1.12.2022

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriöltä vastinetta otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä annettujen lausuntojen johdosta. Vastinetta on pyydetty seuraavien tahojen lausunnoista:
- oikeusministeriö
- sisäministeriö
- Poliisihallitus
- Oikeusrekisterikeskus
- Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes
- Syyttäjälaitos
- Tuomioistuinvirasto
- korkein hallinto-oikeus
- professori, emeritus Olli Mäenpää
- professori Kimmo Nuotio
- professori Sakari Melander

Vastineessa lausutaan vain hallituksen esityksessä ehdotettaviin seuraamuksiin liittyvistä seikoista. Liikenne- ja viestintäministeriö on kuullut vastinetta valmisteltaessa oikeusministeriötä.

Liikenne- ja viestintäministeriön nimeämänä asiantuntijana lausun asiassa seuraavaa:

Oikeusministeriö

Oikeusministeriö lausuu, että 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.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää oikeusministeriön huomautusta perusteltuna ja ehdottaa, että 1. lakiehdotuksen 143 §:n 6 momenttia muutettaisiin seuraavasti:

”Liikennevirhemaksua ei saa määrätä, jos teosta on kulunut yli yksi vuosi. Seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos teosta on kulunut yli viisi vuotta. Jos rikkomus tai laiminlyönti on ollut jatkuvaa, määräaika lasketaan siitä,

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

kun rikkomus tai laiminlyönti on päättynyt. Liikennevirhemaksua ja seuraamusmaksua ei saa myöskään määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio. Sille, jolle on määrätty liikennevirhemaksu tai seuraamusmaksu, ei saa samasta teosta tuomita tuomioistuimessa rangaistusta."

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

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu, että käsillä olevien esitysten tarkoituksena ei ole ollut muuttaa oikeusministeriön mainitsemaa 15. lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin 1 kohtaa. Totta on, että tieliikennelaki ei sen kokonaisuudistuksen jälkeen enää itsenäisenä säädöksenä sisällä rikosoikeudellista rangaistussäännöstä. Sen sijaan tieliikennelaki antaa osittain sisällön rikoslain 23 luvun 1 ja 2 §:en liikenneturvallisuuden vaarantamistunnusmerkistöille.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan tässä samassa yhteydessä voisi kuitenkin olla perusteltua arvioida mainittua sakkomenettelylain 3 §:n 2 momentin 1 kohtaa ja muuttaa sitä seuraavasti:

"Rangaistusmääräyksen antaa syyttäjä. Sakkomääräyksen antaa poliisimies. Sakkomääräyksessä voidaan määrätä seuraamukseksi enintään 20 päiväsakon suuruinen sakkorangaistus ja menettämisseuraamus sille, joka rikkoo:
1) rikoslain 23 luvun 1 §:ää;
— —

Poliisihallitukselta ja sisäministeriöltä 30.11.2022 saadun tiedon mukaan muutoksella ei olisi vaikutusta poliisiin eikä myöskään Rajavartiolaitokseen ja Tulliin. Poliisi on tähänkin asti käsitellyt tieliikennelain, ajoneuvolain, vesiliikennelain, ilmailulain ja raideliikenteen liikenneturvallisuuden vaarantamiset sakkomenettelyssä. Lain tulkitseminen tällä tavalla on niiden mukaan perustunut siihen, että kaikissa näissä laeissa on aina viitattu asianmukaisesti rikoslakiin, jolloin esimerkiksi tieliikennelain vastainen menettely, jos se on täyttänyt liikenneturvallisuuden vaarantamisen tunnusmerkistön, on katsottu kuuluvan sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 3 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesti sakkomääräyksellä käsiteltäviin rikoksiin, jos yhdestä teosta määrättävän päiväsakon lukumäärä on enintään 20.

Sama logiikka pätee Poliisihallituksen ja sisäministeriön mukaan myös vesiliikennelain ja ilmailulain kohdalla. Raideliikenteessä tulkinta on sama, mutta siellä todetut rikokset eivät ole niin yleisiä.

Muutoksella ei olisi vaikutusta poliisin tietojärjestelmiin, koska tässä vain oikaistaan lainsäädännön viittausketju suoraan rikoslain 23 luvun 1 §:ään.

Oikeusministeriö on myös lausunut täydentävän hallituksen esityksen vaikutuksista Oikeusrekisterikeskuksen toiminnan kannalta. Näiltä osin liikenne- ja viestintäministeriö viittaa Oikeusrekisterikeskuksen kohdalla asiasta lausuttuun.

Sisäministeriö

Liikenne- ja viestintäministeriöllä ei ole lausuttavaa sisäministeriön lausunnon johdosta.

Poliisihallitus

Poliisihallitus lausuu, että perusteltua voisi olla vielä arvioida sitä, olisiko kiinteämääräisten liikennevirhemaksujen suuruudet mahdollista ja tarpeen määritellä lakitasolla.

> Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että rikkomussäännösten porrastamiseen liittyviä seikkoja on arvioitu täydentävässä hallituksen esityksessä. Laissa säädettyä porrastamista on pidetty epätarkoituksenmukaisena. Mahdollinen porrastamisen tulee tapahtua valvontaviranomaisten yhteistoiminnassa laissa asetettujen reunaehtojen mukaisesti. Todettakoon sekin, että esimerkiksi rikoksista määrättävät päiväsakkojen määrät ja niiden vaihteluväli määritellään poliisin sakkokäsikirjassa. Erilaisten teonkuvausten määrä sakkokäsikirjassa on jo tällä hetkellä suuri eikä vaarallisten aineiden kuljetusrikkomusten sisällyttäminen ohjeistoon merkittävällä tavalla muuta tilannetta.
>
> Senkin voi todeta, että tällä hetkellä vaarallisten aineiden kuljetusrikkomuksia on poliisin sakkokäsikirjassa listattuna vain muutamia, vaikka teonkuvausten määrä (blanko-sääntely huomioon ottaen) on tällä hetkellä suurempi kuin esitettävässä lainsäädännössä tulisi olemaan. Myös alkuperäisen hallituksen esityksen mukainen rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä olisi edellyttänyt teonkuvausten määrittelyä tietojärjestelmiin ja päiväsakkorangaistusten määrän arviointia valvontaviranomaisten yhteistoiminnassa.

Oikeusrekisterikeskus

Oikeusrekisterikeskus lausuu, että esitettävä uusi lainsäädäntö edellyttäisi sille 0,1 henkilötyövuoden lisäyksen sekä 10 tuhannen euron kertaluoteisen määrärahatarpeen tietojärjestelmämuutoksia varten.

> Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tärkeänä, että nyt ehdotettavan seuraamusjärjestelmäuudistuksen lisäksi Oikeusrekisterikeskuksen määrärahatarpeista pidetään huolta muidenkin seuraamusjärjestelmäuudistusten uudistuessa Suomessa. Tämän vuoksi viraston lisähenkilötyön ja tietojärjestelmien kehitysmäärärahan tarvetta on tarpeen arvioida pidemmällä aikajaksolla viraston kehys- ja talousarviomenettelyssä.

Syyttäjälaitos

Syyttäjälaitos lausuu, että ongelmallisia lainsoveltamistilanteita on jatkossa odotettavissa niissä tapauksissa, joissa samanlainen, mutta vakavuusasteeltaan eritasoinen menettely on sanktioitu lievempimuotoisena tekona hallinnollisessa menettelyssä ja vakavampimuotoisena tekona rikoslaissa. Rajanvedon menettelyjen välillä pitäisi olla niin selkeä, ettei tuomioistuimen tarvitsisi joutua esikysymyksenä arvioimaan sitä, kumpaan menettelyyn asian käsittely kuuluu.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu, että rajanvedon tekee käytännössä valvontaviranomainen, jolla on toimivalta määrätä asiassa hallinnollinen liikennevirhemaksu. Jos valvontaviranomainen on päättänyt määrätä asiassa virhemaksun, asia etenee mahdollisesti hallintotuomioistuimeen vain hallintopäätöstä koskevana muutoksenhakuasiana. Sen sijaan jos valvontaviranomainen on päätynyt tekemään asiassa rikosilmoituksen, asiaa ei ole mahdollista enää käsitellä hallinnollisessa menettelyssä. Tästä säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 143 §:n 6 momentissa. Vastaava menettely on ollut käytössä vuodesta 2020 lukien esim. tieliikennelain ja ajoneuvolain liikennevirhemaksumenettelyssä eikä liikenne- ja viestintäministeriön ole tietoa, että näissä massarikkomuksissa olisi tullut eteen ongelmia Syyttäjälaitoksen kuvailemassa rajanvedossa.

Ehdotettavassa seuraamusmaksussa ei ole samaa ongelmaa, koska rikoslaissa ei säädetä samasta teko- ja/tai laiminlyöntityypistä. Siten kaikki markkinavalvontaan liittyvät rikkomukset olisi jatkossa sanktioitu 1. lakiehdotuksen mukaan.

Tuomioistuinvirasto

Liikenne- ja viestintäministeriöllä ei ole lausuttavaa Tuomioistuinviraston lausunnon johdosta.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto

Liikenne- ja viestintäministeriöllä ei ole lausuttavaa Turvallisuus- ja kemikaaliviraston lausunnon johdosta.

Korkein hallinto-oikeus

Korkein hallinto-oikeus (KHO) lausuu, että 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 KHO:n mukaan 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, s. 19).

Säännöksen perusteella seuraamusta määrättäessä epäselvältä vaikuttavat KHO:n mukaan 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?

Liikenne- ja viestintäministerin mukaan KHO:n ensimmäiseen kysymykseen tulee vastata, että kyllä lähtökohtaisesti voidaan määrätä. Mainittu 141 §:n 1 momentin 1 kohdassa olisi sanktioitu 1. lakiehdotuksen 12 §:n kuljetustapaa koskevien velvollisuuksien rikkominen, joka perustuu kansainvälisiin sopimusmääräyksiin ja EU:n lainsäädäntöön. Säännös koskee kaikkia liikennemuotoja ja kaikkien liikennemuotojen välisiä kuljetusketjuja, ei vain tiekuljetuksia, joihin KHO viittaa. Pykälän mukaan vaarallinen aine on luovutettava kuljetettavaksi ja kuljetettava aineen vaaraominaisuuksiin perustuen asianmukaisella tavalla suljettuna pakkauksessa tai säiliössä, joka on rakenteeltaan laitteineen ja varusteineen sille soveltuva. Kiinteää vaarallista ainetta saa kuljettaa irrallisena kontissa ja ajoneuvon tai vaunun kuormatilassa sekä vaarallista ainetta sisältävän laitteen, koneen, välineen tai muun esineen ilman pakkausta kehikossa, korissa tai käsittelylaitteessa tai muuten pakkaamattomana, jos vaarallisen aineen vuotaminen lämpötilan, kosteuden tai paineen muutoksen tai muiden tavanomaisissa kuljetusolosuhteissa vallitsevien voimien vaikutuksesta on estetty.

KHO:n toiseen kysymykseen on vastattava, että pykälässä siis säännellään kuljetustapaa, eli sitä että aineen on oltava kappaletavarakuljetuksessa asianmukaisella tavalla pakattu pakkaukseen tai säiliökuljetuksessa täytettynä asianmukaiseen säiliöön. Riippuen siitä, kuka kuljetusketjussa on jättänyt velvollisuutensa noudattama, tälle olisi mahdollista määrätä liikennevirhemaksu. Lähettäjä on ensisijaisessa vastuussa siinä, että kuljetettavaksi luovutetaan vain asianmukaisia pakkauksia, joten virhemaksu voi kohdistua lähettäjään, ja tällöin esimerkiksi viimekädessä lähettävän yritykseen. Rikkomusvastuu voi kohdistua myös pakkaajaan tai säiliön täyttäjään, jos he eivät ole noudattaneet velvollisuuksiaan.

Mainittua 1. lakiehdotuksen 141 § 1 momentin 4 kohtaa sovellettaisiin lisäksi yhdessä kuljetuksen osapuolten velvollisuuksien kanssa. Esimerkiksi lähettäjä voisi tulla rikkoneeksi samalla teolla 141 § 2 momentin 6 kohdan tarkoittamalla tavalla velvollisuuksiaan, joista olisi säädetty 1. lakiehdotuksen 64 §:ssä.

KHO:n kolmanteen kysymyksen on vastattava, että ehdotettavan lain rikkomussäännöksissä edellytettyä oikeushenkilön tahallisuus- tai tuottamusvastuuta on sovellettava samalla tavalla kuin hallinnollisissa sanktioissa yleensäkin lainsäädännössä sovelletaan. Näiltä osin voidaan todetan hyvin

monet säädökset, joissa vastaavalla tavalla oikeushenkilöön on hallinnollisen sanktiomaksun ollessa kyseessä kohdistettu tahallisuus- ja tuottamusvastuu. Näistä voidaan mainita esimerkkinä finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 40 § (joka tahallaan tai huolimattomuudesta…), sähköisistä viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 333 § (yritys, joka tahallisesti tai törkeästä huolimattomuudesta…) tai elintarvikemarkkinalain (1121/2018) 12 a § (elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä, joka tahallaan tai huolimattomuudesta…).

Tahallisuuteen ja tuottamukseen perustuva sääntelymalli on seurausta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä, jossa on jo vakiintuneesti todettu pidettävän niin sanottuun ankaraan objektiivisen vastuun ja käännetyn todistustaakkaan perustuvaa hallinnollisen sanktion määräämistä perustuslain 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman vastaisena (PeVL 2/2017 vp, PeVL 57/2010 vp, PeVL 4/2004 vp, ks. myös PeVL 15/2016 vp). Ankaraan objektiiviseen vastuuseen liitetty käännetty todistustaakka merkitsee lähtökohtaisesti sitä, että menettelyn kohteena oleva luonnollinen- tai oikeushenkilö voi vapautua seuraamuksesta ainoastaan osoittamalla, ettei ole ollut tapahtumahetkellä vastuussa rikkomuksesta tai laiminlyönnistä aiheutuneista vahingoista.

Tämän vuoksi (ks. Lainkirjoittajan opas kohta 12.10.5), ja jotta hallinnollisia sanktioita koskeva sääntely olisi perustuslain 21 §:ssä turvatun syyttömyysolettaman kannalta hyväksyttävää, sääntelymalli tulee lähtökohtaisesti muotoilla muuten kuin ankaraan objektiiviseen vastuuseen perustuvaksi. Ehdotettavassa lainsäädännössä on tämän vuoksi otettu huomioon oikeushenkilön tuottamus ja tahallisuus sekä vastuusta vapauttavat perusteet.

Liikenne- ja viestintäministeriö viittaa myös professori Melanderin täydentävästä esityksestä antamaan lausuntoon, jossa hän toteaa ankaran objektiivisen vastuun välttämistä koskeva linjan olevan seurausta hallinnollista seuraamussääntelyä koskevista valtiosääntöisistä rajoitteista, minkä vuoksi ehdotettua sääntelyä ei voida tältä osin pitää ongelmallisena. Lisäksi on huomattava, että myös EU-oikeudessa käytetyissä hallinnollisissa seuraamusmaksuissa on käytetty syyksiluettavuuteen liittyviä käsitteitä ja näiden käsitteiden sisältöä on täsmennetty myös EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä (C-308/06, Intertanko, EU:C:2008:312; ks. myös täydentävä HE, s. 42). Tilanteessa, jossa rikosoikeudellisen järjestelmän liikakäyttöä pyritään tasapainottamaan siirtymällä aiempaa laajemmin hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttöön, selvää on, että myös hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevalle sääntelylle tulee asettaa oikeudellisia rajoitteita. Tässä suhteessa on Melanderin mukaan *luonnollista ja perusteltua (*kurs. tässä*)*, että hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn lähtökohtaiseksi, mutta ei poikkeuksettomaksi edellytykseksi asetetaan tahallisuus ja huolimattomuus (tuottamus). Tällä on keskeinen merkitys siinä, että sanktioitu sääntely keskittyy moitittavaan käyttäytymiseen.

Professori, emeritus Olli Mäenpää

Professori Olli Mäenpää lausuu, että ehdotettavan, enimmäismäärältään verraten lievän seuraamusmaksusääntelyn tehokkuutta ja varoittavuutta olisi välttämätöntä seurata lain noudattamiseen kohdistuvasta valvonnasta saatavien tietojen perusteella. Mäenpään

mukaan seuraamusmaksujen määrää koskevia säännöksiä tulisi myös muuttaa, mikäli siihen ilmenee aiheellisia perusteita.

> Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tärkeänä, että vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain vaikuttavuutta seurataan kokonaisvaltaisesti uuden lainsäädännön tultua voimaan. Uuden seuraamusmakusääntelyn tehokkuuden ja varoittavuuden tulee olla samassa yhteydessä jälkiarvioinnin kohteena.

Mäenpään lausunnon mukaan seuraamusmaksut vanhenisivat 144 §:n 3 momentin mukaan viiden vuoden kuluttua lainvoiman saaneen ratkaisun antamisesta. Säännöksestä ei käy Mäenpään mukaan 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.

> Liikenne- ja viestintäministeriö viittaa näiltä osin oikeusministeriön lausunnon kohdalla lausuttuun.

Professori Kimmo Nuotio

Liikenne- ja viestintäministeriöllä ei ole lausuttavaa professori Nuotion lausunnon johdosta.

Professori Sakari Melander

Liikenne- ja viestintäministeriöllä ei ole lausuttavaa professori Melanderin lausunnon johdosta.

Kimmo Kiiski
Lainsäädäntöjohtaja