Eduskunnan lakivaliokunta
LaV@eduskunta.fi

VIITE: Eduskunnan lakivaliokunnan lausuntopyyntö 24.11.2021.

Poliisihallituksen asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi

1 Lausuntopyyntö

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 220/2021 vp). Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettu laki. Ehdotetussa laissa säädettäisiin vaarallisten aineiden kuljetuksen turvallisuudesta tiellä, rautatiellä ja muussa raideliikenteessä, ilma-aluksessa sekä kappaletavaran kuljetuksessa Suomen vesialueilla ja Suomen vesialueiden ulkopuolella.

Lakiesityksessä esitetään myös mittavaa uudistusta vaarallisten aineiden kuljetuksen seuraamusjärjestelmään. Rikosoikeudellisten rangaistusten lisäksi lakiin ehdotetaan liikennevirhemaksua sekä seuraamusmaksua. Lakivaliokunta on pyytänyt Poliisihallitusta lausumaan erityisesti seuraamussääntelystä.

2 Poliisihallituksen asiantuntijan lausunto

2.1 Yleistä lakiesityksestä

Vaarallisten aineiden kuljettamista koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus on jatkoa muille liikenteen lainsäädännön kokonaisuudistuksille. Kokonaisuudistus on tarpeellinen ja odotettu uudistus poliisitoiminnassa. Kyse on myös mittavasta uudistuksesta poliisitoiminnan kannalta, vaikka poliisin tehtävät säilyvätkin ennallaan.

Valvontatehtävä

1. lakiesityksen 116 §:n mukaan Poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos valvoisivat lain noudattamista omilla tehtäväalueillaan. Valvontaa tehtäisiin yhdessä Liikenne- ja viestintäviraston kanssa.

Säännöksen mukaan poliisi valvoisi lain noudattamista omalla tehtäväalueellaan. Poliisin tehtäväaluetta on keskeisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ja rikosten ennalta estäminen. Tehtäväalue ulottuu

keskeisesti tie-, vesi- ja maastoliikenteeseen, mutta vain rajatusti ilmaliikenteeseen ja raideliikenteeseen. Säännöksellä ei ole tarkoitus laajentaa poliisin tehtäviä nykyisestä.

Poliisin tehtäväsäännöstä täydentää esityksen 117 §, jossa on säädetty VAK-tienvarsitarkastuksesta. Säännös mahdollistaa yhdessä toimivaltuuksien kanssa tehokkaiden tarkastusten suorittamisen. Säännös on myös *ensisijainen* suhteessa ajoneuvolain (82/2021) teknistä tienvarsitarkastusta koskeviin säännöksiin.

Toimivaltuudet

1. lakiesityksen 20 luvussa on säädetty valvontaviranomaisten toimivaltuuksista. Säännökset mahdollistavat tehokkaan valvonnan sekä myös sen, että tarvittaessa myös kotirauhan suojaama paikka voidaan tarkastaa, jos se tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi on välttämätöntä.

Seuraamukset

1. lakiesityksessä on tehty mittava rangaistusjärjestelmän uudistus. Rangaistusjärjestelmästä on erotettu kaksi erilaista hallinnollisten seuraamusten ryhmää. Ensimmäinen on vähäisiä vaarallisten aineiden kuljetukseen liittyviä asiakirjarikkomuksia varten ehdotettava liikennevirhemaksu ja toinen markkinavalvonnan seuraamusmaksu.

Kaikissa rangaistus- ja seuraamussäännöksissä on omaksuttu blankorangaistustekniikka siihen kuuluvine jälleenviittauksineen ja paluuviittauksineen. Sääntelytekniikka on perustuslakivaliokunnan hyväksymä (PeVM 25/1994 vp) ja liikenteen kaltaisella elämänalueella usein ainoa käyttökelpoinen sääntelytekniikka itsenäisten rangaistus- ja sanktiosäännösten sijaan.

Lakiesityksessä valittu perusratkaisu on lähtökohtaisesti onnistunut. Lakiesityksen 23 lukuun on keskitetty kaikki rangaistuksia ja sanktioita koskevat säännökset. Varsinkin rangaistussäännökset on muotoiltu siten, että rangaistussäännöksen sekä säännöksessä säädettävän rikoksen nimi vastaavat sitä lukua, jota rangaistus koskee.

Lisäksi laissa omaksuttu perusratkaisu – rangaistusten ja hallinnollisten sanktioiden suhde – on perusteltu. Vaarallisten aineiden kuljettamisen taustalla olevien oikeushyvien suojelussa on perustellumpaa tukeutua rikosoikeudellisten rangaistusten käyttöön ja varata liikennevirhemaksu selvästi moitittavuudeltaan vähäisten tekojen seuraamukseksi. Rangaistus- ja seuraamusjärjestelmän välistä suhdetta pohdittaessa myös välillisillä vaikutuksilla on merkitystä ja siksi on selvää, että liikennevirhemaksun alaa ei ole pyritty laajentamaan asiakirjarikkomuksia laajemmaksi.

Määritelmät

1. lakiesityksessä kuljetusketjun eri toimijoita on kuvattu useilla erilaisilla nimityksillä, joista osa on selkeitä, mutta osa on tulkinnanvaraisia. Varsikin laissa käytetty subjekti *kuljetuksen suorittaja* ei läheskään aina ole yksiselitteinen ja se voi tarkoittaa laajasti kuljetusketjun eri toimijoita riippuen siitä,

kuka yksittäisessä tilanteessa katsotaan kuljetuksen suorittajaksi. Kuljetuksen suorittajan lisäksi laissa on erikseen eräissä tilanteissa käytetty *ajoneuvon kuljettajaa*.

Esimerkiksi esityksen 157 §:ssä on säädetty liikennevirhemaksun määräämisestä kuljetuksen suorittajalle VAK-ADR-hyväksymistodistuksen mukannapitämisvelvollisuuden laiminlyönnistä ja ajoneuvon kuljettajalle, jos hän ei pidä mukanaan ADR-ajolupaa. Kuitenkin VAK-ADR-hyväksymistodistuksen esittäminen ja esityksen 17 §:n 2 momentissa säädetty mukanapitämisvelvollisuus voi koskea kuljettajaa sekä ajoneuvon omistajaa, jonka vastuulla on huolehtia VAK-ADR-katsastus.

2.2 Rangaistussäännöksistä (1. lakiesityksen 140—156 §§:t)

Vaarallisten aineiden kuljettamisesta annetun lain kokonaisuudistuksen 1. lakiesityksessä rangaistussäännökset on keskitetty esityksen 23 lukuun. Laissa on rikoslain (39/1889) viittaussäännöksen lisäksi kuusitoista uutta rangaistussäännöstä, joissa säädetty rangaistus on sakkorangaistus.

Rangaistussääntelyn logiikka on selkeä. Rangaistussäännökset on muotoiltu siten, että tietyssä luvussa säädettyjen kieltojen ja käskyjen tehosteeksi on säädetty aina yksi rangaistussäännös. Esimerkiksi esityksen 142 §:ssä on säädetty *kuljetuksen ja kuljetusvälineen turvallisuusvaatimuksia koskevien säännösten rikkomisesta*, jota käytetään esityksen 4 luvussa säädettyjen säännösten vastaisen menettelyn rangaistuksena.

Rangaistussääntelyn perusratkaisun selkeydestä huolimatta säännösten subjekti – rikoksen tekijä – ei ole täysin yksiselitteisesti ilmaistu, vaan tämä tulee pystyä selvittämään paitsi rangaistussäännöksestä myös rangaistussäännökseen liittyvästä *kieltonormista*. Esimerkiksi esityksen 148 §:ssä, 152 §:n 2 momentissa, 153 §:n 4 momentissa ja 154 §:ssä on selvästi määritelty se, joka voi syyllistyä säännöksessä määriteltyyn rikokseen (esimerkiksi lähettäjä, kuljetuksen suorittaja, työnantaja jne.).

Sen sijaan – ja tässäkin vain yhtenä esimerkkinä – 141 §:ssä ei ole erikseen määritelty tekijää, vaan tekijä voi olla kuka tahansa, jolla esityksen 8 §:n mukaan on vastuu vaarallisen aineen luokittelusta. Säännös on hyvä esimerkki siitä, että rangaistussäännöksessä ei ole erikseen määritelty tekijää, eikä tekijää ole selvästi määritelty myöskään kieltonormissa. Lakiesityksen sisäisen systematiikan mukaan tekijä määräytyisi esityksen 2 luvun periaatesäännösten mukaan, jonka perusteella rikosoikeudellisen arvioinnin kohteeksi tulisi esityksen 5 §:n mukaan koko kuljetusketju.

Rangaistussäännöksissä on myös kolmenlaisia johtolauseita:

1. joka tahallaan tai huolimattomuudesta - - on tuomittava;
2. se, joka tahallaan tai huolimattomuudesta - - on tuomittava; ja
3. [tekijän määrittely; esim. ajoneuvon kuljettaja] joka tahallaan tai huolimattomuudesta.

Kohdan 2 johtolausetta on käytetty esimerkiksi 149 §:ssä ja 150 §:ssä, kun taas kohdan 1 johtolausetta on käytetty 141—147 §:ssä.

2.3 Liikennevirhemaksusta (1. lakiesityksen 157 §)

Liikennevirhemaksun käyttäminen olisi rajattu VAK-ADR-hyväksymistodistuksen, ADR-ajoluvan ja henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan mukanapitämisvelvollisuuksien laiminlyönteihin. Ehdotetun liikennevirhemaksun suuruus olisi 70 euroa.

Lakiesityksen 157 §:ssä olisi säädetty paitsi liikennevirhemaksun alaan jäävistä rikkomuksista, myös liikennevirhemaksun määräämisestä. Säännöksen 2, 3 ja 4 momentit olivat identtisiä tieliikennelain (729/2018) 6 luvussa säädettyjen rajoitusten kanssa. Säännöksen 5 momentissa onkin viitattu erikseen tieliikennelain 6 lukuun liikennevirhemaksumenettelyn osalta.

Säännöksen 6 momentin mukaan liikennevirhemaksun määräämiseen sekä sitä koskevan päätöksen sisältöön, tiedoksiantoon, maksuaikaan ja täytäntöönpanoon sovelletaan tieliikennelain 6 lukua. Säännöksessä ei ole mainittu laisinkaan liikennevirhemaksun muutoksenhakua, josta on myös säädetty tieliikennelaissa. Menettelyn yhdenmukaisuuden ja selkeyden vuoksi säännöksessä tulisi mainita myös muutoksenhaku, jotta kaikki liikennevirhemaksuasiat käsiteltäisiin samanlaisessa menettelyssä, siitäkin huolimatta, että lakiesityksen 162 §:n 1 momentti johtaisi samaan lopputulokseen (ks. myös MmVM 15/2021 vp ─ HE 101/2021 vp, s. 5).

2.4 Toimenpiteistä luopuminen

1. lakiesityksen 161 §:n säännöksessä toimenpiteistä luopuminen on rajattu koskemaan tilanteita, joissa tekijälle olisi teon johdosta aiheutunut muita taloudellisia seurauksia ja näitä olisi teon vakavuuteen nähden pidettävänä riittävinä. Toimenpiteistä voitaisiin luopua myös silloin, kun tekijä rikkoo tämän lain nojalla määrättyä uhkasakolla tehostettua kieltoa.

Ensinnäkin säännös on rikosasioiden osalta ensisijainen suhteessa esitutkintalain 3 luvun 9 §:ään, jossa on säädetty esitutkinnan toimittamatta jättämisen ja lopettamisen edellytyksistä. Sen sijaan, että arvioitaisiin tekijälle jo aiheutuneita seurauksia, esitutkinta voidaan jättää toimittamatta ja lopettaa vähäisyysperusteella.

Toiseksi lakiesityksen 161 §:ää ei sovellettaisi laisinkaan liikennevirhemaksuasioihin, koska liikennevirhemaksujen osalta toimenpiteistä luopumisesta säädetään tieliikennelaissa. Tällöinkin toimenpiteistä luopuminen perustuisi kohtuus- ja anteeksiantoperusteisiin.

Ehdotettava säännös ei nykyisellään pidä sisällään kohtuus- ja anteeksiantoperusteita. Näin ollen markkinavalvonnan seuraamusmaksun määräämisessä ei voisi huomioida esimerkiksi sitä, onko seuraamus tekoon nähden kohtuuton tai onko teko voinut johtua anteeksiannettavasta erehdyksestä.

Harkintavallan rajaaminen vain sellaisiin tilanteisiin, joissa tekijälle on jo aiheutunut seurauksia, tarkoittaisi vastuun ankaroitumista ja suhteellisuusperiaatteen kaventumista.

2.5 Pykäläkohtaisia huomioita

141 §. Luokitusta, merkitsemistä ja kuljetustietoja koskevien säännösten rikkominen

Lakiesityksen 141 §:n 3 momentin mukaan luokitusta, merkitsemistä ja kuljetustietoja koskevien säännösten rikkomisesta olisi tuomittava myös sellainen *lähettäjä, aluskuljetuksissa laivaaja ja lastinantaja sekä kuljetuksen suorittaja*, joka tahallaan tai huolimattomuudesta jättäisi säilyttämättä 11 §:n tai sen nojalla annetun määräyksen vastaisesti kuljetustietoja sisältävät asiakirjat tai vastaavat sähköiset tiedot.

Lakiesityksen 11 §:n 2 momentin mukaan *lähettäjän ja kuljetuksen suorittajan tai aluskuljetuksissa laivaajan, lastinantajan ja kuljetuksen suorittajan* olisi säilytettävä kuljetustiedot sisältävät asiakirjat tai vastaavat sähköiset tiedot vähintään kolmen kuukauden ajan lähettämisestä tai kuljetuksesta.

Lakiesityksen 141 §:n 3 momentissa *kuljetuksen suorittaja* viittaa aluskuljetukseen, mutta ei muihin kuljetuksiin. Tätä valintaa ei ole perusteltu säännöskohtaisissa perusteluissa mitenkään. Kuitenkin 11 §:n 2 momentti ulottaa kuljetuksen suorittajan velvollisuudet aluskuljetuksia laajemmaksi.

133 §. Virka-apu

Säännöksen 1 momentti on kirjattu poikkeuksellisesti muotoon "poliisilla, Tullilla ja Rajavartiolaitoksella on oikeus antaa virka-apua valvontaviranomaiselle". Selkeämpää olisi, jos säännöksessä olisi säädetty valvontaviranomaisen *oikeudesta saada tarpeellista virka-apua* poliisilta, Tullilta ja Rajavartiolaitokselta.

Virka-apu on toimintaa, jossa virka-avun antaja tukee, mahdollistaa tai auttaa virka-apua pyytävää viranomaista tämän virkatehtävällä. Virka-aputoimi on avustava hallintotoimi, joka on tarpeellinen virka-avun pyytäjälle säännöksessä erikseen säädetyn tarpeen vuoksi. Tästä syystä ei voi olla niin, että säännöksessä säädettäisiin virka-avun antamisen oikeudesta, kun säännöksessä pitäisi säätää oikeudesta saada virka-apua. Lisäksi virka-avun saaminen tulisi sitoa virka-avun *tarpeellisuuteen*.

Ehdotus uudeksi 133 §:n 1 momentiksi

Valvontaviranomaisella on oikeus saada pyynnöstä poliisilta, Tullilta ja Rajavartiolaitokselta tarpeellista virka-apua: ~~Poliisilla, Tullilla ja Rajavartiolaitoksella on oikeus antaa virka-apua valvontaviranomaiselle~~:

1) 130 §:ssä säädetyn tarkastus-, näytteensaanti- ja tutkimusoikeuden toteuttamiseksi;

2) 131 §:ssä säädetyn kuljetusta koskevan kiellon ja vaarallisen aineen purkamista koskevan määräyksen toteuttamiseksi.

157 §. Liikennevirhemaksu

Liikennevirhemaksua koskevan säännösehdotuksen 5 momentin mukaan liikennevirhemaksun määräämiseen sekä sitä koskevan päätöksen sisältöön, tiedoksiantoon, maksuaikaan ja täytäntöönpanoon sovellettaisiin tieliikennelain 6 lukua. Säännöksessä ei ole erikseen mainittu sitä, että myös liikennevirhemaksun muutoksenhakuun sovelletaan sitä, mitä tieliikennelain 6 luvussa säädetään.

Liikennevirhemaksun muutoksenhaussa ensimmäisenä vaiheena on oikaisuvaatimusmenettely. Vasta oikaisuvaatimuspäätökseen saa vaatia valittamalla muutosta. Olisi selkeyden vuoksi perusteltua, että liikennevirhemaksusäännöksessä säädettäisiin myös siitä, että liikennevirhemaksun muutoksenhakuun sovelletaan sitä, mitä tieliikennelain 6 luvussa säädetään. Tällöin olisi selvästi osoitettu, että liikennevirhemaksumenettelystä säädetään tieliikennelaissa. Tämä olisi olennainen täydennys siitäkin huolimatta, vaikka 1. lakiehdotuksen 162 §:n 1 momentissa on sinällään samanlainen sääntely eli lain nojalla annettuun päätökseen saa vaatia oikaisua.

Ehdotus uudeksi 157 §:n 5 momentiksi

Liikennevirhemaksun määräämiseen sekä sitä koskevan päätöksen sisältöön, tiedoksiantoon, muutoksenhakuun, maksuaikaan ja täytäntöönpanoon sovelletaan tieliikennelain 6 lukua.

Poliisitarkastaja Konsta Arvelin

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 30.11.2021 klo 12:09. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu Eduskunnan lakivaliokunta, LaV@eduskunta.fi