

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 12/2010 vp

Hallituksen esitys laiksi luotsauslain muuttamisesta

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 17 päivänä marraskuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi luotsauslain muuttamisesta (HE 201/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikenne- ja viestintävaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Lämsinen
- professori Olli Mäenpää
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- liikenne- ja viestintäministeriö
- professori Mikael Hidén.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi luotsauslakia. Lakia ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että muiden kuin Luotsausliikelaitoksen toimesta tapahtuva luotsauspalvelujen tarjoaminen tai luotsaus toiminnan harjoittaminen säädetään rangaistavaksi.

Lisäksi lakiin tehtäisiin virastouudistuksen edellyttämät muutokset, joilla Merenkulkulaitokselle säädetty toimivalta ja tehtävät siirrettäisiin Liikenteen turvallisuusvirastolle.

Asian käsittelyn aikana perustuslakivaliokunta pyysi liikenne- ja viestintäministeriöltä lausunnon valiokunnan saamista kirjallisista asiantuntijalausunnoista. Ministeriö toimitti valiokunnalle muistion, jossa todetaan, että lainsäädännön selkeyttämiseksi luotsauslain 4 §:ään voidaan lisätä säännös, jonka mukaan luotsaus-

toiminnan harjoittaminen on Luotsausliikelaitoksen yksinoikeus.

Laki oli tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010. Englannin kielen hyväksymistä linjaluotsauskieleksi suomen ja ruotsin kielen rinnalle koskevaa säännöstä sovellettaisiin kuitenkin 1 päivästä heinäkuuta 2011.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan vuonna 2004 toteutettua luotsaus toiminnan liikelaitostamista perustuslain 124 §:ssä säädetyn julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle antamisen ja perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden kannalta. Rangaistussäännöstä tarkastellaan perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen lailisuusperiaatteen näkökulmasta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Luotsauslainsäädäntö uudistettiin vuonna 2004 voimaan tulleella luotsauslailla (940/2003) ja Luotsausliikelaitoksesta annetulla lailla (938/2003), jotka on säädetty ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta. Aikaisemmin luotsauksen järjestämisestä ja valvonnasta huolehti valtion virastona Merenkululaitos. Uudistuksen jälkeen luotsauspalveluita on tuottanut valtion liikelaitoksena toimiva Luotsausliikelaitos.

Oikeuskansleri on päätöksessään 878/1/07 katsonut, että tarkasteltaessa Luotsausliikelaitosta ja luotsausta koskevaa sääntelyä kokonaisuutena siitä ilmenee, että aikaisemmin vallinnutta tilannetta (monopoliasema) ei tarkoitettu liikelaitostamisen yhteydessä muuttaa, vaikkei säännöksissä nimenomaisesti olekaan otettu kantaa yksityisen luotsaustoiminnan sallittavuuteen. Oikeuskansleri esitti liikenne- ja viestintäministeriön harkittavaksi, olisiko lainsäädäntöä aiheellista tarkistaa niin, että siitä selkeämmin ilmenisi lainsäätäjän tarkoitus.

Luotsauspalveluiden järjestäminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan luotsaustoiminnan harjoittamista koskevan 4 §:n 1 momentin täsmentämistä. Luotsausliikelaitoksen on tarjottava momentin mukaan luotsauslaissa tarkoitettuja luotsauspalveluita alueilla, joilla luotsia on 5 §:n mukaan käytettävä.

Luotsauksella tarkoitetaan luotsauslain 2 §:n 1 kohdan mukaan alusten ohjailuun liittyvää toimintaa, jossa luotsi toimii aluksen päällikön neuvonantajana sekä vesialueen ja merenkulun asiantuntijana. Luotsinkäyttövelvollisuudesta, luotsin tehtävistä, velvollisuuksista ja vastuusta ym. luotsaukseen liittyvästä säädetään suhteellisen yksityiskohtaisesti luotsauslaissa. Kokonaisuutena arvioiden — erityisesti huomioiden alusliikenteeseen ja ympäristönsuojeluun liittyvät valvontatehtävät ja ilmoitusvelvollisuudet — luotsaukseen sisältyy sellaisia tehtäviä ja piir-

teitä, joita voidaan pitää julkisen hallintotehtävän hoitamisenä. Luotsaustoiminnan järjestämistä on siten syytä arvioida perustuslain 124 §:n kannalta. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Luotsaukseen ei liity merkittävää julkisen vallan käyttöä, joita sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisille.

Esityksen tarkoituksena on selventää luotsauslakia siten, että siitä ilmenee selkeästi luotsaustoiminnan harjoittamisen ja luotsauspalveluiden tarjoamisen olevan Luotsausliikelaitoksen yksinoikeus. Selventämistä ei ole kuitenkaan mahdollista toteuttaa hallituksen esityksessä ehdotetuin tavoin yksinomaan rangaistussäännöksen avulla. Tämän vuoksi liikenne- ja viestintäministeriö on asian käsittelyn aikana esittänyt, että luotsauslain 4 §:ään voidaan lisätä myös uusi 2 momentti seuraavasti: "Luotsauspalveluja ei saa tarjota eikä luotsaustoimintaa harjoiteta muu kuin 1 momentissa tarkoitettu liikelaitos."

Luotsausliikelaitoksen yksinoikeudella luotsaustoimintaan voi nähdä liittymiä perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen. Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, ettei viranomaisille lähtökohtaisesti kuuluvien hallintotehtävien hoitaminen kuulu elinkeinovapauden piiriin (PeVL 40/2002 vp, s. 5/I, PeVL 20/2006 vp, s. 3/I). Niin kauan kuin luotsausta pidetään julkisen hallintotehtävän hoitamisenä, ei järjestelyä arvioida ensisijaisesti elinkeinovapauden näkökulmasta. Perustuslain 18 §:n elinkeinovapautta koskevaa säännöstä ei voida tulkita siten, että se edellyttäisi avaamaan julkisten hallintotehtävien hoitamisen vapaalle kilpailulle. Elinkeinovapaus tulee täysimääräisesti arvioitavaksi vasta siinä vaiheessa, jos luotsaustoiminta järjestetään vapaan elinkeinotoiminnan lähtökohdista. Ehdotettu sääntely, täy-

dennettynä 4 §:n 2 momentilla, ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Lakiehdotuksen 19 §:n 1 kohdan mukaan se, joka tahallaan tai huolimattomuudesta tarjoaa luotsauspalveluja tai harjoittaa luotsaus-toimintaa 4 §:n vastaisesti, syyllistyy luotsaus-rikkomukseen. Rangaistussäännöksellä pyritään edellä kerrotuin tavoin selventämään sitä, että luotsauspalveluiden tarjoaminen ja luotsaus-toiminnan harjoittaminen on Luotsausliikelai-toksen yksinoikeus. Tarkoituksena on säätää rangaistavaksi muiden kuin Luotsausliikelaitok-sen luotsaus-toiminnan harjoittaminen ja luot-sauspalveluiden tarjoaminen.

Säännösehdotusta on syytä arvioida perustus-lain 8 §:ssä vahvistetun rikosoikeudellisen lailli-suusperiaatteen kannalta, joka sisältää vaati-muksen sääntelyn täsmällisyydestä. Sen mu-kaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmais-tava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti ran-gaistavaa (ks. esim. PeVL 26/2002 vp, s. 2/I, PeVL 40/2002 vp, s. 7/I).

Lakiehdotuksen 19 §:n 1 kohdan säännös on sinänsä täsmällinen ja selvä. Ehdotetussa muo-dossa sillä ei kuitenkaan pystytä toteuttamaan perusteluista ilmenevää tarkoitusta. Lisäämällä edellä esitetyin tavoin 4 §:ään uusi 2 momentti selvennetään Luotsausliikelaitoksen yksin-oikeus luotsaus-toiminnan harjoittamiseen. Myös rangaistussäännöksen 1 kohdan perusteluista il-menevä tarkoitus säätää rangaistavaksi yksin-oikeuden loukkaus toteutuu tämän jälkeen. Kri-minalisointia voidaan pitää tässä yhteydessä val-tiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana. Sak-

korangaistus tämän tyyppisestä rikkomuksesta on suhteellisuusperiaatteen mukainen seuraamus. Sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsitte-lyjärjestykseen.

Asetuksenantovaltuus

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota ehdotuk-sen 21 §:n 1 momenttiin, joka sisältyy sellaise-naan jo nykyisin voimassa olevaan lakiin. Sään-nöksen perusteella tarkemmat säännökset luot-sauslain täytäntöönpanosta annetaan valtioneu-voston asetuksella.

Ehdotus vastaa sanonnaltaan lakiin tavan-omaisesti sisältyvää yleisluonteista valtuutta lain täytäntöönpanoa koskevien säännösten antamisesta valtioneuvoston asetuksella. Perustus-lakivaliokunta on aiemmin torjunut käsityksen, jonka mukaan lain täytäntöönpanosääntelyyn oikeuttavan valtuuden nojalla olisi mahdollista antaa asetuksella säännöksiä mistä tahansa lain sääntelyalaaan kuuluvasta asiasta, ja todennut pe-rustuslain 80 §:ään perustuvasta valtuussäänte-lyn täsmällisyysvaatimuksesta johtuvan, että täytäntöönpanosäännösten antamiseen oikeut-tavaa valtuutusta on tulkittava supistavasti. Täl-laisen valtuuden nojalla voidaan valiokunnan kannan mukaan antaa esimerkiksi lain voimaan-tullessa välttämättömiä viranomaistoimintaa oh-jaavia säännöksiä (PeVL 40/2002 vp, s. 7/I, PeVL 29/2004 vp, s. 3/II, PeVL 7/2005 vp, s. 10/I). Asetuksenantovaltuuden käyttöala jää siten verraten vähäiseksi.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-lisen lain säätämisyjärjestyksessä.

PeVL 12/2010 vp — HE 251/2009 vp

Helsingissä 24 päivänä maaliskuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok		Veijo Puhjo /vas
vpj.	Jacob Söderman /sd		Tapani Tölli /kesk
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk		Tuulikki Ukkola /kok
	Ulla Karvo /kok		Antti Vuolanne /sd
	Elsi Katainen /kesk	vjäs.	Heli Järvinen /vihr
	Elisabeth Naucclér /r		Raimo Piirainen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.