

20.4.2022

## HALLITUKSEN ESITYS LIIKENTEEN PALVELUISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (PAKOTTEET) - LAUSUNTOYHTEENVETO

Liikenne- ja viestintäministeriössä (KOO) on valmisteltu hallituksen esitys liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta. Lakiin esitetään lisättäväksi yksi uusi säännös (180 a §). Ehdotetulla muutoksella annettaisiin Liikenne- ja viestintävirastolle toimivaltuudet liikennettä ja kuljetuksia koskevien pakotteiden täytäntöönpanossa, jotta virasto voisi välittömästi ryhtyä toimenpiteisiin YK:n turvallisuusneuvoston ja EU:n neuvoston asettamien pakotteiden perusteella. Liikenne- ja viestintävirasto voisi peruuttaa tai rajoittaa voimassa olevia lupia taikka tehdä päätöksen liikenteen tai kuljetuksen keskeyttämisestä tai rajoittamisesta. Lisäksi virasto voisi myöntää pakotesäädöksen mukaisia tai siinä tarkoitettuja poikkeuslupia sekä huolehtia myös muista vastaavista täytäntöönpanotoimista. Ehdotettujen muutosten tavoitteena olisi tehostaa YK:n turvallisuusneuvoston ja EU:n neuvoston asettamien pakotteiden toteuttamista liikenteen osalta.

Hallituksen esitysluonnos oli lausuntopalvelu.fi –sivustolla avoimessa lausuntomenettelyssä 23.3.-19.4.2022. Lausuntoja annettiin 11. Määräaikaan mennessä esityksen ruotsinnot ei ollut vielä valmistunut ja sen vuoksi Ahvenanmaan maakunnalle ei tässä vaiheessa lähetetty lausuntopyyntöä, mutta asiaa (pakotteet) käsitellään maakunnan kanssa vuosikokouksessa 27.4.2022.

Lausunnon antoivat: oikeusministeriö, puolustusministeriö, sisäministeriö, ulkoministeriö, valtiovarainministeriö, Liikenne- ja viestintävirasto, Poliisihallitus, Pääesikunta, Rajavartiolaitos, Tulli ja Väylävirasto. Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy ilmoitti, ettei anna asiassa lausuntoa.

### YHTEENVETO

- **Viranomaiset pitävät esitystä kannatettavana. Oikeusministeriö ja Puolustusministeriö/Pääesikunta esittivät lakiehdotukseen teknisiä muutoksia. Oikeusministeriö esitti myös perusteluiden täydentämistä.**
- **Liikenne- ja viestintävirasto totesi lausunnossaan, että merenkulkuun ja maantieliikenteeseen liittyvien kokemusten valossa Liikenne- ja viestintävirasto pitäisi tarkoituksenmukaisena arvioida yhteistyössä ulkoministeriön, sisäministeriön, Tullin ja Rajavartiolaitoksen kanssa, onko maaliikenteessä ja merenkulussa virastolle ennakoitavissa vastaavaa roolia, vai onko pakotteiden täytäntöönpano näiden osalta jo riittävällä tavalla järjestettävissä voimassa olevalla sääntelyllä.**
- **Koska ulkoministeriö on toimivaltainen viranomaisen pakoteasioissa, keskusteltiin ministeriöiden (UM-LVM) välillä 19.4.2022 säädöstilanteesta. Ministeriöiden kesken todettiin yhdessä, että hallituksen esityksen antamista olisi tarpeen lykätä, kunnes on saatu lisää kokemusta EU:n pakotesäädöksiin perustuvien poikkeuslupien myöntämisestä erityisesti maantieliikenteen ja merenkulun osalta. Venäjän ja Valko-Venäjän osalta toimivaltainen viranomaisen myöntämään lentoliikenteen poikkeuslupia on tällä hetkellä Liikenne- ja viestintävirasto (ks. valtioneuvoston asetus 144/2022 ja valtioneuvoston asetus 177/2022).**
- **Esitetään, että hallituksen esityksen jatkovalmistelu keskeytetään, eikä esitystä anneta eduskunnalle vuoden 2022 aikana, ellei edellä mainittu tilanne sitä edellytä. Tarvittaessa esitysluonnos lakiehdotuksineen on muokattavissa. Siinä vaiheessa huomioidaan myös lausuntokierroksella esitetyt säädösmuutosehdotukset siltä osin, kuin tilanne vaatii tai edellyttää.**

## 1. KOOSTE LAUSUNNOISTA

**Oikeusministeriö:** Ministeriö esitti lausunnossaan teknisiä korjausehdotuksia lakiehdotukseen (ks. yhteenvedon kohta 2 säädösmuutosehdotukset). Ministeriö totesi, että pykälän 2 momentin toimivaltuussäännöksiä tulisi vielä tarkentaa tai niiden yhteyttä nimenomaan 1 momentissa tarkoitettuihin päätöksiin ja asetuksiin tulisi täsmentää. Momentissa säädettäisiin nyt toimivalta peruuttaa tai rajoittaa voimassa olevia lupia täsmentämättä toisaalta peruuttamista ja rajoittamista koskevia edellytyksiä ja toisaalta mistä luvista olisi kyse. Samaten toimivallan rajat jäävät hyvin väljiksi sen osalta, mitä koskevia poikkeuslupia ja millä edellytyksillä toimivaltaisella viranomaisella olisi oikeus myöntää. Perusteluissa olevat esimerkinomaiset maininnat eivät ole viranomaisen toimivaltasääntelyn kannalta riittäviä, vaan toimivallasta tulee nimenomaisesti säätää lailla. Momentin valvontaa koskevan säännöksen osalta tulisi täsmentää, sovellettaisiinko valvontatoimenpiteisiin liikenteen palveluista annetun lain valvontaa koskevaa sääntelyä.

Pakotesäädösten täytäntöönpanolla on perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia, joita esitysluonnoksessa on tuotu esiin. Lausuttavana oleva esityksellä ei kuitenkaan ehdotettaisi perus- tai ihmisoikeuksia rajoittavaa sääntelyä, vaan kyse olisi pakotelainsäädännön kansallisesta täytäntöönpanosta, joka esitysluonnoksessa kaavailaan Liikenne- ja viestintäviraston tehtäväksi. Tässä suhteessa esityksen jaksossa 'Suhde perustuslakiin ja sääntämisenjärjestys' olevat perus- ja ihmisoikeuksia koskevat näkökohdat omaavat kokonaisuuden kannalta informatiivisen merkityksen. Oikeusministeriö pitää kuitenkin perusteltuna, että jaksossa arvioitaisiin perusoikeusrajoitusten osalta viranomaisen toimivallan täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Tämä liittyy edellä mainittuun tarpeeseen täsmentää kaavailun 180 a §:n 2 momentin toimivaltuussäännöksiä.

Oikeusministeriö toteaa, että jos ajatus on, että Liikenne- ja viestintäviraston 180 a §:n 2 momentissa tarkoitettujen päätösten rikkomisessa olisi (ainakin joltain osin) kyse RL 46:1-3:ssa tarkoitettusta "säädöksessä säädetyn nojalla annetun säännöstelymääräyksen rikkomisesta", tulisi tämä osoittaa perusteluissa tarkemmin.

**Puolustusministeriö:** Ministeriö toteaa lausunnossaan, että esitys sinänsä on kannatettava. Ehdotettu muutos parantaisi pakotepäätösten valmisteluun ja toimeenpanoon liittyvää nopeaa reagointikykyä mahdollistaen päätösten tekemisen nykyisten rakenteiden ja resurssien puitteissa tehostaen pakotteiden täytäntöönpanoa. Puolustusministeriö kuitenkin esittää, että ehdotetun 180 a §:n 3 momentissa mainittuun Liikenne- ja viestintäviraston tiedotusvelvoitteeseen lueteltujen tiedotettavien viranomaisten listaan lisätään myös Puolustusvoimat. Perusteena tälle puolustusministeriö toteaa, että Puolustusvoimien aluevalvontatehtävän ja mahdollisten nopeastikin syntyvien virka-aputehtävien toteutuksen tilannekuva ja toimeenpanokyky paranisi. Tiedottaminen myös edistäisi Puolustusvoimien tilanteenarviointia havaittaessa pakotteiden vastaista toimintaa valvonnassa ja arviotaessa toiminnan todellista tarkoituspäästä sekä luonnetta. Muutosehdotus on kirjattu yhteenvedon 2 kohtaan säädösmuutosehdotukset.

Lisäksi aluevalvontalain (755/2000) osalta käsittely esitysluonnoksessa on kovin kapea-alaista: lähinnä mainitaan, että kyseisessä laissa säädetään pääesikunta ja puolustusministeriö toimivaltaisiksi käsittelemään valtionaluksiin ja valtionilma-aluksiin liittyviä asioita. Siviili- ja valtionliikenteen erottelu tulisi huomioida paremmin esityksessä.

**Sisäministeriö:** Sisäministeriö pitää ehdotettua muutosta kannatettavana. Pykälässä asetettaisiin Liikenne- ja viestintävirastolle velvoite tiedottaa toimenpiteistään tarpeen mukaan välittömästi ulkoministeriölle, poliisille, Tulilille ja Rajavartiolaitokselle. Sisäministeriön poliisiosasto esittää teknistä korjausta hallituksen esitysluonnoksen sivulle 7: rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä ja selvittämistä annettu laki (503/2008) on kumottu lailla (444/2017) ja samassa yhteydessä voimaan tuli laki rahanpesun selvittelykeskuksesta (445/2017). Tässä laissa säädetään rahanpesun selvittelykeskuksen oikeudesta saada, käyttää ja luovuttaa tietoa. Muilta osin ministerillä ei ole lausuttavaa.

**Ulkoministeriö:** Ulkoministeriö totesi lausunnossaan keskustelleensa asiasta 19.4.2022 Liikenne- ja viestintäministeriön kanssa, ja yhteisymmärryksessä on todettu, että hallituksen esityksen antamista olisi tarpeen lykätä, kunnes on saatu lisää kokemusta EU:n pakotesäädöksiin perustuvien poikkeuslupien myöntämisestä erityisesti maantiiliikenteen ja merenkulun osalta. Venäjän ja Valko-Venäjän osalta toimivaltainen viranomainen myöntämään lentoliikenteen poikkeuslupia on tällä hetkellä Liikenne- ja viestintävirasto (ks. valtioneuvoston asetus 144/2022 ja valtioneuvoston asetus 177/2022).

**Valtiovarainministeriö:** Ministeriö viittaa lausunnossaan esityksen talous- ja viranomaisvaikutuksiin, joissa todetaan, että pykälämuutoksesta arvioidaan aiheutuvan vain vähäisiä kustannuksia Liikenne- ja viestintävirastolle. Lisäksi on todettu, ettei kustannuksia voida etukäteen arvioida ja että mikäli niitä syntyisi merkittävästi, tullaan niiden osalta hakemaan lisärahoitusta lisätalousarviossa. Valtiovarainministeriö pitää suositeltavana esitettyä etenemistapaa. Mikäli kustannuksia syntyisi veloitteiden osalta ennakoitua vähäistä määrää enemmän ja niitä olisi mahdoton kattaa viraston toimintamenoista, tulisi niiden osalta tuoda esitys lisätalousarvioon jälkikäteen, kun kustannusten osalta voidaan tehdä kokonaisarvio.

**Liikenne- ja viestintävirasto:** Virasto on osallistunut tarkasteltavana olevan luonnoksen valmisteluun. Lausunnossaan virasto viittasi Euroopan unionin neuvoston huhtikuussa 2022 tekemiin päätöksiin (YUTP) 2022/578 ja 2022/579 sekä neuvoston asetuksiin (EU) 2022/576 ja 2022/577 Venäjään ja Valko-Venäjään kohdistuvista pakotteista, jotka koskevat tieliikennettä, Venäjä-pakotteet myös merenkulkua. Pakotteet kieltävät Venäjälle sijoitautuneita maantiekuljetusyriä suorittamasta tavaroiden maantiekuljetuksia unionin alueella, kauttakulku mukaan lukien. Venäjän lipun alle rekisteröidyltä huviveneiltä ja aluksilta kielletään vastaavasti pääsy satamiin. Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset voivat kuitenkin sallia muun muassa öljyn, maakaasun ja lääkkeiden kuljetuksen sekä humanitaariset kuljetukset. Virasto huomautti lausunnossaan, että kun näiden merenkulkuun ja tieliikenteeseen kohdistuvien pakotteiden osalta on arvioitu, miten ne pannaan täytäntöön, on todettu, että asetusten noudattamisen valvonta järjestyy Rajavartiolaitoksen ja Tullin normaalin maahantulon yhteydessä tehtävän valvonnan kautta. Pakoteasetuksissa tarkoitettujen eräiden kuljetusten salliminen olisi puolestaan käytännössä tarkoituksenmukaisimmalla tavalla toteutettavissa ulkoministeriön johdolla. Ulkoministeriö on pakotelain 2 b §:n 4 momentissa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen. Ulkoministeriö voisi lupakäsittelyssä hyödyntää käytössään olevia vientivalvontaa koskevia menettelyitä.

Vuoden 2022 asetettujen pakotteiden täytäntöönpanotoimista saatujen kokemusten pohjalta Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa uuden 180 a §:n antamista erityisesti lentoliikenteen ja muiden ilmailun palveluihin liittyvien pakotteiden täytäntöönpanoon varautumiseksi. Mutta merenkulkuun ja maantieliikenteeseen liittyvien kokemusten valossa Liikenne- ja viestintävirasto pitäisi tarkoituksenmukaisena arvioida yhteistyössä ulkoministeriön, sisäministeriön, Tullin ja Rajavartiolaitoksen kanssa, onko maaliikenteessä ja merenkulussa virastolle ennakoitavissa vastaavaa roolia, vai onko pakotteiden täytäntöönpano näiden osalta jo riittävällä tavalla järjestettävissä voimassa olevalla sääntelyllä.

**Poliisihallitus:** Poliisihallitus pitää ehdotettua lakimuutosta perusteltuna ja pakotesäädösten toimeenpanoa selkeyttävänä. Pykälässä asetettaisiin Liikenne- ja viestintävirastolle velvoite myös tiedottaa toimenpiteistään tarpeen mukaan välittömästi ulkoministeriölle, poliisille, Tullille ja Rajavartiolaitokselle. Poliisitoiminnan kannalta on tärkeää, että poliisi saa valvonnassa käyttöönsä aina ajan tasaisen tiedon, joka on helposti jo käytössä olevien tietojärjestelmien ja -yhteyksien kautta saatavissa. Valvonnan vaikuttavuuden varmistamiseksi tulee tiedon oikeellisuuteen, nopeuteen, ja ajantasaisuuteen kiinnittää erityistä huomiota.

**Pääesikunta:** Pääesikunta toteaa, että esitys sinänsä on kannatettava. Ehdotettu muutos parantaisi pakotepäätösten valmisteluun ja toimeenpanoon liittyvää nopeaa reagointikykyä mahdollistaen päätösten tekemisen nykyisten rakenteiden ja resurssien puitteissa tehostaen pakotteiden täytäntöönpanoa. Pääesikunta kuitenkin esittää, että ehdotetun 180 a §:n 3 momentissa mainittuun Liikenne- ja viestintäviraston tiedotusveloitteeseen lueteltujen tiedotettavien viranomaisten listaan lisätään myös Puolustusvoimat. Muutosehdotus on kirjattu yhteenvedon 2 kohtaan säädösmuutosehdotukset. Pääesikunta esittää myös harkittavaksi käytetyn käsitteen 'tarpeen mukaan' tarkkarajaisuutta ja mahdollista poistamista pykälätekstistä. Lisäksi aluevalvontalain (755/2000) osalta käsittely esitysluonnoksessa on kovin kapea-alaista, lähinnä mainitaan, että kyseisessä laissa säädetään Pääesikunta ja puolustusministeriö toimivaltaisiksi käsittelemään valtionaluksiin ja valtioniilma-aluksiin liittyviä asioita. Siviili- ja valtionliikenteen erottelu tulisi huomioida paremmin esityksessä.

**Rajavartiolaitos:** Rajavartiolaitoksen esikunta pitää ehdotettua muutosta kannatettavana. Pakotteista päätehtään usein hyvin nopealla varoitusajalla, ja niihin olisi kyettävä reagoimaan nopeasti. Esityksellä tavoitellaan sitä, että Liikenne- ja viestintävirastolla olisi liikennettä ja kuljetuksia koskevien pakotteiden täytäntöönpanossa edellytykset ryhtyä toimenpiteisiin välittömästi ja mahdollisimman alhaisin kustannuksin. Pykälässä asetettaisiin Liikenne- ja viestintävirastolle velvoite myös tiedottaa toimenpiteistään tarpeen mukaan välittömästi ulkoministeriölle, poliisille, Tullille ja Rajavartiolaitokselle. Esimerkiksi Rajavartiolaitoksella on toimivaltuus pakotteiden ja muiden rajoitteiden valvontatehtävissä estää ulkomaisen aluksen pääsy Suomen sisäisille aluevesille tai estää sen poistuminen Suomen aluevesiltä rajavartiolaitain 34 b §:n nojalla.

**Tulli:** Tulli toteaa lausunnossaan, että sen ydintehtäviin kuuluu tullin- ja verovalvonnassa tuonti- ja vientitavaroiden valvonta oikean verotuksellisuuden ja kaikkien muidenkin tuonti- ja vientiedellytysten täyttymisestä. Tullilla on myös toimivalta EU:n sisäliikenteessä kieltojen ja rajoitusten alaisten tuotteiden ja määräysten valvontaan tuonnissa ja viennissä. EU:n neuvoston asettamat pakotteet kuuluvat Tullin valvomien kieltojen ja rajoitusten piiriin. Tulli pitää hallituksen esitystä liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (pakotteet) kannatettavana. Muutoksen johdosta pakotteiden alaisten tavaroiden ja kuljetusten valvonta tehostuu ja lisää viranomaisen yhteistoimintaa pakotteiden valvontatyössä.

**Väylävirasto:** Virasto pitää esitettyä toimintamallia ja Liikenne- ja viestintäviraston roolia tarkoituksen mukaisena ja katsoo, että esitys tehostaa ja selkeyttää pakotteiden täytäntöönpanotoimia. Väylävirastolla ei ole muita huomioita esitykseen.

## 2. SÄÄDÖSMUUTOSEHDOTUKSET

2.1. Oikeusministeriö esitti lisäystä ja tarkennusta 180 a §:n 1 momenttiin:

”Liikenne- ja viestintävirasto on liikenteen **pakoteluonteisten rajoitusten täytäntöönpanon** osalta YK:n turvallisuusneuvoston sitovissa päätöksissä, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklan nojalla annetuissa päätöksissä ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan nojalla annetuissa asetuksissa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen.”

2.2. Oikeusministeriö esitti harkittavaksi, että 180 a §:n 2 momentti alkaisi seuraavasti ja että momentissa mainittaisiin ’palvelut’:

”**Liikenne- ja viestintävirastolla** on liikenteen **palveluiden** osalta toimivalta:...”.

2.3. Puolustusministeriö/Pääesikunta esittivät, että 180 a §:n 3 momentissa mainittuun Liikenne- ja viestintäviraston tiedotusvelvoitteeseen lueteltujen tiedotettavien viranomaisten listaan lisätään myös Puolustusvoimat:

”Liikenne- ja viestintäviraston on tiedotettava edellä 2 momentissa tarkoitetuista päätöksistään ja toimenpiteistään tarpeen mukaan välittömästi ulkoministeriölle, poliisille, Tullille, Rajavartiolaitokselle **ja Puolustusvoimille.**”

### Lausuntokierroksella mukana ollut lakiehdotusluonnos:

#### 180 a §

*Pakotesäädöksissä tarkoitettu liikenteen toimivaltainen viranomainen*

Liikenne- ja viestintävirasto on liikenteen osalta YK:n turvallisuusneuvoston sitovissa päätöksissä, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklan nojalla annetuissa päätöksissä ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan nojalla annetuissa asetuksissa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen säädösten täytäntöönpanemiseksi Liikenne- ja viestintävirastolla on liikenteen osalta toimivalta:

- 1) valvoa säädösten ja niiden nojalla tehtyjen päätösten noudattamista;
- 2) peruuttaa tai rajoittaa voimassa olevia lupia taikka tehdä päätöksen liikenteen tai kuljetuksen keskeyttämisestä tai rajoittamisesta;
- 3) myöntää pakotesäädöksen mukaisia poikkeuslupia; ja
- 4) huolehtia muista vastaavista täytäntöönpanotoimista.

Liikenne- ja viestintäviraston on tiedotettava edellä 2 momentissa tarkoitetuista päätöksistään ja toimenpiteistään tarpeen mukaan välittömästi ulkoministeriölle, poliisille, Tullille ja Rajavartiolaitokselle.

+++