

Asia: VN/7823/2019

Lausuntopyyntö merenkulun ympäristönsuojelulain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Yleiset huomiot alusjätedirektiivin täytäntöönpanoon liittyvistä ehdotuksista

Tähän voitte kirjoittaa yleiset huomionne alusjätedirektiivin täytäntöönpanoon liittyvistä ehdotuksista

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle merenkulun ympäristönsuojelulain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavan merenkulun ympäristönsuojelulakia (1672/2009), aluksen teknisestä turvallisuudesta ja turvallisesta käytöstä annettua lakia (alusturvallisuuslaki; 1686/2009), alusrekisterilakia (512/1993), eräiden alusten ja niitä käyttävien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annettua lakia (turvatoimilaki; 485/2004) sekä laivavarustelakia (1503/2011).

Merenkulun ympäristönsuojelulakiin ehdotettavilla muutoksilla pantaisiin täytäntöön niin kutsuttu alusjätedirektiivi (2019/883). Merenkulun ympäristönsuojelulakiin ehdotetaan muun muassa lisättävän uusi 7 b luku rikkipäästömaksusta ja öljypäästömaksua koskevaa sääntelyä tarkennettaviksi. Alusjätedirektiivi edellyttää myös muutoksia alusjätteitä koskevaa maksujärjestelmää ja vapautuksia koskevaan sääntelyyn. Lisäksi alusrekisterilakiin ehdotetaan muutoksia, jotka koskevat rekisteröintihakemuksen saantoasiakirjan jäljennöstä ja rekisteriviranomaisen oikeutta poistaa alus rekisteristä. Esityksessä ehdotetaan myös muutettavan turvatoimilain säännöksiä, jotka koskevat luokituslaitoksen tekemää aluksen turvatarkastusta.

Ehdotus on laaja. Oikeusministeriö on tarkastellut luonnosta ainoastaan lausunnossa esitetyiltä osin. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Asetuksenantovaltuudet ja määräyksenantovaltuudet yleisesti

Valtuuttavan lain tulee täyttää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä asetetut täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset (esim. PeVL 7/2005 vp). Olennaista on, että

säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa. Tämä rajaa ja ohjaa jo sinänsä asetuksenantajan toimivaltaa. Asetuksenantovaltuus on yleensä hyvä sijoittaa lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen omaksi momentikseen.

Kaikkia esityksen asetuksenantovaltuuksia ei ole ollut mahdollista käydä tässä yhteydessä läpi. Oikeusministeriö toteaa, että ehdotus perustuu voimassa olevaa lakia vastaavasti olennaisesti lainsäädäntövallan delegoinnin varaan (tästä tekniikasta myös esim. HE 3/2017 vp, joka ei ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana). Perustuslakivaliokunta on teknisluonteisen ja Euroopan unionin yksityiskohtaisen lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi tarkoitetun sääntelyn yhteydessä pitänyt asetustasoista sääntelyä perusteltuna ja todennut, että siltä osin kuin kysymys on esimerkiksi Euroopan unionin yksityiskohtaisen ympäristölainsäädännön täytäntöönpanemiseksi tarkoitetusta sääntelystä, voidaan normaalia väljempää delegointisääntelyä pitää perusteltuna. Tällaista sääntelytapaa voidaan puoltaa myös silloin, kun kysymys on laissa mainitulla tietyllä alalla toimivista elinkeinonharjoittajista ja heihin kohdistuvista yksityiskohtaisista velvoitteista (esim. PeVL 1/2013 vp ja PeVL 10/2014 vp). Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, etteivät valtuudet voi tällöinkään muun muassa velvoitteiden perusteiden osalta jäädä täysin avoimiksi (esim. PeVL 58/2010 vp). Merenkulun ympäristönsuojelulain asetuksenantovaltuudet vaikuttavat yleisesti ottaen asiallisesti melko avoimilta ja ne on pääsääntöisesti sijoitettu lukujen loppuun omiksi pykälikseen. Lain tasoisen sääntelyn tulisi pyrkiä ohjaamaan asetuksenantajan harkintavallan käyttöä siten, että valtuussäännöksistä ilmenee niiden tarkoittavan lakia tarkempien säännösten antamista (ks. PeVL 33/2004 vp). Huomio koskee esimerkiksi yllä öljypäästöä koskevassa alaluvussa käsiteltyä päästövahingon huomattavuutta koskevaa kriteeristöä (3:1 a). Jatkovalmistelussa tulee varmistua siitä, että EU-säädöksessä tai kansallisessa laissa on säädetty riittävät perussäännökset ja että kansallisesta laista löytyy tarkkarajainen asetuksenantovaltuus.

Esimerkiksi merenkulun ympäristönsuojelulain 10 luvun 4 §:n 3 momentin 3 kohdassa ehdotetaan säädettävän, että maksut voivat vaihdella jätteen vaarallisuuden mukaan. Vaarallisuuden arvioinnin perusteista ei ole perussäännöksiä ehdotetussa laissa. Kansallista sääntelyä on tarkoitus tarkentaa unionin jäsenvaltioiden välisen keskustelun lopputulosten perusteella valtioneuvoston asetuksella annettavilla säännöksillä. Lisäksi komissio valmistelee alusjätedirektiivin 8 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan mukaisesti täytäntöönpanosäädöksiä aluksen ympäristöystävällisyydestä. Valtioneuvoston asetuksella olisi tarkoitus säätää alennusperusteesta komission valmisteleman täytäntöönpanosäädöksen mukaisesti. Ehdotetun 10 luvun 6 §:n 4 kohdan mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä alusjätedirektiivin 8 artiklan 7 kohdassa tarkoitetun passiivisesti kalastetun jätteen tilavuutta ja määriä koskevien seurantatietojen keräämisestä ja raportoinnista komissiolle. Valtioneuvoston asetuksella on myös tarkoitus säätää, että Luonnonvarakeskus keräisi mainitut tiedot kalastajille kohdennetulla kyselytutkimuksella komission täytäntöönpanosäädöksen mukaisesti. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin myös seurantatiedot komissiolle toimittavasta viranomaisesta ja raportoinnin muodosta. Toistaiseksi ei ole tiedossa, miten täytäntöönpanosäädöksessä olisi tarkoitus säätää raportoinnista, joten vielä ei ole mahdollista ottaa kantaa siihen, mikä seurantatiedot komissiolle ilmoittavan viranomaisen tulisi olla.

Yllä olevasta voidaan todeta, että osa valmisteltavasta sääntelystä ei ole vielä mukana lausuntokierroksella olevassa ehdotuksessa. Täytäntöönpanosäädösten osalta on kiinnitettävä huomiota niiden EU-oikeudelliseen asemaan. Mikäli täytäntöönpanosäännös on asetus, tulee sitä noudattaa sellaisenaan, ja sitä voidaan mahdollisesti vain täydentää kansallisella sääntelyllä. Luonnoksessa on nyt valittu sääntelytapa, jossa tarkentavasti säädettäisiin kansallisesti valtioneuvoston asetuksella. Mahdollisen täytäntöönpanoasetuksen suora sovellettavuus ja sitä

kautta seuraavat rajoitteet kansallisen päällekkäisen sääntelyn antamiselle tulee ottaa jatkovalmistelussa huomioon.

Oikeusministeriö muistuttaa, että jos EU-säädöksessä edellytetään sellaista kansallista sääntelyä, joka ei perustuslain mukaan vaadi lain tasoista sääntelyä, säädös voidaan panna täytäntöön asetuksella tai poikkeustapauksessa muulla alemmantasoisella säädöksellä, edellyttäen kuitenkin, että asetuksen tai muun normin antamiseen on olemassa laintasoinen valtuus. EU-säädös ei sinällään muodosta valtuutta kansallisen asetuksen antamiselle, sillä asetus voidaan perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan antaa vain perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Kansallisessa laissa on näin ollen oltava täytäntöönpanoa varten riittävän täsmälliset asetuksenantovaltuudet (esim. PeVL 1/2013 vp, direktiivien täytäntöönpanosta ks. myös PeVL 5/2013 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että valtioneuvosto voi antaa esimerkiksi direktiivin johdosta asetuksen suoraan perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla, jos direktiivissä tarkoitettu asia ei sisältönsä puolesta kuulu lainsäädännön alaan (PeVM 10/1998 vp). Tämä tosin on hyvin harvinaista. Valtioneuvoston asetuksella voidaan tällöin antaa vain aineelliselta sisällöltään asetuksenantovallan alaan kuuluvia säännöksiä (ks. Lainkirjoittajan opas 13.6).

Oikeusministeriö painottaa edelleen, että perustuslain 80 § rajoittaa joka tapauksessa suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä eikä asetuksella siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 58/2010 vp ja PeVL 44/2010 vp). Asetuksella ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä asioista, joista tulee säätää lain tasolla. Asetuksenannossa on aina otettava huomioon laissa säädetyn valtuuden lisäksi myös perustuslain 80 §:n 1 momentissa säädetty vaatimukset, jotka voivat käytännössä rajoittaa valtuutussäännöksen tulkintaa.

Viranomaiselle annettavien määräyksenantovaltuuksien osalta (ainakin alusturvallisuuslain 34 a § ja merenkulun ympäristönsuojelulain 2 a luvun 7 §) oikeusministeriö toteaa, että perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettu verraten tiukoin edellytyksin korostetaan muulle viranomaiselle annettavan määräyksenantovaltuuden poikkeuksellisuutta. Valtuutuksesta onkin säädettävä laissa tavanomaista tarkemmin ja täsmällisemmin. Perustuslain mukaan viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Lisäksi valtuutuksen tulee perustuslain mukaan olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu (tästä Lainkirjoittajan opas, luku 13.8.3). Nyt ehdotuksen perusteluissa on lähinnä todettu tiettyjen valtuuksien antaminen Liikenne- ja viestintävirastolle ja valtuutusten asianmukaisuutta ja sitä, mihin ne perustuvat, on vaikeaa arvioida.

Muita huomioita

Merenkulun ympäristönsuojelulain 2 a luvun 3 §:ssä ehdotetaan menettelytapaohjeen laatimisvelvoitetta ja todetaan, että monilla lastinsiirtoja tekevillä aluksilla on jo sellainen. Pykälän velvoite on melko avoin. Ohjeita ei siis ole toimitettava millekään viranomaiselle, vaikka niiden laatiminen on pakollista? Annetaanko jossakin ohjeiden sisällöstä tarkempia määräyksiä?

Ilmaisia ”soveltuvien osien” tulisi säännöksissä välttää (ainakin merenkulun ympäristönsuojelulain 13 luvun 1 §). Tästä tarkemmin lainkirjoittajan oppaassa, luku 12.2.3.

Määritelmät ja soveltamisala (MYSL 1 luvun 2 ja 3 §)

Tähän voitte kirjoittaa lausuntonne merenkulun ympäristönsuojelulain 1 luvun 2 ja 3 §:iin ehdotetuista muutoksista

-

Jätteiden vastaanottojärjestelyt satamissa (MYSL 9 luvun 1-4 §)

Tähän voitte kirjoittaa lausuntonne jätteiden vastaanottojärjestelyitä koskevista ehdotuksista

-

Satamien jätehuoltosuunnitelmat, niiden hyväksyminen ja niistä kuuleminen (9 luvun 5-7 §)

Tähän voitte kirjoittaa lausuntonne satamien jätehuoltosuunnitelmia koskevista ehdotuksista

-

Jättöpakko, jätteiden ennakoilmoitukset ja maksut sekä niitä koskevat vapautukset (10 luvun 1, 2, 4 ja 5 §)

Tähän voitte kirjoittaa lausuntonne jättöpakkoa, jätteiden ennakoilmoituksia ja maksuja sekä niitä koskevia vapautuksia koskevista ehdotuksista

-

Muut MYSL 9 ja 10 lukuihin sekä 12 lukuun ehdotetut muutokset

Tähän voitte kirjoittaa lausuntonne muista merenkulun ympäristönsuojelulain 9 ja 10 lukuihin sekä 12 lukuun tehdyistä ehdotuksista

Valvonta ja hallintopakko (merenkulun ympäristönsuojelulaki, 12 luku)

Se, että Rajavartiolaivos ja poliisi valvoisivat 12 luvun 6 ja 8 §:n mukaan ”mahdollisuuksien mukaan” on vähän kuin säännöksen noudattaminen ”soveltuvien osien”, josta on ohjeistusta Lainkirjoittajan oppaassa luvussa 12.2.3. Kenenkään ei voitane olettaa ilmaisun puuttuessa soveltavan lakia yli mahdollisuuksiensa. Sanamuoto näyttäisi perustelujen mukaan tulevan direktiivistä. Lain velvoittavuus ja tavoite jäävät jossain määrin epäselväksi.

Nykyään viittaus uhkasakkolakiin suositellaan jätettäväksi pois (15 §), tästä on mainittu Lainkirjoittajan oppaan luvussa 12.7.

Merenkulun ympäristönsuojelulain 12 luvun 18 §:ssä säädettäisiin laiminlyöntimaksusta, joka olisi 9 luvun 5 ja 6 §:ssä säädettyjen velvollisuuksien laiminlyönnin johdosta 5000 euroa. Myös tätä rangaistuksenluonteista hallinnollista seuraamusmaksua olisi syytä arvioida ehdotuksen 12 luvussa samaan tapaan kuin rikkipäästömaksua on arvioitu (periaatteista, muun muassa välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta, kts. Lainkirjoittajan oppaan luku 12.10). Maksua koskevassa sääntelyssä on tehty vastaavia ratkaisuja kuin ehdotuksen 7 b luvussa (esim. viivästyskorke). Näiltä osin oikeusministeriö viittaa 7 b luvusta lausuttuun.

Hallinnollisten sanktioiden täytäntöönpanon perusteista tulee säätää lain tasolla. Täytäntöönpanomenettelystä ja täytäntöönpanon vanhentumisesta ei ole 18 §:ssä säädetty lainkaan. Lisäksi hallinnollista sanktiota koskevasta erityislaista tulee käydä selkeästi ilmi sanktion kohteena olevan oikeus hakea muutosta. Ilmeisesti tarkoituksena on, että 13 luvun muutoksenhakua koskeva 8 § koskisi myös laiminlyöntimaksua.

Luvun 20 §:ssä säädettäisiin, että valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä Liikenne- ja viestintäviraston, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, Rajavartiolaitoksen, Tullin ja poliisin tehtävistä valvontaviranomaisina ja niiden välisestä työnjaosta. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Viranomaisen toimivallan perusteista ei voida säätää asetuksella. Lausunnossa toisaalla käsitellään asetuksenantovaltuuksien säätämistä ja soveltamista yleisesti.

Muita huomioita

Jätteiden jättämisestä satamaan perittäviä maksuja koskeva sääntely merenkulun ympäristönsuojelulain 9 ja 10 luvuissa säilyisi perusperiaatteiltaan ennallaan. Merkittävimmät muutokset aiheutuvat ehdotuksen mukaan sataman vähäisyyttä koskevan rajauksen poistamisesta kansallisesta sataman määritelmästä. Soveltamisalaan tulevien uusien satamien määrää on vaikea arvioida tarkasti, koska Suomessa ei ole satamarekisteriä eikä virallista, kattavaa tietoa satamien määrästä ja sijainnista kerätä mihinkään. Sääntelyn piiriin arvioidaan kuitenkin tulevan vähintään useita satoja pieniä satamia. Sääntelyn piiriin tulevissa satamissa tulee jatkossa järjestää jätehuolto ja niiden tulee tehdä jätehuoltosuunnitelma ja hyväksyttää se toimivaltaisella viranomaisella. Oikeusministeriö toteaa tältä osin yleisellä tasolla, että niille, joita laki velvoittaa, tulee olla selvää, että he tulevat velvoittavien säännösten piiriin. Kun velvoitteita on paljon, tulee selvää olla myös velvoitteiden rikkomisesta ja laiminlyönneistä aiheutuvien seuraamusten sisältö.

Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että kunnan ympäristöviranomaisten, ELY-keskusten (ja Liikenne- ja viestintäviraston järjestelmän pääkäyttäjänä) sekä valvomassa mukana olevien Rajavartiolaitoksen ja poliisin tehtävien, toimivallan ja toimijaon tulee olla johdonmukaista ja selkeästi säänneltyä. Nyt valvontavaltuudet vaikuttavat joiltakin osin päällekkäisiltä, jolloin voi mahdollisesti syntyä epäselvyyttä siitä, kenen valvontavastuulle asia kulloinkin kuuluu.

Merenkulun ympäristönsuojelulain 10 luvun 3 §:ssä säädettäisiin jätteen toimittamista koskevan tositteiden antamisesta. Säädetäänkö esimerkiksi säännöksen pohjalla olevassa direktiivissä siitä, mitä tositteissa tulee olla? Vähintään ehdotuksen perusteluita voisi olla tältä osin syytä täydentää.

Saman luvun 6 §:ssä vaikuttaisi olevan viittaus 1 luvun määritelmäpykälän väärään kohtaan, koska kohdassa 48 säädetään sataman pitäjän määritelmästä eikä riittävästä varastotilasta. Lisäksi

oikeusministeriö toteaa tältä osin, että valtuutus on erittäin kaukana perussäännöksestä silloin, kun 10 luvun 6 §:ssä säädetään täsmäntävästä asetuksenantovaltuudesta 1 luvun 2 §:ssä säädettyyn asiaan.

Öljyn päästökielto ja öljypäästömaksu

Tähän voitte kirjoittaa lausuntonne öljyn päästökiellosta ja öljypäästömaksusta.

2 Öljypäästömaksun laajennus (merenkulun ympäristönsuojelulaki, 3 luku)

Öljypäästömaksusta säädetään merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvussa ja päästökiellosta 2 luvun 1 §:ssä. Öljyn päästökielton osalta esityksessä ehdotetaan, että öljyn päästökieltoa ja päästörajoituksia laajennettaisiin koskemaan myös muita kuin mineraalipohjaisia öljyjä, joita käytetään aluksella, ja jotka vastaavat ominaisuuksiltaan MARPOL I liitteen kattamia mineraalipohjaisia öljyjä. Ehdotetulla muutoksella päästäisiin tilanteeseen, jossa kaikkia aluksilla käytettäväksi tarkoitettuja meriympäristölle haitallisia öljyjä säännellään yhdenmukaisesti.

Ehdotuksen perusteluiden mukaan (s. 55) 2 luvun 1 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa säädetäisiin päästökielton soveltamisesta myös muihin kuin mineraalipohjaisiin öljyihin (s. 55). Ehdotettu pykälä (liitteissä) vastaa kuitenkin täysin voimassa olevaa lakia ja 3 momentti kuuluu seuraavasti: Öljypäästöön ei saa lisätä vettä, kemikaaleja tai muita aineita päästörajoitusten kiertämiseksi. Missä soveltamisalan laajennuksesta säädetään?

Ehdotetun 3 luvun 1 a §:n mukaan Suomen ympäristökeskus antaisi lausunnon päästövahingon tai sen vaaran huomattavuudesta sellaisen kriteeristön perusteella, josta säädetäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa käydään laajasti läpi sitä kansainvälistä sopimus- ja direktiiviperustaa, johon kansallisesti määritelty kriteeristö nojaisi. Merenkulun ympäristönsuojelusta annettuun valtioneuvoston asetukseen laadittaisiin uusi liite, jossa kuvattaisiin kriteeristö taulukkomuodossa siten, että se jakaantuisi temaattisiin luonnontieteellisiin laatutekijöitä kuvaaviin kokonaisuuksiin, joille öljypäästöillä voi olla vaikutuksia (s. 103). Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lain tasolla ei kuitenkaan näyttäisi olevan kriteeristön sisällöstä mitään perussäännöksiä. Onko perussäännös jossakin EU-säädöksessä? Ja mitä nämä säännöksessä mainitut laatutekijät olisivat? Kriteeristön perusteella annettavalla lausunnolla olisi vaikutusta seuraamusmaksun suuruuteen, ja lausunnolla olisi näin suora vaikutus maksuvelvollisen oikeusasemaan. Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että lakiin ei tule sisällyttää viittauksia ja mainintoja lakia alemmanasteisista säädöksistä tai määräyksistä (ks. PeVL 33/2004 vp).

Ehdotetun 1 a §:n 2 momentin tarpeellisuutta voisi olla vielä syytä miettiä. Aivan selvää ei ole, mitä sillä tarkoitetaan. Rajavartiolaitos voi luonnollisesti ilman erillistä säännöstäkin esittää (olennaisia?) kohdennettuja kysymyksiä pyytäessään lausuntoa ympäristökeskukselta. Ympäristökeskus arvioi itse, mihin kysymyksiin ja miten se vastaa. Ja mikä tämän momentin suhde on 5 §:n 2 momenttiin ja 8 §:n 1 momenttiin?

Nyt luvun pykälät etenevät hieman hankalassa järjestyksessä luettavuuden kannalta (vasta 5 §:ssä säädetään tällaisen 1 a §:ssä tarkoitettun lausunnon pyytämisestä ja vasta 8 §:ssä Rajavartiolaitoksen ja Ympäristökeskuksen yhteydenpidosta). Pyytäkö Rajavartiolaitos 1 a §:ssä tarkoitettua lausuntoa aina nimenomaisesti (5 §) osana kuulemismenettelyä, jolloin sen paikka voisikin olla luontevammin

kyseisen säännöksen yhteydessä? Vai voiko ympäristökeskus antaa lausunnon myös oma-aloitteisesti saatuaan 8 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen? Eli tekeekö Rajavartiolaitos ensin 8 §:ssä säädetyn ilmoituksen ja sen jälkeen annetaan 1 a §:ssä tarkoitettu lausunto? Voisi 1 a §:n luettavuuden kannalta olla vähintäänkin hyvä, että säännöksessä olisi maininta siitä, kenelle lausunto annetaan.

Lausunto annettaisiin vakiomuotoisena ja vähimmäisisällöstä säädettäisiin niin ikään valtioneuvoston asetuksella (esityksen perustelut, s. 64–5). Perusteluilla ei toki voida säätää. Oikeusministeriö toteaa, että itse arviointimenettelyä koskevia teknisiä tarkennuksia voidaan todennäköisesti esityksessä ehdotetuin tavoin antaa valtioneuvoston asetuksella, mutta ehdotuksessa ei näyttäisi olevan säädetty asetuksenantovaltuudesta lainkaan tältä osin.

Huomioon asetuksenantovaltuuksia annettaessa ja valtuuksia käyttäessä on otettava PL 80 §:ssä säädetty edellytykset ja huomioitava hallinnon yleislait – päällekkäistä ja tarpeettomasti yleislaeista poikkeavaa sääntelyä tulee välttää.

Rikkipäästömaksu (7 b luku)

Tähän voitte kirjoittaa lausuntonne rikkipäästömaksusta.

Rikkipäästömaksu (merenkulun ympäristönsuojelulaki, 7 b luku)

1 Rikkipäästömaksu hallinnollisena sanktiona

Ehdotetussa merenkulun ympäristönsuojelulaissa säädetään kolmesta hallinnollisesta seuraamusmaksusta: öljypäästömaksusta, rikkipäästömaksusta ja laiminlyöntimaksusta. Näistä öljypäästömaksu sisältyy jo voimassa olevaan lainsäädäntöön. Ehdotettu sääntely ei kaikilta osin vastaa työryhmämietinnössä ”Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen” määriteltyjä periaatteita. Kaikkien kolmen seuraamusmaksun sääntely poikkeaa myös toisistaan.

Merenkulun ympäristönsuojelulakiin ehdotettavan uuden 7 b luvun säännösten mukaan aluksen omistajalle tai laivanisännälle voitaisiin määrätä rikkipäästömaksu ilmaa pilaavien aineiden päästökiellon tai polttoaineiden laatuvaatimusten rikkomisesta rikkipäästöjen osalta. Rikkipäästömaksu määrättäisiin hallinnollisena seuraamuksena ilmapäästökiellon tai polttoaineiden laatuvaatimusten rikkomisesta rikkipäästöjen osalta sisäisillä aluevesillä, aluemerellä tai Suomen talousvyöhykkeellä.

Oikeusministeriö toteaa, että maksua on pidettävä rikosoikeudelliseen seuraamukseen rinnastettavana rangaistuksenluonteisena hallinnollisena seuraamuksena. Sitä on tältä kannalta arvioitu perustuslakivaliokunnan käytäntöön peilaten esityksen jaksossa 12 (Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys).

Sääntelylle tulee olla valvonnan tehokkuuteen ja toimivuuteen liittyvä perusteltu tarve, joka nimenomaisesti puoltaa asianomaisen sanktion käyttöönottoa valvontajärjestelmän taustalla olevan yhteiskunnallisen tavoitteen saavuttamiseksi. Hallinnollisen sanktion käyttämistä puoltaa etenkin se, että hallinnollisen ohjauksen keinoja tai rikkomuksen johdosta määrättäviä muita hallinnollisia seuraamuksia ei voida pitää riittävinä tai tarkoituksenmukaisina, mutta rikkomusten laatu ei ehdottomasti edellytä rikosoikeudellisen järjestelmän käyttöä.

Oikeusministeriö toteaa, että lähtökohtaisesti päällekkäisiä sanktiojärjestelmiä on syytä välttää. Uutta, porrastettua hallinnollista seuraamusmaksua esitetään nykyisen sanktiojärjestelmän tehostamiseksi. Lainsäädäntöehdotus on siinä mielessä tavanomaisesta poikkeava, että lähtökohtaisesti rikosoikeudellisen rangaistuksen käyttöön tulee ultima ratio -periaatteen mukaisesti turvautua vasta viimesijaisena keinona. Nyt esityksessä todetaan, että hallinnollinen sanktio otettaisiin käyttöön jo olemassa olevien rikosoikeudellisten seuraamusten osoittaututtua tehottomiksi (ks. PeVL 9/2018 vp). Ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset siksi korostuvat.

Hallinnollisista sanktioista säädettyä olisi pääsääntöisesti vältettävä rikoslain kanssa päällekkäistä vastuusääntelyä, mutta kaksoisrangaistavuuden kiellon ei kuitenkaan ole katsottu merkitsevän ehdotonta kieltoa säätää hallinnollisten sanktioiden ja rikosoikeudellisten seuraamusten aineellisesti päällekkäisistä tunnusmerkeistä. Kaksoisrangaistavuuden kannalta olennainen säännös on ehdotettu 7 b luvun 4 § rikkipäästömaksun toissijaisuudesta, joka vastaa voimassa olevaa 3 luvun 4 §:ää. Kysymys on niin sanotusta ne bis in idem -periaatteesta eli kiellosta syyttää ja rangaista kahdesti (ks. esim. PeVL 17/2013 vp). Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun säännöksen perusteella vasta lainvoimainen tuomio rikosasiassa estäisi maksun määräämisen, ja maksun poistamista tulisi tällaisessa tilanteessa hakea erikseen.

Ne bis in idem -periaatetta koskeva tulkintakäytäntö on kehittynyt vuoden 2005 jälkeen. Sen vuoksi jatkovalmistelussa olisi aihetta arvioida, täyttääkö ehdotettu sääntely enää vaatimukset, joita perustuslakivaliokunnan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä tältä osin asetetaan. Oikeusministeriö viittaa esimerkiksi rangaistusluonteisia hallinnollisia sanktioita koskevien sääntelyperiaatteiden (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 52/2018) lukuun 3.5.2 ja siihen, miten kysymyksestä ehdotetaan säädettäväksi ehdotetun merenkulun ympäristönsuojelulain 12 luvun 18 §:n 5 momentissa. Perustuslakivaliokunta ei sitä paitsi ole ottanut lausunnossaan 32/2005 vp kaksoisrangaistavuuteen öljypäästömaksun osalta kantaa.

Päällekkäisten sanktiojärjestelmien sääntelemisestä ja perustelemisesta ei ole mahdollista lausua tyhjentävästi, koska tilanteet ovat vaihtelevia ja oikeuskäytäntö on tältä osin vielä kehittymässä. Parempi muotoilu voisi kuitenkin oikeusministeriön näkemyksen mukaan olla, ettei seuraamusmaksua voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai jota vastaan samasta teosta nostettu syyte on tuomioistuimessa lainvoimaisesti ratkaistu. Näin siksi, että ei tulisi edes syntyä sellaista tilannetta, jossa rikosprosessissa ei huomioitaisi kaksoisrangaistavuuden kieltoa, ja tuomittaisiin päällekkäinen rangaistus. Samasta teosta annettu aiempi rangaistusluonteinen

seuraamus estää uuden rangaistuksen, jos kyse on samasta teosta. Kaksoisrangaistavuuden kiellon noudattamisen kannalta on pidetty perusteltuna, että lainvoimaisen ja lopulliseksi jääneen seuraamusmaksun, tai päätöksen sen määräämättä jättämisestä, tulee estää samaa tekoa koskevan rikossyytteen tuomioistuinkäsittelyn käynnistyminen tai keskeyttää se silloinkin, vaikkei asiasta nimenomaisesti säädettäisikään. Vastaavasti lainvoimaisen seuraamusmaksun tulee estää samaa tekoa koskevan asian saattaminen esitutkintaan ja syyteharkintaan. Lisäksi on olennaista, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa määritellyn kaksoisrangaistavuuden kiellon noudattaminen lakia sovellettaessa ei voi edellyttää maksuvelvollisen aktiivisuutta (tässä hakemusta).

Maksun määrääminen ei edellyttäisi tahallisuutta tai tuottamusta, vaan perustuisi objektiiviseen vastuuseen. Perustuslakivaliokunta on tällöin edellyttänyt, että maksuvelvolliselle taataan säännösperusteisesti mahdollisuus vapautua vastuusta rikkomuksesta aiheutuneen vahingon vähäisyyden perusteella tai saattaessaan todennäköiseksi, ettei seuraamuksen määräämiselle ole ollut perusteita (esim. PeVL 57/2010 vp). Hallinnollisen sanktion perustaminen objektiiviseen vastuuseen on hyväksyttävissä, jos sanktiojärjestelmällä suojeltava oikeushyvä on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän ja riittävän painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Edellytyksenä lisäksi on, että seuraamuksen määräämismenettelyssä otetaan asianmukaisesti huomioon yksilön puolustautumisoikeuksien toteutuminen ja huolehditaan riittävästä oikeusturvatakeista (ks. PeVL 9/2018 vp). Myös viranomaisen selvitysvelvollisuuden korostamisella hyvän hallinnon osana on merkitystä sääntelyn oikeasuhtaisuuden ja asianmukaisuuden arvioinnissa (esim. PeVL 32/2005 vp). Oikeusministeriö katsoo, että näitä seikkoja on arvioitu esityksessä riittävästi.

Uuden 7 b luvun 1 §:n soveltamista rajataan säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa, joiden mukaan rikkipäästömaksu voitaisiin määrätä vain aluksille, jotka käyttävät polttoainetta, jonka rikkipitoisuus on sallittua 0,10 painoprosenttia korkeampi, ja jotka eivät käytä vaihtoehtoisia päästövähennysmenetelmiä, kuten rikkipesureita. Perustuuko tämä rajaus korkeimmasta sallitusta rikkipitoisuudesta johonkin pykälässä mainittuun oikeuslähteeseen? Tämä alaraja ilmoitetaan myös maksun määriä koskevassa liitteessä, mutta sitä ei ole muutoin perusteltu/selitetty.

Lainsäädäntöteknisesti on esitetty, että pykälien suuren määrän vuoksi rikkipäästömaksusta ehdotetaan säädettävän erillisessä luvussa. Lisäksi lukujen järjestys on tuotu esiin nyt valitun teknisen ratkaisun perusteena. Oikeusministeriö kuitenkin toteaa, että pykälät ovat lähes identtisiä voimassa olevan lain öljypäästömaksua koskevan 3 luvun kanssa. Onko esitystä valmisteltaessa harkittu sitä, että näistä kahdesta hallinnollisesta sanktiomaksusta säädettäisiin yhdessä? Erot 3 ja 7 b lukujen välillä ovat lähinnä viittauksellisia. Sanktioidusta teosta, maksuvelvollisuudesta, maksun suuruudesta ja oikeusturvasta on sinänsä säädetty täsmällisesti. Oikeusministeriö ei kuitenkaan pidä perusteltuna, että samassa laissa säädetään kolmesta eri seuraamusmaksusta, yllä mainittujen lisäksi 12 luvussa laiminlyöntimaksusta. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida, voidaanko laissa säätää vain yhdestä seuraamusmaksusta, joka kattaisi kaikki nyt seuraamusmaksujen piiriin kuuluvat rikkomukset. Näin myös maksun määräämiseen ja täytäntöönpanoon liittyvä sääntely olisi kaikilta osin yhtenäinen.

Menettelyllinen ero öljypäästömaksua ja rikkipäästömaksua koskevissa säännöksissä näyttäisi olevan se, että öljypäästömaksun määrää Rajavartiolaitos yksin (3:5; perusteluissa tosin s. 23 todetaan, että öljypäästömaksun määräisi Rajavartiolaitos poliisin esityksestä, mutta tämä ei näyttäisi ilmenevän pykälistä), kun taas rikkipäästömaksun määräisi Rajavartiolaitos Liikenne- ja viestintäviraston esityksestä (7 b:5). Ilmeisesti tarkoituksenmukaisena pidetään sitä, että rikkipäästömaksun määräisi sama taho kuin öljypäästömaksun. Vaikka sääntelyratkaisua on ehdotuksessa jonkin verran perusteltu, oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että viranomaisten välinen vastuunjako ja esimerkiksi se, esittääkö virasto maksun määräämistä ja sitooko viraston esitys Rajavartiolaitosta, vai esittääkö se vain asian ottamista selvitettäväksi, eivät ilmene selkeästi ehdotuksesta. Ehdotus tällaisesta kahden erillisen viranomaisen yhteistyöstä päätöksenteossa ei ole tavanomainen.

Ehdotuksessa käytetään sekä ilmaisia rikkipäästömaksu että (rikki)päästörikkomus. Aivan selvää ei ole, tarkoitetaanko näillä käsitteillä samaa vai hallinto-oikeudellista ja rikosoikeudellista asiaa erikseen. Esimerkiksi 7 b luvun 14 §:ssä tarkoitettaneen, että maksua ei voida määrätä, kun teosta/rikkipäästöstä on kulunut kolme vuotta (nyt ”päästörikkomuksesta”)? Saman luvun 4 §:ssä säädettäisiin, että rikkipäästömaksua ei voida määrätä sille, joka on lainvoimaisesti tuomittu rangaistukseen kyseisestä rikkipäästörikkomuksesta. Luvun 2 §:n 3 momentin mukaan maksu korotetaan 1,5-kertaiseksi saman omistajan tai laivanisännän toisesta rikkipäästörikkomuksesta ja enimmillään kolminkertaistetaan, mikäli rikkomukset ovat toistuvia tai muuten luonteeltaan erityisen tuomittavia. Oikeusministeriö toteaa, että sanan rikkomus ollessa rikosoikeudellinen nimike, sitä tulisi käyttää esityksessä johdonmukaisesti. (Rikki)päästörikkomus ei ole laissa säädetty rikosnimike. Sanan käyttö varsinkin yllä mainituissa säännöksissä on siksi jossain määrin harhaanjohtavaa.

Samana luvun 7 §:ssä säädettäisiin kuulemisveloitteesta. Oikeusministeriö muistuttaa, että asianosaisen kuulemisesta säädetään myös hallintolaissa. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että minimissään määräaika kuulemiselle voisi olla 14 päivää. Perusteluissa ei voida asettaa viranomaiselle sitovia velvoitteita, mutta perustelut voivat toimia säännöksen tulkintapuna. Lähtökohtana asianmukaisen määräajan asettamisessa on aina asian laatu.

Täytäntöönpanon osalta oikeusministeriö toteaa, että rangaistusluonteisille seuraamusmaksuille ei yleensä ole aihetta periä viivästyskorkoa tai muuta viivästysseuraamusta ilman erityistä syytä. Sääntelyratkaisu olisi syytä perustella (vastaava säännös 3:16). Oikeusministeriö esittää harkittavaksi, onko viivästyskoron periminen näistä maksuista perusteltua. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kaikkien maksujen osalta tulisi säätää sekä maksun määräämisoikeuden vanhentumisajasta, että määrätyn maksun vanhentumisajasta. Kaikkien maksujen osalta laista tulisi myös käydä ilmi, että maksun täytäntöönpanoon sovelletaan sakon täytäntöönpanosta annettua lakia, jos ne on tarkoitus panna täytäntöön kyseisen lain mukaisessa menettelyssä. Järjestelyn toteuttaminen merkitsee lakiteknisesti sitä, että, että asianomaiseen erityislakiin tulee ottaa säännös, jonka mukaan sen mukaiset seuraamusmaksut peritään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa säädetyssä järjestyksessä. Lisäksi sakon täytäntöönpanosta

annetun lain 1 §:ään tulisi lisätä viittaukset ehdotetussa laissa mainittuihin seuraamusmaksuihin, kuten öljypäästömaksun osalta on tehty. Tällä hetkellä tämä sääntely puuttuu.

Jos täytäntöönpanoon sovelletaan sakon täytäntöönpanosta annettua lakia, täytäntöönpanon vanhentumisesta tulee säätää erikseen, koska mainitussa laissa ei ole saatavien vanhentumista koskevia säännöksiä eikä velan vanhentumisesta annetussa laissa ole tilanteeseen soveltuvia säännöksiä. Kyseinen vanhentumislaki ei oikeusministeriön näkemyksen mukaan sovellu tähän tilanteeseen (ks. laki sakon täytäntöönpanosta 8 §). Siksi maininta vanhentumislaista olisi syytä poistaa perusteluista (s. 77). Seuraamusmaksun täytäntöönpanon vanhentumisajaksi on Lainkirjoittajan oppaan mukaan perusteltua säätää viisi vuotta sen määräämistä koskevan lainvoimaisen päätöksen antamisesta. Tämä vastaa sakkorangaistukselle säädettyä vanhentumisaikaa (ks. LAKO 12.10.7).

Esityksen vaikutuksista ei käy ilmi, millaisia määriä ehdotettuja seuraamusmaksuja vuosittain määrätään. Esityksessä ei ole myöskään arvioitu Oikeusrekisterikeskukselle täytäntöönpanotehtävistä aiheutuvia kustannuksia. Tehtävä olisi keskukselle uusi. Nämä seikat tulee esityksen jatkovalmistelussa selvittää. Keskeistä olisi arvioida, kuinka suuri määrä uusia maksuja vuositasolla määrättäisiin ja millaiset kustannukset tästä Oikeusrekisterikeskukselle aiheutuu. Uuden tehtävän myötä Oikeusrekisterikeskuksen resursseista on asianmukaisesti huolehdittava.

2 Oikeus saada tietoja

Ehdotetun 7 b luvun 9 §:ssä säädettäisiin oikeudesta saada tietoja. Pykälän muotoilu vastaa olennaisilta osiltaan öljypäästöjä koskevaa voimassa olevan lain 3 luvun 9 §:ää. Pykälä ei ole muotoiltu tyyppillisen tietojenluovutussäännöksen muotoon. Viranomaisten välistä salassapidettävien tietojen luovutuksen sääntelyä koskee vakiintunut perustuslakivaliokunnan käytäntö.

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 tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, s. 6/II ja siinä viitatu lausunnot). Perustuslakivaliokunta on katsonut myös, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen

antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi. (PeVL 17/2016 vp ja siinä viitatu lausunnot)

Ehdotetussa muotoilussa huomiota kiinnittää se, että luovutusoikeuden kohteena olisi tietoja, joilla voi olla merkitystä päätettäessä rikkipäästömaksun määräämisestä. Kynnys tietojen luovuttamiselle on asetettu näin ollen alemmas kuin yllä kuvatussa perustuslakivaliokunnan käytännössä kuvattu ”jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellinen tai välttämätön” tieto. Muotoilu ei tältä osin vastaa perustuslakivaliokunnan käytännössä tietojenluovutussäntelyltä edellytettyä. Säntelyä tulisi täsmentää perustuslakivaliokunnan käytäntöä vastaavaksi. (ks. myös lainkirjoittajan opas 12.4.6) Tämä on erityisen tärkeää, jos luovutettavat tiedot voivat sisältää arkaluonteisia tietoja (ks. esim. PeVL 38/2016 vp).

Säännöskohtaisissa perusteluissa on rajattu tietojenluovutusoikeuden ulkopuolelle sellaiset esitutkinnassa esille tulleet tiedot, joihin ei julkisuuslain perusteella ulottuisi asianosaisjulkisuus. Rajausta ei kuitenkaan ole tehty säännösperusteisesti, vaan se ilmenee ainoastaan perusteluista. Lisäksi huomio kiinnittyy siihen, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdassa, mikä lienee lainkohta, jonka perusteella luovutettavat tiedot olisivat salassapidettäviä, suojataan asiakirjoja erityisesti ennen tiettyä ajankohtaa. Onko tarkoitus, että tietoja annetaan nimenomaan esitutkinnan aikana, jolloin kyseessä oleva salassapitoperuste soveltuisi? Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan salassapitoperusteen soveltumisen osalta huomio kiinnittyy myös siihen, että salassapitoperuste on vahinkoedellytyslausekkeellinen, eli tietyissä tapauksissa ko. asiakirjat voivat olla myös yleisöjulkisia. Lainkohdan mukaan näin on erityisesti silloin, jos on ilmeistä, että tiedon antamisesta ei aiheudu haittaa asian selvittämiseksi. Onko ehdotetussa säntelyssä näin ollen lainkaan tarpeen murtaa salassapitovelvoitetta viranomaisten välisessä tietojen luovutuksessa? Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että säännös koskee myös rajavartiolaitosta silloin, kun se toimii itse esitutkintaviranomaisena. Tietojen luovutuksesta salassapitosäännösten estämättä säädetään yleensä silloin, kun kyse on kahden eri viranomaisen välisestä salassapidettävän tiedon luovutuksesta. Kun on kyse saman viranomaisen sisällä tapahtuvasta tietojen käytöstä, ei ole tavallista säätää asiasta tietojenluovutussäännösten kautta.

Tietojenluovutusta koskevaa säntelyä ei ole käsitelty säätämisyjärjestysperusteluissa. Säätämisyjärjestysperusteluissa tulisi huomioida ehdotetun tietojenluovutussäntelyn merkitys perustuslain kannalta ja näin ollen yllä mainittu perustuslakivaliokunnan käytäntö.

3 Rikkipäästömaksua koskevista muutoksenhakusäännöksistä

Merenkulun ympäristönsuojelulakiin ehdotetun uuden 7 b luvun säännösten mukaan muutosta Rajavartiolaitoksen päätökseen rikkipäästömaksun määräämisestä haettaisiin merioikeudelta, jonka ratkaisuista voisi valittaa edelleen hovioikeuteen ja korkeimpaan oikeuteen. Muutoksenhaussa noudatettaisiin, mitä rikosasian käsittelystä säädetään.

Säntely perustuisi siihen, mitä voimassa olevan merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvussa säädetään menettelystä öljypäästömaksun määräämisestä koskevassa asiassa. Säntely on alun perin vuodelta 2005.

Ehdotettu muutoksenhakutie on epätavanomainen. Muutosta päätökseen hallinnollisen maksuseuraamuksen määräämisestä haetaan yleensä hallintovalitustietä. Tämä kanta on otettu myös rangaistusluonteisia hallinnollisia sanktioita koskevissa sääntelyperiaatteissa (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 52/2018: Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen).

Toisaalta ehdotuksen mukaiselle muutoksenhakutielle on esitetty useita painavia perusteita, kuten yhdenmukaisuus öljypäästömaksusta säädetyn kanssa. Perustuslakivaliokunta on hyväksynyt nyt ehdotettavaa vastaavan muutoksenhakutien öljypäästömaksua koskevassa lausunnossaan (PeVL 32/2005 vp). Oikeusministeriöllä ei siten ole huomautettavaa ehdotuksen mukaisesta muutoksenhakutiestä.

Oikeusministeriö tuo kuitenkin esiin seuraavat yksityiskohtaisemmat huomiot lakiehdotuksesta ja niiden perusteluista.

Eräät omaksutut ratkaisut ovat epätyypillisiä. Esimerkiksi neliportainen instanssijärjestys on oikeusjärjestyksessämme hyvin harvinainen. Sama koskee terminologiaa, kuten ilmaisuja ”jatkovalitus” ja ”valituksen tekijä”.

Ehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa esitetään perusteluna muutoksenhakutielle se, että määrättäessä samasta rikkipäästöstä sekä hallinnollinen että rikosoikeudellinen seuraamus jommassakummassa menettelyssä esille nousevat seikat, kuten kysymys näytön riittävydestä, saattavat vaikuttaa myös toisessa menettelyssä määrättävän seuraamuksen edellytyksiin. Keskinäinen vuorovaikutus on helpompaa, kun kummankin seuraamuksen tuomioistuinkäsittely tapahtuu yleisessä tuomioistuimessa (s. 74).

Oikeusministeriö pitää perusteluissa lausuttua ongelmallisena. Tuomioistuimen tulee perustaa ratkaisunsa siihen, mitä kussakin asiassa on erikseen näytetty. Tuomioistuin ei voi ottaa ratkaisussaan huomioon sitä, mitä tuomioistuimen ”keskinäisellä vuorovaikutuksella” on selvinnyt siitä, mitä jossakin toisessa oikeudenkäynnissä on käynyt ilmi.

Lisäksi lakiehdotuksen valmistelussa ei ole kaikin osin huomioitu öljypäästömaksun säätämisen jälkeistä oikeuskehitystä.

Ehdotuksen mukaan merenkulun ympäristönsuojelulain 7 b luvun 10 §:n 2 momentissa säädettäisiin, lain 3 luvun 10 §:n 2 momenttia vastaavasti, että merioikeus on päätösvaltainen merilain (674/1994)

21 luvun 1 §:n 3 momentissa tarkoitettussa kokoonpanossa. Viitattu pykälä on kumottu vuonna 2019 (862/2017). Merioikeuden asiantuntijajäsenistä säädetään nykyään merilain 21 luvun 2 §:ssä.

Ehdotuksen mukaan merenkulun ympäristönsuojelulain 7 b luvun 13 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että rikkipäästömaksun määräämistä koskevan asian käsittelystä hovioikeudessa ja muutoksenhausta korkeimpaan oikeuteen on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 26 ja 30 luvussa säädetään. Sääntely vastaisi lain 3 luvun 13 §:n 2 momenttia.

Hovioikeusmenettelyä on uudistettu vuonna 2011 lisäämällä oikeudenkäymiskaareen jatkokäsittelylupaa koskeva 25 a luku (650/2010). Ehdotuksen suhdetta jatkokäsittelylupajärjestelmään olisi jatkovalmistelussa aiheellista täsmentää. Jos rikkipäästömaksun määräämistä koskevat asiat jätettäisiin yleisesti noudatettavan jatkokäsittelylupajärjestelmän ulkopuolelle, kysymys olisi sellaisesta poikkeuksesta tavanomaiseen hovioikeusmenettelyyn, että ratkaisu tulisi perustella lakiehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa.

Merenkulun ympäristönsuojelulain 7 b luvun 12 §:n 1 momentin säännöskohtaisten perusteluiden (s. 76) mukaan asian selvittämisen kuten näytön hankkimisen osalta tulisivat sovellettaviksi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 8 §:stä ilmenevät periaatteet. Oikeudenkäymiskaaren 17 luku on kuitenkin uudistettu vuonna 2016 (732/2015), eikä sen 8 §:ssä enää säädetä näytön hankkimisesta. Nykyään todisteiden hankkimista koskee luvun 7 §.

Tähän liittyen oikeusministeriö tuo myös esiin, että ehdotetun pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa kerrotaan, että asian käsittelyssä merioikeudessa olisi soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäynnistä rikosasiassa säädetään (s. 76). Toisaalta samojen perusteluiden mukaan tuomioistuimella olisi muun muassa oikeutettu oma-aloitteisesti hankkimaan näyttöä siinä määrin kuin se katsotaan tarpeelliseksi.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 7 §:n mukaan asianosaisten on hankittava asiassa tarpeelliset todisteet. Tuomioistuimella saa omasta aloitteestaan päättää hankittavaksi todisteita riita-asiassa, jossa sovinto ei ole sallittu. Rikosasiassa tuomioistuimella saa hankkia näyttöä, jos se todennäköisesti ei tue syytettä. Tuomioistuimella on kuitenkin asian laadusta riippumatta oikeus hankkia omasta aloitteestaan asiantuntijalausunto.

Se, mitä ehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan merioikeuden oikeudesta hankkia oma-aloitteisesti näyttöä, ei siten ole täysin yhteensopiva sen lähtökohdan kanssa, että rikkipäästömaksun käsittelyssä noudatettaisiin rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyä.

Oikeusministeriö viittaa myös lakivaliokunnan mietintöön LaVM 21/2005 vp, jossa on öljypäästömaksua koskevan samansisältöisen perustelulausuman johdosta huomautettu, että merioikeuden ei tule oma-aloitteisesti ryhtyä hankkimaan maksun määräämistä tukevaa näyttöä, vaan tällaisen näytön esittäminen on kokonaisuudessaan Rajavartiolaitoksen vastuulla.

Ehdotuksen 7 b luvun 12 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa kerrotaan myös, että asia ratkaistaisiin merioikeudessa suullisessa ja välittömässä pääkäsittelyssä (s. 76). Pääkäsittelyltä edellytetään kuitenkin vakiintuneesti myös sitä, että se on keskitetty. Perusteluista ei ilmene, miksi merioikeuden pääkäsittelyn ei tulisi olla myös keskitetty.

Voimassa olevan lain 12 luvun 9 § ja 13 luvun 9 § sisältävät informatiiviset viittaukset öljypäästömaksua koskevaan erityissääntelyyn. Selvyyden vuoksi voisi olla aiheellista, että pykälissä säädettäisiin vastaavasti myös rikkipäästömaksusta. Voimassa olevan lain 13 luvun 8 §:ssä säädetään muutoksenhausta laissa tarkoitettuihin päätöksiin. Lainkohdassa ei ole mainittu poikkeuksena rikkipäästömaksua koskevaa päätöstä, vaikka siitä ehdotetaan säädettäväksi toisin.

Teknisenä yksityiskohtana oikeusministeriö tuo vielä esiin, ettei säädöskokoelman numeroa merkitä viitattaessa vuoden 1734 lain yhä voimassa oleviin kaariin, kuten oikeudenkäymiskaareen (ks. Lainkirjoittajan opas, luku 19.1.2; vrt. ehdotettu merenkulun ympäristönsuojelulain 7 b luvun 13 §:n 1 momentti).

Meriliikenteessä käytettävien polttoaineiden rikkipitoisuutta koskeva sääntely

Tähän voitte kirjoittaa lausuntonne meriliikenteessä käytettävien polttoaineiden rikkipitoisuutta koskevasta sääntelystä.

-

Alusten välisten haitallisten ja vaarallisten lastien ja jätteiden siirtojen ja polttoaineen toimitusten sääntely

Tähän voitte kirjoittaa lausuntonne alusten välisten haitallisten ja vaarallisten lastien ja jätteiden siirtojen ja polttoaineen toimitusten sääntelystä.

-

Painolastivesisääntelyn soveltuminen jäänmurtajiin

Tähän voitte kirjoittaa lausuntonne painolastivesisääntelyn soveltumisesta jäänmurtajiin.

-

Alusturvallisuuslakiin ehdotettavat muutokset

Tähän voitte kirjoittaa lausuntonne alusturvallisuuslakiin ehdotetuista muutoksista.

Alusturvallisuusrikkomus

Lakiehdotuksessa 2 ehdotetaan muutettavaksi aluksen teknisestä turvallisuudesta ja turvallisesta käytöstä annetun lain 91 §:ää. Alusturvallisuusrikkomus. Säännöksen nykyinen 12 kohta siirrettäisiin kumotun 11 kohdan tilalle. Kohta koskee lain 34 §:ssä säädetyn kiellon rikkomista. Lain 34 §:ssä säädetään aluksen muuttamisesta lastimerkin määräämisen jälkeen eli jos alukseen on lastimerkin määräämisen jälkeen tehty muutoksia, jotka voivat vaikuttaa aluksen varalaitaan, alusta ei saa käyttää ennen kuin laivanisäntä tai hänen edustajansa on tehnyt muutoksesta ilmoituksen Liikenne- ja viestintävirastolle tai sen valtuuttamalle hyväksytylle luokituslaitokselle ja kun alukselle on määrätty uusi varalaita.

Voimassa oleva 12 kohta eli uusi 11 kohta on pitkälle ns. blankosäännös, johon perustuslakivaliokunnan käytännössä on suhtauduttu varauksellisesti. Säännökseen tulisi siinä jo nykyään olevan pykäläviittauksen lisäksi lisätä lyhyt kuvaus rangaistavasta, viitatussa 34 §:ssä kielletyksi säädetystä menettelystä.

Muita huomioita

Alusturvallisuuslain 34 c §:n 1 ja 2 momenttien suhde ei ole aivan selvä. Myös kausiluonteinen enintään kuuden kuukauden liikennöintijakso on ”lyhyempi ajanjakso” kuin ympärivuotinen liikennöinti.

Alusrekisterilakiin ehdotettavat muutokset

Tähän voitte kirjoittaa lausuntonne alusrekisterilakiin ehdotetuista muutoksista.

Alusrekisterilaki

Alusrekisterilakiin (512/1993) esitetään muutosta, jolla normaaliolojen häiriötilanteissa tai yhteiskunnan muissa poikkeuksellisissa tilanteissa mahdollistetaan jäljennöksen esittäminen saantoasiakirjasta tarpeellisena selvityksenä oman saannon laillisuudesta. Tulevien kriisitilanteiden ja rajoitusten ennakoimiseksi olisi varmistettava alusten rekisteröinti saumattomasti ja alusten pysyminen liikenteessä. Lakiin ehdotetaan myös lisättäväksi rekisteriviranomaisen oikeus/velvollisuus poistaa alus rekisteristä, mikäli aluksen omistaja ei ole esittänyt alkuperäistä saantoasiakirjaa kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun omistusoikeuden kirjaamista rekisteriin olisi ollut haettava. Ehdotus näyttäisi olevan lähes vastaava kuin määräaikaiseksi tarkoitettussa ehdotuksessa HE 62/2020 vp (tuolloin uusi 20 a §).

Ehdotuksessa todetaan useasti, että muutos vähentäisi toimijoiden hallinnollista taakkaa, muun muassa koska saantoasiakirjan voisi toimittaa jäljennöksenä myös sähköisesti. Toisaalta vaikutusarvioinnissa todetaan, ettei muutoksen arvioida vaikuttavan merkittävästi yritysten

hallinnolliseen taakkaan tai kustannuksiin, koska varsinainen velvoite pysyisi ennallaan. Tässä on ristiriitaa.

Varsinainen velvoite pysyisi ennallaan, mutta ehdotettu muutos toisi ehdotuksen mukaan joustavuutta rekisteröintiin (20 §). Oikeusministeriö pitää tavoitetta sinänsä hyväksyttävänä, mutta toteaa, että järjestely on jossain määrin erikoinen sääntelyn kuitenkin edelleen edellyttäessä alkuperäisen saantoasiakirjan esittämistä. Ilmeisesti saanto merkittäisiin rekisteriin jäljennöksen perusteella, mutta ei kuitenkaan mitenkään ehdollisena. Rekisterimerkintää koskeva kolmen kuukauden ”välitila” on ongelmallinen ja väliaikaisesti tarkoitetun sääntelyratkaisun tarkoituksenmukaisuus ei vaikuta aivan selvältä.

Ymmärrettävästi tällä hetkellä ”normaaliolojen häiriötilanteilla” tarkoitetaan esimerkiksi käynnissä olevan pandemian kaltaista tilannetta, mutta miten häiriötilanne muutoin määriteltäisiin/todettaisiin ja olisiko rekisteriviranomainen se taho, joka arvioisi, missä tilanteissa jäljennös voidaan esittää? Harkintavalta edellyttää oikeusministeriön näkemyksen mukaan vielä täsmentämistä. Lisäksi oikeusministeriö muistuttaa, että viranomaisella on velvollisuus järjestää asiointimahdollisuudet toimipisteissään myös poikkeuksellisissa oloissa ja kuluvanakin vuonna posti on kulkenut poikkeuksellisista oloista huolimatta.

Esityksessä tulisi myös vielä täsmentää sitä, onko rekisteristä poistaminen viranomaisen oikeus vai velvollisuus. Ehdotuksen perusteluissa puhutaan jossain kohdin myös oikeudesta, vaikka uusi 2 momentti on kirjoitettu velvoittavaan muotoon (”on poistettava”). Jos 31 §:ssä säädetään ehdotuksen mukaisesti sekä oikeudesta että velvollisuudesta vailla harkintavaltaa poistaa alus rekisteristä, oikeusministeriö ehdottaa, että pykälän otsikko olisi ehdotetun sijaan esimerkiksi ”Aluksen poistaminen rekisteristä”.

Kuulemisen osalta oikeusministeriö muistuttaa, että asianosaisen kuulemisesta on säännökset hallintolaissa. Yleislain kanssa päällekkäistä sääntelyä on syytä välttää.

Turvatoimilakiin ehdotettavat muutokset

Tähän voitte kirjoittaa lausuntonne turvatoimilakiin ehdotetuista muutoksista.

Julkisen tehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (turvatoimilaki)

Eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetun lain (485/2004) 4 a §:ä esitetään muutettavaksi siten, että sen väliaikainen voimassaoloaika muutetaan pysyväksi. Ehdotetulla muutoksella Liikenne- ja viestintävirasto valtuutettaisiin antamaan hyväksymälleen luokituslaitokselle mahdollisuus suorittaa lain ja turvatoimiasetuksen vaatima aluksen turvatarkastus ja myöntää alukselle kansainvälinen turvatodistus myös lain nykyisen 4 a §:n voimassaoloajan päättymisen (31.12.2020) jälkeen. Katsastuksen voisi suorittaa toimija, joka on jo valmiiksi paikan päällä aluksen sijainti-valtiossa. Luokituslaitoksilla on laaja kansainvälinen verkosto.

Väliaikaista muutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 62/2020 vp) todetaan, että Euroopan unionin lainsäädäntö (turvatoimiasetus) mahdollistaa tehtävän siirtämisen luokituslaitoksille, joten ehdotettu poikkeus on unionilainsäädännön mukainen. Liikenne- ja viestintävirasto vastaa

luokituslaitosten valvonnasta ja tehtävässä luokituslaitoksia koskisivat samat hyvän hallinnon vaatimukset kuin viranomaisia.

Oikeusministeriö pitää ehdotukseen tehtyä lisäystä virkavastuuta koskien tärkeänä. Tähän seikkaan oikeusministeriö oli kiinnittänyt väliaikaiseksi tarkoitettua säännöstä koskien aikaisemmin huomiota. Ehdotusta ja sen tarkoituksenmukaisuutta on arvioitu asianmukaisesti sääätämisperusteluissa, eikä oikeusministeriöllä ole siihen huomautettavaa. Jossakin kohti esitystä voisi olla hyvä informatiivisesti todeta se, mitä hyväksytty luokituslaitos tarkoittaa ja missä niistä säädetään varsinkin, kun säännökset siitä ovat toisessa laissa. Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että julkisuuslaki tulee sovellettavaksi vain silloin, jos kyse on julkisen vallan käytöstä.

Laivavarustelakiin ehdotettavat muutokset

Tähän voitte kirjoittaa lausuntonne laivavarustelakiin ehdotetuista muutoksista.

-

Suurpää Helka
OM

Tarkka Anna-Stiina
OM