

Asia: VN/14341/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi vesiliikennelain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

1 Lausuntopyyntö

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi vesiliikennelain muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan selvennyksiä rekisteröintirikkomuksia ja nopeusrajoitusten rikkomisia koskevaan sääntelyyn. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että asianmukaisten merikarttojen puutteesta vesikulkuneuvossa ei enää voisi tuomita vesikulkuneuvon päällikköä sakkoon. Esityksen tavoitteena olisi lisätä vesiliikenteen turvallisuutta ja helpottaa lain valvontaa käytännössä.

Rangaistus- ja sanktiosäännösten tarkennusten lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vesiliikennelakia (782/2019) niin, että se vastaisi hallintolain (434/2003) uutta sääntelyä julkisista kuulutuksista, lakia liikennejärjestelmästä ja maanteistä (503/2005) sekä Metsähallituksen erävalvonnasta annettua lakia (1157/2005). Myös useat ehdotetun lain muutoksista täsmentäisivät Liikenne- ja viestintäviraston määräyksenantovaltuuksia.

Esityksessä ehdotetaan myös, että tietyillä vesikulkuneuvoilla liikkuvilta voitaisiin turvallisuussyistä kieltää pääsy sulkukanavalle tai heidän pääsyään siihen voitaisiin rajoittaa. Myös erilaisten vesialueella järjestettävien kilpailujen ja tapahtumien turvallisuutta ehdotetaan lisättäväksi vesialueella liikkumista koskevin rajoituksin.

Huviveneitä suurempien huvialusten kelpoisuusvaatimuksia ja varustevaatimuksia esitetään tarkennettaviksi. Toisaalta tiettyjen vesikulkuneuvotyyppien varustevaatimukseen ehdotetaan poikkeamismahdollisuutta. Tarkennuksia ehdotetaan myös väyläpäätöksiä ja vesikulkuneuvojen

rekisteröintiä koskeviin menettelyihin. Merenkulun turvalaitteen määritelmään lisättäisiin virtuaaliset turvalaitteet.

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt antamaan lausunnon Lausuntopalvelu.fi-palvelussa.

2 Poliisihallituksen lausunto

2.1 Yleisiä huomioita lakiluonnoksesta

Poliisihallitus pitää ehdotettuja muutoksia erinomaisina, koska ne selkeyttävät vesiliikenteen valvontaa. Varsinkin rangaistus- ja sanktiosäännösten muutokset tulisivat helpottamaan käytännössä valvontatyötä.

Poliisihallitus pitää erittäin perusteltuna sitä, että Liikenne- ja viestintävirastolle säädetään laajempi toimivaltuus rajoittaa viraston päätöksellä vesiliikennettä tai keskeyttää vesiliikenteen harjoittaminen tilapäisesti. Säännöksellä parannettaisiin ennen kaikkea erilaisten vesialueilla järjestettävien kilpailujen ja tilaisuuksien turvallisuutta.

2.2 Erityistä huomattavaa lakiluonnoksesta

2.2.1 Päällikkösääntelyn kehittäminen

Uuden vesiliikennelain keskeisin uudistus — ja lain olennaisin periaate — on ollut vesikulkuneuvon päällikön ja sitä kautta päällikön vastuun määrittely. Vesiliikennelain 6 §:n 2 momentin mukaan päällikkö on henkilö, joka tosiasiallisesti ohjailee tai hallitsee vesikulkuneuvoa. Jos on epäselvää, kuka on päällikkö, päällikön vastuu on viime sijassa liikenneasioiden rekisteriin merkityllä vesikulkuneuvon omistajalla tai haltijalla, joka tosiasiallisesti on voinut ohjailla tai hallita vesikulkuneuvoa.

Päällikön vastuu on jakamaton ja tämä vastuu voi olla vain yhdellä henkilöllä kerrallaan (HE 197/2018 vp, s. 75). Näin ollen vesikulkuneuvossa voi olla kerrallaan vain yksi vesikulkuneuvon päällikkö.

Vesiliikennelain valvonnassa on kiinnitetty huomiota siihen, että vesikulkuneuvon päällikkö ei aina vastaa tosiasiallisesti vesikulkuneuvon ohjailusta tai hallinnasta, vaan on antanut tämän tehtävän vesikulkuneuvon kuljettajalle, joka täyttää vesikulkuneuvon 6 §:n 1 momentissa säädetyt vaatimukset. Tyypillisesti kyse on niistä tilanteista, joissa päällikkö on lepäämässä tai tekemässä muita sellaisia tehtäviä, joiden vuoksi hän ei voi tosiasiallisesti ohjailla tai hallita vesikulkuneuvoa. Valvonnassa tämä nousee haasteeksi silloin, kun lainvastaisen menettelyn vastuukysymyksiä aletaan selvittää.

Kauppamerenkulussa on erikseen olemassa sääntelyä siitä, kuka on vastuuhenkilö päällikön sijaan. Vahdinpidosta aluksella annetun Liikenteen turvallisuusviraston määräyksen (TRAFI/16654/03.04.01.00/2011, 26.9.2011) kohdan 4.3.1 mukaan vahtipäällikkö on komentosillalla päällikön edustajana, ja hän on ensisijaisesti vastuussa aluksen turvallisesta navigoinnista ja kansainvälisistä säännöistä yhteentörmäysten ehkäisemiseksi merellä vuonna 1972 tehdyn yleissopimuksen (SopS 30/1977, Meriteiden säännöt) noudattamisesta, sellaisina kuin ne ovat muutettuina.

Vesiliikennelaissa ja erityisesti sen 7 §:n mukaan on selvää, että tietyt asiat kuuluvat yksinomaan vesikulkuneuvon päällikön vastuulle. Tästä on kuitenkin erotettavissa vesikulkuneuvon kuljettaminen ja sitä koskeva vastuu, jota koskevat erityisesti vesiliikennelain 10 § ja 11 §, joissa on säädetty päällikön velvollisuudesta noudattaa meriteiden sääntöjä sekä vesiliikenteenohjaushierarkiaa.

Poliisihallitus pitää valvonnan kannalta haasteellisena sitä, ettei vesikulkuneuvon kuljettajaa voida pitää yksistään vastuussa vesiliikennelain 10 §:n ja 11 §:n vastaisesta menettelystä niissä tilanteissa, joissa vastuuta ei yksinkertaisesti voida ulottaa vesikulkuneuvon päällikköön. Poliisihallitus kuitenkin esittää, että vesikulkuneuvon kuljettajan vastuu huomioitaisiin — päällikkösääntelyä heikentämättä — viittaussäännöksillä vesikulkuneuvon kuljettajan vastuuseen. Viittaaminen voitaisiin toteuttaa siten, että vesiliikennelain 10 §:ään sekä 11 §:ään lisättäisiin säännökset siitä, että vesikulkuneuvon päällikön sijaan vesikulkuneuvon kuljettajan on noudatettava mainittuja säännöksiä, jos hän on tosiasiallisesti ohjaillut tai hallinnut vesikulkuneuvoa.

ESIMERKKI 1

10 §, Meriteiden sääntöjen noudattaminen

Päällikön on avomerellä, kaikilla siihen yhteydessä olevilla kulkuvesillä, joilla merialukset voivat liikennöidä, ja kauppamerenkulun väylillä noudatettava meriteiden sääntöjä. Kauppamerenkulun väylillä tarkoitetaan vesilain nojalla määrättyjä yleisiä kulkuväyliä, jotka ovat ensisijaisesti rakennettu ja tarkoitettu kauppamerenkulkua varten.

Meriteiden sääntöjä on noudatettava sisäisillä kulkuvesillä tässä luvussa tarkoitetuin poikkeuksin ja lisäyksin. Sisäisillä kulkuvesillä tarkoitetaan järviä, jokia, kanavia sekä merialuetta, jonka ulkorajan muodostaa se viiva, jonka jokainen piste on kahden meripeninkulman etäisyydellä lähimmästä sisäisiä aluevesiä rajaavasta perusviivan pisteestä aluemereren puolella.

(Uusi 3 momentti)

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, vesikulkuneuvon kuljettajan on noudatettava meriteiden sääntöjä, jos hän on tosiasiallisesti ohjailnut tai hallinnut vesikulkuneuvoa.

Viittaussäännökset tulisi huomioida myös vesiliikennelain 123 §:ssä, mutta ainoastaan niiltä osin, kun vastuu ulottuisi vesikulkuneuvon kuljettajaan. Näitä kohtia olisivat vesiliikennelain 123 §:n 1 momentin 2–8 kohdat, koska näissä kohdissa olevat säännökset vesiliikennesääntöjä.

Vesikulkuneuvon kuljettajan vastuu olisi mahdollista toteuttaa vesiliikennelain 123 §:n uutena 3 momenttina, jossa viitattaisiin 1 momentin 2–8 kohtiin niiltä osin, kun vastuu vesikulkuneuvon tosiasiallisesti ohjailusta ja hallinnasta on ollut päällikön sijaan vesikulkuneuvon kuljettajalla.

ESIMERKKI 2

123 §, Vesikulkuneuvon päällikön yleiset rikkomukset

Vesikulkuneuvon päällikölle määrätään 70 euron liikennevirhemaksu, jos hän jättää tahallaan tai huolimattomuudesta noudattamatta:

- 1) 7 §:n 3 kohdassa säädettyä vaatimusta pitää vesikulkuneuvossa 108 §:ssä tarkoitettuja, muita kuin mainitun pykälän 1 momentin 1 kohdassa vaadittuja varusteita;
- 2) 11 §:ssä tarkoitettua vesiliikennettä valvovan henkilön antamaa merkkiä, käskyä tai kieltoa, vesiliikennettä ohjaavan henkilön antamaa merkkiä taikka valo-opasteella tai muulla vesiliikennemerkillä kuin nopeusrajoitusmerkillä osoitettua velvollisuutta;
- 3) 16 tai 17 §:n ankkurointia tai kiinnittämistä koskevia säännöksiä;
- 4) 18 §:n 3 momentissa tarkoitettujen, muiden kuin rekisteröintiä koskevien asiakirjojen esittämistä koskevia säännöksiä;

5) 19 §:ssä säädettyä velvollisuutta pysäyttää vesikulkuneuvo ja keskeyttää matka;

6) 23–32 §:n valojen, merkkikuvioiden tai ääni- ja valomerkkien käyttöä koskevia säännöksiä;

7) 33 §:ssä tarkoitettuja kanavilla tai avattavilla silloilla liikkumista koskevia menettelyjä; tai

8) 34, 36 ja 37 §:ssä tarkoitettuja kanavilla ja avattavien siltojen kautta liikuttaessa noudatettavia purjeveneen käyttöä koskevia velvoitteita, tupakointikieltoa, avotulen käsittelykieltoa tai vesikulkuneuvon tiedoista ilmoittamista.

Päällikölle määrätään liikennevirhemaksu Saimaan kanavalla tai siihen liittyvällä alueella tehdystä 1 momentissa tarkoitetuista rikkomuksesta vain, jos teko on tehty Saimaan kanavan Suomen tasavallan puoleisella alueella.

(Uusi 3 momentti)

Vesikulkuneuvon kuljettajalle, joka on tosiasiallisesti ohjailut ja hallinnut vesikulkuneuvoa, määrätään 70 euron liikennevirhemaksu, jos hän jättää tahallaan tai huolimattomuudesta noudattamatta sitä, mitä 1 momentin 2–8 kohdissa säädetään.

Tämä täydentäisi esityksessä ehdotettuja muutoksia muiden sanktiosäännösten osalta. Esityksen mukaan vesiliikennelain 124 §:ssä sanktioitu nopeusrajoitusten rikkominen voisi vesikulkuneuvon päällikön lisäksi ulottua vesikulkuneuvon kuljettajaan. Vastaavasti vesiliikennelain 125 §:ssä säädettyt rekisteröintirikkomukset voisivat vesikulkuneuvon omistajan ja haltijan lisäksi koskea sitä, joka käyttää tai antaa käyttää vesikulkuneuvoa 112 §:n vastaisesti ennen kuin se on merkitty rekisteriin tai 118 §:n vastaisesti siten, ettei sitä ole varustettu rekisteritunnuksella tai laiminlyö 117 §:ssä tarkoitetun velvollisuuden pitää rekisteröintitodistusta vesikulkuneuvossa sitä käytettäessä.

2.2.2 Rangaistus- ja sanktiosäännökset

Luonnoksessa vesiliikennelain 120 §:n vesiliikenne rikoksesta sekä vesiliikennelain 124 §:n ja 125 §:n vesiliikenne rikkomuksia ehdotetaan tarkennettavaksi.

Rangaistussäännökset

Vesiliikenneerikoksessa päällikön yleisestä vastuusta rajataan ulkopuolelle pelastusliivien, kelluntapukineiden ja pelastuspukujen lisäksi 7 §:n 4 kohdassa mainittu vaatimus asianmukaisista merikartoista ja merenkulkujulkaisuista. Säännöksen tarkennus tarkoittaisi sitä, että vesikulkuneuvon päällikkö voidaan tuomita sakkorangaistukseen, jos hän tahallaan tai huolimattomuudesta ei noudata vesiliikennelain 7 §:n 1–3 ja 5 kohtia päällikön yleisestä vastuusta. Tässä on lisäksi huomioitu se, että vesiliikennelain 7 §:stä on ehdotettu poistettavaksi 6 kohta, jossa on säädetty päällikön velvollisuudesta huolehtia siitä, että vesikulkuneuvossa on 41, 117 ja 119 §:ssä tarkoitettut tarvittavat asiakirjat. Poliisihallitus pitää ehdotettua muutosta perusteltuna valvonnan kannalta.

Sanktiosäännökset

Vesiliikennelain 124 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että nykyinen vastuusubjekti — vesikulkuneuvon päällikkö — ehdotetaan muutettavaksi. Ehdotetun säännöksen mukaan liikennevirhemaksu määrättäisiin sille, joka tahallaan tai huolimattomuuttaan ylittää suurimman sallitun vesiliikennemerkillä osoitetun tai vesikulkuneuvokohtaisen nopeuden, jos nopeuden ylitys on korkeintaan suurimman sallitun nopeuden määrä. Säännös ulottuisi näin ollen vesikulkuneuvon päällikön lisäksi vesikulkuneuvon kuljettajaan, joka on ollut vastuussa vesikulkuneuvon kuljettamisesta.

Poliisihallitus pitää muutosta perusteltuna. Säännöksen osalta olisi kuitenkin syytä pohtia sitä, onko se yhdenmukainen vesiliikennelain päällikkösääntelyn kanssa. Nykyisessä laissa vastuu vesikulkuneuvon ohjailusta ja hallinnasta on nimenomaisesti päälliköllä, eikä laissa ole erikseen määritelty sitä, ulottuuko päällikön vastuu myös vesikulkuneuvon kuljettajaan, sillä tavalla, että tätä voitaisiin pitää myös sanktio vastuussa menettelystään. Olisi vesillä liikkujan vastuukysymysten ratkaisemisen kannalta selkeämpää, että vesikulkuneuvo kuljettajan velvollisuudesta noudattaa a) meriteiden sääntöjä sekä b) vesiliikenteenohjaushierarkiaa olisi nimenomaisesti säädetty myös muuten kuin sanktio vastuun osalta.

Vesiliikennelain 125 §:ää on ehdotettu muutettavaksi kokonaisuudessaan. Säännöksessä säilytettäisiin vesikulkuneuvon omistajan ja haltijan vastuu vesiliikennelain 114 §:n, 115 §:n ja 116 §:n osalta. Olennainen muutos koskee 1 momenttia, jossa sanktio vastuu koskisi jokaista, joka tahallaan tai huolimattomuudesta käyttää tai antaa käyttää vesikulkuneuvoa 112 §:n vastaisesti ennen kuin se on merkitty rekisteriin tai 118 §:n vastaisesti siten, ettei sitä ole varustettu rekisteritunnuksella tai laiminlyö 117 §:ssä tarkoitettua velvollisuutta pitää rekisteröintitodistusta vesikulkuneuvossa sitä käytettäessä.

Poliisihallituksen käsityksen mukaan vesiliikennelain 125 §:n 1 momentti koskisi selkeästi vesikulkuneuvon päällikköä sekä vesikulkuneuvon kuljettajaa, joka käyttää vesikulkuneuvoa:

- vesiliikennelain 112 §:n vastaisesti ennen kuin se on merkitty rekisteriin; ja

- vesiliikennelain 118 §:n vastaisesti siten, ettei sitä ole varustettu rekisteritunnuksella.

Tämän lisäksi vesikulkuneuvon kuljettajalle voidaan määrätä liikennevirhemaksu, jos hän laiminlyö 117 §:ssä tarkoitetun velvollisuuden pitää rekisteröintitodistusta vesikulkuneuvossa sitä käytettäessä.

Poliisihallitus pitää muutosta erinomaisena, koska vesiliikenteen valvonnassa tavataan myös sellaisia vesikulkuneuvoja, joita käytetään rekisteröimättömänä vesiliikennelain 112 §:n 1 momentin vastaisesti; joissa ei pidetä rekisteröintitodistusta mukana, vaikka vesiliikennelain 117 §:n 4 momentissa näin edellytetään; ja joita ei ole varustettu rekisteritunnuksella, vaikka tämä velvollisuus ilmenee selkeästi vesiliikennelain 118 §:n 2 momentissa. Valvonnassa ilmenneet hankaluudet ovat koskeneet sitä, ettei vesikulkuneuvon omistaja tai haltija ole olleet tekohetkellä vesikulkuneuvossa. Ehdotuksen myötä vastuu ulottuisi myös vesikulkuneuvon päällikköön tai vesikulkuneuvon käyttäjää päällikön sijaan.

Vesiliikennelain 125 §:n 1 momentissa säädetty sanktiovastuu ulottuisi myös siihen, joka on antanut käyttää vesikulkuneuvoa 112 §:n vastaisesti ennen kuin se on merkitty rekisteriin tai 118 §:n vastaisesti siten, ettei sitä ole varustettu rekisteritunnuksella tai laiminlyö 117 §:ssä tarkoitetun velvollisuuden pitää rekisteröintitodistusta vesikulkuneuvossa. Käytännössä vastuu koskisi vesikulkuneuvon omistajaa tai haltijaa, joka luovuttaa vesikulkuneuvon käytettäväksi. Säännös ei kuitenkaan johtaisi siihen, että vesikulkuneuvon kuljettajalle määrättäisiin liikennevirhemaksu käytön osalta ja vesikulkuneuvon päällikölle luovuttamisen osalta, vaan liikennevirhemaksu määrättäisiin käytöstä joko a) päällikölle tai b) käyttäjälle, mutta luovuttamisen osalta c) omistajalle tai haltijalle. Poliisihallituksen tulee selkeyttää valvontakäytäntöä poliisitoiminnassa, jotta vastuukysymykset osataan ratkaista hallintoasiassa oikein.

Poliisihallitus on kiinnittänyt huomiota siihen, että vesiliikennelaissa vesiliikennevirhemaksun vastuu on ilmaistu ehdottomampana kuin esimerkiksi tieliikennelain (729/2018) 6 luvussa liikennevirhemaksun osalta. Vesiliikennelaissa vastuusubjektille määrätään liikennevirhemaksu, kun taas tieliikennelain 162–172 §:ssä tienkäyttäjälle voidaan määrätä liikennevirhemaksu.

Liikennevirhemaksuasia on hallintoasia, joka käsitellään tieliikennelaissa ja vesiliikennelaissa säädettyjen menettelysäännösten sekä hallintolain menettelysäännösten mukaisesti. Hallintomenettelyyn ei sisälly esitutkintapakon kaltaista käsittelypakkoa, vaan menettelyn soveltaminen perustuu sidottuun oikeusharkintaan sekä hallintolain 6 §:ssä säädettyjen oikeusperiaatteiden soveltamiseen. Näiltä osin on selkeä lähtökohta, että viranomaisen voi määrätä

liikennevirhemaksun ottaen huomioon luottamuksensuojaperiaatteen sekä yhdenvertaisuusperiaatteen. Tämä olisi hyvä ilmetä myös vesiliikennelain 123–126 §:stä.

2.2.3 Muuta

Tieliikennelain kokonaisuudistuksen säätämisen yhteydessä kiinnitettiin perustuslakivaliokunnassa huomiota siihen, missä määrin tieliikennelainsäädännöllä pyritään toteuttamaan perustuslain (731/1999) 22 §:ssä säädettyä julkiselle vallalle kuuluvaa perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuutta eli velvollisuutta suojata yksilöä muiden yksilöiden (sekä julkisen vallan) taholta uhkaavilta perus- ja ihmisoikeusloukkauksilta. Tieliikennelaissa tunnistettiin varsinkin horisontaalivaikutuksia perustuslain 7 §:n, 6 §:n, 9 §:n, 15 §:n sekä 20 §:n välillä. Tieliikennelain perusteluissa (HE 180/2017 vp, s. 293) on myös todettu, että:

"Tieliikenteessä vastakkain voivat olla esimerkiksi perusoikeuksina yksittäisen tienkäyttäjän liikkumisvapaus sekä toisena perusoikeutena yksittäisen tienkäyttäjän hengen, terveyden ja turvallisuuden suoja. Tieliikenteessä olisi mahdotonta toteuttaa täydellistä ja täysin rajoittamatonta liikkumisvapautta ja samanaikaisesti ylläpitää täydellistä liikenneturvallisuutta. Tieliikennelainsäädännön tehtävänä on löytää tasapaino näiden perusoikeuksien täysimääräiseksi toteuttamiseksi. Perusoikeuden ja sen taustalla vaikuttavan oikeushyvän suojelusta ei välttämättä kuitenkaan luovuta kokonaan, vaan sitä toteutetaan ikään kuin vähemmän silloin, kun sen suojelusta joudutaan tinkimään toisen oikeushyvän suojelun kustannuksella."

Luonnoksen säätämisyjärjestelyperusteluissa on pohdittu laajasti yksittäisten säännösten suhdetta perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkeen, terveyteen ja turvallisuuteen, 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuuteen, 9 §:ssä säädettyyn liikkumisvapauteen ja 15 §:ssä säädettyyn omaisuudensuojaan. Oivana esimerkkinä tästä on se, että ehdotetussa 33 §:ssä on nähty jännitteitä nimenomaan yhdenvertaisuuden osalta, kun kanavilla ja avattavilla silloilla määritellään selkeitä etusijajärjestyksiä. Lisäksi luonnoksen 108 §:n tarkennuksessa on nähty yhtäältä perustuslain 7 §:ää edistäviä, mutta myös liikkumisvapautta rajoittavia seikkoja.

Poliisihallitus toteaa, että perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaaminen on julkisen vallan keskeisimpiä tehtäviä. Tästä huolimatta kaikenlaisen lainsäädännön näkeminen lainsäätäjälle kuuluvana velvollisuutena edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista voi hämärtää perustuslain keskeisintä suhdetta. Tämä suhde on ennen kaikkea julkisen vallan ja yksilön välinen vertikaalisuhde, ei niinkään yksityisten välinen horisontaalisuhde, joka ilmenee hyvin rangaistus- ja sanktiosäännösten säätämisyjärjestelyperusteluista sekä määräystenantovaltuuksien perusteluista.

Arvelin Konsta

Poliisihallitus - Poliisitoimintayksikkö, valvonta- ja hälytystoiminta