24.11.2021

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Liikenne- ja viestintäministeriön nimeämänä asiantuntijana lausun eduskunnan lakivaliokunnalle otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä seuraavaa:

Tausta

Käsillä on hallituksen esitys, jossa ehdotetaan säädettäväksi uusi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettu laki. Voimassa oleva vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettu laki (*VAK-laki*) on tullut voimaan vuonna 1994. Uusi laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2023 alussa.

Vaarallisten aineiden kuljetukset palvelevat laaja-alaisesti Suomen teollisuutta ja kuluttajia kaikissa liikennemuodoissa. Vaarallisten aineiden kuljetuksia ovat monet kemikaalien tuotanto- ja varastointilaitosten raaka-aine- ja valmistekuljetukset sekä polttonesteiden ja kaasujen kuljetukset tiellä, rautateillä, aluksissa ja ilmakuljetuksina. Erilaisia tuotteita kuljetetaan muun teollisuuden ja tuotannon käyttöön sekä vähittäismyyntiin. Tavallisten kulutustuotteiden, kuten aerosolien ja maalien lisäksi vaarallisia aineita kuljetetaan myös maa- ja metsätalouden tarpeisiin, esimerkiksi lannoitteita ja torjunta-aineita. Jätteitä kuljetetaan vaarallisten aineiden kuljetussäännösten mukaisesti, jos niillä on kuljetuksessa vaaralliseksi luokiteltuja ominaisuuksia. Suurin osa kuljetettavista aineista on kuitenkin polttoöljyjä ja liikenteen polttoaineita.

Vaarallisten aineiden kuljetuksiin liittyvä toimijakenttä on moniulotteinen. Tavanomainen kuljetusketju muodostuu lähettäjästä, kuljetuksen suorittajasta ja vastaanottajasta. Alalla toimii huolinta- ja logistiikkapalveluita tarjoavia yrityksiä sekä kuljetukseen käytettävien pakkausten, säiliöiden ja kuljetusyksiköiden valmistajia ja jälleenmyyjiä. Tarkastuslaitokset arvioivat pakkausten ja säiliöiden vaatimustenmukaisuutta, tarkastavat niitä sekä myöntävät niille hyväksyntöjä. Lisäksi viranomaisten hyväksymissä organisaatioissa tehdään vuosittain määräaikaiskatsastuksia ajoneuvoille ja perävaunuille sekä myönnetään ajoneuvojen tyyppihyväksyntöjä. Lainsäädäntö sisältää myös liikennevälineillä matkustavia koskevia määräyksiä ja velvoitteita.

Voimassa olevan VAK-lain voimaantulosta on kulunut lähes 30 vuotta. Kuluneiden vuosien aikana vaarallisten aineiden kuljetusten sekä operatiivinen että oikeudellinen toimintaympäristö on muuttunut huomattavasti. Toimintaympäristön muuttuessa VAK-lakiin ja sen nojalla annettuihin asetuksiin on myös tehty lukuisia muutoksia. Muutosten runsas määrä on osaltaan johtanut siihen, että lain rakenne ei ole säilynyt johdonmukaisena.

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite
Eteläesplanadi 16
(kirjaamo)
Helsinki
Postiosoite
PL 31
00023 Valtioneuvosto
Puhelin
029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi

VAK-laki ei yksittäisistä muutoksista huolimatta myöskään enää vastaa parhaalla mahdollisella tavalla muuttuneisiin vaatimuksiin. Vaarallisten aineiden kuljettamista koskeva lainsäädäntö edellyttää ajantasaistamista ja rakenteellista päivittämistä.

Voimassa olevan VAK-lain haasteina ovat hallituksen esitystä laadittaessa erityisesti nousseet lain rakenteen sekavuus sekä säädöshierarkiaan ja muutenkin perustuslainmukaisuuteen liittyvät kysymykset. Hallituksen esityksessä todetaan myös, että vaarallisten aineiden kuljetusten rikkomussäännöstö on uudistettava rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla.

Sanktiointien päivittäminen ja uudistaminen

Voimassa olevan VAK-lain kuljetusrikkomussäännöksen sääntelymalli on niin sanottu blanko-sääntelymalli. Toisin sanoen voimassa olevasta rikkomussäännöksestä ei ole mahdollista saada kuvaa niistä teko- tai laiminlyöntityypeistä, jotka VAK-lain mukaan ovat rangaistavia. Tämän vuoksi on välttämätöntä, että rikkomussäännöstö uudistetaan kokonaisuudessaan.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa säädettäisiin mahdollisimman tarkkarajaisesti ja täsmällisesti ensinnäkin niistä teko- ja laiminlyöntityypeistä, jotka olisi sanktioitu sakonuhkaisina rikkomuksina. Nämä useat rikkomusäännökset on arvioitu edelleen tarpeellisiksi uudelle laille asetetut tavoitteet ja toiminnan yleisvaarallinen luonne huomioon ottaen. On katsottu, että liikenneturvallisuuden ylläpitäminen ja ympäristön suojeleminen vaarallisia aineita kuljetettaessa ovat sellaisia oikeushyviä, joiden suojelemiseksi on tarve sanktioida.

Merkityksellistä tällöin on se, että ehdotettavat sanktioinnit on sovitettu yhteen kuljetustoiminnan muun lainsäädännön kanssa; esimerkiksi merilakiin, ilmailulakiin, tieliikennelakiin, ajoneuvoja ja niiden perävaunuja koskevaan puiteasetukseen ja ajoneuvolakiin sisältyvien rikosoikeudellisten ja hallinnollisten sanktioiden ja niiden määräämisessä noudatettavien menettelyiden kanssa. Jos näin ei olisi, vaarana voisi olla erilaisten oikeudellisten menettelyiden yhteensovittamisen ongelmat lainkäytössä sekä tietojärjestelmiin liittyvät ongelmat. Tämä on käytännössä estänyt hallinnollisten sanktioiden laajemman käyttöönoton nyt lakia uudistettaessa. Sääntelyn kohde ja esitettävän lain laaja soveltamisala (neljä erillistä liikennemuotoa kansainvälisessä toimintaympäristössä) tarkoittavat myös, että ehdotettava seuraamusjakso muodostuu 1. lakiehdotuksessa hyvin laajaksi.

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta kriminalisointien perusteisiin muutoksia. Esitettävät rikkomukset olisivat tämän vuoksi edelleen pääsääntöisesti rangaistavia sekä tahallisesti että tuottamuksellisesti riippumatta siitä, olisiko kyse rikosoikeudellisesta tai hallinnollisesta sanktioinnista. Tämä on esityksen mukaan perusteltua sen vuoksi, että huolimattoman asenteen suosiminen voisi vaikuttaa haitallisesti ennalta estävyyden kannalta, mikä on erityisen tärkeää vaarallisia aineiden kuljetusten luonteisessa toiminnassa. Korostamalla huolellisen toiminnan tärkeyttä myös sanktioinnein pyritään luomaan huolellisuutta edistäviä toimintamalleja.

Sääntely vahvistaisi tämän vuoksi jatkossakin kuljetusturvallisuutta ylläpitävää asennetta yleisemmällä, moraalisemmalla tasolla. Jos sanktioinnit perustettaisiin yksinomaan vaarallisten aineiden kuljetuksen osapuolen tietoisuuden osoittamiseen, huomattava osa vakavistakin lain rikkomisista saattaisi jäädä rankaisematta. Tämä voisi vaikuttaa vaarallisten aineiden kuljetusten osapuolten käsityksiin siitä, onko sääntöjä ylipäätään tarpeen

noudattaa – ja mikä tärkeää, esitettävän sanktiojärjestelmän tarkoitusta ylläpitää sääntöjen noudattamista. Tätä tavoitetta tukevat tarkkarajaiset ja täsmälliset rikkomussäännökset.

Vaarallisten aineiden kuljetusta annetussa laissa säädettyjen rikkomusten lisäksi vaarallisten aineiden kuljetusrikoksesta säädettäisiin edelleen rikoslain 44 luvun 13 §:ssä. Rangaistus ympäristön turmelemisesta säädettäisiin myös edelleen rikoslain 48 luvun 1, 2 ja 4 §:ssä sekä ympäristörikkomuksesta 3 §:ssä. Rikoslain soveltamiseen olisi viittaus 1. lakiehdotuksen 140 §:ssä.

Hallinnolliset sanktioinnit

Hallituksen esityksessä ehdotetaan rikosoikeudellisten seuraamusten ohella eräitä hallinnollisia sanktioita. Hallituksen esityksen jaksossa 12.6 on käsitelty ehdotettavan hallinnollisen sääntelyn hyväksyttävyyttä laajan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön pohjalta.

Esitettävä uusi hallinnollinen sanktio lain rikkomisen seuraamuksena vaarallisten aineiden kuljetuslainsäädännössä olisi liikennevirhemaksu, jolla sanktioitaisiin tiekuljetusten asiakirjojen mukana pitovelvoitetta koskevat laiminlyönnit. Sanktion määrä olisi 70 euroa, joka vastaisi tämän tyyppisten laiminlyöntien yleistä sanktiotasoa liikenteen lainsäädännössä. Sääntelymalli olisi ajoneuvolaissa, liikenteen paleluista annetussa laissa ja ajokorttilaissa säädetyn mallin mukainen. Liikennevirhemaksua koskevan päätöksen hallintomenettelyyn, päätöksen tiedoksiantoon ja sen täytäntöönpanoon sovellettaisiin tieliikennelain 6 luvun säännöksiä ja siten esimerkiksi täytäntöönpanon osalta sakon täytäntöönpanosta annetun lain säännöksiä.

Hallituksen esityksessä on todettu, että tämän tyyppisten lievien laiminlyöntien ei tulisi rasittaa rikosoikeusjärjestelmää lainkaan. Valitussa sääntelymalissa on otettu myös huomioon se, että EU-oikeuden alaan kuuluvassa asiassa sanktion rahamäärä ei saa olla kohtuuton teon luonne ja vakavuus huomioon ottaen. Esitettävää euromääräistä seuraamusta on pidettävä yhteensopivana Euroopan unionin tuomioistuimen tuoreen Suomen koskevan ennakkoratkaisun (C-35/20) kanssa. Ratkaisussa oli kyse Suomen päiväsakkojärjestelmän mukaisesta sakosta asiassa, jossa passi ei ollut mukana rajanylitystilanteessa. Sakon rahamäärää (95 250 euroa), joka oli 20 prosenttia sakotettavan keskimääräisestä kuukausinettotulosta, katsottiin olevan kohtuuton EU-oikeuden kontekstissa kyseisestä rikkomuksesta.

Hallinnollisella seuraamusmaksulla olisi tämän lisäksi uudessa vaarallisten aineiden kuljetuksia koskevassa laissa sanktioitu pakkausten, säiliöiden ja irtotavarakonttien markkinoille saattamista tai niiden omistamista tai käyttämistä koskevien velvollisuuksien noudattamatta jättäminen. Sääntelyn perustana olisi EU:n markkinavalvonta-asetus.

Markkinavalvonnan seuraamusmaksuun valittu sääntelymalli vastaisi uudessa ajoneuvolaissa (82/2021) säädettyä ajoneuvojen markkinavalvonnassa käytössä olevaa mallia. Seuraamusmaksu oli säädetty tarkkarajaisesti ja täsmällisesti, ja maksun rahamäärä olisi suhteellisuusperiaatteen mukainen erityisesti huomioon ottaen luonnolliselle henkilölle määrättävä maksu. Maksun määräisi valvontaviranomainen, asian luoteesta riippuen joko Turvallisuus- ja kemikaalivirasto tai Säteilyturvakeskus. Maksun määrästä ja menettelystä sen määräämiseksi säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 159 §:ssä.

Uusi hallinnollinen sanktio vaarallisten aineiden kuljetuslainsäädännössä olisi ADR-ajolupakokeessa tai turvallisuusneuvonantajan kokeessa vilpilliseen menettelyyn todetun

henkilön kuuden kuukauden karenssi osallistua uudelleen kokeeseen. Liikenne- ja viestintäviraston mukaan koesuorituksissa on havaittu vuosittain yksittäisiä vilppitapauksia ja siksi on tärkeää säätää laissa niistä menettelyistä, joihin vilpillinen menettely voi johtaa. Uusi sääntely vastaisi liikenteen palveluista annetun lain 246 a §:ssä säädettyä taksikuljettajan kokeen karenssisääntelyä, joka tuli voimaan 1.5.2021. Liikenne- ja viestintävaliokunta piti liikenteen palveluista annetun lain muuttamista koskevassa mietinnössään (LiVM 8/2021 vp) tarpeellisena ja oikeasuhtaisena, että taksikuljettajan kokeessa vilppiin syyllistyneelle asetetaan kuuden kuukauden kielto osallistua uudelleen kokeeseen.

Lopuksi

Hallituksen esityksen mukaan uudet tarkkarajaiset ja täsmälliset vaarallisten aineiden kuljetuksista annettuun lakiin sisältyvät rikkomussäännökset kokonaisuutena parantaisivat lainsäädännön ymmärrettävyyttä ja sovellettavuutta nykytilanteeseen. Tällä voisi olla myös oikeusturvaa parantava vaikutus. Esitettävät sanktioinnit olisivat takeena vaarallisten aineiden kuljetustoiminnasta aiheutuvan vastuun tiedostamiselle myös pitkälle tulevaisuudessa.

Kimmo Kiiski
Liikenneneuvos