



*Liikenne- ja viestintäministeriölle*

## LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LUOTSAUSLAIN JA ALUSLIIKENNEPALVELULAIN MUUTTAMISESTA

Luotsauslakiin (949/2003) ehdotetaan otettavaksi säännökset, joilla luotsin ohjauskirjan, linjaluotsinkirjan ja erivapauden myöntämisen edellytyksenä olevien tutkintojen vastaanottamistehtävä voitaisiin siirtää Liikenteen turvallisuusvirastolta merenkulkualan opetusta antaville oppilaitoksille ja ammattikorkeakouluille. Samalla luotsaustutkintoja koskevat vaatimukset siirrettäisiin asetuksesta lain tasolle.

Luotsauslain noudattamisen valvonnan tehostamiseksi alusliikennepalvelulaissa tarkoitettulle VTS-viranomaiselle (Liikennevirasto) säädettäisiin velvoite ottaa vastaan luotsin käyttöä koskevat alusten ilmoitukset sekä ilmoittaa Liikenteen turvallisuusvirastolle luotsauslain noudattamista koskevista havainnoistaan.

### Perustuslain 124 §

Luotsauksella tarkoitetaan luotsauslain 2 §:n 1 kohdan mukaan alusten ohjailuun liittyvää toimintaa, jossa luotsi toimii aluksen päällikön neuvonantajana sekä vesialueen ja merenkulun asiantuntijana. Luotsauslaissa säädetään varsin yksityiskohtaisesti luotsinkäyttövelvollisuudesta, luotsin tehtävistä, velvollisuuksista ja vastuusta. Luotsaustoimintaa saa luotsauslain 4 §:n mukaan harjoittaa ainoastaan luotsauslaissa tarkoitettu valtiomisteinen luotsausyhtiö (L Luotsausliikelaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi 1008/2010).

Ottaen erityisesti huomioon alusliikenteeseen ja ympäristönsuojeluun liittyvät valvontatehtävät ja ilmoitusvelvollisuudet, perustuslakivaliokunta on katsonut luotsaukseen ja luotsin toimintaan sisältyvän sellaisia tehtäviä ja piirteitä, joita voidaan pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisen hallintotehtävän hoitamisena (PeVL 12/2010 vp). Luotsaustoiminnan järjestämistä ei valiokunnan mukaan siksi arvioida ensisijaisesti elinkeinopauden näkökulmasta.

Luotsauslaissa tarkoitettujen tutkintojen vastaanottamistehtävien siirtämistä merenkulkualan oppilaitoksille voidaan esitysluonnoksessa (s. 2) mainituista syistä pitää perustuslain 124 §:n näkökulmasta sinänsä tarkoituksenmukaisena. Sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on merkityksellistä, ettei tutkintotodistusten antamisella ole perustuslakivaliokunnan edellä mainittuun lausuntoon viitaten suoranaista vaikutusta perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun työn ja ammatin harjoittamisen vapauteen. Merkityksellistä on sekin, että luotsaustoiminnassa vaadittuun kelpoisuuden myöntämisestä vastaisi lakiehdotuksen mukaan edelleen Liikenteen turvallisuusvirasto. Lakiehdotus sisältää lisäksi hyvän hallinnon ja oikeusturvan kannalta asianmukaisia säännöksiä tutkintojen järjestäjänä toimimisen edellytyksistä, tutkintojen sisältövaatimuksista ja toiminnan valvonnasta sekä muutoksenhausta tutkinnon järjestäjän tekemään päätökseen.

Oikeusministeriö kiinnittää sen sijaan huomiota siihen, että muussa lainsäädännössä tutkintojen vastaanottajalta on toisinaan edellytetty hallintolain esteellisyyssäännösten noudattamisen lisäksi riippumattomuutta tutkintoon valmistamaan opetustoimintaan (esim. L kuljettajatutkintotoiminnan järjestämisestä 535/1998; 6 §). Myös ammatillista koulutusta koskevassa lainsäädännössä on pyritty nimenomaisesti varmistumaan siinä tarkoitettun näyttötutkintotoiminnan läpinäkyvyydestä.

Luotsauslain mukaisten tutkintojen arvioinnin luotettavuudelle on annettava erityistä painoarvoa ottaen huomioon, että kyseiset tutkinnot tähtäävät ihmisten ja ympäristön turvallisuuden kannalta merkityksellisten julkisen hallintotehtävien hoitamiseen. Esityksestä ei käy ilmi myöskään sääntelyn suhde ammatillista koulutusta ja aikuiskoulutusta koskevaan lainsäädäntöön. Näistä seikoista tulee tehdä asianmukaisesti selkoa jatkovalmistelussa ja arvioida, vaatiiko lakiehdotus tältä osin täydentämistä.

Jatkovalmistelussa on perustuslain 124 §:n kannalta lisäksi syytä kiinnittää huomiota seuraaviin yksityiskohtiin:

- Liikenteen turvallisuusvirasto olisi 16 a §:n 3 momentin mukaan velvollinen ryhtymään toimiin tutkintojen järjestämiseksi, ”mikäli vaatimukset täyttäviä tutkintoja järjestäviä oppilaitoksia tai ammattikorkeakouluja ei ole”. Asianmukaisempaa olisi säätää, että Liikenteen turvallisuusvirasto vastaa tutkintotoiminnan järjestämisestä (vaikka tutkinto-

jen vastaanottajana voisikin toimia ulkopuolinen taho). Myös esityksen terminologiaa on tältä osin tarkistettava: lakiehdotuksessa ja sen perusteluissa käytetään ulkopuolisten toimijoiden osalta sekä termiä tutkinnon "järjestäminen" että sen "vastaanottaminen".

- Tutkintojen vastaanottajalla tulee ehdotetun 16 a §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan olla julkisesti saatavilla olevat tutkintojen hinnoittelu- perusteet ja tutkintojen yksikköhinnat, jotka määräytyvät todellisten kustannusten ja "kohtuullisen voiton" perusteella. Asianmukaisempaa olisi käyttää tutkintojen määräytymisen pohjana maksuperustelain periaatteita tai tutkintotilaisuuksien järjestämisestä aiheutuvia keskimää- räisiä kustannuksia.
- Luotsaustutkinnoista vastaavan ja tutkintoja vastaanottavan henkilön rikosoikeudellista virkavastuuta koskevaa 16 b §:n 3 momenttia on selvyuden vuoksi syytä täydentää maininnalla vahingonkorvausvas- tuusta ("*Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).*") Vähintään perusteluissa tulee mainita hallinnon yleisla- kien soveltamisesta tutkintojen vastaanottamiseen.
- Jatkovalmistelussa on aiheellista arvioida, onko hyväksynnän peruut- tamista koskeva säännös Liikenteen turvallisuusviraston valvontateh- tävän kannalta riittävä (tarvitaanko esim. tarkastus- tai tiedonsaantioi- keuksia koskevia säännöksiä).
- Esitysluonnoksen yleisperusteluihin (s. 2) sisältyvä selvitys tutkintojen vastaanottamistehtävien siirtämisen tarpeellisuudesta ja tarkoituk- senmukaisuudesta tulee sijoittaa säätämisyksikköön osaksi pe- rustuslain 124 §:n arviointia.

### **Liikenteen turvallisuusviraston määräysenantovaltuus**

Liikenteen turvallisuusvirasto antaisi 16 c §:n 6 momentin mukaan tar- kemmat määräykset muun muassa "tutkinnon hyväksymisestä ja hylkää- misestä". Muotoilu ei ole perustuslain 80 §:n kannalta onnistunut. Valtuus on lakiehdotuksen perusteluista ilmenevää tarkoitusta vastaavasti syytä tarkistaa koskemaan esimerkiksi tarkempien "teknisluontoisten" määräys- ten antamista tutkinnon hyväksymiseen ja hylkäämiseen "liittyvistä yksi- tyiskohdista".

Oikeusministeriö pitää aiheellisena korostaa, että perustuslain 80 §:n 1 ja 2 momentin säännökset rajoittavat suoraan viranomaismääräysten sisäl- töä samoin kuin valtuussäännösten tulkintaa. Viranomaismääräyksellä ei siten voida säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista eikä

muista lain alaan kuuluvista asioista. Määräysten antamiseen valtuuttavia lain säännöksiä on muutenkin tulkittava supistavasti.

### **Muutoksenhaku**

Muutoksenhakua koskevaan 20 a §:ään esitetään luonnoksessa lisättäväksi uusi 4 momentti, jossa säädettäisiin muutoksenhausta tutkinnon järjestäjän 16 c §:ssä tarkoitettua tutkintoa koskevaan päätökseen. Muutoksenhaun ensi vaiheena olisi oikaisuvaatimus Trafille. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen haettaisiin muutosta hallintolainkäyttölain mukaisesti.

Oikeusministeriö kannattaa esitettyä muutoksenhakusääntelyä muutoin, mutta katsoo, että käyttöön tulisi ottaa valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitettaessa. Hallituksen esityksen 230/2014 vp mukaan valituslupa tulee lisätä kaikkiin sellaisiin asioihin, joihin se soveltuu.

Säädösteknisesti lisäys saattaisi olla luontevinta tehdä lisäämällä säännös nykyiseen 20 a §:n 2 momenttiin uuden 4 momentin asemesta. Tällöin myös nykyinen 3 momentin valituslupasääntely ulottuisi siihen. Pykälä kuuluisi kokonaisuudessaan seuraavasti:

#### *20 a §. Muutoksenhaku*

Luotsin ohjauskirjan peruuttamista, linjaluotsinkirjan peruuttamista ja aluskohtaisen luotsinkäyttövelvollisuuden erivapauden peruuttamista koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Liikenteen turvallisuusviraston muuhun päätökseen sekä 16 c §:ssä tarkoitetun tutkinnon järjestäjän tekemään, tutkintoa koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua Liikenteen turvallisuusvirastolta siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Hallinto-oikeuden päätökseen luotsin ohjauskirjan peruuttamista koskevassa asiassa saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden muuhun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

### **Rangaistussäännös**

#### *Rangaistussäännösten täsmällisyysvaatimus*

Perustuslain 8 §:ssä säädetään rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta. Yksi laillisuusperiaatteen vaatimuksista on lain riittävä täsmällisyys. Kunkin

rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä ja tarkkarajaisuudella siten, että lain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistavaa (ks. esim. PeVL 16/2013 vp ja 26/2002 vp).

Luotsauslakiin sisältyvä luotsausrikkomusta koskeva 19 § on niin sanottu blankorangaistussäännös. Blankorangaistussäännöksiä on pyrittävä lähtökohtaisesti välttämään, ja pelkästään viittaussäännöksen sisältäviä kriminalisointeja ei tule käyttää lainkaan. Rangaistussäännöksessä tulee aina olla asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettusta teosta, ja niihin sisältyvien valtuutusketjujen tulee olla täsmällisiä (ks. tarkemmin Lainkirjoittajan opas, Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 37/2013, s. 244–245). Säännöksessä olisi siten hyvä viitata mahdollisimman yksityiskohtaisesti niihin asiallisiin säännöksiin, joiden rikkomisesta rangaistus on säädetty. Luotsausrikkomusta koskevassa säännöksessä on kohtuullisen hyvin luonnehdittu rangaistavaksi tarkoitettuja tekoja, ja viittaukset aineelliseen säännökseen on tehty riittävällä täsmällisyydellä viittaamalla nimenomaisesti momentteihin, joista veloitteen sisältävä aineellinen säännös löytyy.

Rangaistussäännöksessä on tarpeen varmistaa, että siinä viitatussa aineellisessa säännöksessä oleva velvoite on riittävän selkeä. Luotsauslain rangaistussäännökseen ehdotetaan lisättäväksi viittaus lain 9 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan luotsin on ilmoitettava alusliikennepalvelulle, mikäli nousee alukseen tai poistuu aluksesta muussa kohdassa kuin luotsattavan väylän luotsipaikalla. Velvoite vaikuttaisi olevan epäselvä sen suhteen, milloin luotsin on tehtävä kyseinen ilmoitus. Tähän ei saa vastausta myöskään lukemalla kyseisen pykälän yksityiskohtaisia perusteluita (HE 39/2003 vp, s. 6-7). Sama koskee rangaistussäännökseen lisättäväksi ehdotettavaa viittausta 8 §:n 2 momenttiin. Molempien säännösten osalta epäselväksi jää, missä vaiheessa luotsi syyllistyy ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiin, ja milloin siis rangaistusvastuu voi syntyä.

#### *Rangaistussäännösten tarve*

Sipilän hallituksen hallitusohjelman yksi tavoitteista on turhan sääntelyn purkaminen. Esityksen jatkovalmistelussa tulisi käydä vielä läpi kaikki ehdotetut kriminalisoinnit, ja arvioida kunkin kriminalisoinnin todellinen tarve. Rangaistussäännöksen perusteluissa on nyt todettu ainoastaan, että uusilla rangaistussäännöksillä tehostettaisiin luotsauslain noudattamista ja lisättäisiin sitä kautta alusliikenteen turvallisuutta. Esityksessä ei ole kuitenkaan avattu tarkemmin sitä, mistä syystä tällaista luotsauslain noudattamisen tehostamista tarvitaan, ja miltä osin lain noudattamisessa on havaittu puutteita.

Uusien ehdotettujen kriminalisointien tarvetta tulisi arvioida myös siitä näkökulmasta, että luotsauslain 8 §:n 4 momentin mukaan jo nykyisin luotsiin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Näin ollen luotsi voidaan tuomita jo nykyisin rikoslain virkarikoksia koskevan 40 luvun 9 ja 10 §:n nojalla virkavelvollisuuden rikkomisesta tai tuotamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta esimerkiksi tilanteessa, jossa luotsi laiminlyö 8 §:n 2 momentissa tarkoitetun ilmoitusvelvollisuuden (ehdotettu 6 kohdan kriminalisointi). Kyseisten virkarikosten täyttyminen edellyttää, ettei teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Mikäli katsotaan, että myös sellaiset teot, joihin ei vähäisyytensä vuoksi voida soveltaa virkarikossäännöksiä, tulisi säätää rangaistavaksi, olisi tätä perusteltava esityksessä. Tässä kohtaa on huomattava, että 8 §:n 4 momentissa oleva säännös rikosoikeudellisen virkavastuun ulottamisesta luotsiin on jo lähtökohtaisesti ankaroitettava sääntelymalli.

#### *Rangaistussäännöksen kohdistuminen oikeushenkilöön*

Rangaistussäännökseen ehdotetaan uutta kriminalisointia (2 kohta), jonka mukaan rangaistavaa olisi luotsauslain 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun luotsauspalvelujen tarjoamisvelvollisuuden laiminlyönti. Tämän osalta on todettava, että kyseinen velvoite on kohdistettu luotsausyhtiölle, joka lain 2 §:ssä olevan määritelmäsäännöksen mukaan on osakeyhtiö. Erityislaissa oleva rangaistussäännös voi kuitenkin soveltua ainoastaan luonnollisiin henkilöihin. Tästä syystä ehdotettu 2 kohta on poistettava esityksestä.

#### **Siirtymäsäännösten tarve**

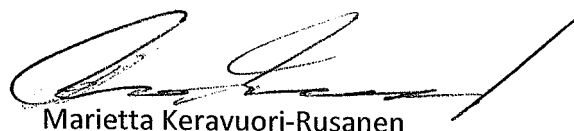
Jatkovalmistelussa on syytä arvioida, tarvitaanko ehdotetun sääntelyn johdosta voimassa olevan luotsin ohjauskirjan ja linjaluotsinkirjan haltijoiden sekä erivapauden saaneiden osalta mahdollisia siirtymäsäännöksiä.

Ylijohtaja



Asko Välimaa

Lainsäädäntöneuvos



Marietta Keravuori-Rusanen