

Lausunto

11.7.2024

VN/22626/2023
VN/22626/2023-OM-41

Liikenne- ja viestintäministeriölle

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi merenkulun ympäristönsuojelulain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta sekä Hongkongin yleissopimuksesta ja MARPOL-yleissopimuksen ja Lontoon pöytäkirjan muutoksista

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

1. Yleisiä huomioita merenkulun ympäristönsuojelulain seuraamusmaksuja koskevista säännösehdoista

Esitysluonnoksen 6. lakiehdotukseen sisältyy ehdotus uudeksi merenkulun ympäristönsuojelulain 7 b luvuksi. Merenkulun ympäristönsuojelulakiin esitetään lisättäväksi uusi 7 b luku, jossa säädettäisiin uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden käytöstä meriliikenteessä annetun asetuksen 23 artiklassa tarkoitetuista seuraamusmaksuista. Kyseiset asetuksen mukaiset seuraamusmaksut olisivat määräämistä koskevien sääntöjen osalta suoraan asetukseen perustuvia, eikä niiden määräämistä koskeviin laskenta-sääntöihin sisältyisi kansallista liikkumavaraa.

Osa asetuksen velvoitteista vaikuttaa tulevan voimaan vasta direktiivin implementointiajan päätyttyä. Esimerkiksi esitysluonnoksen 7 b luvun 2 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi

Maasähkön käyttövelvoitteen laiminlyönnistä määrättävä maksu

Uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden käytöstä meriliikenteessä annetun asetuksen 3 artiklassa tarkoitetulle yhtiölle, jonka alus tekee raportointikaudella vähintään yhden uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden käytöstä meriliikenteessä annetun asetuksen 6 artiklassa säädettyjen vaatimusten vastaisen satamakäynnin, on määrättävä seuraamusmaksu (maasähkön käyttövelvoitteen laiminlyönnistä määrättävä maksu).

Uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden käytöstä meriliikenteessä annetun asetuksen 6 artiklan 1-2 kohtien mukaan

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

Eteläesplanadi 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
oikeusministerio.fi

1. Asetuksen (EU) 2023/1804 9 artiklan soveltamisalaan ja jäsenvaltion lainkäyttövaltaan kuuluvassa käytösatamassa laituriin kiinnitettynä olevan aluksen on 1 päivästä tammikuuta 2030 lähtien kytkeydyttävä maasähköön ja käytettävä sitä kaikkeen sähkötehon tarpeeseensa kiinnityspaikassa.
2. Asetuksen (EU) 2023/1804 9 artiklan soveltamisalaan kuulumattomassa käytösatamassa, joka kuuluu jäsenvaltion lainkäyttövaltaan, laituriin kiinnitettynä olevan aluksen on 1 päivästä tammikuuta 2035 lähtien kytkeydyttävä maasähköön ja käytettävä sitä kaikkeen sähkötehon tarpeeseensa kiinnityspaikassa, jos laiturissa on käytettävissä oleva maasähkön syöttö.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että asetuksen mukaiset velvoitteet vaikuttaisivat tulevan voimaan vasta merkittävästi ehdotettavan lain voimaantumisen jälkeen. Lisäksi saman artiklan 5 kohta sisältää perusteita, jolloin artiklan 1-3 kohtien mukaiset velvoitteet eivät tule noudatettavaksi.

Esitysluonnoksen 7a luvun 3 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi seuraamusmaksun määräämisestä ja rahamäärästä

Edellä 1 ja 2 §:ssä tarkoitetut seuraamusmaksut määrää Liikenne- ja viestintävirasto. Edellä 1 §:ssä tarkoitetun kasvihuonekaasuintensiteettimaksun rahamäärään sovelletaan lain liitteenä 2 olevan taulukon kaavoja. Jos aluksella on vaatimustenmukaisuusaliijäämä kahtena tai useampana peräkkäisenä raportointikautena, rahamäärä kerrotaan kaavalla $1 + (n - 1)/10$, jossa n on niiden peräkkäisten raportointikausien lukumäärä, joiden osalta yhtiöön sovelletaan kyseistä alusta koskevaa 1 tai 2 §:ssä tarkoitettua seuraamusmaksua. Jos aluksella ei ole raportointikaudella yhtään satamakäyntiä unionissa ja se on edellisellä raportointikaudella lainannut etukäteen vaatimustenmukaisuusaliijäämää, kerrotaan seuraamusmaksun rahamäärä 1,1:llä.

Edellä 2 §:ssä tarkoitetun maasähkön käyttöveloitteen laiminlyönnistä määrättävän maksun rahamäärä saadaan kertomalla 1,5 euroa laiturissa olevan aluksen vahvistetulla sähkötehon kokonaistarpeella ja niiden tuntien pyöristetyllä kokonaismäärällä, jotka alus oli laiturissa uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden käytöstä meriliikenteessä annetun asetuksen 6 artiklassa säädettyjen vaatimusten vastaisesti.

Edellä mainitut seuraamusmaksut määrätään maksettaviksi valtiolle

Esimerkiksi maasähkön käyttöveloitteen laiminlyönnistä saatavan seuraamusmaksun määrä määrittyisi mainitun 3 momentin mukaisesti. Sen sijaan sitä, millaisissa tilanteissa seuraamusmaksu voitaisiin käytännössä määrätä, ei ole kuvattu tarkemmin säännösehdotuksessa. Kyseisen momentin säännöskohtaisissa perusteluissa esitysluonnoksen sivulla 116 todetaan, että

”Pykälän 3 momentissa säädettäisiin 1 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetusta maasähkön käyttöön liittyvän veloitteen laiminlyönnistä määrättävän seuraamusmaksun rahamäärästä uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden käytöstä meriliikenteessä annetun asetuksen 23 artiklan 5 kohdan mukaisesti. Säännöksen mukaan tällaisen seuraamusmaksun rahamäärä saadaan kertomalla 1,5 euroa laiturissa olevan aluksen vahvistetulla sähkötehon kokonaistarpeella ja niiden

tuntien pyöristetyllä kokonaismäärällä, jotka alus oli laiturissa uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden käytöstä meriliikenteessä annetun asetuksen 6 artiklassa säädettyjen vaatimusten vastaisesti.”

Osa asetuksen mukaisista velvoitteista vaikuttaa tulevan sovellettavaksi vasta lain voimaantulon jälkeen. Lisäksi se, mitä tarkalleen ottaen säännösehdotuksen mukaisella asetuksen 6 artiklassa säädettyjen vaatimusten vastaisella satamakäynnillä tarkoitetaan, jää säännöskohtaisten perustelujen perusteella jossain määrin epäselväksi.

Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa ehdotetun 7b luvun perusteluja on syytä täsmentää sen osalta, mistä alkaen seuraamusmaksut voisivat tulla määrättäväksi ja pyrkiä täsmentämään sitä, millaiset tilanteet käytännössä tarkoittaisivat sellaisista asetuksen mukaisten vaatimusten rikkomista, josta voitaisiin määrätä seuraamusmaksu. Vaikka nämä määräytyvät asetuksen mukaisesti, eikä asiaan sisälly kansallista liikkumavaraa, voidaan sääntelyn kohteena olevien oikeusturvan kannalta katsoa olevan perusteltua, että säännöskohtaisissa perusteluissa pyrittäisiin kuvaamaan tarkemmin sitä, millainen toiminta voisi johtaa seuraamusmaksun määräämiseen.

2. Seuraamusmaksuihin liittyvä selvitysvelvollisuus ja syyttömyysolettama

Esitysluonnoksen sivulla 136 on tarkasteltu esitystä syyttömyysolettaman kannalta. Perusteluissa kuvataan, että esityksen 6. lakiehdotuksen 7 b luvun mukaiset seuraamusmaksut perustuisivat ankaraan vastuuseen asetuksen mukaisella tavalla. Perusteluissa perustellaan ankaraan vastuuseen perustuvaa mallia seuraavasti:

”Merenkulun ympäristönsuojelulain 7 b luvun seuraamusmaksuihin esitetään sovellettavan asetuksen mukaisesti ankaraa vastuuta. Ankaran vastuun soveltamista pidetään perusteltuna, koska asetuksen asettamien velvoitteiden luonteesta seuraa, että niiden laiminlyönti on lähtökohtaisesti tahallista. Lisäksi seuraamuksiin sovellettaisiin merenkulun ympäristönsuojelulain muutoksenhaikusäännöksiä. Maksut osoitettaisiin aluksen laivayhtiölle, mutta laivayhtiön olisi mahdollista edellyttää asetuksen 23 artiklan 8 ja 9 kohtien mukaisesti yksityisoikeudellisin sopimuksin korvaus rikkomuksen aiheuttaneelta toiselta toimijalta”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen mainittu perustelu on kohtalaisen suppea. Jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida, voisiko perusteluja täsmentää sen osalta, että miksi katsotaan, että velvoitteiden laiminlyönti olisi lähtökohtaisesti tahallista. Erityisesti kun otetaan huomioon se, että seuraamusmaksusäännöksiä perusteluissa on kuvattu kohtalaisen suppeasti sitä, mitkä teot olisivat tarkalleen sellaisia, joista seuraamusmaksu voitaisiin määrätä, olisi vielä syytä arvioida, voisiko perusteluja täsmentää sen osalta, että miksi näiden velvoitteiden laiminlyönnin katsottaisiin olevan lähtökohtaisesti tahallista.

Lainkirjoittajan oppaan jaksossa 12.10.6. on käsitelty seuraamusmaksuihin liittyvää selvitysvastuuta ja näyttövelvollisuutta seuraavasti:

”Syyttömyysolettama huomioon ottaen hallinnollisten sanktioiden määräämisessä voidaan pitää lähtökohtana, että toimivaltaisella viranomaisella on vastuu rikkomuksen tai laiminlyönnin riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä sekä sen toteennäyttämisestä. Viranomaisen selvitysvastuusta säädetään hallintolain 31 §:ssä. Mainitun säännöksen mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi

tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Oikeusturvanäkökohtien ohella seuraamusjärjestelmän toimivuuden, tehokkuuden ja seuraamusten täytäntöönpanon kannalta on tärkeää, että sanktion määräämistä koskevat kysymykset tulevat asianmukaisesti selvitettyiksi ja ratkaistuiksi jo ensi askeen päätöksenteossa.

Käännetty todistustaakka saattaa tulla kyseeseen vain perustuslakivaliokunnan käytännössä määriteltyjen reunaehtojen vallitessa ja ottaen huomioon maksuvelvollisen puolustautumisoikeudet (PeVL 57/2010 vp). Syyttömyysolettaman ja maksuvelvollisen oikeusturvan toteutumiseksi on tällöin asianomaisessa erityislaissa nimenomaisesti säädettävä, että maksuvelvollinen tulee vapauttaa vastuusta hänen saattaessaan todennäköiseksi, ettei ole syyllistynyt seuraamusmaksun määräämisen kohteena olevaan tekoon.”

Ottaen huomioon esitykseen sisältyvä poikkeuksellinen ankara vastuu, olisi esitysluonnoksessa syytä tämentää viranomaisen selvitysvastuun sisältöä. Esitysluonnoksen 6. lakiehdotuksen 7b luvun ja sitä koskevien säännöskohtaisten perustelujen perusteella jää jossain määrin epäselväksi, minkä selvityksen perusteella seuraamusmaksujen määrääminen tehtäisiin. Ottaen huomioon se, että ainakin 7 b luvun 2 §:ssä tarkoitetun maksun määrääminen perustuisi ilmeisesti merkittävilta osin satamanpitäjältä saataviin tietoihin, olisi syytä kuvata ainakin perusteluissa vielä tarkemmin, millainen asian selvitysvelvollisuus viranomaisella asiassa on.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ei vaikuta käsitellyn maksuvelvollisen puolustautumisoikeuksia. Esitysluonnoksessa ei ole myöskään ehdotettu säädettäväksi maksuvelvollisuuden mahdollisuudesta vapautua maksuvelvollisuudesta, jos tämä pystyy osoittamaan, ettei ole syyllistynyt seuraamusmaksun määräämisen kohteena olevaan tekoon. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa on selvennettävä maksuvelvollisen oikeusturvanäkökohtia.

3. Seuraamusmaksujen täytäntöönpano

Ehdotetussa merenkulun ympäristönsuojelulaissa säädettäisiin kahdesta uudesta hallinnollisesta seuraamusmaksusta. Uusista maksuista säädettäisiin lain 7 b luvussa.

Seuraamusmaksujen täytäntöönpanon osalta esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, miten paljon uusia seuraamusmaksuja määrätään. Täytäntöön pantavien seuraamusmaksujen määrä vaikuttaa olennaisesti siihen, aiheutuuko Oikeusrekisterikeskukselle täytäntöönpanosta kustannuksia tai täytyykö täytäntöönpanoa varten toteuttaa tietojärjestelmäintegraatioita. Esityksen jatkovalmistelussa nämä seikat tulisi selvittää ja tarvittaessa varata Oikeusrekisterikeskukselle riittävät resurssit täytäntöönpanotehtävän hoitamiseen.

Seuraamusmaksujen täytäntöönpanoa koskevat ehdotukset vastaavat lakiteknisesti pääosin sitä, miten rangaistusluonteisista hallinnollisista seuraamuksista tulee säätää.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että sakon täytäntöönpanosta annetun lain soveltamisesta tulisi mieluummin säätää lain 7 b luvussa kuin 13 luvun 9 §:ssä. Näin sääntelytekniikka olisi yhdenmukainen suhteessa lain 3 luvun öljypäästömaksuun.

Toisena lakiteknisenä huomiona oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädetään jo merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvussa tarkoitetun öljypäästömaksun täytäntöönpanosta. Uudet seuraamusmaksut tulisi mainita samassa kohdassa eikä uudessa 31 kohdassa.

Lisäksi oikeusministeriö esittää harkittavaksi, tulisiko merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun säännökset öljypäästömaksun täytäntöönpanosta uudistaa vastaamaan seuraamusmaksujen täytäntöönpanosta annettuja ohjeita tämän hankkeen yhteydessä vai sakon täytäntöönpanosta annetun lain uudistamisen yhteydessä. Asiaa on käsitelty oikeusministeriön työryhmämietinnössä, joka on parhaillaan lausuntokierroksella: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=bc9a8ff3-04e1-4f80-8cfd-5845c46189f0> .

4. Seuraamusmaksuista saatavien tulojen käyttö

Oikeusministeriö pitää täytäntöönpanon näkökulmasta epäselvänä ehdotettua merenkulun ympäristönsuojelulain 7 b luvun 5 §:ää. Sääntelyn perusteella jää epäselväksi, tuleeko kyseisistä maksuista saatavat tulot jotenkin erotella muista valtion seuraamusmaksutuloista ja käyttää jollain tavanomaisesta poikkeavalla tavalla. Tällainen sääntely olisi ongelmallista Oikeusrekisterikeskuksen kannalta.

Esitysluonnoksen mukaan seuraamusmaksut määrättäisiin maksettaviksi valtiolle. Esitysluonnoksen sivuilla 116-117 ehdotettavan 7b luvun 5 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan:

”Pykälän mukaan Liikenne- ja viestintävirasto julkaisee kertomukset seuraamusmaksuista kertyneiden tulojen käytöstä, kuten asetuksen 23 artiklan 11 kohdassa edellytetään. 11 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on pyrittävä varmistamaan, että seuraamuksista saatavat tulot tai niitä vastaava rahallinen arvo käytetään uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden nopean käyttöönoton ja käytön tukemiseen merenkulkualalla edistämällä merenkulkualan uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden tuotannon lisäämistä, helpottamalla asianmukaisten tankkauslaitosten tai maasähkön jakeluinfrastruktuurin rakentamista satamiin ja tukemalla innovatiivisimpien teknologioiden kehittämistä, testaamista ja käyttöönottoa aluskannassa merkittävien päästövähennysten saavuttamiseksi. Tämä säännös on suoraan soveltuva, joten siitä ei ole tarpeen säätää kansallisesti. Sen sijaan kansallisesti säädettäisiin mainitun kohdan toisen alakohdan velvoitteesta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2030 ja sen jälkeen joka viides vuosi julkistettava kertomus asetuksen mukaisista seuraamuksista saatujen tulojen käytöstä kunkin tällaisen kertomuksen antamisvuotta edeltävältä viisivuotiskaudelta, mukaan lukien tiedot tuensaajista ja ensimmäisessä alakohdassa lueteltuihin tavoitteisiin liittyvien menojen tasosta.”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että hallinnollisista seuraamusmaksuista valtiolle tulevia tuloja ei lähtökohtaisesti kohdenneta mihinkään tiettyyn käyttötarkoitukseen. Se, että seuraamusmaksut kohdennettaisiin tiettyä käyttötarkoitusta varten, olisi normaalista lähtökohdasta poikkeava sääntelymalli. Asetuksen 23 artiklan 11 kohdan mukaan:

”Jäsenvaltioiden on pyrittävä varmistamaan, että FuelEU-seuraamuksista saatavat tulot tai niitä vastaava rahallinen arvo käytetään uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden nopean käyttöönoton ja käytön tukemiseen merenkulkualalla edistämällä merenkulkualan uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden tuotannon lisäämistä, helpottamalla asianmukaisten tankkauslaitosten tai maasähkön jakeluinfrastruktuurin rakentamista satamiin ja tukemalla

innovatiivisimpien teknologioiden kehittämistä, testaamista ja käyttöönottoa aluskannassa merkittävien päästövähennysten saavuttamiseksi.”

Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa on syytä perustella vielä tätä ratkaisua siitä, että onko sanamuoto ”jäsenvaltioiden on pyrittävä varmistamaan” tulkittavissa suoraan sovellettavaksi säännökseksi. Artiklan sanamuoto, jossa velvoitetaan jäsenvaltioita pyrkimään varmistamaan vaikuttaa josain määrin avoimelta, miten kyseinen velvoite toteutettaisiin kansallisesti. Ottaen huomioon se, että kyse olisi eduskunnan budjettivallan piirissä olevasta asiasta, olisi jatkovalmistelussa perusteltua täsmentää esitystä sen osalta, miten tästä seuraamusmaksutulojen käyttämisestä päätettäisiin. Jatkovalmistelussa asia tulisi selventää esimerkiksi siten, että mahdollisia seuraamusmaksutuloja vastaava summa kohdennetaan soveltuvalta budjettimomentilta asetuksessa tarkoitettuun tarkoitukseen ja ettei tämä vaikuttaisi valtion sakkotulojen tilitykseen.

5. Esityksen rangaistussäätely

Esitysluonnoksessa todetaan, että EU:n aluskierrätysasetuksen (asetus (EU) N:o 1257/2013 aluskierrätyksestä sekä asetuksen (EY) N:o 1013/2006 ja direktiivin 2009/16/EY muuttamisesta) 22 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot säätämään määräysten rikkominen rangaistavaksi (s. 65). Ko. artiklan 1 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on säädettävä asetuksen rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että niitä sovelletaan. Säädettyjen seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Asetus ei kuitenkaan velvoita jäsenvaltioita säätämään rangaistuksista eli rikosoikeudellisista seuraamuksista, vaan jäsenvaltioiden harkinnassa on seuraamusten luonne.

Esitysluonnokseen sisältyy lakiehdotuksia, joissa ehdotetaan muutoksia rangaistussäännöksiin. Näissä rangaistussäännöksissä on kyse niin sanotusta blankorangaistussäännöksestä, joihin suhtaudutaan yleisesti torjuvasti. Tällaisen sääntelyn on kuitenkin katsottu olevan mahdollista niin sanottujen blankorangaistuslausekkeiden täyttyessä. Niiden mukaisesti blankorangaistussäännöksiin sisältyvien valtuusketjujen tulee olla täsmällisiä, rangaistussäännöksen tulee sisältää jonkinlainen sisällöllinen luonnehdinta rangaistuslausekkeen piiriin tulevasta teosta, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevien aineellisten säännösten tulee olla kirjoitettu rangaistussäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävistä normistosta tulee käydä ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus (PeVM 25/1994 vp, s. 8/1).

Esitysluonnoksen 6. lakiehdotus koskee merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/2009) muuttamista. Lakiehdotukseen sisältyy rangaistussäännöksiä koskevia muutoksia.

Lain 13 luvun 3 §:ssä on rangaistussäännökset. Ko. säännöksen 2 momentin 6 kohdan mukaisesti merenkulun ympäristönsuojelurikkomuksena rangaistavaa on muulla tavoin kuin säännöksen 1 momentissa tarkoitettulla tavalla tahallaan tai huolimattomuudesta toimia vastoin lain 5 luvun 1 §:n mukaista käymäläjäteveden päästökieltoa ja päästörajoitusta, jollei teko ole vähäinen tai jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta. 5 luvun 1 §:ssä olevaa kieltoa esitetään muutettavaksi mm. siten, että Suomen aluevesillä käsittelemättömän ja käsitellyn jäteveden päästäminen MARPOL-yleissopimuksen IV liitteen 2 säännössä tarkoitettua aluksesta veteen olisi kielletty muissa kuin mainitun liitteen 3 säännön mukaisissa tilanteissa. Esityksestä ei käy ilmi, onko kyseisellä muutoksella vaikutuksia rangaistavuuden alaan.

Lain 13 luvun 3 §:n 2 momentin 6 a kohtaan esitetään lisättäväksi säännös, jonka mukaisesti merenkulun ympäristönsuojelurikkomuksena rangaistavaa olisi tahallaan tai huolimattomuudesta toimia vastoin lain 5 luvun 1 a §:n mukaista harmaan veden päästökieltoa, jollei teko ole vähäinen tai jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta. 5 luvun 1 a §:ssa säädetäisiin myös päästökieltoa koskeva poikkeuksesta; harmaan veden päästäminen olisi säännöksen mukaan poikkeustilanteissa sallittu. Tällaisia olisivat tilanteet, joissa päästö on tarpeen aluksen tai siellä olevien henkilöiden turvallisuuden varmistamiseksi tai ihmishengen pelastamiseksi merellä sekä tilanteissa, joissa päästö aiheutuu alukselle tai sen laitteistolle aiheutuneesta vahingosta, jos kaikkiin kohtuullisiin varotoimiin on ryhdytty ennen vahingon syntymistä ja sen jälkeen päästön estämiseksi tai minimoimiseksi. Säännös vastaisi esityksen mukaan muotoilultaan MARPOL-yleissopimuksen IV liitteen 3 säännön 1 kohtaa.

On syytä huomata, että poikkeussäännön muotoilu jättää lainsoveltajalle verraten runsaasti harkinnanvaraa, mikä ei ole ongelmatonta rangaistavuuden näkökulmasta ja rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevan edellytyksen suhteen.

Lain 13 luvun 3 §:n 2 momentin 8 a kohdan mukaisesti merenkulun ympäristönsuojelurikkomuksena rangaistavaa olisi tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta toimia vastoin 7 luvun 9 a §:n mukaista pakokaasujen puhdistusjärjestelmän pesuvesien ja jäämien päästökieltoa, jollei teko ole vähäinen tai jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta. Mainitusta päästökiellostä säädetäisiin esityksen mukaan 7 luvun 9 b §:ssä, eli pykäläviittaus tulisi korjata tämän mukaisesti.

Lisäksi lain 13 luvun 3 §:n 2 momentin 10 c kohdan ja 5 momentin säännöksiä esitetään päivitettävän Hongkongin yleissopimuksen täytäntöönpanoon liittyen. Lainkohtia koskevista säännöskohtaisista perusteluista ei käy selvästi ilmi, miten rangaistavuuden ala mahdollisesti muuttuisi lakimuutoksen myötä, miltä osin esitystä olisi asianmukaista täydentää.

Esitysluonnoksen 9. lakiehdotuksessa on kyse jätelakiin (646/2011) esitettävistä muutoksista, ja myös näihin sisältyy rangaistussäännöksiä koskevia muutoksia. Jätelain 147 §:ssä on rangaistussäännökset, ja pykälän 2 momentin mukaisesti jätelain rikkomisena rangaistavaa olisi muulla kuin säännöksen 1 momentissa tarkoitettulla tavalla [viittaus rikoslain 48 luvun 1-4 §:iin] tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoa aluskierrätysasetuksen 7 artiklassa tai kyseisen lain 108 b §:ssä säädettyä velvoitetta laatia alukselle aluskierrätysuunnitelma (24 kohta) ja laiminlyödä 108 b tai c §:n mukaisen aluskierrätyslaitoksen ilmoitusvelvollisuus (25 kohta), jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta. Ehdotetussa 108 c §:ssä säädetään aluskierrätyslaitoksen velvollisuudesta antaa alukselle loppuunsaattamisilmoitus sekä velvollisuudesta ilmoittaa purkamisen päättymisestä asianomaiselle aluehallintovirastolle. Ko. säännöksen ja 147 §:n 2 momentin 25 kohdan perusteella ei ole täysin selvää, minkä ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntejä rangaistavuuden on tarkoitus kattaa, miltä osin esitystä on tarpeen selvittää.

6. Esityksen arviointi perustuslain 15 §:n kannalta

Esitysluonnokseen sisältyvän 6. lakiehdotuksen 12 lukuun sisältyy ehdotus uudeksi 12 a §:ksi, jonka mukaan

Uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden käytöstä meriliikenteessä annetun asetuksen toimeenpanoon liittyvät aluksen satamaan pääsyn epääminen ja pysäyttäminen

Liikenne- ja viestintäviraston on evättävä uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden käytöstä meriliikenteessä annetun asetuksen 25 artiklan mukaisen karkotusmääräyksen saaneen muun kuin Suomen lipun alla purjehtivan aluksen pääsy Suomen satamiin.

Liikenne- ja viestintäviraston on määrättävä suomalaisessa satamassa oleva Suomen lipun alla purjehtiva alus pysäytettäväksi, jos se ei täytä uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden käytöstä meriliikenteessä annetun asetuksen 24 artiklassa säädettyä voimassa olevan vaatimustenmukaisuusasiakirjan hallussapitoa koskevaa velvoitetta kahtena tai useampana peräkkäisenä raportointikautena ja jos velvoitteen noudattamista ei ole onnistuttu varmistamaan muilla täytäntöönpanotoimenpiteillä. Liikenne- ja viestintäviraston on pysäytettävä myös toisessa jäsenvaltiossa mainitun asetuksen 25 artiklan nojalla karkotusmääräyksen saaneen laivayhtiön Suomen lipun alla purjehtiva alus. Liikenne- ja viestintäviraston on poistettava pysäyttämismääräys välittömästi, kun alukselle on myönnetty edellä tarkoitettu vaatimustenmukaisuusasiakirja. Pysäyttämismääräys ei rajoita merihädässä olevien alusten tapauksessa sovellettavien kansainvälisten merenkulkua koskevien sääntöjen soveltamista.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kyseinen toimivalta puuttuisi aluksen omistajan omaisuudensuojaan, kun tällaisen aluksen käyttöä rajoitettaisiin merkittävällä tavalla. Jatkovalmistelussa olisi syytä lisätä säätämisjärjestysjaksoon tämän 6. lakiehdotuksen 12 luvun 12 a §:n mukaisen toimivallan valtiosääntöistä arviointia koskevat perustelut.

7. Esityksen arviointi perustuslain 18 §:n kannalta

Esitysluonnoksen sivuilla 136-137 on tarkasteltu esitystä perustuslain 18 §:n kannalta. Perusteluissa todetaan, että

”Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten pitää ilmetä laista. (PeVL 16/2003 vp). Elinkeinovapauden näkökulmasta perusoikeuksien välisessä punninnassa on kyse ensinnäkin siitä, täyttävätkö ympäristönsuojelulliset rajoitukset perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten vaatimukset. Toisaalta perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan yritykset ja muut elinkeinonharjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana (esim. PeVL 55/2018 vp). 137 Ehdotetussa merenkulun ympäristönsuojelulain 7 a luvun 11 §:ssä rajoitettaisiin jakeluinfrasetuksen 9 ja 10 artiklan mukaisten vaatimusten soveltamisalaan kuuluvien sataman pitäjien elinkeinonvapautta maasähkön syöttöä koskevien vaatimusten myötä. Vaatimukset kohdistuisivat vain TEN-T sisävesisatamiin sekä tiettyihin, keskimääräiset aluskäyntimäärät ylittäviin TEN-T merisatamiin. Säädetävät vaatimukset ovat hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perustuslain 20 §:n tavoitteisiin peilaten.”

Oikeusministeriö toteaa, että mainitussa perustelukappaleessa on kuvattu lähinnä arviointiasetelma ja asiaa koskevan arvioinnin johtopäätös. Sen sijaan perusteluista siitä, millä perusteella viimeisessä virkkeessä todettuun johtopäätökseen päädytään, ei ole kuvattu. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa on täsmennettävä tältä osin asiaa koskevia perusteluja.

8. Esityksen arviointi perustuslain 80 §:n kannalta

Esitysluonnoksen sivulla 139 todetaan perustuslain 80 §:n osalta muun muassa seuraavaa

”Merenkulun ympäristönsuojelulakiin esitetään Liikenne- ja viestintävirastolle määräysenantovaltuuksia, jotka koskisivat operatiivisen hiili-intensiteetin ilmoittamista, polttoaineen kulutusilmoitusta ja operatiivista hiili-intensiteettiluokitusta koskevaa vaatimustenmukaisuusvakuutusta. Lisäksi alusturvallisuuslakiin esitetään virastolle määräysenantovaltuuksia, jotka koskisivat Hongkongin yleissopimuksen mukaisten katsastusten suorittamista sekä näihin katsastuksiin liittyvistä todistuskirjoista ja niiden voimassaolosta. Määräyksillä olisi toisin sanoen tarkoitus tarkentaa kansallista sääntelyä IMO-yleissopimusten muiden kuin lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten mukaisesti. Valtuudet vastaisivat olemassa olevia määräysenantovaltuuksia. Jätelakiin esitetään valtioneuvostolle valtuudet säätää asetuksella Hongkongin yleissopimuksen mukaisten ilmoitusten sisällöstä sekä aluskierrätysuunnitelmien sisällöstä. Kyse olisi lainsäädäntöä täydentävästä teknisestä sääntelystä, joka ei kuulu lainsäädännön alaan.”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaisesti muu viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräytyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Esitysluonnoksen perusteluissa ei ole kuvattu, millaisia ovat syyt, joiden vuoksi määräysenantovaltuuksia esitetään liikenne- ja viestintävirastolle eikä myöskään ole kuvattu sitä, että onko valtuus soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Perustuslain 80 §:ään liittyvää arviointia on syytä täsmentää tältä osin jatkovalmistelussa.

9. Esityksen arviointi perustuslain 124 §:n kannalta

Perustuslain 124 §:n mukaisesti 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. Esityksen säätämisyjärjestysjaksossa sivuilla 138-139 todetaan asiaa koskien seuraavaa:

”Perustuslain 124 §:n mukaisesti julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Sen sijaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa ainoastaan viranomaiselle. Merenkulun ympäristönsuojelulakiin esitetään uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden käytöstä meriliikenteessä annetun asetuksen 6 artiklassa tarkoitettujen maasähkön käyttöveloitteen vahvistamiseen ja siihen liittyvään tiedonvaihtoon liittyvää uutta 7 a luvun 11 §:ää, jonka mukaan sataman pitäjä vastaisi tästä tehtävästä. Koska tehtävään sisältyy arviointia, joka voi vaikuttaa siihen, katsotaanko aluksen täyttäneen asetuksen mukaiset vaatimukset, joiden rikkomiseen sovelletaan asetuksen mukaisia seuraamuksia, tehtävä sisältää julkisen vallan käyttöä. Asetus lähtee siitä, että tehtävästä vastaisi käytönsäätelyviraston toimivaltainen viranomaisen,

mutta sallii muu tahon valtuuttamisen sen hoitamiseen. Koska kyse on hyvin teknisestä arvioinnista, sen ei katsota sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä, joten hallintotehtävä on mahdollista antaa sataman pitäjälle. Tehtävästä esitetään säädettävän viittauksin uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden käytöstä meriliikenteessä annetun asetuksen säännöksiin, joten se olisi täsmällinen ja tarkkarajainen. Lisäksi on syytä huomata, että vain satamalla on arviota maasähkön kytkeytymisen mahdollisuudesta varten tarvittavat tiedot, mikä puoltaa tehtävän osoittamista sataman pitäjälle. Jotta jokin viranomainen voisi vahvistaa kytkeytymisen mahdollisuuden, sen pitäisi pyytää tekniset tiedot satamalta”

Julkisen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen (kts. esim. PeVL 5/2014 vp, s. 3, PeVL 23/2013 vp, s. 3, PeVL 10/2013 vp, s. 2/II, PeVL 6/2013 vp ja PeVL 53/2010 vp.)

Oikeusministeriö toteaa, että perusteluissa on tunnistettu sinänsä asianmukaisesti perustuslain 124 §:n mukaiset kriteerit ja perusteluissa on kuvattu jotain perusteluja sille, miksi tehtävää esitetään käyntisataman tehtäväksi. Perusteluissa vaikuttaa olevan kuvattua arvioinnin johtopäätökset, mutta perusteluja tämän perustuslain 124 §:n mukaisen tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymiselle ei vaikuta esitetyn tarkemmin. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa perusteluja on syytä täydentää tältä osin, jotta perustelut perustuslain 124 §:n mukaisen tarkoituksenmukaisuusedellytyksen täyttymiselle ilmenisivät selvästi säätämisyjärjestysjaksosta.

Yksikönpäällikkö, osastopäällikön sijainen

Niklas Wilhelmsson

Lainsäädäntöneuvos

Lauri Koskentausta

VN/22626/2023-OM-41

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: