Lakivaliokunnalle

Asia: HE 231/2022 vp (täydentää HE:tä 220/2021 vp), vaarallisten aineiden kuljetusta koskeva sääntely

Olen arvioinut asiaa jo 26.11.2021 päivätyssä lausunnossani. Vaarallisten aineiden kuljetusta koskeva sääntely muodostaa huomattavan haastavan sääntelykokonaisuuden, eikä tehtävää ainakaan helpota se, että asiaan liittyviä kansainvälisiä velvoitteita tulee hyvin monista lähteistä. Uudistuksen tavoitteet ovat tärkeitä, sillä keskeiset velvoitteita määrittävät normit nostetaan uudistuksella lain tasolle.

Tunnistin aihealueen sääntelyyn liittyvät haasteet jo edellisessä lausunnossani, ja siihen liittyen pidin esitettyä sääntelyä kuitenkin askeleena eteenpäin ja tässä mielessä hyväksyttävänä, vaikka rangaistavan alasta olisi tullut edelleen huomattavan laaja, mikä olisi myös säilyttänyt osin sääntelyn blanko-luonnetta. Alkuperäinen HE ei sisältänyt kokonaisvaltaista arviota rangaistavan alasta, mitä toki voi pitää puutteena. Voinee sanoa, että päähuomio oli kohdistettu muihin kohtiin.

Aiemman HE:n mukaan RL 44 lukuun sisältyvää rangaistussäännöstä ei olisi muutettu, mutta sen sijaan osa VAK-lain tilanteista olisi tullut rikosoikeudellisen rangaistusjärjestelmän piiriin, kun taas osa olisi ollut puhtaasti hallinnollisen seuraamusmaksun piirissä.

Ilmeisesti valiokuntakäsittelyssä muiden asiantuntijoiden taholta esitetty on johtanut siihen, että hallituksen esitystä on täydennetty siten, että juuri tämä kysymys on nyt ratkaistu toisella tavalla. VAK-lain piirissä olevat sakonuhkaiset rangaistussäännökset on poistettu, ja nekin on korvattu rikkomussäännöksille, joihin sovelletaan hallinnollista seuraamusmaksua. Tietty porrastus lakiin edelleen tulisi, koska vähäisimmät lainrikkomukset sanktioitaisiin kiinteämääräisellä liikennevirhemaksulla, kun taas ne, jotka alkuperäisessä esityksessä olisivat olleet sakonuhkaisia,

nyttemmin tulisivat suuruudeltaan määrällistä harkintaa edellyttäviksi ja selvästi summaltaan korkeammiksi.

Kysymys on nyt tietysti siitä, onko suurella vaivalla laadittu uusi esitys kovinkaan paljon parempi kuin se, josta on luovuttu, ja miten siihen olisi suhtauduttava. Näyttää siltä, että kokonaisvaltaista rangaistavan alan tarkastelua ei ole nytkään tehty, vaan on yksinkertaisesti päädytty luopumaan rangaistussäännösten käytöstä esitetyssä laissa. Rikosoikeudelliselta kannalta tämä ei sinänsä ole ongelma, koska ultima ratio -periaatteen vuoksi juuri näin tulisi ollakin: jos hallinnollinen seuraamusjärjestelmä on riittävä, sitä tulisi käyttää.

Rikosprosessin etuna on se, että rangaistus määrätään rikosprosessissa, ja esimerkiksi rangaistuksen määräämistä ohjaavat periaatteet on rikoslakiin kirjattu ja ne vakiintuvat oikeuskäytännössä.

Hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttöalan laajentaminen näissä tilanteissa siirtää valitusasian käsittelyn hallintotuomioistuimeen. Rikosprosessissa oikeusturvatakeet ovat eri syistä paremmat. Ehdotetuissa säännöissä seuraamusmaksun määrääminen on sidottu tahallisuus- ja huolimattomuusarvioihin, joissa hallintotuomioistuimet eivät liene omimmillaan.

Liikenneministeriössä valmisteltu täydennetty esitys nostaa esille oikeastaan sen kysymyksen, että tarvittaisiin hallinnollisten seuraamusten käyttöön samantyyppiset lainsäädännön käyttöperiaatteet kuin mitä rikosoikeudellisissa seuraamuksissa kriminalisointiperiaatteet jo edustavat. On jossain määrin ongelmallista, jos laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimukseen liittyvät seikat estävät sakonuhkaisen rangaistussäännöksen säätämisen, mutta tuntuva hallinnollinen seuraamusmaksu olisi kuitenkin vastaavassa tilanteessa perustuslain näkökulmasta tyydyttävä. Näkisin, että kansalaisen oikeusturvan näkökulmasta myös uhka tuntuvasta hallinnollisesta seuraamusmaksusta vaatii samankaltaista ennakoitavuutta, ja oikeusturvan tarvetta lisää se, että asia päätyy valistusasteena hallintotuomioistuimeen.

Näihin huoliin on esityksessä otettu kuitenkin varsin yksityiskohtaisesti kantaa. Perustuslakivaliokunta on käytännössä ainakin jossain määrin kehittänyt suuntaviivoja sen suhteen, millainen hallinnollisen seuraamusmaksun järjestelmä on hyväksyttävä.

Täydennetyssä HE:ssa (s. 9) esitetään kuitenkin varsin vakuuttavia perusteluita nyt omaksutulle perusratkaisulle. Suomen rikosoikeudessa on rikoslain ulkopuoliseen lainsäädäntöön pitkän ajan kuluessa muodostunut runsaasti sakonuhkaisia rangaistussäännöksiä, jotka usein vielä edustavat blankotekniikkaa. On eduksi, että nyt käsillä olevalla uudistuksella voidaan puuttua tähän ongelmaan ja välttää vastaavan kehityksen jatkuminen.

Vaarallisten aineiden kuljetuksessa on usein kysymys yritysmuotoisesta toiminnasta. Suomen rikosoikeudessa ei ole edes periaatteessa mahdollista kohdentaa rikosvastuuta yritystoimijaan, jonka vastuulla vaarojentorjunta kuitenkin on, koska kyse on rikoslain ulkopuolisesta sääntelystä. Hallinnollisen seuraamuksen määräämisessä vastaavaa ongelmaa ei ole, joten näin vältetään se ongelma, että seuraamus joudutaan kohdistamaan ainoastaan luonnolliseen henkilöön.

Hallinnollisten seuraamusten käytön puolesta puhuu myös se, että laissa säädettyjen velvoitteiden rikkomisen toteennäyttäminen on suhteellisen yksinkertaista. Toisin olisi, jos jutut olisivat näytöllisesti haastavia, jolloin käytännössä esitutkinta on ainoa todellinen keino selvittää, mitä on tapahtunut ja kuka on oikea vastuutaho.

Ehkä vähäisenä lisäseikkana hallinnollisten seuraamusten käytön suhteen on sekin, että tieliikenteessä suhteellisen vastikään toteutettu mittava painopisteen siirto liikennevirhemaksun suuntaan on ilmeisestikin ollut onnistunut muutos, eikä ole tietoa siitä, että tällainen muutos olisi heijastunut heikentävästi liikenneturvallisuuteen.

Voinee myös lähteä siitä, että koko sektori, joka meillä operoi vaarallisten aineiden kuljetuksissa, lienee varsin erityisen osaamisen aluetta, ja että toimintakulttuuri lienee jo muotoutunut vastuullisuutta korostavaksi. Kyse ei siten on suuren yleisön harjoittamasta toiminnasta, vaan erikoistuneesta kuljetusliiketoiminnasta.

Katson, ettei minun ole enää tarpeen esittää yksityiskohtaisia huomautuksia esitettyihin säännöksiin.

On hyvä, että liikennevirhemaksun ja seuraamusmaksun määräämisestä ja suuruudesta on selkeä pykälä. Pidän esitettyjä maksujen suuruuksia asianmukaisina. Määräaikaista kieltoa koskeva harkinnanvarainen ehdotetun VAK 145 §:n säännös on omansalainen, mutta asianmukainen sekin.

Päädyn edellä esitetyillä perusteilla puoltamaan hallituksen esitystä sellaisena kuin se seuraamusjärjestelmän osalta on täydennetyn esityksen mukaisena.

Helsingissä, 17.11.2022

Kimmo Nuotio

rikosoikeuden professori