Oikeusneuvos Toni Kaarresalo 16.11.2022 H 610/22

Eduskunnan lakivaliokunnalle

EHDOTUS VAARALLISTEN AINEIDEN KULJETUSTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä HE 231/2022 vp, jolla on täydennetty aiempaa hallituksen esitystä laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 220/2021 vp). Lausuntoa on pyydetty täydentävästä hallituksen esityksestä seuraamussääntelyn osalta.

Täydentävän hallituksen esityksen mukaan vaarallisten aineiden kuljetukseen liittyvä seuraamusjärjestelmä perustuisi jatkossa hallinnollisiin sanktioihin (liikennevirhemaksu). Tässä lausunnossa tarkastellaan huomattavan yksityiskohtaisen seuraamussääntelyn perusteita eräiden sellaisten kysymysten osalta, joilla voidaan arvioida olevan erityistä merkitystä säätelyn käytännön soveltamisessa.

1 Seuraamusvastuun syntyminen ja kohdistaminen

Ehdotetun sääntelyn myötä hallinnollista sanktiota käytettäisiin seuraamuksena varsin suuressa määrässä tekoja tai laiminlyöntejä, joilta edellytetään tahallisuutta tai huolimattomuutta. Erityisesti tahallisuuden arvioinnin myötä seuraamusten määräämisessä tulisi ratkaistavaksi kysymyksiä, joita ei tavanomaisesti ole arvioitu hallinto-oikeudellisesti vaan osana luonnolliselle henkilölle määrättävää rikosoikeudellista rangaistusta koskevaa harkintaa.

Nykyisin vaarallisten aineiden kuljetusrikkomukset on sanktioitu rikosoikeudellisin seuraamuksin. Täydentävästä hallituksen esityksestä on pääteltävissä, että oikeushenkilön rangaistusvastuu ei nykyisin tule kysymykseen (HE 231/2022 vp, s. 10). Ehdotettu hallinnollinen sanktio voidaan sen sijaan kohdistaa sekä luonnolliseen henkilöön että oikeushenkilöön.

Täydentävästä hallituksen esityksestä ei välity vaikutelmaa siitä, että edellä todetut lähtökohdat olisi kaikin osin otettu seuraamussääntelyssä asianmukaisesti huomioon. Ehdotetun sääntelyn perusteella epäselvyyttä voi aiheutua ainakin sen suhteen, miten tahallisuutta tai huolimattomuutta tulee oikeushenkilöiden osalta arvioida ja miten seuraamusvastuu tulee eri tilanteissa kohdistaa.

Esimerkiksi vaarallisten aineiden kuljetusta koskevan lakiehdotuksen 141 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan liikennevirhemaksu voidaan määrätä sille, joka tahallaan tai huolimattomuudesta ”luovuttaa kuljetettavaksi tai kuljettaa vaarallista ainetta 12 §:n (kuljetustapa) tai sen nojalla annetun määräyksen vastaisesti”. Säännöksen perustelujen mukaan liikennevirhemaksu voitaisiin määrätä ”kenelle tahansa” viitattuja säännöksiä tai määräyksiä rikkovalle (HE 231/2022 vp,

Korkeimman hallinto-oikeuden henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla www.kho.fi
Uppgifter gällande behandlingen av personuppgifter i högsta förvaltningsdomstolen och dataskydd finns tillgängliga på www.hfd.fi

s. 19). Säännöksen perusteella seuraamusta määrättäessä epäselvältä vaikuttavat muun ohella seuraavat seikat:

- Voidaanko säännöksen rikkomisen johdosta määrätä seuraamus saman teon perusteella vaarallisia aineita kuljettaneelle kuorma-autonkuljettajalle; kuorma-auton lastaamisesta huolehtineelle henkilölle; työnjohtajalle, jonka ohjeiden mukaisesti kuljetus tai lastaus on toteutettu; kuljetusyhtiön johtohenkilöille; kuljetusyhtiölle (oikeushenkilönä); kuljetusyhtiössä määräysvaltaa käyttäville henkilöille; tavaran lähettäjälle; sekä mahdollisesti vielä jollekin muulle taholle?
- Onko seuraamusta määrättäessä aina tutkittava, liittyykö tekoon seuraamusvastuun synnyttävää tahallisuutta tai huolimattomuutta kaikkien edellä mainittujen tahojen osalta?
- Vai voidaanko yhdessä tapauksessa seuraamus kohdistaa vain lastin kuljettajaan ja toisessa tapauksessa vain kuljetusyhtiöön, ja jos näin on, millä perusteella seuraamuksen kohde tulee valita?
- Miten oikeushenkilön tahallisuutta tai huolimattomuutta on tarkoitus arvioida?

Edellä todettu on vain yksittäistä säännöstä koskeva esimerkki. Vastaavia huomautuksia voidaan kuitenkin esittää muidenkin ehdotettujen sanktiointien osalta.

Hallinnollisia sanktioita koskevan sääntelyn tulee olla selkeää ja johdonmukaista. Erityisesti seuraamusvastuun syntymisen edellytyksiä ja seuraamusvastuun kohdistumisen periaatteita vaikuttaisi olevan tarpeellista täsmentää. Esitykseen liittyviä seikkoja on käsitelty yksityiskohtaisemmin korkeimman hallinto-oikeuden HE-luonnoksesta antamassa lausunnossa 8.8.2022.

2 Maksun määräämisessä noudatettava menettely

Ehdotetun sääntelyn lähtökohtana on, että liikennevirhemaksun määräämiseen sovelletaan hallintolakia. Hallintolaista poikkeavia säännöksiä esimerkiksi asianosaisen kuulemisesta tai päätösten tiedoksiannosta ei ole ehdotettu säädettävän.

Edellä todettu lähtökohta on perusteltu. Ainakaan maksujen määräämistä ei tule järjestää samalla tavalla kuin tieliikennelaissa on ajoneuvokohtaisten liikennevirhemaksujen osalta säädetty. Nämä liikennevirhemaksut, joita määrättäessä asianosaista ei lähtökohtaisesti kuulla ja jotka annetaan tiedoksi tavallisina tiedoksiantoina, ovat aiheuttaneet käytännössä huomattavia oikeusturvaongelmia. Näitä myös korkein hallinto-oikeus on joutunut lukuisissa asioissa korjaamaan ylimääräisen muutoksenhaun keinoin.

3 Vaikutukset tuomioistuimiin

Seuraamusjärjestelmän uudistamisen vaikutusta hallintotuomioistuinten työmääriin on esitettyjen tietojen perusteella vaikea arvioida. Täydentävän hallituksen esityksen mukaan vaikutukset jäävät tuomioistuinten osalta vain yksittäisiin asioihin vuodessa (HE 231/2022 vp, s. 8). Tämän arvion tarkat perusteet jäävät avoimiksi, samoin kuin se, onko arviossa otettu huomioon esimerkiksi seuraamusvastuun laajentuminen oikeushenkilöihin tai jo alkuperäiseen hallituksen esitykseen sisältynyt ehdotus eräiden tuotteiden markkinavalvontaa koskevasta seuraamusjärjestelmästä.

Ehdotetun sääntelyn vaikutusten arviointi vaikutta tuomioistuinten osalta varsin pintapuoliselta. Tätä vaikutelmaa on omiaan korostamaan se, että esimerkiksi Liikenne- ja viestintäviraston osalta esityksen vaikutuksia on arvioitu osin yksittäisten tehtävien ja henkilötyövuosien kymmenesosien tarkkuudella (HE 220/2021 vp, s. 42–46).