

Asia: VN/7844/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (pakotteet)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta niin, että siihen lisättäisiin uusi 180 a §. Pykälässä annettaisiin Liikenne- ja viestintävirastolle toimivaltuudet huolehtia liikenteen osalta eräistä YK:n turvallisuusneuvoston tai EU:n neuvoston asettamien pakotteiden täytäntöönpanotehtävistä, jos täytäntöönpanoa ei ole osoitettu toiselle viranomaiselle. 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. Liikenne- ja viestintävirasto on osallistunut asian valmisteluun.

Hanke käynnistettiin, kun helmikuun lopussa 2022 asetettuihin Venäjää koskeviin pakotteisiin (rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 833/2014 muuttamisesta annetun neuvoston asetus (EU) 2022/334) sisällytettiin ilmailun liittyviä rajoituksia, joiden täytäntöönpanoon liittyen Liikenne- ja viestintävirastolle nähtiin tarkoituksenmukaiseksi osoittaa eräitä poikkeuslupatehtäviä. Nämä tehtävät osoitettiin Liikenne- ja viestintävirastolle valtioneuvoston asetuksella 144/2022, joka annettiin eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain (jäljempänä pakotelaki, 659/1967) 2 a §:n nojalla. Valtioneuvoston asetuksen nojalla virasto myöntää EU-asetuksessa tarkoitettun luvan humanitaarisiin perusteisiin toteutettavalle lennolle tai muulle vastaavasta erityisestä syystä toteutettavalle lennolle. Virastolle on sittemmin annettu vastaava toimivaltuus valkovenäläisten lentoliikenteen harjoittajien osalta valtioneuvoston asetuksella 177/2022.

Pakotteet asetetaan usein hyvin nopealla aikataululla, joten niiden kansallinen täytäntöönpano on vastaavasti valmisteltava nopeasti. Ilmailuun kohdistettujen Venäjä-pakotteiden täytäntöönpanon valmistelussa tarkasteluun nousivat eräille muille viranomaisille jo valmiiksi lainsäädännössä

osoitetut pakotteiden täytäntöönpanoon liittyvät tehtävät. Tällaiset säädöksiin valmiiksi sisällytetyt pakotteiden täytäntöönpanoon liittyvät toimivaltuudet tukevat täytäntöönpanotehtäviin valmistautumista ja selkeyttävät toimintaa täytäntöönpanotehtäviä haltuun otettaessa. Myös perustuslainäkökulma puoltaa toimivaltuuksien antamista lailla.

Liikenteeseen liittyvät pakotteet voivat olla sisällöltään moninaisia. Liikennöintirajoituksiin saattaa liittyä esimerkiksi kuljetettaviin henkilöihin tai tavarahan liittyviä ehtoja. Rajoitusten täytäntöönpanoon liittyviä tehtäviä on tyypillisesti myös Tullilla ja Rajavartiolaitoksella. Euroopan unionin neuvosto on julkaissut huhtikuussa 2022 päätöksillään (YUTP) 2022/578 ja 2022/579 sekä asetuksillaan (EU) 2022/576 ja 2022/577 Venäjää ja Valko-Venäjää koskevia pakotteita, jotka koskevat tieliikennettä, Venäjä-pakotteet myös merenkulkua. Pakotteet kieltävät Venäjälle sijoittautuneita maantiekuljetusyrityksiä suorittamasta tavaroiden maantiekuljetuksia unionin alueella, kauttakulku mukaan lukien. Venäjän lipun alle rekisteröidyiltä huviveneiltä ja aluksilta kielletään vastaavasti pääsy satamiin. Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset voivat kuitenkin sallia muun muassa öljyn, maakaasun ja lääkkeiden kuljetuksen sekä humanitaariset kuljetukset.

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 sillä jo vientivalvonnassa käytössä olevia menettelyjä.

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. Lentoliikennesopimukseen perustuvan säännöllisen lentoliikenteen osalta virasto on ilmailulain (864/2014) 3 §:n 3 momentin mukaisesti sopimuksissa tarkoitettu ilmailuviranomainen. Lupiin perustuvassa ei-säännöllisessä lentoliikenteessä Liikenne- ja viestintävirasto on liikenteen palveluista annetun lain 125 §:n mukaisesti Suomen lupaviranomainen. Ilmailun osalta nyt voimassa olevat pakotteet eivät kuitenkaan koske yksinomaan lentoliikennettä, millä tarkoitetaan liikenteen palveluista annetun lain 121 §:n mukaisesti matkustajien, postin ja rahdin kuljettamiseen lentoteitse maksua tai muuta korvausta vastaan, vaan esimerkiksi myös yksityisilmailua ja ilmailuun liittyviä huoltotoimia. EU:n neuvoston asetuksella (EU) 2022/328 on muun muassa venäläisen ilma-aluksen tai komponentin perushuolto, korjaus, tarkastus, vaihto, muutostyö tai vian korjaus on lähtökohtaisesti kielletty. Ilmatilan käytön kannalta pakotteiden täytäntöönpanossa keskeistä on, että ilmailun tiedotusjärjestelmässä on julkaistu tiedot pakotteista, eikä pakotteiden vastaisia lentosuunnitelmia hyväksytä ilmaliikennepalveluelimissä. Ilmailussa reitinvalinta kytkeytyy vahvasti lentosuunnitelmien tekemiseen ilmaliikennepalveluyksikölle.

Liikenne- ja viestintävirasto on Suomessa yleinen lupa- ja valvontaviranomainen ilmailuun liittyvien palveluiden osalta. Virasto on näin ollen myös pakoteasioissa lentoyhtiöiden ja muiden ilmailun toimijoiden luonteva yhteystaho.

Tuoreiden merenkulkuun ja maantieliikenteeseen liittyvien kokemusten valossa virasto 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.

Metsälampi Susanna
Liikenne- ja viestintävirasto

Asia: VN/7844/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (pakotteet)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt ulkoministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (pakotteet).

Ulkoministeriö on keskustellut 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 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).

Tölö Elina
Ulkoministeriö

Asia: VN/7844/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (pakotteet)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Puolustusministeriö 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.

Puolustusministeriö kuitenkin esittää, että ehdotetun 180 a §:n 3 momentissa mainittuun Liikenne- ja viestintäviraston tiedotusvelvoitteeseen lueteltujen tiedotettavien viranomaisten listaan lisätään myös Puolustusvoimat. Nykyinen muotoilu kuuluu:

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

Uusi muotoilu voisi olla " - - ulkoministeriölle ja aluevalvontaviranomaisille" tai vaihtoehtoisesti " - - ulkoministeriölle, poliisille, Tullille, Rajavartiolaitokselle ja Puolustusvoimille."

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 arvioitaessa toiminnan todellista tarkoituspäästä sekä luonnetta.

Puolustusministeriö esittää myös harkittavaksi käytetyn käsitteen ”tarpeen mukaan” tarkkarajaisuutta ja mahdollista poistamista pykälätekstistä. Liikenne- ja viestintävirasto ei voi puolustusministeriön näkemyksen mukaan itsenäisesti arvioida muiden viranomaisten puolesta välittömän ilmoittamisen tarpeellisuutta. Tästä syystä ilmaisu olisi puolustusministeriön mielestä syytä poistaa.

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.

Nordström Hanna
Puolustusministeriö

Lapinlampi Joonas
Puolustusministeriö

Asia: VN/7844/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (pakotteet)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

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

Kuistio Laura

Nuuja Katri
Väylävirasto

Asia: VN/7844/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (pakotteet)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (pakotteet)

Tulli kiittää mahdollisuudesta lausua kyseessä olevaan asiaan. Tullin valvontaosasto on perehtynyt esityksen sisältöön.

Tullin ydintehtäviin kuuluu tulli- ja verovalvonnassa tuonti- ja vientitavaroiden valvonta oikean verotuksellisuuden ja kaikkien muidenkin tuonti- ja vientiedellytysten täyttymisestä. Tullilla on myös toimivalta EUn sisäliikenteessä kieltojen ja rajoitusten alaisten tuotteiden ja määräysten valvontaan tuonnissa ja viennissä.

Asetetut 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 viranomaisten yhteistoimintaa pakotteiden valvontatyössä.

Jarkko Fagerström

Tulliylitarkastaja

Fagerström Jarkko

Tulli.fi - Tulli/ tavara- ja liikennevalvontayksikkö

Asia: VN/7844/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (pakotteet)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (pakotteet)

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) muuttamisesta. Lakiin kaavailaan lisättäväksi uusi 180 a §, jossa säädettäisiin pakotesäädöksissä tarkoitettuun liikenteen toimivaltaisesta viranomaisesta. Pakotesäädöksillä tarkoitetaan esitysluonnoksessa Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston sitovia päätöslauselmia pakotteista sekä Euroopan unionin pakotelainsäädäntöä. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

1.

Kaavaillun 180 a §:n 1 momentissa viitataan YK:n turvallisuusneuvoston sitoviin päätöksiin, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklan nojalla annettuihin päätöksiin ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan nojalla annettuihin asetuksiin. Säännöksessä ei nimenomaisesti mainita, että Liikenne- ja viestintäviraston täytäntöönpanotoimivalta liittyy sellaisiin turvallisuusneuvoston sitoviin päätöksiin, tai EU-säädöksiin, jotka koskevat pakoteluonteisia rajoituksia. Tällainen maininta olisi Liikenne- ja viestintäviraston toimivallan rajaamisen kannalta oikeusministeriön käsityksen mukaan tarpeellista säännökseen lisätä, esimerkiksi: ”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.

Esitysluonnoksen mukaan YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmat tulevat yleensä voimaan EU:n säädösten kautta, mutta kiiretilanteessa saatetaan kuitenkin joutua toimimaan ilman EU-säädöstä. Kaavaillon 180 a §:n 2 momentin sanamuodon mukaan Liikenne- ja viestintäviraston täytäntöönpanotoimivalta koskee 1 momentissa tarkoitettuja säädöksiä. Turvallisuusneuvoston päätöslauselmaa ei luettane säädökseksi. Sääntelyn tarkkuutta on tarpeen lisätä, jolloin pykälän 2 momenttiin tulisi joko lisätä turvallisuusneuvoston sitovat päätökset, tai muuttaa säännöstä niin, että momentin alkuosa ”Edellä 1 momentissa tarkoitettujen säädösten täytäntöönpanemiseksi...” poistettaisiin ja momentti alkaisi: ”Liikenne- ja viestintävirastolla on liikenteen osalta toimivalta:...”.

Kun kaavailtu sääntely on liitetty osaksi liikenteen palveluista annettua lakia, tällöin nähtävästi tulisi kysymykseen ”palvelujen” liittäminen myös nyt lausuttavana olevaan sääntelyyn, jos halutaan noudattaa johdonmukaisesti lain soveltamisalaa. Kaavaillon 180 a §:n 1 momentissa vaikuttaisi tällöin olevan perusteltua mainita ”liikenteen palvelut” pelkän ”liikenteen” sijaan.

3.

Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan Liikenne- ja viestintävirastolla olisi toimivalta peruuttaa tai rajoittaa voimassa olevia lupia taikka tehdä päätös liikenteen tai kuljetuksen keskeyttämisestä tai rajoittamisesta. Kohdan voisi jakaa selkeyden vuoksi niin, että päätös liikenteen tai kuljetuksen keskeyttämisestä tai rajoittamisesta olisi omana kohtanaan (lupien peruuttaminen tai rajoittaminen ja liikenteen tai kuljetuksen keskeyttäminen tai rajoittaminen vaikuttavat selkeästi erilaisilta asioilta).

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.

4.

Säännöksessä tai perusteluissa ei mainita siitä, missä määrin luvan peruuttaminen olisi määräaikaista. Tämä tietenkin riippuu täytäntöönpantavista pakotesäädöksistä, mutta viranomaisen päätöksenteon ulottuvuutta olisi kuitenkin perusteltua arvioida tältä osin. Kysymyksenalaista lienee myös, millaista liikkumavaraa Liikenne- ja viestintävirastolla olisi päätöksiä tehdessään.

5.

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 kaavaillaan Liikenne- ja viestintäviraston tehtäväksi. Tässä suhteessa esityksen jaksossa 'Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys' 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 kaavaillun 180 a §:n 2 momentin toimivaltuussäännöksiä.

6.

Jakson 'Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys' perustuslain 119 §:ää koskevan osuuden kolmas tekstikappale (s. 21) vaikuttaisi esityksen sisällön kannalta tarpeettomalta. Samaten jakson sisällön osalta voisi vielä muutoin tarkistaa, mikä on esityksen kannalta nimenomaisesti tarpeellista tekstiä. Esimerkiksi s. 20 oleva kohta "Perusoikeusuudistuksen jälkeen perusoikeuksien rajoituksia on omaisuudensuojan osalta arvioitu perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan (PeVL 5/2017 vp, s. 4–5). Valiokunta on kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota perusoikeusrajoitusten asianmukaiseen tarkasteluun säätämisyjärjestysperusteluissa." ei vaikuta sellaiselta, että se olisi esityksessä tarpeellinen.

Oikeusministeriö toteaa, että perustuslain 119 § voi olla ajatuksellisesti liitettävissä nyt kaavailtuun sääntelyyn, mutta sinänsä ensisijaista on ottaa huomioon, että sääntelyssä erityisen merkityksellistä on viranomaisen toimivallan perustuslainmukainen järjestämistapa (erit. perustuslain 2 §:n 3 mom.).

7.

Oikeusministeriö pitää epä johdonmukaisena HE-luonnoksen s. 16 olevaa lausetta "Lakiehdotukseen ei ole sisällytetty rangaistussäännöksiä 180 a §:n rikkomisesta, sillä...", koska ehdotetussa 180 a §:ssä

on kysymys toimivaltaisen viranomaisen määrittelystä ja joistain sen toimivaltuuksista.
Oikeusministeriö ehdottaa em. lainausmerkeissä olevan tekstin poistamista.

8.

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 ”sädöksessä säädetyn nojalla annetun säännöstelymääräyksen rikkomisesta”, tulisi tämä osoittaa perusteluissa tarkemmin.

Osastopäällikkö, ylijohtaja Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Hautamäki

Hautamäki Veli-Pekka
Oikeusministeriö