Juha Lavapuro 24.5.2018
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys HE 34/2018 vp eduskunnalle laiksi Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona totean kunnioittavasti seuraavan.[1]

Tausta ja arvioinnin lähtökohdat

Hallituksen esityksellä siirretään Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut uuden perustettavan valtio-omisteisen ”erityistehtäväyhtiöksi”[2] luonnehditun osakeyhtiön hoidettavaksi 1.1.2019 alkaen. 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 ylei-

[1] Taustatietona totean, että olen antanut nyt käsiteltävänä olevaa asiaa koskevasta hallituksen esitysluonnoksen keväällä 2018 kaksi lausuntoa liikenne- ja viestintäministeriölle. Lausunnoissa käsiteltiin kohdennetusti rautatielakiehdotuksen ja alusliikennepalvelulakiehdotuksen eräiden pykäläehdotusten suhdetta perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuun julkisen hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle.

[2] 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.

sesti ja häiriötilanteissa sekä tietojen antamiseen liikenneolosuhteista ja liikenteen sujuvuudesta. Lisäksi yhtiö voisi esityksen mukaan hoitaa eräitä liikenteen järjestelyyn liittyviä välttämättömiä tehtäviä sekä tehdä niihin liittyviä laissa lueteltuja tilapäisiä toimenpiteitä.

Esitykseen sisältyy varsin seikkaperäiset säätämisjärjestysperustelut, joissa esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia on tarkasteltu PL 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan säännöksen, PL 8 §:ssä tarkoitetun henkilötietojen suojan, PL 15 §:n omaisuudensuojan sekä asetuksenantovaltuussääntelyn kannalta.

Keskityn lausunnossani tarkastelemaan esitystä erityisesti perustuslain 124 §:n kannalta. Muilta osin viittaan säätämisjärjestysperusteluissa esitettyyn. Ottaen huomion, että säätämisjärjestysperusteluissa on hyvin laajalti käsitelty siirrettävien tehtävien tarkoituksenmukaisuutta, viittaan tältäkin osin hallituksen esityksessä oleviin tietoihin.

Tehtävien siirto valtio-omisteiselle yhtiölle

Hallituksen esityksen tarkoituksena on siirtää Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut uuden perustettavan valtio-omisteisen osakeyhtiön hoidettavaksi. Tällaista siirtoa tulee arvioida tehtävän antamisena muulle kuin viranomaiselle. 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 niinikään PL 124 §:n tarkoittamana julkisten hallintotehtävien antamisena muulle kuin viranomaiselle.

Tulkintaa siitä, että valtio-omisteisia 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.

Sääntelyn täsmällisyys

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

Perustuslain lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Joissakin tapauksissa, kuten julkisia palvelutehtäviä siirrettäessä, asiasta voidaan kuitenkin säätää tai päättää myös lain nojalla.

Hallituksen esityksen perusteella piirtyy varsin hämärä kuva siitä, miten ja mille taholle liikennevirastolle nykyisin kuuluvat tehtävät siirtyvät. Esitykseen sisältyvässä 1 lakiehdotuksessa säädettäisiin kylläkin liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi ja selvänä tarkoituksena on siirtää liikennevirastolle kuuluvat tehtävät tälle perustettavalle valtio-omisteiselle ”erityistehtäväyhtiölle”. Tästä erityistehtäväyhtiöstä olisi kuitenkin hallituksen esityksen perustelujen mukaan tarkoitus muodostaa 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. Lisäksi tarkoituksena on eriyttää konsernivaiheessa meri- ja tieliikenteenohjaus omiksi liikennemuotokohtaisiksi yhtiöiksi, jotka olisivat osa konsernia. Käytännössä konsernin tytäryhtiöt vastaisivat kukin omasta liikennemuotokohtaisesta liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden liiketoiminnasta. Liikenneviraston tehtävät eivät siten siirry erityistehtäväyhtiölle, vaan tämän tytäryhtiöille.

Varsinainen tehtävien siirto on ilmeisesti tarkoitus järjestää tarkemmin sopimuksin. Hallituksen esityksen mukaan ”toiminta perustuisi viraston ja valtion kokonaan omistaman erityistehtäväyhtiön väliseen strategiseen kumppanuuteen. Liikennevirasto tekisi palveluhankintasopimuksen yhtiön kanssa ja hankkisi yhtiöltä liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut kokonaispalveluna sovittuun palvelutasoon”. Asiasta ei kuitenkaan säädettäisi yleisesti, vaan liikenneviraston toimivallasta siirtää tehtäviä myös muille kuin viranomaisille säädetäisiin erityislaeissa.

Alusliikennettä koskevien tehtävien siirtäminen

Tähän liittyen alusliikennepalvelulakiehdotuksen 8 §:n perustamispäätöstä koskevassa säännöksessä säädettäisiin tätä tarkoittaen toimivaltaisen viranomaisen toimivallasta perustaa alusliikennepalvelu tietylle alueelle siten, että perustamispäätöksessä vahvistettaisiin myös alusliikennepalvelua ylläpitävä VTS-palveluntarjoaja. Tällä VTS-palveluntarjoajalla tarkoitettaisiin nähdäkseni puolestaan tosiasiallisesti 1. lakiehdotuksessa perustettavasta erityistehtäväyhtiöstä muodostetun konsernin meriliikennekohtaista tytäryhtiötä.

Nähdäkseni alusliikennepalvelulain 8 §:n säännöstä perustamispäätöksestä voitaisiin mahdollisesti tulkita siten, että siinä säädetään asiallisesti liikenneviraston toimivallasta valtuuttaa VTS-palveluntarjoaja ylläpitämään alusliikennepalvelua tietyllä alueella. Lain nojalla tapahtuvassa tehtävien siirtämisessä voi perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön mukaan olla esimerkiksi viranomaisen antamasta valtuutuksesta (ks. esim. PeVL 47/2004 vp). Sääntely täyttää nähdäkseni PL 124 §:n vaatimukset lain nojalla tapahtuvasta siirtämisestä.

Toisaalta säännöstä voidaan arvioida myös tehtävän antamisena lailla. Alusliikennepalvelulain 8 § velvoittaa liikenneviraston perustamaan alusliikennepalvelun tietylle alueella ja osana tätä perustamista virasto myös velvoitetaan vahvistamaan VTS-palveluntarjoaja. Sääntelyn täsmällisyyden kannalta olisi kuitenkin asianmukaista, että laissa täsmennettäisiin ehdotettua alusliikennepalvelua 2 §:n 1 momentin 5 kohtaa tarkemmin, mitä VTS-palveluntarjoajalla tarkoitetaan.

Rautatieliikennettä ja tieliikennettä koskevien tehtävien siirtäminen

Liikenteen palveluista annetun lain muuttamista koskevan 6. lakiehdotuksen 1 §:n perusteella Liikennevirasto puolestaan voi maantieverkon tienpitäjänä järjestää tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelut itse tai hankkia ne julkisilta tai yksityisiltä palvelujen tuottajilta.

Rautatielain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 19 a §:n mukaan rataverkon haltija voisi ulkoistaa tehtäviään ulkopuoliselle palvelujen tuottajalle, kunhan tämä ei olisi rautatieyritys tai yritys, jonka määräysvallassa on rautatieyritys.

Lain nojalla tapahtuvassa tehtävien siirtämisessä voi perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön mukaan olla kysymys siitä, että julkinen hallintotehtävä siirretään lain nojalla sopimuspohjaisesti (ks. PeVL 11/2004 vp, s. 2/I, PeVL 11/2002 vp, s. 5/I) muulle kuin viranomaiselle.

Ehdotuksessa on kysymys tällaisesta sopimusperustaisesti siirtämisestä, vaikkakin säännöksissä käytettyjä käsitteitä ulkoistaa ja hankkia voidaan pitää jossain määrin tarpeettoman epätäsmällisinä.

Siirrettäviä tehtäviä koskeva sääntely

Lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Joissakin tapauksissa, kuten julkisia palvelutehtäviä siirrettäessä, asiasta voidaan kuitenkin säätää tai päättää myös lain nojalla.

Hallintotehtävän antamista koskevassa laissa tulee yksilöidä, mitä tehtäviä ulkopuoliselle voidaan siirtää ja millä edellytyksillä. Sopimuksen tai viranomaispäätöksen varaan ei voida jättää esimerkiksi vaatimuksia toiminnan yleisistä ehdoista, julkisten hallintotehtävien hoitamiseen kohdistuvasta valvonnasta, toimijan kelpoisuudesta ja luotettavuuden arvioinnista eikä tehtäviä hoitavien virkavastuusta.

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). Sittemmin perustuslakivaliokunta on katsonut, että muun muassa neuvontaluonteinen veronkantoon liittyvä puhelinpalvelu, johon ei sisältynyt verotusta koskevan päätöksentekovallan 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 rutiininomaisten 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, rutiininomaisia ja avustavia tehtäviä. Tällöin on kuitenkin tyypillisesti annettu merkitystä sille, että lain nojalla siirrettävät tehtävät on yksilöity täsmällisesti laissa. Toisaalta perustuslain esitöissä lähdetään nimen-

omaisesti 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: mitä intensiivisemmästä ja itsenäisempään harkintaan perustuvasta julkisen vallan käytöstä on kysymys, sitä täsmällisemmin tehtävien siirrosta on säädettävä lailla. Toisaalta taas mitä vähemmän intensiivisestä, epäitsenäisemmästä ja teknisemmästä julkisesta hallintotehtävästä tehtävästä on kysymys, sitä herkemmin siitä saadaan säätää lain nojalla.

Käsitykseni mukaan alusliikennepalvelulaissa tarkoitetut julkisten hallintotehtävien antamisista muulle kuin viranomaiselle on perustuslain 124 §:ssä tarkoitetussa mielessä säädetty ”lailla”. Sen sijaan liikennepalvelulaissa tarkoitetut tehtävän siirrot on toteutettu sopimuksella ja siten ”lain nojalla.” Tämä tarkoittaa, että liikennepalvelulaissa tarkoitetuissa tehtävien siirroissa voi olla kysymys vain avustavista ja teknisistä tehtävistä.

Alusliikennepalvelun ylläpito (3. lakiehdotus 16 §)

VTS-palveluntarjoaja olisi alusliikennepalvelulakiin ehdotetun 16 § 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.

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 julkisen vallan käyttöä, (vrt. mm. PeVL 20/2006 vp, s. 2/I). Ottaen kuitenkin huomioon säätämisjärjestysperusteluissa esitettävät siirron tarkoituksenmukaisuutta koskevat näkökohdat, ei ehdotus alusliikennepalvelun ylläpitoa koskevan tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Alusliikenteen tilapäinen ohjaaminen erityistilanteissa (17 §)

Ehdotetun alusliikennepalvelulain 17 §:n 1 momentin perusteella liikennevirasto voi tarvitteassa 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.

VTS-palveluntarjoajalle 17 §:ssä annetut valtuudet merkitsevät yksityiselle annettavaa itsenäiseen harkintaan perustuvaa toimivaltaa puuttua perusoikeuksiin, tässä tapauksessa ennen muuta perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen. Kysymys ei kuitenkaan ole merkittävän julkisen vallan käytöstä. Olennaista tässä suhteessa on, että ehdotettu valtuus olisi tarkoin rajattu sekä ajallisessa että asiallisessa suhteessa. Alusliikenteen tilapäiseen ohjaamiseen liittyvät päätöksentekovaltuudet on säädösperustaisesti kytketty tietyt tunnusmerkistöt täyttäviin erityistilanteisiin. Päätöksen voimassaoloaika olisi lisäksi rajattu yhteen vuorokauteen ja sen soveltamisala rajautuu säännöksessä tarkoitettujen olosuhteiden piiriin kuuluville vesialueille ja väylille. Palveluntarjoajan tulisi lisäksi ilmoittaa päätöksestään valvovalle viranomaiselle, joka tekisi erillisen päätöksen toimenpiteen jatkamisesta tai keskeyttämisestä.

Nähdäkseni edellä viitatut rajaukset muuttavat asetelmaa siten, että 17 § ei muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi perustuslain 124 §:n kannalta.

Kielto-oikeus (alusliikennepalvelulain 17 a §:n 2 momentti)

Alusliikennepalvelulain 17 a §:n 2 momentissa säädetään VTS-palveluntarjoajaa koskevasta määräyksenantovaltuudesta, joka liittyy Liikennevirastolle 17 a §:n 1 momentissa säädettävään kielto-oikeuteen. Liikennevirastolla olisi säännöksen perusteella toimivalta eräiden Suomea koskevien kansainvälisoikeudellisten ja unionioikeudellisten velvoitteiden toimeenpanemiseksi kieltää 1) alusta saapumasta VTS-alueelle tai poistumasta VTS-alueelta; 2) tulemasta satamaan tai ankkuroimasta; 3) lähtemästä satamasta tai ankkuripaikalta; 4) jäämästä VTS-alueelle, satamaan tai ankkuripaikalle. Kiellon toimeenpanosta huolehtisi käytännössä VTS-palveluntarjoaja, joka tekisi 17 a §:n 2 momentin perusteella Liikennevirastolta kieltopäätöksestä tiedon saatuaan.

Ehdotetun 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 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 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, turvatarkastukseen ja voimakeinojen käyttöön liittyviä tehtäviä. Valiokunta on myös katsonut, ettei perustuslain 124 § estä passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastamisen sekä passilähetyksen toimittamisen antamista yksityisen tehtäväksi, kun kysymys oli teknisluonteisesta, 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 avustavan pysäköinninvalvonnan antamista yksityisille, kun tehtävään ei sisältynyt itsenäistä oikeutta hallinnollisten seuraamusten määräämiseen ja kun viranomaisilla tai kunnallisilla pysäköinninvalvojilla ei ole riittävästi voimavaroja yksityisten alueiden pysäköinninvalvontaa (PeVL 23/2013 vp).

Perustuslakivaliokunta katsoi, että perustuslain 124 § sallii tässä yhteydessä vain viranomaisia avustavien tehtävien antamisen ilmaisulaitokselle. (PeVL 47/2005 vp). Vastaavasti perustuslakivaliokunta ei ole nähnyt estettä sille, että säädetään viranomaiskoneiston ulkopuolelta nimetyn henkilön oikeudesta avustaa valvojaa kotirauhan piiriin ulottuvien toimenpiteiden suorittamisessa (ks. esim. PeVL 30/2010 vp, s. 10/I—II). Olennaista 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 välittömästi Suomen kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden toimeenpanemiseen. Velvoitteissa liittyvät YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmien sekä muun muassa kansainvälisten 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 viranomaisen 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.

Ehdotuksen perusteella VTS-palveluntarjoajalle säädettäisiin 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. Ehdotettu 17 §:n a momentti ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

Alusliikennepalveluun määrääminen (Alusliikennepalvelulaki 21 § 3. mom)

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 val-

miudet 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 ilmoittava tekemästään päätöksestä viipymättä Liikennevirastolle, joka puolestaan voi yksittäistapauksissa 21 §:ssä säädetyin edellytyksin vapauttaa aluksen alusliikennepalvelua koskevasta ilmoittautumisvelvollisuudesta. Alusliikennepalveluun osallistumisvelvollisuuden kesto on 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa rajattu yhteen vuorokauteen.

Ehdotuksessa on kysymys VTS-palveluntarjoajalle osoitetusta rajoitetusta määräyksenantovaltuudesta, johon sisältyy itsenäistä, luonteeltaan vähäistä, säännöksessä mainittujen olosuhteiden olemassaoloon liittyvää harkintaa. Viittaan asian valtiosääntöoikeudellisen merkityksen osalta edellä alusliikennepalvelun 17 §:stä esittämääni. Nyt ehdotettu valtuus on intensiteetiltään nähdäkseni vähäisempi kuin 17 §:ssä tarkoitetut määräyksenantovaltuudet. Kun 17 §:n sääntelyyn ei liittynyt valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, en pidä myöskään ehdotettua 21 §:n 3 momenttia perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisena.

Tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalveluun liittyvät tehtävät (6. lakiehdotuksen 2 A osan 1 luvun 2.2. §)

Hallituksen esityksen 6. lakiehdotuksen perusteella tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja hoitaa lisäksi Liikenteen turvallisuusviraston antamien määräysten mukaisesti liikenteen järjestelyä, joka on välttämätöntä vaaratilanteiden ja onnettomuuksien estämiseksi ja liikenteen sujuvuuden varmistamiseksi. Edellä mainitun 2 §:n 2 momentin perusteella Liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja voi, enintään yhden vuorokauden ajaksi muun muassa sulkea tunnelin ja antaa tietoa vaihtoehtoisesta reitistä; sekä osoittaa korvaavan reitin tien tai tunnelin ollessa suljettuna, tai kun tie ei muutoin tilapäisesti ole liikennöitävässä kunnossa.

Hallituksen esitysluonnoksen asianmukaisesti laadituissa säätämisjärjestysperusteluissa on esitetty, että liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden tarjoajalle liikennepalvelulaissa annattavaa oikeutta sulkea tunneli tai tie ja osoittaa korvaava reitti voidaan arvioida perustuslain 9 §:n liikkumisvapautta koskevan säännöksen kannalta. Käsitykseni mukaan kyse on tältä osin korkeintaan käyttösääntelyn tyyppisestä sääntelystä. Tunnelin sulkemiseen liittyy myös korvaavan reitin osoittaminen.

On ilmeistä, että ehdotetun kaltaiselle tunnelin sulkemista koskevalle sääntelylle on sinänsä perusoikeusjärjestelmä kannalta hyväksyttävä, tieliikenteen turvallisuuteen liittyvä, peruste. Ehdotettu valtuus on myös ajallisesti rajattu yhteen vuorokauteen, jonka jälkeen rajoituksen jatkamisesta päättäisi liikennevirasto. Liikennepalveluista annetun

lain II A osan 1 luvun 2 §:n 2 momentin 7 kohdasta voidaan myös välillisesti päätellä, että tunnelin sulkemista on pidettävä välttämättömänä liikenteen turvallisuuden ja sujuvuuden varmistamiseksi.

Kysymys olisi nähdäkseni lähinnä myös teknisestä, viranomaista täydentävästä, viranomaismääräyksiin perustuvasta ja varsin tarkoin säännellystä tehtävästä johon liittyvää itsenäisen harkinnan alaa voidaan pitää käytännössä kapeahkona. Nähdäkseni tunnelin sulkemista koskeva 6. lakiehdotuksen sääntely ei muodostu perustuslain 124 §:n kannalta ongelmalliseksi.

Juha Lavapuro
professori