

Lausunto

31.8.2022

VN/8452/2021
VN/8452/2021-OM-24

Liikenne- ja viestintäministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle alusliikennepalvelulaiksi ja eräksi muiksi laeiksi

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi alusliikennepalvelulaki, jolla korvattaisiin voimassaoleva samanniminen laki.

Oikeusministeriö on tarkastellut esitysluonnosta ainoastaan lausunnossa käsitellyin osin. Huomiot koskevat 1. lakiehdotusta, ellei toisin ole erikseen todettu. Oikeusministeriö on jo vuonna 2018 lausunnossaan OM 260/43/2017 (luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi) kiinnittänyt alusliikennepalvelulain osalta huomiota seuraamusmaksuja, kiireellisiä päätöksiä ja perustuslain 124 §:ää koskevaan sääntelyyn. Lausunnossa esitetyt huomiot ovat edelleen aiheellisia ja ne osin toistetaan tässä lausunnossa.

Yleistä

Lausuntopyynnössä sekä nykytilan arvioinnissa todetaan, että alusliikennepalvelulain soveltamisessa on ilmennyt lain vaikeaselkoisuuteen ja epäsystemaattisuuteen liittyviä haasteita. Luonnos vaikuttaa edelleen vaikeaselkoiselta ja sisältää paikoin hyvin yksityiskohtaista, pikemminkin alemmalle säädöstasolle kuuluvaa sääntelyä (mm. erilaisia luetteloja, kuten 15, 37 ja 47 §). Säännöksiä voisi monin paikoin myös pyrkiä tiivistämään ja selkeyttämään (esim. 5 §, joka voisi pikemminkin olla ”Liikenne- ja viestintävirasto perustaa tarvittaessa alusliikennepalvelun tietyille alueille. Liikenne- ja viestintäviraston on selvitettävä - -” Myös 2 momentin ”muita vastaavia seikkoja” vaikuttaa tarpeettomalta. Jotta uudistuksen tavoite sääntelyn selkeyttämisestä saavutettaisiin, säännökset ja niiden perustelut olisi syytä käydä vielä huolellisesti läpi sisällöltään ja lakitekniikaltaan. Perusteluiden ja säännösten pykälänumerointi ei vastaa paikoin toisiaan. Oikeusministeriö muistuttaa toimittamaan esityksen laintarkastukseen hyvissä ajoin.

Koska kyseessä on lain kokonaisuudistus, tulisi esityksen perusteluiden muodostaa itsenäinen, helposti ymmärrettävä kokonaisuus. Luonnoksessa monin paikoin ehdotettuja säännöksiä perustellaan ainoastaan viittaamalla voimassaolevaan lainsäädäntöön.

Seuraamusmaksut

Sekä voimassa olevassa että ehdotetussa alusliikennepalvelulaissa säädetään hallinnollisesta seuraamusmaksusta. Seuraamusmaksun nimi muutettaisiin virhemaksusta liikennevirhemaksuksi.

Liikennevirhemaksua koskevan 54 §:n perusteluissa todetaan: ” Jotta ilmoitusvelvollisten vastuu tulisi korostetusti laissa painotetuksi, ehdotetaan, että kyseisissä laiminlyöntitapauksissa sanktiona voitaisiin käyttää sakon sijaan myös liikennevirhemaksua.” Luonnoksessa ehdotetaan siten sanktioitavaksi sama teko sekä rangaistusluonteisena seuraamusmaksuna (54 §) että

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

rikosoikeudellisena rangaistuksena (53 §). Oikeusministeriö painottaa, että keskeisenä lähtökohtana on, että hallinnollisia sanktioita säädettäessä on vältettävä rikoslain kanssa päällekkäistä sääntelyä. Hallinnollisia sanktioita koskevassa lainsäädännössä on huolehdittava siitä, ettei samasta teosta voida määrätä useampia rangaistusluonteisia seuraamuksia. Ehdotettu 54 § näyttäytyy sekä tarpeettomana että ongelmallisena, mikäli sama teko sanktioidaan myös 53 §:n nojalla. Pykälän tarpeellisuutta on arvioitava tämän sekä kaksoisrangaistavuuden kiellon kannalta (kuten todettu lausunnossa OM 260/43/2017). Epäselväksi jää myös se, miten yksittäistapauksessa määrittyy se, määrätäänkö seuraamus 54 vai 53 §:n nojalla. Edelleen luonnoksen perusteella jää epäselväksi, minkä vuoksi juuri 20 ja 21 §:n mukaiset ilmoitusvelvollisuudet sanktioitaisiin ehdotetulla tavalla, kun laissa säädetään myös useista muista ilmoitusvelvollisuuksista.

Mikäli seuraamusmaksusääntelylle löytyy perustelut, on seuraamusmaksusääntelyä käsiteltävä säätämisyjärjestysperusteluissa asianmukaisesti sekä tehtävä selkoa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttymisestä. Seuraamusmaksusääntelyn osalta on syytä perehtyä Lainkirjoittajan oppaan osioon 12.10.

Edelleen seuraamusmaksusääntelyn on noudatettava laillisuusperiaatetta. Hallinnollisia sanktioita koskevista säännöksistä tulee käydä yksiselitteisesti ilmi, minkä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena sanktio. Lisäksi sanktioitavat teot ja laiminlyönnit on laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi. Erityisen tärkeää on, että säännökset antavat sääntelyn kohteena oleville riittävän ennustettavuuden sanktioiden määrittämisestä. Laillisuusperiaatteen ja ehdotetun 54 §:n muotoilun vuoksi viittaus sanktioitavista teoista tulisi ilmeisesti olla pikemminkin 20 §:n 1 momenttiin ja 21 §:n 1 momenttiin, ei koko pykäliin.

Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyömisestä määrättävät seuraamusmaksut ovat yleisesti kiinteämääräisiä. Luonnoksessa ehdotetaan voimassa olevaa vastaavasti, että seuraamusmaksun suuruus olisi 50 – 3500 euroa, ja suuruudessa huomioitaisiin tahallisuuden lisäksi myös tekijän taloudellinen asema. Oikeusministeriö ehdottaa harkittavaksi kiinteämääräisen seuraamusmaksun. Lisäksi olisi syytä tehdä selkoa siitä, minkä vuoksi tekijän taloudellinen asema huomioidaan seuraamusmaksun suuruudessa ja millä tavoin.

Lopuksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota ehdotetun seuraamusmaksun nimikkeeseen. Esityksessä ehdotetaan nykyisen virhemaksun nimike muutettavaksi liikennevirhemaksuksi. Esityksen perustelujen perusteella jää epäselväksi, miksi tämä muutos tehtäisiin. Nyt ehdotetun maksun rinnastaminen muihin liikennevirhemaksuiksi luokiteltuihin maksuihin jää esityksessä epäselväksi. Ratkaisua olisi perusteltua vielä avata esityksen perusteluissa.

Liikennevirhemaksun täytäntöönpano

Voimassa olevan lain 29 a §:n virhemaksun täytäntöönpanoa on käsitelty oikeusministeriön työryhmässä, jossa uudistetaan sakon täytäntöönpanosta annettu laki kokonaisuudessaan. Työryhmän työ on kesken, mutta valmistelussa on tässä vaiheessa päädytty siihen, että alusliikennepalvelulain mukaisen seuraamusmaksun täytäntöönpanoa ei siirrettäisi Oikeusrekisterikeskukselle, vaan että Tulli huolehtisi edelleen kyseisen maksun täytäntöönpanosta. Nyt ehdotetussa uudessa alusliikennepalvelulaissa täytäntöönpanotehtävä ehdotetaan siirrettäväksi Oikeusrekisterikeskukselle. Oikeusministeriö toteaa, että jatkovalmistelussa olisi vielä perusteltua tarkemmin arvioida sitä, siirretäänkö täytäntöönpanotehtävä Tullilta Oikeusrekisterikeskukselle.

Jos täytäntöönpanotehtävä siirretään Oikeusrekisterikeskukselle, tulisi esityksen vaikutusarvioinnissa arvioida vuosittain määrättävien seuraamusmaksujen määrä ja siitä Oikeusrekisterikeskukselle aiheutuvat määrärahatarpeet.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksen säännöskohtaiset perustelut ja lakiehdotus eivät vastaa toisiaan. Ehdotetusta laista puuttuu kokonaan perusteluissa mainittu säännös ehdotetun liikennevirhemaksun täytäntöönpanosta.

Jos täytäntöönpanotehtävä siirretään Oikeusrekisterikeskukselle, tulisi laissa säätää liikennevirhemaksun vanhentumisesta ja siitä, että liikennevirhemaksu pannaan täytäntöön sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaisessa järjestyksessä. Laissa tulisi olla vähintään seuraavat säännökset: "Liikennevirhemaksu vanhenee viiden vuoden kuluttua maksua koskevan lainvoimaisen ratkaisun antamispäivästä. Liikennevirhemaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa."

Edelleen, jos täytäntöönpanotehtävä siirretään Oikeusrekisterikeskukselle, oikeusministeriö kiinnittää huomiota sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin ehdotettuihin muutoksiin. Sakon täytäntöönpanosta annetun lain muutosehdotuksessa ajatuksena on ilmeisesti ollut, että lain 1 §:n 2 momentti muutetaan kohdittaiseksi luetteloksi. Vaikka luettelomuoto sinällään olisikin

sääntelyteknisesti nykyistä parempi tapa muotoilla kyseinen momentti, oikeusministeriö ehdottaa, ettei tällaista muutosta tässä yhteydessä tehtäisi. Kuten edellä on todettu, oikeusministeriössä on parhaillaan vireillä hanke sakon täytäntöönpanosta annetun lain uudistamiseksi. Tässä yhteydessä pykälän sääntelytekniikka uudistetaan kokonaisuudessaan.

Ehdotetusta säännöksestä puuttuu myös useita siihen nykyisin sisältyviä seuraamusmaksuja. Käsillä olevan esityksen jatkovalmistelussa tulee ehdottomasti huolehtia siitä, että sakon täytäntöönpanosta lain 1 §:n 2 momentista ei poisteta siihen nykyisin sisältyviä seuraamusmaksuja.

Jos täytäntöönpanotehtävä säilyy Tullilla, oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tällöinkin jatkovalmistelussa tulisi arvioida tarve säätää yllä mainituista ehdotetun seuraamusmaksun täytäntöönpanoa koskevista asioista.

Rangaistussääntely

Ehdotetun 53 §:n mukaan, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo 4 §:n 1 momentin mukaisia säännöksiä, 5 §:ssä tarkoitettua perustamispäätöstä, 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua Liikenne- ja viestintäviraston määräystä tai 11 §:n 1 tai 4 momentin nojalla annettua päätöstä tai 46 §:n nojalla annettua kieltoa, taikka laiminlyö 19-27 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, alusliikennepalvelurikkomuksesta sakkoon.

Rangaistussäännösten tarvetta harkittaessa on otettava huomioon muun muassa se, että ensin on käytettävä muita yhteiskunnallisia vaikuttamistapoja, ja teon säätäminen rangaistavaksi on vasta viimekätinen ohjauskeino (ultima ratio). Tämä periaate on johdettavissa myös perustuslain säännöksiin (ks. PeVL 23/1997 vp, s. 3). Perusteluissa tarve teon tai laiminlyönnin rikosoikeudelliselle rangaistavuudelle tulee osoittaa. Esityksen perusteluissa todetaan lyhyesti, että alusliikennepalveluun liittyvän liikenteenohjauksen toimivuuden varmistaminen edellyttää valvonnan lisäksi rikkomusten sanktiointia (s. 68). Oikeusministeriö kehottaa täydentämään esityksen perusteluja siten, että kunkin rangaistavaksi säädetyn teon tai laiminlyönnin osalta esiin on tuotu yksilöidyt rikosoikeudellisen rangaistavuuden perusteet. Lisäksi esityksen perusteluista tulee käydä ilmi tarve säätää myös tuottamukselliset teot rangaistavaksi. Sama perusteluvollisuus koskee myös liikennevirhemaksua.

Yksi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen tärkeimpiä ainesosia on vaatimus rikoksina rangaistavien tekojen sekä niiden seuraamusten määrittelemisestä täsmällisesti laissa (ks. HE 1/1998 s. 79 vp; HE 309/1993 vp, s. 49-50; PeVM 25/1994 vp, s. 8). Perustuslakivaliokunta on mietinnössään 25/1994 vp (s. 8) katsonut, että blankorangaistussäännösten osalta tavoitteena tulee olla, että niiden edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset ovat kirjoitetut rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset sisältävästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä kriminalisoinnin sisällittävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettusta teosta. Oikeusministeriö kehottaa lisäämään ehdotettuun säännökseen asianmukaiset luonnehdinnat rangaistusuhan piiriin tulevista teoista kaikkien säännöksessä viitattujen tekemuotojen osalta.

Lisäksi säännöksessä viitatus 4 §:n 1 momentin mukaan säännöksessä mainitun aluksen tulee noudattaa VTS-alueella tapahtuvaa liikennöintiä koskevia säännöksiä. Laillisuusperiaatteen mukaisesti rangaistussäännöksestä tulee käydä selkeästi ja riittävän yksilöidysti ilmi se tai ne säännökset, joiden noudattamatta jättäminen on rangaistavaa. Oikeusministeriö kehottaa selkeyttämään pykälää siinä yleisluontoisesti mainittujen ja erittelemättömien ”liikennöintiä koskevien säännösten” osalta.

53 §:ssä viitattu 5 § koskee alusliikennepalvelun perustamista. 5 §:stä ei selkeästi käy ilmi sellaisia yksilöityjä velvollisuuksia, jotka ja joiden rikkomisen tulisivat kyseeseen rangaistavuuden perusteena.

Säännöksessä viitatus 11 §:n 4 momentin mukaan Liikenne- ja viestintäviraston on tiedotettava päätöksestään välittömästi VTS-palveluntarjoajalle päätöksen täytäntöön panemiseksi. VTS-palveluntarjoajan on tiedotettava toimenpiteistä välittömästi VTS-alueella oleville tai sinne matkalla oleville aluksille sekä asianomaiselle satamanpitäjälle. Oikeusministeriö kehottaa selkeyttämään 53 §:ää siten, että sen sanamuodosta käy selkeästi ilmi, mikä toiminta on tarkoitettu säätää rangaistavaksi 11 §:n 4 momentin perusteella (onko tarkoitus säätää rangaistavaksi esimerkiksi päätöksestä tiedottamista koskevan velvoitteen laiminlyönti).

53 §:ssä viitattu 24 § sisältää myös liikenne- ja viestintäviraston velvollisuuden lähettää tietoja. Oikeusministeriö kehottaa laillisuusperiaatteeseen viitaten selkeyttämään rangaistavuutta koskevaa sääntelyä siten, että siitä käy selkeästi ilmi, kehen mainittu 19-27 §:ssä säädetty sanktiouhkainen

ilmoitusvelvollisuus kohdistuu. Mikäli rangaistavuuden halutaan koskevan sellaisiakin viitatuista säännöksistä ilmeneviä tiedonantovelvollisuuksia, joista siinä käytetään muuta nimitystä kuin ilmoitusvelvollisuus, tämän tulee käydä riittävän selvästi ilmi rangaistussääntelystä.

Ehdotettu 26 § sisältää säännöksen ilmoitusvelvollisuudesta vapautumisesta. Oikeusministeriö kehottaa poistamaan viittauksen säännökseen ehdotetusta 53 §:stä.

Vakiintuneen lainkirjoitustavan mukaisesti rangaistussäännöksen otsikko on teon rikosnimike. Oikeusministeriö kehottaa korjaamaan ehdotetun 53 §:n otsikon alusliikennepalvelurikkomukseksi. Lisäksi oikeusministeriö kehottaa selkeyttämään säännöksen rakennetta siten, että jokainen tekotapa muodostaa oman kohtansa.

Julkinen hallintotehtävä

Luonnoksen perusteluissa todetaan, että alusliikennepalvelussa on kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta julkisesta hallintotehtävästä. Säättämisyjärjestysperusteluissa todetaan (s. 78), että lain 13 §:n 1 ja 3 momentin nojalla VTS-palveluntarjoaja voi yhteistoimintasopimuksen nojalla ylläpitää alusliikennepalvelua yhteistyössä muiden viranomaisten tai satamanpitäjien kanssa. Pykälän valossa kuitenkin vaikuttaa siltä, että VTS-palveluntarjoajan on lain ja perustamispäätöksen nojalla ylläpidettävä julkiseksi hallintotehtäväksi katsottua alusliikennepalvelua ”tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten sekä perustamispäätöksen mukaisesti”. Toisaalta lain 43 §:n 3 momentin mukaan Väylävirastolla on oikeus saada VTS-palveluntarjoajalta veloituksetta kaikki ne tiedot, joilla on vaikutusta tilaamansa VTS-palvelun sisältöön, laatuun, tulevaisuuden suunnitelmiin tai kustannuksiin. Varsinaista säännöstä siitä, että Väylävirasto tilaa VTS-palvelut VTS-palveluntarjoajalta lain nojalla, ei vaikuta ehdotuksesta löytyvän (poislukien 14 § merittilannekuvan tuottamisesta). Epäselväksi jää, perustuuko VTS-palveluntarjoajan julkinen hallintotehtävä lakiin ja perustamispäätökseen vai Väyläviraston tekemään sopimukseen. Sääntely näiltä osin ei ole selkeää.

Säättämisyjärjestysperusteluita olisi asianmukaista täydentää ja täsmentää julkisen hallintotehtävän siirtämisen osalta (lailla, sopimuksella vai perustamispäätöksellä). Samalla olisi syytä täsmentää ja selkeyttää julkisen hallintotehtävän siirtoa koskevaa sääntelyä (mm. 13 § ja 43 §).

Säättämisyjärjestysperusteluita olisi asianmukaista täydentää PL 124 §:n osalta myös muun kuin kelpoisuutta, valvontaa ja virkavastuuta koskevin reunaehdoin (oikeusturvan ja perusoikeuksien vaarantumattomuuden vaatimus, hyvä hallinto, muutoksenhaku, ym., ks. esim. Lainkirjoittajan opas, osio 10). Lisäksi säättämisyjärjestysperusteluissa tulisi selostaa, mitä julkisia hallintotehtäviä palveluntuottaja hoitaisi. Tämä ei luonnoksen perusteella ole aivan yksiselitteistä, sillä palveluntuottajan tehtävistä säädetään useissa eri pykälissä ja luvuissa (esim. 2 ja 4 luku).

Säättämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että valvonta on järjestetty asianmukaisesti. Säännöstasolla julkisen hallintotehtävän hoitamisen valvonta jää hieman epäselväksi: onko tarkoitettu, että Liikenne- ja viestintävirasto valvoo VTS-palveluntarjoajan julkisen hallintotehtävän hoitoa (s. 60 säännöskohtaisissa perusteluissa), vaikka samanaikaisesti luonnoksessa viitataan myös siihen, että Väylävirasto olisi valvova viranomainen. Valvontaa tulisi jatkovalmistelussa täsmentää niin pykälä- kuin perustelutasolla huomioiden myös se, että laissa asetetaan palvelun tarjoajalle useita velvollisuuksia, joiden noudattamisen tehokas valvonta jää epäselväksi.

Ehdotetun 13 §:n 3 momentin mukaan VTS-palveluntarjoaja voisi yhteistoimintasopimuksen nojalla ylläpitää alusliikennepalvelua yhteistyössä satamanpitäjien kanssa. Momentissa tähdennetään, että VTS-palveluntarjoaja vastaa siinäkin tapauksessa alusliikennepalvelun ylläpitämisestä (13 §:n 1 momentissa säädetty lakisääteinen velvollisuus). Luonnoksen valossa jää epäselväksi, voiko tässä olla kyse alihankintatilanteesta, joka PL 124 §:n tapauksissa edellyttää nimenomaisen alihankinnan mahdollistavan säännöksen.

Rikosoikeudellinen virkavastuu

Lain 58 §:ssä säädettäisiin rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Myös virkavastuusäännökset on muotoiltava rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämin tavoin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Tämä koskee sekä virkavastuun henkilöpiiriä että virkavastuun kattamia tehtäviä.

Oikeusministeriö toteaa, että säännöksen sanamuoto on kieliopillisesti virheellinen siltä osin kuin siinä viitataan henkilöstöön (”henkilöstöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan”). Lisäksi jää epäselväksi, kattaako sanamuoto pykälässä viitatuissa 37 §:n 5 momentissa ja 38 §:n 3 momentissa tarkoitettua opetushenkilöstön lisäksi alusliikennepalvelutehtäviä koskevasta koulutuksesta vastaavan henkilön. Sanamuotoa tulee mainituilta osin korjata ja tarkentaa (ks. esim. Lainkirjoittajan opas, kohta 12.12).

Ottaen huomioon, että pykälässä viitataan rikosoikeudellisen virkavastuun lisäksi vahingonkorvausvastuuseen, pykälän otsikko tulisi muuttaa muotoon ”Virkavastuu” tai ”Rikosoikeudellinen virkavastuu ja vahingonkorvausvastuu”.

Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 69) pykälän otsikko ja numero eivät vastaa ehdotettua 58 §:ää, minkä lisäksi perusteluissa on seuraavia virheellisiä mainintoja:

”Rikosoikeudellisella virkavastuulla tarkoitetaan vastuuseen joutumista virkavelvollisuuksien vastaisista teoista tai laiminlyönneistä rikoslain (39/1889) 40 luvun mukaisista virkarikoksista.” – Virkkeestä voi saada sen käsityksen, että kaikki virkavelvollisuuksien vastaiset teot tai laiminlyönnit olisivat rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä, mikä ei pidä paikkaansa. Riittävää olisi esim. todeta, että virkarikoksista säädetään rikoslain 40 luvussa.

”Rikosoikeudellinen virkavastuu koskee virkamiestä, julkista luottamustehtävää hoitavaa henkilöä sekä muutoin julkista valtaa käyttävää henkilöä.” – Virkavastuu koskee myös muita RL 40 luvun 11 §:ssä mainittuja henkilöryhmiä kuten esimerkiksi julkisyhteisön työntekijää siten kuin siitä luvun 12 §:ssä säädetään. Sana ”muutoin” on virheellinen, koska virkavastuu koskee esimerkiksi virkamiestä ja julkista luottamustehtävää hoitavaa henkilöä riippumatta siitä, käyttävätkö he julkista valtaa vai eivät.

”Muutoin julkista valtaa käyttävillä henkilöillä tarkoitetaan esimerkiksi työsuhteessa olevaa henkilöä, jonka tehtäviin kuuluu julkisia hallintotehtäviä.” – Julkista valtaa käyttävä henkilö on määritelty RL 40 luvun 11 §:n 5 kohdassa. Virke ei perustu kyseiseen määritelmään ja on muutenkin virheellinen. Julkinen hallintotehtävä on julkisen vallan käyttöä laajempi käsite, jota ei ole tarkasti määritelty (kaikki julkisen hallintotehtävän hoitaminen ei ole julkisen vallan käyttöä).

”Julkisia tehtäviä hoitavien asemaa on yhdenvertaisuuden vuoksi virkavastuun osalta aikanaan muutettu, jotta työ- ja palvelussuhteen vastuut vastaavat toisiaan.” – Virkkeen sisältö ja tarkoitus jäävät epäselviksi. RL 40 luvussa ei käytetä julkisen tehtävän käsitettä 11 §:n 4 kohdassa tarkoitettuja ulkomaisia virkamiehiä lukuun ottamatta. Julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudellista virkavastuuta on vuonna 2002 tehdyllä lakimuutoksella sinänsä lähennetty virkamiehen rikosoikeudelliseen virkavastuuseen julkisen vallan käytön osalta. Ehdotetussa 58 §:ssä tarkoitettujen henkilöryhmät eivät kuitenkaan oikeusministeriön käsityksen mukaan ole julkisyhteisön työntekijöitä (vrt. RL 40 luvun 11 §:n 3 kohdan määritelmä), ja jos olisivat, erillistä virkavastuusäännöstä ei tarvittaisi.

Ehdotetun virkavastuusäännöksen tarkoituksena on oikeusministeriön käsityksen mukaan ulottaa RL 40 luvun virkavastuu koskemaan yksityisen sektorin työntekijöitä eli muita kuin RL 40 luvun 11 §:ssä mainittuja henkilöryhmiä, joihin virkavastuuta sovellettaisiin suoraan rikoslain nojalla. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on edellytetty virkavastuusta säättämistä annettaessa julkisia hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:n mukaisesti. Virkavastuun ulottaminen ehdotetussa 58 §:ssä mainittuihin henkilöryhmiin on siten perusteltua siltä osin kuin nämä hoitavat julkista hallintotehtävää. Tämän tulisi ilmetä perusteluista.

”Näin ollen rikoslaisissa virkarikosten tekijäksi mainitaan virkamies, mutta todellisuudessa säännöksiä sovelletaan myös kaikkiin julkista valtaa käyttäviin sekä julkista luottamustehtävää hoitaviin henkilöihin.” – RL 40 luvun säännösten soveltaminen muihin henkilöryhmiin kuin virkamiehiin perustuu RL 40 luvun 12 §:n soveltamisalasäännökseen. Virkkeen tarkoitus jää epäselväksi, koska ehdotetussa säännöksessä on kysymys rikosoikeudellisen virkavastuun ulottamisesta yksityisen sektorin työntekijöihin.

Alusliikenteen väliaikainen ohjaaminen erityistilanteissa

Lain 11 §:ssä säädettäisiin alusliikenteen väliaikaisesta ohjaamisesta ja vesialueiden ja väylien sulkemisesta erityistilanteissa. Koska 11 §:n 1 ja 2 momentin mukaisissa päätöksissä voi olla kyse esimerkiksi kokonaisen vesialueen sulkemisesta ihmisten henkeen tai terveyteen kohdistuvan vakavan vaaran tai normaaliolojen häiriötilanteen vuoksi ja siten perustuslain 9 §:n ja 18 §:n kannalta merkityksellisestä toimivallasta, tulisi säännösperusteisesti varmistaa rajoituksen alueellisen ja ajallisen ulottuvuuden rajoittaminen vain välttämättömään. Pykälää ja perusteluja tulisi täydentää näiltä osin. Vastaava koskee myös 4 momentissa tarkoitettua päätöstä. Lisäksi pykälää kokonaisuudessaan olisi asianmukaista arvioida säättämisyjärjestysperusteluissa. Yksityiskohtana todettakoon, ettei pykälän otsikko vaikuta vastaavaan täysin sen sisältöä (1 mom. 1 kohta).

Lain 11 §:n 3 momentin mukaan Liikenne- ja viestintäviraston olisi tiedotettava päätöksestään välittömästi VTS-palveluntarjoajalle, jotta se voi tehdä tarvittavat toimenpiteet päätöksen täytäntöön panemiseksi. VTS-palveluntarjoajan olisi tiedotettava toimenpiteistä välittömästi

VTS-alueella oleville tai sinne matkalla oleville aluksille sekä asianomaiselle satamanpitäjälle. Todettakoon, että virastolla olisi silti velvollisuus antaa tekemänsä päätös tiedoksi noudattaen hallintolain tiedoksiantosäännöksiä.

Lain 11 §:n 4 momentissa säädettäisiin VTS-palveluntarjoajalle toimivalta tehdä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu päätös toimintakäsikirjassa olevien Liikenne- ja viestintäviraston ennalta hyväksymien ohjeiden perusteella poikkeavien sää-, jää- tai vedenkorkeusolosuhteiden vuoksi, VTS-alueella olevan erikoiskuljetuksen taikka meripelastustapahtuman tai muun liikennettä taikka turvallisuutta rajoittavan tai vaarantavan seikan vuoksi enintään yhden vuorokauden ajaksi. Toimivaltaa olisi asianmukaista arvioida PL 124 §:n kannalta säätämisyjärjestysperusteluissa, joissa todetaan yksioikoisesti, ettei VTS-palveluntarjoajalle esitetä merkittävän julkisen vallan käyttöä. Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 35) on arvioitu, ettei 4 momentissa tarkoitettu päätös olisi päätös, vaan ”operatiivinen päätös”, joka ei olisi muutoksenhakukelpoinen. Ilmeisesti kuitenkin viraston päätös VTS-palveluntarjoajan päätöksen/toimenpiteet keskeyttämisestä tai jatkamisesta olisi muutoksenhakukelpoinen. Perusteluiden valossa vaikuttaa siltä, että ”operatiivinen päätös” ei kuitenkaan olisi pelkkä täytäntöönpanotoimi (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 6 §), vaan lähtökohtaisesti valituskelpoinen ellei toisin ole säädetty. Esitetyt perustelut olisi syytä jatkovalmistelussa arvioida uudelleen.

Kielto-oikeus

Lain 46 §:ssä säädettäisiin kielto-oikeudesta, jolla itseasiassa tarkoitettaisiin viranomaisen oikeutta kieltää alusta saapumasta tai lähtemästä tietyltä alueelta. Mitä edellä on todettu tällaisen rajoituksen oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden varmistamisesta säännösperusteisesti, koskee myös ehdotettua 46 §:ää. Pykälää olisi lisäksi asianmukaista arvioida säätämisyjärjestysperusteluissa, sillä se on merkityksellinen erityisesti PL 9 ja 18 §:n kannalta.

Pykälän 46 §:n 2 momentin mukaan VTS-palveluntarjoajan on annettava Liikenne- ja viestintäviraston antamat määräykset alukselle tiedoksi. Onko säännöksessä tarkoitettu päätöksen tiedoksiannon siirtämistä Liikenne- ja viestintäviraston vastuulta VTS-palveluntarjoajalle vai onko kyse viranomaisen tiedoksiantaman päätöksen tiedottamisesta? Säännöksen sanamuotoa ja perusteluita tulee täsmentää, jotta niistä ilmenee selkeästi sääntelyn tarkoitus.

Edelleen 3 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettua kiellon tehostamiseksi Liikenne- ja viestintävirastolla on oikeus tehdä luotsaus- ja jäänmurtopalveluja tuottavaan yritykseen kohdistuvia päätöksiä. Säännöstä on syytä selkeyttää. Sanamuoto viittaa siihen, että kyse olisi jostakin muista kuin 1 momentissa tarkoitetuista päätöksistä, joiden osalta päätösten sisältöä ja viranomaisen harkintavaltaa ei ole millään tavoin rajattu.

Muutoksenhaku

Muutoksenhakua koskeva 57 § olisi asianmukaista pyrkiä muotoilemaan vakiintuneeseen tapaan, ks. Lainkirjoittajan opas, osio 12.13.2 (esimerkiksi siten kuin –viittausten poisto, pykälälistausten poisto). Pykälän 1 momentti olisi ilmeisesti mahdollista muotoilla yleisemmällä tasolla kuin luettelemalla tietyt pykälät huomioiden toteamus ”sekä muuhun tässä laissa tarkoitettuun päätökseen kuin 50 §:ssä...”. Säännöstä on syytä selkeyttää. Esityksessä tulisi myös perustella, minkä vuoksi toimivalta oikaisuvaatimuksen käsittelyyn olisi poikkeuksellisesti Liikenne- ja viestintävirastolla, eikä päätöksen tehneellä taholla (kuten hallintolain 49 d §).

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että Tullin liikennevirhemaksua koskevaan oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Muiden päätösten osalta toimivaltainen hallintotuomioistuimien määräytyisi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan. Omaksuttua ratkaisua ei ole perusteltu. Jatkovalmistelussa tällaisella yleislaista poikkeavalle, yhden asiaryhmän keskittämiseen yhteen alueelliseen tuomioistuimeen tulee esittää asianmukaiset, painavat perustelut. Asioiden keskittämistä yhteen alueelliseen tuomioistuimeen tulee oikeusministeriön näkemyksen mukaan välttää, ellei tälle ole hyvin painavia perusteluita.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että vakiintuneesti rangaistusluonteiset seuraamusmaksut ovat perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä täytäntöönpanokelpoisia vasta lainvoimaisina. Ehdotetussa lain 57 §:n 3 momentin mukaan myös seuraamusmaksua koskeva päätös olisi lainvoimaa vailla täytäntöönpanokelpoinen, jollei muutoksenhakuelin toisin määrää. Säännösehdotus tulisi tältä osin muuttaa.

Informatiivinen viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioista annettuun lakiin olisi perusteltua säännöksen selkeyden vuoksi erottaa omaksi momentiksi.

Toimivaltainen tuomioistuin

Voimassaolevaa lakia vastaavasti 56 §:ssä säädettäisiin toimivaltaisesta tuomioistuimesta eräissä asioissa. ”Tämän lain 4 §:n, 11, 19-27 §:n mukaan käsiteltävissä asioissa toimivaltainen tuomioistuin määräytyy merilain (674/1994) 21 luvun säännösten mukaan.” Näitä ovat Ahvenanmaan ja Helsingin käräjäoikeudet.

Säännöksen muotoilua tulisi selkeyttää. Muotoilu ”mukaan käsiteltävissä asioissa” on epäselvä. Lisäksi pykälää ei ole säännöskohtaisissa perusteluissa perusteltu kuin viittaamalla voimassaolevaan lakiin, vaikka pykälän viittaamat säännökset ovat uusia (esim. 11 § alusliikenteen väliaikainen ohjaaminen erityistilanteissa). Kun kyse on lain kokonaisuudistuksesta, lain perusteluiden tulisi muodostaa selkeä ja ymmärrettävä kokonaisuus.

Uhkasakko

Luonnoksen 4. lakiehdotuksen 18 §:n 2 momentin mukaan sitä, joka rikkoo 17 §:n nojalla määrättyä uhkasakolla tehostettua velvoitetta, ei voida tuomita rangaistukseen samasta teosta. Oikeusministeriö toteaa, että uhkasakko ei ole luonteeltaan rangaistusluontoinen seuraamus, vaan viranomaismääräyksen hallinnollinen tehoste, jolla pyritään saamaan sen kohde toimimaan lainmukaisesti. Uhkasakko ei siten kiinnity esimerkiksi kaksoisrangaistavuuteen. Pelkkä uhkasakolla tehostetun velvoitteen rikkomisen ei merkitse sitä, että uhkasakko tuomittaisiin maksettavaksi (ks. uhkasakkolaki). Säännöksen muotoilu viittaa pikemminkin kaksoisrangaistavuuden poistamiseen kuin sanktiokumulaatioon (seuraamuksen kohtuullisuus ja oikeasuhtaisuus). Säännös vaikuttaa tarpeettomalta, ja se on omiaan hämärtämään sanktiojärjestelmän ja muun seuraamusjärjestelmän välistä eroa.

Mikäli kuitenkin arvioidaan, että tuomittu uhkasakko tulisi huomioida sanktiokumulaation näkökulmasta, tulisi ensinnäkin tarkastella asiaa koskevaa yleislainsäädäntöä, erityisesti laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 1 luvun 8 § syyttämättä jättämisestä ja rikoslain 6 luvun 12 § rangaistukseen tuomitsematta jättämisestä, ja arvioida, olisivatko nämä säännökset riittäviä. Jos yleislainsäädäntö syyttämättä jättämisen ja rangaistukseen tuomitsematta jättämisen osalta on riittävää, yleislainsäädännöstä voitaisiin ottaa vain maininta esityksen perusteluihin, eikä erityissääntelyä näiltä osin tarvittaisi. Esimerkiksi mainittu ROL 1:8 vaikuttaa hyvin päällekkäiseltä 4. LE:n 18 §:n 2 momentin kanssa. Oikeusministeriö suosittaa säännöksen poistamista.

Eräitä yksityiskohtaisempia huomioita

Perustamispäätöksen muuttamista ja peruuttamista koskevaa 6 §:ää tulisi täydentää perusteluissa esitetyillä maininnoilla peruuttamisen viimesijaisuudesta, ja palveluntarjoajan mahdollisuudesta korjata toimintaansa. Lisäksi viittaus 6 §:n 2 momentissa vaikuttaisi olevan oikeammin 5 §:n 1 mom. 3 kohtaan kuin 6 §:n 1 momenttiin (joka viittaa edelleen).

Määritelmäsäännöksen mukaan VTS-palveluntarjoajalla tarkoitetaan alusliikennepalvelun tarjoajaa. Epäselväksi jää, minkä vuoksi laissa ei olisi mahdollista käyttää vain toista näistä termeistä, jolloin sääntely voisi muodostua myös helpommin ymmärrettäväksi. Puolestaan 43 §:ssä käytetään käsitettä liikenteenohjauspalvelut, jota ei määritellä eikä muualla laissa käytetä. Perusteluissa viitataan Liikenne- ja viestintäviraston perustamispäätökseen (5 §), jossa kuitenkin käytetään käsitettä alusliikennepalvelu. Epäselväksi jää, mitä liikenteenohjauspalveluilla 43 §:ssä tarkoitetaan.

Ehdotetun 41 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä, joiden nojalla Liikenne- ja viestintävirasto voi poikkeusolojen aikana, normaaliolojen häiriötilanteissa tai yleisvaarallisen pandemian aikana poiketa tämän lain vaatimuksista alusliikenneohjaajan pätevyystodistusta uusittaessa. Laista vaikuttaa kuitenkin puuttuvan tätä koskeva perussäännös, josta annettaisiin tarkempia säännöksiä asetuksella.

Esityksen säännöskohtaisten perustelujen pykälänumeroinnit eivät täysin vastaa ehdotetun lain pykälänumeroita. Esimerkiksi virkavastuusäännöksen (58 §) osalta sivulla 66 viitataan virheellisesti 53 §:ään ja sivulla 69 taas 54 ja 53 §:ään, samoin 56-57 §:n osalta perusteluiden numerointi ei täsmää. Lisäksi ehdotuksen sisällysluettelossa on puutteita.

lainsäädäntöneuvos

Heini Färkkilä

Liitteet Napsauta tähän hiirellä ja kirjoita liitteiden nimet kukin omalle rivilleen. Rivinvaihto enterillä.

Jakelu LVM Liikenne- ja viestintäministeriö

Tiedoksi

VN/8452/2021-OM-24

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: