

Liikenne- ja viestintäministeriölle

Viitaten liikenne- ja viestintäministeriön 16.11.2016 päivättyyn lausuntopyyntöön LVM/2009/03/2016 esitän kunnioittavasti seuraavaa.

1. Lausuntopyynnön kohteena oleva asia

Lausuntoja on pyydetty kahdesta liikenne- ja viestintäministeriössä valmistellusta asetusluonnoksesta: (a) uusi valtioneuvoston asetus saariston liikenne- ja kuljetuspalvelujen kohtuullisista maksuista ja (b) valtioneuvoston asetus, jolla asetuksesta saaristoliikenteen tukemiseksi myönnettävistä avustuksista (1373/2009) kumottaisiin siinä nyt oleva 3 §:n 2 momentin säännös saariston pysyvien asukkaiden maksuvapautuksesta. Ensiksi mainittu asetus perustettaisiin ensi sijassa saariston kehityksen edistämiseksi annetun lain (494/1981) 15 §:ssä olevaan asetuksenantovaltuuteen. Viimeksi mainitulle asetukselle ei esitetä muuta oikeusperustaa kuin muutettavaksi ehdotettu asetus (379/2001) itse. Tuo asetus puolestaan on säädetty valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 7 c §:n nojalla ja liittyy valtion vuotuisen budjetin otetun määrärahan käyttötarkoitukseen.

Ministeriössä valmisteltujen asetusten vaikutuksena olisi saariston yhteysalusliikenteen muuttuminen maksulliseksi, myös saariston pysyville asiakkaille. Maksuja arvioidaan kertyvän noin 4 miljoonaa euroa vuodessa, mikä kattaisi noin 23 prosenttia yhteysalusliikenteen noin 17,5 miljoonan euron vuosikustannuksista. Maksujen käyttöönoton arvioidaan avoimesti kuitenkin saattavan johtaa kysynnän ja siten myös maksutulojen vähenemiseen.

Asetusmuutosten tarkoituksena sanotaan olevan, että saariston yritykset ja asukkaat voivat kehittää uusia markkinaehtoisia palveluja, jotka tuovat alueelle uutta liiketoimintaa ja matkailijoita. Tämä tarkoitus kytketään myös istuvan hallituksen ”kärkihankkeiden” käsitteeseen seuraavalla perustelulla: ”Asetusehdotus perustuu hallituksen digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristöä koskevaan kärkihankkeeseen, jossa tavoitteena on suotuisan toimintaympäristön luominen digitaalisille palveluille ja uusille liiketoimintamalleille. Kärkihankkeessa yhtenä toimenpiteenä on tarkoituksena edistää innovaatio- ja palvelualustojen syntyä sektoreilla, joilla julkishallinnolla

on rooli markkinoiden toimivuuden kannalta, esimerkkinä liikenne palveluna – konseptin laaja käyttöönotto.” Tähän perusteluun liittyy myös asetusluonnosten perustelumistion lausuma, jonka mukaan valtion hankkimat ja käyttäjilleen maksuttomat saariston liikennepalvelut estäisivät muiden kuljetuspalvelun tuottajien markkinoille pääsyä ja heikentäisivät mahdollisuuksia kehittää alueella markkinaehtoisia liikennepalveluja.

2. Ehdotusten oikeudellinen arviointi

On useitakin syitä, joiden takia *valtioneuvostolla ei ole toimivaltaa* antaa luonnosteltuja asetuksia. Asiaa ei tule ottaa ratkaistavaksi niiden pohjalta, vaan joko hankkeesta yhteysalusliikenteen muuttamisesta maksulliseksi on luovuttava taikka sille on etsittävä oikeudellisesti hyväksyttävä toteuttamistapa.

2.1 Asetusluonnoksilta puuttuu oikeudellinen perusta

Kaavailtu valtioneuvoston asetus saariston liikenne- ja kuljetuspalvelujen kohtuullisista maksuista ei voi perustua sen ensisijaisena oikeusperustana esitettyyn lakiin saariston kehityksen edistämisestä (jäljempänä *saaristolaki*). Tuon lain 15 §:ssä on asetuksenantovaltuus, mutta tuo valtuus ei kata nyt tarkoitettua kaltaisen asetuksen säätämistä. Nykyisin maksuttoman yhteysalusliikenteen muuttaminen maksulliseksi vaikuttaisi yksilöiden oikeuksiin. Siksi asiasta olisi jo perustuslain 80 §:n takia säädettävä lain tasolla, ja tuon lain perustuslainmukaisuus olisi asianmukaisesti selvitettävä. Saaristolain 15 §:n sanonnallisesti yleisluonteinen asetuksenantovaltuus ei oikeuta kaavailun kaltaisen asetuksen antamista. Lisäksi saaristolain esitöistä ilmenee, että lain näennäisesti yleisluontoista asetuksenantovaltuutta ei koskaan tarkoitettu alaltaan yleiseksi vaan säännöksen tarkoituksena oli vain mahdollistaa lain, mukaan lukien sen tarkoitussäännöksen, täytäntöönpanoon liittyvien asetusten antaminen.

2.2 Asetusluonnokset ovat ristiriidassa saaristolain kanssa

Tärkein syy siihen, miksi saaristolain 15 §:n säännös ei voi oikeuttaa nyt suunnitellun asetuksen antamista on kuitenkin se, että luonnosteltu asetus olisi suorastaan *ristiriidassa* sen oikeusperustaksi esitetyn valtuuttavan lain kanssa. Tämä merkitsisi ristiriitaa paitsi saaristolain kanssa myös ristiriitaa perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 80 §:n kanssa. Perustuslain 107 §:n nojalla kyseistä lain kanssa ristiriidassa olevaa asetusta ei saisi lainkaan soveltaa.

Saaristolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 23/1981 vp) lähtökohtana oli havainto saariston väestön vähenemisestä ja väestöpohjan kapeutumisesta, joka saattaisi johtaa saariston autioitumiseen. Tuolloin ehdotetun lain tavoitteeksi asetettiin kehityksen suunnan kääntäminen ja saariston kiinteän asutuksen turvaaminen (ks. hallituksen esityksen jakso 1.1, myös sen viimeinen kappale). Jo esityksen pääasiallisen sisällön kuvauksessa lain tavoitteiksi asetettiin elävän saariston turvaaminen, saariston autioitumisen estäminen ja kiinteän asutuksen turvaaminen, ja eräänä keinona näiden tavoitteiden saavuttamiseksi nähtiin riittävien liikkumis-, toimentulo- ja

peruspalvelumahdollisuuksien turvaaminen saaristoväestölle. Hallituksen esityksessä arvioitiin, että yleiset aluepoliittiset ja yhteiskuntapoliittiset toimet olivat osoittautuneet riittämättömiksi takaamaan saaristoalueiden taloudellinen ja sosiaalinen kehitys, missä yhteydessä yhteysalusliikenteen kehittäminen nimenomaisesti mainittiin toimenpiteenä, jolla kohdistetusti voitiin parantaa saaristoväestön asemaa (jakso 2.1). Näistä lausumista selväsi ilmenee, että saaristolain taustalla oli pyrkimys *muuta huonommassa asemassa olevan alueellisen väestöryhmän aseman parantaminen ja siten yhdenvertaisuuden edistäminen*.

Yhteysalusliikenteen muuttaminen maksulliseksi, myös saariston pysyville asukkaille, on ristiriidassa saaristolain tarkoitusta koskevan lain 2 §:n kanssa. Säännös kuuluu: "Valtion ja kuntien toimin on pyrittävä turvaamaan saariston kiinteä asutus luomalla väestölle riittävät mahdollisuudet toimeentuloon, liikkumiseen ja peruspalvelujen saantiin sekä suojaamaan saariston maisemakuvaa ja luontoa ympäristöhaitoilta." (Ks. myös tuon säännöksen yksityiskohtaiset perustelut em. hallituksen esityksessä.)

Saaristolain 5 § koskee nimenomaisesti liikenne- ja kuljetuspalveluja. Pykälän 1 momentin mukaan valtion on "pyrittävä huolehtimaan" siitä, että saariston vakinaisella väestöllä on käytettävissään asumisen, toimeentulon ja välttämättömän asioinnin kannalta tarpeelliset liikenne- ja kuljetuspalvelut, sekä siitä, että nämä palvelut ovat "mahdollisimman joustavat ja ilmaiset tai hinnaltaan kohtuulliset". Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa korostettiin "tärkeimpänä" turvata saaristoväestön sellainen välttämätön liikkuminen, joka liittyy työssäkäyntiin ja välttämättömien palvelujen hankintaan. Yhteysalusliikenteen maksuttomuus nostettiin esiin keskeisenä keinona turvata tosiasialliset liikennepalvelut ja niiden kautta saariston elinvoimaisuus: "Ilmaisliikennettä on pyrittävä yhteysalusten tai vastaavien avulla edelleen laajentamaan." Lain 5 § on perustelujensa valossa nähtävä paitsi välittömästi velvoittavana säännöksenä tavalla tai toisella turvata saaristoväestön toimivat liikennepalvelut (peruspalvelut ilmaisina ja mahdolliset joustavat lisäpalvelut hinnaltaan kohtuullisina) myös ohjelmallisena säännöksenä siten, että kehityksen *suuntana* lakia sovellettaessa tulisi olemaan *maksuttomuuden laajentaminen*.

Saaristolain 15 § sisältää asetuksenantovaltuuden. Kuten säännöksen yksityiskohtaiset perustelut hallituksen esityksessä osoittavat, säännös oli tarkoitettu mahdollistamaan tarkempien täytäntöönpanosäännösten antaminen asetuksella, ei suinkaan 5 §:n perusteluissa ilmaistun laajenevan maksuttomuuden periaatteen mitätöinti. Lain 15 §:n käyttö asetusluonnosten tarkoittamalla tavalla yhteysalusliikenteen muuttamiseksi maksulliseksi on ristiriidassa tuon säännöksen kanssa, kun sitä luetaan yhdessä liikennepalveluja koskevan saaristolain 5 §:n ja lain tarkoitusta koskevan 2 §:n kanssa. Yhteysalusliikenteen muuttaminen maksulliseksi – myös saariston pysyville asukkaille – voidaankin toteuttaa vain itse saaristolakia muuttamalla, siis eduskunnan lainsäätämisyjärjestyksessä tekemällä päätöksellä.

Edellä sanotusta seuraa, että myös toinen luonnosteltu valtioneuvoston asetus, jolla asetuksesta saaristoliikenteen tukemiseksi myönnettävistä avustuksista

(1373/2009) kumottaisiin siinä nyt oleva 3 §:n 2 momentin säännös saariston pysyvien asukkaiden maksuvapautuksesta, olisi ristiriidassa saaristolain kanssa.

2.3 Asetusluonnokset loukkaavat oikeusvaltiollisia periaatteita

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Säännös ilmaisee lakisidonnaisuuden oikeusvaltiollisen periaatteen ja kieltää kaiken mielivallan. Näistä periaatteista puolestaan seuraa harkintavallan väärinkäytön kieltä ja tarkoitussidonnaisuuden periaate, jotka koskevat niin hallinto- kuin hallitusviranomaisia, siis myös valtioneuvostoa asetusten antajana ja sen alaista ministeriöissä tapahtuvaa asetusten valmistelua. Hallintolain (434/2003) 6 §:ssä hallinnon oikeusperiaatteet on tiivistetysti ilmaistu näin: "Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia."

Vaikka hallintolaki ei yksittäisenä lakina suoraan sovellu valtioneuvoston toimintaan hallitusvallan käyttäjänä, säännöksessä ilmaistut Suomen oikeuden ja Eurooppaoikeuden yleiset oikeusperiaatteet sitovat myös valtioneuvostoa kokonaisuutena eivätkä vain sen alaisia yksittäisiä hallintoviranomaisia.

Olen edellä tämän lausunnon kohdassa 1. lainannut tai referoinut asetuseräluonnosten taustamuistiossa hankkeelle esitettyjä tarkoituseriä. Ne ovat ilmeisessä ristiriidassa itse ehdotusten ja niiden ennakoitavissa olevien vaikutusten kanssa. Siten taustamuistio itsessään osoittaa, että lausuntopyyntöä tarkoitettu hanke edustaa harkintavallan väärinkäyttöä. Hankkeen todellisia tarkoituseriä ei ole haluttu esittää, vaan asetuseräluonnoksia on yritetty perustella ilmeisen tekaistu argumentein.

Saariston yhteysalusliikenteen maksullisuudella ei ole mitään tekemistä hallituksen "kärkihankkeiden" tai "digitalisaation" kanssa. On loogisesti mahdotonta, että siirtyminen valtion 100-prosenttisesti subventoimasta liikennöinnistä käyttäjiltä kerättyjen maksujen 335-prosenttiseen subventointiin (joka kattaisi 77 %:n todellisista kustannuksista maksujen kattaessa 23 %) voisi luoda edellytyksiä tai edes jättää tilaa markkinaehtoiselle kilpailevalle yksityiselle liikenteelle. Huomattakoon, että yksityisen liikennöinnin olisi tietenkin täytettävä kaikki voimassa olevat vaatimukset, mitä tulee vesiliikenteen turvallisuuteen, työaikoihin, ympäristönsuojeluun, henkilökunnan pätevyysvaatimuksiin jne. Siten se ei voisi olla kustannuksiltaan valtion tuottamaa tai hankkimaa palvelua halvempaa. Valtion tuottaman tai hankkiman yhteysalusliikenteen tekeminen maksulliseksi ei siis voi edesauttaa niitä tarkoituseriä, joilla sitä on yritetty perustella. Tästä puolestaan seuraa johtopäätös, että hankkeen todelliset perustelut on haluttu pitää salassa. Hankkeen ehdottaminen tekaistu perustein vahvistaa, että kysymys on harkintavallan väärinkäytöstä.

Maksullisuushankkeen todellisia motiiveja ja niiden mahdollista hyväksyttävyyttä ei ole mahdollista arvioida tässä lausunnossa, kun ne kerran ovat salaisia. Harkintavallan väärinkäytön vakavuuden osoittamiseksi on silti paikallaan esittää hypoteesi: Ajatuskokeena voidaan kuvitella, että nykyisen hallituksen keskuudessa katsottaisiin, että saaristolaki olisi Ruotsalaisen kansanpuolueen (RKP) aikaansaannos, liittyen tuon puolueen miltei katkeamattomaan osallistumiseen erilaisiin hallituskoalitioihin ja ruotsinkielisten suhteellisesti suureen osuuteen saariston väestön keskuudessa. Yhteysalusliikenteen muuttaminen maksulliseksi nähtäisiin siten hallituksen piirissä keinona mitätöidä RKP:n pitkän hallituskauden aikaansaannoksia ja samalla "rankaista" ruotsinkielistä väestönosaa. Tällainen hypoteesi on spekulatiivinen ja ehkä kärjistetty. *Mutta ainakaan se ei ole samalla tavalla jyrkässä ristiriidassa todellisuuden kanssa kuin asetusluonnosten taustamuistion lausumat "digitalisaatiosta", "innovaatioalustoista" ja "markkinaehtoisista liiketoimintatiedoista".* Noiden selvästi tekaistujen perustelujen esittäminen virallisasiakirjassa yhteysalusliikenteen maksullisuuden perusteluna on itsessään sellainen seikka, joka objektiivisesti arvioiden osoittaa, että asetusvalmistelu on tehty yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muussa kuin perusteluna esitetystä tarkoituksessa.

Ilman tosiasiapohjaisia ja avoimia perusteluja ajettu yhteysalusliikenteen muuttaminen maksulliseksi edustaa harkinta- ja hallitusvallan väärinkäyttöä ja tarkoitussidonnaisuus- eli objektiviteettiperiaatteen loukkausta. Todellisten perustelujen puuttuessa se edustaa myös mielivaltaa, joka puolestaan loukkaa sekä oikeusvaltioperiaatetta että syrjinnän kieltoa.

Hallintolain 6 § ilmaisee myös Suomen oikeusjärjestykseen ja Eurooppaoikeuteen yleisemmin kuuluvan luottamuksensuojan periaatteen. Luottamuksensuojan eli oikeutettujen odotusten suojan periaate tarkoittaa, että julkisen vallan on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Periaatteen ydinsisällön muodostaa kysymys siitä, millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen, ja minkälainen turva tällä on julkisen toiminnan odottamattomia muutoksia kohtaan. Monet saariston pysyvät asukkaat ovat tehneet merkittäviä investointeja ja koko elämänsä koskevia ratkaisuja sen perusteella, että yhteysalusliikenne on maksutonta ja saaristolaissa valtio on sitoutunut saaristoasutuksen elinvoimaisuuden turvaamisen. Ihmiset ovat rakentaneet taloja, investoineet kestäviin energiaratkaisuihin ja hankkineet liikennevälineitä – useissa tapauksessa sekä saareen että mantereelle - luottaen saaristolain sisältöön ja sen säätämisen yhteydessä annettuun lupaukseen maksuttomuuden laajentamisesta vastaisuudessa, ja pyrkien yhdistämään saareissa asumisen ja joidenkin perheenjäsenten työssäkäynnin tai opiskelun mantereella.

2.4 Asetusluonnokset loukkaavat ihmisten yhdenvertaisuutta

Asetusluonnosten taustamuistioon sisältyy sen muusta sisällöstä irrallinen lausuma, jossa väitetään, että yhteysalusliikenteen muuttaminen maksulliseksi, mukaan lukien saariston pysyville asukkaille, toteuttaisi yhdenvertaisuutta: "Yhdenvertaisen kohtelun takaamiseksi tulee saaristoliikenteen tukemiseksi

myönnettävistä avustuksista annettua valtioneuvoston asetusta muuttaa säätämällä tuettu saaristoliikenne kaikilta osin maksulliseksi.”

Lausuma on perusteiltaan virheellinen. Asiallisesti sen taustalla on ajatus, jonka mukaan *eri* asemassa olevien ihmisten kohteleva *samalla* tavalla olisi itsessään yhdenvertaisuuden toteuttamista. Tämä ei vastaa perustuslain, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tai yhdenvertaisuuslain (1325/2014) sisältöä. Nykyinen järjestely, siis käyttäjilleen ilmainen yhteysalusliikenne tuo saariston pysyvät asukkaat ja muut palvelun käyttäjät sinne, missä yleinen julkisen vallan kustantama tieverkko päättyy. Saaristossa asutaan ”syrjäseudun syrjäseudulla”, ja ilmainen yhteysalusliikenne tarkoittaa vain saarella asuvien tuomista sinne, mihin muut syrjäseudulla asuvat pääsevät autolla tai muulla maantiekulkuneuvolla. Se siis tarkoittaa eri asemassa olevien ihmisten asettamista *yhtäläiseen* tilanteeseen eli yhdenvertaisuuden *edistämistä*, ei poikkeamista yhdenvertaisuudesta. Yhdenvertaisuuslakiin sisältyy 9 §:n säännös positiivisesta erityiskohtelusta. Sen mukaan sellainen oikeasuhtainen erilainen kohtelu, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen, ei ole syrjintää.

Tätä taustaa vasten hanke yhteysalusliikenteen muuttamisesta maksulliseksi, erityisesti saariston pysyvien asukkaiden osalta, merkitsisi merkittävien lisäkustannusten säilyttämistä tämän jo ennestään keskimääräistä suurempia liikkumiskustannuksia asuinpaikkansa takia maksavan pienen väestöryhmän kannettavaksi. Saariston asukkaat muodostavat maantieteellisen asuinalueensa takia ihmisryhmän, joka nauttii suojaa syrjintää vastaan ryhmänä ja lisäksi tähän ryhmään kuulumisensa perusteella yksilöinä. Yhteysalusliikenteen muuttaminen maksulliseksi olisi vastoin perustuslain 6 §:n, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja yhdenvertaisuuslain 8 § syrjintäkieltoja. Kyse olisi saariston pysyvien asukkaiden osalta *välitön syrjintä* perustuen heidän asuinpaikkaansa ja perusoikeutena turvattuun oikeuteen valita asuinpaikkansa. Lisäksi, johtuen ruotsinkielisen saaristoväestön keskimääräistä suuremmasta osuudesta, kyseessä olisi *välillinen syrjintä* äidinkielen perusteella.

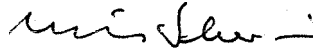
Yhdenvertaisuuden kannalta hyväksyttävä vaihtoehto yhteysalusliikenteen nykyiselle maksuttomuudelle ei ole maksujen käyttöönotto vaan yleisen tieverkon tuominen saaristoon – siis massiivinen siltarakentaminen. Kustannuksiltaan ja maisema- ja ympäristövaikutuksiltaan tämä vaihtoehto on luultavasti paljon vaikeammin perusteltavissa kuin maksuttoman yhteysalusliikenteen säilyttäminen. Tämä johtopäätös on hyvässä sopusoinnussa myös saaristolain tarkoitussäännöksen (2 §) kanssa: ”Valtion ja kuntien toimin on pyrittävä turvaamaan saariston kiinteä asutus luomalla väestölle riittävät mahdollisuudet toimeentuloon, liikkumiseen ja peruspalvelujen saantiin sekä suojaamaan saariston maisemakuvaa ja luontoa ympäristöhaitoilta.”

3. Yhteenveto

Edellä sanotun perusteella katson, että valtioneuvostolla ei ole toimivaltaa antaa lausuntopyynnössä tarkoitettuja asetuksia. Laaditut asetusluonnokset ovat

ristiriidassa saariston kehityksen edistämistä annetun lain (494/1981) kanssa ja siksi ristiriidassa myös Suomen Perustuslain 2 ja 80 §:n kanssa. Säädöshankkeesta nykyisessä muodossaan tulee luopua.

Firenzessä 15.12.2016,



Martin Scheinin

Kansainvälisen oikeuden ja ihmisoikeuksien professori, European University Institute

Valtiosääntöoikeuden dosentti, Helsingin Yliopisto

Valtio-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden dosentti, Åbo Akademi

Osoite: Via di Monteloro 17, 50065 Pontassieve ITALIA
ja
Ruotsalainen, 21140 Naantali