16.11.2022

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Liikenne- ja viestintäministeriön nimeämänä asiantuntijana lausun eduskunnan lakivaliokunnalle otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä seuraavaa:

Tausta

Käsillä on hallituksen esitys, jossa ehdotetaan täydennettäväksi hallituksen esitystä vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi uudistamalla lakiehdotuksen seuraamussääntely. Samalla ehdotetaan joitakin muutoksia, joissa on ilmennyt korjaamisen tai täydentämisen tarve alkuperäisen hallituksen esityksen (HE 220/2021 vp) eduskuntakäsittelyn aikana.

Alkuperäinen hallituksen esitys annettiin eduskunnalle noin vuosi sitten. Esityksessä ehdotettiin säädettäväksi uusi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettu laki. Samalla voimassa oleva vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettu laki kumottaisiin ja 20 esitettävään lakiin liittyvää lakia muutettaisiin. Kyse on mittavasta ja pitkäkestoisesta lainsäädännön kokonaisuudistuksesta, joka palvelee laaja-alaisesti Suomen teollisuutta ja kuluttajia.

Voimassa olevan VAK-lain voimaantulosta on kulunut lähes 30 vuotta. Kuluneiden vuosien aikana VAK-kuljetusten sekä operatiivinen että oikeudellinen toimintaympäristö on muuttunut kaikissa liikennemuodoissa. Vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettuun lakiin ja sen nojalla annettuihin asetuksiin on tehty lukuisia muutoksia. Näiden muutosten runsas määrä on johtanut siihen, että lain rakenne ja systematiikka ei ole säilynyt johdonmukaisena. Laki ei enää vastaa parhaalla mahdollisella tavalla muuttuneisiin vaatimuksiin. Vaarallisten aineiden kuljettamista koskeva lainsäädäntö edellyttää ajantasaistamista ja rakenteellista päivittämistä.

Seuraamusjärjestelmän uudistaminen

Alkuperäisessä hallituksen esityksessä ei ehdotettu seuraamusjärjestelmän uudistamista kokonaisuudessaan. Tämän vuoksi alkuperäiseen hallituksen esitykseen ei sisälly rangaistavan käyttäytymisen alan tai rangaistussääntelyn kokonaisvaltaista uudelleen arvioimista. Tätä pidettiin puutteena alkuperäistä hallituksen esitystä viime vuonna eduskunnassa käsiteltäessä. Ongelmalliseksi todettiin alkuperäisen hallituksen esitykseen ehdotettavien rikosoikeudellisten rikkomussäännösten hyväksyttävyys ja oikeasuhtai-

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

suus, rikosoikeudellisen sääntelyn aineellisen alan kattavuus sekä ehdotettavan rangaistussääntelyn ja rikoslain säännösten suhde ehdotettuihin hallinnollisiin seuraamusmaksuihin.

Tämän vuoksi liikenne- ja viestintäministeriö päätyi valmistelemaan alkuperäistä hallituksen esitystä täydentävän esityksen ja uudistamaan kokonaisuudessaan vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain seuraamuksia koskevan sääntelyn. Uudet rikkomussäännökset on tässä hallituksen esityksessä perusteltu kattavasti ja ne ovat tarkkarajaiset ja täsmälliset kansallinen liikkumavara huomioon ottaen. Uusi ehdotettava hallinnollinen sanktiointisääntely on jatkumoa muualla liikenteen lainsäädännössä käytössä jo olevalle hallinnolliselle sanktiointisäänteylylle.

Rikoslain 44 luvun 13 §:n vaarallisten aineiden kuljetusrikoksen tunnusmerkistöön ei ehdoteta täydentävässäkään esityksessä muutoksia ja se jäisi rikoslaissa ennalleen. Samoin ympäristön turmelemisesta vaarallisia aineita kuljetettaessa olisi edelleen kriminalisoitu rikoslain 48 luvun 1–4 §:ssä.

Hallinnollinen sanktiointi

Ehdotettava seuraamusjärjestelmän uudistaminen vaarallisten aineiden kuljetuksista annetussa laissa tarkoittaisi sitä, että vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetussa laissa luovuttaisiin rikosoikeuden käyttämisestä. Niiden sijaan kontrollin keinoiksi tulisi hallinnolliset sanktiomaksut, liikennevirhemaksu ja seuraamusmaksu. Näistä rikkomuksista säädettäisiin lain 23 luvussa.

Liikennevirhemaksua, jonka suuruus olisi luonnolliselle henkilölle enintään 500 euroa ja oikeushenkilölle enintään 1000 euroa, käytettäisiin laissa säädettyjen vähäisimpien vaarallisten aineiden kuljetuksissa havaittujen rikkomusten sanktioina. Sen määräisi poliisi, Tulli tai Rajavartiolaitos toimialoillaan. Poliisi määrittelisi rikkomusten rahamäärät valvontaohjeistossaan yhdessä muiden valvontaviranomaisten kanssa. Jos samalla kertaa määrättäisiin kahdesta tai useammasta vaarallisen aineen kuljetusrikkomuksesta liikennevirhemaksu, virhemaksua korotettaisiin luonnolliselle henkilölle 100 eurolla ja oikeushenkilölle 200 eurolla siitä rikkomuksesta, josta on säädetty ankarin liikennevirhemaksu. Korotus olisi kertaluonteinen eikä siihen vaikuttaisi todettujen rikkomusten lukumäärä.

Hallinnollisella seuraamusmaksulla olisi sanktioitu jo alkuperäisessä hallituksen esityksessä ehdotettavalla tavalla pakkausten, säiliöiden ja irtotavarakonttien markkinoille saattamista tai niiden omistamista tai käyttämistä koskevien velvollisuuksien noudattamatta jättäminen. Alkuperäisen hallituksen esityksen seuraamusmaksua koskevaa tunnusmerkistöä on täsmennetty ja säännöskohtaisia perusteluja täydennetty täydentävässä esityksessä. Seuraamusmaksun rahamäärän maksimi on myös täydentävässä esityksessä luonnolliselle henkilölle 3000 euroa ja oikeushenkilölle 30 000 euroa, jolloin rahamäärät vastaavat markkinavalvonnassa käytössä olevia rahamääriä.

Ehdotettavien muutosten vaikutukset

Täydentävää esitystä valmisteltaessa on arvioitu, että seuraamusjärjestelmän muutoksella olisi vain vähän vaikutuksia nykytilanteeseen verrattuna. Päiväsakkorangaistus on määrätty viime vuosina vaarallisten aineiden kuljetusrikkomuksista noin 200-300 kertaa. Koska sanktiomaksut korvaisivat sakkorangaistukset, on arvioitu, että määrättävien sanktiomaksujen lukumäärä olisi tällä tasolla myös tulevaisuudessa.

Vaarallisten aineiden kuljetusrikkomuksia ei käsiteltäisi enää yleisissä tuomioistuimissa eikä syyttäjällä olisi enää roolia rikkomusten käsittelyssä. Tämä vähentäisi yleisten tuomioistuin ja syyttäjän työmäärää. Vaikutukset olisivat kuitenkin vähäisiä, koska sekä yleiset tuomioistuimet että syyttäjä ovat käsitelleet vuosittain vain yksittäisiä kuljetusrikkomusasioita.

Liikennevirhemaksun ottaminen käyttöön vaarallisten aineiden kuljetusten valvonnassa toisi uusia liikennevirhemaksuasioita poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen käsiteltäväksi. Sanktiojärjestelmän uudistus ei kuitenkaan vaikuttaisi merkittävästi poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen toimintaan, koska viranomaisilla on jo kokemusta liikennevirhemaksujen käsittelystä. Viranomaiset käsittelevät nykyisin tieliikennelain liikennerikkomuksia, vesiliikennelain vesiliikennerikkomuksia ja muissa laeissa säädettyjä hallinnollisia rikkomuksia liikennevirhemaksulla.

Poliisilla, Tullilla ja Rajavartiolaitoksella on käytössään tietojärjestelmä liikennevirhemaksu-asioiden hallinnoimista varten. Poliisi on kehittänyt omaa ja muiden liikenteenvalvojien käyttöön liikennevirhemaksuasioiden käsittelyjärjestelmän, jolla ne ovat käsitelleet liikennevirhemaksuoista 1.6.2020 lähtien. Ehdotettavat sanktiojärjestelmän muutokset edellyttäisivät uusien asiaryhmien ja rikkomuskohtien lisäämistä järjestelmään, jotta vaarallisten aineiden kuljetusta koskevia rikkomuksia on mahdollista käsitellä.

Liikennevirhemaksu laajenisi myös rautatie-, alus- ja ilmaliikenteessä käytettäväksi. Asiamäärissä ei kuitenkaan näissä liikennemuodoissa arvioida tapahtuvan kasvua. Rikkomusasioita käsitellään näissä liikennemuodoissa hyvin harvoin.

Poliisihallituksen mukaan uudistus edellyttäisi poliisin tietojärjestelmän kehittämistä. Poliisihallitus on arvioinut kertaluonteisiksi tietojärjestelmäkustannuksiksi vuosille 2023 ja 2024 yhteensä 346 000 euroa. Määrärahaa esitetään vuoden 2023 täydentävään talousarvioon Poliisitoimen toimintamenomomentille 26.10.01.

Sanktiojärjestelmän uudistuksella olisi vaikutusta Oikeusrekisterikeskuksen toiminnan kannalta. Alkuperäisessä hallituksen esityksessä on arvioitu, että esityksen ehdotettavien seuraamusmaksujen täytäntöönpanotavasta riippumatta jokainen uusi seuraamusmaksu lisää viraston henkilötyön tarvetta. Nyt ehdotettava liikennevirhemaksu voisi myös lisätä Oikeusrekisterikeskuksen työmäärää, vaikka se panee täytäntöön liikennevirhemaksua ja seuraamusmaksua koskevia päätöksiä jo muun lainsäädännön nojalla. Oikeusrekisterikeskuksen mukaan uusien hallinnollisten sanktiomaksujen täytäntöönpanotehtävien lisääntyessä sen lisähenkilötyön tarvetta on tarpeen arvioida pidemmällä aikajaksolla viraston tulosohjausmenettelyssä.

Liikennevirhemaksua ja seuraamusmaksua koskeva päätös määrättäisiin luonnolliselle tai oikeushenkilölle hallintomenettelyssä. Hallintomenettely on pääosin kirjallista menettelyä. Asioiden käsittelyn joustavuus ja mahdollinen käsittelyn nopeutuminen hallinnollisesti meneteltäessä voisivat parantaa asianosaisten oikeusturvaa. Oikaisuvaatimuksen ja valituksen tekeminen tapahtuu tällöin käytännössä sähköisesti, mikä helpottaa oikaisuvaatimuksen ja valituksen tekemistä. Hallintoasiassa on myös suullinen käsittely mahdollinen. Ehdotettavia sanktiomaksuja koskevan päätöksen saattaminen hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi olisi kuitenkin maksullista.

Seuraamusjärjestelmän muutoksella eli sakon muuttuessa hallinnolliseksi maksuksi ei arvioida olevan vaikutusta lain velvoitteiden noudattamisen kannalta. Tärkeää on se, että kuljetustoimintaan kohdistuvaa valvontaa kehitetään ja velvollisuuksien laiminlyön-

teihin puututaan. Muut keinot kuin sakottaminen tai maksujen määrääminen tulevat jatkossakin olemaan ensisijaisia keinoja vaarallisten aineiden kuljetusturvallisuuden ylläpitämisessä Suomessa. Hyvällä turvallisuuskulttuurilla yrityksissä on tällöin keskeisin merkitys.

Uudistuva seuraamusjärjestelmä tarkoittaisi myös sitä, että pykälien määrä vähenisi 16:lla alkuperäiseen hallituksen esitykseen verrattuna. Tämä voisi tarkoittaa ehdotettavan uuden lain parempaa hallittavuutta.

Lopuksi

Täydentävä hallituksen esitys on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä oikeusministeriötä. viranomaisia ja yrityksiä kuullen. Täydentävä hallituksen esitys oli laajalla lausuntokierroksella viime kesänä. Vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettu laki ja siihen liittyvät lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2023 aikana.

Kimmo Kiiski
Lainsäädäntöjohtaja