Olli Mäenpää
7.12.2021

Lakivaliokunnalle

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

Lakivaliokunta on pyytänyt minua kuultavaksi hallituksen esityksestä erityisesti sen seuraamussäännöksistä. Tarkastelen tämän vuoksi lakiehdotukseen sisältyviä rangaistussäännöksiä ja hallinnollisia seuraamuksia koskevia säännöksiä.

Rangaistussäännökset

Rikosoikeudellisten ja hallinnollisten rangaistussäännösten suhde

Lakiehdotukseen sisältyvä seuraamussääntely perustuu yksityiskohtaiseen rikosoikeudellisen rangaistavuuden määrittelyyn sen sijaan, että seuraamussääntelyssä käytettäisiin hallinnollisia rangaistusseuraamuksia. Tämä perusratkaisu vastaa esimerkiksi liikennettä ja kuljetuksia sääntelevässä laissa liikenteen palveluista (320/2017) omaksuttua sääntelymallia.

Lakiehdotukseen sisältyvän sääntelyn lähtökohtaa on paikallaan arvioida rikosoikeudellisten ja hallinnollisten rangaistusseuraamusten käyttöalaa yleisten sääntelyperiaatteiden kannalta (ks. näistä ohjeellisista arviointiperusteista Lainkirjoittajan opas, Oikeusministeriö, luku 12.10). Näiden periaatteiden mukaan hallinnolliset sanktiot soveltuvat etenkin tilanteisiin, joissa on kyse yksinkertaisesti toteennäytettävistä alakohtaisen lainsäädännön rikkomuksista. Hallinnollisen sanktion käyttöönottoa saattaa olla perusteltua harkita myös silloin, kun sanktioinnin kohteena ovat tyypillisesti oikeushenkilön tekemät rikkomukset, jotka liittyvät mm. elinkeinotoiminnassa noudatettavien säännösten valvontaan. Lakiehdotukseen sisältyvä sääntely täyttää pääosin nämä kriteerit, minkä lisäksi etenkin taloudellisten hallinnollisten sanktioiden voidaan arvioida kohdistuvan optimaalisesti alan liiketoimintalogiikkaan.

Sen sijaan rikosoikeudellisen rangaistuksen käyttöön tulee ultima ratio -periaatteen mukaisesti turvautua vasta viimesijaisena keinona. Rikosoikeudellisen rangaistuksen käyttöä puoltaa mm. se, että rikkomuksen kohteena on merkittävä oikeushyvä, rikkomus on erityisen moitittava ja teon selvittäminen edellyttää rikostutkintaan rinnastuvia tutkintavaltuuksia. Nämä piirteet eivät sanottavasti luonnehdi lakiehdotuksen mukaisia sanktiointeja.

Yleiset sääntelyperiaatteet huomioon ottaen lakiehdotukseen sisältyvien rangaistusseuraamusten painopisteen olisi nämä arviointiperusteet huomioon ottaen perusteltua olla lähinnä hallinnollisissa sanktioissa. Rikosoikeudellisten rangaistusten käyttämistä pääasiallisena seuraamusmuotona puoltaa kuitenkin myös se, että rangaistussäännösten kohteena olevien velvollisuuksien sisältö määräytyy pitkälti Liikenne- ja viestintäviraston määräysten mukaisesti. Kyseisen viraston toiminen myös määräystensä rikkomisesta määrättävistä rangaistusseuraamuksista päättävänä toimijana voisi olla vallanjakoon liittyvistä syistä ongelmallista, jos sama viranomainen käyttäisi sekä lainsäädäntövaltaa että rankaisuvaltaa.

Tällaiset ongelmat voidaan välttää, jos rangaistusseuraamus on yleensä ehdotetulla tavalla rikosoikeudellinen rangaistus, josta päättää riippumaton tuomioistuin. Joka tapauksessa kuuluu viime kädessä lainsäätäjän harkintavaltaan, millä tavoin sääntelyssä painotetaan rikosoikeudellisten ja hallinnollisten sanktioiden suhdetta ja käyttöalaa.

Rikosoikeudelliset rangaistusseuraamukset

Yleissäännös vaarallisten aineiden kuljetusrikoksesta sisältyy rikoslain 44 luvun 13 §:ään. Tämän lisäksi 1. lakiehdotukseen sisältyy 16 erityistä rangaistussäännöstä. Yleisen rangaistussäännöksen ja useiden kasuististen erityissäännösten välistä suhdetta arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää rikoslain uudistamisen yhteydessä omaksuttua keskittämisperiaatetta. Keskittämisperiaatteen toteuttaminen siten, että rangaistavuuden edellytykset olisivat kokonaisuudessaan luettavissa rikoslaista, ei kuitenkaan ole mahdollista (ks. myös LaVM 5/2002 vp). Rikosoikeudellista rangaistavuutta määrittteleviä säännöksiä voidaan siten perustellusta syystä sijoittaa myös muuhun lakiin. Vaarallisten aineiden kuljetusta koskevan sääntelyn erityispiirteiden voidaan katsoa puoltavan sitä, että keskittämisperiaatteesta poiketen rikoslain yleisen rangaistussäännöksen lisäksi myös alakohtaiseen lakiin sisällytetään erikseen määritellyt rangaistussäännökset.

Lakiehdotuksen perustelujen mukaan vaarallisten aineiden kuljetusrikkomusta koskeva tunnusmerkistö uudistettaisiin, jotta voimassa olevaan lakiin sisältyvään niin sanottuun blanko-sääntelymalliin liittyvät valtiosääntöiset ongelmat voitaisiin välttää. Tästä johtuen ehdotettuun lakiin sijoitetuissa 16 erityisessä rangaistussäännöksessä on pyritty säädännäisesti varsin tarkkarajaisesti ja täsmällisesti määrittelemään ne tekomuodot ja laiminlyöntityypit, joihin rikosoikeudellinen rangaistavuus kohdistuu erityisesti liikenneturvallisuuden takaamiseksi ja ympäristön suojelemiseksi.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää rangaistavan käyttäytymisen täsmällistä määrittämistä. Laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä blankorangaistussääntelyyn on perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan syytä yleensä suhtautua torjuvasti (esim. PeVL 12/2021 vp, 58 kohta ja siinä viitattu lausuntokäytäntö). Uudistetun sääntelymallin etuna voidaankin pitää voimassa olevaan lakiin sisältyvän blankosääntelyn välttämistä ja rangaistussäännösten täsmentämistä.

Ehdotetut rangaistussäännökset on yleensä muotoiltu siten, että rangaistavaa on toimia tahallaan tai huolimattomuudesta velvollisuuden määrittelevän lainkohdan tai sen nojalla annetun määräyksen vastaisesti. Teon tai laiminlyönnin rankaistavuus määräytyy siten keskeisesti viranomaisen määräysten mukaisesti. Tätä ei kuitenkaan voida pitää ongelmallisena rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta, kun otetaan huomioon, että määräyksillä vain täsmennetään laissa säädettyä perusvelvollisuutta ja määräykset perustuvat laissa säädettyyn toimivaltaan.

Rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset on lakiehdotuksessa kirjoitettu rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on myös riittävä asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitetusta teosta. Tämän seurauksena rangaistavien tekojen tunnusmerkistöjen määrittely tosin muodostuu varsin yksityiskohtaiseksi, minkä kuitenkin voidaan osaltaan arvioida vahvistavan rangaistussääntelyn soveltamisen ennakoitavuutta.

Yksityiskohtana on paikallaan kiinnittää huomiota 141 §:n mukaan rangaistavaan luokitusta koskevien säännösten rikkomiseen, jossa viitataan 8 §:n mukaiseen luokitusvelvollisuuteen. Ehdotetussa 8 §:ssä ei kuitenkaan selkeästi määritellä tahoa, joka on velvollinen toteuttamaan luokituksen. Säännöksessä mainitaan vain viranomaisen tekemä luokittelu ja viranomaisen vahvistama luokitukseen. Luokitusvelvollisuuden täsmällisempi kohdentaminen näyttäisi olevan tältä osin välttämätöntä laissa.

Hallinnolliset rangaistusseuraamukset

Lakiehdotuksen 157 §:ssä säädettäisiin lain rikkomisen seuraamuksena määrättävästä hallinnollisesta rangaistusseuraamuksesta. Säännöksen mukaan liikennevirhemaksu voitaisiin määrätä tiekuljetusten asiakirjarikkomuksista. Liikennevirhemaksua koskeva sääntely vertautuu muutenkin tieliikennelaissa säädettyyn vastaavaan seuraamukseen, joka on säädetty laki- ja perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. myös LaVL 9/2018 vp, PeVL 9/2018 vp).

Hallinnollisella seuraamusmaksulla olisi lakiehdotuksen 158 §:ssä sanktioitu pakkausten, säiliöiden ja irtotavarakonttien markkinoille saattamista tai niiden omistamista tai käyttämistä koskevien velvollisuuksien noudattamatta jättäminen. Seuraamussääntely vastaisi tältä osin ajoneuvolaissa (82/2021) säädettyä ajoneuvojen markkinavalvonnassa käytössä olevaa mallia. Seuraamusmaksun määräämistä ja suuruutta säänneltäisiin erikseen 159 §:ssä. Seuraamusmaksun rahamäärä olisi suhteellisuusperiaatteen mukainen erityisesti huomioon ottaen luonnolliselle henkilölle määrättävä maksu. Seuraamusmaksun sääntelyä 158-159 §:ssä voidaan pitää tarkkarajaisesti ja täsmällisesti sekä muutenkin asianmukaisesti määriteltynä.

Hallinnollisena rangaistusseuraamuksena on paikallaan pitää myös 160 §:ssä määriteltyä ADR-ajolupakokeessa tai turvallisuusneuvonantajan kokeessa vilpilliseen menettelyyn todetun henkilön kuuden kuukauden karenssia osallistua uudelleen

kokeeseen. Ehdotettuun karenssisääntelyyn ei myöskään tältä osin ole huomauttamista.

Hallinnolliset seuraamukset

Hallinnollisia seuraamuksia säännellään lähinnä lakiehdotuksen 22 luvussa, jonka otsikko tosin viittaa jossain määrin harhaanjohtavasti hallinnollisiin turvaamistoimiin. Keskeisin hallinnollinen seuraamus olisi lakiehdotuksen 138 §:n mukaan viranomaisen toimivalta peruuttaa lupa, hyväksyntä ja valtuutus. Seuraamustoimivalta on porrastettu siten, että ennen peruuttamispäätöksen tekemistä viranomainen voi antaa kirjallisen huomautuksen. Vasta jos epäkohtaa ei huomautuksesta huolimatta korjata, viranomainen voi päättää peruuttamisesta. Toisaalta viranomainen voi erityisen moitittavassa tapauksessa päättää peruuttamisesta myös välittömästi ja ilman erillistä kirjallista huomautusta. Peruuttamisseuraamusta koskevaa porrastettua sääntelyä voidaan pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena ja muutenkin asianmukaisena.

Kielto- ja velvoitetoimivallan määrittelevän 139 §:n 1 momentin mukaan valvontaviranomainen voi kieltää toimenpiteen taikka määrätä virheellisesti toimivan ja velvollisuuden laiminlyöjän korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä tai asettaa muita velvoitteita. Edellytyksenä kieltoseuraamuksen käyttämiselle on, että asianomainen toimii tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten vastaisesti. Vaikka lain tai määräysten vastaisen menettelyn moitittavuudelle tai sen aiheuttamalle vaaralle ei säännösehdotuksessa ole määritelty tarkempia edellytyksiä, on selvää, että valvontaviranomainen voi käyttää tätä toimivaltaansa vain suhteellisuusperiaatteen ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteen rajoissa ja ottaen huomioon myös muut hallintolain 6 §:ssä säädetyt oikeusperiaatteet. Näin sovellettuna sääntelyä voidaan pitää asianmukaisena.

Valvontaviranomaisen toimivaltaa käyttää hallinnollisia pakkokeinoja määräämänsä kielto- ja korjausseuraamuksen tehosteena määritellään saman pykälän 2 ja 3 momentissa. Hallinnollisia pakkokeinoja koskeva sääntely on muotoiltu vakiintuneeseen tapaan ja asianmukaisesti.

Hallinnollisten pakkokeinojen käyttämisen perusteiden ja tavoitteiden kannalta on kuitenkin varsin ongelmallinen säännös toimenpiteistä luopumista koskevassa 161 §:ssä. Säännöksen mukaan rangaistus voidaan jättää määräämättä, jos tekijä rikkoo tämän lain nojalla määrättyä uhkasakolla tehostettua kieltoa. On tuskin perusteltua luopua rangaistusseuraamuksista pelkästään sillä perusteella, että tekijä jatkaa lainvastaista toimintaansa viranomaisen kiellosta ja sen tehosteeksi määrätystä uhkasakosta huolimatta. Kun lisäksi otetaan huomioon, että hallintoviranomaisen päättämä kieltoseuraamus tai sen tehosteeksi määrätty uhkasakko eivät ole rangaistusseuraamuksia vaan hallinnolliseen täytäntöönpanoon kuuluvia hallintopäätöksiä, ehdotettu sääntely ei ole perusteltu myöskään sanktiokumulaation välttämiseksi. Ehdotettu sääntely on tältä osin perusteltua poistaa laista.

Valvontaviranomaisella on lisäksi 131 §:n mukaan toimivalta kieltää kuljetus ja määrätä vaarallinen aine purettavaksi, jos kuljetus ei täytä tämän lain vaatimuksia. Toimivaltasääntely on sinänsä asianmukainen. Lakiehdotuksen peruslähtökohdat ja viranomaismääräysten keskeinen merkitys huomioon ottaen kieltotoimivallan käyttö olisi kuitenkin perusteltua laajentaa säädännäisesti koskemaan myös tilanteita, joissa kuljetus ei täytä tämän lain nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä. Tämä vastaisi sisällöllisesti myös 139 §:n mukaista toimivallan määrittelyä.