

Tuomas Ojanen  
31.1.2018

## Lausunto

*Liikenne- ja viestintäministeriö* on pyytänyt *valtiosääntöoikeudellista* arviotani seuraavista liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastouudistukseen ja Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintatoimintojen yhtiöittämisen kysymyksistä perustuslain 124 §:n näkökulmasta:

”

a) *Rautatielaki 36 §, liikenteenohjaustehtävä*

Kysymys: Liittyykö rautateiden liikenteenohjaukseen valtion rataverkolla perustuslain 124 §:n valossa seikkoja, joiden vuoksi sitä olisi nykyäsitäyksen 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 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 §, kielto-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?"

Lausuntoani varten olen saanut käyttööni seuraavat asiakirjat:

- Taustatiedot ja kuvaukset lakiehdotuksista (9 sivua);
- Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (218 sivua);
- Muistio virastouudistuksen liitelaista (yli 100 lakia);
- Virastouudistusta koskevat yksityiskohtaiset perustelut (lopussa virastolait sekä voimaanpanolakia, alussa niitä koskevat yksityiskohtaiset perustelut ja keskellä todella keskeneräistä muuta tekstiä); ja
- *Power point presentation* -uudistuksesta.

Esitän lausuntonani seuraavan.

### Asiayhteys

Kysymys on Liikennevirastossa hoidettavien meri-, rautatie- ja tieliikenteenohjaus- ja hallintatehtävien sekä niihin läheisesti liittyvien toimintojen yhtiöittämisestä perustettavalle itsenäiselle, valtion kokonaan omistamalle erityistehtäväyhtiölle 1.1.2019 alkaen. Tavoitteena olisi luoda liikenteen ohjauksen ja hallinnan yhtenäinen omistus- ja hallintamalli. Perustettava yhtiö tarjoaisi liikenteen hallintaan ja ohjaukseen liittyviä palveluja suoraan tai välillisesti toisille yrityksille kuten varustamoille, rautatieliikenteen harjoittajille, tieliikenteen hoitourakoitsijoille, kuljetusyrityksille ja joukkoliikenneyrityksille, liikenneverkon korjaus- ja rakennustehtäviä hoitaville yrityksille sekä toimivaltaisille viranomaisille, kuten liikennehallinnon virastoille, Puolustusvoimille, Rajavartiolaitokselle, pelastusviranomaisille ja poliisille.

Yhtiöstä muodostettaisiin välittömästi perustamisen jälkeen, kuitenkin viimeistään vuoden 2019 alkupuolella, yhdessä *Air Navigation Services Finland*

Oy:n ja *Finrail Oy:n* kanssa, uusi liikenteenohjauspalveluista vastaava valtion konserni. Tarkoituksena olisi eriyttää konsernivaiheessa meri- ja tieliikenteenohjaus omiksi liikennemuotokohtaisiksi yhtiöiksi, jotka olisivat osa konsernia.

Valtio omistaisi 100 prosenttia konsernin emoyhtiöstä, joka taas omistaisi 100 prosenttia liikennemuotokohtaisista tytäryhtiöistä. Konsernin tytäryhtiöt vastaisivat kukin omasta liikennemuotokohtaisesta liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden liiketoiminnasta. Yhtiöiden yhteiset palvelut järjestettäisiin keskitetysti konsernitasolla. Esitysluonnoksen mukaan konsernirakenne huomioisi eri kulkumuotojen liikenteenohjauksen erilaisuuden ja tällä tavoin mahdollistaisi sen, että liikenne- muotokohtaiset tytäryhtiöt pystyisivät tehokkaammin vastaamaan oman kulkumuotonsa lähitulevaisuuden haasteisiin ja muutoksiin.

Perustettavan yhtiön liikevaihto muodostuisi aluksi väyläverkosta vastaavalta virastolta saatavista palvelumaksuista. Kustannukset muodostuisivat näiden palvelujen tuottamisesta, hallintokustannuksista ja rahoituskustannuksista. Liikenneviraston ja yhtiön välille syntyisi sopimussuhde, joka ensisijaisesti määrittäisi toimijoiden välistä strategista kumppanuutta. Tämä sopimussuhde syntyisi liikenteenohjaus- ja hallintapalvelujen hankkimista koskevalla hankintasopimuksella.

Perustettavan yhtiön ohjaus perustuisi valtionyhtiöiden omistajaohjaukseen, toimialalainsäädäntöön ja sen perusteella annettuihin viranomaisten määräyksiin ja ohjeisiin, sekä yhtiön liiketoiminnan kannalta keskeisen Liikenneviraston kanssa tehtävän palvelusopimuksen sisältöön. Liikenneviraston kanssa tehtävä sopimus pitäisi sisällään eri turvallisuusviranomaisille tarjottavat liikenteenohjauksen palvelut.

Perustettavaan yhtiöön sovellettaisiin valtionyhtiöiden omistajaohjausta koskevia säädöksiä ja ohjeita. Yhtiön hallinnointi perustuisi osakeyhtiölakiin (624/2006) sekä valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettuun lakiin (1368/2007), jossa säädetään valtionyhtiöiden hallinnoinnista. Lisäksi yhtiön omistajaohjauksessa noudatettaisiin valtion omistajapolitiikkaa koskevaa valtioneuvoston periaatepäätöstä, jossa on otettu huomioon soveltuvin osin hyvä hallintotapa ja yleinen *corporate governance* -normisto.

Perustettavan yhtiön operatiivista toimintaa määrittäisivät sen toimialaa koskevat säädökset ja toimivaltaisten viranomaisten antamat määräykset ja ohjeet, kuten erityisesti alusliikennepalvelulaki (623/2005), aluevalvontalaki (755/2000), meripelastuslaki (1145/2011), rautatielaki (304/2001) ja laki

liikenteen palveluista (320/2017). Yhtiön toimialalla keskeinen toimivaltainen lupa- ja valvontaviranomainen olisi Liikenteen turvallisuusvirasto.

Viittaa tarkemmin perustettavalle yhtiölle Liikennevirastosta siirrettävistä meri-, rautatie- ja tieliikenteen ohjaustehtävistä, yhtiön välisestä sopimussuhteesta Liikenneviraston kanssa, sen yhteistyöstä eri viranomaisten kanssa ja sen ohjauksesta sekä toimintaa määrittelevästä toimialalainsäädännöstä esitysluonnokseen, erityisesti sen sivuihin 17-23.

## **Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat**

### *Esitysluonnoksen säätämisyksikö*

Esitysluonnoksen jaksossa 4 (s. 78-83) on tarkasteltu verraten seikkaperäisesti perustuslain esitöihin ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön tukeutuen liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluita perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä tämä hallintotehtävän muulle antaminen vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Sen sijaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa ainoastaan viranomaiselle.

Esitysluonnoksen sivuilla 79-83 on eritelty siirrettäviä tehtäviä perustuslain 124 §:n näkökulmasta sekä yleisesti (s. 79-80) että erikseen liikennemuotokohtaisesti tieliikenteen (s. 81), meriliikenteen (s. 81-82) ja rautatieliikenteen (s. 83) ohjauspalvelujen suhteen, koska "liikennemuodot poikkeavat merkittäväällä tavalla toisistaan niin sääntelyn, tosiasiallisen toiminnan kuin ohjaustehtävään liittyvän vallan käyttämisen kannalta." (s. 80)

Esitysluonnoksessa katsotaan varsinkin perustuslakivaliokunnan lennonvarmistuspalveluihin sekä luotaustoimintaan liittyvään lausuntokäytäntöön nojautuen, että liikenteen ohjauspalveluissa on kysymys "pitkälti teknisluonteisista operatiivisista toimenpiteistä" ja että "(r)ata- ja meriliikenteessä liikenteen ohjaus ja hallinta kohdistuisivat pääasiassa ammattimaiseen liikenteeseen." (s. 80)

Esitysluonnoksessa päädytään kantaan, jonka mukaan ehdotettava sääntely ei

tarkoittaisi merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien siirtymistä yhtiölle ja että perustuslain 124 §:ssä säädetyt julkisen hallintotehtävän antamisen edellytykset muulle kuin viranomaiselle voitaisiin ”varmuudella varmistaa” (s. 78).

*Muita valtiosääntöoikeudellisen arvion lähtökohtia*

Kysymys on nykyisin Liikennevirastossa hoidettavan tehtäväkokonaisuuden siirtämisestä suoritettavaksi osakeyhtiömuodossa valtion kokonaan omistamassa erityistehtäväyhtiössä. Kun perustuslain 124 §:n sovellettavuus asiassa edellyttää yhtäältä julkisen hallintotehtävän siirtämisestä muulle kuin viranomaiselle ja toisaalta siirrettävien tehtävien luonnetta perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä, esitysluonnoksen säätämisyjärjestysjakson ohella on syytä todeta esitettyjen kysymysten valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdista seuraava.

**Valtionyhtiöt perustuslain 124 §:n näkökulmasta.** Perustuslain 124 §:ssä on kysymys julkisen hallintotehtävän antamisesta ”muulle kuin viranomaiselle”. Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 124 §:n tarkoituksena ”on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle” (HE 1/1998 vp, s. 178). Perustuslain 124 §:n säätämisen taustalla oli jo aiemmin omaksuttu niin sanottu valtiosääntöoikeudellinen virkamieshallintoperiaate, jonka mukaan julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet. Virkamieshallintoperiaate salli kuitenkin tietyin edellytyksin rajoitetusti siirtää julkista valtaa ja julkisia tehtäviä muille kuin viranomaisille, kuten valtion liikelaitoksille ja yksityisoikeudellisille yhteisöille (ks. tarkemmin HE 1/1998 vp, s. 178-179).

Perustuslain 124 §:n esitöissä ei ole erikseen tarkasteltu valtionyhtiöitä, jotka sinänsä ovat jo käsitteellisesti kiinteästi kytköksissä valtioon, samoin kuin valtion ohjaus- ja määräysvallan piirissä jo yksin valtion omistuksen yhtiössä tuottaman äänivallan takia. Valtionyhtiöt tai ainakin pääosa niistä ovat myös Suomen valtion lukuun laskettavia tahoja esimerkiksi Euroopan unionin oikeuden näkökulmasta.<sup>1</sup>

Näistä valtionyhtiöiden ”valtiokytköksistä” huolimatta on kuitenkin selvää, etteivät valtionyhtiöt ole viranomaisia perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Tästä syystä perustuslakivaliokunta on edellyttänyt esimerkiksi sellaisten mainintojen poistamista lakiehdotuksesta, joiden mukaan

<sup>1</sup> Tuomas Ojanen, EU-oikeuden perusteita, Helsinki 2016, s. 131-132.

valtionyhtiö toimisi viranomaisena.<sup>2</sup> Valtionyhtiöt eivät myöskään kuulu esimerkiksi julkisuuslain 4 §:n tarkoitettuihin viranomaisiin, vaikka julkisuuslakia (621/1999) sinänsä sovelletaan valtionyhtiöihin siltä osin kuin ne käyttävät julkista valtaa julkista tehtävää hoitaessaan (JulKL 4.2 §) tai hoitaessaan viranomaisen sille antamaa toimeksiantotehtävää (JulKL 5.2 §).

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö on sinänsä verraten niukkaa valtionyhtiöistä perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Silti valiokunnan tähänastinen lausuntokäytäntö valtionyhtiöistä osoittaa, että esimerkiksi aiemmin viranomaisessa hoidettujen tehtävien siirtämistä valtionyhtiölle on muun ohella tarkasteltava perustuslain 124 §:n kannalta.<sup>3</sup>

Näin ollen Liikennevirastossa nykyisin hoidettavan tehtäväkokonaisuuden osoittamista osakeyhtiömuotoiselle valtion kokonaan omistamalle erityistehtävayhtiölle on esitysluonnoksen säätämisyjärjestysjakson mukaisesti arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta siltä osin kuin yhtiölle annettavissa tehtävissä tai sen toiminnassa muutoin olisi kysymys julkisista hallintotehtävistä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

**Julkinen hallintotehtävä.** Perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla julkisella hallintotehtävällä viitataan esitöiden mukaan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Perustuslain esitöiden mukaan 124 §:n säännös kattaa sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 179/I).

Perustuslain 124 §:n esitöiden sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa ”julkinen hallintotehtävä” on laajempi käsite kuin käsite ”julkisen vallan käyttö”<sup>4</sup>, puhumattakaan ”merkittävästä julkisen

<sup>2</sup> Ks. PeVL 50/2017 vp, jossa valiokunta ei pitänyt asianmukaisena, että valtion kokonaan omistama olisi lakiehdotuksen sanamuodon mukaan toiminut valtionapuviranomaisena. Valiokunnan mukaan maininta valtionapuviranomaisena toimimisesta oli syytä poistaa lakiehdotuksesta ja tarvittaessa säätää erikseen sellaisista yhtiön hoidettaviksi kuuluvista valtiontukiin liittyvistä tehtävistä, joita perustuslain 124 §:n mukaan voidaan antaa muun kuin viranomaisen hoidettaviksi. Ks. myös PeVL 45/2006 vp, jossa valiokunta totesi, etteivät metsäkeskukset kuulu valtion viranomaiskoneistoon vaan ns. valtion välilliseen hallintoon. Koska niille oli osoitettu eräitä lakien toimeenpanoon ja valvontaan liittyviä tehtäviä, sääntelyä oli arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta.

<sup>3</sup> Ks. tuorein kannanotto PeVL 50/2017 vp. Ensimmäisen kerran valiokunta otti kantaa valtionyhtiön asemaan perustuslain 124 §:n kannalta lausunnossa PeVL 2/2001 vp.

<sup>4</sup> Käsite julkisen vallan käyttö esiintyy perustuslain tekstissä myös muualla kuin perustuslain 124 §:ssä, jonka mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa ainoastaan viranomaiselle. Perustuslain esitöiden mukaan oikeusvaltioperiaatteesta

vallan käytöstä”, jota on esimerkiksi lakeihin perustuvien säännösten tai niiden perusteella annettujen määräysten noudattamisen valvonnasta ja niiden rikkomisesta johtuvan hallinnollisen seuraamuksen määrääminen.<sup>5</sup>

Julkiset hallintotehtävät voivat olla julkisen palvelun toteuttamista sisältäviä tehtäviä ja tehtäviä, joiden toteuttamisessa on pääasiassa kysymys tosiasiallisesta hallintotoiminnasta.<sup>6</sup> Näistä lähtökohdista muun muassa seuraa, ettei julkiseksi hallintotehtäväksi katsottavan lakisääteisen palvelutehtävän tarvitse sisältää julkisen vallan käyttöä tai että julkisen vallan käytön osuus siinä voi ainakin olla vähäinen.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä julkisen hallintotehtävän käsitteen merkitysyhteydet ovat muodostuneet laajoiksi ja moninaisiksi. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa julkisen hallintotehtävän käsitettä on tulkittava pikemminkin laajasti kuin suppeasti. Julkisen hallintotehtävän käsitteen merkitysyhteyksiä havainnollistaa seuraava luettelo niistä tehtävistä, joita perustuslakivaliokunta on muun muassa pitänyt julkisina hallintotehtävinä:

- Yksityisten velvollisuus tarjota kielellisiä palveluja yleisölle viranomaisen toimeksiannosta tai sen takia, että niille on uskottu julkisia palvelutehtäviä.<sup>7</sup>
- Työsuojeluviranomainen käyttää apunaan ulkopuolista asiantuntijaa valvonnan kannalta merkityksellisen seikan selvittämisessä.<sup>8</sup>
- Muunkin kuin virastoon virka- tai työsuhteessa olevan henkilön määrääminen radioamatööri- ja meriradiotutkinnon vastaanottajaksi. Tutkinnon vastaanottajan tehtävänä on esityksen perustelujen mukaan järjestää tutkintoja eri paikkakunnilla. Radioamatööritutkinnon vastaanottaja ei suunnittele tutkintoa eikä käytä itsenäistä harkintavaltaa vastauksia arvioitaessa. Meriradiotutkinnon vastaanottajan tehtävä on jonkin verran itsenäisempi. Valiokunnan mielestä ehdotuksessa oli ”kysymys mahdollisuudesta antaa verraten vähäisenä pidettävä julkinen hallintotehtävä muulle kuin viranomaiselle”.<sup>9</sup>
- Ajopiirturikorttien myöntämisessä Ajoneuvohallintokeskuksesta muille toimijoille oli valiokunnan mielestä kysymys ”lähinnä julkiseen palveluun rinnastettavasta ajopiirturikorttien jakelutehtävästä”, jonka siirtäminen sopimuksella viranomaiselta toiselle ei lähtökohtaisesti ollut vastoin perustuslakia.<sup>10</sup>

---

säättävässä perustuslain 2 §:n 3 §:ssä käytetty julkisen vallan käytön käsite (”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin”) kattaa ”sellaiset norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset, jotka tehdään yksipuolisesti ja joiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin”, samoin kuin välittömän voimakeinojen käytön ulkopuolisiin nähden. HE 1/1998 vp, s. 74.

<sup>5</sup> Ks. PeVL 57/2010 vp ja PeVL 23/2013 vp. Ks. tarkemmin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä merkittävästä julkisen vallan käytöstä PeVL 26/2017 vp ja siinä mainitut lausunnot.

<sup>6</sup> PeVM 9/2002 vp, PeVL 47/2005 vp.

<sup>7</sup> PeVM 9/2002 vp (Hallituksen esitys uudeksi kielilaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi).

<sup>8</sup> PeVL 42/2005vp (Hallituksen esitys laiksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi)

<sup>9</sup> PeVL 44/2004vp (Hallituksen esitys laiksi radiolain muuttamisesta)

<sup>10</sup> PeVL 11/2004vp (Hallituksen esitys laeiksi ajopiirturikorttien myöntämisen järjestämisestä ja Ajoneuvohallintokeskuksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta)

- Krematorion ylläpitäminen siltä osin kuin krematoriota pitää rekisteröity uskonnollinen yhdyskunta tai sen rekisteröity paikallisyhteisö taikka yksityinen yhteisö tai säätiö.<sup>11</sup>
- Vartioimisliiketoimintaa oli kokonaisuutena arvioiden pidettävä perustuslaissa tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä.<sup>12</sup>
- Viisumihakemusten ja -ilmoitusten vastaanottamisesta, hakemuksen ja ilmoituksen jättäjän henkilöllisyyden tarkastaminen sekä hakemuksen ja ilmoituksen alustava tarkistamisen tehtäväkokonaisuus muodosti julkisen hallintotehtävän.<sup>13</sup>
- Apteekkien oikeus myöntää Schengenin yleissopimuksen 75 artiklassa tarkoitettuina viranomaisina lupa huumausaineita tai psykotrooppisia aineita sisältävien lääkevalmisteiden mukana kuljettamiseksi matkustettaessa sopimusmaasta toiseen.<sup>14</sup>
- Rahoitustarkastuksen mahdollisuus käyttää tilintarkastajaa tai muuta ulkopuolista asiantuntijaa valvonnan kannalta tarpeellisen asian selvittämiseksi.<sup>15</sup>
- Liikenne- ja viestintäministeriön nimeämän ilmoitetun laitoksen tarkastustehtävä EU-tarkastuksia osajärjestelmien vaatimuksenmukaisuuden arvioimiseksi ja tehtävä antaa vaatimuksenmukaisuustodistuksia<sup>16</sup>
- Laatuvarmenteiden tarjoaminen muidenkin kuin viranomaisten toimesta oli varmenteen oikeusvaikutusten vuoksi pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä<sup>17</sup>
- Säästöpankkitarkastuksen tehtävät siltä osin kuin se tarkastaa ja valvoo säästöpankkeja ja niiden tytäryhtiöitä rahoitustarkastuksen ohjaus- ja valvontavallan alaisuudessa. Valiokunnan mukaan säästöpankkitarkastuksen "voidaan tehtäviensä perusteella sanoa harjoittavan eräänlaista viranomaisvalvontaa täydentävää ja avustavaa toimintaa, mitä on epäilyksettä pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä." Samoin julkisena hallintotehtävänä pidettiin asiamiehen valvontavaltuuksia tilanteessa, jossa rahoitustarkastus on asettanut asiamiehen pankkiin, jonka toiminta on keskeytetty, valvomaan keskeytyspäätöksen noudattamista.<sup>18</sup>
- Maakaasumarkkinaviranomainen toimivalta määrätä maakaasuverkkoluvassa yhden siirtoverkonhaltijoista lainkohdassa tarkoitettuun järjestelmävastuuseen.<sup>19</sup>
- Vakuutusvalvontaviraston toimivalta laissa säädettävien edellytyksin asettaa asiamiehen valvomaan vakuutusyhtiön toimintaa.<sup>20</sup>
- Maa- ja metsätalousministeriön hyväksymien järjestöjen ja neuvojien antama tilatukiasetuksessa tarkoitettu neuvontaa viljelijöille. Neuvontaa annetaan voimassaolevan yhteisölaainsäädännön sisällöstä ja sen edellyttämistä viljelijöihin kohdistuvista velvoitteista. Valiokunnan mukaan neuvonta täydensi hallintolain 8

<sup>11</sup> PeVL 71/2002vp (Hallituksen esitys hautaustoimilaiksi)

<sup>12</sup> PeVL 28/2001vp (Hallituksen esitys laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi)

<sup>13</sup> PeVM 8/2002 vp.

<sup>14</sup> PeVL 19/2002vp (Hallituksen esitys laeiksi lääkelain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta)

<sup>15</sup> PeVL 67/2002vp Hallituksen esitys laiksi Rahoitustarkastuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

<sup>16</sup> PeVL 16/2002vp (Hallituksen esitys laiksi Euroopan laajuisen rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta)

<sup>17</sup> PeVL 2/2002vp (Hallituksen esitys laeiksi sähköisistä allekirjoituksista ja viestintähallinnosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta)

<sup>18</sup> PeVL 53/2001vp (Hallituksen esitys laiksi liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista, laiksi osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista, säästöpankkilaiksi, laiksi talletuspankin toiminnan väliaikaisesta keskeyttämisestä, laiksi säästöpankin muuttamisesta osakeyhtiömuotoiseksi pankeiksi annetun lain kumoamisesta sekä laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta).

<sup>19</sup> PeVL 4/2000vp (Hallituksen esitys maakaasumarkkinalaiksi)

<sup>20</sup> PeVL 25/2000vp (Hallituksen esitys laiksi vakuutusyhtiölain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi).



§:n mukaista viranomaisten neuvontavelvollisuutta ja merkitsi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisen hallintotehtävän hoitamista.<sup>21</sup>

- Operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostaman kokonaisuuden siirtäminen kuntien omistamalle yhtiölle, kun samalla huomioitiin, että kunnan vastuu yhdyskuntajätehuollon järjestämisestä toteuttaa ympäristöperusoikeuteen ja yhdenvertaisuusperiaatteeseen palautuvia tavoitteita varmistaa asianmukainen jätehuolto ja jätehuoltopalvelujen saatavuus.<sup>22</sup>
- ulkoasiainministeriön toimivalta luovuttaa eräät viisumihakemuksiin liittyvät avustavat tehtävät, kuten ulkoiselle palveluntarjoajalle, tietojen ja hakemusten kerääminen ja hakemusten toimittaminen konsulaatille, viisumimaksun periminen sekä matkustusasiakirjojen ja epäamisilmoitusten toimittaminen hakijoille.<sup>23</sup>
- Pörssin ja arvopaperimarkkinakeskuksen useat tehtävät niiden harjoittaessa pörssitoimintaa arvopaperimarkkinoiden keskukselimitä.<sup>24</sup>
- Oikeusapu- ja edunvalvontapalveluiden ostaminen, koska kyse oli viranomaisen järjestämisvastuulla olevasta lakisäätöisestä palvelutehtävästä, jonka toteuttamista valiokunta luonnehti tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi. Tehtävässä oli sen järjestämistapa huomioden kyse julkisen hallintotehtävän piirteitä omaavasta tehtäväkokonaisuudesta, vaikka siinä painottuivat myös yksityiseen etuun ja elinkeinotoimintaan liittyvät näkökohdat.<sup>25</sup>
- Tartuntatautilain mukaisesta karanteenista päättäminen kiiretilanteissa.<sup>26</sup>
- Perustuslain 19 §:n 3 momenttiin palautuvan julkisen vallan järjestämisvastuun piiriin kuuluvien valinnanvapauspalveluiden ja niiden tuottamiseen välittömästi liittyvien hallinnollisten tehtävien laajamittaista organisointia viranomaiskoneiston ulkopuolisille palveluntuottajille tuli kokonaisuutena arvioiden tarkastella perustuslain 124 §:ssä julkisen hallintotehtävän siirtämiselle asetettujen vaatimusten kannalta.<sup>27</sup>

Julkisen hallintotehtävän käsitettä voidaan määritellä myös kuvaamalla sitä, mitä käsitteen piiriin ei kuulu (negatiivinen määritelmä). Ensinnäkin perustuslain esitöiden mukaan lainsäädäntö- tai tuomiovallan käytössä ei ole kysymys perustuslain 124 §:n mukaisesta julkisesta hallintotehtävästä (HE 1/1998 vp).

Perustuslain 124 §:n tarkoittamana julkisena hallintotehtävänä ei myöskään voida pitää toimintaa, johon kuka tahansa voi ryhtyä tai jota kuka tahansa voi harjoittaa. Kun lainsäädäntö ei rajoita toiminnan harjoittajia, perustuslain 124 § ei yleensä sovellu. Tehtävä tai toiminta ei kuitenkaan tarkoita julkista hallintotehtävää vain sillä perusteella, että siihen kohdistuu oikeudellista

<sup>21</sup> PeVL 20/2006 vp (Hallituksen esitys laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta).

<sup>22</sup> PeVL 58/2010 vp (Hallituksen esitys jätelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi).

<sup>23</sup> PeVL 55/2010 vp (hallituksen esityksen ulkomaalaislain muuttamisesta).

<sup>24</sup> PeVL 17/2012 vp. (Hallituksen esitys eduskunnalle arvopaperimarkkinoita koskevaksi lainsäädännöksi).

<sup>25</sup> PeVL 16/2016 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä).

Ks. myös PeVL 58/2010 vp ((Hallituksen esitys jätelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi).

<sup>26</sup> PeVL 11/2016 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle tartuntatautilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi).

<sup>27</sup> PeVL 26/2017 vp.

sääntelyä esimerkiksi toiminnan laatuvaatimusten tai lupaedellytysten muodossa taikka julkista valvontaa. Näin ollen esimerkiksi tieverkon ylläpito tai parantaminen eivät ole perustuslain 124 §:ssä tarkoittama julkinen hallintotehtävä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön<sup>28</sup> valossa julkinen hallintotehtävä ei ole ollut sellainen puolueeton, tekniseen asiantuntemukseen perustuva testaus ja sertifiointi, joka ei vaikuttanut viranomaisen toimivaltaan päättää laitteiden ja rakenteiden määräaikaistarkastuksissa käytettävistä menetelmistä ja henkilöistä.<sup>29</sup> Myöskään varmennetoiminnassa, jonka luonne oli tosiasiallisesti etäännyntynyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä, ei enää ollut kysymys julkisesta hallintotehtävästä.<sup>30</sup> (Aiemmin varmennetoiminnassa oli ollut kysymys julkisesta hallintotehtävästä toiminnan ”oikeusvaikutusten vuoksi”, koska varmennetoiminnalla oli ollut ”merkitystä sähköisen liiketoiminnan ja muun asioinnin osapuolten oikeusaseman kannalta”.<sup>31</sup>)

Lisäksi valvovan viranomaisen asettamien selvitysmiesten toiminta ei ollut perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä. Selvitysmiesten toiminnasta puuttui julkiselle hallintotehtävälle ominaisia piirteitä muun muassa sen vuoksi, että valvovalla viranomaisella ei ollut ohjaus- ja valvontavaltaa selvitysmiesten toimintaan ja että selvitysmiesten asettamisessa on keskeisesti kysymys siitä, että tätä eri yhteisömuodoissa

<sup>28</sup> Esim. PeVL 42/2005 vp, PeVL 11/2004 vp, PeVL 8/2002 vp, PeVL 2/2002 vp; PeVL 4/2000 vp.

<sup>29</sup> PeVL 4/2012 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ydinenergiain muuttamisesta).

<sup>30</sup> PeVL 16/2009 vp (Hallituksen esitys laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi).

<sup>31</sup> Lausunnossa PeVL 16/2009 vp valiokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että sähköisestä allekirjoittamisesta annetussa laissa tarkoitettujen sähköisen allekirjoittamisen palveluiden ja laatuvarmenteiden levinneisyys ja käyttö oli jäänyt vähäiseksi Suomessa, koska sähköisten allekirjoitusten asemesta tunnistamisen välineinä olivat käyttöön vakiintuneet pankkitunnukset, joita hallituksen arvion mukaan käytettiin noin 99 prosentissa tunnistustapahtumista vuonna 2009. Valiokunta totesi, että silloista lakia sähköisistä allekirjoituksista ei sovellettu näihin tunnistuspalveluihin. Valiokunnan arvioinnin kohteena olleessa lakiehdotuksessa oli kuitenkin tarkoitus luoda puitteet tämänkaltaiselle yksityiselle palveluntarjonnalle. Lakiehdotuksessa tarkoitettujen ”liiketaloudellisten palvelujen luonne” oli valiokunnan mielestä ”siinä määrin etäännyntynyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä”, että toimintaa ei enää ollut pidettävä julkisena hallintotehtävänä, vaikka vahvan sähköisen tunnistamisen välineillä ja varmennetoiminnalla sinänsä oli valiokunnan mukaan merkitystä erilaisissa oikeustoimissa osapuolten aseman kannalta. Näin ollen valiokunta ei pitänyt tarpeellisena arvioida lakiehdotusta vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista perustuslain 124 §:n kannalta (PeVL 16/2009 vp).

tavanomaista menettelyä hyödynnetään myös luottolaitoksissa.<sup>32</sup>

## **Valtiosääntöoikeudellinen arvio esitetyistä kysymyksistä**

### *Yleisiä näkökohtia*

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysjaksossa sivuilla 78-83 lakiehdotuksia on käsitelty vain perustuslain 124 §:n kannalta. Keskittyminen perustuslain 124 §:ään on kuitenkin perusteltua, koska ehdotettavassa sääntelyssä on kysymys Liikennevirastossa nykyisin suoritettavan tehtäväkokonaisuuden siirtämisestä suoritettavaksi yhtiömuodossa valtion kokonaan omistamassa erityistehtävayhtiössä ja koska ehdotettava sääntely ei vaikuta tuovan merkittävästi esiin muita valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä. Kuten jo edellä esitettiin, valtionyhtiötä ei voida pitää viranomaisena valtioon liittyvistä kytköksistään huolimatta. Näin ollen perustuslain 124 §:llä on tällaisessa sääntelyssä keskeinen merkitys.

Säätämisyjärjestysjaksossa on tarkasteltu perustuslain esitöiden ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön tukeutuen liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden yhtiöittämistä perustuslain 124 §:n näkökulmasta sekä yleisesti (s. 78-80) että eri liikennemuotokohtaisesti (s. 81-83). Säätämisyjärjestysjakso on sääntelykohteen monimutkaisuudesta ja teknisyydestä huolimatta huolellisesti ja selkeästi valmisteltu sisältäen informatiiviset perustelut. Nähdäkseni jakso tarjoaa hyviä lähtökohtia nyt esitettyjen kysymysten valtiosääntöoikeudelliselle arvioinnille.

Esitettyjen kysymysten valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on lopuksi yleisenä lähtökohtana huomioitava, että esitysluonnoksessa muutettavaksi ehdotettavaa alusliikennepalvelulakia (623/2005) ja rautatielakia (304/2011) ei ole säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perustuslakivaliokunta on tosin myöhemmin arvioinut eräitä alusliikennepalvelulakiin kohdistuneita muutoksia (ks. laki 1237/2011, PeVL 11/2011 vp ja laki 981/2015, PeVL 55/2014 vp). Näissä asioissa annetuilla valiokunnan lausunnoilla ei ole kuitenkaan välitöntä merkitystä nyt käsillä olevien kysymysten valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta. Nähdäkseni säätämisyjärjestysjaksoa voisi täydentää nimenomaisella

---

<sup>32</sup> PeVL 53/2001vp (Hallituksen esitys laiksi liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista, laiksi osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista, säästöpankkilaiksi, laiksi talletuspankin toiminnan väliaikaisesta keskeyttämisestä, laiksi säästöpankin muuttamisesta osakeyhtiömuotoisiksi pankeiksi annetun lain kumoamisesta sekä laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta).

huomautuksella edellä esitetystä.

*Rautatielaki 36 §, liikenteenohjaustehtävä*

Rautatielain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 36 §:n mukaan rataverkon haltija voisi järjestää liikenteenohjauspalvelut itse tai hankkia ne julkisilta tai yksityisiltä palvelujen tuottajilta.

Rautatielain 36 §:n 1 momentin mukaan yksityisraiteen haltija voisi sopia valtion rataverkon haltijan kanssa liikenteenohjauspalvelun järjestämisestä rataverkolla tai jollakin sen osalla. Tämä ei estäisi sitä, etteikö yksityisraiteen haltija voi suoraan hankkia liikenteenohjaus- palvelut näitä tarjoavalta yhtiöltä tai yhteisöltä samalla tavalla kuin valtion rataverkon haltija. Pykälän 2 momentin mukaan valtion rataverkon haltija olisi vastuussa liikenteenohjauspalvelun valtakunnallisesta järjestämisestä ja koordinaatiosta valtion rataverkolla. Pykälän 3 momentin mukaan rataverkon haltijoiden olisi huolehdittava siitä, että liikennöinnin ja liikenteenohjauksen käytännön järjestelyistä sovitaan silloin, kun rataverkot liittyvät toisiinsa ja niiden välillä liikennöidään.

Sen paremmin voimassa olevan rautatielain (304/2011) 2 §:ssä kuin ehdotettavassa laissa rautatielain muuttamisesta ei ole määritelty liikenteenohjauspalveluja. Esitysluonnoksen mukaan liikenteenohjauspalveluilla tarkoitettaisiin ”teknisluonteisia junan lähettämiseen, merkin- ja viestinantoon sekä tietojen antamiseen junan liikkumisesta liittyviä toimenpiteitä, joiden avulla junan turvallinen kulku kahden liikennepaikan välisellä rataosuudella voidaan varmistaa. Liikenteenohjauspalvelu kuuluu rataverkon haltijan vastuulle, mutta palvelu voidaan hankkia ulkopuoliselta taholta.” (s. 83)

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysjaksossa edelleen todetaan, että liikenteenohjauspalvelu olisi ”teknisluonteista tosiasiallista toimintaa samalla tavoin kuin lennonvarmistuspalvelu (vrt. lennonvarmistuspalvelun osalta PeVL 47/2005)”. Näin ollen esitysluonnoksen mukaan liikenteenohjauspalvelun tarjontaan ei sisältyisi ”merkittävää julkisen vallan käyttöä eikä liikenteenohjauspalvelua tarjoava yhtiö tai yhteisö tee toiminnan yhteydessä varsinaisia hallintopäätöksiä.” (s. 83)

Säätämisyjärjestysjaksossa esitetystä ei ole huomauttamista perustuslain 124 §:n kannalta. Liikenteenohjauspalveluja on nähdäkseni laajasti ymmärrettynä pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Tältä osin valtiosääntöoikeudellista

arviota perustuslain 124 §:n kannalta ei ratkaisevasti muuta toisenlaiseksi sen paremmin se, että rataverkolla ei olisi muita kuin rataverkon haltijan kanssa sopimussuhteessa olevia, saamansa ratakapasiteetin pohjalta toimivia rautatieliikenteen harjoittajia kuin se, että rataverkon haltijan menettelyjen tasapuolisuutta markkinoiden toiminnan kannalta valvoisi rautatiealan sääntelyelin.

Sitä vastoin edellä todetuilla seikoilla, samoin kuin liikenteenohjauspalvelujen operatiivis-teknisellä luonteella, on kuitenkin se valtiosääntöoikeudellinen merkitys, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:ssä tarkoitetussa merkityksessä voidaan perustaa sääntelyn täsmällisyyteen ja asianmukaisuuteen, henkilöstön koulutukseen ja pätevyysvaatimuksiin sekä toiminnan riittävään valvontaan. (Liikenteenohjauspalveluiden suhteen ei siten ole tarvetta erikseen viitata hallinnon yleislakeihin eikä säätää oikaisu- ja muutoksenhakumenettelyistä.)

Koska liikenteenohjauspalveluissa on kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä ja koska käsite liikenteenohjauspalvelu muutoinkin esiintyy useassa rautatielain muutosehdotuksessa (ks. 36 §:n ohella esim. 27 b §, 79 §, 81 § ja 81 a §), rautatielain 2 §:n määritelmäsäännöksessä olisi syytä harkita liikenteenohjauspalvelujen määrittelemistä.

#### *Alusliikennepalvelulaki 16 §, alusliikennepalvelun ylläpito*

Alusliikennepalvelulain muutoslakiehdotuksen 16 §:n mukaan Liikennevirasto vastaisi liikenteenohjauspalvelujen järjestämisestä hallinnoimillaan vesiväylillä ottaen huomioon toimivaltaisen viranomaisen tekemän alusliikennepalvelulain 8 §:ssä säädetyn perustamispäätöksen. Käytännössä Liikennevirasto vastaisi alusliikennepalvelun hankkimisesta alus- liikennepalvelujen tarjoajalta. Alusliikennepalvelujen tarjoaja olisi ehdotetun 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.

Alusliikennepalvelulain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan

alusliikennepalvelulla (*Vessel Traffic Service, VTS*) tarkoitetaan "alusliikenteen valvontaa ja ohjausta, jolla on valmiudet toimia vuorovaikutuksessa liikenteen kanssa ja reagoida muuttuviin liikennetilanteisiin". Käytännössä alusliikennepalveluja ovat tiedotukset, navigointiapu ja alusliikenteen järjestely.<sup>33</sup> Määritelmä vastaa EU:n ns. valvontadirektiivin<sup>34</sup> 3 artiklan o -kohdan määritelmää. Sen mukaan alusliikennepalvelulla tarkoitetaan palvelua, jonka tarkoituksena on "parantaa alusliikenteen turvallisuutta ja tehokkuutta sekä suojella ympäristöä ja jolla on valmiudet toimia vuorovaikutuksessa liikenteen kanssa ja reagoida alusliikennepalvelualueella kehittyviin liikennetilanteisiin."

Esitysluonnoksen säätämisyksikössä on puolestaan todettu, että alusliikennepalvelun ylläpidolla "tarkoitettaisiin ajantasaista liikenteen ja liikenneolosuhteiden seuranta, liikenteestä tiedottamista sekä liikenteen operatiivista ohjausta mukaan lukien häiriötilanteiden hallinta." Edelleen jaksossa todetaan, että alusliikenteenohjaus on "suurelta osin meriliikenteen sujuvuuden hallintaa, jossa vastuu aluksen ohjailusta ei siirry alusliikennepalveluohjaajalle vaan kysymys on lähinnä neuvojen ja ohjeiden antamisesta aluksen päällikölle sekä meriliikenteen asiantuntijana toimimista." (s. 80) Esitysluonnoksen mukaan alusliikennepalvelujen tarjoajalla ei olisi käytettävissä erityisiä pakkokeinoja määräyksiensä toteuttamiseksi. Kysymys ei siten olisi varsinaisista hallintopäätöksistä, vaan operatiivisista tehtävistä, joihin ei sisälly merkittävän julkisen vallan käyttöä.

Nähdäkseni alusliikennepalvelussa on kysymys sellaisesta tosiasiallisesta alusliikenteen valvontaa ja ohjausta koskevasta toiminnasta, joka saattaa olla merkityksellistä perustuslain 10 §:n mukaisen henkilötietojen suojan (ks. myös lakiehdotuksen 16 §:n 5 mom.), 18 §:n mukaisen elinkeinovapauden ja 20 §:n ympäristöperusoikeuden kannalta. Näin ollen alusliikennepalvelun ylläpitoa on pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Alusliikennepalvelun ylläpitoon ei kuitenkaan sisälly perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävää julkisen vallan käyttöä, joten estettä alusliikennepalvelun ylläpidon antamiselle lain nojalla yksityiselle toimijalle ei ole perustuslain kannalta, kunhan vain oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset turvataan kiinnittämällä erityistä huomiota pätevyysvaatimuksiin ja vastuukysymyksiin. Havaitakseni ehdotettu sääntely on yhdessä voimassa olevan lain kanssa luettuna valtiosääntöoikeudellisesti

<sup>33</sup> Ks. alusliikennepalveluista HE 33/2005 vp, s. 11-13.

<sup>34</sup> Euroopan parlamentti ja neuvoston direktiivi 2002/59/EY alusliikennettä koskevan yhteisön seuranta- ja tietojärjestelmän perustamisesta sekä neuvoston direktiivin 93/75/ETY kumoamisesta.

ongelmatonta.

*Alusliikennepalvelulaki 17 §, alusliikenteen tilapäinen ohjaaminen erityistilanteissa*

Alusliikennepalvelulain muutosta koskevan lakiehdotuksen 17 §:n 3 momentin alusliikennepalvelujen tarjoaja voisi omasta aloitteestaan sulkea tai avata vesialueen, väylän tai väylän osan, osoittaa aluksia ankkurointipaikalle tai takaisin laituriin sekä asettaa tilapäisesti nopeusrajoituksia vesialueella tai väylällä 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 olisi välittömästi ilmoitettava Liikennevirastolle tekemästään päätöksestä. Liikenneviraston olisi tehtävä päätös toimenpiteen keskeyttämisestä tai jatkamisesta ilman aiheutonta viivytystä.

Ehdotettu muutos 17 §:n momenttiin olisi poikkeus 17 §:n 1 momentista ilmenevään Liikenneviraston toimivaltaan määrätä alusliikenteen tilapäisestä ohjauksesta erityistilanteissa.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysjakson mukaan (ks. s. 82) painotetaan, että päävastuu alusliikenteen tilapäisestä ohjauksesta erityistilanteissa säilyisi edelleen viranomaisella. Lakiehdotusta perustellaan etenkin sillä, että alusliikennepalvelujen tarjoaja tuntisi hyvin alueensa olosuhteet ja heillä on kokemusta niiden aiheuttamasta vaarasta alusliikenteelle. Näin ollen alusliikennepalvelujen tarjoajalla olisi parhaat mahdollisuudet arvioida, missä tilanteissa poikkeustoimiin olisi syytä ryhtyä. Esitysluonnoksessa myös korostetaan, että kyseessä olisi kiireellistä ja välitöntä puuttumista edellyttävistä toiminnoista silloin kun muut viranomaiset eivät olisi saavutettavissa. Toimivallan myöntäminen rajoitetuissa tapauksissa VTS-palveluntarjoajalle olisi tarkoituksenmukaista yleisen turvallisuuden ylläpitämiseksi.

Nähdäkseni lakiehdotuksen 17 §:n 3 momentti on ongelmaton perustuslain 124 §:n kannalta. Vaikka kyseessä olisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä, johon sisältyisi myös julkisen vallan käyttöä, kysymys ei kuitenkaan olisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävistä tehtävistä. Perustuslain 124 §:n kannalta on kuitenkin valtiosääntöoikeudellisesti oleellista, että alusliikennepalvelun tarjoajan toimivalta 17 §:n 3 momentin nojalla olisi harkinnanvaraista, tilapäistä ja sidottu pykäläkohdassa riittävän selvästi määriteltyihin

erityistilanteisiin tarkoituksella ehkäistä vaarallisia tilanteita sekä parantaa alusliikenteen kokonaisturvallisuutta.<sup>35</sup> Ehdotettu toimivalta ei myöskään puuttuisi merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Perustuslain kannalta on niin ikään merkityksellistä, että VTS-palveluntarjoajan olisi välittömästi ilmoitettava tekemästään päätöksestä Liikennevirastolle, jonka taas olisi tehtävä päätös toimenpiteen keskeyttämisestä tai jatkamisesta ilman aiheutonta viivytystä.

*Alusliikennepalvelulaki 17 a §, kiello-oikeus*

Lakiehdotuksen 17 a §:ssä olisi kysymys VTS-palveluntarjoajalle osoitetusta harkinnanvaraisesta määräystenantovallassa Liikenneviraston alusliikennepalvelulain 17 a §:n perusteella tekemän kiellopäätöksen täytäntöön panemiseksi sen varmistamiseksi, että aluksen kulkuun puututaan ottaen huomioon vallitsevat olosuhteet ja vaarantamatta muuta alusliikennettä. VTS- palveluntarjoajan tulisi 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.

Nähdäkseni alusliikennepalvelulain 17 a §:ään ehdotetun muutoksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on pantava erityistä painoa sille, että alusliikennelain 17 a §:n kiello-oikeussäätelyssä on kysymys Euroopan unionin pakotteita koskevan lainsäädännön ohella Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden, kuten erityisesti YK:n turvallisuusneuvoston määräämien, jäsenvaltioita sitovien päätöslauselman täytäntöönpanosta, mikä edellyttää myös yksityiskohtaisempia määräyksiä. Koska kyse on nimenomaan kansainvälisten terrorismin vastaisten pakotteiden täytäntöön panemisesta, lain 17 a §:ää alun perin säädettyä pidettiin perusteltuna, että juuri VTS-viranomaisen tehtäviin kuuluisi tarvittaessa toimia lain täytäntöönpanemiseksi.<sup>36</sup>

Nähdäkseni lakiehdotuksen 17 a §:n mukaisessa VTS-palveluntarjoajan toiminnassa ei olisi kysymys ”avustavasta roolista”. Sitä vastoin kyse olisi Liikenneviraston päätöksen täytäntöönpanemiseksi tarpeellisten

<sup>35</sup> Ks. alusliikennepalvelulain 17 §:n tavoitteista myös HE 33/2005 vp, s. 18.

<sup>36</sup> Ks. tarkemmin HE 288/2014 vp, s. 43-44.



tapauskohtaisten määräysten antamisesta alukselle sen varmistamiseksi, että aluksen kulkuun puututaan ottaen huomioon vallitsevat olosuhteet ja vaarantamatta muuta alusliikennettä. VTS-palvelujentarjoajan määräyksenantovalta liittyisi myös 17 a §:n 1 momentissa yksilöityjen, terrorismin vastatoimiin kytkeytyvien EU-oikeudellisten ja kansainvälisten velvoitteiden valtiosisäiseen täytäntöönpanoon. Näistä syistä on varsin vahvoja perusteita katsoa, että tällaisten ”perusoikeusherkkien” pakotteiden valtiosisäistä täytäntöönpanoa tarkoittavaan määräyksenantovaltaan sisältyisi sellaista perustuslain 124 §:n mukaista merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle.

Edellä esitetty arvio ei ole kuitenkaan selvä ja yksiselitteinen. Toisenlaista valtiosääntöoikeudellista arviota merkittävän julkisen vallan käytön käsillä olosta puoltaisi lakiehdotuksen 17 a §:ää arviointi huomioiden samalla alusliikennepalvelulakiin nyt ehdotettavat muutokset kokonaisuudessaan, jotka siis olennaisessa määrin ”ulkoistavat” Liikenneviraston nykyisin hoitamia tehtäviä. Tässä yhteydessä voidaan viitata myös perustuslakivaliokunnan lausuntoon 11/2016 vp, jossa kyse oli tartuntatautilakiin sisältyvästä säännöksestä, jonka valiokunta katsoi käytännössä voivan terveystieteellisten ulkoistamisesta johtuen johtaa muun kuin virkasuhteisen lääkärin päätöksentekoon karanteenista kiiretilanteissa. Valiokunta piti karanteenista päättämistä julkisena hallintotehtävänä, minkä johdosta sääntely oli merkityksellisestä perustuslain 124 §:n kannalta. Valiokunta katsoi kuitenkin, ettei kysymys ollut perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta merkittävästä julkisesta vallan käytöstä, kun otettiin huomioon ihmisten vaara altistua väestön terveyttä vakavasti uhkaavalle yleisvaaralliselle tartuntataudille ja nopean ratkaisun välttämättömyys sekä se, että karanteenipäätös oli tuolloin arvioitavana olevan säännösehdotuksen perusteella heti alistettava tartuntatautien torjunnasta vastaavan kunnan toimielimen vahvistettavaksi.

Lakiehdotuksen 17 a §:ään sisältyy samalla lailla kuin karanteenista päättämistä kiiretilanteissa pikaisen määräysten antamisen ja ilmoittautumisen tarpeita, jotka puoltavat valtiosääntöoikeudellista arviota siitä, ettei 17 a § tarkoittaisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävää julkisen vallan käytön antamista VTS-palveluntarjoajalle. 17 a § ei kuitenkaan kaikilta osin rinnastu tartuntatautilain säännökseen. Keskeisenä erona varsinkin on, ettei lakiehdotuksen 17 a §:n mukainen määräysvalta puuttuisi läheskään niin merkittävästi perusoikeuksiin kuin tartuntatautilain mukainen karanteeni.

Kaiken kaikkiaan lakiehdotuksen 17 a §:stä ei ole perustuslakivaliokunnan tähänastinen lausuntokäytäntö huomioiden annettavissa yksiselitteistä ja selvää arviota perustuslain 124 §:n kannalta siltä osin kuin kysymys on siitä, tarkoittaako ehdotettu määräysvalta merkittävää julkisen vallan käyttöä vai ei. Nähdäkseni olisi perusteltua esityksen säätämisyjärjestysjaksossa avoimesti ja selkeästi tuoda esiin kysymyksenasettelu sekä sen arvioinnissa merkitykselliset näkökohdat, jotta perustuslakivaliokunnalla olisi riittävät edellytykset 17 a §:n valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin perustuslain 124 §:n kannalta.

*Alusliikennepalvelulaki 21 § 3. mom., alusliikennepalveluun määrääminen*

Alusliikennepalvelulain muutosta koskevan lakiehdotuksen 21 §:n 3 momentin mukaan VTS-palveluntarjoaja voisi yksittäistapauksissa sää- tai jääolosuhteiden taikka muiden meriturvallisuussyiden vuoksi määrätä myös muita aluksia osallistumaan alusliikennepalveluun. VTS-palveluntarjoajan on ilmoitettava tekemästään päätöksestä viipymättä Liikennevirastolle.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysjakson mukaan kyseessä oli operatiivinen, meriturvallisuuteen liittyvä määräys, minkä vuoksi sen voisi antaa lain nojalla VTS- palveluntarjoajalle tehtäväksi (s 58). Tarkoituksenmukaisuutta perustelisi ennen muuta se, että määräyksessä on kyse alusten osallistumista alusliikennepalveluun sää- tai jääolosuhteiden taikka muiden meriturvallisuussyiden vuoksi.

Nähdäkseni lakiehdotuksen 21 §:n 3 momentista ei ole huomautettavaa perustuslain 124 §:n kannalta.

*Alusliikennepalvelulaki 24 §, alusliikennepalveluntarjoajan avustaminen*

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että aluevalvontaviranomaiset, muut viranomaiset sekä valtion alusten päälliköt avustaisivat 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. Koska virka-apukäsite kattaa perinteisesti vain viranomaisten keskinäisen avun, pykälässä käytettäisiin virka-avun sijasta termiä avustaminen. Myös pykälän otsikkoa esitetään muutettavan vastaavaksi. Muilla viranomaisilla pykälässä tarkoitetaan esimerkiksi ympäristö-, tulli- ja poliisiviranomaisia sekä pelastuslaitosta.

Esitysluonnoksen mukaan (s. 59-60) muiden viranomaisten antamaa apua olisi esimerkiksi irronneiden poijujen ja esteiden poistaminen väyliltä ja satamista. Avustamista olisi myös alusten tunnistamiseen ja tilanteen tarkastamiseen liittyvät toimenpiteet, esimerkiksi silloin, jos alukseen ei saada yhteyttä normaalein keinoin. Annettava apu voi olla myös muunlaista kuin edellä mainituissa esimerkkitalanteissa mainittu apu. Koska kaikilla pykälässä mainituilla viranomaisilla on myös muita lakisääteisiä tehtäviä, esitetään pykälään otettavaksi säännös, jonka mukaan alusliikennepalvelujen tarjoajalle annettua apua voidaan antaa, jos sille ei ole viranomaisten tehtäviin liittyvää estettä. Asiaan liittyvä intressipunninta ja päätöksenteko olisi suhteutettava mahdollisen vaaratilanteen vakavuuteen ja luonteeseen sekä muihin käsillä oleviin tosiseikkoihin. Arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon esimerkiksi käynnissä olevan muun virkatehtävän laatu ja toisaalta mahdollisen vaaratilanteen vakavuus.

Toisin kuin muita esitettyjä kysymyksiä, alusliikennepalvelulain 24 §:n muuttamista tarkoittavaa lakiehdotusta ei nähdäkseni ole arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta, koska kysymys olisi *viranomaisten* velvollisuudesta avustaa VTS-palvelujentarjoajaa – eikä *vice versa*. Sitä vastoin lakiehdotuksen 24 § on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen kannalta. Sen mukaan julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta.

Lakiehdotuksen 24 §:ään sisältyy sinänsä asiallisesti virka-avun piirteitä, vaikka termiä virka-apu ei esitysluonnoksesta esitetyistä syistä johtuen käytetä. Tässä yhteydessä on myös huomattava, että muutettavaksi ehdotetussa voimassa olevassa 24 §:ssä on nimenomaan kysymys virka-avusta ja että virka-avun pyytäminen sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä, jos sillä puututaan olennaisesti perusoikeuksien turvaamiin seikkoihin.<sup>37</sup>

Nähdäkseni lakiehdotuksen 24 § on kuitenkin valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perusteiltaan ongelmaton, koska viranomaisten avustamisvelvollisuus liittyisi sellaisiin VTS-palvelujentarjoajan tehtäviin, jotka eivät olennaisesti puutu perusoikeuksiin. Perustuslain 2 §:n 3 momenttiin sisältyvän sääntelyn yleisen täsmällisyysvaatimuksen

---

<sup>37</sup> Ks. PeVL 11/2016 vp.

näkökulmasta olisi kuitenkin perusteltua, että VTS-palveluntarjoajaa avustavat toimivaltaiset viranomaiset kävisivät selvemmin ilmi laista voimassa olevan 24 §:n tapaan.

*Muita seikkoja*

Perustuslain 124 §:n sanamuodolla korostetaan perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 179/I) mukaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle.<sup>38</sup>

Tämä lähtökohta rajoittaa myös julkisten hallintotehtävien siirtoa viranomaiselta valtionyhtiölle. Tästä näkökulmasta esityksessä olisi nähdäkseen syytä jonkin verran nyt tehtyä seikkaperäisemmin eritellä sitä, millä perusteilla nyt ehdotettava julkisten hallintotehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle, so. perustettavalle valtionyhtiölle, olisi tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Tässä yhteydessä on muistutettava siitä, että perustuslain 124 §:n mukainen tarkoituksenmukaisuusvaatimus tulee perustella hallituksen esityksessä tapauskohtaisesti kunkin tehtäväkokonaisuuden osalta.

\* \* \*

Edellä esitetyn jälkeen liikenne- ja viestintäministeriö pyysi oikeudellista arviotani vielä seuraavista kysymyksistä:

1. Vaikuttaako alusliikennepalvelulain 17 a §:n arviointiin, jos pykäläehdotusta muutetaan seuraavasti:  
 ”Liikenneviraston on välittömästi ilmoitettava VTS-palveluntarjoajalle kiellosta tai rajoituksesta. VTS-palveluntarjoajan tulee antaa Liikenneviraston antamat määräykset alukselle tiedoksi. VTS-palveluntarjoajan tulee 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,

<sup>38</sup> PeVM 10/1998 vp, s. 35/II, HE 1/1998 vp, s. 178/II. Ks. myös erityisesti PeVL 26/2017 vp.

ilmoituksen tulostaan satamaan tai aikeistaan ankkuroida tai ilmoituksen lähdöstään satamasta tai ankkuripaikalta.”

2. 2. Vaikuttaako alusliikennepalvelulain 24 §:n arviointiin, jos pykälän muotoilu on seuraava:

**”Alusliikennepalveluntarjoajan avustaminen**

Puolustusvoimat, rajavartiolaitos, ympäristö-, tulli- ja poliisiviranomaiset, pelastuslaitos sekä valtion alusten päälliköt avustavat 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.”

Nähdäkseni alusliikennepalvelulain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 17 a §:n muotoilu edellä siteeratulla tavalla poistaisi sen edellä tarkastellun valtiosääntöoikeudellisen kysymyksen syntymisen, sisältyisikö lakiehdotuksen 17 a §:n kielto-oikeuteen perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävää julkisen vallan käyttöä. Uusi pykälämuotoilu toisi, varsinkin luettuna yhdessä yksityiskohtaisten perustelujensa kanssa, selvemmin ja yksiselitteisemmin esiin sen, että VTS-palveluntarjoajan tehtävässä olisi kysymys Liikenneviraston kielto- tai rajoitusmääräyksen antamisesta tiedoksi alukselle. Sitä vastoin kysymys ei olisi aiemman pykäläehdotuksen mukaisesta VTS-palveluntarjoajalle osoitetusta *harkinnanvaraisesta* määräystenantovallasta Liikenneviraston alusliikennepalvelulain 17 a §:n perusteella tekemän kieltopäätöksen täytäntöön panemiseksi sen varmistamiseksi, että aluksen kulkuun puututaan ottaen huomioon vallitsevat olosuhteet ja vaarantamatta muuta alusliikennettä.

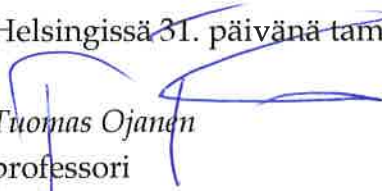
Perustuslain 124 §:n kannalta on myös perusteltua VTS-palveluntarjoajan tehtävän ilmaiseminen oikeudellisesti velvoittavassa muodossa - ”VTS-palveluntarjoajan *tulee ilmoittaa* alukselle siihen kohdistuvista toimista mahdollisimman pian ....” aiemman pykäläehdotuksen mukaisen harkinnanvaraisuuden sijasta. Tätä korostettaisiin asianmukaisesti myös säännösehdotuksen muokatuissa yksityiskohtaisissa perusteluissa seuraavasti: ”VTS-palveluntarjoajalla ei olisi tilanteessa käytettävissä omaa harkintavaltaa vaan sen tulisi ilmoittaa Liikenneviraston päätökset sellaisenaan alukselle.”

Kaiken kaikkiaan lakiehdotuksen 17 a §:n uusi muotoilu luettuna yksityiskohtaisten perustelujensa valossa on ongelmaton perustuslain 124 §:n kannalta.

Samoin alusliikennepalvelulain muuttamista koskeva uusi 24 § on parannus aiempaan pykälämuotoiluun verrattuna perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta, koska uusi säännösehdotus yksilöi riittävän selvästi ne viranomaiset, jotka ovat velvollisia avustamaan VTS-palvelujentarjoajaa.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II).<sup>39</sup> Tämä lähtökohta voisi ilmetä myös lakiehdotuksen 24 §:stä siten, että avustaminen olisi rajattu sellaiseen tukeen ym., johon ”asianomainen viranomainen on toimivaltainen”.

Helsingissä 31. päivänä tammikuuta 2018



Tuomas Ojanen  
professori  
Helsinki

---

<sup>39</sup> Ks. myös esim. PeVL 66/2016 vp.