OIKEUSMINISTERIÖ

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
Lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Hautamäki

LAUSUNTO

8.12.2022

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle luotsauslaiksi ja laiksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 293/2022 vp)

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

Oikeusministeriö on nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen osalta antanut esitysluonnosta koskevan lausuntokierroksen yhteydessä 2.8.2022 päivätyn lausunnon (VN/9133/2021-OM-61) liikenne- ja viestintäministeriölle, jossa kiinnitettiin huomiota useisiin kysymyksiin, ja joihin osittain viitataan tässä lausunnossa. Lisäksi eräisiin muihin esityksen sisältöön liittyviin seikkoihin on nähty tarvetta kiinnittää seuraavassa huomiota.

Luotsinkäyttövelvollisuus ja sitä koskevat poikkeukset

Ehdotetun uuden luotsauslain 4 § sisältää yleisen luotsinkäyttövelvollisuuden, josta kuitenkin voitaisiin poiketa lain 4-7 §:ssä säädetyillä erinäisillä edellytyksillä. Lain 4 §:n 1 momentin mukaan sen estämättä, mitä Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista johtuu, alukset olisivat velvollisia käyttämään luotsia siten, kuin tässä laissa tai sen nojalla säädetään tai määrätään. Hallituksen esityksen perusteluista ei vaikuta ilmenevän, onko Suomea nykyisin tai tulevaisuudessa sitovissa kansainvälisissä velvoitteissa nimenomaisesti jotain säännöksiä, jotka olisivat ristiriidassa ehdotetun luotsinkäyttövelvollisuuden kanssa, ja joiden takia ehdotettu säännös ”sen estämättä, mitä Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista johtuu” olisi erityisesti tarpeellinen.

Huomionarvoista on, että luotsinkäyttövelvollisuudesta voisi vapautua lain perusteella varsin monesta eri syystä, jotka vaikuttavat sinänsä perustelluilta, mutta vaativat lain soveltamisessa korostuneen ammattimaista käsitystä erilaisista vaikuttavista tekijöistä. Sinänsä säännökset vaikuttavat selkeiltä ja suhteellisen yksiselitteisiltä. Liikenne- ja viestintäviraston toimivalta hakemuksesta tai oma-aloitteisesti myöntää poikkeuksia velvollisuudesta käyttää luotsia lienee perusteltu sen joustavoittaessa lain soveltamista, mutta edellyttää viranomaisharkinnassa huolellista harkintavallan yleisten rajoitusperiaatteiden huomioimista.

Vahingoista ilmoittaminen ja viranomaisen oikeus vaatia tietoja vahingoista

Ehdotetun luotsauslain 18 §:n 2 momentissa on säännös, jonka nojalla luotsin olisi ilmoitettava luotsattavalle alukselle sattuneista tai luotsattavan aluksen aiheuttamista vahingoista ja vaadittaessa annettava näistä lisätietoja viranomaisille. Vastaavanlainen säännös on voimassa olevan luotsauslain (940/2003) 8 §:n 2 momentissa.

Huomionarvoista on, että luotsina toimivan henkilön velvollisuuksien näkökulmasta em. säännös on tulkinnanvarainen ensinnäkin sen osalta, *kenelle* vahingoista pitää ilmoittaa (samassa momentissa mainitulle VTS-palveluntarjoajalleko?) ja toisaalta sen osalta *millä viranomaisilla* on oikeus vaatia tietoja vahingoista. Sääntelyn tarkkuutta olisi perusteltua tässä yhteydessä varmistaa, jotta luotsina toimiva henkilö yksiselitteisesti ymmärtää velvollisuutensa sisällön.

Jatkuvan osaamisen ylläpitäminen

Ehdotetun luotsauslain 34 §:ssä säädettäisiin luotsin jatkuvan osaamisen ylläpitämisestä. Pykälässä luetellaan erilaisia osa-alueita, joista suurimman osan perusteella jää säännöksen osalta epäselväksi, tuleeko osa-alueita suorittaa uudestaan jollakin tietyllä aikavälillä, kuten esimerkiksi teoriakoe sääntelystä, alusten ohjailu jääolosuhteissa, tai luotsausyhtiön pelastautumiskurssi. Selkeänä aikaväliin sidottuna osaamisedellytyksenä voi pitää vähintään 50 vuosittaista luotsausmatkaa. Pykälän perusteluissa aikavälejä on sinänsä selostettu, mutta velvoitteiden tulisi olla selkeät myös säännösperusteisesti.

Hylätystä suorituksesta annettava päätös

Ehdotetun luotsauslain 53 §:n 4 momentin mukaan tutkintoja vastaanottavan henkilön olisi annettava hylätystä suorituksesta päätös, jos tutkintoon osallistuva sitä pyytää. Säännöksen perusteluissa todetaan, että sen tarkoituksena on varmistaa valituskelpoisen päätöksen saaminen ja sitä kautta varmistaa hakijan oikeusturva (s. 100). Ehdotettua säännöstä voi pitää ongelmallisena sen jättäessä tutkintoon osallistuvan erillisen pyynnön varaan, saako hän valituskelpoisen hallintopäätöksen. Ehdotettua sääntelyä olisi perusteltua muuttaa siten, että se täyttää hallintolaissa hallintomenettelylle säädetyt edellytykset. Tutkintoon osallistuvalla on oikeus saada kirjallinen hallintopäätös muutoksenhakuohjeineen pyytämättä niin hyväksytystä kuin hylätystäkin suorituksesta.

Huomionarvoista on myös, että ehdotetun lain muutoksenhakua koskevan 71 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 114) ei mainita erikseen muutoksenhakua tutkintoja vastaanottavan henkilön (joka hoitaa julkista hallintotehtävää perustuslain 124 §:n nojalla) tekemään päätökseen, vaan pelkästään todetaan, että pykälässä ehdotetaan säädettäväksi muutoksenhausta Liikenne- ja viestintäviraston päätöksiin. Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa (s. 129) puolestaan todetaan, että ehdotettuun lakiin sisältyisi muutoksenhakusäännös, joka koskisi tutkintoja vastaanottavan henkilön ja luotsaustutkinnon järjestäjän koulutusta koskevaa päätöstä. Tällaista erillistä säännöstä – jota lakiehdotuksessa ei näytä olevankaan – ei perustuslakivaliokunnan mukaan tarvitse enää pitää tarpeellisena, vaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) viranomaiskäsite (4 §) kattaa myös välittömästi julkisen hallinnon organisaatioon

kuulumattomia tahoja niiden hoitaessa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää (PeVL 50/2018 vp, s. 3).

Enimmäishinnan asettaminen

Ehdotetun luotsauslain 54 §:n 2 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi asettaa enimmäishinnan tutkintojen vastaanottamisen hinnoittelulle, jos hinnoittelua koskeva hintakehitys osoittaa, etteivät tutkinnoista perittävät hinnat ole kohtuullisia. Esityksessä jää tältä osin tulkinnanvaraiseksi, mikä olisi Liikenne- ja viestintäviraston päätöksenteon muoto. Jonkin ”asettaminen” sinänsä viittaisi viranomaisen norminantoon, mutta toisaalta säännöksessä ei puhuta ”määräämisestä” kuten viranomaisen norminannon yhteydessä yleensä vakiintuneesti tehdään, jolloin tulkinta voitaneen tehdä myös siihen, että kyseessä olisi (valituskelpoinen) hallintopäätös. Tällöin olisi perusteltua käyttää ”päättää” –verbiä. Lakiehdotuksen 54 §:n 2 momentin em. säännöstä olisi perusteltua tarkentaa siten, ettei sen perusteella jää epäselväksi viranomaisen toimintatapa.

Luvan peruuttaminen, muuttaminen ja rajoittaminen

Ehdotetun luotsauslain 66 §:ssä on säännökset lain perusteella annettavien lupien peruuttamisesta, muuttamisesta ja rajoittamisesta.

Pykälän 1 momentissa tarkoitetulla *luvanhaltijalla* viitataan pykälän säännöskohtaisten perustelujen (s. 108) mukaan kaikkiin viranomaisen luotsauslaissa säädettyihin viranomaisen lupiin, jotka ovat edellytyksenä jonkin ammatin harjoittamiselle tai jossakin tehtävässä toimimiselle.

Pykälän 4 momentin mukaan *henkilöluvanhaltijan* olisi viipymättä palautettava peruutettu henkilölupa Liikenne- ja viestintävirastolle. Esityksestä ei ilmene, miksi 4 momentissa käytetään erikseen termiä ”henkilöluvanhaltija”, eikä ”luvanhaltija” –termiä. Erilaisen termin käyttö voinee aiheuttaa sekaannuksia.

Huomiota voidaan termien käytön osalta kiinnittää myös siihen, että pykälän 4 momentin mukaan olisi palautettava peruutettu *henkilölupa*, kun taas pykälän 5 momentissa säädetään Liikenne- ja viestintäviraston toimivallasta ottaa *henkilölupakirja* haltuunsa.

Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi muuttaa tai rajoittaa lupaa tai perua sen, jos luvan myöntämisen edellytykset eivät enää täyty eikä edellytyksissä olevia virheitä tai puutteita korjata asetetussa määräajassa. Säännös voitaisiin momentin 2 ja 3 kohdan tapaan muotoilla selkeämmin luvanhaltijaan kohdistuvaksi, esimerkiksi ”luvanhaltija ei enää täytä luvan myöntämisen edellytyksiä eikä ole korjannut toiminnassaan olevia virheitä tai puutteita asetetussa määräajassa”.

Seuraamusmaksu

Ehdotetun luotsauslain 68 §:ssä säädettäisiin seuraamusmaksusta. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan seuraamusmaksu voitaisiin määrätä sille, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 4 §:ssä ja sen nojalla annetussa määräyksessä tarkoitetun luotsinkäyttövelvollisuuden, jollei 5-7 §:stä muuta johdu. Tämän säännöksen osalta huomiota voidaan kiinnittää siihen, että myös ehdotetun lain 4 §:n 5

momentissa säädetään luotsinkäyttövelvollisuutta koskevista poikkeuksista. Tämän vuoksi em. 68 §:n 1 momentin 1 kohdan säännöksessä olisi ilmeisesti selkeyden vuoksi perusteltua viitata 5-7 §:n sijasta 4-7 §:n.

Esityksessä on huomioitu Oikeusrekisterikeskuksen rooli ja vaikutukset sen toimintaan seuraamusmaksun täytäntöönpanossa. Seuraamusmaksu olisi tarkoitus panna täytäntöön sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) mukaisesti (esityksen 2. lakiehdotus ao. lain muuttamisesta), jolloin täytäntöönpano tulisi Oikeusrekisterikeskuksen tehtäväksi. Täytäntöönpanon on arvioitu vaativan Oikeusrekisterikeskukselta 0,1 henkilötyövuoden työpanoksen (s. 30).

Muita huomioita

1.

Ehdotetun luotsauslain 9 §:n 4 momentin mukaan luotsausyhtiön olisi varmistettava, että 8 luvussa tarkoitettuja tutkintoja vastaanottavia henkilöitä on riittävä määrä tutkintojen vastaanottamisen sujuvaksi järjestämiseksi. Lakiehdotuksen 8 luvussa olevan 51 §:n 1 momentin mukaan luotsaustutkintoja tai PEC-tutkintoja saisi vastaanottaa Liikenne- ja viestintäministeriön hyväksymä, erikseen tehtävään koulutettu henkilö. Ehdotetun 9 §:n 4 momentin säännös siitä, että 8 luvussa tarkoitettuja tutkintoja vastaanottavia henkilöitä on riittävä määrä tutkintojen vastaanottamisen sujuvaksi järjestämiseksi, vaikuttaisi asiallisesti ja lain ymmärtämisen kannalta sopivan paremmin lain 32 §:n yhteyteen, jossa säädetään luotsausyhtiön koulutusjärjestelmästä.

2.

Ehdotetun luotsauslain 21 §:n 4 momentti kuuluu: ”Liikenne- ja viestintäviraston on annettava tarkempia määräyksiä 2 momentissa tarkoitetuista luotsipaikoista väyläkohtaisesti.” Vakiintuneemman lainkirjoitustavan mukaisesti säännös voitaisiin kirjoittaa seuraavasti: ”Liikenne- ja viestintävirasto antaa tarkempia määräyksiä 2 momentissa tarkoitetuista luotsipaikoista väyläkohtaisesti.”

3.

Ehdotetun luotsauslain 39 §:n 5 momentissa viitataan saman pykälän 3 momenttiin, mutta ilmeisesti pitäisi viitata 4 momenttiin.

4.

Ehdotetun luotsauslain 43 §:n 6 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi antaa määräyksiä PEC-perehtymismatkan tavoitteista ja PEC-perehdytysmatkaa suorittavalle annettavan palautteen antamismenettelyistä. Säännöksen perustelujen mukaan virasto antaisi *tarkempia* määräyksiä mainituista asioista, mutta pykälän säännöksien perusteella ei ole hahmotettavissa, mitä tavoitteista ylipäätään säädettäisiin lain tasolla. Myös palautteen antamisen lain tasoinen perussääntely näyttää puuttuvan. Laissa oleva perussääntely (perussäännökset) on edellytys perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaiselle viranomaisen norminantovallalle. Käytännössä tavoitteiden ja palautteen antamismenettelyn sääntely näyttäisi nyt jäävän pelkästään viranomaisen norminannon varaan. Perustuslakivaliokunta on pitänyt

ongelmallisena – ja myös säätämisjärjestyskysymyksenä – perussäännösten puutteellisuutta (esim. PeVL 43/2010 vp, s. 5; PeVL 27/2010 vp, s. 4).