OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto — LAUSUNTO

Julkisoikeus

Lainsäädäntöneuvos Mira Turpeinen — 4.5.2020

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön COVID-19-epidemiasta johtuvien poikkeusolojen vuoksi tehtäviksi väliaikaisiksi muutoksiksi

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta asiasta (HE 62/2020 vp). Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavat, valiokunnan pyytämässä nopeassa aikataulussa tehdyt huomiot.

Yleiset huomiot

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi ajokorttilain lääkärintodistusten toimittamista ajokortteja uusittaessa koskevia säännöksiä, alusrekisterilain jäljennöstä saantoasiakirjasta koskevia säännöksiä, eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetun lain alusten turvatarkastuksia koskevia säännöksiä, laivaväestä ja alusten turvallisuusjohtamisesta annetun lain miehistömääräyksiä koskevia säännöksiä, liikenteen palveluista annetun lain ammattipätevyyksiä ja joukkoliikenteen aikatauluja koskevia säännöksiä sekä luotsauslain pätevyyksien jatkamista koskevia säännöksiä. COVID-19-tartuntatautiepidemian aiheuttaman poikkeustilan ja liikkumista koskevien rajoitusten vuoksi tarvitaan liikennealan lainsäädäntöön väliaikaisia muutoksia, joilla helpotetaan kansalaisten ja yritysten toimintaa sekä turvataan kuljetusten toimiminen. Ehdotetuilla säännöksillä pyritään esityksen

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	oikeusministerio@om.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

mukaan suojaamaan erityisesti riskiryhmiin kuuluvia henkilöitä ja helpottamaan heidän arkeaan. Esitys sisältää lähinnä määräaikoihin ja toimitettaviin asiakirjoihin liittyä muutoksia tie- ja rautatieliikennettä sekä merenkulkua koskeviin säännöksiin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Ajokorttilain ja alusrekisterilain muutokset olisivat voimassa 31.10.2020 saakka. Eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetun lain poikkeus olisi voimassa 31.12.2020 saakka. Merenkulun pätevyyksiä koskevien pidennystarpeiden vuoksi laivaväestä ja aluksen turvallisuusjohtamisesta annetun lain sekä luotsauslain muutokset olisivat voimassa enintään 30.4.2021 saakka. Suurin osa liikenteen palveluista annetun lain muutoksista olisi voimassa 31.10.2020 saakka, mutta koska merenkulun pätevyyksiä koskevat muutokset on yhtenäistetty edellä mainittujen laivaväkilain ja luotsauslain muutosten kanssa, olisi laki voimassa 30.4.2021 saakka.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muille kuin viranomaiselle

Virkavastuu

Esityksen 3. lakiehdotukseen eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta ehdotetaan lisättäväksi uusi luokituslaitoksen tekemää aluksen turvatarkastusta koskeva 4 a §. Pykälän 1 momentin mukaan ”Liikenne- ja viestintävirasto voi valtuuttaa aluksen teknisestä turvallisuudesta ja turvallisesta käytöstä annetun lain (1686/2009) 2 §:n 42 kohdassa tarkoitetun hyväksymänsä luokituslaitoksen tekemään alukselle Euroopan unionin alusten ja satamarakenteiden turvatoimien parantamisesta annetussa asetuksessa (EY) 725/2004 tarkoitetut turvatarkastukset, joihin kuuluu väli- ja uusintatarkastuksia. Lisäksi virasto voi valtuuttaa edellä tarkoitetun luokituslaitoksen antamaan tarkastetulle alukselle

kansainvälisen turvatodistuksen. Valtuutukset ovat voimassa 31 päivään joulukuuta 2020.”

Pykälän 2 momentin mukaan ”Edellä 1 momentissa tarkoitetun luokituslaitoksen työntekijään sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan 1 momentissa tarkoitettua turvatarkastusta. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että pykälän 1 momentin perusteella tarkastusten tekeminen ja kansainvälisen turvatodistuksen antaminen vaikuttavat erillisiltä tehtäviltä. Virkavastuuta koskevassa 2 momentissa puhutaan vain turvatarkastuksen suorittamisesta. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10). Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi yhtiön palveluksessa olevien henkilöiden osalta todennut, että lakiehdotukseen on perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä välttämätöntä lisätä säännös siitä, että yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan yhtiölle kuuluvia julkisia hallintotehtäviä. (PeVL 15/2019 vp, s. 4, PeVL 26/2017 vp, s. 49—50, PeVL 16/2016 vp, s. 2— 3, PeVL 8/2014 vp, s. 5). Edellä mainitun mukaisesti kansainvälisen turvatodistuksen antamista koskevat tehtävät näyttäisivät pitkälti jäävän kokonaan tuon virkavastuusääntelyn ulkopuolelle. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että luokituslaitoksia koskisivat tehtävässään samat hyvän hallinnon vaatimukset kuin viranomaisia. Näin ollen myös virkavastuuta koskeva sääntely tulisi sisältyä kaikkiin julkisiin hallintotehtäviin, joita luokituslaitokset hoitavat.

Pätevyysvaatimuksista poikkeaminen, määräajat ja EU-oikeus

Esityksen 4. lakiehdotukseen laivaväestä ja aluksen turvallisuusjohtamisesta annetun lain 13 §:n väliaikaisesta muuttamisesta ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan ”COVID-19-tartuntatautiepidemiasta johtuvien poikkeusolojen vuoksi Liikenne- ja viestintävirasto voi 16 päivänä maaliskuuta 2020 tai sen jälkeen, mutta ei kuitenkaan 31 päivänä lokakuuta 2020 jälkeen pakottavista syistä myöntää erivapauksia aluksella vaaditusta pätevyydestä myös liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) 98 §:ssä tarkoitetusta lisäpätevyydestä. Erivapaus voidaan myöntää, jos menettely ei aiheuta vaaraa ihmishengelle, omaisuudelle eikä ympäristölle. Erivapaus ei saa olla voimassa yli kuutta kuukautta kerrallaan.”

Ehdotetussa erivapauden myöntämisessä ei kuitenkaan olisi kyse automaattisesti myönnettävästä erivapaudesta, vaan erivapaus myönnettäisiin hakemuksesta ja erivapauden myöntämiselle asetetaan tiukkoja ehtoja. Esityksen perusteluissa arvioidaan, että ehdotus ei olisi ristiriidassa unionin lainsäädännön kanssa (s. 8). Pykälästä ei kuitenkaan käy ilmi, voidaanko erivapaus esimerkiksi liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) 98 §:ssä tarkoitetusta lisäpätevyydestä myöntää myös sellaisille henkilöille, joilla tätä ei ollut ennen myönnetty. Mikäli näin on, niin oikeusministeriön mukaan osin epäselväksi jää, kuinka edellä mainittua sääntelyä tulee arvioida suhteessa esityksessä mainittuun Euroopan komission kantaan, jonka mukaan jäsenvaltiot eivät saa ryhtyä sellaisiin poikkeustoimiin, joilla ne myöntävät poikkeuksellisilla menettelyillä lupia, kelpoisuuksia ja ammattipätevyyksiä sellaisille liikenneyrityksille tai liikennealan työntekijöille, joilla näitä ei ole ennen ollut. Esityksessä todetaan, että jäsenvaltioiden poikkeukselliset toimenpiteet tulee komission mukaan rajata koskemaan vain sellaisia yrityksiä tai työntekijöitä, joilla on jo olemassa olevat luvat, kelpoisuudet ja ammattipätevyydet (s. 20). Lyhyen lausuntoajan vuoksi oikeusministeriö ei ole ehtinyt ottaa unionin oikeuden soveltumiseen, mutta kiinnittää huomiota sen varmistamiseen, että asiassa ei ole ristiriitaa tältä osin.

Muutenkin kuorma- ja linja-autonkuljettajan ammattipätevyyden voimassaoloa jatketaan ja rautatieliikenteen kuljettajan lääkärintarkastuksia siirretään esityksessä kuudella kuukaudella. Esityksen mukaan Euroopan komission suosituksena erilaisten lupien ja todistusten voimassa pitämiseksi on ehdotettu esimerkiksi kolmea kuukautta (s. 32-33). Esityksessä on annettu perustelut pidemmälle määräajalle kansallisessa lainsäädännössä, ja lisäksi edellä mainittu komission suositus vaikuttaa esityksessä olevien perusteluiden mukaisesti enemmän ehdotukselta kuin varsinaiselta rajaukselta. Kuitenkin oikeusministeriö kiinnittää huomiota tarpeeseen varmistua, että kuuden kuukauden määräaika ei ole ristiriidassa unionin lainsäädännön kanssa.

Kuuleminen

Esityksen 4. lakiehdotukseen laivaväestä ja aluksen turvallisuusjohtamisesta annetun lain 13 §:n väliaikaisesta muuttamisesta ehdotetaan poistettavaksi väliaikaisesti asianomaisen valtakunnallisen merenkulkualan työmarkkinajärjestön kuuleminen ennen erivapauden myöntämistä. Esityksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan kuulemisesta voi aiheutua tarpeettomia viiveitä, jotka voivat vaikeuttaa meriliikenteen toimintaa poikkeusoloissa. Esityksessä ei kuitenkaan tarkemmin perustella, miksi kuulemisesta voisi aiheutua mahdollisesti tarpeettomia viiveitä normaalioloista poiketen. Selvyyden vuoksi voisi olla tarpeellista tähdentää perusteluja tältä osin sekä, jos kuulemisesta luovutaan väliaikaisesti, niin ilmaista itse lainsäännöksessä, että kuulemisesta poiketaan säätelyn selvyyden vuoksi.

Määräajat liittyen ajokorttilakiin ja liikenteen palveluista annettuun lakiin

Esityksen 1. lakiehdotukseen ajokorttilain väliaikaisesta muuttamisesta ehdotetaan muutoksia lain 20, 27, 89 ja 112 §:iin siten, että lääkärinlausunto olisi toimitettava poliisille viimeistään viiden kuukauden kuluessa ajokortin uudistamisesta. Sen sijaan esityksen 5.

lakiehdotukseen liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta ehdotetaan muutoksia siten, että taksinkuljettajia koskeva lääkärinlausunto olisi toimitettava lain 26 §:n mukaan viimeistään kuuden kuukauden kuluessa ajoluvan uusimisesta ja että rautatieliikenteen kuljettajaa koskeva lääkärintodistus tulisi lain 74 §:n mukaan toimittaa kuuden kuukauden kuluessa siitä päivämäärästä, johon mennessä hänen olisi pitänyt käydä edellisen määräaikaisen tarkastuksen mukaan käydä lääkärintarkastuksessa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä ei ilmene mitään syytä tai perustelua sille, miksi ajamiseen tai kuljettamiseen tarvittavien lääkärilausuntojen tai –todistusten toimittamiseen liittyvät lisäajat poikkeavat toisistaan eri laeissa.