Prof. Sakari Melander
26.11.2021

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Yleistä

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettu laki. Samalla voimassa oleva vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettu laki (719/1994) kumottaisiin. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutoksia 20 muuhun lakiin.

Eduskunnan lakivaliokunnan asiantuntijapyynnössä 18.11.2021 on todettu, että lausuntoa pyydetään erityisesti hallituksen esityksen lakiehdotusten sisältämistä seuraamussäännöksistä.

Keskityn tässä asiantuntijalausunnossani tarkastelemaan esityksen sisältämää rikosoikeudellista sekä hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa sääntelyä.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen sisältämän seuraamussääntelyn arvioinnin lähtökohdat

Voimassa oleva vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain 19 § sisältää rangaistussäännöksen, joka on niin sanottu blankorangaistussäännös eli avoin rangaistussäännös. Säännöksen 3 momentin mukaan joka muutoin kuin 1 ja 2 momentissa tarkoitetulla tavalla tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettua säännöstä tai yleistä tai yksittäistapausta koskevaa määräystä, on tuomittava vaarallisten aineiden kuljetusrikkomuksesta sakkoon. Esityksen perusteluissa (s. 25 ja 40) todetaan, että lain seuraamussääntely on tämän vuoksi

välttämättä uudistettava, jotta se täyttäisi perustuslain (731/1999) 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset.

Rikoslain (39/1889) 44 luvun 13 § sisältää vaarallisten aineiden kuljetusrikosta koskevan säännöksen, jonka mukaan rangaistavaa on tietynlainen tahallaan vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain tai sen nojalla annetun säännöksen tai yleisen tai yksittäistapausta koskevan määräyksen vastainen tahallinen tai törkeän huolimaton toiminta. Esityksessä ei mainitun säännöksen tunnusmerkistöä ei ehdoteta muutettavaksi.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että jatkossa tietyt vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain tarkoittamat rikkomukset olisivat hallinnollisilla seuraamusmaksuilla sanktioituja. Tiekuljetusten asiakirjarikkomukset olisivat jatkossa liikennevirhemaksulla sanktioituja. Vaarallisten aineiden kuljetukseen käytettävän tuotteen markkinavalvontaan liittyen taas voitaisiin määrätä seuraamusmaksu.

Tavoitetta uudistaa lainsäädäntöön sisältyvät rikosoikeudelliset säännökset vastaamaan rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia voidaan lähtökohtaisesti pitää erittäin perusteltuna ja jopa välttämättömänä tilanteessa, jossa voimassa olevan lainsäädännön sisältämä rangaistussäännös on muotoilultaan selkeästi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten vastainen. Ehdotettujen hallinnollisten seuraamusten käyttöönotto taas liittyy esityksen perustelujen (s. 51 ja 181) mukaan tavoitteeseen, jonka mukaan rikosoikeudellista järjestelmää ei tulisi rasittaa lievemmillä rikkomuksilla vaan niiden suhteen on syytä käyttää hallinnollisia seuraamusmaksuja.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut lähtökohdan olevan, että rikosoikeudellinen rangaistus ilmentää lähtökohtaisesti suurempaa moitittavuutta kuin neutraalimpi hallinnollinen seuraamus. Tämän vuoksi valiokunta on katsonut, että vähemmän haitallisiin ja moitittaviin tekoihin, joihin seuraamuksen liittäminen niiden haitallisuus huomioon ottaen on kuitenkin perusteltua, on tarkoituksenmukaista liittää hallinnollisia seuraamuksia. Rikosoikeudellista järjestelmää ei valiokunnan mukaan tule rasittaa sisällyttämällä sen piiriin kaikkein lievimpiä yhteiskunnalle vain vähän haittaa aiheuttavia tekoja (PeVL 9/2018 vp, s. 4). Myös eduskunnan lakivaliokunta on korostanut edellä mainittuja lähtökohtia ja katsonut, että tämänkaltaisen seuraamusjärjestelmän muutoksen taustalla on myös menettelyn keventämiseen liittyviä tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia ja että seuraamusjärjestelmän tehokkuuteen liittyvillä näkökohdilla on myös sääntelyn tavoitteisiin liittyviä positiivisia vaikutuksia (LaVL 9/2018 vp, s. 3).

Esityksessä ehdotetun seuraamussääntelyn tavoitteita voidaan näin lähtökohtaisesti pitää hyväksyttävinä. Vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain rikosoikeudellisen sääntelyn täsmentämistä voidaan pitää myös rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten kannalta välttämättömänä, vaikka ehdotettu sääntely on jäljempänä tarkemmin käsiteltävin tavoin huomattavan raskasta. Aivan ongelmattomana sen sijaan ei voida pitää sitä, että rikoslain 44 luvun 13 §:ssä tarkoitettua vaarallisten aineiden kuljetusrikosta koskevaa säännöstä ei ehdoteta muutettavaksi siten, että se vastaisi paremmin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamiin vaatimuksiin. Samoin on huomattava, että vakavimmat vaarallisten aineiden kuljetukseen liittyvät teot voivat tulla esimerkiksi rikoslain 48 luvun 1 §:ssä tarkoitetun ympäristön turmelemista koskevan säännöksen nojalla rangaistaviksi. Kysymys olisi esimerkiksi mainitun säännöksen 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetusta toiminnasta, jossa vaarallisia aineita vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain säännösten vastaisesti kuljetettaessa samalla tätä vaarallista ainetta

päästettäisiin ympäristöön siten, että teko olisi omiaan aiheuttamaan ympäristön pilaantumista. Ympäristön turmelemista koskeva rikoslain 48 luvun 1 § ei kuitenkaan sisällä viittausta vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettuun lakiin. Vaikka käsiteltävänä olevan esityksen 1. lakiehdotuksen rikosoikeudellisen sääntelyn uudistamisen tavoitteena on saattaa sääntely vastaamaan rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia, on syytä huomata, että asiaa koskeva rikosoikeudellinen sääntely ei kokonaisuudessaan aivan asianmukaisesti täytä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia. Tiettyä epäsuhtaa voidaan nähdä myös siinä, että erityislainsäädäntöön ehdotetut sakonuhkaiset kriminalisoinnit olisivat huomattavan yksityiskohtaisia ja rikoslakiin sisältyvät vankeusuhkan sisältävät kriminalisoinnit sen sijaan ovat muotoilultaan yleispiirteisempiä ja epätäsmällisempiä.

1. lakiehdotuksen sisältämä rikosoikeudellinen sääntely

Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 23 luku sisältäisi rikoslain säännöksiä koskevan viittaussäännöksen sekä 16 sakonuhkaista rikossäännöstä, joissa säädettäisiin rangaistavaksi 1. lakiehdotuksen aineellisissa säännöksissä tarkemmin määriteltyjä tekoja. 1. lakiehdotuksen rikossäännöksiä koskevat 141–156 §:n säännökset olisi jaoteltu tunnusmerkistöiksi 1. lakiehdotuksen lukujaottelun mukaisesti, jotta säännösten hahmottaminen olisi helpompaa.

Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa (ks. esim. PeVL 12/2021 vp, 57 kohta, PeVL 1/2021 vp, 5 kohta, PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp ja PeVL 56/2014 vp, s. 2/II sekä niissä viitatut lausunnot).

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate näin edellyttää rangaistavan käyttäytymisen täsmällistä määrittämistä eduskuntalaissa. Perustuslakivaliokunnan käytännössä rikossäännösten sisältämiä avoimia tekotapoja on lähtökohtaisesti pidetty rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisina (esim. PeVL 6/2014 vp, s. 4/I ja PeVL 48/2002 vp, s. 3/II). Valiokunta onkin käytännössään asettanut edellytyksiä blankorangaistustekniikan käytölle, vaikka tällaista sääntelyä ei sinänsä ole pidetty perustuslain kieltämänä. Laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä blankorangaistussääntelyyn on kuitenkin perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan syytä suhtautua torjuvasti (esim. PeVL 12/2021 vp, 58 kohta, PeVL 10/2016 vp, s. 8, PeVL 31/2002 vp, s. 3, PeVL 15/1996 vp, s. 2/II ja PeVL 20/1997 vp, s. 3/II). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä valiokunta on korostanut, että tällaisen blankosääntelyn suhteen tavoitteena tulee olla, että niiden edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset ovat kirjoitetut rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi säädetystä teosta (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I). Tuoreemmassa käytännössään valiokunta on pitänyt blankorikossääntelyn täsmentämistä edellä mainitut edellytykset täyttäväksi edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 10/2016 vp, s. 21–22).

1. lakiehdotuksen rikosoikeudellisessa seuraamussääntelyssä on kysymys viittaustekniikkaan perustuvasta sääntelystä, koska lakiehdotuksen 141–156 §:n säännökset eivät sisällä täydellisiä rangaistavaa käyttäytymistä koskevia kuvauksia vaan rangaistava käyttäytyminen saa sisältönsä niissä viitatuista 1. lakiehdotuksen 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15 ja 17 luvun säännöksistä. Tämänkaltaisen sääntelyn hyväksyttävyyttä on arvioitava edellä mainituista lähtökohdista käsin.

Ensinnäkin on huomattava, että muodollisesti arvioituna 1. lakiehdotuksen 141–156 §:n säännökset näyttävät täyttävän melko hyvin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen tämänkaltaiselle sääntelylle asettamat vaatimukset. Ehdotetuissa rikossäännöksissä viitataan 1. lakiehdotuksen aineellisiin säännöksiin ja 141–156 §:n säännökset sisältävät myös jonkinlaisen asiallisen luonnehdinnan rangaistavaksi säädetystä menettelystä. Ehdotetut säännökset sisältävät myös melko usein maininnan rangaistussäännöksen henkilöllisestä soveltamisalasta. Esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 153 §:n 4 momentti sisältää pitkän luettelon kuljetuksen eri osapuolten, kuten kuormaajan, pakkaajan ja täyttäjän, rikosoikeudellisesti sanktioiduista velvollisuuksista.

Toiseksi on kuitenkin huomattava, että 1. lakiehdotuksen 141–156 §:n rangaistussäännökset muodostavat huomattavan laajan ja raskaan kokonaisuuden. On sinänsä tiedossa, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen rikosoikeudellisen lainsäädännön täsmällisyydelle asettamien vaatimusten täysimääräinen noudattaminen osin ja paikoin johtaa melko raskaaseen lainsäädäntötekniikkaan. Tämänlaisen lainsäädännön tavoitteena on pyrkiä täsmällisesti määrittämään rikosoikeudellisesti rangaistava käyttäytyminen, mitä tavoitetta voidaan pitää hyväksyttävänä ja välttämättömänä. Toisaalta tavoitteen täysimääräinen toteuttaminen saattaa uhata johtaa tilanteeseen, jossa lainsäädännön raskaus ja yksityiskohtaisuus itsessään muodostaa haasteen rikosoikeudellisen sääntelyn ennakoitavuuden näkökulmasta.

1. lakiehdotuksen 141–156 §:n säännösten muodostama kokonaisuus on tästä näkökulmasta siinä määrin raskas ja yksityiskohtainen, että rikosoikeudellisen sääntelyn selkeys ja ennakoitavuus uhkaa ainakin jossain määrin kärsiä. Nähdäkseni kysymys ei kuitenkaan ole siitä, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten noudattamisesta tulisi tinkiä. Selvää sinänsä on, että rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellä esitetyn mukaisesti edellyttää, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. 1. lakiehdotuksen 141–156 §:n säännösten muodostaman kokonaisuuden ongelma on nähdäkseni pikemmin siinä, että rangaistavan käyttäytymisen ala on haluttu ulottaa huomattavan laajalle kattaen lähes kaiken 1. lakiehdotuksessa säännellyn toiminnan.

Esityksessä omaksuttu (esim. s. 40) lähtökohta sinänsä on, että siinä ei esitetä muutoksia vaarallisten aineiden kuljetusta koskevan lain kriminalisointien perusteisiin. Esityksen perustelujen (esim. s. 40) mukaan kriminalisoinneille on edelleen esitettävissä vaarallisten aineiden kuljetukseen ja niihin liittyvän toiminnan yleisvaaralliseen luonteeseen liittyviä perusteita. Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevien perustelujen (s. 205) mukaan ehdotettu rikkomus- ja sanktiosääntely on välttämätöntä lain tavoitteiden ja sääntelykokonaisuudella suojattavien oikeushyvien, erityisesti liikenneturvallisuuden ja ympäristön suojelemisen, kannalta. Yhdistettynä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteiden asettamien tavoitteiden noudattamiseen valittu sääntelymalli on kuitenkin johtanut edellä mainitun mukaisesti rikkomussääntelyn huomattavaan raskauteen.

Tarkoituksenmukaisempaa nähdäkseni olisi perusteellisesti arvioida, mitkä 1. lakiehdotuksen 141–156 §:ssä tarkoitetuista teoista on aidosti syytä säätää edellä mainitut tavoitteet huomioon ottaen rangaistavaksi. Ehdotettu rangaistavan käyttäytymisen ala vaikuttaa myös kattavan moitittavuudeltaan varsin erilaista toimintaa. Esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 145 §:ssä säädettäisiin rangaistavaksi matkatavaraa koskevien säännösten rikkominen. Säännöksen perusteella voitaisiin rangaista esimerkiksi matkustajaa, joka kuljettaa savukkeensytytintä käsilaukussa lentokoneessa. Toisaalta 1. lakiehdotuksen 150 §:n nojalla taas voitaisiin rangaista sitä, joka laiminlyö lakiehdotuksen 51 §:n nojalla annetun velvollisuuden varautua turvallisuusuhkiin. Tällöin kysymys voisi olla esimerkiksi rataverkon haltijan toteuttamasta terrorismin torjuntaan liittyvän turvasuunnitelman laatimisen laiminlyönnistä. Selvää lienee, että edellä mainituissa esimerkeissä kysymys on moitittavuudeltaan varsin erilaisesta toiminnasta.

Edellä esitetyistä syistä 1. lakiehdotuksen rikosoikeudellista sääntelyä olisi nähdäkseni syytä pyrkiä yksinkertaistamaan siten, että rikosoikeudellisesti sanktioitaisiin vain sellainen toiminta, joka katsotaan niin moitittavaksi, että rikosoikeudellinen sanktiointi on hyväksyttävää ja perusteltua. Tässä suhteessa olisi ensisijaisesti vähennettävä rangaistavaksi säädettävien tekojen lukumäärää. Tällä olisi myös selkeästi sääntelyä selkiyttävää vaikutusta. Harkinnan arvoinen vaihtoehto saattaisi myös olla hallinnollisilla seuraamusmaksuilla sanktioitujen tekojen määrän lisääminen ja vastaavasti rikosoikeudellisesti sanktioitujen tekojen vähentäminen. Yleisesti on huomattava, että erityislainsäädäntöön sisältyvien blankokriminalisointien purkaminen auki täsmällisiksi viittaussäännöksiin perustuviksi rikossäännöksiksi on erityisen havainnollista sen vuoksi, että se paljastaa, miten paljon rikosoikeudellista järjestelmää tosiasiassa rasitetaan rikkomusluonteisilla sakonuhkaisilla kriminalisoinneilla. Onkin syytä huomata, että 1. lakiehdotuksen ehdotettu rikosoikeudellinen sääntely, jossa rangaistavan käyttäytymisen ala on pyritty säilyttämään aiemman kaltaisena, ei toteuta sitä eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan korostamaa periaatteellista ja tärkeää näkemystä, jonka mukaan rikosoikeudellista järjestelmää ei tule rasittaa sisällyttämällä sen piiriin vain vähän haittaa yhteiskunnalle tuottavia tekoja (PeVL 9/2018 vp, s. 4 ja LaVL 9/2018 vp, s. 3). Sinänsä vaarallisten aineiden kuljettamiseen liittyy merkittäviäkin yhteiskunnallisia turvallisuusnäkökohtia, minkä vuoksi rangaistavaksi säätämistä voidaan osin perustella, mutta rikosoikeudellisen sääntelyn keskittäminen vain moitittavampaan käyttäytymiseen olisi kuitenkin ensiarvoisen tärkeää.

Kolmanneksi vaikuttaa siltä, että 1. lakiehdotuksessa rikosoikeudellisesti rangaistavaksi säädettäväksi ehdotetut teot sisältäisivät osin myös tekoja, jotka voisivat tulla muiden rikosoikeudellisten säännösten nojalla arvioitaviksi. Myös tällä on merkitystä ehdotetun sääntelyn selkeyden ja ennakoitavuuden näkökulmasta. Esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 152 §:n 2 momentin 7 kohdan mukaan rangaistaisiin työnantajaa, joka tahallaan tai huolimattomuudesta syrjii ehdotetun lain 60 §:ssä tarkoitetulla tavalla työntekijää tai muuta henkilöä, joka tekee ilmoituksen tiedossaan olevasta mahdollisesta vaaratilanteesta. Kohdassa tarkoitettu toiminta voisi mahdollisesti tulla arvioitavaksi myös rikoslain 47 luvun 3 §:ssä tarkoitettuna työsyrjintänä.

On myös huomattava, että vastaavanlainen syrjimättömyyttä koskeva velvoite sisältyy myös muuhun liikennettä koskevaan lainsäädäntöön, esimerkiksi raideliikennelain (1302/2018) 167 §:n 2 momenttiin, mutta säännöksen rikkominen ei ole raideliikennelain 174 §:n nojalla rangaistavaa. Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 142 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan taas rangaistaisiin sitä, joka tupakoi tai tekee avotulen kuorman käsittelyn yhteydessä. Tällainen toiminta voisi tulla arvioitavaksi myös esimerkiksi rikoslain 34 luvun 7 §:ssä tarkoitettuna yleisvaaran tuottamuksena tai rikoslain 44 luvun 12 §:ssä tarkoitettuna varomattomana käsittelynä.

Kokonaisuutena arvioiden epäselväksi näin nähdäkseni ainakin osin jää, minkä vuoksi 1. lakiehdotuksen laajat rangaistussäännökset sisältävät juuri tietynlaisia rangaistavaksi säädettyjä tekoja ja mikä on näiden säännösten soveltamisen suhde rikoslain voimassa oleviin ainakin osin päällekkäisiltä vaikuttaviin rikossäännöksiin.

Neljänneksi on syytä huomata, että vaarallisten aineiden kuljetusta koskevaan toiminaan liittyvät rikosoikeudelliset säännökset muodostaisivat jatkossa laajan ja osin myös vaikeasti hallittavan kokonaisuuden. Ensinnäkin 1. lakiehdotuksen 141–156 §:n säännökset sisältäisivät hyvin laajasti rikkomusluonteisia tekoja kriminalisoivaa sääntelyä. Edellä esitetyn mukaisesti tietyt voimassa olevat rikoslain säännökset vaikuttavat näihin nähden ainakin osin päällekkäisiltä. Rikoslain 44 luvun 13 §:ssä säädetään vaarallisten aineiden kuljetusrikoksesta, joka tulee sovellettavaksi tekoihin, joissa menettely on omiaan aiheuttamaan vaaraa toisen hengelle tai terveydelle taikka siitä on vaaraa toisen omaisuudelle. Tietyt teot voisivat tulla arvioitaviksi myös rikoslain 48 luvun 1 §:ssä tarkoitettuna ympäristön turmelemisena, jos teko on omiaan aiheuttamaan ympäristön pilaantumista (ks. myös HE 17/2001 vp, s. 55). Kokonaisuutena arvioiden vaikuttaa näin siltä, että vaarallisten aineiden kuljetusta koskevaa moitittavaa toimintaa voitaisiin arvioida varsin monen rikossäännöksen perusteella, mikä on omiaan tekemään asiaa koskevasta sääntelykokonaisuudesta vaikeasti hallittavaa. Vaikuttaa myös siltä, että 1. lakiehdotukseen ei välttämättä olisi tarvetta sisällyttää niin laajaa rikosoikeudellista sääntelyä tilanteessa, jossa jo voimassa olevat rikoslain säännökset kattavat ainakin osin niissä rangaistavaksi ehdotetun toiminnan.

Ehdotettuja hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeva 1. lakiehdotuksen sääntely

Esityksen sisältämässä 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan otettavaksi käyttöön hallinnollisia seuraamusmaksuja tiettyjen moitittavuudeltaan rikosoikeudellisesti sanktioituja tekoja vähäisempien rikkomusten seuraamukseksi. 1. lakiehdotuksen 157 §:ssä säädettäisiin tiekuljetuksessa määrättävästä liikennevirhemaksusta, 158 §:ssä vaarallisten aineiden kuljetukseen käytettävän tuotteen markkinavalvonnassa määrättävästä seuraamusmaksusta ja 160 §:ssä määräaikaisesta kiellosta osallistua ADR-ajolupakokeeseen ja turvallisuusneuvonantajan kokeeseen.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (esim. PeVL 17/2012 vp, s. 6/I, PeVL 14/2013 vp, s. 2/I, PeVL 2/2017 vp, s. 4–5 ja PeVL 9/2018 vp, s. 2). Hallinnollisen seuraamuksen perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska seuraamuksen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kysymys on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (esim. PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 4–5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II).

Valiokunnan käytännössä on katsottu, että vaikka perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat sääntelyn täsmällisyyttä koskevat vaatimukset eivät sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (esim. PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 57/2010 vp, s. 2/II). Tähän liittyen on huomattava, että valiokunta on käytännössään ulottanut blankorangaistussääntelyä

koskevan käytäntönsä (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I) koskemaan myös hallinnollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä (PeVL 10/2016 vp, s. 8).

Valiokunnan käytännössä on myös katsottu, että rangaistusluonteisia taloudellisia seuraamuksia koskevan sääntelyn on täytettävä sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Edelleen valiokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että sanktiot eivät saa menettelyn puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 57/2010 vp, s. 3–4 ja PeVL 4/2004 vp, s. 7/II).

Lisäksi eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään edellyttänyt, että seuraamusmaksujen määräämistä koskevien asioiden käsittelyjärjestyksen tulee toteuttaa perustuslain 21 §:ssä edellytettyjen asianmukaisen käsittelyn sekä oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet. Käytännössä tämä merkitsee, että seuraamusmaksuasiat ovat hallintoasioita, joiden käsittelyssä tulee soveltaa hallintolakia (434/2003) ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019). (PeVL 12/2019 vp, s. 10–11.)

Tiekuljetuksessa määrättävä liikennevirhemaksu

1. lakiehdotuksen 157 §:ssä säädettäisiin tiekuljetuksessa määrättävästä liikennevirhemaksusta. Se voitaisiin määrätä tiettyjen asiakirjojen mukana pitämisen laiminlyöntiin liittyvistä rikkeistä. Liikennevirhemaksun soveltamisala olisi näin melko suppea. Virhemaksu olisi suuruudeltaan 70 euroa. Liikennevirhemaksun määräisi poliisi, Tulli tai Rajavartiolaitos. Ehdotetun säännöksen 3 momentti sisältäisi säännöksen virhemaksun korottamisesta 40 eurolla, jos samalla kertaa määrätään kaksi tai useampi liikennevirhemaksu. Ehdotetun säännöksen 4 momentissa säädettäisiin tilanteista, joissa liikennevirhemaksua ei saa määrätä. Ehdotetun säännöksen 5 momentin mukaan liikennevirhemaksun määräämiseen sekä sitä koskevan päätöksen sisältöön, tiedoksiantoon, maksuaikaan ja täytäntöönpanoon sovellettaisiin tieliikennelain 6 lukua.

On huomattava, että ehdotetussa säännöksessä ei määriteltäisi lainkaan liikennevirhemaksulla sanktioidun teon syyksiluettavuuden astetta. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan hallinnollisia maksuseuraamuksia koskevassa lausuntokäytännössä on katsottu, että tuottamusarviointiin perustuvasta vastuusta luopuminen ei ole ongelmatonta ottaen huomioon, että valiokunnan käytännössä hallinnolliset maksuseuraamukset on asiallisesti rinnastettu rikosoikeudellisiin seuraamuksiin, joskin valiokunnan myötävaikutuksella on säädetty myös objektiiviselle vastuulle perustuvista maksuseuraamuksista (PeVL 39/2017 vp, s. 3; ks. myös PeVL 57/2010 vp, s. 3–4 ja PeVL 32/2005 vp, s. 3).

Edellä todetun mukaisesti valiokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että sanktiot eivät saa menettelyn puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 57/2010 vp, s. 3–4 ja PeVL 4/2004 vp, s. 7/II). Valiokunta on kuitenkin pitänyt esimerkiksi tuottamuksesta riippumatonta veronkorotussääntelyä kokonaisuutena arvioiden hyväksyttävänä ottaen huomioon veronkorotuksen määrääminen osana

verotusmenettelyä, verotusmenettelyn erityisluonne massamuotoisena toimintana sekä vastuuseen säännösperusteisesti tehdyt kohtuullistamiset, kuten sääntely veronkorotuksen määräämättä jättämisestä (PeVL 39/2017 vp, s. 4). Valiokunta on kuitenkin edellyttänyt, että veronkorotuksen määräämättä jättämistä koskeva sääntely muotoillaan niin, että kysymys on sidotusta harkinnasta (PeVL 39/2017 vp, s. 4).

Kokonaisuutena arvioiden ehdotettu 157 § näyttää kokonaisuutena arvioiden täyttävän eduskunnan perustuslakivaliokunnan hallinnolliselle maksuseuraamussääntelylle asettamat vaatimukset, vaikka se perustuu tuottamuksesta riippumattomalle vastuulle. Ehdotettu säännös sisältää sidottuun harkintaan (”Liikennevirhemaksua ei saa määrätä, jos – –”) perustuvan liikennevirhemaksun määräämättä jättämistä koskevan 4 momentin, joka sisältää mahdollisuuden jättää seuraamusmaksu määräämättä myös kohtuusperusteella. Tällaista maksun määräämättä jättämisen perustetta on edellytetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä (PeVL 49/2017 vp, s. 6 ja PeVL 21/2020 vp, s. 4). Lisäksi on otettava huomioon, että ehdotetun 157 §:n 5 momentin mukaan maksun määräämistä koskevaan menettelyyn sovellettaisiin, mitä tieliikennelain (729/2018) 6 luvussa säädetään ja että maksun määräämistä koskevaan päätöksen voisi vaatia 1. lakiehdotuksen 162 §:n perusteella oikaisua ja oikaisuvaatimuspäätöksestä voisi saman lainkohdan perusteella hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Edellä mainitut seikat huomioon ottaen ehdotettu liikennevirhemaksua koskeva sääntely muodostuu näin ongelmattomaksi.

Sinänsä voidaan tosin huomauttaa siitä, että ehdotetun 157 §:n 5 momentin viittaussäännös tieliikennelain 6 lukuun jättää hieman epäselväksi, mikä on esimerkiksi tieliikennelain liikennevirhemaksun määräämättä jättämistä koskevan 160 §:n 4 momentin suhde 1. lakiehdotuksen 157 §:n 4 momenttiin, jossa myös ja osin samansisältöisesti säädetään liikennevirhemaksun määräämättä jättämisestä. Sääntelyä saattaisi olla tältä osin syytä täsmentää siten, että 1. lakiehdotuksen 157 §:n 5 momentissa nimenomaisesti lueteltaisiin ne tieliikennelain 6 luvun säännökset, joita käsiteltävän lakiehdotuksen 157 §:ssä tarkoitetun liikennevirhemaksun suhteen on tarkoitettu soveltaa.

<u>Vaarallisten aineiden kuljetukseen käytettävän tuotteen markkinavalvonnassa määrättävä seuraamusmaksu</u>

1. lakiehdotuksen 158 §:ssä säädettäisiin pakkausten, säiliöiden ja irtotavarakonttien markkinavalvonnassa määrättävästä seuraamusmaksusta. Seuraamus olisi esityksen perusteluissa (s. 182) mainituin tavoin uusi vaarallisten aineiden kuljetusten valvontaan liittyvä seuraamustyyppi. 1. lakiehdotuksen 158 §:ssä säädettäisiin seuraamusmaksun perusteena olevista rikkomuksista. 1. lakiehdotuksen 159 § taas sisältäisi säännöksen tämän seuraamusmaksun määräämisestä ja suuruudesta.

Ehdotettu sääntely täyttää pitkälti edellä mainitut eduskunnan perustuslakivaliokunnan hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevalle sääntelylle asettamat vähimmäisvaatimukset. On huomattava, että 1. lakiehdotuksen 158 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetun seuraamusmaksun määrääminen olisi sidottu tahalliseen tai huolimattomaan toimintaan. Kysymys ei noin ole objektiiviseen vastuuseen perustuvasta seuraamusmaksusta. Tästä huolimatta voidaan kiinnittää huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksen seuraamusmaksun määräämättä jättämistä koskeva 159 §:n 4 momentti ei sisällä mahdollisuutta seuraamusmaksun määräämättä jättämiseen

kohtuusperusteella. Momentin sanamuoto poikkeaa muutenkin 1. lakiehdotuksen 157 §:n 3 momentin sanamuodosta. Nähdäkseni olisikin syytä harkita, että 1. lakiehdotuksen 159 §:n 4 momentti muotoiltaisiin 1. lakiehdotuksen 157 §:n 3 momenttia vastaavaksi.

1. lakiehdotuksen 159 § sisältää sinänsä kattavan säännöksen 158 §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun määräämisestä. 159 §:n 1 momentin mukaan Turvallisuus- ja kemikaalivirasto ja Säteilyturvakeskus määräisivät 158 §:n 1 momentissa tarkoitetun seuraamusmaksun. Turvallisuus- ja kemikaalivirasto taas määräisi 158 §:n 2 momentissa tarkoitetun seuraamusmaksun. Säännöksen perusteella on ensinnäkin kiinnitettävä huomiota siihen, että säädösperustaisesti ei ole selvää, miten Turvallisuus- ja kemikaaliviraston ja Säteilyturvakeskuksen toimivalta 158 §:n 1 momentissa tarkoitetun seuraamusmaksun määräämisen suhteen jakautuisi. Toimivallanjako selviää ainakin osin perehtymällä tarkemmin seuraamusmaksun määräämisen perusteena oleviin aineellisiin säännöksiin eli 1. lakiehdotuksen 23–28 ja 62 §:ään (ks. esim. 1. lakiehdotuksen 27 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohta) sekä 1. lakiehdotuksen viranomaisia ja niiden tehtäviä koskevaan 19 lukuun. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiseen sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä, minkä vuoksi laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (ks. esim. PeVL 49/2017 vp, s. 5 ja siinä mainitut lausunnot). Tästä näkökulmasta saattaisi olla perusteltua, että 1. lakiehdotuksen 159 §:n 1 momentissa säädettäisiin tarkemmin siinä mainittujen viranomaisten seuraamusmaksun määräämistoimivallan jakautumisesta. Vähintään asiaa olisi nähdäkseni ollut syytä käsitellä tarkemmin esityksen perusteluissa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt perustuslain 21 §:n vastaisena sellaista hallinnollisen seuraamusmaksun määräämismenettelyä, jossa euromäärältään huomattavan seuraamusmaksun määrääminen olisi ollut yhden virkamiehen tehtävänä (PeVL 14/2018 vp, s. 19–20 ja PeVL 24/2018 vp, s. 2–3). Valiokunta katsoi, että tällaisessa tilanteessa oikeusturvaan liittyvät näkökohdat korostuvat ja että ne tulevat paremmin otetuiksi huomioon, jos seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen säädetään monijäsenisen elimen toimivaltaan kuuluvaksi. Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa (s. 206) esitetään, että seuraamusmaksun enimmäismäärä ei voi olla kovin korkea, jos sitä ei määrätä kollegiaalisessa päätöksentekomenettelyssä. Perusteluissa mainitaan lisäksi joitakin euromäärältään nyt ehdotettavaa seuraamusmaksua suurempia seuraamusmaksuja, joiden määrääminen on osoitettu hallintoviranomaiselle ilman kollegiaalista päätöksentekomenettelyä. Esityksessä viitataan tältä osin kuitenkin seuraamusmaksuihin, jotka on säädetty ennen perustuslakivaliokunnan edellä mainittua kannanmuodostusta.

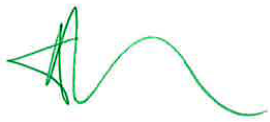
Nyt ehdotettava seuraamusmaksu voi oikeushenkilön osalta olla enintään 30 000 euroa, mutta kuitenkin enintään yksi prosentti talouden toimijan tai tarkastuslaitoksen edellisen tilikauden liikevaihdosta. Luonnollisen henkilön osalta seuraamusmaksun enimmäissuuruus olisi 3 000 euroa, mutta kuitenkin enintään 1 prosentti hänelle viimeksi toimitetun verotuksen mukaisista tuloistaan. Ehdotetun seuraamusmaksun suuruus ei näin ole erityisen korkea, mutta ei toisaalta myöskään erityisen alhainen. Perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuun oikeusturvaan liittyvistä syistä saattaisi kuitenkin olla syytä harkita, että myös 1. lakiehdotuksen 158 §:ssä tarkoitetut seuraamusmaksut määrättäisiin monijäsenisen toimielimen toimesta.

On huomattava, että 1. lakiehdotuksen 158 §:n ja 159 §:n perusteella ei ole selvää, minkälaista menettelyä noudattaen ja kenen toimesta 158 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu määrätään.

Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta annetun lain (1261/2010) 4 §:n 2 momentin mukaan pääjohtaja ratkaisee Turvallisuus- ja kemikaalivirastossa ratkaistavat asiat, jollei niitä ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty muun virkamiehen ratkaistaviksi. Säteilyturvakeskuksesta annetun asetuksen (618/1997) 6 §:n 2 momentin mukaan pääjohtaja ratkaisee ne keskukselle kuuluvat asiat, joita ei ole annettu työjärjestyksessä tai muussa määräyksessä muun virkamiehen ratkaistaviksi. Asetuksen 7 §:ssä on lisäksi säännös, jonka mukaan asiat ratkaistaan keskuksessa esittelystä, jollei työjärjestyksessä toisin määrätä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on pidetty perustuslain 21 §:n kannalta ongelmallisena sääntelyä, jossa euromäärältään huomattava seuraamusmaksu voitaisiin määrätä ilman esittelyä, jos määräämisen suhteen toimivaltainen taho päättäisi luopua esittelystä (14/2018 vp, s. 19). Vaikka 1. lakiehdotuksen 158 ja 159 §:ssä tarkoitetussa seuraamusmaksussa ei ole kysymys euromäärältään hyvin huomattavasta hallinnollisesta seuraamusmaksusta, on nähdäkseni syytä korostaa sitä lähtökohtaa, että tällaisenkin seuraamusmaksun määräämisen tulisi tapahtua esittelystä. Edellä mainitut säännökset vaikuttavat antavan mahdollisuuden antaa työjärjestyksellä tästä poikkeavia määräyksiä taikka määräyksiä siitä, että seuraamusmaksun määrääminen osoitetaan jonkun muun kuin pääjohtajan toimivaltaan kuuluvaksi. Saattaisi nähdäkseni olla asianmukaista, että eduskunnan lakivaliokunta huomauttaisi esityksestä antamassaan lausunnossa, että perustuslain 21 §:stä seuraa edellytyksiä myös sille, miten seuraamusmaksun määräämistä koskeva toimivalta viranomaisen sisällä järjestetään.

Helsingissä 26.11.2021



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori