

Asia: VN/8452/2021

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laeiksi alusliikennepalvelulain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi alusliikennepalvelulain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi alusliikennepalvelulain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Alusliikennepalvelulaki

1.

Ehdotetun 13 c §:n 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto tunnustaisi ulkomailla myönnetyt alusliikenneohjaajan pätevyydet Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti. Pykälän 2 momentin mukaan ammatissa toimimisen edellytyksenä olisi sellainen kielitaito, jota tarvitaan toimen harjoittamiseksi Suomessa.

Pykälän 1 momentin osalta huomioitavaa on, että säännös määrittäisi hyvin väljästi, että alusliikenneohjaajan pätevyys tunnustettaisiin ”Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti”. Säännöksen perusteluissa (HE-luonnos s. 28-29) viitataan EU:n direktiiviin, joka on kansallisesti pantu täytäntöön lailla ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015). Mihinkään kansainvälisiin velvoitteisiin ei sen sijaan perusteluissa viitata. Oikeusministeriö pitää perusteltuna,

että sekä säännöstä että sen perusteluja selkeytetään tavalla, josta ilmenee tarkemmin, mihin oikeusperustaan Liikenne- ja viestintäviraston toimivalta on johdettavissa.

Pykälän 2 momentin osalta huomioitavaa on, että lain 4 §:n mukaan alusliikennepalvelua annetaan tarpeen mukaan suomen, ruotsin tai englannin kielellä ja lain 13 §:n mukaan alusliikenneohjaajan pätevyystodistuksen myöntämisen edellytyksenä on tietty taitotaso em. kielissä. Luonnostellun säännöksen perusteluissa (s. 29) todetaan, että alusliikenneohjaus on turvallisuuskriittistä toimintaa, jossa asianmukaisella kielitaidolla on suuri merkitys merenkulun turvallisuuden varmistamisen kannalta. Kun kielitaitovaatimukset on määritelty muualla laissa, niin oikeusministeriön mielestä luonnostellun 2 momentin sääntelyn tarpeellisuus olisi perusteltua tarkistaa, tai ainakin kirjoittaa säännös selkeästi informatiiviseksi suhteessa lain 4 §:n ja 13 §:n sääntelyyn.

2.

Luonnostellun 14 §:n 4 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto valvoisi, että oppilaitos tai ammattikorkeakoulu ja sen järjestämä koulutus täyttää säädetyt vaatimukset. Liikenne- ja viestintävirastolla olisi oikeus saada akkreditoidun oppilaitoksen tai ammattikorkeakoulun toiminnan valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot tämän pykälän 1 ja 2 momenteissa sekä 30 ja 36 §:ssä tarkoitetuista seikoista ja tehdä myös ennalta ilmoittamatta tarkastuksia koulutuksen järjestämiseen käytettävissä tiloissa sekä olla läsnä koulutus- ja arviointitilaisuuksissa.

Momentin perusteluissa (s. 30) todetaan, että momentin sanamuoto asettaisi valvonnan Liikenne- ja viestintäviraston tehtäväksi. Sanamuoto ei kuitenkaan estäisi kolmannen osapuolen käyttämistä valvontatehtävässä, vaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi tarvittaessa suorittaa valvontatehtävänsä yhteistyössä kolmannen osapuolen kanssa. Käytäntö olisi yhteneväinen merenkulun koulutuksen ja koulutuksen järjestäjän arviointia koskevien käytänteiden kanssa.

Oikeusministeriö toteaa, että 14 §:n 4 momentin säännöksessä on sinänsä asianmukaisesti osoitettu valvontatoimivalta Liikenne- ja viestintävirastolle. Oikeusministeriö pitää kuitenkin virheellisenä säännöksen perusteluihin kirjattua mainintaa siitä, että säännöksen sanamuoto ei estä kolmannen osapuolen käyttöä valvontatehtävässä. Perustuslain 2 §:n 3 momentti edellyttää, että viranomaistoimivallan tulee olla tarkasti ja täsmällisesti lain tasolla säänneltyä. Tällöin asianmukainen toimivaltasääntely edellyttää myös sitä, että sikäli kuin viranomaisella on oikeus käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita apuna valvontatoiminnassa, siitä on erikseen laissa säädetty (esim. PeVL 42/2005 vp; vrt. esim. laki eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta (1137/2016) 14 §). Tällaisessa sääntelyssä tulee ottaa huomioon esimerkiksi rikosoikeudellisen virkavastuun ulottaminen ulkopuoliseen asiantuntijaan (vrt. esim. lannoitelaki (711/2022) 26 §).

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että esitysluonnoksen 14 a §:n perusteluissa todetaan seuraavaa (s. 31): ”Kuten oppilaitosten ja ammattikorkeakoulujen järjestämän koulutuksen osalta ehdotetaan säädettäväksi, myös VTS-palveluntarjoajan järjestämän koulutuksen valvontaa koskeva tehtävä voitaisiin antaa kolmannen osapuolen tehtäväksi. Tämä ei kuitenkaan poistaisi Liikenne- ja

viestintäviraston vastuuta tehtävän asianmukaisesta suorittamisesta, vaan ainoastaan mahdollistaisi valvontatehtävän suorittamisen tarvittaessa yhteistyössä kolmannen osapuolen kanssa.” Ilmaisu ”voitaisiin antaa kolmannen osapuolen tehtäväksi” viittaisi sinällään julkisen hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle (perustuslain 124 §), mutta lainauksen jälkimmäinen osa viittaisi kolmannen tahon avustavaan toimintaan valvontaviranomaisen päävastuullisena hoitaessa tehtävän.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että em. näkökohdat otetaan esityksen jatkovalmistelussa huomioon, ja esitystä tarkennetaan siten, ettei jää epäselvyyttä viranomaisen toimivallasta käyttäen tarkastuksissa apuna ulkopuolista asiantuntijaa, tai siitä onko kyseessä julkisen hallintotehtävän antaminen muun kuin viranomaisen hoidettavaksi perustuslain 124 §:n nojalla. Jos kyse on jälkimmäisestä tilanteesta, tulee sääntelyn täyttää perustuslain 124 §:ssä tällaiselta sääntelyltä edellytetyt vaatimukset.

3.

Luonnostellun uuden 15 a §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin poikkeusolojen aikana, normaaliolojen häiriötilanteissa tai yleisvaarallisen pandemian aikana antaa ”tarkempia” säännöksiä, joiden nojalla Liikenne- ja viestintävirasto voisi poiketa alusliikennepalvelulain vaatimuksista alusliikenneohjaajan pätevyystodistusta uusittaessa. Pykälässä tällaista poikkeusta rajattaisiin niin, että pätevyystodistuksen voimassaoloa ei saisi jatkaa poikkeuksellisin menettelyin kerrallaan enempää kuin kuusi kuukautta alkuperäisestä pätevyystodistuksen voimassaolon päättymisajankohdasta. Rajaavana tekijänä säädettäisiin lisäksi, että alusliikenneohjaajan pätevyystodistuksen voimassaoloa voitaisiin pidentää poikkeuksellisin menettelyin, jos normaali uusimismenettely olisi merkittävästi vaikeutunut ja poikkeuksellinen menettely olisi välttämätöntä merenkulun jatkuvuuden turvaamiseksi, eikä se aiheuttaisi vaaraa ihmishengelle, omaisuudelle tai ympäristölle.

Oikeusministeriö toteaa, että valtioneuvostolle kaavailtu asetuksenantovaltuus on sinänsä pyritty rajaamaan sillä perusteella, että katsotaan olevan käsillä poikkeusolot, normaaliolojen häiriötilanne taikka yleisvaarallinen pandemia. Valmiuslaissa (1552/2011) säädetään siitä, millä edellytyksillä poikkeusolojen katsotaan vallitsevan. Tartuntatautilaissa (1227/2016) säädetään siitä, miten jokin tartuntatauti luetaan yleisvaaralliseksi. Normaaliolojen häiriötilanne on käsitteellisesti laveampi (ks. esim. Viranomaisten toimivaltuudet häiriötilanteissa, oikeusministeriön julkaisu 2019:18).

Valtioneuvostolle kaavailun asetuksenantovaltuuden kannalta olennainen valtiosääntöinen kysymys liittyy siihen, että valtioneuvostolle annettaisiin valtaa asetuksella säätää viranomaisen toimivallasta toisin kuin mitä lailla on säädetty. Kyse ei tällöin ole ”tarkempien” säännösten antamisesta. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Oikeusministeriö toteaa, että em. perustuslailliset näkökohdat ja myös niihin liittyvä

perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö (esim. PeVL 39/2016 vp s. 6; PeVL 19/2021 vp s. 4) huomioon ottaen, kaavaillon kaltaisen asetuksenantovaltuuden säätäminen valtioneuvostolle edellyttäisi lain säätämistä perustuslain säätämijärjestyksessä.

Esitysluonnoksen perusteluissa (s. 41) asetuksenantovaltuutta perustellaan tarpeella korostaa pätevyksien väliaikaisen pidentämisen poikkeuksellisuutta. Tällöin Liikenne- ja viestintävirastolla ei olisi lain nojalla itsenäistä toimivaltaa ryhtyä myöntämään pidennystä pätevyystodistuksen voimassaoloaikaan poikkeustilanteessa, vaan aloite tästä tulisi valtioneuvostolta sen antaessa valtuuden (l. toimivallan) virastolle valtioneuvoston asetuksella.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan – sikäli kuin luonnosteltua sääntelyä ei ehdoteta säädettäväksi perustuslain säätämijärjestyksessä, jotta valtioneuvostolle annettaisiin asetuksenantovaltuus – viranomaistoimivallan sääntely tulisi tässäkin tapauksessa perustuslain edellyttämällä tavalla toteuttaa sillä tavalla, että viranomaisen toimivalta on riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti johdettavissa lain tasoisesta säädöksestä. Huomattavaa on, että viranomaistoimintaan liittyy virkavastuu ja harkintavallan rajoitusperiaatteet ohjaavat sitä, millä tavoin viranomaisen voi toimivaltaa käyttää.

Oikeusministeriön mielestä asianmukaisena sääntelyn runkona voitaisiin pitää luonnostellun 15 a §:n loppuosaa jolloin Liikenne- ja viestintävirastolla olisi toimivalta pidentää alusliikenneohjaajan pätevyystodistuksen voimassaoloa tietyksi määräajaksi kerrallaan, jos normaali uusimismenettely olisi – pätevyystodistuksen hakijasta riippumattomista syistä – merkittävästi vaikeutunut ja menettely olisi välttämätön merenkulun jatkuvuuden turvaamiseksi.

4.

Luonnostellun uuden 15 b §:n 2 momentin 2 kohdan säännöksen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi muuttaa tai rajoittaa pätevyystodistusta tai koulutusta koskevaa hyväksymispäätöstä taikka peruuttaa pätevyystodistuksen tai koulutusta koskevan hyväksymispäätöksen, jos pätevyystodistuksen haltija tai hyväksymispäätöksen perusteella toimintaa harjoittava olisi toistuvasti tai vakavasti rikkonut laissa säänneltyä toimintaa koskevia kansainvälisiä säännöksiä. Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, mitä säännöksiä tällaisilla kansainvälisillä säännöksillä tarkoitettaisiin. Oikeusministeriön mielestä hyväksymispäätöksen muuttaminen tai rajoittaminen taikka pätevyystodistuksen tai koulutuksen hyväksymispäätöksen peruuttaminen ei voi tapahtua perusteiden ollessa väljästi ”laissa säänneltyä toimintaa koskevien kansainvälisten säännösten rikkominen”. Kyse on kuitenkin lopulta muuttamis-, rajoittamis-, tai peruuttamistoimenpiteen kohteen (luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön) oikeuksien perusteista, jolloin edellytysten tulee riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti ilmetä laista.

5.

Lain 22 d §:n 3 momenttia muutettaisiin siten, että siinä tarkennettaisiin viittausta EU:n direktiiviin. Säännöksen perusteluissa muutostarvetta ei avata, jolloin jää epäselväksi esimerkiksi se, onko lain säännöksellä tarkoitus panna kansallisesti täytäntöön ko. direktiivin sääntelyä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota sääntelytapaan, jossa direktiivin sisältö on implementoitu viittauksilla direktiiviin, ja katsonut että tällaisen viittaustekniikan käyttämistä direktiivin täytäntöönpanossa tulisi välttää, jolloin kansallisia täytäntöönpanotoimia edellyttävät Euroopan unionin säädökset tulee pääsääntöisesti sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön EU-säädösten asiasisältöä vastaavilla kansallisilla säädöksillä (esim. PeVL 34/2022 vp, s. 2; PeVL 35/2020 vp, s. 5). Oikeusministeriö katsoo, että edellä viitatuilla perusteilla esityksestä tulee käydä ilmi, onko viittaaminen direktiiviin (ja tällä tavoin direktiivin implementointi) suhteessa perustuslakivaliokunnan asiasta lausumaan perusteltavissa oleva tapa.

6.

Luonnostellun uuden 29 b §:n 1 momentin mukaan virhemaksua koskeva päätös annettaisiin tiedoksi rikkomukseen syyllistyneelle viipymättä henkilökohtaisesti tai muutoin todisteellisesti siten kuin todisteellisesta tiedoksiannosta hallintolaissa (434/2003) säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan, jos päätöstä ei olisi annettu tiedoksi kuuden kuukauden kuluessa rikkomuksen tekopäivästä, asia raukeaisi.

Pykälän 1 momentin perusteluissa (s. 37) ei todeta mitään erityistä syytä sille, miksi päätöksen tiedoksi antamisesta olisi perusteltua erikseen säätää, ja miksei – säännösluonnoksestaakin sinänsä ilmeten – hallintolaissa olevaa sääntelyä päätöksen tiedoksiannosta pidetä riittävänä. Yleislakeja – kuten hallintolakia – sovelletaan niiden soveltamisalaa koskevien säännösten mukaisesti, vaikka niihin ei viitata. Yleislakeihin viittaamiseen tulee suhtautua pidättyvästi. Nämä näkökohdat huomioon ottaen oikeusministeriö ei pidä 29 b §:n 1 momentin säännöstä asianmukaisena ja ehdottaa sen poistamista.

Pykälän 2 momenttiin luonnosteltua säännöstä ei perustella säännöskohtaisissa perusteluissa lainkaan. Oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että säännös perustellaan, jotta käy ilmi esimerkiksi se miksei luonnostellun 29 c §:n 3 momentin sääntelyä virhemaksun vanhenemisesta (joka myös asiallisesti tarkoittaa asian raukeamista) voi sinällään pitää riittävänä. Lain 29 b §:n 2 momentin säännöstä voi pitää myös ristiriitaisena suhteessa 29 c §:n 3 momenttiin.

7.

Luonnostellun uuden 29 c §:n 3 momentin mukaan virhemaksu vanhenisi viiden vuoden kuluttua lainvoiman saaneen ratkaisun antamisesta. Esitysluonnoksen perusteluissa ei arvioida missä suhteessa viiden vuoden vanhenemisaikaa voidaan pitää oikeasuhtaisena. Vanhentumisajan pituutta on syytä arvioida erityisesti rikkomuksen vakavuuden ja sen määräämisen vaatimien viranomaisen

selvitysmahdollisuuksien kannalta. Lievistä rikkomuksista määrättävien euromääräisesti vähäisten seuraamusmaksujen kohdalla on perusteltua säätää lyhyehköstä, alle vuoden pituisesta vanhentumisajasta. (Lainkirjoittajan opas, jakso 12.10) Kun otetaan huomioon, että alusliikennepalvelulaissa virhemaksun enimmäismäärä olisi 3500 euroa, on kysymyksenalaista, voidaanko viiden vuoden vanhenemisaikaa pitää oikeasuhtaisena.

8.

Lain 31 §:ään on luonnosteltu lisättäväksi säännös, jonka mukaan oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään. Säännöksen tarvetta ei esitysluonnoksessa erikseen tarkemmin perustella. Esitysluonnoksessa ei myöskään ole erikseen käsitelty sääntelyn muuttamisen vaikutuksia tuomioistuimiin.

Oikeusministeriö toteaa, että tavoitteena on, että hallinto-oikeuksien toiminnassa ei ole suuria alueellisia eroja. Yleissäännöksen perusteella valitukset jakaantuvat kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Jos tämä ei ole jossain asiaryhmässä mahdollista, vaihtoehtona on hajauttaa valitukset kahteen tai muutamaaan hallinto-oikeuteen. Toimivaltaista hallinto-oikeutta koskevat oikeuspaikkasäännökset ovat keskeisiä prosessioikeudellisia säännöksiä, joiden valmistelussa on tarpeen ottaa huomioon oikeusministeriön käsitys hallinto-oikeuksien kehittämisestä ja niiden välisestä tehtävien jaosta. Hallinnon organisaatiossa ja toiminnassa tapahtuvat uudistukset vaikuttavat hallintotuomioistuimiin saapuvien asioiden määrään ja laatuun. Uudistusten vaikutukset hallintotuomioistuinten toimintaan ja resurssitarpeeseen tulee selvittää yhteistyössä oikeusministeriön kanssa riittävän aikaisessa vaiheessa, jotta niihin voidaan varautua oikeusministeriön hallinnonalalla. (Lainkirjoittajan opas, jakso 12.13.2)

Lain 31 §:n 2 momentiksi on luonnosteltu säännös, jonka mukaan päätöksessä voidaan määrätä, että päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää. Tällä säännöksellä olisi tarkoitus korvata voimassa olevan lain 31 §:n 3 momentti, jonka mukaan päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää. Tätäkään muutostarvetta ei esitysluonnoksessa erikseen tarkemmin perustella, jolloin jää epäselväksi, miksi voimassa olevan lain sääntelyä – joka on yleisesti käytetty sääntelytapa – ei voida pitää riittävänä, ja miksi päätöksen tekevällä taholla tulisi olla harkintavalta sen osalta määrääkö se päätöksen noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää. Oikeusministeriön mielestä voidaan oikeusturvan toteutumisen yhtenäisyyden sekä oikeusvarmuuden kannalta pitää ongelmallisena sitä, että päätöksentekijä tapauskohtaisesti päättäisi päätöksen noudattamisesta muutoksenhausta huolimatta.

9.

Esitysluonnoksen sivulla 40, viimeisen tekstikappaleen ensimmäisessä virkkeessä, todetaan: ”Esityksen 1. lakiehdotuksessa säädettäisiin tarkkarajaisesti ja yksityiskohtaisesti lain säännösten rikkomisesta seuraavista hallinnollisista seuraamuksista ja rangaistuksista sekä muutoksenhausta.” Oikeusministeriö huomauttaa, että termin hallinnollinen rangaistus sijaan tulisi käyttää termiä hallinnollinen sanktio.

Henkilötietojen käsittely

Esitysluonnoksessa on tunnistettu, että alusliikenneohjaajien pätevyyksien myöntämiseen, valvomiseen sekä palvelutietojen seuraamiseen liittyy henkilötietojen käsittelyä, joka kuuluu EU:n yleisen tietosuojasetuksen (EU 2016/679) soveltamisalaan. Vastaavasti henkilötietojen käsittelyä voisi sisältyä koulutuksen järjestäjän akkreditointiin ja koulutusohjelmien hyväksymiseen sekä merenkulun tiedonhallintajärjestelmän ylläpitoon, ilmoitusten käsittelemiseen, valvomiseen sekä järjestelmän tietojen seuraamiseen. Esitysluonnoksessa on tehty asianmukaisesti selkoa siitä, ettei henkilötietojen käsittelystä ole tarpeen ehdottaa uutta kansallista erityissääntelyä, vaan käsittely perustuisi joko suoraan yleisen tietosuojasetuksen sääntelyyn tai olemassa olevaan henkilötietojen käsittelyä koskevaan kansalliseen erityissääntelyyn, kuten liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) 26–28 luvun liikenneasioiden rekisteriä koskevaan sääntelyyn. Esitysluonnoksesta käy lisäksi selkeästi ilmi, mihin henkilötietojen käsittely kussakin käsittelytilanteessa perustuisi, ja siinä tehdään asianmukaisesti selkoa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä. Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnos on henkilötietojen suojan näkökulmasta valmisteltu huolellisesti, eikä sillä ole siltä osin huomautettavaa esitysluonnokseen.

Esittelyluvan pyytäminen

Sikäli kuin hallituksen esityksessä tullaan ehdottamaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamista, oikeusministeriö toivoo esittelevän ministeriön pyytävän esittelyluvan oikeusministeriöltä ao. lain osalta hyvissä ajoin ennen hallituksen esityksen esittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Osastopäällikkö, ylijohtaja Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Hautamäki

Hautamäki Veli-Pekka
Oikeusministeriö