Olli Mäenpää
18.11.2022

Lakivaliokunnalle

**Hallituksen esitys laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 220/2021 vp) täydentämisestä (HE 231/2022 vp)**

***Hallinnollisten rangaistusseuraamusten ensisijaisuus***

Täydentävän hallituksen esityksen keskeisenä sisältönä on kokonaisuudistus, joka kohdistuu 1. lakiehdotuksen seuraamuksia koskevaan 23 lukuun. Tarkoituksena on, että ensisijaisena seuraamuksena vaarallisten aineiden kuljetusta koskevien säännösten rikkomisesta olisi rikosoikeudellisen rangaistuksen sijasta hallinnollinen rangaistusseuraamus, liikennevirhemaksu. Lisäksi säädettäisiin alkuperäisen hallituksen esityksen mukaisesti markkinavalvonnan seuraamusmaksusta.

Täydentävään lakiehdotukseen sisältyvän sääntelyn lähtökohtaa on paikallaan arvioida yleisesti rikosoikeudellisten ja hallinnollisten rangaistusseuraamusten käyttöalaa määrittelevien yleisten sääntelyperiaatteiden kannalta (ks. näistä ohjeellisista arviointiperusteista Lainkirjoittajan opas, Oikeusministeriö, luku 12.10). Näiden periaatteiden mukaan hallinnolliset rangaistusseuraamukset soveltuvat etenkin tilanteisiin, joissa on kyse yksinkertaisesti toteennäytettävistä alakohtaisen lainsäädännön rikkomuksista. Hallinnollisen rangaistusseuraamuksen käyttöönottoa saattaa olla perusteltua harkita myös silloin, kun sanktioinnin kohteena ovat tyypillisesti oikeushenkilön tekemät rikkomukset, jotka liittyvät mm. elinkeinotoiminnassa noudatettavien säännösten valvontaan.

Yleiset sääntelyperiaatteet huomioon ottaen lakiehdotukseen sisältyvien rangaistusseuraamusten painopisteen on perusteltua olla ehdotetulla tavalla ensisijaisesti hallinnollisissa rangaistusseuraamuksissa. Täydentävään lakiehdotukseen sisältyvä seuraamusmaksuja koskeva sääntely täyttää nämä kriteerit. Lisäksi voidaan arvioida, että ehdotetut taloudelliset hallinnolliset sanktiot kohdistuvat toimivalla tavalla kuljetusalan liiketoimintalogiikkaan.

Rikosoikeudellisen järjestelmän keinoin toteutettu rangaistavaksi säätäminen on viimesijaista ja sen tulee kohdistua vain moitittavimpina pidettyihin tekoihin. Tältä kannalta on perusteltua, että rikoslain 44 luvun 13 §:n vaarallisten aineiden kuljetusrikoksen tunnusmerkistö jäisi rikoslaissa ennalleen. Samoin ympäristön turmelemisesta vaarallisia aineita kuljetettaessa olisi edelleen kriminalisoitu rikoslain 48 luvun 1–4 §:ssä.

***Seuraamusmaksuja koskeva sääntely***

Täydentävän 1. lakiehdotuksen 141 § sääntelee vaarallisten aineiden kuljetusrikkomuksesta määrättävää liikennevirhemaksua, ja 142 §:ssä säädettäisiin markkinavalvonnassa käytettävästä seuraamusmaksusta. Nämä hallinnollisia rangaistusseuraamuksia koskevat sääntelyt ovat johdonmukaisia suhteessa vastaaviin seuraamusmaksuja koskeviin sääntelyihin voimassa olevassa lainsäädännössä. Liikennevirhemaksua koskeva sääntely vertautuu tieliikennelaissa säädettyyn vastaavaan seuraamukseen, joka on säädetty laki- ja perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. myös LaVL 9/2018 vp, PeVL 9/2018 vp). Seuraamusmaksua koskeva sääntely puolestaan vastaisi perusteiltaan ja määrältään ajoneuvolaissa (82/2021) säädettyä ajoneuvojen markkinavalvonnassa käytössä olevaa mallia. Lakiehdotuksen 141-142 §:n mukaista seuraamusmaksujen perusteiden sääntelyä voidaan pitää tarkkarajaisena ja täsmällisenä.

Liikennevirhemaksun ja seuraamusmaksun määräämistä ja suuruutta säänneltäisiin erikseen 143 §:ssä. Näiden seuraamusmaksujen määräämiseen toimivaltainen hallintoviranomainen määräytyisi yksiselitteisesti 1 momentin mukaan. Liikenne- ja viestintäministeriöllä ei olisi rangaistusseuraamuksen määräämistoimivaltaa, mitä voidaan pitää perusteltuna ministeriön asema ja vaarallisiin kuljetuksiin kohdistuva määräystenantovaltuudet huomioon ottaen.

Seuraamusmaksujen määrää koskevassa sääntelyssä 2-4 momentissa on otettu huomioon suhteellisuusperiaatteen vaatimukset. Seuraamusmaksujen enimmäismääriä (3.000/30.000 euroa) ei voida pitää erityisen ankarina rangaistusseuraamuksina, kun otetaan huomioon vaarallisten aineiden kuljetuksesta aiheutuvat merkittävät riskit keskeisille oikeushyville ja toisaalta sääntöjen rikkomisesta mahdollisesti saatavat taloudelliset hyödyt. Ehdotetulle sääntelyratkaisulle on kuitenkin esitetty hyväksyttävät perustelut, jotka perustuvat sanktiovarmuuden ja -välittömyyden korostamiseen lisäämällä tehokasta valvontaa ja kiinnijäämisriskiä (s. 12).

Enimmäismäärältään verraten lievän seuraamusmaksusääntelyn tehokkuutta ja varoittavuutta olisi joka tapauksessa välttämätöntä seurata lain noudattamiseen kohdistuvasta valvonnasta saatavien tietojen perusteella. Mikäli siihen ilmenee aiheellisia perusteita, seuraamusmaksujen määrää koskevia säännöksiä tulisi myös muuttaa.

Oikeusturvan vaatimusten kannalta on merkitystä sillä, että hallinnolliset sanktiot eivät saa menettelyn puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (ks. PeVL 12/2019 vp viitteineen). Ehdotetut seuraamusmaksut määrättäisiin hallintolain mukaisessa menettelyssä, joka perustuu viranomaiselle ensisijaisesti kuuluvaan vastuuseen esittää riittävä selvitys päätettävän seuraamuksen perusteista. Tätä voidaan pitää asianmukaisena myös hallinnollisten rangaistuseuraamusten määräämisessä yleensä sovellettavan syyttömyysolettaman kannalta.

Oikeasuhtaisuuden toteuttamiseksi huomioon otettavia hallinnollisen rangaistusseuraamuksen arviointiperusteita ovat perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan etenkin rikkomuksen laatu, laajuus, vakavuus ja kestoaikaa sekä rikkomuksella saavutettua hyöty ja rikkomukseen syyllistyneen mahdolliset toimet vahingon lieventämiseksi tai korjaamiseksi (PeVL 46/2021 vp, 18 kohta). Näiden perusteiden kannalta on merkitystä sillä, että 5 momentin mukaan moitittavan menettelyn laatu, laajuus, vahingollisuus, kestoaika ja toistuvuus olisi otettava huomioon seuraamusmaksujen suuruutta arvioitaessa. Seuraamusmaksuja ei määrättäisi, jos menettelyä olisi pidettävä vähäisenä tai jos maksun määrääminen oli menettelyn laatu, toistuvuus, suunnitelmallisuus ja muut olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta. Lisäksi seuraamusmaksu voitaisiin ehdotuksen mukaan määrätä sille, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo laissa erikseen määriteltyjä säännöksien mukaisia velvoitteita. Tämä merkitsee, että myös syyksiluettavuuden asteelle voidaan siten antaa merkitystä seuraamusmaksun määrää koskevassa kokonaisarviossa.

Seuraamusmaksujen määräämistä ja siinä käytettävää harkintavaltaa koskeva sääntely täyttää nämä monipuoliset kriteerit huomioon ottaen oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Lisäksi viranomaisen on seuraamusmaksua määrätessään noudatettava hallintolain 6 §:ssä säädettyjä hallinnon oikeusperiaatteita. Ne edellyttävät oikeasuhtaisuuden lisäksi tasapuolisuutta ja puolueettomuutta sekä lain tarkoituksen ja oikeutettujen odotusten huomioon ottamista. Hallinnon oikeusperiaatteiden noudattaminen ohjaa osaltaan harkintavallan käyttämistä ja estää sen väärinkäytön.

Hallinnollisia rangaistusseuraamuksia koskeva sääntely on merkityksellistä myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa määritellyn kaksoisrangaistavuuden kiellon (ne bis in idem -kielto) kannalta. Kaksoisrangaistavuuden kieltoa koskevat rajoitukset käyvät asianmukaisesti ilmi 6 momentista.

Seuraamusmaksut vanhenisivat 144 §:n 3 momentin mukaan viiden vuoden kuluttua lainvoiman saaneen ratkaisun antamisesta. Säännöksestä ei käy ilmi, mitä ratkaisua siinä tarkoitetaan. Muutenkin vanhentumista koskeva säännös olisi perusteltua muotoilla selkeämmin. Säännöksestä tulisi esimerkiksi käydä ilmi, että seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos on kulunut yli viisi vuotta siitä, kun rikkomus tai laiminlyönti on tapahtunut. Jos rikkomus tai laiminlyönti on ollut luonteeltaan jatkuvaa, viiden vuoden määräaika lasketaan siitä, kun rikkomus tai laiminlyönti on päättynyt.