OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

9.9.2024

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ilmailulain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 80/2024 vp)

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikko-asiassa. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi lentoliikenteen kestävistä polttoaineista annetun EU-asetuksen ja EU:n jakeluinfra-asetuksen kansallisen täytäntöönpanon edellyttämistä säännöksistä, erityisesti seuraamusmaksuista. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Oikeusministeriö on esityksen valmisteluvaiheessa antamassa lausunnossaan kiinnittänyt huomiota erityisesti ehdotettuun seuraamusjärjestelmään sekä sen perustuslainmukaisuuteen.

Seuraamusmaksut

EU-säädöksen edellyttäessä, että kansallisesti säädetään EU-säädöksen velvoitteiden rikkomisesta johtuvista seuraamuksista, on keskeistä tarkastella EU-säädöksen jättämää kansallista liikkumavaraa: Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Kansallista liikkumavaraa on käytettävä vastaavuusperiaatteen mukaisesti ja perustuslain kanssa yhtenevällä tavalla.

Rangaistusluonteiset seuraamusmaksut merkitsevät uutta perusoikeusrajoitusta. Niiltä osin kuin liikkumavaraa on, kansallisessa lainsäädännössä on varmistuttava, että seuraamusmaksusääntely täyttää perusoikeusrajoituksille asetetut edellytykset ja erityiset rangaistusluonteisille seuraamuksille asetetut edellytykset. Tämän vuoksi on ensiarvoisen tärkeää, että hallituksen esityksistä selostetaan huolellisesti ja selkeästi, miltä osin kyse on EU-säädöksessä tehdystä ratkaisusta, joka ei jätä kansalliselle lainsäätäjälle harkintavaltaa, ja miltä osin kyse on kansallisesta ratkaisusta. Oikeusministeriö painottaa edellä todettua myös tämän esityksen kohdalla.

Seuraamuslajin valinta

Perusteluissa arvioidaan useaan otteeseen sitä, että vaikka asetuksessa käytetään käsitettä sakko, se ei tarkoita rikosoikeudellista seuraamusta. On syytä huomata, että EU-seuraamussäännöksissä käytetään englannin kielellä vaihtelevasti eri käsitteitä. Käytetty käsite ei ilmaise suoraan seuraamuslajia, eikä siitä voida tehdä suoraa päätelmää siitä, onko säännöksessä kyse

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Meritullinkatu 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

hallinnollisesta vai rikosoikeudellisesta seuraamuksesta vai onko seuraamuksen laji jätetty jäsenvaltion harkintaan. Oikeusministeriö pitää tarpeellisena selkeyttää, että vaikka asetus ei edellytä rikosoikeudellisista seuraamuksista säätämistä kansallisesti, se jättää kansalliseen harkintaan seuraamuslajin (hallinnollinen vai rikosoikeudellinen) valinnan. Tuota valintaa tehdessä noudatetaan vastaavuusperiaatetta. Seuraamuslajin valinta tulee esityksissä perustella. Sinänsä ehdotettuun seuraamuslajin valintaan ei oikeusministeriöllä ole huomauttamista.

Kansallisen liikkumavaran käyttö

Esityksen 1. ja 2. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi seuraamusmaksun vähimmäis- ja enimmäismäärästä. Asetuksessa säädetään ainoastaan seuraamusmaksun vähimmäismäärästä. Oikeusministeriö pitää asianmukaisena ehdotettua enimmäismääräsääntelyä: pelkästä vähimmäismäärästä säätäminen jättäisi toimivaltaiselle viranomaiselle merkittävän laajan harkintavallan seuraamusmaksun määrän osalta, ja tällaisen sääntelyn oikeasuhtaisuus ja ennakoitavuus jäisi kyseenalaiseksi. Ehdotettu ratkaisu on sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiltä vaadittavan oikeasuhtaisuusvaatimuksen, perustuslain 21 §:n ja perusoikeuskirjan 49 artiklassa turvatun oikeasuhtaisuusperiaatteen kanssa. Myös syyttömyysolettaman osalta kansallista liikkumavaraa on käytetty perustuslain 21 §:n ja perusoikeuskirjan 48 artiklan kanssa yhteensopivalla tavalla. Kun asetuksen velvoitteiden sanktiointi jakautuu kansallisesti useampaan lakiin ja viranomaiseen, on asianmukaista, että sama menettely- ja oikeusturvasääntely tulee sovellettavaksi (tässä mm. oikaisuvaatimusmenettely molemmissa viranomaisissa).

Laillisuusperiaate ja sääntelyn täsmällisyys

Perusteluissa on asianmukaisesti tunnistettu, että seuraamusmaksusääntely on merkityksellistä PL 8 §:n laillisuusperiaatteen kannalta. Seuraamusmaksusäännöksestä on ilmettävä selkeästi, minkä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä seuraamuksena voi olla seuraamusmaksu. Tämä lisäksi itse laissa säädetty velvoite, johon seuraamusmaksu on liitetty, tulee olla täsmällinen ja sääntelyn toimijoille ennakoitavissa. 1. lakiehdotuksen 151 b §:n sanktiointi vaikuttaa kuitenkin kiinnittyvän varsin epämääräiseen velvoitteeseen, jossa edellytetään ”tarvittavia toimenpiteitä”. (ks. velvoitteen epätäsmällisyydestä esim. PeVL 37/2021 vp, kohta 33–37). Perusteluista ei ilmene jättääkö asetus kansallista liikkumavaraa tämän epätäsmällisen velvoitteen sanktioinnin täsmentämiseksi. Liikenne- ja viestintävaliokunnan olisi syytä varmistua asiasta.

Määräämättä jättäminen

Esityksen 1. lakiehdotuksen 151 a §:n mukaan virasto voi vapauttaa aluksen käyttäjän määrätystä seuraamusmaksusta, jos ilma-aluksen käyttäjä pystyy osoittamaan tietyt seikat. Seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn tulee lähtökohtaisesti mahdollistaa perittävän määrän kohtuullistaminen tai määräämättä jättäminen rikkomuksen vähäisyyden vuoksi tai jos menettelyä olisi pidettävä muusta syystä kohtuuttomana.

Määräämättä jättäminen on katsottu asianmukaiseksi säätää oikeusharkintaiseksi (seuraamusmaksu jätetään määräämättä). Esityksestä ei käy ilmi, perustuuko muotoilu (voi vapauttaa) asetukseen ja jättääkö asetus näiltä osin liikkumavaraa. Mikäli liikkumavaraa on, olisi säännös asianmukaista muotoilla oikeusharkintaiseksi. Puolestaan 1. lakiehdotuksen 151 b §:ssä eikä 2. lakiehdotuksen 11 a ja b §:ssä mahdollisteta seuraamuksen määräämättä jättämistä tai kohtuullistamista. Esityksestä ei ilmene, onko näiltä osin kyse liikkumavaran puuttumisesta vai muusta ratkaisusta, jolla tällainen sääntely on jätetty pois. Mikäli liikkumavaraa on, tulisi sitä em. tavalla käyttää.

Määräämisoikeuden vanhentuminen

Seuraamusmaksun täytäntöönpanon vanhentumisesta ehdotetaan säädettäväksi asianmukaisesti 1. ja 2. lakiehdotuksessa. Seuraamusmaksun määräämisoikeuden vanhentumisesta eli siitä, minkä ajan kuluessa toimivaltaisella viranomaisella on mahdollisuus ryhtyä sanktion määräämisen edellyttämiin toimenpiteisiin, puolestaan vaikuttaa puuttuvan säännökset (vrt. esim. laki uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä 11 §:n 3 mom.). Nämä tulee lisätä 1. ja 2. lakiehdotuksiin.

Seuraamusmaksutulojen kohdentaminen

Jakeluinfra-asetuksen 12 artiklan 10. kohdan mukaan jäsenvaltioiden on pyrittävä varmistamaan, että sakkojen tuottamat tulot tai näitä tuloja vastaava rahallinen arvo käytetään tukemaan kestävien lentopolttoaineiden alan tutkimus- ja innovointihankkeita, kestävien lentopolttoaineiden tuotantoa tai kestävien lentopolttoaineiden ja perinteisten lentopolttoaineiden välisten hintaerojen kaventamisen mahdollistavia menetelmiä.

Tällaisiin varojen kohdentamista koskeviin säännöksiin on suhtauduttu varauksella sen vuoksi, että niiden voidaan jossain määrin nähdä kaventavan eduskunnan budjettivaltaa, erityisesti, mikäli tällaisia säännöksiä tulee runsaasti. (Perustuslakivaliokunta on arvioinut vaikutuksia eduskunnan budjettivaltaan esimerkiksi lausunnoissa PeVL 1/2019 vp, PeVL 38/2018 vp, PeVL 37/2018 vp ja PeVL 55/2017 vp, jolloin ehdotuksia ei ole pidetty budjettivallan kannalta ongelmallisena. Lausunnossaan PeVL 14/2021 vp valiokunta on katsonut, että kyseisessä ehdotuksessa oli erityisesti budjettivaltaan liittyen kyse merkittävästä toimivallan siirrosta Euroopan unionille.). Esityksessä on viitattu Neuvoston oikeuspalvelun lausuntoon, jossa katsottiin seuraamusmaksutulojen ohjaamisen tiettyyn kohteeseen olevan sinänsä mahdollista ja sopusoinnussa EU:n omien varojen järjestelmän kanssa, eikä se loukkaa jäsenvaltioiden budjettisuvereniteettia. Keskeistä oikeusministeriön näkemyksen mukaan on, että asetuksen säännös ei ole ehdoton, vaan jättää kansallista liikkumavaraa.

Perustuslain mukaan eduskunta päättää valtion talousarviosta, johon sisältyvät arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin sekä määrärahojen käyttötarkoitukset. Näin ollen asetuksen velvoite tulisi lähtökohtaisesti toteuttaa siten, että mainittuun tarkoitukseen rahoitus ohjattaisiin valtion talousarviomenettelyssä.

Käytännössä ainakaan seuraamusmaksut perivällä Oikeusrekisterikeskuksella ei ole edellytyksiä arvioida sitä, mihin yksittäisistä seuraamusmaksuista saatavat tulot kohdistettaisiin. Oikeusministeriön käsityksen mukaan seuraamusmaksujen täytäntöönpanovaiheessa saatuja maksuja tulisi käsitellä kuten muitakin sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaisia sakkotuloja. Tulot tulisi siten näidenkin seuraamusmaksujen osalta käsitellä osana valtion talousarvion sakkotuloja.

Esityksen perusteella jää edelleen jossain määrin epäselväksi, missä menettelyssä asetuksen 12 artiklan 10 kohdassa tarkoitettu tulojen kohdentaminen on tarkoitus tehdä. Ehdotetussa 1. lakiehdotuksen 151 c §:ssä ja 2. lakiehdotuksen 14 b §:ssä säädettäisiin, että määrättyjen seuraamusmaksujen täytäntöönpano tapahtuu sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaisessa järjestyksessä. Nämä säännökset tarkoittanevat sitä, että Oikeusrekisterikeskus perii maksut ja ne tuloutetaan normaalisti valtion sakkotuloina. Kuitenkin 1. lakiehdotuksen 151 d §:ssä säädettäisiin, että Liikenne- ja viestintävirasto julkaisisi tietyin väliajoin kertomuksen seuraamusmaksu-

tulojen käytöstä. Pykälän perusteluissa s. 31 viitataan siihen, että kertomus voisi perustua valtion talousarviossa kyseiseen tarkoitukseen varattuihin määrärahoihin, jotka suuruudeltaan vastaavat vähintään saatuja sakkotuloja.

Ilmeisesti tarkoituksena on, että rahamäärä kohdennetaan valtion talousarviomenettelyssä. Oikeusministeriö pitää kuitenkin ehdotettua sääntelyä epäselvänä sen suhteen, onko seuraamusmaksutulot tarkoitus kohdentaa suoraan sakkotuloista vai niitä vastaava rahamäärä valtion talousarviomenettelyssä. Edellä mainituista syistä olisikin perusteltua selventää 1. lakiehdotuksen 151 d §:ää siten, että siitä käy selvästi ilmi, että seuraamusmaksutuloja vastaava rahamäärä kohdennetaan valtion talousarviomenettelyssä. Säännös voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti:

Liikenne- ja viestintävirasto julkaisee kertomukset 151 a ja 151 b §:ssä ja uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain (446/2007) 11 a §:ssä tarkoitetuista seuraamusmaksuista kertyneitä tuloja vastaavan rahamäärän käytöstä. Kertomuksesta säädetään lentoliikenteen kestävistä polttoaineista annetun asetuksen 12 artiklan 10 kohdassa.

Tiedonsaantioikeudet (153 §)

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ja laajennettavaksi viranomaisen tiedonsaantioikeuksia (153 §). Tämä säännösmuutosehdotus on otettu esitykseen lausuntokierroksen jälkeen. Säännös on merkityksellinen perustuslain 10 §:n kannalta, mutta sitä ei käsitellä esityksen säätämisjärjestysperusteluissa, minkä lisäksi säännöskohtaiset perustelut valottavat ehdotusta vain vähän.

Pykälän 1 momenttia ehdotetaan väljennettäväksi: pykälässä ei enää yksilöitäisi, mitä tietoja tiedonsaantioikeus koskee, vaan Liikenne- ja viestintäviraston tiedonsaantioikeus koskisi ”tämän lain mukaisten tehtävien suorittamiseksi välttämättömiä tietoja”. Erityisesti haasteellista on se, että momentissa ei enää yksilöitäisi sitä, mihin tahoihin tiedonsaantioikeus kohdistuu, vaan viitattaisiin yleisesti ”palveluntarjoajilta, luvanhaltijoilta, muilta toimijoilta ja henkilöiltä, joiden oikeuksista ja velvollisuuksista tässä laissa säädetään”. Myöskään esityksen perusteluista ei ilmene, mitä nämä muut henkilöt ja toimijat voisivat olla ja mistä tiedoista on kyse. Sääntely jää siten perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa hyvin väljäksi ja epätäsmälliseksi. Ehdotetulle muutokselle ei ole myöskään esitetty asianmukaisia perusteluita.

Perusteluna väljennykselle on esitetty se, että voimassa olevan säännöksen jälkeen Liikenne- ja viestintäviraston tehtävät ovat kehittyneet EU-sääntelyn myötä. Momentissa viitataan ”tämän lain mukaisiin tehtäviin” ja ”tässä laissa säädettyihin oikeuksiin ja velvollisuuksiin”. Jo pelkästään nyt käsittelyssä olevan jakeluinfra-asetuksen kohdalla velvoitteet ja tehtävät eivät perustu sinänsä ilmailulakiin vaan EU-asetukseen. Ehdotettu säännös ei siten vaikuta vastaavan perusteluissa esitettyä.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan säädettäväksi uusi tiedonsaantioikeus Energiavirastolta. Liikenne- ja viestintävirastolla olisi oikeus pyynnöstä saada salassapitosäännösten estämättä tarpeellisia tietoja Energiavirastolta 93 b §:ssä säädettyjen viranomaistehtävien hoitamiseksi. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan voinut lähtökohtaisesti liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta. Säännöstä tulisi siten täsmentää joko rajauksella tietojen välttämättömyydestä tai täsmentämällä tietosisältöjä.