

Liikenne- ja viestintäministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi merenkulun ympäristönsuojelulain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta sekä alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä tehdyn nk. MARPOL-yleissopimuksen VI liitteen muutosten hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon otsikossa mainitusta esitysluonnoksesta. Oikeusministeriö on arvioinut esitysluonnosta vain lausunnossa mainituilta osin. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Sääntelyn nykytilaa koskeva esitysluonnoksen jaks

Esitysluonnoksen sääntelyn nykytilaa koskevassa jaksossa (s. 18) todetaan rikosoikeudellisista seuraamuksista seuraavaa: *”Merenkulun ympäristönsuojelulain vastaisista teoista määrättävistä rikosoikeudellisista seuraamuksista säädetään lain 13 luvun 3 §:ssä. Merenkulun ympäristönsuojelulain 3 §:n 1 momentin mukaan rikoslain 48 luvun 1–4 §:n nojalla voidaan rangaista merenkulun ympäristönsuojelulain rikkomisesta aiheutuneesta ympäristön turmelemisesta, jollei siihen ole syyllistytty huolimattomuudesta ulkomaiselta alukselta. Muusta merenkulun ympäristönsuojelulain rikkomisesta, kuten toimimisesta vastoin lain 2 ja 4–7 lukujen päästökieltoisäännöksiä, voidaan merenkulun ympäristönsuojelulain 13 luvun 3 §:n 2 momentin mukaan rangaista merenkulun ympäristönsuojelurikkomuksena.”*

Oikeusministeriö katsoo, että lainatun tekstin kahta ensimmäistä virkettä olisi rikoslain ja merenkulun ympäristönsuojelulain (MYSL) sisältämien rangaistussäännösten välisen suhteen kannalta aiheellista täsmentää esimerkiksi seuraavasti: *”Merenkulun ympäristönsuojelulain 13 luvun 3 § koskee rangaistussäännöksiä. Pykälän 1 momentissa viitataan rikoslain sisältämiin ympäristönturmelemissäännöksiin. Mainitun momentin mukaan rangaistus vastoin merenkulun ympäristönsuojelulakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä tehdystä ympäristön turmelemisesta, jollei siihen ole syyllistytty huolimattomuudesta ulkomaiselta alukselta, säädetään rikoslain (39/1889) 48 luvun 1–4 §:ssä.”* Lisäksi myös kolmatta virkettä olisi aiheellista täsmentää, sillä sen muotoilusta voi syntyä virheellinen käsitys siitä, että toimiminen ”vastoin lain 2 ja 4–7 lukujen päästökieltoisäännöksiä” voisi tulla rangaistavaksi vain merenkulun ympäristönsuojelurikkomuksena eikä missään tilanteessa sen sijaan rikoslain nojalla. Kolmannen virkkeen yhteydessä voisi olla kokonaiskuvan antamiseksi aiheellista mainita myös ympäristönsuojelulain 13 luvun 3 §:n 5 momentti.

Esityksen riippuvuutta muista esityksistä koskeva esitysluonnoksen jaks

Esitysluonnoksen esityksen riippuvuutta muista esityksistä koskevassa jaksossa (s. 64) todetaan, että *”Ympäristörikosdirektiivi edellyttää jäsenvaltioiden kriminalisoivan aluspäästödirektiivin mukaisten velvoitteiden rikkomiset kansallisessa lainsäädännössään.”* Oikeusministeriö kiinnittää huomioita siihen, että virke antaa virheellisen kuvan, sillä ympäristörikosdirektiivi ((EU) 2024/1203) ei koske kaikkia aluspäästödirektiivin mukaisten velvoitteiden rikkomisia. Siksi olisi aiheellista

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
oikeusministerio.fi

tarkentaa kyseistä virkettä ja tuoda esityksessä esiin ympäristörikosdirektiivin 3 artiklan 2 kohdan i alakohdan mukaisen kriminalisointivelvoitteen sisältö.

Aluspäästömaksua koskeva ehdotus

Aluspäästömaksu (MYSL uuden 14 luvun 1 §)

Aluspäästömaksua koskevan kaavaillun MYSL 14 luvun 1 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on viitattu säännöksen kieltojen ja rajoitusten vastaavan aluspäästödirektiivin 4 artiklan vaatimuksia. Sen sijaan 5 luvun 1 b §:n mukaisen harmaan veden päästökiellon sekä 7 luvun 9 b §:n mukaisen rikkipesureiden pesuvesien päästökiellon osalta olisi kyse kansallisesta lisästä. Säännöskohtaisissa perusteluissa aluspäästömaksun ulottamista näihin päästöihin perustellaan kansallisen sääntelyn yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden näkökulmasta. Hallinnollisesta sanktiosta säätämisen edellytyksenä on, että sanktiointi on välttämätöntä kunkin sanktioinnin kohteen osalta. Se, että säädetään muuta päästöä koskeva sanktio (esimerkiksi direktiiviin pohjautuen), ei sinällään riitä perustelemaan sanktioinnin ulottamista myös muihin päästöihin. Perusteluissa olisi siten syytä selventää, miksi sanktiointi on välttämätöntä myös näiden direktiiviin pohjautumattomien päästöjen osalta. Tältä osin voi olla perusteltua esimerkiksi kuvata sanktioinnin perusteluissa tarkemmin osiossa ”Keskeiset ehdotukset” todettua siitä, miksi kyseiset päästökiellot ovat rinnasteisia MARPOL-yleissopimuksen mukaisiin päästökieltoihin.

Kaavaillussa MYSL 14 luvun 1 §:n 4 momentissa säädettäisiin, että aluspäästömaksun määrää Rajavartiolaitos. Kyseisen lainkohdan säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 53–54) todetaan seuraavaa: *”Toimivalta maksuseuraamusten määräämiseksi on perusteltua osoittaa Rajavartiolaitokselle, joka on lain 12 luvun 6 §:n mukaan johtava valvontaviranomainen valvonnassa, joka koskee merenkulun ympäristönsuojelulain aluksesta veteen menevien päästöjen sääntelyn noudattamista. Rajavartiolaitos myös määrää voimassa olevan lain mukaiset öljypäästömaksut. Rajavartiolaitoksen johtavan valvontaviranomaisen roolista on poikkeuksena ensinnäkin poliisin valvontatehtävä sisävesillä (12 luvun 8 §) ja toiseksi harmaan veden ja rikkipesureiden päästöjen valvonta, josta vastaa 12 luvun 2 §:n nojalla Liikenne- ja viestintävirasto. On kuitenkin perusteltua keskittää kaikista aluspäästöistä määrättävien maksujen määrääminen yhdelle viranomaiselle, tässä tapauksessa Rajavartiolaitokselle. Seuraamusmaksuasioiden yhdenmukaisen käsittelyn varmistamiseksi johtavien valvontaviranomaisten, eli Rajavartiolaitoksen sekä poliisin ja Liikenne- ja viestintäviraston, on luotava järjestelyt, jotta valvonnassa esille tulleet tosiseikat toimitetaan tutkintaviranomaiselle ja maksun määräävälle tai 14 luvun 5 pykälässä tarkoitetun rahavakuuden määräävälle viranomaiselle kattavalla ja yhdenmukaisella tavalla. Tällä varmistetaan, että seuraamusmaksun näyttökynnystä ja arviointiperusteita aluspäästöistä sovelletaan valtakunnallisesti johdonmukaisesti ja että maksun määrääminen perustuu samoihin tosiseikkoihin kuin valvontatoimet.”*

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että johtavan valvontaviranomaisen roolin ja johtavien valvontaviranomaisten välisen yhteistyön kuvaaminen esitysluonnoksessa ei vaikuta kaikin osin täysin selkeältä. Nykysääntelyn nojalla vaikuttaa siltä, että johtavan valvontaviranomaisen rooli on tietyin osin Rajavartiolaitoksella (MYSL 12 luku 6 §) ja tietyin osin Liikenne- ja viestintävirastolla (MYSL 12 luku 2 §). Tätä käsitystä vahvistaa yleisperusteluissa (s. 21–22) todettu siitä, että *”Rajavartiolaitos on johtava valvontaviranomainen valvonnassa, joka koskee aluksesta veteen menevistä päästöistä tässä laissa ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista aluevesillä ja talousvyöhykkeellä”* ja *”Liikenne- ja viestintävirasto on johtava valvontaviranomainen valvonnassa, joka koskee aluksesta veteen menevistä päästöistä tässä laissa ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista sisävesialueella. Liikenne- ja viestintävirastolle myös kuuluu muu merenkulun ympäristönsuojelulain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen valvonta, jollei muualla laissa toisin säädetä.”* Yleisperusteluissa (s. 21) on myös todettu, että *”Lisäksi 12 luvun 8 §:n nojalla Poliisi valvoo aluksesta veteen meneviä päästöjä koskevien tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista sisävesialueella sekä aluevesillä.”* Epäselväksi näyttäisi jäävän, miltä osin poliisilla katsotaan olevan johtavan valvontaviranomaisen rooli. Edellä siteeratussa säännöskohtaisten perustelujen (s. 53–54) kohdassa sekä Rajavartiolaitokseen, Liikenne- ja viestintävirastoon että poliisiin on viitattu johtavina valvontaviranomaisina.

Edellä siteeratussa säännöskohtaisten perustelujen (s. 53–54) kohdassa edellytetään, että Rajavartiolaitoksen sekä poliisin ja Liikenne- ja viestintäviraston on luotava järjestelyt valvonnassa

esiin tulleiden tosiseikkojen toimittamiseksi tutkintaviranaomaiselle ja maksun määräävälle tai rahavakuuden määräävälle viranomaiselle kattavalla ja yhdenmukaisella tavalla. Tämä edellytys näyttäisi käyvän ilmi yksinomaan perusteluista. Oikeusministeriö toteaa tältä osin, että mikäli kyse on esimerkiksi valvontaan liittyvistä käytänteistä ja niiden järjestelystä viranomaisten tai muusta vastaavasta yhteistyöstä viranomaisten välillä, asiasta ei ole tarpeen säätää laissa. Viranomaiset eivät kuitenkaan voi sitovasti ohjata toista viranomaista ilman siihen oikeuttavaa säännöstä laissa.

MYSL 14 luvun 1 §:n 1 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa on 1–4 kohtien osalta eritelty, mitä MARPOL-yleissopimuksen ja sen liitteiden vaatimuksia säännökset vastaavat. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vastaavaa tietoa ei jostakin syystä ole mainittu kiinteää jätettä koskevan 5 kohdan osalta, vaikka 6 luvun 1 §:n perusteluiden mukaan ilmeisesti myös näiden taustalla ovat MARPOL:sta johtuvat vaatimukset.

Aluspäästömaksun määrä (MYSL uuden 14 luvun 2 §)

Lakiluonnoksessa ja rinnakkaistekstissä on MYSL 14 luvun 2 §:n 2 momentissa viittaus ilmeisesti väärään lainkohtaan ("Edellä 1 §:n 1 § momentin 5 kohdassa"), vaikka säännöskohtaisten perustelujen valossa tulisi olla "Edellä 1 §:n 1 § momentin 3 kohdassa".

Esitysluonnoksen MYSL 14 luvun 2 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan *"On syytä huomata, että laivanisännän, jolle on määrätty aluspäästömaksu, voi syntyä vahingonkorvausvastuu päästön torjunnasta aiheutuneista kustannuksista. Tämä voi aiheuttaa merkittävän taloudellisen taakan."* Asiasta on todettu täsmentämättä tarkemmin, onko ja miten mahdollisen vahingonkorvausvastuun ajateltu vaikuttavan hallinnollisen seuraamusmaksun määrän arviointiin.

Lainkirjoittajan oppaan (osa 12.10.7) mukaan *"Koska rangaistusluontoiset seuraamusmaksut rinnastuvat ankaruudeltaan sakkorangaistukseen, pääsääntönä voidaan pitää sitä, ettei niille peritä viivästyskorkoa tai muuta viivästysseuraamusta. Tästä on selvyyden vuoksi syytä ottaa maininta lain perusteluihin."* Esitysluonnoksen perusteluihin ei näyttäisi sisältyvän tällaista mainintaa.

Aluspäästömaksun toissijaisuus (MYSL uuden 14 luvun 4 §)

Esitysluonnoksen pääasiallisen sisällön mukaan *"(m)erenkulun ympäristönsuojelulakiin ehdotettavilla muutoksilla pantaisiin täytäntöön EU:n muutettu aluspäästödirektiivi. Direktiivimuutosten edellyttämällä tavalla merenkulun ympäristönsuojelulakiin lisättäisiin säännökset hallinnollisesta seuraamuksesta, aluspäästömaksusta, jota sovellettaisiin aluksista peräisin olevien aineiden laittomiin päästöihin mereen. Hallinnollinen seuraamus olisi mahdollista määrätä aluksen laivanisännälle ja sen määrääminen perustuisi ankaraan objektiiviseen vastuuseen. Luonnollisen henkilön tahallisesti tai tuottamuksellisesti aiheuttamaan laittomaan päästöön sovellettaisiin edelleen rikosoikeudellisia seuraamuksia."*

Aluspäästömaksujen toissijaisuutta koskevan ehdotettavan uuden 14 luvun 4 §:n mukaan *"Aluspäästömaksua ei voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio tai määrätty rangaistus."* Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että luonnosteltu pykälä ei vaikuta toimivalta, sillä esitysluonnoksessa ilmeisesti ehdotetaan, että aluspäästömaksu voitaisiin määrätä vain oikeushenkilölle (esimerkiksi suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa (s. 65), että "(a)luspäästömaksun osalta on syytä huomata, että maksu olisi mahdollista määrätä vain laivanisännälle, joka on oikeudellinen henkilö"), kun taas rikoksesta epäiltynä voi olla vain luonnollinen henkilö. Näin ollen luonnostellussa pykälässä sana "sille" viittaisi oikeushenkilöön ja sitä seuraava sana "joka" toiseen henkilöön eli luonnolliseen henkilöön.

Mainitun 4 §:n säännöskohtaisten perustelujen (s. 57) mukaan päästömaksun toissijaisuus edellyttäisi, että valvontaviranomaiset tekevät heti tutkinnan alkaessa päätöksen siitä, aletaanko päästöä tutkia hallinnollisessa vai rikosprosessissa. Perusteluissa kuitenkin todetaan myös, että yhdestä päästöstä olisi mahdollista tuomita luonnolliselle henkilölle rikosoikeudellinen rangaistus ja määrätä varustamolle aluspäästömaksu. Nämä kaksi toteamusta vaikuttavat keskenään ristiriitaisilta, kun ensin todetaan, että päästöä (eli ilmeisesti yhtä tapahtumaa) koskien olisi valittava kahdesta prosessista toinen, ja toisaalta todetaan, että yhdestä päästöstä kaksi erilaista seuraamusta eri henkilöille olisivat mahdollisia, mikä tarkoittaisi kahta prosessia.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että esityksessä olisi aiheellista käsitellä kysymystä siitä, miten suhteessa valintaan oikeushenkilön rangaistusvastuun ja aluspäästömaksun kanssa toimittaisiin tilanteessa, jossa merenkulun ympäristönsuojelulain vastainen toiminta täyttäisi luonnollisen henkilön tekemän rikoslain mukaisen ympäristönturmelemisrikoksen tunnusmerkistön (eikä luonnollista henkilöä siis tuomittaisi MYSL 13:3.2:n mukaisesta merenkulun ympäristönsuojelurikkomuksesta), jolloin jos luonnollinen henkilö on tehnyt rikoksen oikeushenkilön toiminnassa, voisi oikeushenkilön osalta kyseeseen tulla myös rikoslain mukainen oikeushenkilön rikosoikeudellinen rangaistusvastuu (rikoslain 48 luvun 9 § ja 9 luku).

Itsekriminointisuoja

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi tarkastellaan eräissä yhteyksissä itsekriminointisuojan merkitystä suhteessa aluspäästömaksun määräämiseen. Kuten luonnoksessa todetaan, suojan alaa tulkittaessa on syytä ottaa huomioon erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö (s. 71). Sen perusteella on kiellettyä velvoittaa henkilö myötävaikuttamaan epäillyn rikoksen selvittämiseen. Kuten luonnoksessa myös todetaan (s. 24), tästä ei ole kysymys viranomaisen tutkiessa aluksen tiloja. Esimerkkitapauksella tarkoitetaan ilmeisesti tilannetta, jossa viranomaisella on jo alukselle noustaessa syy epäillä rikosta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ja siten myös itsekriminointisuojan alkamisen ajankohdan kannalta keskeinen merkitys onkin sillä, epäileekö viranomainen asiassa jo rikosta vai ei. Siten ongelmallista olisi käyttää esimerkiksi hallinnolliseen menettelyyn liittyvää myötävaikuttamisvelvollisuutta tosiasiallisesti itsekriminointisuojan kiertämiseen tilanteessa, jossa henkilöä jo epäillään rikoksesta. Toisaalta itsekriminointisuoja voidaan loukata myös laiminlyömällä sitä koskeva tiedonantovelvollisuus (ks. esim. suuren jaoston tuomio Ibrahim and Others v. the United Kingdom, 13.9.2016, kohdat 270–273). Velvollisuuden merkitys korostuu ratkaisun mukaan silloin, jos henkilöllä ei ole avustajaa, kuten kuvatus kaltaisessa tilanteessa. Tästäkin syystä on perusteltua, että heille ilmoitetaan selvästi oikeudet ja velvollisuudet.

Esitysluonnoksessa ei nähtävästi ole käsitelty erikseen itsekriminointisuojan huomioon ottamista tilanteessa, jossa rikosepäilyä ei ole käsillä hallinnollisen prosessin alkaessa. Kaavaillon MYSL 14 luvun 6 §:n 2 momentin mukaan *”aluksen päällikkö voi edustaa maksuvelvollista aluspäästömaksua koskevissa asioissa”*. Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 58) on selvennetty, että *”lähtökohtana olisi kuitenkin, että varustamo kuullaan suoraan. Tämä on perusteltua siksikin, että aluksen päällikköä saatetaan epäillä samaan päästöön liittyvässä rikosasiassa, jolloin päällikön itsekriminointisuoja estäisi laivanisännän tehokkaan edustamisen.”* On tärkeää, että henkilön hallinnollisessa prosessissa antamia tietoja ei voida käyttää mahdollisessa myöhemmässä rikosprosessissa, jossa hän on epäiltyä. Lakiteknisesti kyseisen, aluksen päällikön edustusmahdollisuutta koskevan säännöksen sijainti vaikuttaa hieman erikoiselta, sillä 6 § on otsikoitu *”Poikkeus tilaisuuteen tulla kuulluksi”*.

Aluspäästömaksun määrän harkinnassa huomioon otettaviin kriteereihin lukeutuu muun muassa se, missä määrin rikkomisesta vastuussa oleva laivanisäntä on tehnyt yhteistyötä toimivaltaisen viranomaisen kanssa (MYSL 14 luku 2 § 3 mom. 7 kohta). Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 56) on otettu huomioon, että *”asiaa selvittävän viranomaisen tulee ottaa huomioon, edustaako aluksen päällikkö laivanisäntää. Aluksen päällikön itsekriminointisuoja voi vaikuttaa siihen, missä määrin päällikön on mahdollista tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa asian selvittämiseksi.”* Olisi ongelmallista, mikäli itsekriminointisuojusta johtuva päällikön mahdollisuus tehdä (tai olla tekemättä) yhteistyötä otettaisiin huomioon seuraamusmaksun määrää suurentavana seikkana.

Poikkeus tilaisuuteen tulla kuulluksi (MYSL uuden 14 luvun 6 §)

MYSL 14 luvun 6 §:ssä kaavaillaan säädettävän seuraavaa: *”Jos 5 §:n 1 momentissa tarkoitettun päätöksen tarkoituksen toteutuminen saattaa muuten vaarantua, asian saa ratkaista asianosaista kuulematta.”* Säännöskohtaisten perustelujen (s. 58) mukaan aluspäästömaksun määrääminen olisi hallintoasian käsittelyä, joten määräämismenettelyssä noudatettaisiin lähtökohtaisesti hallintolakia. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että *”Pykälän 1 momentissa säädettäisiin hallintolain mukaisesta kuulemismenettelystä poikkeamisesta 5 §:n 1 momentin nojalla tehtävässä aluksen pysäyttämistä ja/tai vakuuden asettamista koskevassa asiassa. Säännöksessä on lähdetty siitä, että jos 5 §:n 1 momentissa mainitun päätöksen tarkoituksen toteutuminen saattaa muuten vaarantua, asian saa ratkaista asianosaista kuulematta. Pysäyttämässä on kysymys enintään 14 päivää kestävästä turvaamistoimesta, joka tulee lopettaa esimerkiksi silloin, kun aluspäästömaksun*

maksamisesta on asetettu vakuus. Vakuus puolestaan olisi palautettava sen asettajalle heti, kun edellytyksiä sen pitämiseksi ei enää ole. Kuuleminen saattaisi vaarantaa näiden päätösten tarkoituksen toteutumisen kuten aluksen laivanisännän saamisen tehokkaassa menettelyssä vastuuseen kielletystä päästöstä. On kuitenkin syytä korostaa, että poikkeus tilaisuudesta tulla kuulluksi ei koskisi aluspäästömaksun määräämistä koskevaa asiaa.”

Oikeusministeriö toteaa, että hallintolain asianosaisten kuulemista koskevaan 34 §:ään sisältyy sääntelyä tilanteista, joissa asian saa ratkaista asianosaista kuulematta. Lain 34 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle. Esitysluonnoksesta ei näyttäisi käyvän ilmi, miksi kyseinen hallintolain sääntely ei olisi riittävää asiassa. Toisaalta yllä siteeratun perustelutekstin mukaan poikkeus tilaisuudesta tulla kuulluksi ei koskisi aluspäästömaksun määräämistä koskevaa asiaa. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa on syytä arvioida kaavailun kuulemisesta poikkeamista koskevan sääntelyn tarvetta sekä selvittää sääntelyn suhdetta hallintolakiin tältä osin.

Aluspäästömaksun täytäntöönpano (MYSL 14 luku ja sakon täytäntöönpanosta annettu laki)

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi merenkulun ympäristönsuojelulain hallinnollisia sanktioita siten, että uusi aluspäästömaksu korvaisi osan lain aiemmista seuraamusmaksuista ja laajentaisi jossain määrin niiden käyttöalaa. Esityksessä on asianmukaisesti arvioitu muutoksen vaikutusta Oikeusrekisterikeskuksen täytäntöönpanotehtäviin, ja säännökset seuraamusmaksujen täytäntöönpanosta vastaavat lainkirjoittajan ohjeita.

Lakiteknisinä huomioina oikeusministeriö kiinnittää huomiota ensinnäkin siihen, että kun merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luku ja 7 b luku kumotaan, olisi ensimmäinen viittaus sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin ehdotetussa 14 luvussa. Mainittuun kohtaan kuuluu siten sakon täytäntöönpanosta annetun lain säädösnumero, muttei enää lain 15 lukuun. Toiseksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n 2 momentin 10 kohdassa on jo viittaussäännökset merenkulun ympäristönsuojelulain nykyisiin seuraamusmaksuihin. Ehdotetut muutokset tulisi siten tehdä kyseiseen kohtaan eikä uuteen 64 kohtaan. Oikeusministeriö pitää myös lakiteknisesti hieman epäselvänä sitä, että lain 13 luku erinäiset säännökset ovat ennen ehdotettuja uusia lukuja, koska 13 luku sisältää muun muassa säännöksen muutoksenhausta, joka koskee myös seuraamusmaksuja.

Aluspäästömaksuun liittyvät säätämisperustelut

Esitysluonnoksen säätämisperusteluissa on lailla säätämisen vaatimuksen osalta viitattu perustuslakivaliokunnan rikosoikeudellisen lainsäädännön yhteydessä kehittämiin ns. blankorangaistussääntelyä koskeviin edellytyksiin, jotka koskevat myös hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa sääntelyä. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että blankosäännösten osalta tavoitteena tulee olla, että niiden edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset ovat kirjoitetut rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettusta teosta ([PeVM 25/1994 vp](#), s. 8).

Säätämisperusteluissa (s. 67) todetaan, että ”3. lakiesityksen 14 luvun 1 §:ssä on laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla esitetty tarkkarajaiset ja täsmälliset aluspäästöjen hallinnolliset tunnusmerkistöt. Lisäksi merenkulun ympäristönsuojelulain päästökieltosäännöksiä 3. lakiehdotuksen 2, 4–7 luvuissa esitetään tarkennettavan siten, että rangaistavien tekojen ja laiminlyöntien keskeinen sisältö olisi kirjattu täsmällisesti lakiin.” Kaavailtu MYSL 14 luvun 1 §:n sääntely ei kuitenkaan sisältäisi seuraamusmaksun aineellisten edellytysten yksityiskohtaista kuvausta vaan viittaukset MYSL:n muihin lainkohtiin, joista rangaistavien tekojen ja laiminlyöntien tarkempi sisältö kävisi ilmi. Oikeusministeriö katsoo, että 14 luvun 1 §:n osalta säätämisperusteluissa olisikin syytä viitata esimerkiksi valtuutusketjujen täsmällisyyteen ja siihen, että säännös sisältää jonkinlaisen asiallisen luonnehdinnan kriminalisoitavaksi tarkoitettusta teosta.

Hallinnollisiin sanktioihin liittyvästä terminologiasta

Hallinnollisista sanktioista ei tulisi käyttää rikosoikeudelliseen rangaistukseen viittaavia ilmaisuja. Esimerkiksi seuraavassa säätämisyjärjestysperustelujen syyttömyysolettamaa käsittelevässä kohdassa (s. 71) olisi syytä käyttää ”rangaistuksen mittaamisen” sijaan hallinnolliseen sanktioon viittaavia käsitteitä (esimerkiksi ”hallinnollisen seuraamusmaksun määrän asettamisessa”), sikäli kuin kyse on nimenomaan aluspäästömaksusta eikä rikosoikeudellisesta seuraamuksesta: *”Nyt esitettävä sääntely lähtee siitä, että vastuu olisi ankaraa. Maksuvelvollisuus määräytyisi tällöin yksinomaan sen perusteella, että voitaisiin osoittaa, että päästö on lähtöisin kyseessä olevasta aluksesta. Laivaisännän vastuu maksusta perustuisi haltijan vastuuseen, eli aluksen omistamiseen tai operointiin. Laivanisännän syyllisyyden asteen arviointia edellytettäisiin vain rangaistuksen mittaamisessa.”*

Vastaavasti esimerkiksi seuraavassa säännöskohtaisten perustelujen kohdassa (s. 52) olisi syytä viitata ”rangaistussäätelyn” sijaan esimerkiksi seuraamussäätelyyn: *”Aluspäästömaksun ulottaminen harmaan veden päästöihin olisi perusteltua aluspäästöjä koskevan rangaistussäätelyn yhtenäisyyden näkökulmasta.”* Liitteen 5 säännöskohtaisissa perusteluissa sivulla 62 tulisi niin ikään viitata esimerkiksi rangaistusluonteiseen hallinnolliseen seuraamukseen ”rangaistuksen” sijaan.

Edelleen hallinnollisten sanktioiden yhteydessä epätavallisena terminä voidaan pitää ilmaisua ”hallinnolliset tunnusmerkistöt” (mm. luonnoksen sivuilla 51 ja 67).

Muita huomioita

Liitteen 1 perusteluissa mainitaan huviveneet seuraavassa virkkeessä: *”taulukossa eroteltaisiin aiempaa selvemmin yhtäältä huviveneet ja muut pienet alukset, kuten yhteysalukset (alukset, joiden bruttovetoisuus on alle 400), toisaalta pienet kauppa-alukset (bruttovetoisuus vähintään 400, mutta korkeintaan 4 999) ja kolmanneksi suuremmat kauppa-alukset (bruttovetoisuus 5 000 tai enemmän).”* Kuitenkin 14 luvun 1 §:ään kaavaillun säätelyn mukaan aluspäästömaksua ei ole tarkoitettu sovellettavan huviveneisiin ja huvialuksiin.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota joihinkin epä johdonmukaisuuksiin säännöskohtaisten perustelujen, lakiluonnoksen ja rinnakkaistekstin välillä. Esimerkiksi säännöskohtaisista perusteluista näyttäisi puuttuvan lakiehdotukseen sisältyvän MYSL 13 luvun 1 §:n muutoksen käsittely. Toisaalta rinnakkaistekstistä näyttäisi puuttuvan esimerkiksi MYSL 12 luvun 9 §:ää koskeva muutos.

Lisäksi yleisperustelujen sivulla 22 ensimmäisessä kappaleessa vaikuttaa olevan virheellinen viittaus 1 §:ään, vaikka asia näyttäisi koskevan MYSL 12 luvun 2 §:ää.

Muut aluspäästädirektiivistä johtuvat muutokset

MYSL 13 luvun 3 § (Rangaistussäännökset) ja uusi 4 a luvun 1 §

Esitysluonnoksessa ehdotetaan MYSL 13 luvun 3 §:n (Rangaistussäännökset) muuttamista. HE-luonnoksen s. 50 mukaan *”(e)hdotuksella ei lähtökohtaisesti olisi vaikutusta seuraamusten kattavuuteen, vaan kyse on viittausteknisistä muutoksista.”* Kuitenkin ilmeisesti rangaistavuuden ala laajenisi uutta lain 4 a luvun 1 §:ää koskevalla uudella viittauksella. Esitysluonnoksessa todetaan edellä mainitulla sivulla, että *”(u)usi 4 a luvun 1 §:n mukainen pakattuina meritse kuljetettävien haitallisten aineiden veteen poistamisen kieltä lisättäisiin merenkulun ympäristönsuojelurikkomuksena rangaistavien tekojen piiriin (7 kohta).”* Tämän kiellon vastaisesta menettelystä tuomittaisiin, kuten 13 luvun 3 §:n 2 momentin mukaisista muistakin teoista, merenkulun ympäristönsuojelurikkomuksesta sakkoon, jollei teko ole vähäinen ja jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta.

Kiellosta todetaan esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 41–42) muun muassa seuraavaa: *”Pykälän 1 momentissa kiellettäisiin pakattuina meritse kuljetettävien haitallisten aineiden poistaminen veteen. Tällaisia aineita ovat vaarallisten aineiden kuljetusta kappaletavarana aluksessa koskevan säännösten (nk. IMDG-säännöstö) mukaisesti meriä saastuttavat aineet ja MARPOL-yleissopimuksen III liitteen lisäyksessä luetellut kriteerit täyttävät aineet. Säännös perustuisi merialueiden osalta MARPOL-yleissopimuksen III liitteen 8 sääntöön, kuten aluspäästädirektiivin 4 artikla edellyttää. Kansallisena lisänä poistamiskiello laajennettaisiin sisävesille.”* ja seuraavaa: *”Päästökielto on tarpeen, koska aluspäästädirektiivi edellyttää jäsenvaltioiden kieltävän omassa lainsäädäntöön MARPOL-yleissopimuksen III liitteen vastaiset*

päästöt sekä ulottavan hallinnollisten seuraamusten järjestelmän näihin päästöihin.”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä olisi aiheellista tuoda esiin perustelut sille, että kiellon vastainen menettely tulisi rikosoikeudellisen rangaistavuuden piiriin, vaikka perusteluissa todetaan, että aluspäästödirektiivi edellyttää hallinnollista seuraamusta. Rangaistuksen alan mahdollinen laajeneminen on syytä huomioida tarpeellisessa määrin myös säätämisyjärjestysperusteluissa.

Yksikönpäällikkö, osastopäällikön sijainen Niklas Wilhelmsson

Erityisasiantuntija

Ilona Sekiguchi

Jakelu LVM Liikenne- ja viestintäministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikkö Antti T. Leinonen
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
Ministerin erityisavustaja Timo Karhunen

VN/33115/2025-OM-20

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: