OIKEUSMINISTERIÖ

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
Rikosoikeusyksikkö
erityisasiantuntija Katariina Paakkanen

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

24.11.2021

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 220/2021 vp)

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettu laki ja muutettavaksi useita muita lakeja. Lain tarkoitus olisi ehkäistä ja torjua vahinkoa ja vaaraa, jota vaarallisten aineiden kuljetus saattaa aiheuttaa ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle. Laissa säädettäisiin runsaasti velvoitteita eri osapuolille sekä näiden rikkomista koskevia seuraamussäännöksiä.

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa erityisesti seuraamussääntelyn osalta. Oikeusministeriö tarkastelee tässä lausunnossa ainoastaan seuraamusjärjestelmää koskevia kysymyksiä, eikä lausunnossa ole arvioitu esimerkiksi ehdotettujen säännösten suhdetta PL 124 §:ään, pysyväisluonteiseen asumiseen ulottuvia tarkastuksia, tiedonsaantioikeuksia tai menettelyä ja oikeusturvaa koskevia kysymyksiä. Huomiot koskevat 1. lakiehdotusta.

SEURAAMUSJÄRJESTELMÄN KOKONAISUUDESTA

Voimassaolevan lain 19 §:ssä säädetään rangaistavaksi lain rikkominen, mikäli teko ei ole rangaistava rikoslain säännösten nojalla. Nykyisen lain rangaistussäännöstä voidaan pitää ongelmallisena rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Esityksessä pyritään täsmentämään voimassaolevaa rangaistussääntelyä, mutta ehdotetaan säädettäväksi myös uusia sanktioita.

Esityksen 1. lakiehdotuksessa säädettäisiin liki 20 pykälässä rangaistus tai rangaistusluontoinen seuraamus laissa säädettyjen hyvinkin yksityiskohtaisten velvollisuuksien laiminlyönnistä. Osa teoista sanktioitaisiin rikosoikeudellisessa järjestelmässä sakoin ja osa hallinto-oikeudellisin seuraamusmaksuin. Lisäksi vaarallisten aineiden kuljetusrikoksesta säädettäisiin edelleen rikoslain 44 luvussa.

Oikeusministeriö painottaa, että seuraamusjärjestelmän on muodostettava selkeä ja looginen kokonaisuus ja eri seuraamusvaihtoehtojen välillä tehdyt ratkaisut on esityksessä perusteltava asianmukaisesti, jotta näiden välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta voidaan varmistua.

Tällainen systemaattinen seuraamussääntelyn arviointi on merkityksellistä, jotta omaksutut ratkaisut ja sanktiointi eivät muodostu sattumanvaraisiksi.

Esityksessä olisi tullut perustella, minkä vuoksi juuri esitetyt laiminlyönnit tai rikkomukset on välttämätöntä säätää seuraamusmaksuina rangaistaviksi ja minkä vuoksi osa rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän piiriin.

Seuraamussääntelyltä edellytetään täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden lisäksi myös kuhunkin yksittäiseen sanktioitavaan tekoon liittyvää perustelua sanktioinnin välttämättömyydestä, viimesijaisuudesta ja suojattavasta oikeushyvästä. Esityksessä on kuitenkin ainoastaan hyvin yleispiirteinen perustelu sanktioiden välttämättömyydestä ja hyväksyttävyydestä: ”Esitettävät sanktioinnit olisivat välttämättömät lain tavoitteet ja sääntelykokonaisuudella suojeltavat oikeushyvät – erityisesti liikenneturvallisuus ja ympäristön suojeleminen - huomioon ottaen. Lain rikkominen olisi sanktioitu sekä rikosoikeudellisesti sakonuhkaisesti että hallinnollisin maksuseuraamuksin tarkoituksenmukaisella ja suhteellisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla.” Edelleen laaja sanktiointi kiinnitetään yleisemmän moraalin ylläpitoon: ”Korostamalla huolellisen toiminnan tärkeyttä sanktioinnein pyritään luomaan huolellisuutta edistäviä toimintamalleja. Sääntely vahvistaisi jatkossakin kuljetusturvallisuutta ylläpitävää asennetta yleisemmällä, moraalisemmalla tasolla.”

Oikeusministeriö toteaa, että seuraamusjärjestelmän asianmukaisuudesta sekä eri sanktiomuotojen muodostamasta systemaattisesta ja ennakoitavasta kokonaisuudesta sekä siitä, että kunkin sanktioitavaksi ehdotetun yksittäisen velvollisuuden laiminlyönnin tai rikkomisen sanktioimista koskevat vaatimukset sanktioinnin viimesijaisuudesta, välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta toteutuvat, on syytä huolellisesti varmistua. Rangaistusluonteisia seuraamuksia ei tule säätää ilman asianmukaisia, viimesijaisuuteen kiinnittyviä perusteluita.

Seuraamusmaksusääntelystä

Osa uusista rangaistusluontoisella seuraamusmaksulla sanktioiduista teoista kuuluisi kiinteämääräisten liikennevirhemaksujen piiriin (157 §) ja osa suurempien seuraamusmaksujen piiriin (158 §).

Useassa yhteydessä nimenomaan unionilainsäädäntö edellyttää tiettyjen laiminlyöntien sanktiointia hallinnollisina seuraamusmaksuina. Epäselväksi jää, miltä osin ehdotettu uusi seuraamusmaksusääntely perustuu EU-lainsäädäntöön (s. 205 mainittu markkinavalvonta-asetus ja sen liitteet). Asianmukaista olisi nimenomaisesti varmistua siitä, miltä osin unionisääntely mahdollistaa kansallisen liikkumavaran käytön ja miltä osin EU-sääntely edellyttää seuraamusmaksusääntelyä. Niiltä osin kuin EU-sääntely mahdollistaa kansallista liikkumavaraa, on sitä käytettävä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttäen (esim. PeVL 8/2021 vp).

Esityksessä olisi tullut tehdä selkoa siitä, että kansalliseen liikkumavaraan kuuluvin osin seuraamusmaksusääntely täyttää perusoikeusrajoituksille asetetut edellytykset (mm. oikeasuhtaisuus, hyväksyttävyys, oikeusturva, täsmällisyys) ja erityiset rangaistusluonteisille seuraamuksille asetetut edellytykset (mm. laillisuusperiaate). Tällainen arvio tulisi tehdä kunkin sanktioitavaksi ehdotetun velvollisuuden laiminlyönnin osalta, mitä esityksessä ei ole tehty. On siten vaikea varmistua siitä, miltä osin kyse on EU-sääntelyn täytäntöönpanosta ja miltä osin ja miksi kansallisen liikkumavaran salliessa on välttämätöntä ja oikeasuhtaista sanktioida seuraamusmaksuin. Esityksessä on kuvattu hyväksyttäväksi perusteeksi ympäristöperusoikeuden sekä ihmisten terveyden ja

Edelleen seuraamusmaksujen osalta olisi tullut tehdä selkoa siitä, minkä vuoksi osa teoista sanktioidaan suuruudeltaan pienillä ja kiinteämääräisillä seuraamusmaksuilla ja osa tapauskohtaista harkintaa edellyttävillä, suuruudeltaan jopa 30 000 euron seuraamusmaksuilla. Perusteluissa on todettu, että liikennevirhemaksuina sanktioitaisiin tiekuljetusten asiakirjarikkomukset. Vaikuttaa siltä, että näihin vakavuudeltaan rinnastuvia laiminlyöntejä on sanktioitu myös 158 §:n mukaisella seuraamusmaksulla (esim. 26 §:n 2 momentin asiakirjojen säilyttämisvelvollisuus). Seuraamusmaksujärjestelmän tulee olla looginen ja ennakoitava.

Lisäksi hallinnollisen sanktion käyttöönotolle on kyettävä esittämään teon haitallisuuteen tai moitittavuuteen liittyvä peruste, ja seuraamusmaksun on oltava viimesijainen ja välttämätön suhteessa muihin samasta rikkomuksesta määrättäviin hallinnollisiin seuraamuksiin (valvonta ja siinä asetetut esim. kiellot, määräykset, lupien peruuttamiset). Sanktiouhkaa ei ole perusteltua liittää luonteeltaan hyvin vähäisiin lainsäädännön rikkomuksiin tai laiminlyönteihin. Tällaisissa tapauksissa huomautusta tai muita hallinnollisia ohjauskeinoja voidaan pitää valvonnan toteuttamisen kannalta yleensä riittävinä. Osa seuraamusmaksu-uhkaisisten velvoitteiden laiminlyönneistä (23-28, 60, 80, 81, 83-89 §) vaikuttaa olevan melko vähäisiä (esim. viraston teknisten asiakirjojen säilyttämistä koskeva määräys 26.3 §, vaatimustenmukaisuudesta ei anneta todistusta 24.3 §, tarkastuslaitos ei toimita kaikkia tietoja paineastiasta tarkastuksen jälkeen virastolle 28.2 §) , perustelu sille, miksi ne on syytä sanktioida seuraamusmaksuin, jää epäselväksi. Esityksessä ei ole perusteltu, minkä vuoksi kehotus ja määräys, jota voi tehostaa uhkasakolla ja joka voi toistuessaan johtaa luvan tai hyväksynnän peruuttamiseen, ei ole riittävä, vaan on säädettävä seuraamusmaksusta.

SÄÄNNÖSKOHTAISIA HUOMIOITA

Blankosääntelystä

Markkinavalvonnan seuraamusmaksu voitaisiin 158 §:n nojalla määrätä, jos toimija tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 23-28, 62, 80, 81, tai 83-89 §:ssä säädettyjä velvollisuuksia.

Niin hallinnollisia sanktioita kuin rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevista säännöksistä tulee käydä yksiselitteisesti ilmi, minkä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena sanktio tai rikosoikeudellinen seuraamus. Lisäksi sanktioitavat teot ja laiminlyönnit on laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi. Erityisen tärkeää on, että säännökset antavat sääntelyn kohteena oleville riittävän ennustettavuuden sanktioiden määräämisestä. Hallinnollisissa sanktioissa on syytä soveltaa vastaavia periaatteita, joita perustuslakivaliokunta on noudattanut rikosoikeudellista blankosääntelyä arvioidessaan (ks. PeVL 20/1997 vp). Laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä blankosäännöksiin on syytä suhtautua torjuvasti (ks. esim. PeVL 31/2002 vp, s. 3, PeVL 15/1996 vp, s. 2/II ja PeVL 20/1997 vp, s. 3/II).

Lakisidonnaisuuden osalta seuraamusmaksuja koskee siten samat edellytykset kuin rikosoikeudellisia seuraamuksia. Lakiehdotuksessa sääntelyn tarkkuustaso näiltä osin kuitenkin poikkeaa merkittävästi, ja ehdotetun seuraamusmaksusääntelyn osalta ennustettavuus on hyvin haastavaa.

Valtaosaan rikosoikeudellisia säännöksiä on lisätty luonnehdinta rangaistavuuden piiriin tulevista teoista. Kuitenkin 153 §:ssä on lueteltu useita säännöksiä, joiden rikkominen on kriminalisoitua, mutta joiden sisältöä ei ole luonnehdittu rangaistussäännöksessä. Myös mainitun säännöksen osalta tulisi noudattaa periaatetta, jonka mukaan rangaistussäännökseen tulisi sisällyttää yleisluonteinen kuvaus rangaistusuhan piiriin tulevista teoista.

Toimenpiteistä luopuminen (161 §) ja kaksoisrangaistavuuden kielto (157 ja 159 §)

Ehdotetun 161 §:n mukaan tässä luvussa säädetystä rikoksesta tai muusta velvollisuuden rikkomisesta voidaan jättää syyte nostamatta, rangaistus tai muu seuraamus määräämättä, jos teon johdosta annetusta muusta viranomaisen päätöksestä aiheutuneita taloudellisia seurauksia on pidettävä tekijälle teon vakavuuteen nähden riittävinä taikka jos tekijä rikkoo tämän lain nojalla määrättyä uhkasakolla tehostettua kieltoa.

Perusteluissa todetaan, että säännöksen tarkoituksena on ”estää epätarkoituksenmukaista sanktiokumulaatiota lain rikkomistapauksissa.” (s. 184). Viranomaisen päätöksestä aiheutuneet taloudelliset seuraukset (jotka sinänsä jäävät täysin yksilöimättä, tämähän voisi olla esim. hakemusmaksu) tai uhkasakko eivät ole luonteeltaan sanktioita. Tällaisenaan säännös ei vaikuta sopivan sanktiosystematiikkaan eikä vastaavaan tarkoitustaan ja sen tarve, merkitys ja funktio jäävät vähintäänkin epäselviksi. Edelleen uhkasakko ei ole luonteeltaan rangaistusluontoinen, vaan viranomaismääräyksen tehoste, minkä vuoksi sen ei tulisi vaikuttaa sanktioiden määräämiseen eikä se perusta kaksoisrangaistavuuden kieltoa. Pelkkä uhkasakolla tehostetun kiellon rikkominen ei myöskään merkitse sitä, että uhkasakko tuomittaisiin maksettavaksi eli että toimijalle tulisi taloudellisia seurauksia.

Kaksoisrangaistavuuden kielto on pyritty huomioimaan 157 §:n 4 momentissa ja 159 §:n 4 momentissa. Seuraamusmaksun sääntelyssä ei ole perustuslakivaliokunnan mukaan tarpeen pyrkiä täydelliseen aukottomuuteen ne bis in idem -säännön noudattamiseksi (PeVL 9/2018 vp). Tällainen pyrkimys saattaisi johtaa tarpeettoman yksityiskohtaisiin säännöksiin, erityisesti kun huomioidaan vielä se, että kaksoisrangaistavuuden kiellon sisältö määräytyy myös kehittyvän eurooppaoikeudellisen oikeuskäytännön mukaan. Ehdotetussa säännöksessä kaksoisrangaistavuuden kielto kuitenkin rajataan koskemaan vain rikosoikeudellista seuraamusta ja seuraamusmaksua. Erityisesti koska seuraamusmaksun voisi esityksen mukaan määrätä useampi viranomainen ja hyvin useasta laiminlyönnistä, on keskeistä varmistua siitä, ettei samasta teosta voida määrätä useampaa seuraamusmaksua. Mikäli kaksoisrangaistavuuden kieltoa koskevat säännökset halutaan säilyttää, olisi näitä asianmukaista täydentää.

Seuraamusmaksu julkisen hallintotehtävän hoitamisen laiminlyönnistä

Perusteluissa on todettu, että ”Uudentyyppisellä hallinnollisella maksuseuraamuksella olisi 1. lakiehdotuksessa sanktioitu - - tilanteet, joissa hyväksytty tarkastuslaitos laiminlöisi tarkastuslaitostehtäviään.” (s. 205)

Esityksessä on arvioitu, että tarkastuslaitokset hoitavat julkista hallintotehtävää, minkä vuoksi ilmeisesti laiminlyönnit sen hoitaessa julkista hallintotehtävää on sanktioitu. Esityksessä ei kuitenkaan ole lainkaan perusteltu ehdotettua sääntelyratkaisua, jossa julkisen hallintotehtävän laiminlyönnistä määrättäisiin seuraamusmaksu, ja arvioitu tämän suhdetta virkavastuusääntelyyn (rikosoikeudellinen ja vahingonkorvausoikeudellinen vastuu) tai selostettu näiltä osin kansallisen liikkumavaran puutetta.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tietosuojalakia koskevassa lausunnossaan perusteltuna sitä, että EU-asetuksen mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa käytetään siten, että hallinnollisia seuraamusmaksuja ei voitaisi määrätä viranomaisille (PeVL 14/2018 vp). Sama kanta on toistettu tekoälyasetusta koskevassa lausunnossa (PeVL 37/2021 vp).

Hyväksytty tarkastuslaitos ei ole viranomainen, mutta hoitaessaan julkista hallintotehtävää laitos rinnastuu viranomaiseen ja siihen sovelletaan vastaavasti virkavastuusääntelyä (165 §). Lisäksi toimijaa sitoo tehtävää suorittaessa lainmukaisuusperiaate ja velvollisuus noudattaa hallinnon yleislakeja, mihin myös perustuslakivaliokunta pani painoarvoa (PeVL 14/2018 vp). Koska ehdotusta ei ole näiltä osin lainkaan perusteltu eikä arvioitu suhteessa ko. perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön ja virkavastuusääntelyyn, on sääntelyn asianmukaisuudesta näiltä osin vaikea varmistua.

Rangaistussäännösten muotoilun systematiikasta

Ehdotus sisältää useita rangaistussäännöksiä, joiden muotoilu poikkeaa yleisesti käytetystä rangaistussäännösten kirjoittamisen systematiikasta. Erityisesti pykälät 152 - 153 sisältävät lyhyen ensimmäisen momentin, josta käy ilmi rangaistustasot, mutta valtaosa säännöksen kattamista tekomuodoista on lueteltu myöhemmissä momenteissa.

Voimaantulo

Ehdotetun 166 §:n mukaan, mikäli muualla lainsäädännössä viitataan kumottuun lakiin, viittauksen on katsottava tarkoittavan ehdotettua lakia. Ehdotettu säännös ei ole erityisesti rikosoikeuden laillisuusperiaatteen kannalta katsottuna ongelmaton. Uudistettuun tieliikennelakiin (728/2018) on sisällytetty saman sisältöinen säännös (194 §) ja vanhaan tieliikennelakiin viitataan muun muassa päiväsakon rahamäärästä annetussa asetuksessa (609/1999). Korkein oikeus on hiljattain antanut valitusluvan asiassa, jossa oli kysymys siitä, voidaanko päiväsakon rahamäärästä annetun asetuksen vanhaan tieliikennelakiin viittaavaa 7 §:n 1 momenttia soveltaa määrättäessä vastaajalle rangaistusta uuden tieliikennelain mukaisen suurimman sallitun nopeuden ylityksestä ja korottaa sakko sakon vähimmän kokonaisrahamäärän mukaiseksi 200 euroksi (KKO VL:2021-95).

Ehdotetun säännöksen oikeudellista asemaa voidaan siten pitää oikeuskäytännön valossa epäselvänä erityisesti rangaistussääntelyä mahdollisesti koskevin osin. Lakiehdotuksessa tulisi siten pyrkiä päivittämään kaikki vanhaa lakia koskevat viittaukset ehdotetun säännöksen sijaan.

Siirtymäsäännökset

Ehdotuksen 167 §:n mukaan ennen lain voimaantuloa tehtyihin rikkomuksiin sovelletaan kumotun lain rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä. Jos lain soveltaminen johtaisi lievempään lopputulokseen, tämä on otettava huomioon rangaistusta määrättäessä.

Ehdotuksessa rangaistussäännöksiä on siirretty rikosoikeudellisen rangaistusjärjestelmän piiristä hallinnollisilla sanktioilla sanktioitaviksi. Rikosoikeudellisen lievemmän lain periaatteen mukaan teosta tulisi tuomita rangaistus tekoajankohdan lain mukaan, ellei laki ole tekoajankohdan jälkeen muuttunut lievemmäksi. On perusteltua arvioida, mikä merkitys lievemmän lain periaatteen kannalta on sillä, että tietyn teon rikosoikeudellisesta rangaistavuudesta luovutaan ja se siirretään hallinnollisen sanktioinnin piiriin.