

Lausunto

26.9.2022

VN/17306/2022
VN/17306/2022-OM-9

Liikenne- ja viestintäministeriö

Oikeusministeriön lausunto

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi alusturvallisuuden valvonnasta annetun lain (370/1995), laivaväestä ja aluksen turvallisuusjohtamisesta annetun lain (1687/2009) sekä liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) muuttamisesta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan lakeihin tehtäväksi muutosviittauksia EU-lainsäädäntöön, muutos maanteiden henkilö- ja tavaraliikenneluvan haltijan riskiluokittamissääntelyyn liittyen, lisäys ilman kuljettajaa vuokrattujen ajoneuvojen käyttämisestä maanteiden tavaraliikenteessä koskevaan sääntelyyn, lisäys sääntelyyn liikenteessä käytettävän ajoneuvon väärän rekisteröinnin tuomitavuudesta, sekä säädettäväksi uusia asetuksen- ja määräyksenantovaltuuksia. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Lainsäädäntövallan delegointi

1.

Liikenteen palveluista annettuun lakiin (3. lakiehdotus) ehdotetaan lisättäväksi uusi 97 a §, joka sisältäisi Liikenne- ja viestintävirastolle osoitetun määräyksenantovaltuuden. Sen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto antaisi tarkemmat määräykset 97 §:n 2 kohdassa määriteltujen kotimaanliikenteen liikennealueiden rajoista. Oikeusministeriö toteaa, että em. 97 §:n 2 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi muotoon: ”2) merenkulkijoiden vähimmäiskoulutusdirektiivillä merenkulkijoiden vähimmäiskoulutuksesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä (EU) 2022/993;”. Tämä on viittaus direktiiviin, eikä sen voi ymmärtää sisältävän perussäännöstä kotimaanliikenteen liikennealueiden rajoista. Sen sijaan voimassa olevan lain 97 §:n 18 kohdassa säädetään kotimaanliikenteen liikennealueista.

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräyksiä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Ehdotetun 97 a §:n säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan vastaavaan määräyksenantovaltuuteen laivaväestä ja aluksen turvallisuusjohtamisesta annetun lain (1687/2009) 33 §:ssä sekä aluksen teknisestä turvallisuudesta ja turvallisesta käytöstä annetun lain (1686/2009) 82 §:ssä.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetun 97 a §:n myötä kolmessa eri laissa olisi samaa asiaa tarkoittava Liikenne- ja viestintäviraston määräyksenantovaltuus ja kaikissa kolmessa laissa on myös jo tällä hetkellä samansisältöinen määritelmäsäännös siitä, mitä tarkoitetaan kotimaanliikenteen liikennealueilla. Ehdotettu säännös ei siis sinänsä vaikuttaisi muuttavan oikeustilaa sen osalta, että Liikenne- ja viestintävirastolla jo on ko. määräyksenantovaltuus. Oikeusministeriön mielestä kuitenkin samansisältöisen sääntelyn toistamista eri laeissa jopa kolmeen kertaan tulisi pyrkiä välttämään ja sääntelyä tulisi vastaisuudessa kehittää siihen suuntaan, että tällaisilta toistoilta vältyttäisiin.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

2.

Liikenteen palveluista annettuun lakiin (3. lakiehdotus) ehdotetaan lisättäväksi uusi 102 §:n 2 momentti, joka sisältäisi sekä asetuksenantovaltuuden että määräysenantovaltuuden. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä vuokraveneen kuljettajankirjaa koskevista vaatimuksista. Liikenne- ja viestintävirasto voisi antaa tarkempia määräyksiä vaatimusten täyttämistä ja hyväksymismenettelystä. Kumpaakaan valtuutta ei juurikaan esitysluonnoksessa tarkemmin perustella. Lain 102 §:n 1 momentissa (jota myös osittain ehdotetaan muutettavaksi), joka on valtuuksia koskeva perussäännös, säädetään että miehitettynä vuokratun vuokraveneen kuljettajalla on oltava vuokraveneen kuljettajankirja tai muu kansipäällystön kirja, jos venettä käytetään vesiliikenneläin (782/2019) 2 §:n 1 momentin mukaan tulonhankkimistarkoituksessa korvausta vastaan. Lisäksi, jos miehitettynä vuokratun vuokraveneen kuljettaja toimii vuokraveneen kuljettajana kansainvälisessä liikenteessä, hänellä on oltava vuokraveneen kuljettajankirjan tai muun kansipäällystön kirjan lisäksi kansainvälinen huviveneenkuljettajankirja.

Oikeusministeriö toteaa, että lain 102 §:n 1 momentissa oleva sääntely vaatimuksista on sängen niukkaa (lähinnä säädetään, että kuljettajankirja on oltava), jolloin asetuksenantovaltuuden ja määräysenantovaltuuden varaan jäisi sen määrittely, mitä vaatimuksilla tarkoitettaisiin. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota perussäännöksen väljyyteen (esim. PeVL 27/2010 vp, s. 4) ja pitänyt perussäännöksen täsmentämistä välttämättömänä, jottei velvoitteesta säätäminen jää käytännössä pelkästään asetuksen varaan.

Oikeusministeriön mielestä, kun kyse on veneen kuljettajaan kohdistuvasta velvoitteesta, olisi perusteltua säätää kuljettajankirjaa koskevista vaatimuksista tarkemmin lain tasolla.

Liikenne- ja viestintävirastolle ehdotetun määräysenantovallan osalta esitysluonnoksen perusteissa todetaan (s. 23), että määräysenantovaltuus rajoittuisi teknisiin seikkoihin. Kuitenkaan ehdotetun sääntelyn sanamuodossa määräysenantovaltuutta ei ole rajattu ”teknisiin seikkoihin”. Määräysenantovaltuuden erityinen syy vaikuttaisi perustelujen valossa (s. 23) olevan se, että kyse on sääntelyn kohteen yksityiskohtaisesta teknisestä luonteesta ja sääntelyn edellyttämästä erityisestä asiantuntemuksesta.

Oikeusministeriö toteaa, että viranomaisen määräysenantovaltuus soveltuu lähtökohtaisesti huonosti sellaiseen sääntelyyn, jossa on kyse yksilöä koskevien vaatimusten täyttämistä ja hyväksymismenettelystä. Sekä perustuslain 80 §:n 2 momentin perusteella että perustuslakivaliokunnan kannan mukaan viranomaista ei saa valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä, jos sääntelyn asiallinen merkitys edellyttää, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella (esim. PeVL 42/2018 vp, s. 4). Muiden viranomaisten norminantovalta on perustuslain näkökulmasta poikkeuksellista (PeVM 10/1998 vp, s. 23/II). Nyt ehdotettu Liikenne- ja viestintäviraston määräysenantovaltuus ei näin ollen vaikuta perustellulta ja vaatimusten täyttämistä ja hyväksymismenettelystä annettavan sääntelyn tulisi olla vähintään asetustasoista sääntelyä (valtioneuvoston asetus), kuitenkin niin, että lain tasolla on riittävä perussääntely.

3.

Lausuntopyynnössä on hallituksen esitysluonnoksen lisäksi luonnos valtioneuvoston asetukseksi aluksen miehityksestä ja laivaväen pätevytydestä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta. Asetusta muutettaisiin mm. niin, että siinä olevaa kuljettajankirjan myöntämisedellytyksiä koskevaa sääntelyä olisi vastaisuudessa tarkoitus antaa Liikenne- ja viestintäministeriön määräyksellä. Oikeusministeriö viittaa juuri edellä todettuun siitä, että viranomaisen määräysenantovaltuus soveltuu lähtökohtaisesti huonosti – sekä perustuslain että perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa – sellaiseen sääntelyyn, jossa on kyse yksilöä koskevien vaatimusten täyttämistä ja hyväksymismenettelystä.

Viittaaminen direktiiviin

Esitysluonnoksessa ehdotetaan alusturvallisuuden valvonnasta annetun lain (1. lakiehdotus) 23 §:n 4 kohtaa muutettavaksi direktiiviin viittauksen osalta siten, että Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/25/EY sijasta viitattaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (EU) 2022/993. Oikeusministeriö pitää sinänsä ymmärrettävänä, että voimassa olevassa laissa olevia vanhentuneita viittauksia päivitetään. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tietyin reunaehdoin mahdollisena sääntelyä, jossa laintasolla viitataan teknisluonteisten ja yksityiskohtaisten vaatimusten osalta suoraan direktiivin säännöksiin. Kyse on tuolloin ollut varsin teknisluonteisesta ja yksityiskohtaisesta direktiivisääntelystä, joka on kohdistunut rajalliseen joukkoon ammattimaisia toimijoita, ja siitä, ettei jäsenvaltiolla ole sääntelyn aineellisen sisällön osalta kansallista liikkumavaraa (PeVL 5/2013 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin korostanut, että viittaustekniikan käyttämistä direktiivin täytäntöönpanossa tulee pääsääntöisesti välttää (PeVL 34/2022 vp, s. 3). Nyt ehdotettu muutos kohdistuisi laivaväen pätevyysvaatimukseen, jolloin lienee lähtökohtaisesti kyse rajallisesta joukosta ammattimaisia toimijoita. Oikeusministeriö haluaa kuitenkin kiinnittää valmistelevan ministeriön huomiota em. seikkoihin ja pitää perusteltuna, että viitatus perustuslakivaliokunnan tulkinnan valossa arvioitaisiin myös nyt ehdotettua sääntelyä esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa.

Direktiiviin viitataan myös 3. lakiehdotuksen (laki liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta) 13 §:ssä, 17 §:ssä ja 262 a §:ssä. Paitsi em. huomioon direktiiviin viittaamisen osalta, oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että 13 §:ään luonnostellut muutokset muodostavat luettavuudeltaan vaikeasti hallittavan kokonaisuuden, ainakin voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna.

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kuuleminen säädösvalmistelussa

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kuulemisesta säädösvalmistelussa maakunnalle erityisen tärkeästä laista säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991), *itsehallintolaki*, 28 §:n 2 momentissa. Itsehallintolaki on perustuslaintasoinen laki.

Eduskunnan oikeusasiamies on aikoinaan linjannut, miten maakunnan hallituksen kuulemisesta huolehditaan tavalla, joka on itsehallintolain 28 §:n 2 momentin mukainen. Oikeusasiamiehen ratkaisu (päätös 14.4.2011, Dnro 503/4/09) on huomioitu oikeusministeriön ohjeissa ministeriöiden valmistelijoille Ahvenanmaan asemasta säädösvalmistelussa ja EU-asioiden valmistelussa (Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 8/2012, mm. s. 28-31).

Ohjeistuksen mukaan ministeriö ei vapaudu itsehallintolain 28 §:n 2 momentista säädetystä kuulemisvelvoitteestaan säädösasiassa, joka on maakunnalle erityisen tärkeä, jollei ruotsiksi laadittuun lausuntopyyntöön ole liitetty luonnosta hallituksen esitykseksi, joka on kokonaisuudessaan käännettynä ruotsiksi.

Sitä vastoin, jos itsehallintolain 28 §:n 2 momentissa tarkoitettu kuulemiskynnys ei ylity, mikä on tilanne, jos valmistettava laki ei ole erityisen tärkeä maakunnalle, voidaan menetellä siten kuin on liikenne- ja viestintäministeriön lainsäädäntöhankkeen lausuntovaiheessa menetelty. Tämä tarkoittaa, että vain esitysluonnoksen pääasiallinen sisältö tai muu riittävä tiivistelmä siitä sekä lakiehdotus voidaan toimittaa maakunnan hallitukselle lausuntopyynnön liitteinä käännettynä ruotsiksi. Tätä tulisi edeltää vuoropuhelu maakunnan kanssa.

Oikeusasiamies on myös katsonut, että kaikilla lausuntoa antavilla tahoilla tulee olla yhtä pitkä lausuntoaika (päätös 26.6.2008, Dnro 3433/2/09). Jos lausuntopyynnön pohjana oleva ruotsinkielinen lakiesitysluonnos valmistuu suomenkielistä myöhemmin, tulisi tämä ottaa huomioon asetettaessa määräaikoja lausunnon antamiselle.

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu LVM Liikenne- ja viestintäministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikkö Pekka Timonen
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
Ministerin erityisavustaja Anita Westerholm

VN/17306/2022-OM-9

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: