Lainvalmisteluosasto
Lainsäädäntöneuvos Ville Hinkkanen

9.5.2017

**Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle**

**Viite:** Lausuntopyyntö 4.5.2019 (LiV to 11.5.2017 klo 12.00)

# Hallituksen esitys 23/2017 vp (merilaki ym.)

## 1 Johdanto

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä 23/2017 vp (HE eduskunnalle laeiksi merilain, aluksen teknisestä turvallisuudesta ja turvallisesta käytöstä annetun lain 2 §:n ja merityösopimuslain 11 luvun 4 §:n muuttamisesta sekä Kansainvälisen merenkulkujärjestön eräiden yleissopimusten eräiden liitteiden muutosten hyväksymisestä ja laiksi sopimusmuutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta).

Valiokunta pyytää asiantuntijoiden arviota siitä, onko hallituksen esityksen 1 lakiehdotuksen 15 ja 15 a §:n mukainen ilmoitusvelvollisuutta ja tietojen käyttöä koskeva sääntelyä joltain osin ongelmallinen itsekriminointisuojan kannalta. Lausuntopyynnössä viitataan myös perustuslain 21 §:n säännökseen oikeusturvasta.

## 2 Itsekriminointisuoja

### 2.1 Lähtökohtana oikeus olla myötävaikuttamatta syyllisyytensä selvittämiseen

Itsekriminointisuoja tarkoittaa *oikeutta olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen*. Kääntäen tämä merkitsee, että kenelläkään ei ole velvollisuutta edistää oman syyllisyytensä selvittämistä.

Itsekriminointisuoja on yksi prosessuaalisista perus- ja ihmisoikeuksista ja osa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementtejä. Se sisältyy *perustuslain* 21 §:n 2 momentilla turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin (HE 309/1993 vp s. 74/II).



| Käyntiosoite | Postiosoite | Puhelin | Faksi | Sähköpostiosoite |
|---|---|---|---|---|
| Eteläesplanadi 10<br>HELSINKI | PL 25<br>00023 VALTIONEUVOSTO | 02951 6001 | 09 1606 7730 | oikeusministerio@om.fi |

Periaate ilmaistaan myös *kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen* (KP-sopimus, SopS 8/1976) 14 artiklan 3 kohdan g alakohdassa, jonka mukaan jokaisella on rikossyytettä tutkittaessa oikeus olla tulematta pakotetuksi todistamaan itseään vastaan tai tunnustamaan syyllisyytensä. *Euroopan ihmisoikeussopimuksessa* (SopS 9/1990) ei ole nimenomaista määräystä itsekriminointisuojasta, mutta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettuihin oikeudenmukaisen rikosoikeudenkäynnin keskeisiin takeisiin kuuluu myös itsekriminointisuojaa koskevan periaatteen noudattaminen (esim. John Murray v. Yhdistynyt kuningaskunta suuri jaosto 8.2.1996, 18731/91, kohta 45). Yhteensopimattomana ihmisoikeussopimusten vaatimusten kanssa on pidetty muun muassa sitä, että oikeudenkäynnissä on hyödynnetty itsekriminointisuojaa loukaten saatua todistetta (esim. EIT Allan v. Yhdistynyt kuningaskunta 5.11.2002, 48539/99, kohta 52—53).

*Euroopan unionin lainsäädännössä* itsekriminointisuojasta säädetään nimenomaisesti eräiden syyttömyysolettamaan liittyvien näkökohtien ja läsnäoloa oikeudenkäynnissä koskevan oikeuden lujittamisesta rikosoikeudellisissa menettelyissä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/343 7 artiklassa. Säännöksen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että epäillyllä tai syytetyllä on oikeus vaieta sen rikoksen osalta, josta häntä epäillään tai syytetään (1 kohta). Jäsenvaltioiden on lisäksi varmistettava, että epäillyllä tai syytetyllä on oikeus olla todistamatta itseään vastaan (2 kohta).

*Suomen kansallisessa lainsäädännössä* itsekriminointisuojasta säädetään nimenomaisesti oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 6 §:n 2 momentissa (passiivisuuden merkitys todisteena), 18 §:ssä (oikeus kieltäytyä todistamasta) ja 25 §:n 2 momentissa (hyödyntämiskielto).

Säännöksillä turvataan suojan toteutuminen rikosoikeudenkäynnissä. Hyödyntämiskieltoa koskevan 25 §:n 2 momentin mukaan tuomioistuin ei saa rikosasiassa hyödyntää 18 §:ssä säädetyn vaitiolo-oikeuden vastaisesti hankittua todistetta. Hyödyntämiskielto koskee myös todistetta, joka on hankittu muussa menettelyssä kuin esitutkinnassa tai rikosasian oikeudenkäynnissä henkilöltä pakkokeinon käyttämisen uhalla tai muutoin vastoin hänen tahtoaan, jos hän oli tällöin epäiltynä tai vastaajana rikoksesta taikka esitutkinta tai oikeudenkäynti oli vireillä rikoksesta, josta häntä syytetään, ja jos todisteen hankkiminen rikosasiassa olisi ollut vastoin 18 §:ää.

## 2.2 Itsekriminointisuoja ei koske vain oikeudenkäyntiä

Itsekriminointisuojan tarkoituksena on suojata rikoksesta syytettyä epäasialliselta pakottamiselta viranomaisten taholta. Itsekriminointisuoja koskee siten oikeudenkäynnin lisäksi *esitutkintaa* (ks. EIT Salduz v. Turkki suuri jaosto 27.11.2008, 36391/02; ks. myös KKO 2012:45, KKO 2013:25, KKO 2016:76, KKO 2016:96).

Myös *muussa menettelyssä* annetun lausuman hyödyntäminen rikosoikeudenkäynnissä saattaa joissakin tapauksissa loukata itsekriminointisuojaa.

Erilaisiin hallinnollisiin ilmoitusvelvollisuuksiin liittyvä velvollisuus tietojen antamiseen ei itsessään loukkaa itsekriminointisuojaa. Tilanne on kuitenkin toinen, jos ilmoitusvelvollisuuden kanssa samanaikaisesti on vireillä samoja seikkoja koskeva rikostutkinta tai kun ilmoitusvelvollinen ei ole voinut sulkea pois sitä mahdollisuutta, että annettavat tiedot voisivat johtaa rikosprosessiin tai tulla käytettäviksi rikosprosessissa. Arvioitaessa sitä, onko menettely puuttunut itsekriminointisuojaan, kiinnitetään huomiota muun muassa pakottamisen luonteeseen ja voimakkuuteen, oikeusturvatakeiden (safeguards) olemassaoloon ja saatujen tietojen käyttöön (ks. EIT Allan v. UK 5.22.2002, 48539/99, kohta 45 viitteineen, ks. myös KKO 2014:67 kohta 6).

Itsekriminointisuoja voi tietyissä tapauksissa merkitä, että henkilö vapautuu tietojen antamista koskevasta velvoitteesta *eikä häntä voida rangaista velvollisuuden laiminlyönnistä* (ks. itsekriminointisuojan asemasta vastuuvapausperusteena esimerkiksi KKO 2009:80 ja KKO 2010:41).

Suomalaisessa oikeuskäytännössä on tältä osin arvioitu muun muassa veroilmoitusta, verotarkastusta, ulosottomenettelyä ja konkurssia (ks. KKO 2009:27, KKO 2009:80, KKO 2010:49, KKO 2011:46, KKO 2012:16, KKO 2014:82).

*Liikenteeseen liittyvien ilmoitusvelvollisuuksien* suhdetta itsekriminointisuojaan on käsitelty korkeimman oikeuden ratkaisuissa KKO 1996:101 ja KKO 2014:67.

Ratkaisussa 1996:101 oli kysymys tieliikennelain (267/1981) 58 §:n säännöksestä velvollisuudesta pysähtyä ja kykynsä mukaan avustaa vahingoittuneita tai avuttomaan tilaan jääneitä sekä muutenkin osallistua niihin toimenpiteisiin, joihin onnettomuus antaa aihetta. Korkeimman oikeuden ratkaisusta ilmenee, että itsekriminointisuoja ei estänyt tuomitsemasta lii-

kennevahinkoon osallisena ollutta vastaajaa liikennerikkomuksesta, jonka tekotapana oli edellä mainitun velvollisuuden laiminlyönti.

Tapauksessa KKO 2014:67 oli kyse tieliikennelain 59 §:n 3 momentissa säädetystä onnettomuuteen osallisen velvollisuudesta ilmoittaa onnettomuudesta vahinkoa kärsineelle tai poliisille, jos omaisuutta on vahingoittunut eikä paikalla ole ketään, joka voi ottaa vastaan tietoja ja selvityksiä.

Korkein oikeus totesi (kohta 13), että itsekriminointisuoja ei ole ehdoton oikeus, mitä ilmentävät myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut. Lisäksi oikeus olla ilmiantamatta itseään rikoksesta *voi kaventua tai väistyä silloin, kun rikosta koskevien tietojen antaminen on välttämätöntä hengen tai terveyden vaaran torjumiseksi, jolloin ratkaisu on perustettava kyseessä olevien perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen punnintaan asianomaisessa tapauksessa.*

Ratkaisussa 1996:101 käsitellyn tieliikennelain 58 §:n tarkoituksena on turvata henkilövahinkoja kärsineen oikeus nopeaan avunsaantiin. Tieliikennelain 59 §:n 3 momentin tarkoituksena on puolestaan turvata liikenneonnettomuuksien syiden ja vastuukysymysten selvittäminen sekä suojata vahingon kärsineen mahdollisuutta saada korvausta omaisuusvahingostaan. (Ks. kohta 14.)

Tapauksessa oli kysymys pysäköintitilanteessa aiheutuneesta vähäisestä taloudellisesta vahingosta toisen ajoneuvolle, eikä kukaan ollut joutunut hengen tai terveyden vaaraan (kohta 15). Korkein oikeus katsoi, että tapauksessa ei ollut käsillä sellaisia seikkoja tai olosuhteita, joiden johdosta itsekriminointisuojan olisi voitu perustellusti katsoa kaventuvan tai väistyvän jonkin sitä tärkeämpänä pidettävän oikeuden turvaamiseksi (kohta 18). Tämän vuoksi vastaaja vapautettiin ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiä koskevasta rikosoikeudellisesta vastuusta.

## 3 Lakiehdotus

Esityksen 1 lakiehdotuksen 18 luvun 15 §:n mukaan aluksen päällikön tai laivanisännän on *viipymättä ilmoitettava* Liikenteen turvallisuusvirastolle tietoonsa tulleista aluksen käytön yhteydessä tapahtuneista onnettomuuksista ja vaaratilanteista suomalaisella aluksella.

Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että Liikenteen turvallisuusvirasto saa riittävät tiedot onnettomuuksista ja vaaratilanteista omaa turvallisuustyötään varten (ks. HE s. 13 ja 15). Ehdotettu sääntely perustuu kansainvälisiin velvoitteisiin. Poikkeamaraportointi on osa kansainvälisen turvallisuusjohtamisjärjestelmän, ISM-säännöstön vaatimuksia. Säännöstö on

alusten turvallista toimintaa ja ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskeva minimistandardi, jota kaikkien SOLAS-yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien alusten on noudatettava (ks. HE s. 13).

Ehdotus sisältää useita oikeusturvatakeita, joilla pyritään ehkäisemään itsekriminointisuojan kannalta ongelmallisten tilanteiden syntyminen (ks. HE s. 28—29).

Pykälän 2 momentissa säädetään tietojen *informaatio-oikeudellisesta* suojasta. Säännöksen mukaan tietojen salassa pitämisestä säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:ssä. Lisäksi Liikenteen turvallisuusvirasto voi pitää salassa tietoa koskevan seikan, jos tiedon antaminen siitä vaarantaisi tietojen saannin tulevaisuudessa.

Ehdotettu 15 a § sisältää *toimenpiteitä koskevan kiellon*. Säännöksen mukaan viranomainen ei saa ryhtyä oikeudellisiin toimenpiteisiin suunnittelemattoman tai tahattoman rikkomuksen johdosta, joka tulee viranomaisen tietoon ainoastaan siksi, että siitä on tehty ilmoitus 15 §:n nojalla, ellei kyse ole törkeänä huolimattomuutena pidettävästä velvollisuuksien laiminlyömisestä tai rikoslaissa (39/1889) rangaistavaksi säädetystä menettelystä.

## 4 Arviointi

Oikeusministeriö toteaa, että säännösehdotuksessa on kyse *verrattain tavanomaisesta hallinnollisesta ilmoitusvelvollisuudesta.*

Vastaavia säännöksiä vaaratilanteiden ja onnettomuuksien ilmoittamisesta sisältyy muun muassa ilmailulain (864/2014) 118 ja 128 §:ään, turvallisuustutkintalain (525/2011) 16 §:ään, rautatielain (304/2011) 82 ja 82 a §:ään, kaupunkiraideliikenteestä annetun lain (1412/2015) 15 ja 16 §:ään, hissiturvallisuuslain (1134/2016) 88 §:ään, sähköturvallisuuslain (1135/2016) 114 §:ään, geenitekniikkalain (377/1995) 16 c §:ään, painelaitelain (1144/2016) 10 ja 11 §:ään, kaivoslain (621/2011) 171 §:ään ja alusliikennepalvelulain (623/2005) 23 §:ään. Osaa ilmoitusvelvollisuuksista on tehostettu nimenomaisella rangaistusuhalla.

Kuten edellä on todettu, hallinnollisiin ilmoitusvelvollisuuksiin liittyvä *velvollisuus tietojen antamiseen ei itsessään loukkaa itsekriminointisuojaa*. Perus- ja ihmisoikeutena turvattu itsekriminointisuoja ei siten estä lainsäätäjää antamasta ilmoitusvelvollisuutta koskevia säännöksiä.

Lakiehdotus sisältää lisäksi oikeusturvatakeet, joilla pyritään ehkäisemään itsekriminointisuojaan liittyviä ongelmia. Takeet vaikuttavat oikeusministeriön käsityksen mukaan asianmukaisilta.

Ehdotuksen arvioinnissa on myös huomattava, että velvollisuuden laiminlyöntiin ei liity nimenomaista rangaistusuhkaa, joskin laiminlyönti saattaa tietyissä tapauksissa tulla arvioitavaksi esimerkiksi merilain 20 luvun 2 §:ssä tarkoitettuna hyvän merimiestaidon laiminlyöntinä.

Tästä huolimatta ei voida täysin sulkea pois sitä, että itsekriminointisuoja saattaa eräissä tapauksissa olla merkityksellinen arvioitaessa ilmoitusvelvollisuuden noudattamista.

Ilmoitusvelvollisuuteen mahdollisesti sovellettavia rangaistussäännöksiä on tulkittava itsekriminointisuojan kanssa yhteensopivasti ottaen huomioon muun muassa edellä kuvattu korkeimman oikeuden ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö. Jos ilmoitusvelvollisuuden katsotaan yksittäisessä tapauksessa loukkaavan itsekriminointisuojaa, ei aluksen päällikköä tai laivanisäntää voida tällöin tuomita rangaistukseen ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan tulkinnassa on kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 2014:67 kohdasta 13 ilmenevään oikeusohjeeseen. Oikeus olla ilmiantamatta itseään rikoksesta voi kaventua tai väistyä silloin, kun rikosta koskevien tietojen antaminen on välttämätöntä hengen tai terveyden vaaran torjumiseksi, jolloin ratkaisu on perustettava kyseessä olevien perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen punnintaan asianomaisessa tapauksessa.

Tällaisten tilanteiden varalta on huomattava, että suojan toteutumista rikosoikeudenkäynnissä turvaa viime kädessä oikeudenkäymiskaaressa säädetty hyödyntämiskielto.

*Johtopäätöksenä voidaan todeta, että ehdotettua sääntelyä ei ole pidettävä itsekriminointisuojan kannalta ongelmallisena.*

Oikeusministeriö ehdottaa kuitenkin harkittavaksi, että liikenne- ja viestintävaliokunta kiinnittäisi mietinnössään huomiota siihen, että *itsekriminointisuoja voi olla eräissä tapauksissa merkityksellinen* arvioitaessa ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä mahdollisesti aiheutuvia seuraamuksia ja *säännöksiä on tällöin tulkittava itsekriminointisuojan kanssa yhteensopivasti*.