

Liikenne- ja viestintäministeriö

**Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi alusturvallisuuden valvonnasta ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta**

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon otsikossa mainitussa asiassa. Esityksellä ehdotettaisiin säädettäväksi uusi laki alusturvallisuuden valvonnasta (jäljempänä alusturvallisuusvalvontalaki), jolla korvattaisiin nykyisin voimassa oleva laki alusturvallisuuden valvonnasta (370/1995). Lailla pantaisiin kansallisesti täytäntöön Euroopan unionin oikeudessa tehtyjä muutoksia alusturvallisuussäätelyyn liittyen. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

**Direktiiviin viittaaminen**

Esitysluonnoksessa on useita säännöksiä, joissa viitataan direktiivin säännöksiin tai sen liitteisiin. Esimerkiksi kaavailun uuden alusturvallisuusvalvontalain 45 §:n 1 momentin mukaan laajennetussa tarkastuksessa valvontaviranomainen tarkastaisi satamavaltiotarkastusdirektiivin VII liitteessä luetellut kohdat. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 53) on avattu sitä, mitä mainitussa liitteessä luetellaan. Liitteessä listatut asiat ovat: asiakirjat; rakenteellinen kunto; säätiviys; hätäjärjestelmät; radioviestintä; lastioperaatiot; paloturvallisuus; hälytyslaitteet; elin- ja työolot; navigointilaitteet; pelastusvälineet; vaaralliset tavarat; kuljetuskoneisto ja apukoneisto; sekä saastumisen ehkäiseminen.

Esitysluonnoksessa (s. 20) todetaan, että ”Viittausmenetelmää käytettäisiin niiltä osin kuin direktiivien säännökset ovat niin teknisluonteisia ja yksityiskohtaisia, että ne eivät jätä jäsenvaltiolle liikkumavaraa täytäntöönpanossa. Viittausmenetelmää käytettäisiin yksittäisissä pykälissä, joissa direktiivin teknisten säännösten kirjoittaminen pykälään tekisi laista raskaslukuisen, mutta vaatisi kuitenkin asian kokonaisuuden kannalta viittauksen direktiivin vaatimukseen.”

Perustuslakivaliokunta on todennut, että viittaustekniikan käyttämistä direktiivin täytäntöönpanossa tulisi välttää. Erityisen ongelmallisena viittaustekniikkaa voidaan pitää silloin, kun viittaus on dynaaminen eli sen tarkoituksena on myös tulevan EU-säätelyn — käytännössä direktiivin liitteisiin tulevaisuudessa tehtävien muutosten — täytäntöönpano ikään kuin etukäteen. Lain tasolla tehtävää dynaamista viittausta huomattavasti selkeämpää olisi perustuslakivaliokunnan mukaan sisällyttää tekninen säätely tavanomaisen valtuutussäännöksen nojalla annettavaan asetukseen. Mahdollista olisi tällaisessa tapauksessa myös asetuksen tasolla viitata kulloinkin voimassa olevaan direktiivin säätelyyn (ns. staattinen viittaus). (ks. PeVL 5/2013 vp, s. 2; PeVL 34/2022 vp, s. 2–3)

Oikeusministeriön mielestä esityksen jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida, voitaisiinko viittaustekniikan sijaan lausuttavana olevien säännösluonnosten osalta käyttää direktiiviin ja sen liitteisiin sisältyvien säännösten kansallisessa täytäntöönpanossa mainittujen kirjaamista säännösperusteisesti lakiin tai asetukseen. Esimerkiksi edellä esiin nostetun 45 §:n osalta direktiivin liitteen listaus ei vaikuta sellaiselta, etteikö sitä voitaisi säätää tyhjentävästi kansallisessa säädöksessä. Mainitun 45 §:n ohella vastaavat huomiot viittaamisesta voidaan kiinnittää esitysluonnoksen säännöksiin esimerkiksi 7 §:n 3 momentissa, 23 §:n 3 momentissa, 36 §:n 1 momentissa, 39 §:n 3 momentissa, 42 §:ssä, 54 §:n 2 momentissa, 55 §:n 3 momentissa, 56 §:n 2 momentissa, 57 §:n 2 momentissa, sekä 61 §:n 3

momentissa. Jos direktiivin säännökseen tai sen liitteeseen viittaaminen katsotaan perustelluksi tavaksi kansallisen täytäntöönpanon osalta, perusteluiden sille tulisi selkeästi käydä ilmi esityksestä säännöskohtaisesti.

### **Nimetty lippuvaltiotarkastaja**

Uuden alusturvallisuusvalvontalain 9 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi nimetä riippumattoman ja puolueettoman lippuvaltiotarkastajan suorittamaan lippuvaltiotarkastuksia. Nimetyllä lippuvaltiotarkastajalla tulisi olla sellainen pätevyys, että hän pystyy asianmukaisesti suorittamaan tarkastuksia. Lain 12 §:n mukaan nimetyllä lippuvaltiotarkastajalla olisi oikeus tarkastuksen asianmukaista suorittamista varten saada nähtäväkseen tarpeelliset asiakirjat, saada aluksen päälliköltä ja muilta aluksessa palvelevilta henkilöiltä tietoja ja selvityksen, että aluksen henkilökunta kykenee niihin tehtäviin, jotka ovat välttämättömiä aluksen turvallisuudelle sekä tarkastaa laivanisännän turvallisuusjohtamisjärjestelmä alusturvallisuuden vaatimassa laajuudessa. Lain 82 §:n mukaan nimettyyn lippuvaltiotarkastajaan sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan [tässä] laissa tarkoitettuja tehtäviä.

Säännöskohtaisten perustelujen mukaan (s. 38) nimetyt lippuvaltiotarkastajat olisivat uusi tarkastajaryhmä, joka toimisi vastaavalla tavalla valvontaviranomaisen nimeämänä kuin alusturvallisuuslaissa (laki aluksen teknisestä turvallisuudesta ja turvallisesta käytöstä, 1686/2009) tarkoitetut nimetyt katsastajat. Nimetty lippuvaltiotarkastaja suorittaisi julkista hallintotehtävää.

Lippuvaltiotarkastuksen sisällöstä säädettäisiin uuden alusturvallisuusvalvontalain 31 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan lippuvaltiotarkastus sisältäisi aluksen kunnon, varustuksen, miehistön pätevyyden, toiminnan ja asiakirjojen tarkastamisen sen varmistamiseksi, että alus täyttää sovellettavat 4 §:ssä tarkoitetut kansainvälisten yleissopimusten, Euroopan unionin lainsäädännön sekä kansallisten säännösten ja määräysten vaatimukset ja on turvallinen käyttää. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säännöksen sisältö jää varsin yleiseksi sen osalta, miten siinä viitataan kansainvälisiin sopimuksiin, Euroopan unionin lainsäädäntöön ja kansalliseen lainsäädäntöön. Tällöin jää lopulta epäselväksi nimetyin lippuvaltiotarkastajan toimivaltuuksien laajuus esimerkiksi sen osalta, miten tarkastus saattaisi ulottua aluksen sellaisiin osiin, joita käytetään pysyväisluonteiseen asumiseen.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että nimetyin lippuvaltiotarkastajan osalta käy säännösperusteisesti ilmi, ettei tällä ole oikeutta suorittaa tarkastusta pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tulisi kotirauhan suojaa koskevan jakson yhteydessä niin ikään todeta, ettei nimetty lippuvaltiotarkastaja saa itsenäisesti suorittaa tarkastusta kotirauhan suojan piirissä.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi kaavaillon 9 §:n 3 momentin osalta, että viittausta hallinnon yleislakeihin ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämättömänä sisällyttävä lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Jos viittausta hallinnon yleislakeihin esimerkiksi sääntelyn selkeyden vuoksi kuitenkin pidetään tarpeellisena, viittauksen on syytä olla vastakohtaispäätelmän välttämiseksi kattava. (Lainkirjoittajan opas, kohta 12.2.1)

### **Tarkastustoimivaltuuksista**

1.

Kaavaillon uuden alusturvallisuusvalvontalain 22 §:ssä säädettäisiin tarkastuksen tekemisestä alusturvallisuuden varmistamiseksi. Pykälän 1 momentin mukaan valvontaviranomaisen olisi alusturvallisuuden varmistamiseksi tehtävä alustarkastuksia niin usein ja niin tehokkaasti kuin valvonnan kannalta on tarpeellista ja kuin Suomea velvoittavat 4 §:ssä tarkoitetut kansainväliset yleissopimukset, Euroopan unionin säädökset tai kansalliset säännökset ja määräykset sitä edellyttävät. Pykälän 2 momentin mukaan valvontaviranomaisen olisi varmistettava, että alus täyttää sovellettavat 4 §:ssä tarkoitetut kansainväliset yleissopimukset, Euroopan unionin säädökset sekä kansalliset säännökset ja määräykset. Valvontaviranomaisen olisi lisäksi tarkastettava aluksen laivaväen viestintäkyky.

Kaavaillon lain 5 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto olisi laissa tarkoitettu valvontaviranomainen. Kuitenkin 22 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 42) todetaan, että ”Pykälä olisi koko lain tarkastustoimintaa koskeva lähtökohtasäännös, jota täydentäisivät myöhemmissä luvuissa lippu- ja satamavaltiotarkastuksia sekä muita alustarkastuksia koskevat säännökset.” Oikeusministeriö huomauttaa, että sikäli kuin 22 §:n säännöksiä sovellettaisiin myös esimerkiksi niissä tarkastuksissa, joiden suorittajana olisi nimetty lippuvaltiotarkastaja, säännösten sisältöä tulisi muuttaa siten, ettei niissä mainita pelkästään valvontaviranomaista, joka kaavaillon lain mukaan siis olisi Liikenne- ja

viestintävirasto. Lakiluonnoksen 23 ja 24 §:issä on tehty erottelu tarkastajaan ja nimettyyn lippuvaltiotarkastajaan.

2.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 76) todetaan kaavaillon 22 §:n tarkastusoikeuksien osalta, että valvontaviranomaisen olisi tarkastusta suorittaessaan tarkastettava tietyiltä osin myös miehistön asumiseen tarkoitettuja tiloja, jotka lähtökohtaisesti kuuluvat kotirauhan piiriin. Tarkastusta ei kuitenkaan saisi suorittaa kotirauhan piiriin kuuluvassa paikassa, jos se ei olisi tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi välttämätöntä. Välttämättömäksi syyksi voitaisiin katsoa muun muassa miehistön asuintilojen sammutusjärjestelmien tarkastaminen.

Oikeusministeriö toteaa, ettei 22 §:ssä (eikä muuallakaan kaavaillussa laissa) ole nimenomaista säännöstä tarkastuksen suorittamisesta pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole asiasta mainintaa. Oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että sikäli kuin tarkastuksen suorittaminen pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa katsotaan välttämättömäksi, siitä tulee olla tarkka ja täsmällinen säännös laissa. Tällöin tulee ottaa huomioon, että kyseisen pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin kohdistuvan tarkastuksen voi suorittaa vain viranomaisen (ei siis nimetty lippuvaltiotarkastaja, kuten edelläkin on todettu), koska kyse on tuolloin merkittävän julkisen vallan käyttämisestä. Perusoikeuden rajoittaminen tulee myös muutoin perustella huomioon ottaen perusoikeuksien rajoitusedellytykset ja perustuslakivaliokunnan kyseiseen perusoikeuteen liittyvä ajantasainen tulkintakäytäntö. Kotirauhan suojan rajoittamisen osalta tulee perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten lisäksi ottaa huomioon perustuslain 10 §:n 3 momentissa säädetyt erityiset perusoikeuden rajoitusedellytykset.

3.

Kaavaillon 24 §:n 1 momentin mukaan, jos tarkastusta suoritettaessa aluksessa havaittaisiin puute tai epäkohta, tarkastajan ja nimetyn lippuvaltiotarkastajan olisi ilmoitettava siitä aluksen päällikölle tai laivanisännälle. Tarkastajan tai nimetyn lippuvaltiotarkastajan olisi kuultuaan päällikköä tai laivanisäntää, annettava ohjeet puutteellisuksien korjaamiseksi tai epäkohtien poistamiseksi sekä asetettava määräaika puutteen tai epäkohdan korjaamiselle tai poistamiselle. Tarkastajan tai nimetyn lippuvaltiotarkastajan olisi tehtävä havaitusta puutteesta tai epäkohdasta asianmukainen merkintä tarkastuskertomukseen.

Oikeusministeriö toteaa, että säännöksestä tulisi käydä nimenomaisesti selkeämmin ilmi se, että tarkastuksen suorittaja voi *määrätä* tiettyjen toimenpiteiden suorittamisesta tietyn määräajan puitteissa. Luonnoksessa käytetty termi ”ohjeet” kuvaa säännöksen tarkoitusta huonosti, koska se saattaa johtaa epäselvyyksiin siitä, ovatko tarkastajan tai nimetyn lippuvaltiotarkastajan toteamat korjaus- tai poistotarpeet pakottavia. Säännöksen perusteluissa olisi myös hyvä selkeyden vuoksi mainita siitä, että tarkastuksen johdosta annettavat korjausmääräykset muodostaisivat muutoksenhakukelpoisen hallintopäätöksen.

4.

Kaavaillon 27 §:n 1 momentin mukaan alus voitaisiin jättää tarkastamatta, jos valvontaviranomainen katsoisi, että tarkastus voi vaarantaa tarkastajien, aluksen tai sen miehistön turvallisuuden taikka tarkastus voi aiheuttaa riskin satamalle tai meriympäristölle. Kaavaillon 28 §:n 1 momentin mukaan valvontaviranomainen voisi keskeyttää aluksen tarkastuksen, jos aluksen yleinen kunto ei vastaisi vaatimuksia, kunnes vastuulliset osapuolet toteuttavat tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että alus täyttää 4 §:ssä tarkoitettujen kansainvälisten yleissopimusten asiaa koskevat vaatimukset.

Myös nämä säännökset ovat luvussa, jossa on tarkoitus säätää yleisistä tarkastusta koskevista säännöksistä. Säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan (s. 45) erikseen siihen, että säännöksiä voitaisiin soveltaa myös lippuvaltiotarkastuksissa, joissa tarkastajana saattaisi toimia nimetty lippuvaltiotarkastaja. Säännöksissä tulisi tällöin niin ikään huomioida myös muun kuin lain 5 §:ssä tarkoitettujen valvontaviranomaisen suorittamat tarkastukset.

### **Seuraamusmaksu**

Esitysluonnoksessa ehdotetaan uuden rangaistusluonteisen seuraamusmaksun säätämistä. Seuraamusmaksu korvaisi voimassa olevassa laissa säädetyt rikonalisoinnin. Seuraamusmaksun täytäntöönpanoa koskevien säännösten laatimisesta on ohjeet Lainkirjoittajan oppaassa.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 72 §:ssä ei ole tarpeen mainita erikseen seuraamusmaksun raukeamista. Riittää, kun Lainkirjoittajan oppaan (jakso 12.10.7) mukaisesti todetaan: Tämän lain nojalla

maksettavaksi määrätyn seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002).

Esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksen osalta oikeusministeriö toteaa, että kyseisen lain 1 §:n 2 momenttia muutetaan usein. Ennen esityksen antamista tulee varmistaa, että ehdotetut muutokset tehdään voimassa olevaan lakiin.

### **Henkilötietojen suoja ja tiedonsaantioikeudet**

Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti arvioitu kaavailtua sääntelyä perustuslain 10 §:n mukaisen yksityiselämän suojan kannalta huomioiden keskeisimpiä tietosuojasetuksen liikkumavaraa sekä henkilötietojen suojaan liittyviä valtiosääntöoikeudellisia edellytyksiä koskevia seikkoja. Oikeusministeriö esittää kuitenkin seuraavia henkilötietojen suoja- ja tiedonsaantioikeuksia koskevia täsmennyksiä, jotka tulisi jatkovalmistelussa ottaa huomioon.

#### *Henkilötietojen käsittelyn oikeusperustasta*

Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla; erityislainsäädäntöä on syytä rajata vain välttämättömään kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5). Sääntämisperusteluissa todetaan, että ”ehdotuksessa henkilötietojen käsittelyä koskeva oikeusperuste perustuisi valvontaviranomaisen lakisääteisiin tehtäviin: yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta (rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite).” Kansallista liikkumavaraa on esitysluonnoksessa arvioitu asianmukaisesti tietosuojasetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

Oikeusministeriön arvion mukaan oikeusperustan valintaa tulisi arvioida tarkemmin jatkovalmistelussa. Lähtökohtaisesti viranomaisen henkilötietojen käsittely perustuu joko asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan (rekisterinpitäjän lakisääteinen velvollisuus) tai 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan (yleinen etu, julkisen vallan käyttö). On myös tilanteita, joissa molemmat käsittelyperusteet soveltuvat.

Kyseinen e alakohta tulee sovellettavaksi usein tilanteissa, joissa viranomaisella (rekisterinpitäjällä) on laissa säädetty julkista valtaa tai yleistä etua koskeva tehtävä ja henkilötietojen käsittely on tarpeen tämän vallan käyttämiseksi tai tehtävän suorittamiseen liittyen. Usein 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan soveltamistilanteissa tätä tehtävää koskeva sääntely ei itsessään velvoita henkilötietojen käsittelyyn ja tehtävästä on säädetty yleisellä tasolla siten, että viranomaisella on harkinnanvaraa sen suhteen, miten se kyseiset tehtävänsä suorittaa (Tietosuojatyöryhmä WP 29:n lausunto 6/2014). Oikeusministeriön arvion mukaan ehdotettua oikeusperustaa tulisi jatkovalmistelussa täsmentää ja selvittää erityisesti yllä mainitun tietosuojaryhmän lausunnon pohjalta. Ehdotetun sääntelyn valossa käsittelyn oikeusperustaksi voisi sopia ennemmin yleistä etua koskevan tehtävän suorittamista tai julkisen vallan käyttämistä koskeva 6 artiklan 1 kohdan e alakohta.

#### *Eryisten henkilötietojen ja rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittelystä*

Ehdotuksen sääntämisperusteluiden mukaan ”tarkastuskertomukset (23 §) ja ilmoitusmenettely (73–75 §) voivat käytännössä sisältää henkilötietoja, mukaan lukien mahdollisesti erityisiä henkilötietoryhmiä tai valtiosääntöisesti arkaluonteisia tietoja (esim. sosiaalisiin olosuhteisiin liittyvät havainnot).” Esityksen mukaan ”tältä osin käsittelystä noudatetaan soveltuvaan EU:n ja kansallista tietosuojalainsäädäntöä, mukaan lukien tietosuojalain suojatoimivaatimukset, sekä tietosuojaperiaatteita (tietojen minimointi, säilytyksen rajoittaminen, eheys ja luottamuksellisuus)” (esitysluonnoksen s. 81–82).

Oikeusministeriön arvion mukaan esityksessä tulisi arvioida nykyistä täsmällisemmin käsiteltävien henkilötietojen luonnetta. Esitysluonnoksen mukaan kyse voisi olla erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, Euroopan tietosuojaneuvoston ohjeissa ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on käsitelty erityisiin henkilötietoihin kuuluvia tietoja. Tältä osin oikeusministeriö nostaa esiin EUT:n tuomioistuimen oikeuskäytännön sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön, jossa on arvioitu, miltä osin käsiteltävissä tiedoissa olisi kyse erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvista tiedoista (ks. esimerkiksi C-184/20, kohdat 121–128 ja ks. C-21/23, kohdat 74–94 sekä HE 88/2019 vp koskeva PeVL 1/2020 vp, s. 2).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että erityisten henkilötietojen käsittelylle tulee olla tietosuojasetuksen 9 artiklan 2 kohdan mukainen erityisten henkilötietoryhmien käsittelyyn sovellettava poikkeusperuste. Mikäli esitettävä sääntely kattaisi myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä, esitysluonnoksessa tulisi tehdä selkoa, mihin tietosuojasetuksen 9 artiklan 2 kohdan tarkoittamaan poikkeusperusteeseen oikeus käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja perustuisi. Tältä osin tulisi myös varmistaa, että ehdotettu sääntely huomioi myös muut tietosuojasetuksen 9 artiklan asettamat reunaehdot käsittelylle, kuten velvollisuuden säätää asianmukaisista suojatoimista.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 71 §:ssä säädettäisiin seuraamusmaksun määräämisestä tai määräämättä jättämisestä. Lainkohdan 2 momentin mukaan seuraamusmaksua ei saa esittää määrättäväksi ja se on jätettävä määräämättä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio. Oikeusministeriö nostaa tältä osin esiin tietosuoja-asetuksen 10 artiklan, jossa säädetään rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittelystä. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida, olisiko esitettävän seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn osalta kyse tietosuoja-asetuksen 10 artiklan mukaisten henkilötietojen käsittelystä. Mikäli katsotaan, että kyse olisi tietosuoja-asetuksen 10 artiklan mukaisista henkilötiedoista, olisi ehdotettavassa sääntelyssä huomioitava myös tietosuojalain 7 §:n mukainen sääntely.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 9 ja 10 artiklan mukaiset tiedot ovat valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisia tietoja. Perustuslakivaliokunta on arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/1), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. PeVL 29/2016 vp, s. 4–5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyn on oltava välttämätöntä ja niiden käsittelyä koskevan sääntelyn täsmällistä ja tarkkarajaista (ks. esim. PeVL 3/2024 vp, s. 4). Jatkovalmistelussa tulisi varmistua siitä, että ehdotettu sääntely täyttää näiltä osin perustuslakivaliokunnan asettamat edellytykset.

#### *Muita henkilötietojen suojaan liittyviä huomioita*

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi julkaista verkkosivuillaan nimetyn lippuvaltiotarkastajan nimen ja yhteystiedot sekä toimialueen. Oikeusministeriön arvion mukaan ehdotetussa säännöksessä voisi olla kyse henkilötietojen julkaisemisesta avoimessa tietoverkossa. Henkilötietojen julkaisemisesta säätämisessä on kyse tietosuoja-asetuksen sisältämän kansallisen liikkumavaran käytöstä, mistä tulee tehdä selkoa hallituksen esityksessä.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista perustuslain puitteissa mahdollisena toteuttaa julkisena tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (esim. PeVL 2/2017 vp, PeVL 65/2014 vp, PeVL 32/2008 vp). Valiokunnan mukaan yleiseen tietoverkkoon sijoitettavan henkilörekisterin tietosisällöstä ei voida tehdä massahakuja, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisiä hakuja (esim. PeVL 82/2022 vp, PeVL 2/2018 vp, PeVL 17/2018 vp, PeVL 17/2019 vp). Valiokunta on pitänyt tällaista rajausta eräissä tilanteissa edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 32/2008 vp). Valiokunta on arviossaan kiinnittänyt huomiota myös luovutettavien tietojen sisältöön ja sääntelykontekstiin (PeVL 17/2021 vp, kappale 186). Jatkovalmistelussa tulisi varmistua siitä, että ehdotettu 10 §:n 2 momentti täyttää näiltä osin perustuslakivaliokunnan asettamat edellytykset.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 14 §:ään, jossa säädettäisiin valvontaviranomaisen järjestelmästä, jolla varmistetaan esimerkiksi tarkastajien koulutus ja pätevyys sekä kehitetään ja ylläpidetään tarkastajien osaamista. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida, olisiko säännöksessä kyse yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaisesta henkilötietojen käsittelystä.

Oikeusministeriö nostaa esiin lisäksi esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 18 §:n sääntelyn tarkastustietokannasta sekä kyseisen lainkohdan sisältämän viittauksen lippuvaltiodirektiivin 6 a artiklan mukaiseen alustietokantaan. Esitysluonnoksen perusteluista jää epäselväksi näiden kahden tietokannan välinen suhde ja se, onko 18 §:n mukainen tarkastustietokanta komission ylläpitämä tietokanta, johon kansalliset viranomaiset vain tallentavat tietoja. Mikäli kyseessä olisi kansallisen viranomaisen ylläpitämä tietokanta, olisi ehdotettavassa sääntelyssä otettava huomioon tietosuoja-asetuksen mukainen rekisterinpitäjää koskeva kansallinen liikkumavara.

#### *Salassapitosäännöksen säätämisestä*

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 75 §:ssä säädettäisiin ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden salassa pitämisestä. Sääntelyjärjestysperusteluissa kyseistä lainkohtaa ei ole arvioitu lainkaan julkisuusperiaatteen (perustuslain 12 §:n 2 momentti) kannalta, vaikka kyseessä vaikuttaisi olevan salassapitosäännös. Säännöskohtaisissa perusteluissa mainitaan ainoastaan, että viranomainen ei saisi tarkastusta toimittaessaan ilmoittaa toimivansa ilmoituksen perusteella.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan lainsäätäjän toimivaltaan kuuluu pelkästään sellaisten julkisuuden rajoitusten asettaminen, joita voidaan pitää perustuslaissa tarkoitettulla tavalla välttämättöminä (PeVL 43/1998 vp, s. 3/1). Perustuslakivaliokunta on käytännössään kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatus asiakirjajulkisuuden suhteeseen yksityiselämän

ja henkilötietojen suojaan (ks. esim. PeVL 43/1998 vp, s. 2/II ja PeVL 60/2017 vp, s. 3). Valiokunta on katsonut, että esimerkiksi arkaluonteisten tietojen salassapitoa voidaan pitää välttämättömänä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus yksityiselämän suojaamiseksi (PeVL 39/2009 vp, s. 3/I). Tällainen toisen perusoikeuden edistäminen on muodostanut sellaisen välttämättömän syyn, jonka vuoksi viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta on ollut mahdollista perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla lailla erikseen rajoittaa (PeVL 2/2008 vp, s. 2, PeVL 40/2005 vp, s. 2/II). Jatkovalmistelussa säätämisyjärjestysperusteluita tulisi oikeusministeriön arvion mukaan täydentää siten, että arvioidaisiin, mikäli ehdotetulla 75 §:llä poikettaisiin julkisuusperiaatteesta ja tuotaisiin esiin, mitä perusoikeuksia ilmoituksentekijän salassapidolla parannettaisiin.

### *Tiedonsaantioikeuksista*

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 76 §:ssä säädettäisiin valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeudesta. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valvontaviranomaisen oikeudesta luovuttaa alusturvallisuuden valvontaan liittyviä tietoja toiselle viranomaiselle tai muulle laissa säädettyä tehtävää hoitavalle. Säännöskohtaisten perusteluiden mukaan tietoja voisi luovuttaa sellaiselle taholle, joka suorittaa julkista hallintotehtävää tai muuta laissa säädettyä tehtävää (s. 71). Lisäksi säädettäisiin oikeudesta luovuttaa tietoja ulkomaiselle valvontaviranomaiselle sekä kansainvälisille toimielimille. Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 18 ja 19 §:t taas sisältäisivät veloitteet toimittaa tietoja Euroopan komissiolle sekä tallentaa tietoja EU:n tarkastustietokantaan lippu- ja satamavaltiodirektiiveissä säädetyn mukaisesti.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä yleensä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentyvästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 17/2016 vp, s. 5–6). Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Mikäli ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (PeVL 38/2016 vp, s. 3, PeVL 4/2021 vp, kohta 10). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp, s. 3/I, PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I). Tiedonluovutussäännösten täsmällisyyden ja sisällön arvioinnissa on annettu erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina (PeVL 96/2022 vp, PeVL 38/2016 vp).

Oikeusministeriön arvion mukaan ehdotetun 76 §:n 2 momentin mukainen kansallinen viranomaispiiri on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa verrattain laaja, sillä siinä viitataan yleisellä tasolla toisiin viranomaisiin ja muihin laissa säädettyä tehtävää hoitaviin yksilöimättä tiedon saantiin oikeutettuja tahoja tarkemmin. Jatkovalmistelussa tätä tiedonsaantiin oikeutettua viranomaispiiriä olisi hyvä täsmentää. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, ettei ehdotetusta 76 §:n 2 momentista myöskään ilmene, olisiko säännöksessä kyse tietojen luovuttamisesta pyynnöstä vai oma-aloitteisesti. Jatkovalmistelussa säännöksen täsmentämistä olisi arvioitava myös tältä osin.

Lakiehdotuksen 76 §:n 2 momentissa säädettäisiin oikeudesta luovuttaa tietoja ulkomaiselle valvontaviranomaiselle sekä kansainvälisille toimielimille. Jatkovalmistelussa tulisi tarkastella tämän säännöksen suhdetta julkisuuslain 30 §:ään, ja perustella, miksi ehdotetun erityissääntelyn antaminen on tarpeellista.

### **Lainsäädäntövallan delegoinnista**

Esitysluonnos sisältää lainsäädäntövallan delegointeja. Oikeusministeriö pitää perusteltuna esittää niiden osalta seuraavia huomioita:

1.

Kaavaillon uuden alusturvallisuusvalvontalain 9 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä nimetyn lippuvaltiotarkastajan pätevyysvaatimuksista. Pykälän 1 momentin mukaan lippuvaltiotarkastajan tulisi olla riippumaton ja puolueeton. Pykälän 2 momentin mukaan nimetyllä lippuvaltiotarkastajalla tulisi olla sellainen pätevyys, että hän pystyy asianmukaisesti suorittamaan tarkastuksia. Oikeusministeriö toteaa, että säännösperusteisesti lippuvaltiotarkastajan

pätevyysvaatimuksista säätäminen vaikuttaisi jäävän melko yksinomaan valtioneuvoston asetuksella tehtäväksi. Esitysluonnoksen liitteenä olevassa asetusluonnoksessa ei kuitenkaan ole säännöksiä nimetyn lippuvaltiotarkastajan pätevyysvaatimuksista.

Oikeusministeriön mielestä olisi välttämätöntä täsmentää laissa nimetyn lippuvaltiotarkastajan pätevyysvaatimuksia, koska kyse olisi kuitenkin julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, johon liittyy toimivaltuuksien käyttöä ja hallintopäätösten tekemistä. Perustuslakivaliokunta on perustuslain 124 §:n arviointiin liittyvissä yhteyksissä huomauttanut siitä, että julkista hallintotehtävää hoitavan pätevyysvaatimusten ja kelpoisuusehtojen tulisi ilmetä tarpeeksi täsmällisesti laista (esim. PeVL 42/2005 vp, s. 3; PeVL 5/2010 vp, s. 4).

2.

Kaavaillon uuden alusturvallisuusvalvontalain 18 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valvontaviranomaisen tarkastuksia koskevien tietojen sisällöstä sekä toimittamistavoista. Pykälän 1 momentin mukaan ilmoitettavia tietoja olisivat lippuvaltiotarkastusten lukumäärä ja kunkin lippuvaltiotarkastuksen osalta aluksen IMO-numero, päivämäärä ja paikka. Asetuksenantovaltuuden perusteluista ei käy ilmi, millä tavoin tietoja voitaisiin tarkentaa asetuksella. Perusteluissa olisikin tarpeen tarkemmin todeta, millä tavoin tietojen sisältöä ja niiden toimittamistapaa saattaisi olla tarve tarkentaa valtioneuvoston asetuksella. Jos tällaisia perusteita ei ole esitettävissä, asetusantovaltuuden tarpeellisuutta tulisi tarkkaan harkita esityksen jatkovalmistelussa.

3.

Kaavaillussa alusturvallisuusvalvontalain 22 §:n 4 momentissa olisi määräyksenantovaltuus, jonka mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi antaa tarkempia määräyksiä tarkastettavista osa-alueista ja tarkastusten sisällöstä, tarkastusten suorittamisessa noudatettavista menettelyistä sekä tarkastuksissa käytettävistä lomakkeista ja asiakirjoista. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan (s. 43), että valtuutus olisi tarpeen, jotta tarkastusten toteuttaminen voitaisiin räätälöidä esimerkiksi alustyyppin, liikennealueen ja tarkastettavan osa-alueen ominaisuuksien perusteella. Määräyksillä voitaisiin myös varmistaa, että tarkastuksissa käytetään yhtenäisiä ja ajantasaisia menettelyjä, jotka vastaavat lippuvaltiotarkastuksen mukaisia velvoitteita ja kansainvälisesti hyväksytyjä standardeja.

Oikeusministeriön mielestä Liikenne- ja viestintävirastolle kaavaillon määräyksenantovaltuuden ala jää varsin laveaksi. Epäselväksi jää, mitä tarkastettavilla ”osa-alueilla” tarkoitetaan. Myös määräysten antaminen tarkastusten sisällöstä sisältäen tarkastuksen suorittamisesta noudatettavat menettelyt, jää hyvin tulkinnanvaraiseksi, eikä oikeusvarmuuden, sisältäen sen, että oikeudellisen sääntelyn tulisi voida olla ennakoitavaa, kannalta voida pitää tyydyttävänä ratkaisua, jossa tarkastusviranomainen itsenäisesti omilla määräyksillään melko tyhjentävästi määritteli, mitä tarkastuksen tulee kattaa. Määräyksenantovaltuutta tulisi sekä säännöserusteisesti että perustelujensa osalta täsmentää huomattavasti ja valtuutta tulisi rajata tarkkarajaisemmaksi, jotta sen voisi katsoa täyttävän ne edellytykset, joita perustuslain 80 §:n 2 momentti asettaa viranomaisen määräyksenantovaltuudelle (vrt. esim. PeVL 36/2021 vp, s. 4).

4.

Kaavaillussa alusturvallisuusvalvontalain 22 §:n 5 momentissa olisi asetusantovaltuus, jonka nojalla valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä laivaväeltä vaadittavasta viestintäkyvystä. Pykälän 2 momentissa olevan säännöksen mukaan valvontaviranomaisen olisi tarkastettava aluksen laivaväen viestintäkyky. Esitysluonnoksen liitteenä olevan asetusluonnoksen 11 §:ssä on säännöksiä laivaväen viestintäkyvyn ja kielitaidon tarkastamisesta.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että 22 §:n 2 momentissa olevaa perussäännöstä tulisi tarkentaa niin, että siitä ilmenee täsmällisemmin, millaista viestintäkykyä laivaväeltä edellytetään. Oikeusministeriö pitää kuitenkin perusteltuna arvioida esityksen jatkovalmistelussa myös sitä, että asetukseen kaavailtu sääntely (mainittu 11 §) nostettaisiin lakiin.

## **Suhde perustuslakiin ja säätämjärjestys -jaksosta**

1.

Uuteen alusturvallisuusvalvontalakiin sisältyisi toimivaltuuksia, jonka nojalla alus saataisiin pysäyttää tarkastuksen ajaksi (22 §) tai määrätä alus pysymään satamassa (45 §). Lisäksi lain kaavaillussa 8 luvussa olisi säännöksiä aluksen satamaan pääsyn epäämisestä. Edellä mainittujen suhdetta perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen olisi oikeusministeriön mielestä perusteltua esityksessä arvioida, vaikka kyse mahdollisesti ehkä olisikin tietynlaisista välillisistä vaikutuksista.

2.

Esitysluonnoksessa (s. 75) listataan perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. Oikeusministeriö toteaa, ettei kotirauhan suojaa, omaisuuden suojaa, elinkeinovapautta ja yksityiselämän suojaa koskevista jaksoista kuitenkaan mitenkään systemaattisesti arvioida kaavailtua sääntelyä suhteessa siihen, täyttäisikö se rajoitusedellytykset. Esimerkiksi kotirauhan suojan rajoittamisen osalta jonkinlaista arviointia tehdään pelkästään rajoituksen hyväksyttävyyden kannalta. Perusoikeuksien rajoittamisen perusteltavuuden näkökulmasta jakson perusteluja tulisi kehittää perusoikeuksien rajoitusedellytysten toteutumisen arvioinnin osalta.

3.

Jaksossa (s. 79) pidetään uuteen alusturvallisuusvalvontalakiin kaavailtua Liikenne- ja viestintäviraston määräyksenantovaltuutta (22 §:n 4 mom.) täsmällisenä ja tarkkarajaisena. Oikeusministeriö on edellä tässä lausunnossa esittänyt, että kyseisen määräyksenantovaltuuden ala jää varsin laveaksi ja sitä kautta hyvin tulkinnanvaraiseksi, jonka vuoksi sääntelyä tulisi huomattavasti täsmentää ja kirjoittaa tarkkarajaisemmaksi, jotta se täyttäisi perustuslain 80 §:n 2 momentissa viranomaisen määräyksenantovallelalle asetetut edellytykset.

4.

Uudessa alusturvallisuusvalvontalaissa olisi tarkoitus säätää siitä, että julkinen hallintotehtävä voitaisiin antaa muun kuin viranomaisen tehtäväksi. Laissa tällaista tehtävää hoitaisi nimetty lippuvaltiotarkastaja. Perustuslain 124 §:n mukaan 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. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Esitysluonnoksessa tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan (s. 82) lyhyesti viranomaisten valvontaresurssien kohdentamistarpeella ja sillä, että nimetyt lippuvaltiotarkastajat voisivat toimia myös kauempana kolmansien maiden välisten satamien välisessä liikenteessä. Oikeusministeriön mielestä esityksen perusteluja sen osalta, että edellytykset antaa julkinen hallintotehtävä nimetyllä lippuvaltiotarkastajalla tehtäväksi, tulisi huomattavasti vahventaa. Tämä tarkoittaa paitsi tarkoituksenmukaisuuden perustelemista, myös sen perustelemista, ettei järjestely vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia (vrt. esim. PeVL 36/2022 vp, s. 3; PeVL 8/2008 vp, s. 2–3; PeVL 11/2006 vp, s. 2–3).

### Esittelylupa

Sikäli kuin esityksellä on tarkoitus muuttaa sakon täytäntöönpanosta annettua lakia, kyseisen lain muuttamista koskeva esittelylupapyyntö oikeusministeriölle tulee tehdä hyvissä ajoin ennen hallituksen esityksen esittelemistä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu LVM Liikenne- ja viestintäministeriö

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

**VN/2657/2025-OM-10**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: