakeyhtiöön siirtyisi runsaslukuinen joukko maantie-, rautatie-, ja vesiväyliä koskevia Liikenneviraston operatiivisia palvelutoimintoja. Siirtyvät tehtävät liittyisivät etenkin liikenteen tilannekuvan ylläpitoon, liikenteen sujuvuutta koskeviin ilmoitus- ja tiedotuspalveluun yleisesti ja häiriötilanteissa sekä tietojen antamiseen liikenneolosuhteista ja liikenteen sujuvuudesta.

¹ Erityistehtäväyhtiö ei liene varsinaisesti oikeudellinen käsite, minkä vuoksi yhtiön oikeudellinen luonne määräytyy sen yhtiömuodon ja sitä koskevan lainsäädännön perusteella. Koska erityistehtäväyhtiö perustetaan osakeyhtiömuotoisena, tulee sitä juridisesti arvioida ennen muuta osakeyhtiölaissa (624/2006) tarkoitettuna osakeyhtiönä. Kokonaan eri asia sitten on, että erityistehtäväyhtiön käsite voi olla hyödyllinen yleiskäsite kuvaamaan sellaista yhtiötä, jolle on erityislainsäädännössä säädetty erityisiä tehtäviä.

Lisäksi yhtiö voisi esityksen mukaan hoitaa eräitä liikenteen järjestelyyn liittyviä välttämättömiä tehtäviä sekä tehdä niihin liittyviä laissa lueteltuja tilapäisiä toimenpiteitä.

Kuten jo varsin seikkaperäisistä sääätämisyjärjestysperusteluistakin voidaan päätellä, esityksen valmistelussa on lähdetty siitä, että tällaista viranomaisilla olleiden tehtävien siirtämistä yksityisoikeudelliselle oikeushenkilölle – olkoonkin että kysymys olisi valtiomisteisesta yhtiöstä – tulee lähtökohtaisesti tarkastella perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuun julkisen hallintotehtävän antamisena muulle kuin viranomaiselle.

Mainitun perustuslain säännöksen perusteella julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslain 124 §:ssä asetetut vaatimukset tulevat siis arvioitavaksi, jos kyse on

a) julkisen hallintotehtävän siirtämisestä
(PL 124 §:n funktionaalinen, ts. toiminnallinen soveltamisedellytys)

b) muulle kuin viranomaiselle
(PL 124 §:n organisatorinen soveltamisedellytys)

Heti alkuun on syytä todeta, että pidän valmistelussa omaksuttua arviota sääntelyn kuulumisesta perustuslain 124 §:n soveltamisalan piiriin oikeana. Esitystä on perusteltua arvioida julkisen hallintotehtävän siirtämisenä muulle kuin viranomaiselle. Perustelen ensin tämän kannan.

1.1. Perustuslain 124 §:n organisatorinen soveltamisala ja perustettava erityistehtävayhtiö

Perustuslain 124 §:n organisatorisen soveltamisedellytyksen kannalta on tässä suhteessa ensinnäkin olennaista, että koska erityistehtävayhtiö perustetaan osakeyhtiömuotoisena, kyse on yksityisoikeudellisesta oikeushenkilöstä, jolle mahdollisesti annettavia julkisia hallintotehtäviä tulee arvioida perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla ”muulle kuin viranomaiselle” annettuina tehtävinä. Ehdotettu erityistehtävayhtiö ei toisin sanoen ole julkisyhteisön toimielin, vaikka sen koko osakekannan merkitsee lain mukaan valtio ja vaikka sen tehtävistä säädetään keskeisiltä osin laissa.

Asia ei muutu muuksi, vaikka perustuslain 124 §:n sanamuoto samoin kuin perustuslain esityötkin sinänsä vaikenevat valtionyhtiöiden asemasta suhteessa perustuslain 124 §:n soveltamisalaan. Perustuslain 124 §:n ydinfunktiona on nimittäin perustuslain esitöidenkin mukaan rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskooneiston ulkopuolelle. Samalla säännös vahvistaa sen virkamieshallintoperiaatteen edellyttämän lähtökohdan, jonka mukaan julkista valtaa käyttävät lähtökohtaisesti vain viranomaiset ja viranomaisien nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet (ks. HE 1/1998 vp).

Esimerkkeinä tällaisista muista kuin viranomaisia edustavista tahoina perustuslain esitöissä viitataan valtion liikelaitoksiin ja yksityisoikeudellisiin yhteisöihin. Esitöiden tällaiset lausumat liittyvät perustuslakivaliokunnan aikaisempaan käytäntöön, jossa valiokunta oli jo 1980-luvulta alkaen tarkastellut vastaavia tehtävien siirtoja nimenomaan poikkeuksina virkamieshallintoperiaatteeseen (Ks. PeVL 3/1987 vp sekä HE 1/1998 vp ja siinä viitatus PeVL 1/1994 vp, 7/1994 vp ja 15/1994 vp, sekä PeVL 47/1996 vp). Varsinaiseen viranomaiskoneistoon perustuslain 124 §:ssä tarkoitettussa merkityksessä perustuslakivaliokunta on sittemmin lukenut paitsi valtion ja itsehallintoyhdyskuntien normaaliin organisaatioon kuuluvat viranomaiset sekä sellaiset itsenäiset laitokset kuin Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos, myös kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja kunnallisen eläkelaitoksen tapaiset, lähtökohtaisesti kaikkien kuntien yhteiset erityistoimielimet. (ks. PeVL 22/2005 vp).

Perustuslakivaliokunta on edellä esitettyyn nähden johdonmukaisesti arvioinut valtio-omisteisille osakeyhtiöille annettavia julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:n kannalta. Varsin tuoreessa Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandia ja Business Finland -nimistä osakeyhtiötä koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta tarkasteli valtio-omisteiselle Business Finland Oy:lle annettua toimivaltaa tehdä valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna hallintotehtävän antamisena muulle kuin viranomaisena (ks. PeVL 50/2017 vp). Myös julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoimintaa koskevassa lausunnossa PeVL 8/2014 vp turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottamista tehtävien siirtoa valtio-omisteiselle Suomen Erillisverkot Oy -niminen osakeyhtiölle tai kyseisen osakeyhtiön tätä tarkoitusta varten erikseen perustamalle ja kokonaan omistamalle osakeyhtiölle arvioitiin PL 124 §:ssä tarkoitettujen tehtävien siirtämisenä muulle kuin viranomaiselle. Vastaavasti lausunnossa PeVL 2/2001 vp valtion erityisrahoitusyhtiölle, Finnvera Oyj:lle, annettavia vientitakuiden myöntämis- ja hallinnointitehtäviä arvioitiin niinkään PL 124 §:n tarkoitamana julkisten hallintotehtävien antamisena muulle kuin viranomaiselle.

Tulkintaa siitä, että valtio-omisteisiä osakeyhtiöitä tulee pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina muina kuin viranomaisina vahvistaa luonnollisesti sekin, että valiokunta on perustuslakiuudistuksen jälkeenkin tarkastellut valtion ja kuntien liikelaitoksille annettavia julkisia hallintotehtäviä muulle kuin viranomaisella annettavina tehtävinä. Esimerkiksi lausunnossa PeVL 47/2005 vp sittemmin osakeyhtiöksi muuttuneelle ilmaisulaitokselle osoitettuja lennonvarmistuspalvelutehtäviä tarkasteltiin julkisina hallintotehtävinä, joiden antamista Ilmailulaitokselle liikelaitoksena tuli arvioida perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisten hallintotehtävien antamisena muulle kuin viranomaiselle. (ks. myös PeVL 27/2014 vp).

Esityksessä perustettavaksi ehdotettu valtio-omisteinen osakeyhtiö on edellä esitetyllä perusteella valtiosääntöoikeudellisessa mielessä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu muu kuin viranomainen. Sellaisena sille voidaan antaa julkisia hallintotehtäviä, kunhan asiassa noudatetaan perustuslain 124 §:n vaatimuksia.

1.2 Perustuslain 124 §:n toiminnallinen soveltamisala ja liikenteenohjauspalveluiden antaminen muulle kuin viranomaiselle

Pidän myös toiminnalliselta kannalta perusteltuna lähteä siitä, että tehtävien perustettavalle yhtiötä siirtoa on syytä arvioida lähtökohtaisesti perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisen hallintotehtävän siirtämisenä muulle kuin viranomaiselle. Liikennevirastolla nykyisin olevat liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut muodostavat sellaisen kokonaisuuden, jota on yleisesti ottaen perusteltua pitää julkisena hallintotehtävänä.

Perustuslain esitöissä omaksutun ja edelleen pätevän lähtökohdan mukaan ”julkisella hallintotehtävällä viitataan nimittäin perustuslaissa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.”(HE 1/1998 vp, s. 179). Tätä yleistä lausumaa on oikeuskirjallisuudessa pidetty ilmauksena siitä, että julkisen hallintotehtävän käsite on tarkoitettu tulkittavaksi laajasti.² Jo perustuslain esitöiden perusteella on esimerkiksi pääteltävissä, että julkisten palvelutehtävien hoitaminen kuuluu säännöksessä tarkoitettujen julkisten hallintotehtävien piiriin.³ Nyt tosin kyse on tietyllä tavalla erityislaatuisesta julkisesta palvelutehtävästä, joka ei liity niinkään yksilöllisesti tarjottaviin hyvinvointipalveluihin, vaan pikemminkin yleisesti saatavilla oleviin infrastruktuuripalveluihin. Tällaisia leimallisesti suoritettavaan hallintoon liittyvät infrastruktuuripalvelut on toisinaan oikeuskirjallisuudessa määritelty muiksi kuin julkisiksi hallintotehtäviksi.⁴ Perustuslakivaliokunnan käytännössä lähtökohta on kuitenkin ollut toinen: nyt esillä olevan kaltaiset laajat, mm. julkiseen liikenteeseen ja jätehuoltoon liittyvät infrastruktuuripalvelut on nimenomaisesti luettu laajasti ymmärretyn julkisen hallintotehtävän piiriin kuuluviksi.⁵

Perustuslain lähtökohtana on siis laajasti tulkittava julkisten hallintotehtävien käsite. Sen paremmin esitöistä kuin perustuslakivaliokunnan käytännöstäkään ei ole löydettävissä selkeitä yleisiä kriteereitä sille, millaisia tehtäviä tulee arvioida perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä ja minkä tyyppiset tehtävät jäävät muun tyyppisinä tehtävinä säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Oikeastaan ainoa perustuslain esitöistä suoraan johdettava merkittävä raja julkisen hallintotehtävän käsitteen sisällölle liittyy valtiollisten perustehtävien erotteluun: Lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä ei voida pitää säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä. Tämän ulkopuolelle jäävä osaa julkisen vallankäytön eri muodoista ja ylipäättään hallinnollisista tehtävistä voidaan kuvata sekä laajaksi että rajoiltaan jossain määrin täsmentymättömäksi.

Julkisen hallintotehtävän valtiosääntöoikeudellisia kriteereitä joudutaan niin ollen hakemaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä ja niissä käsiteltyjen tilanteiden

² Ks. Marietta Keravuori-Rusanen, Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, s. 160 Edita 2008.

³ Ks. HE 1/1998 vp, jossa julkisten palvelutehtävien hoitaminen mainitaan esimerkkinä tehtävistä, jotka voidaan siirtää muulle kuin viranomaiselle myös ”lain nojalla”, vaikka tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan olisikin myös tällöin perustuttava lakiin.

⁴ Ks. mm. Raija Huhtanen, Sosiaali- ja terveydenhuollon yksityiset ostopalvelut ja perustuslain 124 §, s.133. Teoksessa Juhlakirja Teuvo Pohjolainen 1945 . 14/10 – 2005. Joensuu 2005.

⁵ Ks. myös PeVL 58/2010 vp (Kunnan jätehuoltotehtävät muodostavat laajan kokonaisuuden, jota pidetään PL 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä) ja PeVL 47/2005 vp (Lennonvarmistuspalvelut laajasti ymmärrettyinä julkisia hallintotehtäviä).

tyypittelyistä. Julkisine hallintotehtävinä voidaan tämän perusteella pitää paitsi yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaa päätöksentekoa (ks. mm. PeVL 50/2017, PeVL 26/2017 vp) vp), ainakin lupa- ja rekisterihallintoon (ks. mm. PeVL 6/2013 vp ja PeVL 48/2010 vp), valvontaan ja tarkastuksiin (ks. mm. PeVL 48/2016 vp, PeVL 39/2016 vp), hallinnolliseen sääntelyvaltaan (ks. esim. PeVL 7/2012 vp ja PeVL 70/2002 vp), julkistalouden toimeenpanoon, suojeluluontoisiin ja turvallisuutta edistäviä (ks. mm. PeVL 52/2006 vp, PeVL 47/2005 vp), sekä julkisia palveluita (ks. mm. PeVL 26/2017 vp) koskevia tehtäviä.

Yhtenä yleisenä lähtökohtana valiokunnan tulkintadoktriinin tarkastelussa voidaan pitää jaottelua julkisten hallintotehtävien ydinalueeseen ja reuna-alueeseen.⁶ Tällöin julkisten hallintotehtävien ydinalueen katsotaan muodostuvan hallintopäätösten tekemiseen ja yksityisten asemaan kohdistuvan määräys- ja käskyvallan käyttämisen kaltaisista perinteisistä hallinnollisen sääntelyn ja toimeenpanovallan muodoista. Ydinalueelle kuuluvat ilmeisen selvästi myös erilaiset merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät.

Julkisten hallintotehtävien ydinalueella ja se lähiympäristössä tehtävien luonne julkisina hallintotehtävinä ei yleensä ole tulkinnallisesti epävarma. Sen sijaan mahdolliset epävarmuudet koskevat valtiosääntöoikeudellisesti tyyppillisesti sitä, onko kyse sellaisesta merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävästä tehtävästä, että sen voi antaa ainoastaan viranomaiselle.

Julkisten hallintotehtävien reuna-alueella sen sijaan valtiosääntöoikeudellinen epävarmuus liittyy tehtävän luonteeseen ylipäätään julkisena hallintotehtävänä. Kyse on toisin sanoen valtiosääntöoikeudellisesti tyyppillisesti siitä, onko kysymys perustuslain 124 §:n soveltamisalan piiriin kuuluvasta toiminnasta. Viimekädessä asiaa joudutaan arvioimaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön ja siinä ilmenevien rajanvetojen mukaan. Myös tehtäväkentän laajuudella on asiassa merkitystä.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt esimerkiksi kokonaisuutena tarkastellen meripelastustoimea (PeVL 24/2001 vp, s. 4/I) ja operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostamaa kokonaisuutta (PeVL 58/2010 vp, s. 4/II) julkisina hallintotehtävinä. Oikeusapu- ja edunvalvontatehtävissä on perustuslakivaliokunnan mielestä niiden järjestämistapa huomioiden kyse julkisen hallintotehtävän piirteitä omaavasta tehtäväkokonaisuudesta, vaikka niissä painottuvat myös yksityiseen etuun ja elinkeinotoimintaan liittyvät näkökohdat. Valiokunta on tällöin antanut merkitystä sille, että kyse on viranomaisen järjestämisvastuulla olevasta lakisäteisestä palvelutehtävästä, jonka toteuttamista voitiin valiokunnan mielestä luonnehtia myös tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi (PeVL 16/2016 vp, s. 2). Myös viranomaista avustavia tehtäviä on pidetty julkisina hallintotehtävinä (ks. esim. PeVL 55/2010 vp, s. 2/I).

Julkisesta hallintotehtävästä ei ole puolestaan ollut kyse sellaisessa puolueettomassa, tekniseen asiantuntemukseen perustuvassa testauksessa ja sertifioinnissa, joka ei vaikuttanut viranomaisen toimivaltaan päättää laitteiden ja rakenteiden määräaikaistarkastuksissa käytettävistä menetelmistä ja henkilöistä (PeVL 4/2012 vp, s. 2/II), eikä

⁶ Ks. esim. Olli Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita 2003, s. 66.

varmennetoiminnassa, jonka luonne oli tosiasiallisesti etäännyttänyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä (PeVL 16/2009 vp, s. 2—3).

Yhteenvedon voidaan todeta, että tarkasteltavana olevassa esityksessä tarkoitettujen maantie-, rautatie- ja vesiväyläpalvelut ovat yleisesti ottaen sellaisia lakisääteisiä julkisia palvelutehtäviä, että niiden muodostama kokonaisuus on aiempien valtiosääntöoikeudellisissa käytäntöjen valossa syytä tarkastella perustuslain 124 §:n kattamina julkisina hallintotehtävinä. Tämä ei luonnollisestikaan tarkoita, että kaikkia kokonaisuuteen sinänsä kuuluvia osatehtäviä olisi automaattisesti tarkasteltava julkisen hallintotehtävän luonteisina. Siirrettävän tehtäväkokonaisuuden luonne perustuslain 124 §:n tarkoittamana julkisena tehtäväkokonaisuutena kuitenkin nähdäkseni merkitsee, että yksittäisiä säännöshdotuksia on arvioitava tästä lähtökohdasta käsin.

1.3. Sääntämisenjärjestysperusteluista

Tarkasteltavana olevaan esitykseen sisältyy varsin laajat ja seikkaperäiset sääntämisenjärjestysperustelut, joissa on perustuslakivaliokunnan käytäntöä asianmukaisesti seuraten tehty selkoa perustuslain 124 §:n keskeisestä sisällöstä ja suhteesta esitykseen. Osuudessa on selostettu perusteellisesti varsinkin merkittävään julkisen vallankäyttöön liittyvää doktriinia. Samoin sääntämisenjärjestysperusteluista välittyvä kuvaus niistä vaatimuksista, joita perustuslakivaliokunta on liittännyt perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamiseen varsinkin esitykselle ominaisessa tosiasiallisessa toiminnassa, vastaa nähdäkseni valiokunnan vakiintunutta doktriinia. Merkitystä tässä asiassa muun ohella on sillä, että hallinnon yleislait voivat perustuslakivaliokunnan mukaan tulla sovellettaviksi myös yksityisen toteuttamassa tosiasiallisessakin hallintotoiminnassa yleislakien sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai liikelaitosten kielellisiä palveluja ja yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten mukaisesti, jollei niiden soveltamista ole perustellusta syystä nimenomaisesti suljettu pois (PeVL 27/2014 vp, s. 3/I). Säädettyjen tehtävien hoitaminen on lähinnä tosiasiallista hallintotoimintaa, jossa oikeusturvan takeet on valiokunnan käytännön valossa syytä kytkeä sääntelyn täsmällisyyteen ja asianmukaisuuteen, henkilöstön koulutukseen ja pätevyysvaatimuksiin sekä toiminnan riittävään valvontaan. (Ks. PeVL 47/2005 vp)

Mitä tulee perustuslain 124 §:ssä esitettyyn tarkoituksenmukaisuusvaatimukseen, siltä osin voidaan viitata myös perustuslakivaliokunnan sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä annetussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 48-49 esitettyyn koonnokseen tarkoituksenmukaisuusvaatimusta koskevasta aiemmasta käytännöstä. En ryhdy lausunnossani enemmälti toistamaan kyseisiä lähtökohtia vaan totean yleisesti ottaen, että nähdäkseni esityksessä ehdotettua tehtävien siirtoa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena ottaen erityisesti huomioon ne perusteet, joita sääntämisenjärjestysperusteluissa esitetään tieliikenteen ohjauksesta, mariliikenteen ohjauksesta ja rautatieliikenteen ohjauksesta.

Sama koskee yleisesti ottaen myös kysymystä merkittävän julkisen vallan käytöstä. Käsitkseni mukaan ehdotetut tehtävien siirrot ovat luonteeltaan pääosin teknisiä eikä

siirrettävien hallintotehtävien kokonaisuuteen liity ainakaan yleisesti ottaen itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Kysymys ei siis ole lähtökohtaisesti perustuslain 124 §:n kieltämästä merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Eri asia sitten on, että jotakin yksittäistä tehtävää koskeva sääntely saattaa asiallisesti ottaen merkitä sitä.

Siirryn seuraavaksi arvioimaan lausuntopyynnössä esitettyjä yksityiskohtaisia kysymyksiä. Pyrin pysymään kysymysten määrittelemissä puitteissa, enkä sen vuoksi toista erikseen perustuslain 124 §:n tulkinnassa noudatettuja vaatimuksia, jotka liittyvät tehtävien tarkoituksenmukaiseen hoitamiseen sekä perusoikeuksien, oikeusturvan tai muiden hyvän hallinnonvaatimusten vaarantumisen kieltoon.

2. Yksityiskohtaiset kysymykset

2 a) Rautatielaki 36 §, liikenteenohjaustehtävä

Kysymys: Liittyykö rautateiden liikenteenohjaukseen valtion rataverkolla perustuslain 124 §:n valossa seikkoja, joiden vuoksi sitä olisi nykykäsityksen mukaan edelleenkin välttämätöntä pitää julkisena hallintotehtävänä ottaen huomioon, että rataverkolla ei (toisin kuin tieverkolla, vesiliikenteessä ja lentoliikenteessä) ole muita kuin rataverkon haltijan kanssa sopimussuhteessa olevia, saamansa ratakapasiteetin pohjalta toimivia rautatieliikenteen harjoittajia ja että rataverkon haltijan menettehjen tasapuolisuutta markkinoiden toiminnan kannalta valvoo rautatiealan sääntelyelin?

Lakiehdotus ei sisällä täsmällistä määritelmää siitä, mitä rautatieliikenteen liikenneohjauspalvelulla tarkkaan ottaen tarkoitetaan. Ehdotetun 36 §:n perusteluista voidaan kuitenkin päätellä, että liikenteenohjaustehtävä sisältää teknisluonteisia junan lähettämiseen, merkin- ja viestintään sekä tietojen antamiseen junan liikkumisesta liittyviä toimenpiteitä. Tehtävän tarkoituksena on varmistaa junan turvallinen kulku kahden liikennepaikan välisellä rataosuudella.

Esityksen perusteluissa on lähdetty siitä, että rautateiden liikenteenohjauspalvelu on tosiasialliseen toimintaan perustuva julkinen hallintotehtävä ja että se rinnastuu tässä suhteessa lennonvarmistuspalveluun, jota perustuslakivaliokunta on pitänyt niinkään julkisena hallintotehtävänä (ks. PeVL 47/2005). Mainitussa lausunnossa perustuslakivaliokunta katsoi, että lennonvarmistustehtäviin ei sisälly merkittävää julkisen vallan käyttöä ja että tehtävien hoitaminen on lähinnä tosiasiallista hallintotoimintaa. Edelleen valiokunta kiinnitti huomiota myös toiminnan tekniseen luonteeseen.

Nähdäkseni edellä esitetty pitää lähtökohdiltaan paikkaansa. Rautatieliikenteen liikenteenohjauspalveluissa on oletusarvoisesti kysymys sellaisesta infrastruktuuripalvelusta, jollaisia valtiosääntöoikeudellisissa käytännöissä on usein pidetty julkisina hallintotehtävinä. (ks. myös PeVL 47/2005 vp (lennonvarmistuspalvelut) ja PeVL 8/2014 vp

(turvallisuusverkko), PeVL 24/2001 vp (meripelastuspalvelut), PeVL 58/2010 vp (jätehuolto). Tällaisissa tilanteissa ei tyypillisesti toisaalta ole kysymys merkittävän julkisen vallan käytöstä.

Kaavamaisesti sovellettuna edellä mainittu viittaa siihen, että esityksessä säänneltyä rautateiden liikenteenohjaustehtävää tulisi pitää julkisena hallintotehtävänä. Koska kyse on kuitenkin tosiasiallisesta hallintotoiminnasta perustuslain 124 §:n edellyttämät hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeet perustuvat sääntelyn täsmällisyyteen ja asianmukaisuuteen, henkilöstön koulutukseen ja pätevyysvaatimuksiin sekä toiminnan riittävään valvontaan.

Lausuntotoimeksiannossa pyydetään kuitenkin erityisesti arvioimaan edellä viitatus tulkinnan perusteltavuutta, kun otetaan huomioon raideliikenteen liikenteenohjaustehtävien tietyt erityispiirteet ja varsinkin se, että liikenneohjauspalveluja käyttävät yksinomaan rataverkon kanssa sopimussuhteessa olevat toimijat.

Nähdäkseni pelkästään yksityisoikeudellisiin sopimuksiin liittyvät tekijät eivät tähänastisen perustuslakivaliokunnan käytännön valossa ole sellaisia seikkoja, jotka antaisivat aiheen muuttaa edellä viitattua tulkintaa. Kun asiaa kuitenkin tarkastellaan ottaen huomioon paitsi toiminnan perustuminen yksityisoikeudellisiin sopimuksiin, myös sen luonne teknisenä, tosiasialliseen hallintotoimintaan luokiteltavissa olevana toimintana, asiaa saattaisi kokonaisuutena ottaen olla mahdollista arvioida muuna kuin julkisen hallintotehtävänä. Esitän tämän vaihtoehdoisen tulkinnan keskeiset perusteet seuraavaksi, mutta korostan samalla, että perustuslakivaliokunta päätyisi todennäköisemmin arvioimaan asiaa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisen hallintotehtävän antamisena muulle kuin viranomaiselle.

Kuten ensinnäkin todettua, julkista hallintotehtävää koskevan toiminnan perustuminen yksinomaan sopimuksiin ei vielä yksinään siirrä asiaa perustuslain 124 §:n soveltamisalan ulkopuolelle. Valiokunta on esimerkiksi lausunnossaan PeVL 17/2012 vp kiinnittänyt huomiota siihen, että vaikka pörssin ja arvopaperikeskuksen suhde toimijoihin perustuu kunkin toimijan kanssa tehtyihin sopimuksiin, sekä pörssillä että arvopaperikeskuksella on lakisääteisten tehtäviensä perusteella keskeinen asema arvopaperimarkkinoiden keskuselinä. Tässä ominaisuudessa ne tekevät eräitä läheisesti hallintopäätöksiin rinnastettavia markkinatoimijoiden oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevia päätöksiä, joista osassa toimijat voivat toimittaa päätökset viranomaisen käsiteltäviksi ja hakea edelleen muutosta viranomaisen päätökseen hallinto-oikeudelta. Lisäksi valiokunta pani merkille, että pörssi ja arvopaperikeskus valvovat paitsi omien, lainsäädännöstä vähimmäissisältönsä saavien sääntöjensä myös lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista valvottavien toiminnassa. Valiokunta katsoi, että pörssin ja arvopaperikeskuksen toimintaa niiden tuli mainituilta osin pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä.

Perustuslakivaliokunta näyttää siten lausunnossaan PeVL 17/2012 vp yhtäältä katsovan, ettei tehtävien perustuminen yksityisoikeudellisiin sopimuksiin sinänsä siirrä asiaa PL 124 §:n soveltamisalan ulkopuolelle. Toisaalta valiokunta näyttää perustaneen PL 124 §:n sovellettavuutta koskevan kantansa erityisesti pörssin ja arvopaperikeskuksen

tehtävien ilmeisiin julkista hallintotehtävää osoittaviin piirteisiin. Kysymys ei ollut toisin sanoen tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, vaan lähinnä määrämuotoista hallinnollista päätöksentekoa lähenevistä piirteistä, joka kuitenkin perustui sopimussuhteeseen.

Ottaen huomioon raideliikennepalveluun liittyvien tehtävien teknisyys asiassa voidaan antaa merkitystä myös sille perustuslakivaliokunnan käytännölle, jossa julkisena hallintotehtävänä ei ole pidetty puolueetonta, tekniseen asiantuntemukseen perustuvaa testausta ja sertifiointia. Tältä osin valiokunta kiinnitti huomiota myös siihen, ettei mainittu toiminta vaikuttanut viranomaisen toimivaltaan päättää laitteiden ja rakenteiden määräraikaistarkastuksissa käytettävistä menetelmistä ja henkilöistä (PeVL 4/2012 vp, s. 2/II). Sitä vastoin valiokunta piti samassa yhteydessä julkisena hallintotehtävänä Säteilyturvakeskukselta tarkastuslaitoksille siirtyneitä tehtäviä, kun tarkastuslaitosten tehtävänä oli arvioida laitteiden ja rakenteiden teknistä vaatimustenmukaisuutta Säteilyturvakeskuksen ydinenergialain nojalla asettamien turvallisuusvaatimusten ja suunnitteluperusteiden pohjalta. Samoin perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että tarkastuslaitokset tekisivät tarkastuksensa pohjalta tarkastuspäätöksiä, jotka olisivat Säteilyturvakeskuksen valvonta- ja tarkastustoiminnan tukena.

Perustuslakivaliokunta on itse asiassa verraten harvoin päätenyt katsomaan, että lähtökohtaisesti julkisena hallintotehtävänä näyttäytyvää toimintaa tulisikin kaikki asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen itse asiassa pitää muuna kuin julkisena hallintotehtävänä. Tunnetuimpana poikkeuksena tähän pääsääntöön voitaneen pitää perustuslakivaliokunnan lausuntoa vahvaa sähköistä tunnistamista koskevassa asiassa, jossa valiokunta muutti aiempaa kantaansa sähköisten varmennepalveluiden suhteesta perustuslain 124 §:ään. Vielä lausunnossaan PeVL 2/2002 vp valiokunta oli katsonut sähköistä allekirjoitusta koskevan laatuvarmenteen rinnastuvan viranomaisen myöntämään henkilötodistukseen, koska oikeustoimen edellytykseksi laissa säädetty allekirjoitus voidaan tehdä laatuvarmenteeseen perustuvaa sähköistä allekirjoitusta käyttämällä. Lisäksi valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että varmennetoiminnalla on merkitystä sähköisen liiketoiminnan ja muun asioinnin osapuolten oikeusaseman kannalta. Kyse oli siten perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta julkisesta hallintotehtävästä.

Asia nousi kuitenkin uudelleen esiin lausunnossa PeVL 16/2009 vp, jossa valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että sähköisen allekirjoittamisen palveluiden ja laatuvarmentien levinneisyys ja käyttö olo ollut Suomessa sittemmin hyvin vähäistä. Sähköisten allekirjoitusten asemesta tunnistamisen välineinä ovat käyttöön vakintuneet pankkitunnukset. Perustuslakivaliokunta päätyi katsomaan, että tällaisten liiketaloudellisten palvelujen luonne oli valiokunnan mielestä siinä määrin etääntynyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä, että toimintaa ei enää tullut pitää julkisena hallintotehtävänä, vaikka vahvan sähköisen tunnistamisen välineillä ja varmennetoiminnalla sinänsä onkin merkitystä erilaisissa oikeustoimissa osapuolten aseman kannalta. Näin ollen lakiehdotusta vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista ei ollut tarpeen arvioida perustuslain 124 §:n kannalta. (PeVL 16/2009 vp).

Tiivistäen päädyn vastaamaan kysymykseen 2 a) seuraavasti:

Rautatielain 36 §:ssä tarkoitettussa liikenteenohjaustehtävässä on perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön valossa lähtökohtaisesti kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta julkisesta hallintotehtävässä. Tästä kaavamaisesta tulkinnasta olisi sinänsä mahdollista perustelluista syistä poiketa. Tällaiset perusteet liittyisivät tässä tapauksessa nähdäkseni kahden seikan yhteisvaikutukseen:

- 1) liikenteenohjauspalveluita käyttävät ainoastaan rautaverkon haltijan kanssa sopimussuhteessa olevat toimijat, ja**
- 2) kysymys on teknisluontoisesta tosiasiallisesta toiminnasta, johon ei liity itsenäistä oikeusnormien soveltamiseen liittyvää päätöksentekovaltaa.**

Pidän kuitenkin todennäköisempänä, että perustuslakivaliokunta päätyy tässä tapauksessa soveltamaan aiempaa tulkintakäytäntöään ja toteamaan rautatielakiehdotuksen 36 §:ssä tarkoitettun liikenteen ohjaustehtävän julkiseksi hallintotehtäväksi.

2 b) Alusliikennepalvelulaki 16 §, alusliikennepalvelun ylläpito

Kysymys: Katsotaanko alusliikennepalvelun olevan perustuslain 124 §:n valossa sellainen julkinen hallintotehtävä, jota ei voida lain nojalla antaa yksityiselle toimijalle tehtäväksi?

Perustuslain 124 §:n selvänä lähtökohtana on vaatimus siitä, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Joissakin tapauksissa siirtäminen voi kuitenkin tapahtua lain nojalla. Kysymys voi tällöin olla esimerkiksi viranomaisen antamasta valtuutuksesta (ks. esim. PeVL 47/2004 vp) tai siitä, että julkinen hallintotehtävä siirretään lain nojalla sopimus pohjaisesti (ks. PeVL 11/2004 vp, s. 2/I, PeVL 11/2002 vp, s. 5/I) muulle kuin viranomaiselle. Asiasta on valiokunnan käytännön perusteella mahdollista säätää myös asetuksella, joskin perustuslakivaliokunnan käytännössä tätä mahdollisuutta on tulkittu hyvin suppeasti. (ks. PeVL 40/2002 vp, jossa PL 124 §:n katsottiin sallivan asetuksentasoisen sääntelyn vain avustavista ja vähämerkityksisistä toimeenpanotehtävistä). Kaikissa näissäkin tapauksissa tehtävän siirtämiseen tai antamiseen oikeuttavan toimivallan on kuitenkin perustuttava lakiin.

Käytännössä siis perustuslain 124 §:n edellyttämä lakisääteisyys vaatimus voidaan toteuttaa kolmella tavalla.

- A) Julkinen hallintotehtävä annetaan suoraan lailla muulle kuin viranomaiselle,
- B) Lakiin sisällytetyn säännöksen mukaan toimivaltainen viranomaisen voi päättää tai sopia hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle

C) Lakiin sisällytetyn asetuksenantovaltuuden nojalla hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään asetuksella.

Mahdollisuutta antaa julkisen hallintotehtävä muulle viranomaisille paitsi lailla myös lain nojalla on perustuslain esitöissä perusteltu etenkin palvelutehtäviin liittyvän joustavan sääntelyn tarpeella: Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voidaan hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös lain nojalla (HE 1/1998 vp, s. 179/I). Sittenmin perustuslakivaliokunta on katsonut, että muun muassa neuvontaluonteinen veronkantoon liittyvä puhelinpalvelu, johon ei sisällynyt verotusta koskevan päätöksentekovalan käyttöä, voitiin sopimuksella siirtää muun kuin viranomaisen hoidettavaksi (PeVL 11/2006 vp). Samoin se on pitänyt mahdollisena siirtää lain nojalla muulle kuin viranomaiselle jakelutehtävän luonteisen ajopiirturikorttien myöntämistehtävän (Ks. PeVL 1/2004 vp). Perustuslain 124 § ei myöskään ollut esteenä sääntelylle, jolla Metsähallituksen luontopalvelujohtajalle annettiin oikeus siirtää rutiinomaisten lupien myöntämiseen liittyvää päätöksentekovaltaa myös viranomaistahon ulkopuolelle (PeVL 47/2004 vp, s. 2). Valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä on pidetty myös liikenteen turvallisuusvirastolle säädettyä toimivaltaa sopimuksella siirtää eräitä laissa täsmällisesti määriteltyjä julkisia hallintotehtäviä ulkopuoliselle asiantuntijalle, jolla on tehtävän hoitamisen kannalta riittävä koulutus ja muut tehtävän edellyttämät tiedot. (ks. PeVL 27/2014 vp)

Valiokunnan käytännön perusteella lain nojalla on hyväksytty siirrettäväksi muulle kuin viranomaiselle etenkin luonteeltaan teknisiä, rutiinomaisia ja avustavia tehtäviä. Tällöin on kuitenkin tyypillisesti annettu merkitystä sille, että lain nojalla siirrettävät tehtävät on yksilöity täsmällisesti laissa. Toisaalta perustuslain esitöissä lähdetään nimenomaisesti myös siitä, että julkisen palvelutehtävän hoitaminen tulisi voida järjestää joustavasti kun tällaisten tehtävien antamisesta ei ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla. Niin kauan kuin kysymys ei ole vain viranomaiselle kuuluvista merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävistä tehtävistä, asiaa voidaan arvioida seuraavien tulkintaperiaatteiden valossa:

1) mitä intensiivisemmästä ja itsenäisempään harkintaan perustuvasta julkisen vallan käytöstä on kysymys, sitä täsmällisemmin tehtävien siirrosta on säädettävä lailla.

2) mitä vähemmän intensiivisestä, epäitsenäisemmästä ja teknisemmästä julkisesta hallintotehtävästä tehtävästä on kysymys, sitä herkemmin siitä saadaan säätää lain nojalla

VTS-palveluntarjoaja olisi ehdotetun 16 §:n pykälän mukaan velvollinen ylläpitämään alusliikennepalvelua alusliikennepalvelulain ja sen nojalla annettujen säännösten sekä 8 §:ssä tarkoitetun perustamispäätöksen mukaisesti VTS-alueellaan sekä valvomaan ja ohjaamaan alusliikennettä VTS-keskuksessa ylläpidettävän tilannekuvan perusteella. Pykälässä asetettaisiin VTS-palveluntarjoajalle velvoite ylläpitää palvelua, johon alukset olisivat velvollisia osallistumaan ja jota ne toisaalta edellyttävät myös saavansa. Toimintaan kytkeytyvien velvoitteiden ja siihen liittyvien valvontatehtävien johdosta sääntely lähenee

nähdäkseni siinä määrin julkisen vallan käyttöä, (vrt. mm. PeVL 20/2006 vp, s. 2/I), että alusliikennepalvelun ylläpitoa koskevan tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle tulisi säätää suoraan lailla eikä siis lain nojalla.

Katson näin ollen alusliikennepalvelun olevan perustuslain 124 §:n valossa sellainen julkinen hallintotehtävä, jota ei voida lain nojalla antaa yksityiselle toimijalle tehtäväksi. Sen sijaan tehtävän siirrosta on säädettävä lailla.

2 c) Alusliikennepalvelulaki 17 §, alusliikenteen tilapäinen ohjaaminen erityistilanteissa

Kysymys: Voiko VTS-palveluntarjoaja tehdä perustuslain 124 §:n näkökulmasta ehdotetun 17.3 §:n mukaisia päätöksiä?

Asian oikeudellinen kysymyksenasettelu liittyy ennen muuta siihen, tuleeko alusliikennepalvelulain 17 §:n sääntelyä pitää perustuslain 124 §:n viimeisessä virkkeessä kiellettyinä merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antamisena muulle kuin viranomaiselle.

Ehdotetun 17 §:n 1 momentin perusteella liikennevirasto voi poikkeavien sää-, jää- tai vedenkorkeusolosuhteiden vuoksi tai VTS- alueella olevan erikoiskuljetuksen taikka meripelastustapahtuman tai muun liikennettä rajoittavan tai vaarantavan seikan vuoksi määrätä 1) vesialueen, väylän tai väylän osan suljettavaksi tai avattavaksi; 2) aluksia ankkurointipaikalle tai takaisin laituriin; sekä 3) nopeusrajoituksia vesialueella tai väylällä. Ehdotetun 17 §:n 3 momentin perusteella kuitenkin myös VTS-palveluntarjoaja saisi omasta aloitteestaan tehdä 1 momentin mukaisen päätöksen poikkeavien sää-, jää- tai vedenkorkeusolosuhteiden vuoksi, VTS-alueella olevan erikoiskuljetuksen taikka meripelastustapahtuman tai muun liikennettä rajoittavan tai vaarantavan seikan vuoksi enintään yhden vuorokauden ajaksi. VTS-palveluntarjoajan tulisi ilmoittaa Liikennevirastolle päätöksestään, jonka puolestaan tulisi tehdä päätös toimenpiteen keskeyttämisestä tai jatkamisesta ilman aiheetonta viivytystä.

Perustuslain esitöiden (ks. HE 1/1998 vp, s. 179/II) ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön (PeVL 22/2014 vp, s. 3–5, PeVL 55/2005 vp, s. 2/II, PeVL 19/2005 vp, s. 8/II) perusteella merkittävän julkisen vallan käyttämisenä pidetään esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin tapauskohtaisesti pitänyt voimankäyttöoikeuden antamista muulle kuin viranomaiselle mahdollisena, jos voimakeinojen käyttö tapahtuu tarkasti rajatussa tilassa tai tilanteessa ja silloin, kun on kysymys tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua (ks. jo PeVL 44/1998 vp, s. 3/I sekä myöhemmästä käytännöstä PeVL 22/2014 vp ja siinä mainittu valiokunnan käytäntö). Siltä osin kuin valtuudet ovat irtautuneet tällaisesta tapauskohtaisuuden vaatimuksesta, perustusvaliokunta on puolestaan pitänyt tärkeänä varmistaa, että annetut valtuudet ovat pääosin samat kuin

kenellä tahansa yksityishenkilöllä. Tätä laajempia toimivaltuuksia tarkastellessaan valio-kunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että toimivaltuudet eivät kokonaisarvioinnissa saa muodostua erityisen olennaisiksi vallankäyttötavoiksi, vaan niiden on tällöinkin oltava mahdollisimman lähellä yksityishenkilöllä olevia oikeuksia (ks. PeVL 23/2014 vp).

VTS-palveluntarjoajalle 17 §:ssä annetut valtuudet merkitsevät yksityiselle annettavaa it-senäiseen harkintaan perustuvaa toimivaltaa puuttua perusoikeuksiin, tässä tapauksessa ennen muuta perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen. Säätelyä tulee tämän vuoksi lähtökohtaisesti arvioida merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antamisena muulle kuin viranomaiselle. Olennaista tässä suhteessa kuitenkin on, että eh-dotettu valtuus olisi tarkoin rajattu sekä ajallisessa että asiallisessa suhteessa. alusliiken-teen tilapäiseen ohjaamiseen liittyvät päätöksentekovaltuudet on säädösperustaisesti kyt-ketty tietyt tunnusmerkitöt täyttäviin erityistilanteisiin. Päätöksen voimassaoloaika olisi lisäksi rajattu yhteen vuorokauteen ja sen soveltamisala rajautuu säännöksessä tarkoitet-tujen olosuhteiden piiriin kuuluville vesialueille ja väylille. Palveluntarjoajan tulisi lisäksi ilmoittaa päätöksestään valvovalle viranomaiselle, joka tekisi erillisen päätöksen toimen-piteen jatkamisesta tai keskeyttämisestä.

Nähdäkseni edellä viitatus rajaukset muuttavat asetelmaa siten, että asia ei muodostu val-tiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Käsitykseni mukaan VTS-palveluntarjoaja voi tehdä perustuslain 124 §:n estä-mättä ehdotetun 17.3 §:n mukaisia päätöksiä.

2 d) Alusliikennepalvelulaki 17 a §, kiello-oikeus

Kysymys: Voiko VTS-palveluntarjoaja toimia 17 a §:ssä mainitussa avustavassa roolissa perustuslain 124 §:n valossa?

Alusliikennepalvelulain 17 a §:n 2 momentissa säädetään VTS-palveluntarjoajaa koske-vasta määräyksenantovaltuudesta, joka liittyy Liikennevirastolle 17 a §:n 1 momentissa säädettyyn kielto-oikeuteen. Liikennevirastolla olisi säännöksen perusteella toimivalta eräiden Suomea koskevien kansainvälisoikeudellisten ja unionioikeudellisten velvoittei-den toimeenpanemiseksi kieltää 1) alusta saapumasta VTS-alueelle tai poistumasta VTS-alueelta; 2) tulemasta satamaan tai ankkuroimasta; 3) lähtemästä satamasta tai ankkuri-paikalta; 4) jäämästä VTS-alueelle, satamaan tai ankkuripaikalle. Kiellon toimeenpa-nosta huolehtisi käytännössä VTS-palveluntarjoaja, joka tekisi 17 a §:n 2 momentin pe-rusteella Liikennevirastolta kieltopäätöksestä tiedon saatuaan.

Luonnokseen sisältyvän 17 §:n 2 mukaan Liikenneviraston on välittömästi ilmoitettava VTS-palveluntarjoajalle kiellosta tai rajoituksesta, jotta ”VTS-palveluntarjoaja voi antaa päätöksen toimeenpanemiseksi tarpeelliset määräykset alukselle sen varmistamiseksi, että aluksen kulkuun puututaan ottaen huomioon vallitsevat olosuhteet ja vaarantamatta muuta alusliikennettä. VTS- palveluntarjoajan tulee ilmoittaa alukselle siihen kohdistu-vista toimista mahdollisimman pian saatuaan tiedon Liikennevirastolta, kuitenkin

viimeistään silloin, kun alus tekee ilmoituksen aikomuksestaan saapua VTS- alueelle tai poistua VTS-alueelta, ilmoituksen tulostaan satamaan tai aikeistaan ankkuroi- da tai ilmoituksen lähdöstään satamasta tai ankkuripaikalta.

Sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, että aluksen kulkuun puututaan Suomen kansainvälisten velvoitteiden edellyttämällä tavalla ottaen huomioon vallitsevat olosuhteet ja vaarantamatta muuta alusliikennettä.

Sääntelyssä on nähdäkseni kysymys viranomaista avustavasta ja viranomaisen päätöksen tiedoksiantoon liittyvästä, mutta siihen nähden epäitsenäisestä tehtävästä. Perustuslakivaliokunnan aiemmassa käytännössä tällaisia tehtäviä on voitu antaa muulle kuin viranomaiselle. Analogiaa voidaan tässä suhteessa hakea ilmailulaitoksen aluevalvontatehtäviä koskevasta lausunnosta, jossa valiokunta kiinnitti huomiota aluevalvontaviranomaiselle säädettyihin tehtäviin, joihin sisältyi muun muassa henkilön kiinniottamiseen, turvatar- kastukseen ja voimakeinojen käyttöön liittyviä tehtäviä. Valiokunta on myös katsonut, ettei perustuslain 124 § estä passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastamisen sekä pas- silähetysten toimittamisen antamista yksityisen tehtäväksi, kun kysymys oli teknisluon- teisesta, viranomaisia avustavasta tehtävästä, jota voitiin pitää tarkoituksenmukaisena sekä passin hakijoiden että poliisin lupahallinnon henkilöstöresurssien kannalta. (PeVL 6/2013 vp, s. 2-3). Ongelmallisena valiokunta ei ole myöskään pitänyt viranomaisia avus- tavan pysäköinninvalvonnan antamista yksityisille, kun tehtävään ei sisältynyt itsenäistä oikeutta hallinnollisten seuraamusten määräämiseen ja kun viranomaisilla tai kunnallisilla pysäköinninvalvo- jilla ei ole riittävästi voimavaroja yksityisten alueiden pysäköinninval- vontaa (PeVL 23/2013 vp).

Perustuslakivaliokunta katsoi, että perustuslain 124 § sallii tässä yhteydessä vain viran- omaisia avustavien tehtävien antamisen ilmaisulaitokselle. (PeVL 47/2005 vp). Vastaa- vasti perustuslakivaliokunta ei ole nähnyt estettä sille, että säädetään viranomaiskoneis- ton ulkopuolelta nimetyn henkilön oikeudesta avustaa valvojaa kotirauhan piiriin ulot- tuvien toimenpiteiden suorittamisessa (ks. esim. PeVL 30/2010 vp, s. 10/I—II). Olen- naista kuitenkin on, että muiden kuin viranomaisten rooli pitää jäädä vain avustavaksi ja täydentäväksi (Ks. PeVL 57/2010 vp). Itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin tulee sen sijaan jättää merkittävänä julkisen vallan käyttönä vain viranomaisille (ks. HE 1/1998 vp, s. 179/II)

Voidaan kuitenkin vielä kysyä, mikä merkitys asiassa tulisi antaa avustettavan tehtävän oikeudelliselle luonteelle. Säännöksessä tarkoitettu kielto-oikeushan kytkeytyy välittö- mästi Suomen kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden toimeenpanemiseen. Velvoit- teissa liittyvät YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmien sekä muun muassa kansain- välisten terrorismin vastaisten pakotteiden täytäntöön panemiseen.

On nähdäkseni selvää, että tällaisten velvoitteiden toteuttamisessa on kyse merkittävän julkisen vallan käyttämisestä ja varsinainen kielto-oikeus tulee jo tästä syystä antaa viran- omaisen tehtäväksi. Perustuslakivaliokunnan käytännössä ei kuitenkaan ole nähdäkseni nähty ehdotonta estettä sille, että muulle kuin viranomaiselle annetaan oikeus avustaa

viranomaista myös silloin, kun avustettavaan tehtävään liittyy merkittävän julkisen vallan käyttöä. Tällöin sääntelyn on kuitenkin taattava, että muun kuin viranomaisen rooli tehtävän suorittamisessa jää vain avustavaan ja viranomaista täydentävään rooliin.

Edellä esitettyyn nähden perustuslain 124 § ei nähdäkseni estä VTS-palveluntarjoaja toimimista 17 a §:ssä tarkoitettussa avustavassa ja viranomaista täydentävässä roolissa. Luonnokseen sisältyvää sääntelyä voidaan tosin pitää jossain määrin epätyytyttävänä sikäli, että 17 a §:n 2 momentti näyttäisi jättävän VTS-palveluntarjoajalle jonkin verran harkintavaltaa, joka voisi ulottua myös liikenneviraston kieltoetuomion täytäntöönpanotehtävän toteuttamiseen. Tätä luonnosehdotukseen sisältyvää sääntelyä on kuitenkin sittemmin muutettu LVM:n minulle 22.1. toimittamassa muokatussa ehdotuksessa. Muokatun 17 a §:n 2 momentin perusteella VTS-palveluntarjoajalle säädettäisiin nyt yksiselitteinen velvollisuus ainoastaan antaa Liikenneviraston antamat määräykset alukselle tiedoksi. VTS-palveluntarjoajan tulee muokatun ehdotuksen perusteella myös ilmoittaa alukselle siihen kohdistuvista toimista mahdollisimman pian saatuaan tiedon Liikennevirastolta, kuitenkin viimeistään silloin, kun alus tekee ilmoituksen aikomuksestaan saapua VTS-alueelle tai poistua VTS-alueelta, ilmoituksen tulostaan satamaan tai aikeistaan ankkuroida tai ilmoituksen lähdöstään satamasta tai ankkuripaikalta. Myös 22.1. muokatuissa perusteluissa vahvistetaan, ettei VTS-palveluntarjoajalla olisi tilanteessa käytettävissä omaa harkintavaltaa vaan sen tulisi ilmoittaa Liikenneviraston päätökset sellaisenaan alukselle.

Kysymys olisi edellä esitetyn perusteella teknisestä, liikenneviraston kieltopäätöksen tiedoksiantoon liittyvästä avustavasta ja viranomaista täydentävästä tehtävästä, johon ei liity itsenäistä harkintavaltaa. Ehdotettu avustamista koskeva tehtävä olisi nähdäkseni perusteluissa esitetyillä syillä myös tarpeen ja sillä on liityntä myös VTS-palveluntarjoajan alusliikennelain 17 §:n mukaiseen toimivaltaan puuttua alusten kulkuun samoin kuin suhteessa sen tehtävänä olevaan velvollisuuteen ylläpitää tilannekuvaa VTS-alueella olevasta liikenteestä ja olla muutoinkin yhteydessä yksittäisiin aluksiin niiden liikkumiseen vaikuttavista seikoista ja mahdollisista vaaratilanteista.

Käsitykseni mukaan ja ottaen huomioon 22.1. muokattu ehdotus 17 a §:n 2 momentiksi VTS-palveluntarjoaja voi toimia 17 a §:ssä mainitussa avustavassa roolissa perustuslain 124 §:n sitä estämättä.

2 e) Alusliikennepalvelulaki 21 § 3. mom., alusliikennepalveluun määrääminen

Kysymys: Voidaanko lailla antaa VTS-palveluntarjoajalle oikeus määrätä muita aluksia osallistumaan alusliikennepalveluun?

Alusliikennepalvelulain 21 §:ssä säädetään alusliikennepalveluun osallistumisesta. Pykälän 1 momentin mukaan velvollisuus osallistua alusliikennepalveluun koskee aluksia, joiden suurin pituus on vähintään 24 metriä. Alusliikennepalvelulla tarkoitetaan lain 2 §:n määritelmäsäännöksen mukaan alusliikenteen valvontaa ja ohjausta, jolla on valmiudet

toimia vuorovaikutuksessa liikenteen kanssa ja reagoida muuttuviin liikennetilanteisiin. Ehdotetun 21 §:n 3 momentin perusteella VTS-palveluntarjoaja voisi yksittäistapauksissa sää- tai jääolosuhteiden taikka muiden meriturvallisuussyiden vuoksi määrätä myös muita kuin 23 §:n 1 momentissa tarkoitettuja aluksia osallistumaan alusliikennepalveluun. VTS-palveluntarjoajan on ilmoitettava tekemästään päätöksestä viipymättä Liikennevirastolle, joka puolestaan voi yksittäistapauksissa 21 §:ssä säädetyn edellytyksin vapauttaa aluksen alusliikennepalvelua koskevasta ilmoittautumisvelvollisuudesta.

Ehdotuksessa on kysymys VTS-palveluntarjoajalle osoitetusta rajoitetusta määräyksenantovaltuudesta, johon sisältyy itsenäistä, luonteeltaan vähäistä, säännöksessä mainittujen olosuhteiden olemassaoloon liittyvää harkintaa. Viitataan asian valtiosääntöoikeudellisen merkityksen osalta edellä alusliikennepalvelun 17 §:stä esittämäni. Nyt ehdotettu valtuus on intensiteetiltään nähdäkseni vähäisempi kuin 17 §:ssä tarkoitettut määräyksenantovaltuudet. Kun 17 §:n sääntelyyn ei liittynyt valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, en pidä myöskään ehdotettua 21 §:n 3 momenttia perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisena. Sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen asianmukaisuuden varmistamiseksi VTS-palveluntarjoajan määräykseen perustuvasta alusliikennepalveluun osallistumisvelvollisuuden kestosta tai velvollisuuden päättymisestä olisi kuitenkin perusteltua sisällyttää säännös lakiin.

2 f) Alusliikennepalvelulaki 24 §, alusliikennepalveluntarjoajan avustaminen

Kysymys: Voidaanko lailla asettaa viranomaiselle velvollisuus avustaa VTS-palveluntarjoajaa?

Alusliikennepalvelulain 24 §:ssä säädettäisiin Aluevalvontaviranomaisten, muiden viranomaisten sekä valtion alusten päälliköiden velvollisuudesta avustaa vastikkeetta VTS-palveluntarjoajaa sen suorittaessa sille tässä laissa säädettyjä tehtäviä antamalla sen tarvitsemia tietoja tai muuta tukea, jos se tilanteen vakavuus ja erityisluonne huomioon ottaen on tarpeen, ja jollei sille ole viranomaisten tehtäviin liittyvää estettä.

Ehdotus näyttää merkitsevän eräänlaista avointa valtuutta jonkinlaisen virka-avun pyytämiseen ja saamiseen tilanteessa, jossa muu kuin viranomainen suorittaa julkista hallintotehtävää.

Käsitykseni mukaan sääntelyä ei tämän vuoksi tule arvioida perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisen hallintotehtävän antamisena muulle kuin viranomaiselle. Sen sijaan kysymys on ennen kaikkea perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen näkökulmasta. Sen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa virkatoiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. (ks. myös PeVL 10/2005 vp). Lähtökohtana on, että kussakin asiassa toimivaltaisen viranomaisen tulee käydä ilmi laista. Varsinkin perusoikeuskysyntäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt perustuslakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän

täsmällisesti. (ks. mm. PeVL 32/2012 vp, s. 6). Selvää myös on, että virka-apupyynnö ei voi perustaa viranomaiselle itsenäistä toimivaltaa.

VTS-palveluntarjoajalle säädetyt valtuudet puuttuvat perusoikeuksiin, varsinkin liikkumisvapauteen. Osin kysymys on itsenäiseen harkintaa perustuvista valtuuksista. On tähänkin nähden selvää, etteivät viranomaisten toimivaltuudet alusliikennepalvelulain 24 §:n kattamissa tilanteissa voi perustua VTS-palveluntarjoajaa koskevaan sääntelyyn, vaan siltä osin kuin viranomaisille halutaan säätää VTS-palveluntarjoajaa avustavia tehtäviä, asiasta on säädettävä täsmällisesti laissa. Laista on myös ilmevä, mikä viranomainen on kussakin tilanteessa toimivaltainen. Myös toimivallan siirtämisen edellytyksistä saattaisi olla syytä säätää ehdotettua täsmällisemmin.

Minulle 22.1. toimitetussa ehdotuksessa muokatuksi 24 §:ksi on täsmennetty ne viranomaiset, joita avustamisvelvollisuus koskee. Koska säännöksessä ei säädetä uusista toimivaltuuksista eikä myöskään esitetä avustavien viranomaisten olemassa oleviin toimivaltuuksiin poikkeuksia, perustuvat viranomaisten toimivaltuudet säännöksessä tarkoitetuissa avustamistehtävissä voimassa olevaan muuhun lainsäädäntöön. Asianmukaista myös on, että avustaminen on säännösperustaisesti kytketty tilanteen vakavuuteen ja erityisluonteeseen sekä siihen, ettei avustamiselle ole viranomaisten tehtäviin liittyvää esitetä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi kuitenkin nähdäkseni syytä pyrkiä täsmentämään, minkä tyyppisiä tehtäviä avustamisvelvollisuuteen tyyppillisesti sisältyy.

Käsitykseni mukaan ehdotettu alusliikennepalvelulain 24 § ei näytä muodostuvan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi, kun otetaan huomioon siihen 22.1. tehdyt täsmennykset.

Turussa 24.1.2018



Juha Lavapuro
julkisoikeuden professori