26.1.2022

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriöltä vastinetta otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä annettujen lausuntojen johdosta. Vastinetta on pyydetty seuraavien tahojen lausunnoista:
- oikeusministeriö
- sisäministeriö
- Poliisihallitus
- Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes
- Säteilyturvakeskus STUK
- professori, emeritus Olli Mäenpää
- professori Kimmo Nuotio
- professori Sakari Melander

Vastineessa lausutaan vain hallituksen esityksessä ehdotettaviin seuraamuksiin liittyvistä seikoista. Ehdotettavat säännösmuutokset on koottu vastineen loppuun.

Liikenne- ja viestintäministeriö on kuullut vastinetta valmisteltaessa oikeusministeriötä. Oikeusministeriön on kuultaessa todennut liikenne- ja viestintäministeriölle, että hallituksen esityksestä tai käsillä olevasta vastineesta ei ilmene riittävällä tavalla rangaistus- ja seuraamussääntelyn kansallinen liikkumavara eikä sanktiointien perusteita ole tarkasteltu riittävästi. Ehdotettu rikosoikeudellinen sääntely poikkeaa oikeusministeriön mukaan hallituksen esityksessä ja tässä vastineessa esitettävine perusteluineen olennaisesti rangaistussäännösten säätämistä koskevista yleisistä perusteista. Tämä koskee oikeusministeriön mukaan esimerkiksi kunkin teon rangaistavaksi säätämisen konkreettisen, rikostunnusmerkistökohtaisen välttämättömyyden arviointia ottaen huomioon rangaistavaksi säätämisen viimesijaisuuden sääntö, jo olemassa oleva rangaistussääntely rikoslain 44 luvun 13 §:ssä sekä muut kriminalisointiperiaatteet ja painavan yhteiskunnallisen tarpeellisuuden edellytys. Oikeusministeriön käsitys rangaistus- ja sanktiojärjestelmien lainsäädännöllisistä perusteista eroaa lakivaliokunnalle annetun lausunnon mukaisesti edelleen olennaisesti hallituksen esityksessä ja vastineessa esitetystä eikä se pidä ehdotettavaa sääntelytapaa suotavana.

Oikeusministeriö on myös kuultaessa todennut liikenne- ja viestintäministeriölle, että se on tarkastellut lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa hallituksen esitystä ensisijaisesti rangaistus- ja seuraamussääntelyn kokonaisuuden ja sen oikeusvaltiollisten vaatimusten kannalta ja sitä koskevien lainsäädäntöperiaatteiden näkökulmasta, eikä se ota kantaa esityksen jatkokäsittelyyn kokonaisuutena.

Liikenne- ja viestintäministeriön nimeämänä asiantuntijana lausun asiassa seuraavaa:

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

Oikeusministeriön lausunto

Oikeusministeriön lausunnon mukaan voimassa olevan vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain 19 §:ää voidaan pitää ongelmallisena rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Hallituksen esityksessä pyritään tämän vuoksi täsmentämään voimassa olevaa rangaistussääntelyä ja ehdotetaan sen lisäksi säädettäväksi myös uusia sanktioita. Osa teoista sanktioitaisiin rikosoikeudellisessa järjestelmässä sakoin ja osa hallinto-oikeudellisin seuraamusmaksuin. Vaarallisten aineiden kuljetusrikoksesta säädettäisiin edelleen rikoslain 44 luvussa.

Oikeusministeriö painottaa lausunnossaan, 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.

Tämän vuoksi oikeusministeriön mukaan esityksessä olisi tullut perustella, minkä vuoksi juuri esitetyt laiminlyönnit tai rikkomukset on välttämätöntä säätää seuraamusmaksuina rangaistaviksi ja minkä vuoksi osa rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän piiriin. Sen lisäksi seuraamussääntelyltä edellytetään täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden lisäksi myös kuhunkin yksittäiseen sanktioitavaan tekoon liittyvää perustelua sanktioinnin välttämättömyydestä, viimesijaisuudesta ja suojattavasta oikeushyvästä. Rangaistusluonteisia seuraamuksia ei tule säätää ilman asianmukaisia, viimesijaisuuteen kiinnittyviä perusteluita.

Oikeusministeriön lausuu myös, että 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.

Oikeusministeriön mukaan jää epäselväksi, miltä osin ehdotettu uusi seuraamusmaksusääntely perustuu EU-lainsäädäntöön. Oikeusministeriön mukaan on tämän vuoksi vaikea varmistua siitä, miltä osin kyse on EU-sääntelyn täytäntöönpanosta ja miltä osin ja miksi kansallisen liikkumavaran salliessa on välttämätöntä ja oikeasuhtaista sanktioida seuraamusmaksuin. Asianmukaista olisi nimenomaisesti varmistua siitä, miltä osin unionisääntely mahdollistaa kansallisen liikkumavaran käytön ja miltä osin EU-sääntely edellyttää seuraamusmaksu-sääntelyä. Niiltä osin kuin EU-sääntely mahdollistaa kansallista liikkumavaraa, on sitä käytettävä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttäen (esim. PeVL 8/2021 vp; mm. oikeasuhtaisuus, hyväksyttävyys, oikeusturva, täsmällisyys). Arvioi tulisi tehdä kunkin sanktioitavaksi ehdotetun laiminlyönnin osalta. Seuraamusmaksujen osalta olisi tullut tehdä selkoa myös siitä, minkä vuoksi osa teoista sanktioidaan suuruudeltaan pienillä ja kiinteämääräisillä seuraamusmaksuilla ja osa tapauskohtaista harkintaa edellyttävillä, suuruudeltaan jopa 30 000 euron seuraamusmaksuilla.

Esitettävien sanktiointien välttämättömyydestä, viimesijaisuudesta ja suojattavasta oikeushyvästä

Hallituksen esityksen mukaan (s. 6) voimassa oleva VAK-laki ja sen nojalla annetut säädökset ja määräykset ovat sisällöllisesti asianmukainen kokonaisuus. Tämä on seurausta siitä, että kansallista liikkumavaraa on varsin

vähän sääntelyn kansainvälisyydestä johtuen. VAK-lain säätämisestä on kuitenkin kulunut lähes 30 vuotta, joten toimintaympäristö ja olosuhteet ovat muuttuneet tässä ajassa huomattavasti. Lisäksi lakia on muutettu sen voimaantulon jälkeen useaan kertaan, joka on tehnyt laista pirstaleisen kokonaisuuden. Tämän vuoksi on ilmennyt tarve uudistaa lakia siten, että lain rakenne, sääntelykokonaisuudet sekä alemman asteisten säädösten ja määräysten valtuussäännökset olisivat nykyistä selkeämmät, tarkkarajaisemmat sekä johdonmukaisemmat. Eri kuljetusmuotoja koskevaa sääntelyä on ilmennyt myös tarve yhtenäistää. Asetustasoisia säännöksiä tulisi siirtää lain tasolle perustuslain edellyttämällä tavalla. Lisäksi laissa olisi tarve ottaa kattavammin huomioon vaarallisten aineiden kuljetuksia koskevat kansainväliset sopimukset ja EU:n lainsäädäntö.

Liikenne- ja viestintäministeriö huomauttaa, että vaarallisten aineiden kuljetuslainsäädännön seuraamusjärjestelmää ei ehdoteta uudistettavaksi kokonaisuudessaan. Hallituksen esityksen mukaan (s. 40) voimassa olevan VAK-lain vaarallisten aineiden kuljetusrikkomussäännöksen on todettu olevan ongelmallinen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta, koska säännöksessä on käytetty niin sanottua blanko-sääntelymallia. Tämän vuoksi vaarallisten aineiden kuljetusrikkomusta koskeva tunnusmerkistö esitetään uudistettavaksi. Rikoslain vaarallisten aineiden kuljetusrikos tunnusmerkistöä ei ehdoteta muutettavaksi.

Hallituksen esityksessä todetaan (s. 6), että laissa säädettäisiin jatkossa tarkkarajaisesti ja täsmällisesti niistä teko- ja laiminlyöntityypeistä, jotka olisi sanktioitu rikkomuksena. Sanktioinnit olisivat edelleen välttämättömät lain tavoitteet ja sääntelykokonaisuudella erityisesti suojeltavat oikeushyvät, liikenneturvallisuus ja ympäristön suojeleminen, huomioon ottaen. Tunnusmerkistöt olisi jaoteltu säännöksiksi 1. lakiehdotuksen lukujaottelun mukaisesti. Lain rikkominen olisi sanktioitu sekä rikosoikeudellisesti sakonuhkaisesti että hallinnollisin maksuseuraamuksin. Pääosa rikkomustunnusmerkistöistä olisi edelleen rikosoikeudellisia. Sen lisäksi tieliikenteen vähäisimmät asiakirjarikkomukset sanktioitaisiin hallinnollisesti liikennevirhemaksulla ja pakkausten, säiliöiden ja irtotavarakonttien markkinoille saattamista tai niiden omistamista tai käyttämistä koskevien velvollisuuksien noudattamatta jättäminen seuraamusmaksulla.

Hallituksen esityksen mukaan (s. 40) esityksessä ei ehdoteta muutoksia rikkomusten sääntelyn perusteisiin. Hallituksen esitystä laadittaessa ei ole ollut vaihtoehtona se, että kansainvälisiä sopimusmääräyksiä ja EU:n lainsäädännön asettamia velvoitteita ei sanktioitaisi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetussa laissa lainkaan.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu, että oikeusministeriö on julkaissut vuonna 2018 työryhmän mietinnön ”Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen”. Mietintöön sisältyvät hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteet on sisällytetty osaksi oikeusministeriön Lainkirjoittajan opasta (http://lainkirjoittaja.finlex.fi/). Hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteisiin on pyritty kokoamaan mahdollisimman kattavasti sellaiset seikat, jotka ovat tarpeen ottaa huomioon harkittaessa hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa ja säädettäessä hallinnollisten sanktioiden perusteista. Sääntelyperiaatteita on mahdollista käyttää apuna

lainvalmistelussa päätettäessä rikosoikeudellisen tai hallinnollisen sanktioinnin käyttämisestä.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan sääntelyperiaatteet ovat luonteeltaan varsin yleisiä. Lainkirjoittajan oppaan mukaan (12.10.1) hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteita ei olekaan tarkoitettu sitoviksi kannanotoiksi, vaan niiden on tarkoitus toimia ainoastaan lainvalmistelun apuna ja tukena hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa harkittaessa ja asianomaista lainsäädäntöä valmisteltaessa. Periaatteet antavat ohjeistusta siihen, miten hallituksen esitystä laadittaessa yksittäisessä sanktioititilanteessa voisi tehdä valintaa rikosoikeudellisen tai hallinnollisen sanktioinnin välillä, jotta valinta olisi sekä oikeudellisesti että yhteiskunnallisesti hyväksyttävä.

Lainkirjoittajan oppaan mukaan (kohta 12.10.3) EU:n asetuksiin ja direktiiveihin sisältyy varsin laajasti myös jäsenvaltioon kohdistuvia velvoitteita säätää EU:n oikeuden rikkomisesta seuraamuksia kansallisessa lainsäädännössä. EU-perustaisten hallinnollisten sanktioiden käyttöönoton taustalla korostuu EU-oikeuden tehokkaan täytäntöönpanon vaatimus. Tämä merkitsee usein EU:n säädöksessä jäsenvaltioihin nimenomaisesti kohdistettua velvoitetta varmistua siitä, että unionin lainsäädännön alaan kuuluvien velvoitteiden rikkomisesta määrättävät seuraamukset ovat tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Seuraamussääntelyssä voidaan katsoa olevan kyse tällaisesta merkityksellisestä sääntelystä.

Hallituksen esityksen jaksossa 2.3 ja 2.4 on käsitelty ne kansainväliset sopimukset ja EU:n lainsäädännön määräykset ja velvoitteet, joihin voimassa oleva aineellinen lainsäädäntö ja niiden pohjalta säädetyt sanktioinnit sekä nyt ehdotettava vaarallisten aineiden kuljetuslainsäädäntö ja sen sanktioinnin kansallisesti eri liikennemuotojen osalta perustuvat. Sen lisäksi tämän vastineen liitteenä on taulukko, josta ilmenee jokaisen yksittäisen sanktioinnin kansainvälisoikeudellinen tai EU:n lainsäädännöllinen perusta. Näiden määräysten ja velvoitteiden sanktioitinevelvoitteet perustuvat eri liikennemuotojen osalta seuraaviin määräyksiin ja säännöksiin:

Ilmakuljetukset:
- *Chicago-sopimuksen (SopS 11/1949) 12 artikla:*
"Jokainen sopimusvaltio sitoutuu panemaan syytteeseen kaikki sovellettavia määräyksiä rikkovat henkilöt."
- *Chicago sopimuksen liite 18, luku 11.3 (Seuraamukset)*
"Kunkin sopimusvaltion on toteutettava tarpeellisiksi katsomansa toimenpiteet vaarallisia aineita koskevia määräysten noudattamiseksi, mukaan lukien asianmukaisten seuraamusten määrääminen rikkomuksista."
- *EASA-asetuksen 62.1.d artikla:*

" vaatimustenmukaisuuden varmistamistoimenpiteet todettujen rikkomusten lopettamiseksi, mukaan lukien myöntämiensä todistusten muuttaminen, rajoittaminen, voimassaolon keskeyttäminen tai peruuttaminen, ilma-aluksen asettaminen lentokieltoon ja seuraamusten määrääminen;"

Tieliikennekuljetukset:
- ADR-sopimuksen (SopS 23/1979) A liitteen 1.8.1.4 kohta
” Jos toimivaltaiset viranomaiset toteavat, että ADR-määräysten vaatimukset eivät täyty, ne voivat kieltää lähetyksen tai keskeyttää kuljetuksen, kunnes havaitut puutteet on korjattu, tai ne voivat määrätä muita aiheellisia toimenpiteitä."
- VAK-tievalvontadirektiivin (Neuvoston direktiivi 95/50/EY)
Resitaali: lisäksi olisi tarpeen laatia luettelo rikkomuksista, joita kaikki jäsenvaltiot pitävät niin vakavina, että niistä seuraa aiheuttajina oleviin ajoneuvoihin kohdistuvat olosuhteisiin tai turvallisuusvaatimuksiin nähden aiheelliset toimenpiteet, mukaan lukien tarvittaessa kyseessä olevien ajoneuvojen yhteisöön tulon kieltäminen,
3 artikla: Jäsenvaltioiden on varmistettava, että edustavalle osalle vaarallisten aineiden tiekuljetuksia tehdään tässä direktiivissä säädetyt tarkastukset sen todentamiseksi, että näissä kuljetuksissa noudatetaan vaarallisten aineiden tiekuljetuksia koskevaa lainsäädäntöä.
7 artikla: Jäsenvaltiossa rekisteröimättömän ajoneuvon tai yrityksen vakavista tai toistuvista rikkomuksista, jotka vaarantavat vaarallisten aineiden kuljetusten turvallisuuden, on ilmoitettava sen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille, jossa ajoneuvo on rekisteröity tai yritys on perustettu
9 artikla: Kunkin jäsenvaltion on toimitettava komissiolle viimeistään kahdentoista kuukauden kuluessa kunkin kalenterivuoden päättymisestä tämän direktiivin soveltamisesta liitteen III mukainen vuosikertomus, joka sisältää muun muassa seuraavat tiedot:
— suoritettujen tarkastusten lukumäärä,
— tarkastettujen ajoneuvojen määrä rekisteröintipaikan mukaan (kansallisesti toisessa jäsenvaltiossa tai kolmansissa maissa rekisteröidyt ajoneuvot),
— todettujen rikkomusten määrä ja laji,
— määrättyjen seuraamusten määrä ja laji.
Liite2 Rikkomukset:
Tässä direktiivissä tarkoitettuina rikkomuksina pidetään erityisesti jos:
1) aineiden kuljetus ei ole sallittu;
2) lähetyksen mukana ei ole lähettäjän varmistusta aineiden ja niiden pakkauksen vaatimustenmukaisuudesta;
3) ajoneuvossa on tarkastettaessa havaittavissa vaarallisten aineiden vuotoa, joka johtuu siitä, että säiliöt tai pakkaukset eivät ole tiiviisti suljettuja;
4) ajoneuvolla ei ole tyyppihyväksyntätodistusta tai siinä oleva hyväksymistodistus ei ole määräysten mukainen;
5) ajoneuvoon ei ole kiinnitetty asianmukaisia oranssikilpiä tai kilvet eivät ole määräysten mukaisia;
6) ajoneuvossa ei ole turvallisuusohjeita tai turvallisuusohjeet eivät ole asianmukaiset;
7) ajoneuvo tai pakkaukset eivät ole asianmukaisia;

8) kuljettajalla ei ole määräysten mukaista todistusta ammatillisesta koulutuksesta vaarallisten aineiden
tiekuljetusta varten;
9) ajoneuvossa ei ole sammuttimia;
10) ajoneuvossa tai kollissa ei ole määräysten mukaisia varoitusmerkintöjä;
11) ajoneuvossa ei ole kuljetus-/saateasiakirjoja tai kuljetettavia vaarallisia aineita koskevat tiedot eivät ole
määräysten mukaisia;
12) ajoneuvot eivät ole kahdenvälisen/monenvälisen sopimuksen mukaisia tai ajoneuvot eivät ole sopimuksen mukaisia,
13) säiliö on ylitäytetty

Rautatiekuljetukset:
- COTIF-yleissopimuksen (SopS 51-52/2006) RID-määräysten liitteen 1.8.1.4 kohta
”Jos toimivaltaiset viranomaiset toteavat, että RID-määräysten vaatimukset eivät täyty, ne voivat kieltää lähetyksen tai keskeyttää kuljetuksen, kunnes havaitut puutteet on korjattu, tai ne voivat määrätä muita aiheellisia toimenpiteitä."
- *Venäjä-sopimuksen (SopS 77/2014) 21.2 artikla*
”Jos valvontaviranomaiset havaitsevat, että tätä sopimusta tai osapuolten toimivaltaisten viranomaisten sopimia vaatimuksia ei ole noudatettu, he voivat kieltää lähetyksen tai keskeyttää kuljetuksen, kunnes todetut viat on korjattu, tai he voivat määrätä muita tarvittavia toimenpiteitä."

Aluskuljetukset:
- MARPOL 73 –sopimuksen (SopS 51/1983) 4 artikla:
Rikkomukset:
1. Tämän yleissopimuksen määräysten rikkominen tulee kieltää ja siitä tulee rikkomuksen tapahtumispaikasta riippumatta säätää seuraamus kyseisen aluksen hallinnon lainsäädännössä. Jos hallinnolle tehdään ilmoitus tällaisesta rikkomuksesta ja se katsoo todistusaineiston riittävän oikeudellisten toimien vireille saattamiseen väitetyn rikkomuksen johdosta, sen on käynnistettävä tällaiset toimet ensi tilassa lainsäädäntönsä mukaisesti.
2. Tämän yleissopimuksen määräysten rikkominen sopimuspuolen lainkäyttövaltaan kuuluvalla alueella tulee kieltää ja siitä tulee säätää seuraamus sopimuspuolen oman lainsäädännön mukaisesti. Rikkomuksen tapahduttua tuon sopimuspuolen tulee joko
a) saattaa oikeudelliset toimet lainsäädäntönsä mukaisesti vireille, tai
b) toimittaa aluksen hallinnolle hallussaan olevat tiedot ja todisteet rikkomuksen tapahtumisesta.
3. Milloin aluksen hallinnolle toimitetaan tietoja tai todisteita siitä, että kyseinen alus on rikkonut tätä yleissopimusta, hallinnon on viipymättä ilmoitettava tiedot tai todisteet lähettäneelle sopimuspuolelle sekä myös järjestölle, mihin toimenpiteisiin asiassa on ryhdytty.
4. Tämän artiklan johdosta sopimuspuolen lainsäädäntöön otettavien rangaistusten on oltava tämän yleissopimuksen rikkomisen ehkäisemistä ajatellen riittävän ankaria sekä yhtä ankaria siitä riippumatta, missä rikkomus on tapahtunut.

Kuljetettavat painelaitteet:

- Kuljetettavista painelaitteista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/35/EU 7 artikla:
"Jäsenvaltioiden on myös säädettävä sääntöjen rikkomisesta aiheutuvista seuraamuksista, mukaan luettuna vakavia rikkomistapauksia koskevat rikosoikeudelliset seuraamukset."
- Markkinavalvonta-asetuksen (EU) 2019/1020 41.1 artikla
"Jäsenvaltioiden on säädettävä tämän asetuksen ja liitteessä II luetellun unionin yhdenmukaistamislainsäädännön rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista, joilla asetetaan velvollisuuksia talouden toimijoille, ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ne pannaan täytäntöön kansallisen oikeuden mukaisesti."

Hallituksen esityksessä on käsitelty varsin vähän kansallista liikkumavaraa sanktiosta päätettäessä. Arviointia ei katsottu hallituksen esitystä valmisteltaessa tarpeelliseksi, koska vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain sanktiointien perusteita ei esitetä hallituksen esityksessä muutettavaksi eikä kyse ole seuraamusjärjestelmän uudistamisesta kokonaisuudessaan. Hallituksen esitysluonnoksen lausuntokierroksella mikään taho ei esittänyt tarvetta arvioida liikkumavaraa.

Edellä mainittujen kansainvälisten sopimusten ja EU:n lainsäädännön perusteella kansallista liikkumavaraa sanktioinnista päätettäessä on jossain määrin olemassa ja tätä on hallituksen esityksessä hyödynnetty. Sanktioinnin oikeudellisesta luonteesta ja/tai seuraamusten ankaruudesta on mahdollista osin päättää kansallisesti kaikkien liikennemuotojen kohdalla. Vaarallisten aineiden kuljetukseen käytettävän tuotteen markkinavalvonta on varsinaisesta kuljetustoiminnasta irrallaan olevaa toimintaa, joka on tämän vuoksi mahdollista sanktioida erillään kuljetustoiminnasta. Kuljetettavat painelaitteet muodostavat myös oman kokonaisuuden, joka on otettu hallituksen esityksessä kattavasti huomioon.

Hallituksen esitykseen valitun sääntelymallin mukaan kaikkia liikennemuotoja koskevat määräykset ja velvoitteet on 1. lakiehdotuksessa koottu yhteen säädökseen, vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettuun lakiin. Säätelymallin valinnassa ei ole näiltä osin katsottu oleva vaihtoehtoa, koska vaarallinen ainetta koskeva kuljetettava kohde liikkuu maasta toiseen kaikissa neljässä liikennemuodossa. Yhden ja saman vaarallisen aineen kuljetus voi tapahtua kuljetusketjussa maalla, merellä ja ilmassa. Lentoliikenteessä vähäisetkin rikkeet on saatettava nimenomaisesti rikosoikeudelliseen syyteharkintaan, jolloin liikkumavaraa kansallisessa sanktioinnissa ei juuri ole. Myös kuljetettavia painelaitteita kuljetettaessa kaikissa liikennemuodoissa on pii-merkintää koskevat velvoitteet sanktioitava nimenomaan rikosoikeudellisesti.

Se, että jossakin liikennemuodossa, esimerkiksi ilmailussa, jokin laiminlyönti on sanktioitava rikosoikeudellisesti, rajaa liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan sanktioimisen liikkumavaraa kaikissa liikennemuodoissa. Jos esimerkiksi ilmakuljetuksen aikana vaarallisen aineen luokittelurikkomus olisi sanktioitu eri tavalla kuin aluskuljetuksen tai ajoneuvokuljetuksen aikana, se aiheuttaisi menettelyllisiä ja oikeusturvaan vaikuttavia yhteensovittamisongelmia. Esimerkiksi kuljetusketjussa saman kuljetettavan aineen merkitsemisen laiminlyönti arvioitaisiin ilmakuljetuksessa rikosoikeudellisesti ja tiekuljetuksessa hallinnollisesti olisi ongelmallista.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, liikenteen kaltaisessa kansainvälisessä toimintaympäristössä on kyse rajat ylittävästä liikkuvasta kuljetustapahtumasta, jolloin samalla teolla (yhdessä kuljetuksessa) voi tapahtua useita rikkomuksia. Oikeusturvasyystä on tärkeää, että rikkomuskokonaisuus arvioidaan Suomessa yhdessä oikeudellisessa linjassa.

Se, että kokonaisuus on sisällytetty yhteen lakiin, on hallituksen esityksessä todettu helpottavan säännösten soveltamista ja antamaan kokonaiskuvan vaarallisten aineiden kuljetuksesta. Jos säännös koskee vain yhtä liikennemuotoa (esim. 14 §:ssä säädetty kuorman käsittely tiekuljetuksessa), tämä ilmenee säännöksestä. Poliisihallituksen lakivaliokunnalle antaman lausunnon mukaan valittu sääntelytekniikka on perustuslakivaliokunnan hyväksymä (PeVM 25/1994 vp) ja liikenteen kaltaisella alalla usein ainoa käyttökelpoinen sääntelytekniikka itsenäisten rangaistus- ja sanktiosäännösten sijaan.

Hallituksen esityksen mukaan uuden lainsäädännön tavoitteena on ylläpitää hyvää liikenneturvallisuutta ja vaikuttaa myönteisesti ympäristön tilaan. Samat tavoitteet vaikuttavat myös kansainvälisten sopimusmääräysten ja EU:n lainsäädännön taustalla. Vaaralliset aineet voivat olla erityisen ongelmallisia onnettomuustilanteessa ihmisten hengen ja terveyden sekä ympäristön kannalta. Näitä perustavaa laatua olevia oikeushyviä on tarve suojella laajoin ja vaikuttavin sanktioinnein, ja jotka voidaan rikkomustilanteissa kohdistaa myös kansainvälisiin toimijoihin.

Vaarallisten aineiden kuljetusrikoksesta säädettäisiin edelleen myös rikoslain 44 luvun 13 §:ssä. Sen lisäksi ehdotettavan lain nojalla ympäristön turmelemisesta ja ympäristörikkomuksesta säädettäisiin rikoslain 48 luvun 1–4 §:ssä. Esityksen 1. lakiehdotuksen 140 §:ssä olisi viittaus rikoslain soveltamisesta vaarallisten aineiden kuljetuksiin.

Miksi osa sanktioinneista on sanktioitu rikosoikeudellisesti ja osa hallinnollisesti?

Liikenne- ja viestintäministeriön toteaa, että voimassa olevan VAK-lain seuraamuksia uudistaessa on hallituksen esityksen valmistelussa ollut käsillä kolme vaihtoehtoa: nykytilan säilyttäminen eli rikosoikeudelliset seuraamukset, hallintosanktiot sekä sanktioinnista luopuminen. Hallituksen esityksessä rikkomustyyppisten tekojen ja laiminlyöntien pääasialliseksi seuraamuslajiksi on ehdotettu rikosoikeudellisia seuraamuksia eikä näiltä osin ehdoteta seuraamusjärjestelmätasoon muutoksia. Esitetty sanktiointivelvoite perustuisi edelleen pääosin EU:n lainsäädäntöön.

Sanktioimisesta luovuttaisiin uudessa laissa myös joiltain osin. Esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 5 §:n selvilläolovelvollisuutta, 6 §:n huolellisuus- ja varovaisuusvelvollisuutta ja 7 §:n kuljetuskieltoa ei säännösten periaateluonteisuuden ja yleisyyden vuoksi enää sanktioitaisi.

Uusia sanktiointeja ei esitetä hallituksen esityksessä säädettäväksi. Valittu rikkomusten sääntelymalli on seurausta blanko-sääntelyn avaamisesta. Tunnusmerkistöt on jaoteltu teemoittain 1. lakiehdotuksen pykälä ja lukujaottelun mukaisesti. Sanktioitava ala vähenee uudessa lainsäädännössä nykytilanteeseen verrattuna. On toki myös niin, että sanktioitu ala olisi

edelleen varsin laaja. Tämä on kuitenkin edellä kerrotulla tavalla seuraus kansainvälisten sopimusten ja EU:n lainsäädännön saattamisesta voimaan ja panemisesta täytäntöön.

Lainkirjoittajan oppaan mukaan (12.10.3) kansallista seuraamuslajia valittaessa on noudatettava niin kutsuttua vastaavuusperiaatetta. Periaatteen mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että seuraamus EU:n oikeuden rikkomisesta määritellään perusteiltaan ja menettelyiltään vastaavalla tavalla kuin kansallisen oikeuden samanlainen ja vakavuudeltaan rinnastettava rikkominen. Vaikka Lainkirjoittajan oppaassa asiasta ei ohjeisteta, samaa periaatetta on Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan hyvä soveltaa kansainvälisten sopimusten määräysten kansalliseen voimaan saattamiseen.

Liikenne- ja viestintäministeriön korostaa, että neljän eri liikennemuodon kuljetusalan lainsäädäntö on laaja ja haastava sääntelykokonaisuus. Vaarallisten aineiden monilta osin teknisen kuljetuslainsäädännön (*lex specialis)* lisäksi yksittäiseen kuljetukseen sovelletaan asianomaista substanssilainsäädäntöä (esimerkiksi ilmailulakia ja merilakia) sanktiointeineen. Samaan yksittäiseen kuljetustapahtumaan voidaan soveltaa neljän eri kuljetusmuodon lainsäädäntöä siitä riippuen, missä liikennemuodossa esimerkiksi kolli milläkin hetkellä on ja liikkuu. Sääntelyperiaatteet edellyttävät myös, että kuljetustapahtumaan vaikuttavien yleislainsäädännön sanktioinnit ja vaarallisten aineiden kuljetusta koskevat sanktioinnit tulisi sovittaa yhteen.

Tällä hetkellä kaikkien neljän eri liikennemuotoon sisältyvät kuljetusten velvoitteet on sanktioitu pääosin rikosoikeudellisesti omissa lainsäädännöissään (esimerkiksi ilmailulaissa tai merilaissa). Tämän vuoksi voidaan edelleen pitää perusteltuna, että myös vaarallisen aineen kuljetustapahtuma on sanktioitu pääosin rikosoikeudellisesti. Jos edellä mainittua vastaavuusperiaatetta ei näiltä osin noudatettaisi voisi muodostua prosessuaalisia oikeusturvaan vaikuttavia ongelmia sekä valvontaviranomaisten välisiä toimivaltakiistoja. Koska seuraamusjärjestelmän perusteita ei esitetä muutettavaksi hallituksen esityksessä, tällaisia vaikutuksia ei ole arvioitu esitystä laadittaessa.

Lainkirjoittajan oppaan mukaan (12.10.3) hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa harkittaessa on myös aina arvioitava, ovatko valvontatoiminnalla tavoitellut päämäärät saavutettavissa lievemmin keinoin tai muilla hallinnollisilla seuraamuksilla. Sääntelylle tulee olla valvonnan tehokkuuteen ja toimivuuteen liittyvä perusteltu tarve, joka nimenomaisesti puoltaa asianomaisen sanktion käyttöönottoa valvontajärjestelmän taustalla olevan yhteiskunnallisen tavoitteen saavuttamiseksi. Hallinnollisen sanktion käyttämistä puoltaa etenkin se, että hallinnollisen ohjauksen keinoja tai rikkomuksen johdosta määrättäviä muita hallinnollisia seuraamuksia ei voida pitää riittävinä tai tarkoituksenmukaisina, mutta rikkomusten laatu ei ehdottomasti edellytä rikosoikeudellisen järjestelmän käyttöä. Sääntelyn tulee lisäksi toteuttaa riittävästi rangaistusjärjestelmältä vaadittavaa yleis- ja erityisestävyyttä. Hallinnollisten seuraamusten teho perustuu muun muassa hallinnollisessa valvonnassa toteutuvan sanktioriskin suuruuteen ja riittävän tuntuvien seuraamusten mahdollisimman nopeaan määräämiseen.

Lähtökohdaksi on asetettavissa se, että hallinnollisen sanktion tulee olla viimesijainen suhteessa muihin samasta rikkomuksesta määrättäviin hallinnollisiin seuraamuksiin. Seuraamusjärjestelmän toimivuus ja oikeasuhtaisuus saattavat kuitenkin tapauskohtaisesti puoltaa myös hallinnollisen sanktion käyttöönottoa esimerkiksi elinkeinoluvan peruuttamista edeltävänä seuraamuksena.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että ehdottavaan vaarallisten aineiden kuljetusten lainsäädäntöön esitetään myös hallinnollisia seuraamuksia. Näistä säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 138 ja 139 §:ssä. Tällaisia seuraamuksia olisivat kirjallinen huomautus ja luvan peruuttaminen sekä uhkasakkolain mukaiset menettelyt ja seuraamukset.

Lainkirjoittajan oppaan mukaan (12.10.2) tällaiset lainmukaisen oikeustilan aikaansaamiseen tai palauttamiseen tähtäävät viranomaisen toimenpiteet on erotettava rangaistuksenluonteisista seuraamuksista. Hallituksen esityksessä tällaisten turvaamistoimisluonteisten viranomaistoimien ei ole katsottu täyttävän kansainvälisten sopimusmääräysten ja EU:n lainsäädännön sanktiointivelvoitteita. Esimerkiksi ehdotettavan lainsäädännön mukaisen VAK-ADR-ajoluvan peruuttaminen ei ole rangaistusluonteinen seuraamus silloinkaan, kun sen perusteena olevat teot ovat johtuneet luvanhaltijan tahallisesta menettelystä tai saattaneet täyttää rikoksen tunnusmerkistön (ks. esim. KHO 2013:172, KHO 2014:96 ja KHO 2017:84). Tämä on siksi, että peruuttamismenettelyssä ei arvioida yksittäisten tekojen moitittavuutta sinänsä, vaan sitä, täyttääkö toiminta kyseisten tekojen jälkeenkin lupaa koskevat edellytykset ja onko toiminta muuten lainmukaista.

Lainkirjoittajan oppaan mukaan (12.10.2) rangaistuksen luonteisina seuraamuksina ei ole pidettävä myöskään uhkasakkolaissa säädettyjä välillisiä ja välittömiä hallintopakon keinoja. Uhkasakkomenettelyä, johon kuuluvat uhkasakon asettaminen ja velvoitteen jäätyä noudattamatta uhkasakon tuomitseminen maksettavaksi, ei ole tarkoitettu rangaistuksen luonteisiksi seuraamuksiksi, vaan menettelyn tavoitteena on varmistaa päävelvoitteen noudattaminen ja siten lainmukaisen oikeustilan aikaansaaminen (KHO:2016:96).

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että hallinnollisten seuraamuksista säätäminen rikosoikeudellisten ja hallinnollisten sanktiointien ohella on esitettävässä lainsäädännössä edelleen perusteltua. Tätä puoltaa erityisesti se, että kuljetustoiminnan osalliset ovat myös kansainvälisiä yrityksiä, joihin on käytännössä joko hankalaa tai jossain määrin tehotonta kohdistaa hallinnollisia seuraamuksia. Toiseksi ennalta estävyyden vuoksi on tärkeää, että myös lainvastaiset teot myös sanktioidaan, koska hallinnollisilla seuraamuksilla ei ole tehokasta puuttua jo käynnissä olevaan lainvastaiseen tekoon.

Lainkirjoittajan oppaassa on hahmoteltu lisäksi yleisiä tilanteita, jolloin hallinnollinen sanktiointi voisi tulla kyseeseen. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan nämä sääntelyperiaatteet puoltavat hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa uudistettavassa vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetussa lainsäädännössä, koska ensinnäkin hallinnollisten sanktioiden voidaan katsoa soveltuvan tilanteisiin, joissa on kyse moitittavuudeltaan ver-

raten vähäisistä tai muista sellaisista alakohtaisen lainsäädännön rikkomuksista ja laiminlyönneistä, joissa laissa säädettyjen velvoitteiden rikkominen on yksinkertaisesti toteennäytettävissä. Tällaisissa tilanteissa menettelyyn ei tyypillisesti liity muita asianosaisia, ja seuraamuksen määrääminen ei edellytä erityisiä tutkinnallisia toimivaltuuksia.

Lainvalmistelussa on pyritty arvioimaan hallinnollisten sanktioiden käytön mahdollisuutta laajasti. Esimerkiksi viranomaisille tehtävien ilmoitusten laiminlyöntien sanktiointia hallinnollisesti on arvioitu, mutta tätä on pidetty epätarkoituksenmukaisena. Ilmoitusvelvollisuuksia on ehdotettavassa laissa varsin vähän kaikki osapuolille asetettavat velvollisuudet huomioon ottaen. Ilmoitusvelvollisuuksien laiminlyöntien sanktiointi hallinnollisesti edellyttäisi Liikenne- ja viestintävirastolle, Säteilyturvakeskukselle ja Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle valvontaresursseja tai resurssisiirtoa poliisilta virastoille. Toiminta edellyttäisi uuden tietojärjestelmän perustamista sekä viranomaisten koulutusta sanktioiden määräämisessä. Liikenne- ja viestintävirastolla on määräystenantovaltuuksia ilmoitusvelvollisuuksissa ja sen rooli myös rangaistusluonteisen sanktion määrääjänä voisi olla vallanjako-opillisesti ongelmallinen. Viime mainitusta ongelmatiikasta on lakivaliokunnalle lausunut myös professori Olli Mäenpää.

Hallinnollisen sanktion käyttöönottoa puoltaisi myös se, että vaarallisten aineiden kuljetusten lainsäännössä sanktioinnin kohteena on oikeushenkilön tekemiä rikkomuksia. Tällaisesta voi mainita esimerkkinä 1. lakiehdotuksen 153 §:ssä säädetyt kuljetusten osapuolten velvollisuudet, jotka voivat kohdistua kuljetusyritykseen. Lainkirjoittajan oppaan mukaan sanktiosääntelyssä voidaan oikeushenkilötasolla eri tavoin huomioida lainvastaisen toiminnan moitittavuus ja toiminnasta saatu taloudellinen hyöty tai siitä aiheutunut vahinko.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan sanktioitavaksi myös hallinnollisesti. Vaarallisten aineiden kuljetuksessa käytettävän tuotteen markkinavalvonnassa otettaisiin käyttöön seuraamusmaksu, joka kohdentuisi oikeushenkilöön. Tieliikenteen asiakirjarikkomuksissa olisi mahdollista määrätä liikennevirhemaksu (1. lakiehdotuksen 157 ja 158 §). Nykytilaan verrattuna sanktiointien luonne muuttuisi näissä teko- ja laiminlyöntityypeissä rikosoikeudellisesta hallinnollisiksi. Sen lisäksi ehdotetaan uutta hallinnollista sanktiota: kuuden kuukauden karenssia ADR-ajoluvan tai turvallisuusneuvonantajan kokeessa ilmennen vilppitapauksen johdosta.

Hallituksen esityksen mukaan vaarallisten aineiden kuljetuksessa käytettävän tuotteen markkinavalvontaan liittyvä sanktiointi otettaisiin käyttöön pakkausten, säiliöiden ja irtotavarakonttien markkinoille saattamista tai niiden omistamista tai käyttämistä koskevien velvollisuuksien noudattamiseksi. Oikeusministeriön lausunnon mukaan hallituksen esityksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, miltä osin ehdotettu uusi seuraamusmaksu-sääntely perustuu EU-lainsäädäntöön.

Hallituksen esityksen mukaan sanktioinnit perustuisivat markkinavalvonnasta ja tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta sekä direktiivin 2004/42/EY ja asetuksen (EY) N:o 765/2008 ja (EU) N:o 305/2011 muuttamisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2019/1020

eli markkinavalvonta-asetukseen. Hallinnollinen sääntelymalli vastaisi pääosin uudessa ajoneuvolaissa säädettyä ajoneuvojen markkinavalvonnassa käytössä olevaa mallia (ks. HE 177/2020 vp.).

Hallituksen esityksen mukaan (s. 40) markkinavalvonta-asetus velvoittaa jäsenvaltiota säätämään tehokkaista ja vaikuttavista markkinavalvonnan seuraamuksista. Voimassa olevaan VAK-lakiin verrattuna markkinavalvonnan asema ja valvontaviranomaisen toimivaltuudet ehdotettavassa uudessa laissa vahvistuisi säädettävän seuraamusmaksun ansiosta. Markkinavalvontaa koskevat pykälät olisi koottu omaan lukuunsa, mikä tekisi niistä näkyvämmän ja selkeämmin hahmotettavan kokonaisuuden. Nykytilaan verrattuna markkinavalvontaviranomaisen toimivalta laajenisi ja selkeytyisi, mikä on omiaan tehostamaan markkinavalvontaa. Vaarallisten aineiden kuljetusten markkinavalvontaviranomaiset (Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes ja Säteilyturvakeskus STUK) ovat hallituksen esitystä laadittaessa esittäneet valmiudet ja resurssit määrätä uusia sanktiomaksuja markkinavalvontasäännösten rikkomistapauksissa.

Esitettävällä liikennevirhemaksulla olisi sanktioitu vaarallisten aineiden tiekuljetusten eräitä lieviä asiakirjarikkomuksia. Sääntelymalli vastaisi muualla tielainsäädännössä jo aiemmin valittua mallia. Liikennevirhemaksua koskeva sääntely vertautuu näiltä osin tieliikennelaissa säädettyyn vastaavaan seuraamukseen, joka on säädetty laki- ja perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. LaVL 9/2018 vp, PeVL 9/2018 vp). Jos asiakirjatyypillä on kuljetuksessa merkitystä kuljetuksen turvallisuuden kannalta, asiakirjan mukana pitäminen olisi edelleen sanktioitu rikosoikeudellisesti rikkomuksena. Sanktiomaksun kiinteä rahamäärä (70 euroa) vastaisi liikenteen palveluista annetussa laissa, ajoneuvolaissa ja ajokorttilaissa vastaavan tyyppisille asiakirjarikkomuksille säädettyä rahamäärää.

Sanktioidut vähäiset asiakirjojen mukana pitämiseen liittyvät laiminlyönnit olisi sovitettu yhteen 1. lakiehdotuksen 157 §:n 4 momentissa yksittäisessä kuljetustapahtumassa samalla teolla ilmi tulevien muiden mahdollisten liikenteen palveluista annetussa laissa, ajokorttilaissa ja ajoneuvolaissa säädettyjen asiakirjarikkomusten tai tieliikennelain 6 luvussa säädettyjen liikennerikkomusten kanssa. Tämä tarkoittaisi käytännössä, että samalla kertaa tapahtuneesta useasta liikennerikkomuksesta määrättäisiin vain yksi virhemaksua koskeva päätös ja asia käsiteltäisiin kokonaisuudessaan hallintomenettelyssä. Jos tekokokonaisuuteen sisältyisi vakavampi rikosasia, asiakirjarikkomukset käsiteltäisiin 157 §:n 4 momentissa säädetyllä tavalla osana rikosprosessia. Yhteensovittamista on käsitelty yksityiskohtaisesti tieliikennelain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 180/2017 vp).

Yhteenveto

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan on totta, että hallituksen esityksessä sanktiointien perustelut ovat joltain osin varsin niukat. Tämä on todettu johtuvan siitä, että kansainvälisistä sopimusmääräyksistä ja EU:n lainsäädännön velvoitteista johtuen sanktiointien perusteista ei ehdoteta juurikaan muutettavaksi. Niiltä osin kuin on ehdotettu sääntelyä muutettavaksi, tätä on perusteltu hallituksen esityksessä. Pääosa sanktioinneista

sisältyisi edelleen rikosoikeuden alalle ja erityiset sääntelykohteet olisi jatkossa hallinnollisen sanktioinnin piirissä. Poliisihallitus lausuu lakivaliokunnalle, että ehdotettu vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain seuraamusjärjestelmä on lain soveltajalle selkeä.

Liikenne- ja viestintäministeriön korostaa, että käsillä oleva lainvalmisteluhanke on kokonaisuus, jossa eri sääntelykohteiden painotukset vaihtelevat. Esimerkiksi ehdotettavaa seuraamusjärjestelmää ei ehdoteta uudistettavaksi kokonaisuudessaan. Tämän vuoksi kaikkiin sääntelykohteisiin ei ole kiinnitetty samalla tavalla huomiota eikä esitetty esimerkiksi vaikutusten arviointeja edellyttäviä toteuttamisvaihtoehtoja ehdotuksille. Se edellyttäisi mittavia lainvalmisteluresursseja, valmisteluaikaa ja kasvattaisi jo nyt laajan hallituksen esityksen sivumäärää. Kuten hallituksen esityksessä on todettu, hankeen nimenomaisena tarkoituksena on ollut parantaa aineellisen lainsäädännön koherenssia ja ottaa perustuslain asettamat välttämättömät vaatimukset sääntelyssä huomioon. Myös kuljetustoimintaan välittömästi koskevien säännösten perusteluihin on kiinnitetty toimialan ja valvontaviranomaisten pyynnöstä erityistä huomiota. Sanktiointeja on perusteltu niiltä osin, kuin esityksessä on ehdotettu muutoksia nykytilanteeseen.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan sanktioimisessa on kyse oikeudellisen päätöksenteon ja esimerkiksi sanktioimiseen keskeisesti liittyvän *ultima ratio* -periaatteen lisäksi yhteiskunnan voimavaroista ylläpitää vaarallisten aineiden kuljetutuksissa tehokasta ja vaikuttavaa kontrollia. Voidaan sanoa, että rikosprosessi edellyttää lähtökohtaisesti hallintomenettelyä enemmän voimavaroja ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan vähemmän haitallisiin ja moitittaviin tekoihin voi olla tarkoituksenmukaista liittää hallinnollisia maksuseuraamuksia (PeVL 9/2018 vp).

Sanktioiminen ei kuitenkaan lainvalmistelussa voi tapahtua ilman olemassa olevan rikosoikeudellisen järjestelmän tiedostamista. Rikosoikeuden läsnäolon vähäisimpänä vaikutuksena vaarallisten aineiden kuljetustoiminnassa ei voi pitää sitä, että vaarallisten aineiden kuljetuksissa rikosoikeudellisella seuraamusjärjestelmällä on pitkä ja tunnettu historia, se on myös yleisesti tunnettu ja hyväksytty sääntelytapa toimialalla. Vaarallisten aineiden rangaistusjärjestelmän kokonaisvaltainen ja yhtäkkinen muuttaminen ei ole mahdollista ilman perusteellista oikeudellista ja yhteiskunnallista vaikutusten arviointia sekä arviointia erityisesti siitä, mikä vaikutus tällaisella muuttamisella olisi muuten liikenne- ja kuljetusalan rangaistusjärjestelmän rinnalla.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan laaja sanktiojärjestelmän muutos hallinnolliseksi muuttaisi vaarallisten aineiden kuljetusten valvontaviranomaisten ja tuomioistuinten toimivaltasuhteita ja aiheuttaisi merkittäviä kuluja. Uudet sanktion määräämiseen ja oikaisuvaatimusten käsittelyyn liittyvät viranomaistehtävät edellyttäisivät lisää henkilöresursseja, kokonaan uuden tai uusia tietojärjestelmiä viranomaisille sekä uusien tehtävien mukaista koulutusjärjestelmää. Tällaisten laajojen muutosten vaikutuksia ei ole arvioitu hallituksen esityksen valmistelussa. Poliisihallitus lausuu lakivaliokunnalle näiltä osin, että rangaistus- ja seuraamusjärjestelmän välistä suhdetta pohdittaessa myös välillisillä vaikutuksilla on merkitystä ja siksi on selvää, että esimerkiksi liikennevirhemaksun alaa ei ole pyritty laajentamaan asiakirjarikkomuksia laajemmaksi.

Professori Olli Mäenpää lausuu lakivaliokunnalle, että se, millä tavoin ehdotettavassa vaarallisten aineiden kuljetusten sanktioinneissa painotetaan rikosoikeudellisten ja hallinnollisten sanktioiden suhdetta ja käyttöalaa, jää eduskunnan harkintavaltaan. Hallituksen esityksen mukaan vaarallisten aineiden kuljetusrikkomukset tulee edelleen pääosin sanktioida rikosoikeudellisesti ja eräiltä osin hallinnollisesti hallituksen esityksestä ja tästä vastineesta ilmenevällä tavalla. Professori Mäenpään lausunnossaan esille tuomat Liikenne- ja viestintävirastoon kohdistuvat vallanjaolliset haasteet puoltavat ehdotettua sääntelymallia.

Pohdittaessa *sanktiointijärjestelmän* muuttamista yleisemmin missä tahansa lainsäädäntöhankkeessa, muutosten aiheuttamat taloudelliset vaikutukset nostavat rimaa seuraamusjärjestelmän uudistamiselle. Tällaisesta uudistuksesta on kokemuksia tieliikennelain seuraamusjärjestelmää uudistuksessa, joka tuli voimaan 1.6.2020. Lainsäädännön vaikuttavuutta arvioitaessa voidaan todeta, että toteutetun muutoksen vaikutukset ovat olleet valvontaviranomaisen kannalta laajempia kuin mitä lainsäädäntöä valmisteltaessa arvioitiin. Erityisesti tietojärjestelmien kehittämisestä aiheutuvat kulut, joiden taustalla oli monilta osin eduskunnan lakiehdotukseen tekemät muutokset, ovat olleet merkittävät. Poliisihallitukselta saadun tiedon mukaan liikennevirhemaksun hallinnointia koskeva tietojärjestelmä ei ole useiden vuosien jälkeen vieläkään lopullisessa tuotantokunnossa.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan hallinnollinen sanktiointi ilman yhteiskunnallisten vaikutusten perusteellista arviointia ei ole lainkaan mahdollista. Ei ole hyväksyttävää se, että uudistuksesta saataisiin vähemmän yhteiskunnallisia hyötyjä kuin ilman uudistusta, kansalaisten oikeusturvan vielä muodollisesti hallinnollisesti sanktioitaessa heikentyessä. Perustuslakivaliokunnan mukaan siirtyminen rikosoikeudellisesta järjestelmästä hallinnolliseen sanktiojärjestelmään voi jo sinänsä merkitä oikeusturvantason heikentymistä (PeVL 9/2018 vp s. 6). Jos hyötyä ei saavuteta hallinnollisesti sanktioimalla, rikosoikeuden käyttö on lainsäädännön muutostilanteissa edelleen perusteltua.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan nimenomaan kuljetusalan lainsäädäntö on näiltä osin vaikea kokonaisuus, koska vaarallisten aineiden kuljetuslainsäädännön lisäksi sovellettavaksi tulee asianomaista liikennemuotoa koskeva muu laaja kuljetuslainsäädäntö (esimerkiksi ilmailulaki ja merilaki) sanktiointeineen. Kuten hallinnollisten sanktioimisen sääntelyperiaatteet edellyttävät, substanssilainsäädännön mukaisen sanktiointien ja vaarallisten aineiden kuljetusta koskevien sanktioinnit on menettelyllisesti sovitettava yhteen. Tämä on tehtävä lainvalmistelussa harkiten. Muuten voi ilmetä vakavia prosessuaalisia käytännön ongelmia, valvontaviranomaisten toimivaltakiistoja ja oikeusturvaongelmia, jotka aiheuttavat uusia lainsäädännön muutostarpeita. Tämän vuoksi seuraamusjärjestelmän uudistaminen on syytä aloittaa kyseisen liikennemuodon varsinaisen substanssilainsäädännön uudistamisesta, ei erityislainsäädännöstä. Näin on jo osin toimittu tieliikenteen lainsäädännön kehittämisen kohdalla.

Yksittäisiä huomioita

Oikeusministeriön lausunnossa on todettu, että liikennevirhemaksuina sanktioitaisiin tiekuljetusten asiakirjarikkomukset. Vaikuttaa siltä, että näihin vakavuudeltaan rinnastuvia laiminlyöntejä on sanktioitu myös 158 §:ssä seuraamusmaksulla (esim. 26 §:n 2 momentin asiakirjojen säilyttämisvelvollisuus).

> Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu, että liikennevirhemaksuina sanktioitaisiin ehdotettavassa laissa vain asiakirjojen mukana pitämisvelvoitteeseen liittyvät rikkomukset. Näiltä osin ne rinnastuvat esimerkiksi ajokortin mukana pitämisvelvoitteen rikkomiseen ajokorttilaissa. Esityksen 158 §:ssä säädettäisiin markkinavalvontaan liittyvästä seuraamusmaksusta, jolla sanktioitaisiin 26 §:n 2 momentin asiakirjojen säilyttämisvelvollisuus.
>
> Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että 1. lakiehdotuksen 26 §:n 2 momentin perustelun mukaan vaatimus täydentäisi 23 §:n yleisiä turvallisuusvaatimuksia pakkauksen, säiliön ja kontin käytöstä. Esitetyn 2 momentin mukaisesti, jos pakkaukselle, säiliölle ja kontille edellytetään tehtäväksi määräajoin tarkastuksia, olisi käyttö sallittu vain tällaisen tarkastuksen uusimisen määräpäivään saakka. Määräajoin edellytetyllä tarkastuksella tarkoitettaisiin 24 §:n 2 momentissa säädettyä määräajoin suoritettavaa tarkastusta, jolla osoitetaan käytössä olevan tuotteen jatkuva vaatimustenmukaisuus. Määräajoin suoritettavista tarkastuksista ja testauksista myönnetyt asiakirjat olisi säilytettävä niiden voimassaoloajan eli vähintäänkin seuraavaan määräaikaistarkastukseen. Tarkemmin säilytysajoista olisi tarkoitus määrätä pykälän valtuussäännöksen nojalla.
>
> Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu, että pykäläperustelun mukaan 26 §:n markkinavalvontaan liittyvällä asiakirjojen säilytysvelvollisuudella on erilainen tarkoitusperä kuin asiakirjan mukanapitovelvoitteen rikkomisella ajoneuvokuljetuksessa. Tarkastuksista ja testauksista myönnettyjen asiakirjojen säilyttäminen vähintään seuraavaan määräaikaistarkastukseen perustuu kansainvälisiin sopimuksiin ja EU:n lainsäädäntöön ja säilyttäminen on välttämätöntä tarkastustoiminnan jäljitettävyyden ja vaatimustenmukaisuuden varmistamisen kannalta. Se on välttämätöntä sanktioida hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla.

Oikeusministeriö painottaa lausunnossaan, että 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).

Oikeusministeriö korostaa lisäksi, että 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 oikeusministeriön mukaan epäselväksi.

Liikenne- ja viestintäministeriö viittaa Poliisihallituksen lausuntoon, jonka mukaan hallituksen esityksessä omaksuttu perusratkaisu – rangaistusten ja hallinnollisten sanktioiden suhde – on perusteltu. Järjestelmä on esityksessä looginen ja ennakoitava. 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. Ehdotettavassa laissa liikennevirhemaksu ja sen määräämismenettely on sovitettu yhteen tieliikenteen vastaavien asiakirjan mukanapitovelvoitteen laiminlyöntien kanssa.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan rikollisuuden tai muun ei-toivotun käytöksen torjunnan keinoista on keskusteltu aina. Jokainen aikakausi on etsinyt vastauksia, jotka olisivat edellisiä parempia ja tuottaisivat yhteiskunnalle parhaan ja tarkoituksenmukaisimman lopputuloksen. Liikenteelle on tyypillistä vähäistenkin tekojen ja laiminlyöntien sanktioinnit ja tällaiset sanktioinnit ovat järjestelmän tavoitteet huomioon ottaen katsottu perusteltuksi liikenteen turvallisuuden ja sujuvuuden ylläpitämiseksi, sekä esimerkiksi liikennesääntöjen noudattamiseksi. Esimerkiksi tieliikennelain nojalla on sanktioitu vähäinen ylinopeus tai pysäköintikieltoa osoittavan liikennemerkin noudattamatta jättäminen. Vähäisten tekojen sanktioimisella on yleisempää merkitystä liikenteen sääntelyjärjestelmässä ja liikennesääntöjen noudattamisessa. Tällainen ei ole vain suomalainen sääntelymalli, vaan tällainen lainsäädäntö on yleistä kaikissa maissa.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan on selvää, että seuraamuksen määräämisen vaihtoehtona tulee aina olla rikkomuksesta huomauttaminen tai jopa kokonaan asian jättäminen silleen. Esitettävässä lainsäädännössä ehdotetaan, että määrättävän seuraamuksen sijaan voi antaa asiassa huomautuksen.

Hallituksen esityksessä myös ehdotetaan viranomaisvalvonnan lisäämistä ja Liikenne- ja viestintävirastolle uusia valvontatehtäviä. Valvonnan on tarkoitus kohdistua kuljetuksen eri osapuoliin. Lainsäädännön tarkoitus on, että valvonta on myös tiedottavaa ja ohjaavaa. Siten tarkoitus on, että käsillä olevan lainsäädännön valvonnassa edelleen käytetään ensisijaisesti muita ohjauskeinoja, kuin sanktion tai maksun määräämistä, vaikka sanktioitava ala hieman nykytilanteesta supistuukin.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan oikeusministeriö kiinnittää oikein huomiotaan 1. lakiesityksen 24 §:n 3 momentin laiminlyöntiä koskevaan säännökseen 158 §:ssä. Tosin 24 § ei koske 158 §:ssä tarkoitettuja toimijoita, vaan 24 §:ssä säädetyt toimet tekee tarkastuslaitos. Tarkastuslaitostehtävien laiminlyöminen olisi sanktioitu 156 §:n mukaisesti, ja siten 158 §:stä tulee poistaa viittaus 24 §:ään jäljempänä tässä vastineessa ehdotettavalla tavalla.

Oikeusministeriön lausunnon mukaan 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.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu, että uhkasakolla on erilainen tarkoitusperä kuin rangaistusluonteisella sanktioinnilla. Uhkasakolla on mahdollista vaikuttaa tulevaisuudessa tapahtuvaan lainvastaiseen toimintaan, mutta ei käsillä olevaan yksittäisessä kuljetuksessa tapahtuneeseen lain rikkomiseen. Vaarallisten aineiden kuljettaminen on kansainvälistä toimintaa ja uhkasakon kohdentaminen ulkomaalaiseen logistiikkayritykseen on käytännössä hyvin hankalaa. Uhkasakolla tyypillisesti on vaikuttavuutta suomalaisen yrityksen toiminnan ohjaamisessa luvanvaraisessa toiminnassa ennen kuin ryhdytään luvan epäämiseen tai rikosoikeudellisen vastuun kohdentamiseen.

Oikeusministeriö lausuu, että lakisidonnaisuuden osalta seuraamusmaksuja koskee siten samat edellytykset kuin rikosoikeudellisia seuraamuksia. Valtaosaan hallituksen esityksen 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.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää oikeusministeriön huomiota perusteltuna. On kuitenkin otettava huomioon myös se, että 153 §:n muuttaminen oikeusministeriön ehdottamalla tavalla laajentaisi säännöstä huomattavasti ja tekisi siitä hyvin raskaan ja vaikeasti hallittavan.

Esimerkiksi 153 § 4 momentin 1 kohta muodostuisi ehdotuksen perusteella seuraavaksi:

1) lähettäjä, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo 64 §:n tai sen nojalla annetun määräyksen vastaisesti mainitussa pykälässä säädetyn velvollisuuden varmistaa, että vaarallinen aine on luokiteltu oikein ja sen kuljetus on sallittu käytettävässä kuljetusmuodossa, antaa kuljetuksen suorittajalle kuljetuksen suorittamista varten tarvittavat tiedot, käyttää vain kyseiseen vaarallisen aineen kuljetukseen soveltuvia pakkauksia ja säiliöitä, käyttää turvallista lähetystapaa ja noudatettava lähetysrajoituksia ja varmistaa, että tyhjä säiliö, ajoneuvo, vaunu tai irtotavarakontti, josta ei ole poistettu vaaratekijöitä, luovutetaan kuljetettavaksi vastaavasti merkittynä ja suljettuna kuin täytenä ollessaan.

Tällaisia momentin kohtia tulisi ehdotuksen mukaan 1. lakiesityksen 153 §:ään yhteensä 16 kappaletta. Säännös olisi yksityiskohtaisuudesta huolimatta varsin hankalasti hallittavissa. Professori Sakari Melander lausuu lakivaliokunnalle, että muodollisesti arvioituna myös 1. lakiehdotuksen 153 § näyttää täyttävän melko hyvin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen tämänkaltaiselle sääntelylle asettamat vaatimukset. Liikenne- ja viestintäministeriön yhtyy näiltä osin Melanderin lausuntoon eikä esitä 153 §:ää muutettavaksi.

Sen sijaan Liikenne- ja viestintäministeriö ehdottaa lakivaliokunnalle 158 §:n muuttamista seuraavasti:

” Vaarallisten aineiden kuljetukseen käytettävän tuotteen valmistaja, valtuutettu edustaja, maahantuoja, jälleenmyyjä, omistaja, käyttäjä sekä muu markkinoille saattaja, haltija ja käyttöönottaja voidaan määrätä maksamaan seuraamusmaksu, jos se tahallaan tai huolimattomuudesta

1) *laiminlyö 23 §:ssä tai sen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen suunnittelua, valmistusta, varustamista, tarkastamista, testausta tai merkintää taikka pakkauksen, säiliön tai kontin käyttöä, kunnossapitoa tai kunnostusta koskevan velvollisuuden,*
2) *valmistaa 25 §:ssä säädetyn tai sen nojalla määrätyn vastaisesti pakkauksen, säiliön tai irtotavarakontin,*
3) *laiminlyö 25 tai 26 §:ssä säädetyn tai sen nojalla määrätyn asiakirjoja koskevan velvollisuuden,*
4) *käyttää 26 §:n säädetyn tai sen nojalla määrätyn vastaisesti pakkausta, säiliötä tai konttia,*
5) *laiminlyö 28 §:ssä tai sen nojalla säädetyn ilmoitusvelvollisuuden.*

Seuraamusmaksu voidaan määrätä myös kuljetettavan painelaitteen

1) *valmistajalle tai valtuutetulle edustajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 80, 81, 82 tai 89 §:ssä säädetyn velvollisuuden,*
2) *maahantuojalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 83, 84 tai 89 §:ssä säädetyn velvollisuuden,*
3) *jälleenmyyjälle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 85, 86 tai 89 §:ssä säädetyn velvollisuuden,*
4) *omistajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 87 tai 89 §:ssä säädetyn velvollisuuden,*
5) *käyttäjälle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 88 tai 89 §:ssä säädetyn velvollisuuden.”*

Huomion arvoista olisi esitettävässä 158 §:n 2 momentissa se, että myös siitä puuttuisi tarkempi luonnehdinta rangaistusuhan piiriin kuuluvasta uhasta. Jos luonnehdinnasta säädettäisiin 2 momentissa, tulisi momentti jakaa teknisesti useisiin uusiin momentteihin ja kohtiin. Esimerkki yksinomaan kuljetettavan painelaitteen valmistan tai valtuutetun edustajaa koskevasta 80 ja 81 §:en sanktiointi olisi seuraavan kaltainen:

”Seuraamusmaksu voidaan määrätä myös kuljetettavan painelaitteen valmistajalle tai valtuutetulle edustajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 80 §:ssä säädetyn velvollisuuden varmistaa, että markkinoille saatettava kuljetettava painelaite

1) on suunniteltu, valmistettu ja dokumentoitu 5 luvun mukaisesti,
2) varustetaan pii-merkillä, kun painelaiteen vaatimustenmukaisuus on osoitettu
3) säilyttää kuljetettavan painelaitteen tekniset asiakirjat 5 luvun mukaisesti.

Seuraamusmaksu voidaan määrätä myös kuljetettavan painelaitteen valmistajalle tai valtuutetulle edustajalle 81 §:ssä säädetyn velvollisuuden laiminlyömisestä ryhtyä toimenpiteisiintoimenpiteisiin kuljetettavan painelaitteen saattamiseksi vaatimusten mukaiseksi, poistamiseksi markkinoilta tai palautusmenettelyn järjestämiseksi, tiedottaa markkinavalvontaviranomaiselle ja toimivaltaisille kansallisille viranomaisille sekä dokumentoitava tarkoitetut vaatimustenvastaisuudet ja korjaavat toimenpiteet.”

Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan 158 §:n 2 momentista tulisisi oikeusministeriön ehdottamalla tavalla hyvin laaja ja hankalasti hallittavissa oleva säännös. Ministeriön mukaan tässä vastineessa ehdotettava uusi 158 § täyttäisi laillisuusperiaatteen edellyttämät vaatimukset riittävällä tavalla.

Oikeusministeriö lausuu, että 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.

Oikeusministeriö korostaa lausunnossaan, että viranomaisen päätöksestä aiheutuneet taloudelliset seuraukset tai uhkasakko eivät ole luonteeltaan sanktioita. Tällaisenaan säännös ei vaikuta sopivan sanktiosystematiikkaan 161 §:ssä 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.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu, että 1. lakiehdotuksen 161 § oli lisätty esitysluonnokseen oikeusministeriön hallituksen esitysluonnoksesta antaman lausunnon johdosta. Ministeriö kuitenkin nyt lausunnossa ehdottaa, että viittaus uhkasakkoon poistettaisiin. Myös professori Olli Mäenpää ehdottaa lausunnossaan lakivaliokunnalle viittauksen poistamista. Säännös voisi liikenne- ja viestintäministeriön mukaan muutettuna kuulua seuraavasti:

” 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.

Oikeusministeriö lausuu, että 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.

Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan täydentäminen ei ole tarpeen oikeusministeriön ehdottamalla tavalla, koska kyseisen toimivaltaisen viranomaisen (poliisi, Tulli, Rajavartiolaitos, Tukes tai STUK) toimivalta ja tehtävät on lakiehdotuksessa säädetty tarkkarajaisesti ja täsmällisesti. Viranomaisilla ei ole päällekkäisiä tehtäviä eikä toimivaltuuksia. Tämän vuoksi Tukes tai STUK eivät ole toimivaltaisia määräämään samasta teosta seuraamusmaksua.

Oikeusministeriö lausuu, että (säätämisjärjestys) Perusteluissa on todettu, että ”Uudentyyppisellä hallinnollisella maksuseuraamuksella olisi 1. lakiehdotuksessa sanktioitu - - tilanteet, joissa hyväksytty tarkastuslaitos laiminlöisi tarkastuslaitostehtäviään.” (s. 205) Oikeusministeriön mukaan esityksessä ei kuitenkaan ole 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 oikeusministeriön mukaan 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).

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että 1. lakiehdotuksessa ei ehdoteta hallinnollista seuraamusmaksua tilanteisiin, joissa tarkastuslaitos laiminlyö tarkastuslaitostehtäviään. Tarkastuslaitostehtävien laiminlyönnistä säädettäisiin edelleen sakonuhkaisesti 156 §:ssä. Pykälän perusteluissa on käsitelty ehdotettua sääntelyratkaisua ja sen suhdetta virkavastuusääntelyyn. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan kansallista liikkumavaraa on siten hyödynnetty sanktioinnissa perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukaisesti.

Oikeusministeriö lausuu, että ehdotetun 166 §:n mukaan, mikäli muualla lainsäädännössä viitataan kumottuun lakiin, viittauksen on katsottava tarkoittavan ehdotettua lakia. Ehdotettu säännös ei ole oikeusministeriön mukaan rikosoikeuden laillisuusperiaatteen kannalta katsottuna ongelmaton.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu, että Lainkirjoittajan oppaan mukaan (kohta 21.1) vanhaan lakiin saatetaan viitata lainsäädännössä niin monessa kohdin, että ei ole tarkoituksenmukaista ryhtyä muuttamaan asianomaisia lainkohtia uutta lakia säädettäessä. Tällöin yleensä kirjoitetaan säännös siitä, että muussa laissa tai muualla lainsäädännössä olevalla viittauksella vanhaan lakiin tarkoitetaan viittausta uuteen lakiin.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu myös, että Finlex-tietojärjestelmä, jota hyödynnetään lainvalmistelussa, ei sisällä kaikkea voimassa olevaa lainsäädäntöä. Tämän vuoksi erityisesti oikeusturvasyystä ja laintulkinnan aukkotilanteiden välttämiseksi sekä viranomaisten toimivaltuuksien oikein kohdentamiseksi on perusteltu sääntelymalli myös se, että muualla lainsäädännössä olevalla viittauksella vanhaan lakiin tarkoitetaan viittausta uuteen lakiin. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset ovat toki myös tärkeä näkökulma. Sitä mukaan kuin lainsäädäntö uudistetaan, uudistuvat myös vanhentuneet lainsäädännössä olevat viittaukset.

Hallituksen esitystä laadittaessa on pyritty siihen, että kaikki lainsäädännössä olevat viittaukset vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettuun lakiin on otettu huomioon ja nämä ehdotetaan muutettavaksi tämän hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä.

Sisäministeriön lausunto

Sisäministeriön lausunnon mukaan esityksen 14 §:ssä säädettäisiin kuorman käsittelystä tiekuljetuksesta. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan tiekuljetuksessa pakottavassa tilanteessa tarvittavasta pidempiaikaisesta pysäköinnistä on ilmoitettava paikalliselle poliisille. 14 §:n 4 momentissa säädettäisiin siitä, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säädöksiä muun muassa ilmoituksen tekemisen määräajoista. Sisäministeriö esittää, että tämän ilmoituksen tekemättä jättäminen säädettäisiin 142 § 3 momentissa rangaistavaksi.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu sisäministeriön lausunnon johdosta, että ilmoituksen tekemättä jättäminen poliisille on ehdotettu sanktioitavaksi 142 §:n 3 momentissa seuraavasti: *” Kuljetuksen ja kuljetusvälineen turvallisuusvaatimuksia koskevien säännösten rikkomisesta on tuomittava myös se, joka 14 §:n tai sen nojalla annetun määräyksen vastaisesti jättää valvomatta tai pysäköi ajoneuvon taikka kuormaa tai purkaa räjähteitä ilman lupaa tai ilmoitusta.”*

Sisäministeriön mukaan hallituksen esityksellä on vaikutuksia poliisille. Esitetty kokonaisuudistus aiheuttaa tarvetta muun muassa tietojärjestelmien päivittämiselle. Seuraamusjärjestelmän muutokset tulee päivittää tietojärjestelmiin ja päivittää ohjeistukseen. Näillä on kustannusvaikutuksia poliisille.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu, että uuden vaarallisten aineiden kuljetusta koskevan lain myötä vaarallisten aineiden kuljetusrikkomus-tunnusmerkistön sijaan tietojärjestelmään tulee päivittää uusilla rikkomusnimikkeillä. Koska aineellisen lainsäädännön sisältö ei ole juurikaan muuttumassa, teonkuvausten tulee jo periaatteessa tällä hetkellä olla tietojärjestelmässä. Koska kuitenkaan näin ei lainsäädännön blanko-luonteesta johtuen ole, uudet täsmälliset ja tarkkarajaiset teonkuvaukset helpottavat teonkuvausten sisällyttämistä tietojärjestelmään. Tästä aiheutuu kaikille valvontaviranomaisille resurssitarvetta.

Poliisihallituksen lausunto

Poliisihallitus lausuu, että 1. lakiehdotuksen 157 §:n 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). 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.

Poliisihallitus ehdottaa 157 §:n 5 momenttia näiltä osin muutettavasti seuraavasti: Liikennevirhemaksun määräämiseen sekä sitä koskevan päätöksen sisältöön, tiedoksiantoon, muutoksenhakuun, maksuaikaan ja täytäntöönpanoon sovelletaan tieliikennelain 6 lukua.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu Poliisihallituksen lausunnon johdosta, että ehdotettavan vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettavien hallinnollisten päätösten, kuten myös sanktiomaksujen muutoksenhakuun sovellettaisiin 1. lakiehdotuksen 162 §:ää. Pykälän mukaan lain nojalla annettuun päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa.

Poliisihallituksen lausunnossaan viittamaan tieliikennelaissa säädetyn liikennevirhemaksun muutoksenhakuun sovelletaan tieliikennelain 193 §:ää. Säännöksen mukaan tieliikennelain nojalla annettuun päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa

Kuten ehdotetussa lain ja tieliikennelain muutoksenhakusäännöksistä voidaan havaita, muutoksenhakua koskevat säännökset ovat laeissa sisällöllisesti samanlaiset. Tämän vuoksi Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan välitöntä tarvetta viitata ehdotetun lain muutoksenhaun osalta liikennevirhemaksua koskevissa päätösasioissa tieliikennelain muutoksenhakusäännökseen ei ole.

Poliisihallitus lausuu, että 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.

Poliisihallituksen mukaan 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.

Liikenne- ja viestintäministeriö huomauttaa, että seuraamusmaksun määräämismenettelystä säädetään 159 §:ssä. Pykälän 3 momentin mukaan seuraamusmaksun suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon menettelyn laatu, laajuus, vahingollisuus, kestoaika ja toistuvuus sekä tekijän taloudellinen asema. Seuraamusmaksua ei määrätä, jos menettelyä on pidettävä vähäisenä tai jos maksun määrääminen on menettelyn laatu, toistuvuus, suunnitelmallisuus ja muut olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta. Tekijälle voidaan tällöin antaa huomautus, jos siihen on aihetta. Tämän lisäksi seuraamusmaksua määrättäessä tulee noudattaa hallintolaissa säädettyjä hyvän hallinnon periaatteita, kuten esimerkiksi suhteellisuusperiaatetta.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan Poliisihallituksen huomio ei näiltä osin aiheuttaisi muutoksia hallituksen esitykseen.

Poliisihallituksen lausunnon mukaan 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.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu, että Poliisihallituksen huomio on hyvä. Kuljetuksen suorittajalla ei tarkoitettaisi vain aluskuljetuksen suorittajaa, ja tämä on tarpeen selkeyttää sanajärjestystä vaihtamalla. Tämän vuoksi 141 §:n 3 momentin tulisi kuulua seuraavasti:

”Luokitusta, merkitsemistä ja kuljetustietoja koskevien säännösten rikkomisesta on tuomittava myös sellainen lähettäjä, kuljetuksen suorittaja sekä aluskuljetuksissa laivaaja ja lastinantaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta jättää säilyttämättä 11 §:n tai sen nojalla annetun määräyksen vastaisesti kuljetustietoja sisältävät asiakirjat tai vastaavat sähköiset tiedot.”

Turvallisuus- ja kemikaaliviraston lausunto

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes lausuu, että hallituksen esityksestä on poistettu säädökset, joissa Tukesille on määritelty seuraamusmaksut tehostamaan tarkastuslaitostehtävien valvontaa. Perusteluina hallituksen esityksessä on se, että tarkastuslaitostehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä ja niiden suorittamiseen kohdistuu samalla myös rikosoikeudellinen virkavastuu. Tukes korostaa, että olemassa olevina keinoina luvan peruuttaminen ja rikosoikeudelliset seuraamukset ovat valvonnassa pääsääntöisesti tehokkaita, mutta ovat kohtuuttoman kovia toimia sellaisissa tilanteissa, joissa ei ole syytä epäillä yrityksen kykyä selviytyä tarkastuslaitoksen tehtävistä.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu, että 1. lakiesityksen 156 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu se, miksi tarkastuslaitostehtävien sanktiointi on perusteltua edelleen rikosoikeudellisen järjestelmän piirissä. Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan sekä rikosoikeudellinen seuraamus (yleensä sakkorangaistus) ja hallinnollinen seuraamusmaksu ovat molemmat maksusanktioita ja tarkoitettuja samalla tavalla ennalta estämään lain rikkomista. Sekä rikosoikeuden että hallinto-oikeuden yleisten oppien mukaan sanktioita ei tule määrätä, jos se olisi kohtuutonta asianosaisen kannalta. Toisin sanoen hallinnollinen sanktio ei ole asian kannalta sen kohtuullisempaa tai kohtuuttomampaa kuin rikosoikeudellinen sanktio. Yrityksen kannalta on lähtökohtaisesti oikeusturvasyystä parempi, että asia käsitellään rikosoikeudellisessa menettelyssä. Hallinnollinen sanktiointi voi olla tehokkaampaa viranomaisvalvonnan kannalta.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu lisäksi, että valvontaviranomainen voisi soveltaa 1. lakiehdotuksen 139 §:n hallinnollisia seuraamuksia, kunnes laiminlyönti on korjattu. Valvontaviranomainen voi vaihtoehtoisesti myös esimerkiksi keskeyttää lain vastaisen toiminnan, kunnes toimija on esityksensä perusteella voinut vakuuttaa viranomaisen siitä, ettei enää toimita väärin.

Säteilyturvakeskuksen lausunto

Säteilyturvakeskus STUK:in lausunnon mukaan rangaistavien asioiden lisääntyminen lisäisi todennäköisesti STUKin työtä esim. tutkintapyyntöjen muodossa.

> Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan edellä tässä vastineessa on todettu, että uuden lainsäädännön myötä sanktioitu ala ei laajene vaan se pikemminkin vähenee. Vaarallisten aineiden kuljetusrikkomus tunnusmerkistön ”avaaminen” lisää rikkomustunnusmerkistöjen lukumäärää, mutta se ei lisää rangaistavia asioiden määrää. Se ei tässä merkityksessä myöskään lisäisi tutkintapyyntöjen määrää, koska tutkintapyyntöjen määrään vaikuttaa valvontaviranomaisen toimenpiteet, ei tunnusmerkistöjen nimi tai lukumäärä sinänsä. Sen sijaan STUK olisi toimivaltainen viranomainen 1. lakiehdotuksen 158 §:ssä säädetyssä seuraamusmaksussa, joka voisi tehostaa STUK:n valvontatehtävää. Valvonnan määrästä ja laajuudesta riippuen sillä voisi olla merkitystä viraston kannalta nykytilaan verrattuna.

STUK lausuu, että säteilylain 49 §:n 1 momentin 6 kohdan nojalla korkea-aktiivisten umpilähteiden kuljetus vaatii turvallisuusluvan. Tällaisia kuljetuksia on Suomessa vuosittain noin 80 kpl. Ydinenergialain nojalla ydinmateriaalien kuljetus voi vaatia STUKin myöntämän luvan.

> Liikenne- ja viestintäministeriön lausuu STUK:n huomioon liittyen, että myös säteilylain 185 §:ssä säädetään laaja-alaisesta rikosoikeudellisesta säteilyrikkomuksesta. Säteilylaki on uutta sääntelyä ja se on tullut voimaan 15.12.2018.

STUK lausuu, että 141 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädettäisiin rangaistavaksi vakavaa vaaraa aiheuttavien vaarallisten aineiden luovuttaminen tai kuljettaminen ilman toimivaltaisen viranomaisen varmistusta. STUK:n mukaan kohtaa voisi selvyyden vuoksi täydentää esimerkiksi näin: ”ilman toimivaltaisen viranomaisen varmistusta ja luokitusta tai luokituksen varmistamista”.

> Liikenne- ja viestintäministeriö pitää STUK:n ehdotusta perusteltuna ja ehdottaa 141 §:n 1 momentin 5 kohdan muuttamista seuraavasti:
>
> *”5) luovuttaa kuljetettavaksi tai kuljettaa vakavaa vaaraa aiheuttavaa vaarallista ainetta ilman toimivaltaisen viranomaisen varmistusta, luokitusta tai vahvistamista,”*

STUK:n mukaan 144 ja 145 §:n soveltamisessa voi tulla epäselvyyksiä, mihin tahoon rangaistusvaatimus kohdistuu; kuljetuksen suorittajaan vai henkilöön, jonka matkatavarat ovat kyseessä. Sana kuljettaa toisaalta viittaa kuljetuksen suorittajaan.

> Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu, että 144 §:n rangaistusvaatimus voidaan kohdistaa kuljetuksen suorittajaan. Pykälä ei koske matkatavaraa. Sen sijaan 145 §:ään voisi lukea syyksi kenelle tahansa.

STUK:n lausunnon mukaan se pitää 1. lakiehdotuksen 147 §:n 1 momentin mukaista rangaistavuutta ongelmallisena. Koulutuksen antaminen on pääsääntöisesti työnantajan velvollisuus. On ongelmallista, jos koulutuksen puutteesta rangaistaisiin työntekijää. Asia voisi toisaalta tulla kyseeseen, jos työntekijä harhauttaa työnantajaa. Säännös hämärtää toiminnanharjoittajan vastuuta. STUK ehdottaa, että rangaistus suunnattaisiin

ensisijaisesti työnantajalle, jolla on direktio-oikeus, hallituksen esityksen 154 §:n perusteella.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu olevan mahdollista, että säännös hämärtää toiminnanharjoittajan vastuuta. Tämän vuoksi on perusteltua, että rangaistus suunnattaisiin ensisijaisesti työnantajalle hallituksen esityksen 154 §:n perusteella. Esitetyn 154 §:ssä säädetään henkilöstön ammattitaidosta huolehtimisvelvollisuutta koskevien säännösten rikkomisesta (90 - 92 § työnantajan velvollisuudet huolehtia henkilöstön ammattitaidosta ja turvallisuusneuvonantajan nimeämisvelvollisuus). Lisäksi ajoneuvon kuljettajan ADR-ajolupaa koskevien säännösten rikkomisesta eli kuljetuksesta ilman ajolupakoulutuksen ja -kokeen perusteella myönnettyä ajolupaa säädetään 148 §:ssä. Koska esityksen 41 ja 42 § kohdistuvat nyt työntekijään, eivätkä työnantajaan, poistettaisiin 41 ja 42 §:n vastainen toiminta 147 §:stä.

Tämän vuoksi 1. lakiehdotuksen 147 § tulisi muuttaa kulumaan seuraavasti:

”Joka tahallaan tai huolimattomuudesta jättää laatimatta 43 §:n tai sen nojalla annetun määräyksen vastaisesti mainitussa pykälässä tarkoitetun ilmakuljetuksen koulutusohjelman taikka jättää hakematta mainitun pykälän vastaisesti koulutusohjelman hyväksynnän, on tuomittava vaarallisten aineiden kuljetusten koulutusta koskevien säännösten rikkomisesta sakkoon.

Vaarallisten aineiden kuljetusten koulutusta koskevien säännösten rikkomisesta on tuomittava myös koulutuksen antaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo 44 §:n tai sen nojalla annetun määräyksen vastaisesti kouluttajaa koskevan velvollisuuden.”

STUK lausuu, että 1. lakiehdotuksen 153 §:n 2 momentissa säädettäisiin rangaistavaksi radioaktiivisten aineiden kuljetuksessa vaadittavan johtamisjärjestelmän tai säteilysuojeluohjelman laatimatta jättäminen. STUK pitää rangaistavuutta yleisellä tasolla kannatettavana. STUKilla ei ole tiedossa kaikkia radioaktiivisia aineita kuljettavia toimijoita, ja rangaistuksen uhka voisi lisätä näiden asiakirjojen laatimista. STUK kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ellei näiden asiakirjojen sisällöstä säädetä riittävällä tarkkuudella, rangaistavuuden kriteerien määrittäminen voi olla vaikeaa. Säteilyturvakeskus voi julkaista ohjeistusta aiheesta, mutta ne eivät olisi juridisesti sitovia. Tuomioistuimen harkittavaksi voisikin tulla tilanne, jossa toiminnanharjoittajalla on johtamisjärjestelmäksi nimetty dokumentti, jossa ei ole hallituksen esityksen perusteluiden mukaisia asioita. STUK ehdottaakin harkittavaksi, että johtamisjärjestelmää ja säteilysuojeluohjelmaa koskevaa momenttia tarkennettaisiin esimerkiksi seuraavasti: Kuljetuksen osapuolten velvollisuuksia koskevien säännösten rikkomisesta on tuomittava myös se, joka tahallaan tai huolimattomuudesta jättää laatimatta 63 §:ssä tarkoitetun johtamisjärjestelmän tai säteilysuojeluohjelman tai laadittu johtamisjärjestelmä tai säteilysuojeluohjelma on selvästi puutteellinen.

Liikenne- ja viestintäministeriö mukaan johtamisjärjestelmän tai säteilynsuojeluohjelman puutteellisuuden ei tule lähtökohtaisesti olla rangaistavaa. Näissä tilanteissa toimivaltaisen viranomaisen tulee 1. lakiehdotuksen 61 §:n mukaisesi pyytää täydentämään asiakirjoja. Kuitenkin, jos asiakirja olisi tällaisista toimenpiteistä huolimatta olennaisesti ja merkittävästi puutteelli-

nen siten, että sitä ei voi pitää johtamisjärjestelmänä tai säteilysuojeluohjelmana ja tämä voisi johtaa esimerkiksi vaaralliseen toimintaan, olisi asianosainen mahdollista tuomita tämän laatimatta jättämisestä 1. lakiehdotuksen 153 § 2 momentin mukaisesti.

Professori, emeritus Olli Mäenpään lausunto

Professori Olli Mäenpään mukaan esitettävässä laissa rikosoikeudellisten rangaistusten käyttämistä pääasiallisena seuraamusmuotona ehdotettavassa laissa puoltaa se, että rangaistussäännösten kohteena olevien velvollisuuksien sisältö määräytyy pitkälti Liikenne- ja viestintäviraston määräysten mukaisesti. Liikenne- ja viestintäviraston toiminen myös määräystensä rikkomisesta määrättävistä seuraamuksista päättävänä toimijana voisi Mäenpään mukaan olla vallanjakoon liittyvistä syistä ongelmallista, jos sama viranomainen käyttäisi sekä lainsäädäntövaltaa että rankaisuvaltaa.

Kuten Mäenpää lausuu, tällaiset ongelmat vältetään liikenne- ja viestintäministeriön mukaan silloin, jos rangaistusseuraamus on yleensä ehdotetulla tavalla rikosoikeudellinen rangaistus, josta päättää riippumaton tuomioistuin.

Professori Mäenpään mukaan viime kädessä lainsäätäjän harkintavaltaa on se, millä tavoin sääntelyssä painotetaan rikosoikeudellisten ja hallinnollisten sanktioiden suhdetta ja käyttöalaa.

Liikenne- ja viestintäministeriö mukaan eduskunnan harkintavaltaan sisältyy tällöin se, millaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia seuraamusjärjestelmän muuttamisella hallinnolliseksi olisi. Näitä muutoksia on arvioitu hallituksen esityksessä ja tässä vastineessa.

Professori Mäenpää lausuu myös, että rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää rangaistavan käyttäytymisen täsmällistä määrittämistä. Laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä blankorangaistus-sääntelyyn 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.

Rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset on professori Mäenpään mukaan 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.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu, että hallituksen esityksen yksi tavoite on ollut purkaa ja uudistaa voimassa oleva blanko-sääntelymalli. Aineellisen sääntelyn sisällöstä johtuen ehdotettavat tunnusmerkistöt ovat varsin laajoja ja yksityiskohtaisia. Aineellinen sääntely sisältää kuitenkin huomattavan määrän velvoitteita ja määräyksiä, joiden noudattamisen tehosteeksi ehdotetaan sanktiointeja. Hallinnollista sanktiointia ehdotetaan niiltä osin kuin se on katsottu yhteiskunnallisesti ja oikeusturvasyistä mahdolliseksi ja järkeväksi.

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

> Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu, että 8 §:ssä säädetty luokitusvelvoite, joka perustuu kansainväliseen sopimusmääräkseen ja EU:n lainsäädäntöön, koskee kaikkia vaarallisia aineita lähettäviä henkilöitä. Vaarallisten aineiden lähettäminen ei ole pääsääntöisesti luvanvaraista toimintaa ja sen vuoksi vaarallista ainetta voi lähettää kuka tahansa. Näin ollen myös 141 §:ssä säädetyn sanktioinnin tulee olla yleinen, kaikkia henkilöitä koskeva.

Professori Mäenpää kiinnittää huomiotaan myös 1. lakiehdotuksen 161 §:ssä ehdotettavaan toimenpiteistä luopumista koskevaan sääntelyyn. Säännöksen mukaan rangaistus voidaan jättää määräämättä, jos tekijä rikkoo tämän lain nojalla määrättyä uhkasakolla tehostettua kieltoa. Ehdotettu sääntely on näiltä osin Mäenpään mukaan perusteltua poistaa laista.

> Liikenne- ja viestintäministeriö viittaa näiltä osin oikeusministeriön kohdalla 161 §:stä lausuttuun. Viittaus uhkasakkoon on perusteltua poistaa pykälästä.

Professori Mäenpää lausuu lisäksi 1. lakiehdotuksen 131 §:stä, jossa säädetään viranomaisen toimivallasta kieltää kuljetus ja määrätä vaarallinen aine purettavaksi, jos kuljetus ei täytä tämän lain vaatimuksia. Toimivaltasääntely on Mäenpään mukaan sinänsä asianmukainen, mutta lakiehdotuksen peruslähtökohdat ja viranomaismääräysten keskeinen merkitys huomioon ottaen kieltotoimivallan käyttö olisi Mäenpään mukaan 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.

> Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu, että professori Mäenpään huomio kieltotoimivallan käytön säädännäisyydestä poikkeaa oikeusministeriön laintarkastuksen näkökannasta, jonka mukaan tällaista viittausta lain nojalla annettuihin säännöksiin ja määräyksiin ei 131 §:ssä eikä muissakaan vastaavissa toimivaltasäännöksissä ole edellytetty. Ministeriö ei kuitenkaan osaa sanoa, miksi laintarkastuksen mukaan tällainen viittaus on kuitenkin tarpeen 131 §:n 1 momentissa.
>
> Oikeusministeriön ja professori Mäenpään erilaisista näkökannoista johtuen voisi liikenne- ja viestintäministeriön mukaan olla tarpeellista arvioida lakivaliokunnassa, tulisiko 118, 130, 131 ja 132 §:en kaltaisissa toimivaltasäännöksissä viitata myös näiden säännösten nojalla annettuihin säännöksiin ja määräyksiin. Lakivaliokunnan näkemys olisi tärkeä tulevaisuuden lainvalmistelun kannalta.
>
> Mikäli lakivaliokunta päättyisi edellyttämään viittausta lain nojalla annettuihin säännöksiin tai määräyksiin, tulisi esimerkiksi 131 § muuttaa kuulumaan seuraavasti:

”Liikenne- ja viestintävirastolla, poliisilla, Tullilla Rajavartiolaitoksella ja Säteilyturvakeskuksella on oikeus tehtäväalueellaan kieltää vaarallisen aineen kuljetus, jos se ei täytä tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vaatimuksia, sekä määrätä vaarallinen aine ensimmäisessä sopivassa paikassa ja tilaisuudessa purettavaksi, jollei kuljetusta voida saattaa määräysten mukaiseksi.”

Professori Kimmo Nuotion lausunto

Professori Kimmo Nuotio lausuu, että lakiehdotus on ilahduttava merkkinä siitä, että hyvällä valmistelulla voidaan saada aikaan eriytettyjä seuraamusratkaisuja, mikä osaltaan viestii siitä, että tietyt rikkomukset ja laiminlyönnit ovat toisia vakavampia. Professori Nuotio katsoo, että uudistettava laki parantaa olennaisesti sääntelyn tilaa ja voi toimia esimerkkinä myös muissa lainuudistuksissa.

Liikenne- ja viestintäministeriöllä ei ole huomautettavaa professori Nuotion lausunnosta.

Professori Sakari Melanderin lausunto

Professori Sakari Melander pitää esityksessä ehdotetun seuraamussääntelyn tavoitteita lähtökohtaisesti pitää hyväksyttävinä. Vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain rikosoikeudellisen sääntelyn täsmentämistä voidaan pitää myös rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten kannalta välttämättömänä, vaikka ehdotettu sääntely huomattavan raskasta. Aivan ongelmattomana sen sijaan professori Melanderin mukaan 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 professori Melander huomauttaa, 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.

Professori Melander huomauttaa näiltä osin, että 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.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu, että rikoslain uudistaminen vaarallisten aineiden kuljetusta koskevan lainsäädännön uudistamisen yhteydessä ei ole ollut mahdollista, koska rikoslain asianomainen sääntelykokonaisuus

on varsin laaja ja edellyttäisi erillistä oikeusministeriön johtamaa lainsäädäntöhanketta. On kuitenkin myös niin, että aineellisen lainsäädännön ja sanktiointien uudistaminen vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetussa laissa parantaisi rikoslain asianomaisten rangaistusäännösten ymmärtämistä ja soveltamista. Sanktioitu ala ja sen laajuus tulee lain soveltajalle ja lukijalle näkyväksi tällä tavalla myös rikoslain näkökulmasta.

Sekin on liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan rikoslaista puhuttaessa merkityksellistä, että rikoslaki sisältää monenlaisia blanko-rangaistussäännöksiä, joiden uudistaminen voisi olla pidemmällä aikavälillä perusteltua. Professori Melander huomautti perustuslaki- ja lakivaliokunnalle jo muun muassa rikoslain 23 luvun 1 ja 2 §:ssä säädettyjen liikenneturvallisuuden vaarantamista koskevien tunnusmerkistöjen blanko-ongelmasta tieliikennelakia muutama vuosi sitten uudistettaessa.

Professori Melander lausuu, 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.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu, että jos sanktioinnissa ei ole nimenomaisesti mainittu tekijää, sanktiota sovelletaan yleisesti kaikkiin henkilöihin. Esimerkiksi kuka tahansa voi lähettää vaarallista ainetta kuljetettavaksi, jolloin häntä velvoittavat lakiehdotuksessa lähetyksen merkitsemistä ja luokittelua koskevat velvoitteet. Kuljetuksen osapuolena toimivalla *lähettäjällä* on erityisiä laista ilmeneviä vaatimuksia. Sääntelymalli vastaa näiltä osin kansainvälisten sopimusten ja EU:n lainsäädännön mukaista sääntelymallia.

Professori Melander huomauttaa, että 1. lakiehdotuksen 141–156 §:n rangaistussäännökset muodostavat huomattavan laajan ja raskaan kokonaisuuden. Hänen mukaansa on kuitenkin 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 johtaa tilanteeseen, jossa lainsäädännön raskaus ja yksityiskohtaisuus itsessään muodostavat haasteen rikosoikeudellisen sääntelyn ennakoitavuuden näkökulmasta.

Liikenne- ja viestintäministeriö huomauttaa, että ehdotettava lainsäädäntö muodostuu neljästä eri kuljetusmuodosta ja niiden taustalla olevasta hyvin laajasta kansainvälisestä ja EU:n lainsäädännön muodostamasta kokonaisuudesta. Ehdotettavaan lakiin on sisällytetty kansainvälisten velvoitteiden ja määräysten noudattamisen kannalta välttämätön aines. Operatiivisen kuljetustoiminnan ydin sisältyisi edelleen Liikenne- ja viestintäviraston määräyksiin. Koska aineellinen sääntelyn määrä on erittäin runsas, myös sanktioidun alan laajuus muodostuu lainsäädännössä laajaksi. Tälle ei ole

liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan juurikaan vaihtoehtoa.

Liikenne- ja viestintäministeriö huomauttaa, että hallituksen esitysluonnoksen lausuntokierroksella kuljetustoimintaa harjoittavat yritykset ja järjestöt eivät pitäneet ehdotettavaa seuraamussääntelyä raskaana tai ongelmallisena. Päinvastoin ne pitivät hyvänä, että päästäisiin eroon ylimalkaisesta vaarallisten aineiden kuljetusrikkomuksesta. Ne pitivät seuraamussääntelyn yksityiskohtaisuutta tärkeänä seikkana aineellisen soveltamisen ja noudattamisen kannalta. Voimassa olevaa VAK-lakia blanko-sääntelyineen ja useita asetuksia pidetään hajanaisena ja vaikeasti hallittavana kokonaisuutena käytännön kuljetustoiminnan kannalta.

Professori Melander lausuu, että tarkoituksenmukaisempaa olisi perusteellisesti arvioida, mitkä 1. lakiehdotuksen 141–156 §:ssä tarkoitetuista teoista on aidosti syytä säätää edellä mainitut tavoitteet huomioon ottaen rangaistavaksi. Melanderin mukaan rikosoikeusjärjestelmää ei tulisi rasittaa sakonuhkaisilla sanktioinneilla perusteetta.

Liikenne- ja viestintäministeriö viitaa edellä oikeusministeriön kohdalla lausuttuun, että sanktioinnin perustuvat kansainvälisiin sopimusmääräyksiin ja EU:n lainsäädäntöön. Liikkumavaraa on näiltä osin varsin vähän, mikä on pyritty ottamaan huomioon esitystä laadittaessa. Selvää on, että oikeusjärjestystä ei tule rasittaa minkäänlaisilla sanktioinneilla perusteetta. Tähän on pyritty vaikuttamaan hallituksen esityksessä siten, että aineellisen sääntelyn määrä on minimoitu uudessa vaarallisten aineiden kuljetuksista annetussa laissa. Tällä on välitön vaikutus sanktioitavien teko- ja laiminlyöntityyppien määrään. Sääntelyn laaja-alaisuudesta johtuen sanktioitavia tekotyyppejä on kuitenkin edelleen varsin paljon.

Professori Melanderin mukaan 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.

Melander huomauttaa, 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.

Liikenne- ja viestintäministeriö mukaan ei ole välttämättä selvää, että rikoslain 47 luvun 3 § on mahdollista lukea syyksi 1. lakiehdotuksen 60 §:n nojalla. Tämän vuoksi on perusteltua, että työnantajan vastatoimien kiellon rikkomisesta säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 152 §:n 2 momentin 7 kohdassa ehdotettavalla tavalla. Rikoslain 47 luvun 3 §:n tunnusmerkistön suojelukohteita ovat muun muassa rotu, kansallisen tai etnisen alkuperä, kansalaisuus, ihonväri, kieli, sukupuoli ja uskonto. Esityksen 1. lakiehdotuksen 152 §:llä suojellaan työntekijää työnantajan vastatoimilta tilan-

teessa, jossa työntekijä tekee havaitsemansa vaaratilanteen vuoksi ilmoituksen, johon voi liittyä työnantajan toimesta lainvastaista toimintaa. Vastatoimella tarkoitettaisiin esimerkiksi jonkin etuuden epäämistä tai henkilön siirtämistä toisiin tehtäviin. Ministeriön mukaan myös raideliikennelain 174 §:n mukainen vastatoimen kielto voisi olla perusteltua sanktioida raideliikennelaissa, kuten myös ilmailulaissa ja merilaissa vastatoimien kielto on sanktioitu.

Vastatoimien kiellosta säädetään lisäksi EU:n lainsäädännön rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetussa direktiivissä ((EU) 2019/1937; ns. *Whistleblower*-direktiivi). Direktiivi täytäntöönpano on oikeusministeriössä toistaiseksi kesken. Direktiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä tulee arvioitavaksi direktiivin 23 artiklassa tarkoitettujen seuraamusten soveltaminen jäsenvaltioissa ja sen suhde nyt ehdotettavaan lainsäädäntöön.

Professori Melander huomauttaa myös esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 142 §:n 2 momentin 4 kohdasta, jonka mukaan 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.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu, että rikoslain 34 luvun 7 §:n yleisvaaran tuottamus tai 44 luvun 12 §:n varomaton käsittely edellyttävät minimissään abstraktin vaaran toteutumista. Esitettävä 1. lakiehdotuksen 142 §:n 2 momentin 4 kohta ei sitä edellytä. Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan on edelleen vahvasti perusteltua, että tupakointi ja avotulen tekeminen vaarallisia aineita käsiteltäessä on kiellettyä ja esimerkiksi säiliökuljetuksessa miehistön jäsenet eivät tupakoi ajoneuvon lähistöllä, vaikka tupakoinnin ei katsottaisi olevan omiaan aiheuttamaan kuljetukselle vaaraa. Yleisellä tupakointikiellolla, joka sekin perustuu kansainvälisiin ja EU:n lainsäädännön velvoitteisiin, voidaan sanoa olevan erityistä ennalta estävää merkitystä vaaratilanteiden välttämisessä vaarallisten aineiden kuljetuksissa kaikissa kuljetusmuodoissa.

Professori Melanderin mukaan kokonaisuutena arvioiden epäselväksi 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.

Liikenne- ja viestintäministeriö viittaa oikeusministeriön kohdalla lausuttuun kansainvälisten sopimusten ja EU:n lainsäädännön sanktiointinvelvoitteeseen kansallisessa lainsäädännössä. Ministeriön näkemyksen mukaan päällekkäisyyttä ei ehdotettavassa lainsäädännössä muuhun lainsäädäntöön ole.

Professori Melanderin mukaan on huomattava, että ehdotetussa 157 §:ssä 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).

> Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan 157 §:n 1 momenttiin tulisi sisältyä syyksiluettavuuden asteen määrittely, vaikka myös ilman sitä sanktiointi täyttäisi perustuslakivaliokunnan hallinnolliselle sanktioinnille asettamat vaatimukset. Ministeriö ehdottaa lakivaliokunnalle pykälä muuttamista seuraavasti:
>
> *" Vaarallisten aineiden tiekuljetuksessa saadaan määrätä 70 euron liikennevirhemaksu*
> *1) kuljetuksen suorittajalle, jos hän tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 17 §:n 2 momentissa säädetyn velvollisuuden pitää VAK-ADR-hyväksymistodistus kuljetusyksikössä,*
> *2) ajoneuvon kuljettajalle, jos hän tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 45 §:n 1 momentissa säädetyn ADR-ajoluvan mukana pitämistä koskevan velvollisuuden tai*
> *3) ajoneuvon miehistön jäsenelle, jos hän tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 52 §:n 3 momentissa säädetyn henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan mukana pitämistä koskevan velvollisuuden."*

Professori Melander 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 saman sisältöisesti 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.

> Liikenne- ja viestintäministeriön lausuu, että 1. lakiehdotuksen 157 §:n 5 momentin mukaan liikennevirhemaksun määräämiseen sovelletaan tieliikennelain 6 lukua. Ehdotettavassa laissa säädetään joltain osin myös ehdotettavassa laissa tarkoitetun liikennevirhemaksun määräämisestä. Kuten Melander toteaa näiltä osin, tieliikennelain 160 §:n 4 momentti ja 1. lakiehdotuksen 157 §:n 4 momentti ovat osin saman sisältöiset. On kutienkin pidettävä selvänä, että osittaisesta saman sisältöisyydestä huolimatta vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetussa laissa tarkoitettu liikennevirhemaksu määrätään ehdotettavan 1. lakiehdotuksen 157 §:n mukaan. Jos ehdotettavassa laissa ei ole sääntelyä maksun määräämisestä, maksu määrätään tieliikennelain 160 §:n mukaan. Ehdotettava lainsäädäntö ja tieliikennelain säännös eivät ole liikenne- ja viestintäministeriön mukaan ristiriidassa toisiinsa nähden eikä 157 §:n 6 momentin soveltaminen aiheuta liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan prosessuaalista tulkinta- tai soveltamisongelmaa tieliikennelain kannalta. Esimerkiksi Poliisihallitus ei ole lausunnossaan huomauttanut, että käytännön soveltamisessa olisi näiltä osin ongelmaa.

Professori Melander kiinnittää huomiotaan 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.

> Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu, että 1. lakiehdotuksen 159 §:n 3 momentin mukaan seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos menettelyä on pidettävä vähäisenä tai jos maksun määrääminen on menettelyn laatu, toistuvuus, suunnitelmallisuus ja muut olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta. Tekijälle voidaan tällöin antaa huomautus, jos siihen on aihetta. Ministeriön mukaan kohtuusperuste on siten otettu huomioon asianmukaisesti. Myöskään ei ole lainsäädäntöteknisesti tarpeen, että 1. lakiehdotuksen 157 § ja 159 § olisivat teknisesti samanlaiset, koska kyse on tyystin erilaisista hallinnollisista sanktioinneista.

Professori Melanderin mukaan saattaisi olla perusteltua, että 1. lakiehdotuksen 159 §:n 1 momentissa säädettäisiin tarkemmin siinä mainittujen viranomaisten seuraamusmaksun määräämistoimivallan jakautumisesta. Vähintään asiaa olisi Melanderin mukaan ollut syytä käsitellä tarkemmin esityksen perusteluissa.

> Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu, että kuten professori Melander toteaa, toimivallanjako virastojen välillä selviää näitä viranomaisia koskevasta aineellisista säännöksistä eli 1. lakiehdotuksen 23–28 ja 62 §:stä sekä 1. lakiehdotuksen viranomaisia ja niiden tehtäviä koskevasta 19 luvusta. Ministeriö ei pidä tarpeellisena toistaa viranomaisten tehtäviin liittyviä seikkoja seuraamussääntelyn yhteydessä. Lainsäädäntö on kokonaisuus, jota tulee myös soveltaa ja tulkita kokonaisuutena.

Professori Melanderin mukaan 1. lakiehdotuksen 159 §:ssä säädetty seuraamusmaksun suuruus ei ole erityisen korkea, mutta ei toisaalta Melanderin mukaan myöskään erityisen alhainen. Perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuun oikeusturvaan liittyvistä syistä saattaisi hänen mukaansa olla perusteltua syytä harkita, että myös 1. lakiehdotuksen 158 §:ssä tarkoitetut seuraamusmaksut määrättäisiin monijäsenisen toimielimen toimesta.

> Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että ehdotettava seuraamusmaksu ei ole korkea ottaen huomioon se liiketoiminnan laatu ja määrä, johon seuraamusmaksuja voitaisiin markkinavalvonnassa kohdistaa. Ehdotettu seuraamusmaksu voisi olla enintään 30 000 euroa, kuitenkin enintään yksi prosentti määräämisen kohteena olevan yrityksen edellisen vuoden tilikauden liikevaihdosta. Kuten hallituksen esityksen säätämisjärjestysjaksossa todetaan, perustuslakivaliokunta on pitänyt aiheellisena osoittaa suurten ja ankarien seuraamusmaksujen määrääminen kollegiaaliseen päätöksentekoon (esim. PeVL 14/2018 vp). Kyse on näiltä osin kuitenkin ollut enimmäismäärältään merkittävästi suuremmista seuraamusmaksuista kuin mitä tässä esityksessä nyt ehdotetaan. Perustuslakivaliokunnan käytännöstä ei myöskään ole osoitettavissa yksiselitteistä euromääräistä rajaa kollegiaalisen päätöksenteon vaatimukselle (ks. esim. PeVL 12/2019 vp).

Professori Melanderin mukaan 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.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu, että Säteilyturvakeskuksesta annetun asetuksen (902/1990) 6 §:n mukaan Säteilyturvakeskukselle kuuluvat asiat ratkaisee johtokunta, pääjohtaja, osastopäällikkö tai muu, jolle sellainen toimivalta on työjärjestyksessä annettu. Asiat ratkaistaan esittelystä, jollei työjärjestyksessä toisin määrätä. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan viraston työjärjestyksessä ei määrätä seuraamusmaksun määräämisestä.

Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta annetun lain (1261/2010) 4 §:n 2 momentin mukaan pääjohtaja ratkaisee Turvallisuus- ja kemikaalivirastossa ratkaistavat asiat, jollei niitä ole säädetty työjärjestyksessä määrätty muun virkamiehen ratkaistaviksi. Viraston työjärjestyksen (Tukes 5584/00.01.01/2021) 13 §:n mukaan asiat ratkaistaan Turvallisuus- ja kemikaalivirastossa esittelystä, ellei työjärjestyksessä toisin säädetä. Työjärjestyksessä ei säädetä seuraamusmaksun määräämisestä ilman esittelyä.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu lisäksi, että hallintopäätöksen tekeminen esittelystä on valtionhallinnossa hyvän hallinnon tae. Esittelymenettelyn taustalla on kuitenkin myös perustuslain 118 §:ssä säädetty hallinnon lainalaisuusperiaate, jonka mukaan jokainen virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta.

Ehdotettavat muutokset kootusti:

Hallituksen esitys	*Ehdotus*
141 §:n 1 momentin 5 kohta 5) luovuttaa kuljetettavaksi tai kuljettaa vakavaa vaaraa aiheuttavaa vaarallista ainetta ilman toimivaltaisen viranomaisen varmistusta,	141 §:n 1 momentin 5 kohta 5) luovuttaa kuljetettavaksi tai kuljettaa vakavaa vaaraa aiheuttavaa vaaralista ainetta ilman toimivaltaisen viranomaisen varmistusta<u>, luokitusta tai vahvistamista,</u>
141 §:n 3 momentti Luokitusta, merkitsemistä ja kuljetustietoja koskevien säännösten rikkomisesta on tuomittava myös sellainen lähettäjä, aluskuljetuksissa laivaaja ja lastinantaja sekä kuljetuksen suorittaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta jättää säilyttämättä 11 §:n tai sen nojalla annetun määräyksen vastaisesti kuljetustietoja sisältävät asiakirjat tai vastaavat sähköiset tiedot.	141 §:n 3 momentti Luokitusta, merkitsemistä ja kuljetustietoja koskevien säännösten rikkomisesta on tuomittava myös sellainen lähettäjä, <u>kuljetuksen suorittaja sekä</u> aluskuljetuksissa laivaaja ja lastinantaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta jättää säilyttämättä 11 §:n tai sen nojalla annetun määräyksen vastaisesti kuljetustietoja sisältävät asiakirjat tai vastaavat sähköiset tiedot.
147 § *Vaarallisten aineiden kuljetusten koulutusta koskevien säännösten rikkominen*	147 § *Vaarallisten aineiden kuljetusten koulutusta koskevien säännösten rikkominen*

Vaarallisen aineen kuljetukseen ja kuljetuksen varmistamiseen liittyviä tehtäviä hoitava, joka tahallaan tai huolimattomuudesta jättää hankkimatta 41 §:n tai 42 §:n tai sen nojalla annetun määräyksen vastaisesti tehtävän edellyttämän koulutuksen tai pätevyyden, on tuomittava vaarallisten aineiden kuljetusten koulutusta koskevien säännösten rikkomisesta sakkoon. Vaarallisten aineiden kuljetusten koulutusta koskevien säännösten rikkomisesta on tuomittava myös se, joka tahallaan tai huolimattomuudesta jättää laatimatta 43 §:n tai sen nojalla annetun määräyksen vastaisesti mainitussa pykälässä tarkoitetun ilmakuljetuksen koulutusohjelman taikka jättää hakematta mainitun pykälän vastaisesti koulutusohjelman hyväksynnän. Vaarallisten aineiden kuljetusten koulutusta koskevien säännösten rikkomisesta on tuomittava myös koulutuksen antaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo 44 §:n tai sen nojalla annetun määräyksen vastaisesti kouluttajaa koskevan velvollisuuden.	Joka tahallaan tai huolimattomuudesta jättää laatimatta 43 §:n tai sen nojalla annetun määräyksen vastaisesti mainitussa pykälässä tarkoitetun ilmakuljetuksen koulutusohjelman taikka jättää hakematta mainitun pykälän vastaisesti koulutusohjelman hyväksynnän, on tuomittava vaarallisten aineiden kuljetusten koulutusta koskevien säännösten rikkomisesta sakkoon. Vaarallisten aineiden kuljetusten koulutusta koskevien säännösten rikkomisesta on tuomittava myös koulutuksen antaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo 44 §:n tai sen nojalla annetun määräyksen vastaisesti kouluttajaa koskevan velvollisuuden.
157 §:n 1 momentti Vaarallisten aineiden tiekuljetuksessa saadaan määrätä 70 euron liikennevirhemaksu 1) kuljetuksen suorittajalle, jos hän laiminlyö 17 §:n 2 momentissa säädetyn velvollisuuden pitää VAK-ADR-hyväksymistodistus kuljetusyksikössä, 2) ajoneuvon kuljettajalle, jos hän laiminlyö 45 §:n 1 momentissa säädetyn ADR-ajoluvan mukana pitämistä koskevan velvollisuuden tai 3) ajoneuvon miehistön jäsenelle, jos hän laiminlyö 52 §:n 3 momentissa säädetyn henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan mukana pitämistä koskevan velvollisuuden.	157 §:n 1 momentti Vaarallisten aineiden tiekuljetuksessa saadaan määrätä 70 euron liikennevirhemaksu 1) kuljetuksen suorittajalle, jos hän tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 17 §:n 2 momentissa säädetyn velvollisuuden pitää VAK-ADR-hyväksymistodistus kuljetusyksikössä, 2) ajoneuvon kuljettajalle, jos hän tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 45 §:n 1 momentissa säädetyn ADR-ajoluvan mukana pitämistä koskevan velvollisuuden tai 3) ajoneuvon miehistön jäsenelle, jos hän tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 52 §:n 3 momentissa säädetyn henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan mukana pitämistä koskevan velvollisuuden.
158 § *Vaarallisten aineiden kuljetukseen käytettävän tuotteen markkinavalvonnassa määrättävä seuraamusmaksu* Vaarallisten aineiden kuljetukseen käytettävän tuotteen valmistaja, valtuutettu edustaja, maahantuoja, jälleenmyyjä, omistaja, käyttäjä sekä muu markkinoille saattaja, haltija ja käyttöönot-	158 § *Vaarallisten aineiden kuljetukseen käytettävän tuotteen markkinavalvonnassa määrättävä seuraamusmaksu* Vaarallisten aineiden kuljetukseen käytettävän tuotteen valmistaja, valtuutettu edustaja, maahantuoja, jälleenmyyjä, omistaja, käyttäjä sekä

taja voidaan määrätä maksamaan seuraamusmaksu, jos se tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 23 – 28 tai 62 §:ssä säädetyn valmistusta, käyttöä, kunnossapitoa, kunnostusta tai vaatimustenmukaisuuden varmistamista koskevan velvollisuuden. Kuljetettavan painelaitteen valmistaja, valtuutettu edustaja, maahantuoja, jälleenmyyjä, omistaja ja käyttäjä voidaan määrätä maksamaan seuraamusmaksu, jos se tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 80 tai 81 §:ssä taikka 83 – 89 §:ssä säädetyn kuljetettavan paine-laitteen valmistusta, maahantuontia, markkinoille saattamista, käyttöä tai korjaaviin toimenpiteisiin ryhtymistä koskevan velvollisuuden.	muu markkinoille saattaja, haltija ja käyttöönottaja voidaan määrätä maksamaan seuraamusmaksu, jos se tahallaan tai huolimattomuudesta 1) laiminlyö 23 §:ssä tai sen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen suunnittelua, valmistusta, varustamista, tarkastamista, testausta tai merkintää taikka pakkauksen, säiliön tai kontin käyttöä, kunnossapitoa tai kunnostusta koskevan velvollisuuden, 2) valmistaa 25 §:ssä säädetyn tai sen nojalla määrätyn vastaisesti pakkauksen, säiliön tai irtotavarakontin, 3) laiminlyö 25 tai 26 §:ssä säädetyn tai sen nojalla määrätyn asiakirjoja koskevan velvollisuuden, 4) käyttää 26 §:n säädetyn tai sen nojalla määrätyn vastaisesti pakkausta, säiliötä tai konttia, 5) laiminlyö 28 §:ssä tai sen nojalla säädetyn ilmoitusvelvollisuuden. Seuraamusmaksu voidaan määrätä myös kuljetettavan painelaitteen 1) valmistajalle tai valtuutetulle edustajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 80, 81, 82 tai 89 §:ssä säädetyn velvollisuuden, 2) maahantuojalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 83, 84 tai 89 §:ssä säädetyn velvollisuuden, 3) jälleenmyyjälle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 85, 86 tai 89 §:ssä säädetyn velvollisuuden, 4) omistajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 87 tai 89 §:ssä säädetyn velvollisuuden, 5) käyttäjälle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 88 tai 89 §:ssä säädetyn velvollisuuden.
161 § *Toimenpiteistä luopuminen* 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.	161 § *Toimenpiteistä luopuminen* 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.

Kimmo Kiiski
Liikenneneuvos