

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 66/2002 vp**

**Hallituksen esitys rautatielaiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi**

*Liikennevaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 1 päivänä lokakuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen rautatielaiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 162/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikennevaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikennevaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Hannu Pennanen, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- assistentti Juha Lavapuro
- professori Tuomas Ojanen
- oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin
- professori Kaarlo Tuori.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi rautatielaki, jolla korvataan lähinnä valtion rataverkosta, radanpidosta ja rataverkon käytöstä annettu laki. Uudella lailla on tarkoitus panna täytäntöön Euroopan unionin ensimmäinen rautatiepaketti ja luoda edellytykset useamman kuin yhden rautatieyrityksen toiminnalle rataverkolla kuitenkin niin, että kotimaiseen rautatieliikenteeseen voidaan sallia oikeus rataverkolle pääsyyn vastaisuudessakin vain VR Osakeyhtiölle. Esitys sisältää ehdotukset myös laiksi Ratahallintokeskuksesta, laiksi Euroopan laajuisen rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta annetun

lain muuttamisesta ja laiksi rautatiekuljetuslain 2 §:n muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 15 päivänä maaliskuuta 2003.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään elinkeinovapautta, valtion viranomais-toiminnan maksullisuutta sekä julkisten hallintotehtävien ja lainsäädäntövallan siirtämistä. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt toivottavana, että esityksestä hankitaan sen eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Elinkeinovapaus*

*Toimilupa.* Rautatieliikenteen harjoittaminen on lakiehdotuksen 5 §:n perusteella luvanvarais- ta. Sääntely on merkityksellistä perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapau- den kannalta.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeino- vapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvarai- suuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti. Luvanvaraisuudesta on kuitenkin säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoitta- valta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Lais- sa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä li- säksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten pi- tää ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta valio- kunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, mis- sä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräy- tyvät ns. sidotun harkinnan tai tarkoituksenmu- kaisuusharkinnan mukaisesti (ks. esim. PeVL 28/2000 vp, s. 1—2 ja PeVL 28/2001 vp, s. 6/II).

Luvanvaraisuus on rautatieliikenteeseen liit- tyvien suurten turvallisuusriskien vuoksi perus- teltua ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hy- väksyttävää. Lupajärjestelmää puoltavat myös liikenneväylien rajallisuuteen perustuvat erityi- set tarpeet säännellä, ohjata ja valvoa rautatieli- kennettä. Lakiehdotus sisältää toiminnan luon- teen kannalta perustellut ja riittävän täsmälliset säännökset toimiluvan myöntämisen edellytyk- sistä. Viranomaisen lupaharkinta on 6 §:n sään- nöksin sidottua. Sääntely ei muodostu perustus- laissa turvatun elinkeinovapauden kannalta on- gelmalliseksi.

Ministeriö tarkistaa 5 §:n 2 momentin perus- teella toimiluvan ja sen ehdot joka viides vuosi. Säännöksestä välillisesti ilmenevä tarkoitus näyttäisi olevan, että toimilupaan voidaan liittää ehtoja. Tähän viittaa myös 8 §:n 2 momentin

säännös toimiluvan peruuttamisesta. Valiokunta huomauttaa, että viranomainen ei voi päättää muista kuin lakiin perustuvista lupaehtoista ja että viranomaisen tällaisen toimivallan tulee pe- rustua riittävän täsmällisiin lain säännöksiin (PeVL 19/2002 vp, s. 2/I). Lakiehdotus ei sisällä säännöksiä ministeriön toimivallasta päättää lu- paehtoista. Sääntelyä on syytä täydentää.

*Toimiluvan peruuttaminen.* Ministeriön pitää 8 §:n 1 momentin mukaan peruuttaa toimilupa kokonaan tai määräajaksi, jos luvanhaltija ei enää täytä luvan saamisen edellytyksiä tai jos lu- vanhaltija on asetettu konkurssiin eikä tämän ta- loudellista asemaa voida kohtuullisessa ajassa saada luvan mukaisen rautatieliikenteen harjoit- tamisen vaatimalle tasolle. Lisäksi ministeriö voi 8 §:n 2 momentin nojalla peruuttaa toimilu- van, jos luvanhaltija on huomautuksesta huoli- matta rikkonut vakavasti ja toistuvasti toimilu- paehtoja tai rautatieliikenteestä annettuja sään- nöksiä tai määräyksiä.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitä- nyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä (PeVL 28/2001 vp, s. 7/I, PeVL 19/2002 vp, s. 2/II). Valiokunta on sen vuoksi katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi si- toa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti an- netut huomautukset ja varoitukset eivät ole joh- taneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden kor- jaamiseen (PeVL 40/2002 vp, s. 4/II).

Lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin sääntely vastaa asiallisesti perustuslakivaliokunnan käy- tännössä asetettuja vaatimuksia. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on asianmukaista, että vähäisestä rikkomuksesta ministeriö voi säännöksen perusteella antaa luvanhaltijalle va- roituksen luvan peruuttamisen asemesta. Ongel- mallista suhteellisuusperiaatteen kannalta sen si- jaan on, että toimilupa pitää 8 §:n 1 momentin perusteella peruuttaa siitä riippumatta, kuinka

merkittävästä tai pysyväisluonteisesta lupaedellytysten puutteesta on kysymys. Sääntelyä on välttämättä täydennettävä niin, että luvanhaltijalle on ennen toimiluvan peruuttamista varattava mahdollisuus korjata lupaedellytyksissä ilmennyt muu kuin rautatieliikenteen harjoittamisen tai liikenneturvallisuuden kannalta olennainen puute.

Lakiehdotuksen 11 §:n 4 momentissa mainitaan mahdollisuudesta peruuttaa toimiluvan edellytyksenä oleva, luvanhaltijalle myönnetty turvallisuustodistus, jos rautatieyrittäjä toimii vakavasti vastoin sitä, mitä todistusta myönnettäessä on edellytetty. Esityksestä ei ilmene, mitä edellytyksiä säännöksessä tarkoitetaan. Valiokunta huomauttaa, ettei viranomaisella voi peruuttaa turvallisuustodistusta muiden kuin todistusta myönnettäessä lain nojalla asetettujen ehtojen tai edellytysten rikkomisen perusteella. Sääntelyä on tältä osin syytä tarkistaa.

*Ratakapasiteetin käyttö.* Lakiehdotuksen 4 luvussa säännellään elinkeinon harjoittamisen kannalta merkityksellistä oikeutta rataverkolle pääsyyn ja oikeutta käyttää ratakapasiteettia. Kotimaisessa tavara- ja henkilöliikenteessä ratakapasiteettia saa käyttää vain 17 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu yhtiö eli käytännössä VR Osakeyhtiö. Tämä on lähtökohtaisesti ongelmallista perustuslain elinkeinovapausääntelyn kannalta. Rajoitus on valiokunnan mielestä nykytilanteessa kuitenkin rautatieliikenteen harjoittamisen alalla hyväksyttävä ja perusteltu liikenneturvallisuuteen liittyvien riskien hallitsemiseksi ja liikennepalveluiden saatavuuden turvaamiseksi koko maassa.

#### *Ratamaksu*

*Arvioinnin perusteet.* Lakiehdotuksen 14 §:n säännökset ratamaksusta ovat merkittäviä perustuslain 81 §:n säännösten kannalta valtion veroista ja maksuista. Rahasuorituksen valtiosääntöoikeudellinen luonne vaikuttaa niihin vaatimuksiin, joita perustuslaki kohdistaa suorituksesta säätämisen tapaan.

Valtion verosta säädetään perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan lailla, joka sisältää sään-

nökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Verolaista tulee yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee olla myös sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua. Valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään perustuslain 81 §:n 2 momentin perusteella lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan valtiosääntöoikeudellisille maksuille on ominaista, että ne ovat korvauksia tai vastikkeita julkisen vallan palveluista; muut rahasuoritukset valtiolle ovat sen sijaan veroja valtiosääntöoikeudellisessa mielessä (HE 1/1998 vp, s. 134—135, PeVL 61/2002 vp, s. 5/II).

Vastikesuhteen olemassaoloa arvioitaessa on valiokunnan tuoreen lausunnon mukaan syytä kiinnittää huomiota erilaisiin näkökohtiin (PeVL 61/2002 vp, s. 6/I). Niiden suoritteiden, joista maksuja peritään, tulee olla jollakin tavoin yksilöitävissä. Perustuslaissa edellytetään lailla säädettäväksi yleisesti siitä, millaisista virkatoimista, palveluista ja tavaroista maksuja voidaan periä tai millaiset suoritteet ovat kokonaan maksuttomia. Samoin lailla on säädettävä maksujen suuruuden määrittämisessä noudatettavista periaatteista. Jos rahasuoritus sen sijaan peritään yleisesti jonkin toiminnan rahoittamiseen, kysymyksessä on pikemminkin valtiosääntöoikeudellinen vero kuin maksu. Jonkin rahasuorituksen maksun luonteen edellytyksenä ei tästä huolimatta ole täysi kustannusvastaavuus. Maksun suuruuden ja määräytymisperusteiden tulee kuitenkin säilyttää jokin yhteys suoritteen tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Mitä suuremmaksi ero maksun ja etenkin julkisoikeudelliseen tehtävään liittyvän suoritteen tuottamisesta aiheutuvien kustannusten välillä kasvaa, sitä lähempänä on pitää suoritusta valtiosääntöoikeudellisena verona. Merkitystä voi olla myös sillä, onko asianomaisen suoritteen vastaanottaminen vapaaehtoista vai pakollista. Veron suuntaan viittaa, jos suoritusvelvollisuuden aiheuttamista suoritteista ei voi kieltäytyä ja velvollisuus koskee suoraan lain nojalla tietyt tunnus-

merkit täyttäviä oikeussubjekteja. Rahasuorituksen mahdollisella rajoitetulla käyttötarkoituksella ei ole merkitystä suorituksen valtiosääntöoikeudellisen luonteen arvioinnissa.

*Perusmaksu.* Lakiehdotuksen 14 §:n 2 momentin perusteella perittävä ratamaksun perusmaksu on valtiosääntöoikeudellisessa mielessä maksu. Se peritään 13 §:n 1 momentissa tarkoitetuista rautatieviranomaisen palveluista ja hyödykkeistä niiden käytön mukaisesti. Maksun suuruus perustuu suoraan rautatieliikenteen harjoittamiseen aiheutuviin kustannuksiin.

*Niukkuusmaksu, investointimaksu ja varausmaksu.* Lakiehdotuksen 14 §:n 3 momentissa tarkoitettu ylikuormitetun ratakapasiteetin niukkuusmaksu (2 kohta), investointimaksu (4 kohta) ja ratakapasiteetin varausmaksu (5 kohta) liittyvät yleisesti rautatieviranomaisen tehtäviin ylläpitää, kehittää ja jakaa ratakapasiteettia. Suorituksilla on siten perusteiltaan valtiosääntöoikeudelliselle maksulle ominainen yhteys viranomaisen suoritteisiin.

Niukkuusmaksua on valiokunnan saaman selvityksen mukaan tarkoitus periä vain ylikuormittunutta rataverkon osaa käyttäviltä rautatieliikenteen harjoittajilta. Investointimaksun on puolestaan määrä kohdistua rataverkon tietyn osan käyttämiseen siten, että maksua ei voida periä, jos rautatieliikenteen harjoittaja käyttää vaihtoehtoisia reittejä. Käyttämättömän ratakapasiteetin varausmaksua on tarkoitus periä kapasiteettia tarpeettomasti varanneelta rautatieliikenteen harjoittajalta. Suoritteiden vastaanottamiseen liittyvä vapaaehtoisuusnäkökohta viittaa valtiosääntöoikeudellisen maksun suuntaan. Suoritusvelvollisuuden tällaisista rajauksista ei kuitenkaan ole mainintoja laissa, minkä vuoksi ne näyttävät ehdotuksessa käytettyjen sanontojen perusteella kohdistuvan verona kaikkiin rautatieliikenteen harjoittajiin.

Olennaista on, että lakiehdotus ei sisällä säännöksiä sen enempää perustuslain 81 §:n 2 momentissa edellytetyistä maksun suuruuden määrittämisperusteista kuin perustuslain 81 §:n 1 momentissa vaadituista veron suuruuden pe-

rusteista, vaan niistä säädetään 14 §:n 4 momentin perusteella ministeriön asetuksella. Tästä syystä lakiehdotusta ei voida näiltä osin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, on siihen lisättävä viranomaissuoritteiden tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin (HE 1/1998 vp, s. 135/I) riittävästi kiinnittyvät säännökset kyseisten maksujen suuruuden yleisistä perusteista tai — jos tarkoitus on periä valtiosääntöoikeudelliselle maksulle ominaisen vastikkeen ylittäviä suorituksia — sääntely tarkistettava vastaamaan verolailta vaadittavaa tarkkuutta. Vaihtoehtoisesti 14 §:n 3 momentin 2, 4 ja 5 kohta on poistettava laista.

Vastoin perustuslakia on myös 14 §:n 4 momentin sisältämä avoin valtuussäännös, jonka nojalla niukkuusmaksun perimisen jatkamisen edellytyksistä säädetään ministeriön asetuksella. Jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, on sääntely asiasta toteutettava edellä esitetyn mukaisesti joko verolailta tai maksua koskevalta lailta edellytetyllä tarkkuudella. Vaihtoehtoisesti valtuutus on poistettava lakiehdotuksesta.

*Lisämaksu ja haittamaksu.* Rautatieliikenteen harjoittajilta voidaan 14 §:n 3 momentin perusteella periä lisämaksua (3 kohta) radanpidosta aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi. Esityksen perusteluissa todetaan lisämaksun perimisen tulevan kysymykseen lähinnä silloin, kun rautatieliikenteen harjoittajilta perittävien maksujen halutaan kattavan perusmaksun tuottoa suuremman osan radanpidon kustannuksista. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan lisämaksulla on tarkoitus kattaa radanpidon kiinteitä kustannuksia, jotka muodostavat suurimman osan radanpidon kustannuksista. Saman momentin nojalla voidaan periä haittamaksua (1 kohta) rautatieliikenteen harjoittamisesta aiheutuvien ympäristöhaittojen perusteella.

Lisämaksu ei edellä esitettyjen seikkojen perusteella valiokunnan mielestä ole valtiosääntöoikeudelliselle maksulle ominainen vastike riittävästi yksilöidystä suoritteesta, vaan se peritään yleisesti viranomaistoiminnan rahoittami-

seen. Haittamaksu taas ei ehdotuksen perusteella liity mitenkään viranomaisen suoritteisiin, kuten ympäristöhaitoista viranomaiselle aiheutuviin toimiin. Kysymyksessä on pikemminkin rautatieliikenteen harjoittajan toimintaa ohjaava sanktio.

Lakiehdotus ei sisällä säännöksiä lisämaksun eikä haittamaksun suuruuden määräytymisperusteista, vaan niistäkin säädetään 14 §:n 4 momentin nojalla ministeriön asetuksella. Lisämaksu ja haittamaksu ovat valiokunnan käsityksen mukaan valtiosääntöoikeudellisessa mielessä veroja. Edellytyksenä tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämiselle sen vuoksi on, että sääntely saatetaan näiltä osin vastaamaan perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaisia vaatimuksia verolaista tai että 14 §:n 3 momentin 1 ja 3 kohta poistetaan lakiehdotuksesta.

*Poikkeuslakimahdollisuus.* Jos lakiehdotuksen 14 §:n 3 ja 4 momentin säännöksiä ei ole mahdollista tässä yhteydessä tarkistaa valiokunnan edellä esittämien valtiosääntöoikeudellisten huomautusten edellyttämällä tavalla, olisi koko lakiehdotus niiden vuoksi käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta ei pidä tätä asianmukaisena, vaan katsoo, että ratamaksun perusmaksusta ja siihen liittyvistä edellä käsitellyistä muista maksuista säädetään tällöin

erillinen määräaikainen poikkeuslaki, jonka voimassaolo on asianmukaista rajoittaa esimerkiksi kahteen vuoteen. Poikkeuslain voimassa ollessa tulee ratamaksusta saada aikaan perustuslain vaatimukset täyttävä pysyväisluonteinen lainsäädäntöjärjestely (ks. PeVL 61/2002 vp, s. 6—7 ja lausunnon 2. ponsikappale).

#### *Muita seikkoja*

Ratahallintokeskuksen päätökseen voidaan lakiehdotuksen 44 §:n 1 momentin perusteella hakea oikaisua, jos päätös momentin 1 kohdan mukaisesti koskee verkkoselostuksella määrättäviä asioita. Säännöstä on tältä osin tarpeen tarkistaa, koska verkkoselostuksella ei lakiehdotuksen perusteella voida määrätä mistään asiasta.

#### *Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 14 §:n 3 ja 4 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 21 päivänä tammikuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok  
vpj. Riitta Prusti /sd  
jäs. Klaus Hellberg /sd  
Gunnar Jansson /r  
Jouko Jääskeläinen /kd  
Saara Karhu /sd  
Jouni Lehtimäki /kok

Johannes Leppänen /kesk  
Pekka Nousiainen /kesk  
Osmo Puhakka /kesk  
Pekka Ravi /kok  
Markku Rossi /kesk  
Ilkka Taipale /sd  
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.