

Lausunto

29.01.2025

Asia: VN/25295/2024

HE eduskunnalle SOLAS-yleissopimuksen liitteeseen, MARPOL-yleissopimuksen I pöytäkirjaan ja painolastivesiyleissopimuksen liitteeseen tehtyjen muutosten hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laeiksi merilain ja väylämaksulain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa.

Esityksessä ehdotetaan muun ohella, että eduskunta hyväksyisi Kansainvälisessä merenkulkujärjestössä ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen eli niin sanotun SOLAS-yleissopimuksen liitteeseen ja alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä tehtyyn vuoden 1973 kansainväliseen yleissopimukseen liittyvän vuoden 1978 pöytäkirjan eli niin sanotun MARPOL-yleissopimuksen I pöytäkirjaan tehdyt muutokset sekä lain sopimusmuutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan sopimusmuutoksiin nähden erillisenä ehdotuksena, että väylämaksulakiin (1122/2005) tehtäisiin lakitekniset muutokset liittyen eurooppalaisen merenkulkualan yhdenmetyt palveluympäristön perustamisesta annetusta asetuksesta johtuvien vaatimusten täyttämiseksi. Väylämaksulakiin tehtävillä muutoksilla tarkennettaisiin kansalliseen merenkulun tiedonhallintajärjestelmään rekisteröitävien edustajien ja asiakkaiden rekisteröintimenettelyä, lisäksi mahdollistettaisiin automaattinen päätöksenteko erikseen määritellyissä tilanteissa. Muutokset sujuvoittaisivat yleisesti väylämaksulakiin liittyviä menettelyjä.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Oikaisuvaatimuksen automaattinen ratkaiseminen

Esitysluonnoksen 4. lakiesityksessä väylämaksulakiin ehdotetaan lisättäväksi automaattista ratkaisumenettelyä koskeva 26 §. Pykälän mukaan väylämaksua koskeva muun asianosaisen kuin tulliasiamiehen oikaisuvaatimus voidaan ratkaista automaattisesti. Edellytyksenä on, että oikaisuvaatimuksessa esitetään uusi vaatimus tai uutta selvitystä ja vaatimus hyväksytään. Lisäksi edellytetään, että hallintolain 53 e §:n 2 momentissa säädetyt muut asian automaattisen ratkaisemisen edellytykset täyttyvät. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan käytännössä kyse olisi uudesta ilmoitustiedosta, joka annettaisiin aikaisemmin virheellisesti ilmoitetun tiedon tilalle. Jos oikaisuvaatimuksen ratkaiseminen edellyttää oikeudellista harkintaa tai se ei olisi käsittelysääntöjen perusteella hyväksyttävissä, oikaisuvaatimuksen kohteena olevan päätöksen asianmukaisuutta ei voitaisi tutkia automaattisesti, vaan asian ratkaiseminen edellyttäisi oikaisuvaatimuksen kohteena olevan päätöksen kokonaisvaltaista tutkimista käsittelijän toimesta. Automaattisen ratkaisumenettelyn käsittelemään oikaisuvaatimukseen sovellettaisiin väylämaksulain 25 §:ää muutoksenhausta Tullin päätökseen.

Perustuslakivaliokunnan mukaan oikaisuvaatimusmenettelyn tarkoituksena on osaltaan toteuttaa perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuja hyvän hallinnon takeita. Valiokunnan mukaan oikaisuvaatimussääntelyä on siten syytä tarkastella myös siitä näkökulmasta, että se voi muodostaa asiallisesti — joskaan ei muodollisesti — osan hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuudesta. Valiokunta on katsonut myös, että oikaisuvaatimusmenettelyä voidaan tältä kannalta pitää tavallaan muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena, vaikka kysymys ei olekaan tuomioistuimessa tapahtuvasta lainkäytöstä, minkä vuoksi se ei voi täyttää perustuslain 21 §:n 1 momentin vaatimusta siitä, että jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. (PeVL 55/2014 vp, s. 3 ja PeVL 88/2022 vp, s. 3)

Hallintolain 53 e §:n 4 momentin mukaan oikaisuvaatimusta tai siihen rinnastuvaa vaatimusta ei voida ratkaista automaattisesti. Esitöiden mukaan oikaisuvaatimuksen ja siihen rinnastuvan vaatimuksen ratkaiseminen automaattisesti kiellettäisiin, koska niiden oikeusturvaan liittyvä luonne yleensä edellyttää, että tällaisen vaatimuksen tutkii luonnollinen henkilö. Näiden asioiden ratkaiseminen edellyttää usein myös sellaista harkintaa, joka ei ole automatisoitavissa. Lisäksi oikaisuvaatimusta käsittelevä viranomainen voi hallintolain 49 f §:n mukaan kieltää tai keskeyttää päätöksen täytäntöönpanon. Tietyillä hallinnonaloilla ja tietyissä asiaryhmissä saattaa kuitenkin olla tilanteita, joissa asianosaisen oikeusturvan ei voida katsoa vaarantuvan oikaisuvaatimuksen ratkaisemisesta automaattisesti. Muualla lainsäädännössä on lisäksi saatettu rajata oikaisuvaatimuksen perusteita, mitä hallintolain 7 a luvussa tarkoitettussa oikaisuvaatimusmenettelyssä ei ole tehty. Oikaisuvaatimuksen automatisointia koskevasta kiellosta on siten tietyissä erikseen arvioiduissa tilanteissa mahdollista säätää erityislaissa poikkeus hallintolain 5 §:n 1 momentin mukaisesti, jos perustuslaista, erityisesti hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaarantumattomuudesta, tai tietosuojasääntelystä ei katsota seuraavan tälle estettä. Erityislain säätämisen yhteydessä tulee arvioida myös tietosuojaoikeudellisten suojatoimien riittävyys, kun huomioidaan se, että hallintolain 53 f §:ssä ehdotetaan säädettäväksi automaattisen ratkaisemisen edellytykseksi mahdollisuutta oikaisuvaatimukseen. (HE 145/2022 vp, s. 100–101)

Ehdotetussa pykälässä olisi siten kyse poikkeuksen säätämisestä hallintolain yleissäännökseen. Keskeiset oikeudenalat on säännelty perustuslakiin nojautuvin, perustuslain mukaisin yleislaein. Lähtökohtana lainvalmistelussa onkin, että sen lisäksi, että lakiehdotukset laaditaan perustuslain mukaisiksi, ne laaditaan myös yleislakien mukaisiksi. Lähtökohtaisesti yleislaista ei siis poiketa. Lainsäädäntö on pyrittävä säilyttämään selkeänä, ja sen hajautuminen on estettävä. Yleislakeja kunnioittamalla myös hillitään normitulvaa. Yleislaista poikkeamiseen tarvitaan aina erityinen, painava syy. (Lainkirjoittajan opas, jakso 12.1.).

Esitysluonnoksessa oikaisuvaatimuksen automaattista ratkaisemista on käsitelty lähinnä viranomaisen kustannustehokkuusnäkökohdista käsin. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa tulisi perustella nykyistä kattavammin erityisen ja painavan syyn käsilläolo yleislainsäädännöstä poikkeamiselle.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut oikaisuvaatimuksen ratkaisemista automaattisesti verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) ja tullilain (304/2016) osalta (PeVL 88/2022 vp). Väylämaksulakia koskeva ehdotus vastaisi pitkälti tullilain 88 §:n 5 momentissa säädettyä.

Perustuslakivaliokunta on tuolloin todennut, että automaattisessa ratkaisemisessa tulee kuitenkin sovellettavaksi hallintolain 53 e §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan automaattinen ratkaisumenettely ei ole mahdollinen, jos asiaan sisältyy seikkoja, jotka viranomaisen etukäteisen harkinnan mukaan edellyttävät tapauskohtaista harkintaa, tai joihin sisältyviä tapauskohtaista harkintaa edellyttäviä seikkoja virkamies tai muu asian käsittelijä ei ole arvioinut. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tämä harkintavallan käyttöön liittyvä raja-alue käytännössä useimmiten estää oikaisuvaatimusmenettelyn automaattisen käsittelyn, sillä verovelvollisen oikeusturvan edellyttämä oikaisuvaatimuksen asianmukainen käsittely edellyttää useimmiten tapauskohtaista harkintaa. Valiokunta on kiinnittänyt arvioidessaan hallintolakiin ehdotettavia yleisiä säännöksiä automatisoidusta päätöksenteosta huomiota (PeVL 81/2022 vp, kappale 20) myös siihen, että esimerkiksi hallintolain 6 §:ssäkin mainittu oikeasuhtaisuusvaatimus voi sovellettavan aineellisen lain sanamuodon kannalta hyvin selkeissäkin soveltamistilanteissa edellyttää nimenomaan tilannekohtaista harkintaa. Valiokunta painotti hallintolakiin ehdotetun automaattista päätöksentekoa koskevan sääntelyn asianmukaista soveltamista myös tältä kannalta. Perustuslakivaliokunta kiinnitti lisäksi erityistä huomiota mahdollisuuteen ratkaista oikaisuvaatimusta koskeva asia automaattisesti, jos verovelvollinen esittää oikaisuvaatimuksessaan uuden vaatimuksen tai uutta selvitystä ja oikaisuvaatimus hyväksytään. Poikkeusperusteen soveltaminen edellyttää ehdotetun säännöksen mukaan myös edellä sanotun harkintavallan käyttöön liittyvän hallintolain 53 e §:n 2 momentissa säädetyn edellytyksen täyttymistä. (PeVL 88/2022 vp, s. 4)

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnoksen säätämisjärjestysperusteluja tulisi täydentää ottaen huomioon muun ohella edellä mainittu perustuslakivaliokunnan asiaa koskeva käytäntö. Tämän lisäksi myös säännöskohtaisia perusteluja olisi syytä täydentää ja perustella nykyistä kattavammin yleislainsäädännöstä poikkeaminen. Oikaisuvaatimuksen automaattista ratkaisemista olisi myös mahdollista avata säännöskohtaisissa perusteluissa esimerkein.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että väylämaksulain 26 §:n ehdotuksessa viitattaisiin hallintolain 53 e §:n 2 momenttiin. Säännös tulisi muotoilla siten, ettei jää epäselvyyttä siitä, tuleeko myös muu hallintolain 8 b luvussa säädetty sovellettavaksi (esimerkiksi ”Muutoin asian automaattiseen ratkaisemiseen sovelletaan, mitä hallintolain 8 b luvussa säädetään”). Pykälän otsikossa myös tulisi hallintolain käsitteistön mukaisesti puhua asian automaattisesta ratkaisemisesta, ei automaattisesta ratkaisumenettelystä (esimerkiksi ”Väylämaksua koskevan oikaisuvaatimuksen ratkaiseminen automaattisesti”).

EU:n yleinen tietosuoja-asetus

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2 ja PeVL 44/2016 vp, s. 4). Kun kyse on EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, tietosuoja-asetusta tarkentava kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain silloin, kun tietosuoja-asetus nimenomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista sääntelyliikkumavaraa. Lainsäätäjän on osoitettava, mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat.

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohta edellyttää, että kun jäsenvaltion lainsäädännössä mahdollistetaan automatisoitujen yksittäispäätösten tekeminen, lainsäädännössä vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi (ns. suojatoimet).

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa ei ole tehty selkoa, mitä tahoja väylämaksulain mukaiset päätökset koskevat. Mikäli kyseeseen voisi tulla myös luonnollisia henkilöitä koskeva automaattinen päätöksenteko, esityksessä on arvioitava ehdotetun sääntelyn suhdetta myös EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen ja erityisesti sen automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevaan 22 artiklaan ja siinä edellytettyihin suojatoimiin.

Hallintolain 53 f §:n 1 momentin mukaan automaattisen ratkaisemisen edellytyksenä on, että luonnollinen henkilö, johon ratkaisu on kohdistettu voi kaikilta osin vaatia siihen oikaisua maksutta 7 a luvun mukaisella oikaisuvaatimuksella tai siihen rinnastuvalla vaatimuksella, joka käsitellään päätöksen tehneessä viranomaisessa tai sen kanssa samaan rekisterinpitäjään kuuluvassa viranomaisessa. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että 1 momentissa säädettyä ei kuitenkaan sovelleta, jos automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisen vaatimus, joka ei koske toista asianosaista. Hallintolain 53 f §:n 1 momentin tarkoituksena on toteuttaa yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukainen erityinen suojatoimivaatimus.

Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että tietosuoja-asetuksen 12–14 artiklassa säädetään rekisteröidyn informoinnista. Tietosuoja-asetuksen informointisäätely edellyttää rekisterinpitäjää informoimaan rekisteröityä automattisesta päätöksenteosta.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen perusteluissa olisi syytä käsitellä myös tietosuoja-asetuksen informointisäätelyä, mikäli automaattinen päätöksenteko kohdistuu myös luonnollisiin henkilöihin.

Sähköinen tiedoksianto

Väylämaksulain sähköistä tiedoksiantoa koskevaa 33 §:ää ehdotetaan muutettavaksi muun ohella siten, että Tullin päätöksen lisäksi myös tieto Tullin päätöksestä voitaisiin antaa tiedoksi sähköisesti.

Oikeusministeriö toteaa, että väylämaksulain 33 § itsessään vaikuttaisi ehdotettujen muutosten jälkeen yleislainsäädännön kanssa päällekkäiseltä. Pykälä on siksi tarpeeton, ja olisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan kokonaisuudessaan kumottavissa jäljempänä esitettyjen syiden vuoksi.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki (13/2003, jäljempänä asiointilaki) on sähköistä tiedoksiantoa koskeva yleislaki. Asiointilain 18 ja 19 §:ssä säädetään todisteellisesta ja tavallisesta sähköisestä tiedoksiannosta, ja pykälien mukaan sähköinen tiedoksianto on mahdollinen asianosaisen suostumuksella. Asiointilaissa suostumukselle ei ole säädetty muotovaatimuksia, ja esitöiden mukaan suostumus voisi olla esimerkiksi sähköisen yhteystiedon ilmoittaminen asiaa vireillepantaessa (HE 111/2010 vp, s. 6). Vastaavasti väylämaksulain 33 §:n mukaan tiedoksiannossa käytettäisiin maksuvelvollisen ilmoittamaa sähköistä yhteystietoa. Väylämaksulain 33 §:ssä säädetty vastaisi siten oikeusministeriön käsityksen mukaan asiallisesti asiointilaissa säädettyä. Oikeusministeriö viittaa edellä automaattisen päätöksenteon osalta todettuun yleislakien kunnioittamisesta.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan väylämaksulain 33 §:n mukaisessa sähköisessä tiedoksiannossa olisi pääasiassa kyse asiointilain 19 §:ssä tarkoitetusta tavallisesta sähköisestä tiedoksiannosta. Väylämaksulain 33 §:ää ehdotetaan muutettavaksi tiedoksisaantiajankohdan osalta siten, että päätöksen katsottaisiin tulleen maksuvelvollisen tietoon kolmantena päivänä sähköisen viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Oikeusministeriö toteaa, että asiointilain 19 §:n 2 momentissa on säädetty tiedoksisaantiajankohdasta vastaavasti: ”Asiakirja katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä”. Siten myös tämä säännös on yleislain kanssa päällekkäinen ja siten tarpeeton.

Oikeusministeriö huomauttaa lisäksi, että ehdotettu sääntelytapa, jossa säännöksessä luetellaan tiedoksiannettavina asiakirjoina ”Tullin päätös” tai ”tieto Tullin päätöksestä” voi lisäksi johtaa vastakohtaispäätelmiin siitä, että muiden asiakirjojen sähköinen tiedoksianto ei olisi mahdollista, mikä ei vaikuttaisi tarkoituksenmukaiselta. Asiointilaki yleislakina sen sijaan mahdollistaa erilaisten asiakirjojen sähköisen tiedoksiannon laajasti.

Osastopäällikkö, ylijohdaja Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija Kari Hämäläinen

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Hämäläinen Kari
Oikeusministeriö