OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
Rikosoikeusyksikkö
LsN Katariina Paakkanen

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

16.11.2022

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan täydennettäväksi hallituksen esitystä vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi uudistamalla lakiehdotuksen seuraamussääntely (HE 220/2021 vp).

Oikeusministeriö esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavan. Tässä lausunnossa on arvioitu ainoastaan esityksessä ehdotettua seuraamusjärjestelmää. Huomiot koskevat 1. lakiehdotusta, ellei toisin ole todettu.

Esityksen HE 220/2021 vp käsittely

Alkuperäisen esityksen (HE 220/2021 vp) eduskuntakäsittelyssä kyse oli keskeisesti siitä, ilmeneekö esityksestä ja vastineesta riittävällä tavalla rangaistus- ja seuraamussääntelyn kansallinen liikkumavara sekä sanktiointien perustelut. Oikeusministeriö ei pitänyt kokonaisuudesta muodostuvaa sääntelytapaa suotavana.

Keskeisenä huomiona oikeusministeriön lausunnoissa oli se, että kunkin sanktioitavaksi esitetyn teon osalta tulisi ilmetä perustelut sille, miksi kukin teko on säädettävä sanktioiduksi (joko seuraamusmaksuin tai rikosoikeudellisin seuraamuksin).

Seuraamusjärjestelmän muuttamista koskevasta ehdotuksesta

Täydentävässä esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vaarallisten aineiden kuljettamisesta annetun lain rikosoikeudelliset sanktiot hallinnollisiksi rangaistusluonteisiksi seuraamuksiksi: liikennevirhemaksuksi ja seuraamusmaksuksi.

Perusteluissa todetaan, että rikosoikeudellisesta järjestelmästä ehdotetaan luovuttavaksi kokonaan 1. lakiehdotuksessa sen vuoksi, että rikosoikeudellisen järjestelmän piiriin tulisi sisällyttää vain moitittavampi käyttäytyminen. Omaksuttu lähtökohta vastaa perustuslakivaliokunnan kannanottoa siitä, että ”rikosoikeudellinen rangaistus ilmentää lähtökohtaisesti suurempaa moitittavuutta kuin neutraalimpi hallinnollinen seuraamus. Vähemmän haitallisiin ja moitittaviin tekoihin, joihin seuraamuksen liittäminen niiden haitallisuus huomioon ottaen on kuitenkin perusteltua, on tämän vuoksi tarkoituksenmukaista liittää hallinnollisia maksuseuraamuksia.” (PeVL 9/2018 vp).

Oikeusministeriöllä ei ole huomauttamista ehdotetusta rikosoikeudelliseen sanktiointiin perustuvan sääntelyn muuttamisesta hallinnolliseen sanktiointiin perustuvaksi sääntelyksi ja tälle esitetyistä perusteluista sikäli, kun eurooppalaisista tai kansainvälisistä velvoitteista ei muuta johdu ja hallinnollista sanktiointia koskevat edellytykset täyttyvät.

Kuten esityksen perusteluissa (s. 44) on tunnistettu, 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. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta. (ks. PeVL 51/2022 vp, s. 2 ja siinä viitatut).

Esityksessä on selostettu, mihin kansainvälisiin ja EU-lainsäädännön määräyksiin ja velvoitteisiin sanktiointivelvoitteet perustuvat (s. 44-47). Listaus on hyvin informatiivinen ja siitä ilmenee, miten eritasoisia ”sanktiointivelvoitteita” EU- ja kv-sääntely Suomelle asettavat. Useammassa kohdin on esimerkiksi käytetty muotoilua ”voivat kieltää lähetyksen tai keskeyttää kuljetuksen, kunnes todetut viat on korjattu, tai he voivat määrätä muita tarvittavia toimenpiteitä”. Esimerkiksi tällainen kieltopäätös ei ole luonteeltaan rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus vaan välillistä hallintopakkoa, hallinnollinen seuraamus. Lisäksi tällainen muotoilu jättää kansallista liikkumavaraa siitä, määrätäänkö ja mitä muita tarvittavia toimenpiteitä.

EU-lainsäädäntö jättää seuraamusmaksujen osalta usein kansallisten liikkumavaraa (ks. PeVL 37/2021 vp vrt. PeVL 20/2021 vp). EU-oikeudellisissa säännöksissä on, kuten esityksessä todetaan, melko tavallista asettaa yleinen jäsenvaltioihin kohdistuva seuraamuksia koskeva velvoite, jossa edellytetään jäsenvaltioiden säätävän unionisäädöksessä asetettuja velvoitteita tehostavia seuraamuksia, joiden on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia (s. 46).[1] Tämä edellyttää säädöksen velvoitteiden hahmottamista sekä sen arvioimista, millaisin seuraamuksin säädöksen rikkomiseen puututaan vastaavuusperiaate huomioiden. Kysymystä on asianmukaisesti käsitelty esityksessä (s. 46-47).

[1] esim. ” Jäsenvaltioiden on säädettävä tämän asetuksen säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava näistä säännöistä ja toimenpiteistä komissiolle viimeistään tämän asetuksen soveltamisen alkamispäivänä, ja niiden on viipymättä ilmoitettava komissiolle myöhemmin tehtävistä muutoksista, joilla on vaikutusta näihin sääntöihin ja toimenpiteisiin.”

Koska rangaistusluonteisissa hallinnollisissa seuraamusmaksuissa on kyse perusoikeusrajoituksesta, on niiltä osin kuin kansallista liikkumavaraa on, sääntelyn täytettävä mm. välttämättömyyden, viimesijaisuuden, oikeasuhtaisuuden ja hyväksyttävyyden vaatimukset, kuten esityksessä on tunnistettu. Eurooppalaiset ja kansainväliset velvoitteetkin huomioon ottaen esityksessä voidaan katsoa esitetyn asianmukaiset perustelut ehdotettujen sanktiointien välttämättömyydelle. Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa täyttävän laillisuus, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset. Oikeasuhtaisuutta on perusteltu asianmukaisesti.

Säännösten ja määräysten rikkominen

Esityksessä ehdotetaan seuraamusmaksuin sanktioitavaksi lain säännösten rikkomisen lisäksi myös eräiden lain nojalla annettujen säännösten ja määräysten rikkominen. Lakia alemman asteisen normiston rikkominen on mahdollista sanktioida, mikäli niin erikseen säädetään ja edellytykset sanktioinnille täyttyvät.

Laillisuusperiaatteeseen sekä PL 21 §:ään liittyvistä syistä johtuen sanktion määräämistä ei voida sitoa esimerkiksi yleisluontoiseen ilmaisuun ”tässä laissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä tai määräyksissä tarkoitetun velvollisuuden” rikkomisesta. Tavoitteena tulee olla, että sanktioiden määräämisen edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset käsittävästä normistosta (tässä myös asetukset ja määräykset) käy ilmi niiden rikkomisen rangaistavuus ja sanktioinnin sisältävässä säännöksessä on asiallinen luonnehdinta sanktioitavaksi tarkoitetusta teosta (PeVL 10/2016 vp vrt. PeVM 25/1994 vp).

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Esitöissä määräyksenantovaltuus *kiinnitetään sääntelyn kokonaisuuden kannalta vähäisiin yksityiskohtiin* (HE 1/1998 vp, s. 133). Lähtökohtana siten on, että lainsäätäjä on määräyksenantovaltuudet säätäessään katsonut, että määräykset eivät voi koskea luonteeltaan erityisen merkityksellisiä asioita. Nämä kuitenkin muodostuvat merkityksellisiksi rangaistusluontoisen seuraamuksen kiinnittyessä määräysten rikkomiseen. Seuraamusmaksujen sääntelyperiaatteita koskevassa työryhmämietinnössä on todettu: ”Hallinnollisen sanktion käyttöönotolle on kyettävä esittämään teon haitallisuuteen tai moitittavuuteen liittyvä peruste. 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.” (OMML 52/2018 vp, s. 25). Saattaa olla, että tässä nimenomaisessa sääntelykokonaisuudessa velvoitteen melko keskeinenkin sisältö muodostuu sääntelyn teknisyyden vuoksi asetus- ja määräystasolta, minkä vuoksi lakia alemmanasteisten säännösten rikkomisen rangaistavuus voi tässä nimenomaisessa sääntely-yhteydessä olla välttämätöntä.

Oikeusministeriö korostaa, että perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan perustuslain säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten ja määräysten sisältöä eikä asetuksella tai määräyksellä siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tai muista lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 10/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2014 vp, s. 3/I ja PeVL 58/2010 vp, s. 3/I). (PeVL 9/2021 vp).

Seuraamusmaksun määräämistoimivalta ja vanhentuminen

Lakiehdotuksen 143 tai 144 §:stä vaikuttaa puuttuvan säännös seuraamusmaksun määräämistoimivallan vanhentumisesta. Laissa on ainoastaan säännös määrätyn seuraamusmaksun täytäntöönpanon vanhentumisesta (144 §:n 3 mom.). Oikeusministeriö katsoo, että lakiin tulisi ottaa lisäys seuraamusmaksun määräämistoimivallan vanhentumisesta.

Sakon täytäntöönpanosta annetun lain muutokset

Esityksessä ehdotetaan muutoksia sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin. Oikeusministeriö huomauttaa, että esitykselle ei ole pyydetty oikeusministeriöstä esittelylupaa. Oikeusministeriö ei havaitse estettä sakon täytäntöönpanoa koskevan lain muutoksille.

Sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muutokset

Esityksessä ehdotetaan muutoksia sakon ja rikesakon määräämisestä annettuun lakiin. Oikeusministeriö huomauttaa, että esitykselle ei ole pyydetty oikeusministeriöstä esittelylupa. Oikeusministeriö ei havaitse estettä ehdotetuille lain muutoksille.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että sakkomenettelylain 3 §:n 2 momentin 1 kohdassa, jota ehdotetaan päivitettäväksi, puhuttaisiin edelleen tieliikennelain säännösten rikkomisesta. Vuoden 2018 tieliikennelaki ei sisällä itsenäisiä rangaistussäännöksiä vaan viittauksen rikoslakiin (180 a §).

Vaikutukset oikeusrekisterikeskuksen toimintaan

Lakiehdotusten toimeenpanosta aiheutuu Oikeusrekisterikeskukselle tietojärjestelmämuutoksiin liittyviä kertaluonteisia menoja arviolta noin 10 000 euroa. Lisäksi määrältään pieniä seuraamusmaksuja syntyy vuosittain eri hallinnonaloilla useita. Näiden yhteisvaikutukset ja kokonaistyömäärän lisääntyminen näkyvät Oikeusrekisterikeskuksen työmäärässä viiveellä ja mahdollinen lisäresursoinnin tarve tulee täsmentymään vasta myöhemmin. Eri hallinnonalojen seuraamusmaksujen täytäntöönpanossa on kyse pysyväluonteisesta tehtävästä ja Oikeusrekisterikeskukselle syntyvät seuraamusmaksujen aiheuttaman lisätyön kattamiseen tarvittavat lisämäärärahatarpeet käsitellään vuosittaisissa kehys- ja talousarviomenettelyissä.