

Lainvalmisteluosasto

OM 98/43/2017

2.6.2017

Liikenne- ja viestintäministeriölle

Viite: Lausuntopyyntö 8.5.2017 (LVM/1832/03/2016)

## Vesiliikennelain kokonaisuudistusta koskeva arviomuistio

### Sisällys

1	Johdanto .....	1
2	Arvioinnin lähtökohtia .....	2
2.1	Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset .....	2
2.2	Kriminalisointiperiaatteet .....	3
3	Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate .....	3
4	Säädöstaso .....	4
5	Säätelyn yksityiskohdista .....	5
5.1	Alusten varusteet .....	5
5.2	Aluksen päällikkö .....	6
5.3	Nopeusrajoitukset .....	6
5.4	Vesiliikennejuopumuksen promilleraja .....	6
6	Lopuksi .....	7

### 1 Johdanto

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa vesiliikennelain kokonaisuudistusta koskevasta arviomuistiosta. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Oikeusministeriö kannattaa uudistukselle ehdotettuja tavoitteita eli sääntelyn ajanmukaistamista, viranomaisten tehtävien selkeyttämistä, sääntelyn sujuvoittamista eli norminpurkua, jakamistalouden ja automaation mahdollistamista sekä vesiliikenteen turvallisuuden kehittämistä.

Oikeusministeriö esittää lausunnossaan näkökohtia lähinnä uudistuksessa noudatettavista periaatteista, arviointiperusteista ja lähtökohdista. Sääntelytarpeiden yksityiskohtainen arviointi on tehtävä liikenne- ja viestintäministeriössä osana hankkeen perusvalmistelua, tarvittaessa yhteistyössä muiden toimivaltaisten ministeriöiden kanssa.

J:\OM92xx\LAVO\RPY\HENKILÖT\Hinkkanen\Lausunnot\lvm\_vesiliikennelaki\_arviomuistio.docx

**Käyntiosoite**  
Eteläesplanadi 10  
HELSINKI

**Postiosoite**  
PL 25  
00023 VALTIONEUVOSTO

**Puhelin**  
02951 6001

**Faksi**  
09 1606 7730

**Sähköpostiosoite**  
oikeusministerio@om.fi

## 2 Arvioinnin lähtökohtia

### 2.1 Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset

Oikeusministeriö kiinnittää liikenne- ja viestintäministeriön huomiota siihen, että vesiliikenneturvallisuutta koskeva sääntely saattaa sisältää elementtejä, jotka merkitsevät perusoikeuksien rajoittamista.

Esimerkiksi vuokraveneitä koskevat säännökset voivat olla merkityksellisiä elinkeinovapauden kannalta. Alusten käyttöä, turvallisuusvarusteita ja niiden käyttöä koskeva sääntely voi olla merkityksellistä esimerkiksi omaisuudensuojan tai liikkumisvapauden kannalta. Jos omistusoikeuteen kuuluvia oikeuksia kuten omistajan oikeutta hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuutta haluamallaan tavalla vähennetään tai rajoitetaan, puututaan samalla omaisuudensuojaan, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine sinänsä säilyisikin koskemattomana haltijallaan (ks. HE 309/1993 vp, s. 62).

Perustuslakivaliokunta on johtanut perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta *perusoikeuksien rajoittamista koskevia yleisiä vaatimuksia* (ks. PeVM 25/1994 vp ja Lainkirjoittajan opas jakso 4.1.13, lainkirjoittaja.finlex.fi). Vesiliikennettä koskevan sääntelyn kannalta olennaisia ovat ennen kaikkea täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, hyväksyttävyyssvaatimus ja suhteellisuusvaatimus.

Perusoikeusrajoituksen tulee olla laissa *tarkkarajainen ja riittävän täsmällisesti määritelty*. Rajoituksen olennaisen sisällön tulee ilmetä laista, ja laissa käytettyjen ilmaisujen ja sanontojen tulee olla täsmällisiä. Rikosoikeudelliseen sääntelyyn liittyy lisäksi erityinen täsmällisyysvaatimus, joka on osa perustuslain 8 §:ssä säädettyä rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta.

Perusteen, jolla perusoikeutta rajoitetaan, tulee olla perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta *hyväksyttävä*. Vesiliikenteessä perusteet liittyvät ennen kaikkea hengen ja terveyden sekä ympäristön suojeluun, mikä ei pääsääntöisesti aiheuttane ongelmia. Perusteen hyväksyttävyyden lisäksi rajoitussääntelyn tulee kuitenkin olla myös *painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa* (esim. PeVL 45/2014 vp, s. 7). Perusoikeuksia ei pidä rajoittaa tarpeettomasti tai vain varmuuden vuoksi, vaikka käsillä olisikin sinänsä hyväksyttävä rajoitusperuste.

Perusoikeusrajoitusten tulee myös olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, *jos tavoite ei ole saavutettavissa*.

*sa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin.* Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.

## 2.2 Kriminalisointiperiaatteet

Koska vesiliikennettä koskevien säännösten rikkominen on yleensä säädetty rangaistavaksi, ovat perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten lisäksi merkityksellisiä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin tukeutuvat, rikosoikeudellisten säännösten valmistelussa vakiintuneet yleiset kriminalisointiperiaatteet (mm. rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, oikeushyvien suojelun periaate/hyväksyttävyyysvaatimus ja näihin liittyvä symbolisen rikosoikeuden kieltäminen, suhteellisuusvaatimus, ultima ratio -periaate, hyöty—haitta-punninnan periaate; ks. esimerkiksi PeVL 23/1997 vp).

Kriminalisointiperiaatteiden osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että kriminalisoinnin on oltava ennaltaehkäisevä eli rangaistussäännöksen on voitava perustellusti olettaa vaikuttavan tarkoitetulla tavalla (esim. LaVL 9/2004 vp). Ei ole perusteltua säätää esimerkiksi rangaistussäännöksiä, joihin voidaan jo ennakolta arvioida liittyvän ylivoimaisia valvonta- tai näyttöongelmia taikka jotka olisivat luonteeltaan lähinnä symbolisia.

## 3 Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Muistion mukaan vesillä liikkujan käyttäytymiseen kohdistuvaa, sanktioitua sääntelyä sisältyy myös eräisiin asetuksiin, mikä ei vastaa nykyainsäädännön vaatimuksia (s. 4).

Oikeusministeriö toteaa, että perustuslain 8 §:n rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevan säännöksen mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Ilmaisulla "laissa" viitataan nimenomaan eduskuntalakiin (ks. HE 309/1993 vp, HM 6 a §:n yksityiskohtaiset perustelut). Asetuksiin sisältyvät rangaistussäännökset ovat siten ristiriidassa perustuslain kanssa, eikä niitä voida soveltaa tuomioistuimissa tai muissakaan viranomaisissa.

Osa rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta ovat myös ns. blankorangaistussäännöksiä koskevat vaatimukset. Perustuslakivaliokunnan mukaan näiden osalta tavoitteena tulee olla, että rangaistussäännösten valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset ovat kirjoitetut rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella, nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen

rangaistavuus ja kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettusta teosta (ks. esimerkiksi PeVM 25/1994 vp).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi voimassa oleva vesiliikennelain 24 §:n 1 momentin rangaistussäännös, jonka mukaan rangaistaan sitä, "[j]oka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä", ei täytä blankorangaistussäännöksille asetettuja vaatimuksia.

Merilain rangaistussäännösten soveltamista koskevan oikeustapauksen (KKO 2010:79) osalta oikeusministeriö huomauttaa, että tapauksessa ei ollut esitetty vaihtoehtoja syytettä, kuten korkein oikeuskin toteaa (kohta 13: "kun vaihtoehtoja syytettä ei ole esitetty"). Meriteiden sääntöjen rikkominen on rangaistavaa liikenneturvallisuuden vaarantamisena (RL 23:1.2 1 k).

#### 4 Säädöstaso

Muistiossa tarkastellaan myös säädöstasoon liittyviä kysymyksiä.

Sen lisäksi, mitä edellä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kohdalla todetaan asetuksiin sisältyvistä rangaistussäännöksistä, oikeusministeriö viittaa Lainkirjoittajan oppaan lukuun 13 (ks. lainkirjoittaja.finlex.fi). Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Asetuksen antaminen edellyttää, että tarvittavat perussäännökset ovat laissa ja että laissa on asianmukainen valtuutussäännös. Lain alaan kuuluvista asioista voidaan antaa ainoastaan tarkempia säännöksiä.

Oikeusministeriö toteaa, että osana tätä tai muuta lainvalmisteluhanketta olisi hyvä arvioida muun muassa meriteiden sääntöjen kansallista voimaansaattamista koskevan säädöksen (30/1977) ja sisävesisääntöjen (252/1978) säädöstasoa. Siltä osin kuin on kyse yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista, tulee voimaansaattamissäännös ja sisävesisääntöihin sisältyvät lain alaan kuuluvat normit nostaa lain tasolle.

## 5 Sääntelyn yksityiskohdista

### 5.1 Alusten varusteet

Vesiliikennettä koskevaa lainsäädäntöä uudistettaessa sekä voimassa olevia että mahdollisia uusia rajoituksia on siis arvioitava edellä kuvattujen rajoitusedellytysten ja periaatteiden näkökulmasta.

Alusten varusteita (ml. vuokraveneet) koskevan sääntelyn osalta on ensinnäkin tarkasteltava, kyetäänkö sääntelyllä tosiasiallisesti ehkäisemään esimerkiksi kuolemia tai loukkaantumisia. Toisaalta on muun muassa selvitettävä, onko tavoite saavutettavissa perusoikeuksiin vähemmän puuttuvin keinoin.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan analyysissa merkityksellinen on se arviomuistiostakin ilmenevä havainto, jonka mukaan kuolemaan johtaneet vesiliikenneonnettomuudet tapahtuvat pääsääntöisesti pienillä aluksilla, sisävesillä, lähellä rantaa ja aluksen kuljettajan tai päällikön ollessa voimakkaasti päihtynyt. Suuremmilla aluksilla ja merialueilla kuolemaan johtaneet onnettomuudet ovat harvinaisia. Veneilijöitä ei huku merialueella välttämättä vuosittain yhtään (s. 21). Muistiosta ilmenevät tiedot eivät siten viittaa siihen, että onnettomuuksia olisi mahdollista olennaisesti ehkäistä esimerkiksi kiristämällä merikarttoja, katsastusta, vakuuttamista, sammuttimia, koulutusta tai hätämerkinantovälineitä koskevia vaatimuksia.

Suhteellisuusvaatimuksen osalta voidaan kysyä muun muassa, onko kaikkien veneilijöiden toimintaan tarpeen puuttua muutoksella, jolla pyritään vaikuttamaan verrattain rajoitetun henkilöpiirin toimintaan (esim. pelastusliivien käyttöpakko purjealusten sisätiloissa vs. pienillä soutuveneillä tapahtuvat kuolemaan johtaneet onnettomuudet).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että varusteiden osalta ainoa lainsäädännöllinen vaihtoehto ei ole varusteiden säätäminen pakolliseksi, vaan veneilijöitä voidaan kannustaa turvalliseen toimintaan muilla lainsäädäntötoimilla.

Tältä osin oikeusministeriö ehdottaa harkittavaksi, että liikenne- ja viestintäministeriössä arviotaisiin myös alusten turvallisuusvarusteisiin liittyviä radiolupia, taajuusmaksuja, pätevyystutkintoja ja -todistuksia koskevaa sääntelyä. Jos veneilijöitä halutaan kannustaa hankkimaan radioteitse toimivia hätämerkinantovälineitä (esimerkiksi EPIRB-hätälähetin tai VHF/DSC) tai muita turvallisuusvarusteita (esimerkiksi tutka, AIS-lähetin), onko hallussapitoa ja käyttöä tarpeen rajoittaa verrattain raskaalla lupamenettelyllä? Voimassa olevan lainsäädännön mukaan jo EPIRB-

hätälähtetimen hallussapito edellyttää radiolupaa, jonka myöntäminen puolestaan edellyttää meriradioliikenteen pätevyystodistusta.

## 5.2 Aluksen päällikkö

Aluksen päällikköä koskevan sääntelyn osalta oikeusministeriö kiinnittää liikenne- ja viestintäministeriön huomiota vesiliikennettä koskevassa keskustelussa esiintyvään retoriikkaan, jonka mukaan päällikön vastuun tulisi olla "jakamaton".

Oikeusministeriön käsityksen mukaan päällikön vastuuta koskeva sääntelyn tavoitteena olisi päinvastoin varmistaa, että oikeudellinen vastuu jakautuu ja voidaan kohdistaa kaikille asiaankuuluville henkilöille.

Esimerkiksi rangaistusäännöksiä ei tule rajoittaa koskemaan vain aluksen kuljettajaa tai päällikköä, vaan tekijäpiirin tulee olla riittävän laaja (esim. RL 23:1.2 1 k: "ollessaan vastuussa aluksen ohjailusta tai aluksen kulun turvallisuuteen olennaisesti vaikuttavassa tehtävässä").

Päällikköä koskeva sääntely voi kuitenkin olla tarpeellista esimerkiksi (uusien) velvollisuuksien kohdentamisen näkökulmasta. Tällainen voisi olla esimerkiksi muistiossa ehdotettu velvollisuus huolehtia siitä, että kaikilla aluksissa olevilla on kelluntapukine puettuna olosuhteiden niin vaatiessa (s. 30—31).

## 5.3 Nopeusrajoitukset

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vesiliikenteessä on nykyään käytössä runsaasti erisuuruisia nopeusrajoituksia (muun muassa 5 km/h, 6 km/h, 7 km/h, 7,4 km/h, 8 km/h, 9 km/h, 9,26 km/h, 10 km/h, 11 km/h, 15 km/h, 20 km/h ja 22,2 km/h). Voidaan kysyä, onko liikenteen ohjauksessa todella tarvetta näin hienojakoiseen erotteluun.

## 5.4 Vesiliikennejuopumuksen promilleraja

Kysymyksessä 11 kysytään vesiliikennejuopumuksen promillerajan merkityksestä veneilyn turvallisuuden kannalta. Kysymyksessä 1 tiedustellaan, miten hanke tulisi rajata.

Oikeusministeriö toteaa, että vesiliikennejuopumukseen liittyvää sääntelyä tarkasteltiin laajasti oikeusministeriön johdolla toimineessa työryhmässä (OMML 16/2011, Vesiliikennejuopumuksen promilleraja). Mietinnön johdosta annettiin hallituksen esitys 16/2012 vp, jolla promillerajaa alennettiin ammattimaisessa vesiliikenteessä.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan hallituksen esityksessä ja työryhmän mietinnössä esitetyt johtopäätökset ovat edelleen ajankohtaisia. Pitkällä aikavälillä vesiliikenteen turvallisuustilanne on merkittävästi parantunut (ks. arviomuistion s. 25) ja suurimmassa osassa kuolemantapauksista on kysymys selvästi rangaistavuuden rajan ylittäneestä vahvasta humalatilasta.

Turvallisuustilanteen kehitys ei viittaa tarpeeseen tarkistaa vesiliikennejuopumusta koskevaa sääntelyä. Joka tapauksessa oikeusministeriö katsoo, että promillerajaan liittyviä kysymyksiä ei ole tarkoituksenmukaista tarkastella tämän hankkeen yhteydessä.

## 6 Lopuksi

Oikeusministeriö muistuttaa Lausuntopalvelu.fi-sivustosta ja suosittelee, että myös liikenne- ja viestintäministeriö käyttäisi palvelua lausuntoja vastaisuudessa pyytäessään.

Lisätietoja lausunnosta antaa Ville Hinkkanen, puh. 02951 50165, ville.hinkkanen@om.fi.

Ylijohtaja



Sami Manninen

Lainsäädäntöneuvos



Ville Hinkkanen