10.1.2023

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Asiantuntijalausunto:

- *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja siihen liittyviksi (HE 220/2021 vp)*
- *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 liikenne- ja viestintävaliokunnalle otsikossa mainituista hallituksen esityksestä seuraavaa:

Hallituksen esitys laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 220/2021 vp; *jäljempänä alkuperäinen hallituksen esitys*) annettiin eduskunnan käsiteltäväksi 18.11.2021. Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta kuuli liikenne- ja viestintäministeriön asiantutijaa esityksestä 2.12.2021. Ministeriön 1.12.2021 päivätty kirjallinen asiantuntijalausunto toimitettiin valiokunnalle samassa yhteydessä.

Alkuperäinen hallituksen esitys annettiin eduskunnalle, koska vuosikymmenten aikana vaarallisten aineiden kuljetusten toimintaympäristö on muuttunut huomattavasti ja lainsäädännössä on ilmennyt kokonaisvaltaista uudistamistarvetta. Voimassa olevaan vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettuun lakiin (719/1994) ja sen nojalla annettuihin asetuksiin on tehty ajan kuluessa lukuisia muutoksia. Muutosten runsas määrä on osaltaan johtanut siihen, että lainsäädännön rakenne ja systematiikka ei ole säilynyt johdonmukaisena. Voimassa oleva lainsäädäntö ei enää vastaa parhaalla mahdollisella tavalla muuttuneisiin vaatimuksiin. Vaarallisten aineiden kuljettamista koskeva lainsäädäntö on edellyttänyt ajantasaistamista ja rakenteellista päivittämistä jo pitkään.

Alkuperäisen hallituksen esityksen tarkoituksena on luoda yhtenäinen kokonaisuus vaarallisten aineiden tie-, rautatie-, alus- ja ilmakuljetusten vaatimuksista sekä sujuvoittaa sääntelyä. Tavoitteena on parantaa vaarallisten aineiden kuljetusten turvallisuutta ja erityisesti torjua mahdollisia ympäristövahinkoja kaikissa liikennemuodoissa. Uudistus päivittää vanhentuneet säädökset vastaamaan tämän päivän vaatimuksia sekä selkeyttää ja yhtenäistää tällä hetkellä osin epäselvää sääntelyä. Tavoitteena on myös saattaa vaarallisten aineiden kuljetuksia koskevat lainsäädäntö vastaamaan paremmin perustuslain asettamia vaatimuksia.

Ehdotetulla lainsäädännöllä olisi yhteiskunnallisia vaikutuksia, kuten taloudellisia vaikutuksia. Pääosin vaikutukset kohdistuisivat viranomaisten toimintaan, mutta myös yrityksiin kohdistuisi jossain määrin taloudellisia vaikutuksia. Esitettävällä uudella lainsäädännöllä ei olisi taloudellisia vaikutuksia kuluttajille. Alkuperäisestä hallituksen esityksestä on saatu varsin myönteinen lainsäädännön arviointineuvoston lausunto.

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

Alkuperäistä esitystä käsiteltiin vuoden 2022 talousarvioesityksen yhteydessä. Talousarvioesitykseen sisältyi 0,9 miljoonan euron määräraha, joka olisi mahdollistanut Liikenne- ja viestintäviraston alkuperäisen hallituksen esityksessä ehdotettavien uusien tehtävien hoitamisen. Koska esityksen käsittely viivästyi, määrärahatarve on siirtynyt vuodelle 2023. Eduskunnan myötävaikutus määrärahan myöntämiselle vuoden 2023 täydentävän lisätalousarvioesityksen yhteydessä on ollut tämän vuoksi tärkeää.

Alkuperäisessä esityksessä on ehdotettu joitakin uudistuksia voimassa olevaan lainsäädäntöön. Esitys sisältää uusia säännöksiä esimerkiksi eri kuljetusosapuolten vastuista, viranomaisten tehtävistä, toimivaltuuksista ja pätevyysvaatimuksista, vaarallisten aineiden kuljetukseen liittyviin turvauhkiin varautumisesta ja turvatoimista sekä vaarallisten aineiden tilapäisestä säilyttämisestä.

Alkuperäisessä esityksessä ehdotetaan muutoksia myös vaarallisten aineiden kuljetusten valvontaan ja lain rikkomista koskeviin seuraamuksiin. Liikenne- ja viestintävirasto toimisi jatkossa viranomaisvalvonnan koordinaattorina.

Vaarallisten aineiden kuljetusrikkomuksen tunnusmerkistö oli tarkoitus uudistaa alkuperäisellä esityksellä laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla tarkkarajaiseksi ja täsmälliseksi. Sääntelymalli olisi edelleen ollut pääosin rikosoikeusperustainen, mutta tieliikenteen vähäiset asiakirjarikkomukset olisi sanktioitu liikennevirhemaksulla. Hallinnollisella seuraamusmaksulla olisi tämän lisäksi sanktioitu pakkausten, säiliöiden ja irtotavarakonttien markkinoille saattamista tai niiden omistamista tai käyttämistä koskevien velvollisuuksien noudattamatta jättäminen. Sääntelyn perustana olisi EU:n markkinavalvontaasetus.

Alkuperäiseen esitykseen ei sisälly rangaistavan käyttäytymisen alan tai rangaistussäänтelyn kokonaisvaltaista uudelleen arvioimista. Tätä pidettiin ongelmallisena esitystä vuonna 2021 eduskunnan lakivaliokunnassa käsiteltäessä. Ongelmalliseksi katsottiin hallituksen esitykseen ehdotettavien rikosoikeudellisten rikkomussäännösten hyväksyttävyys ja oikeasuhtaisuus, 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 nyt käsillä olevassa täydentävässä hallituksen esityksessä (HE 231/2022 vp) 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 sanktiointisääntelylle.

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.

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 olisi myös täydentävässä esityksessä luonnolliselle henkilölle 3000 euroa ja oikeushenkilölle 30 000 euroa, jolloin rahamäärät vastaavat muuallakin markkinavalvonnassa käytössä olevia rahamääriä.

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 liikennevirhemaksuasioiden hallinnoimista varten. Poliisi on kehittänyt omaa ja muiden liikenteenvalvojien käyttöön liikennevirhemaksuasioiden käsittelyjärjestelmän, jolla ne ovat käsitelleet liikennevirhemaksuasioita 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 on esitetty 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 laiminlyönteihin 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.

Täydentävässä esityksessä ehdotettava uudistuva seuraamusjärjestelmä tarkoittaisi myös sitä, että uuden vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain pykälien määrä vähenisi 16:lla alkuperäiseen hallituksen esitykseen verrattuna. Tämä voisi tarkoittaa ehdotettavan uuden lain parempaa hallittavuutta.

Täydentävässä hallituksen esityksessä (HE 231/2022 vp) ehdotetaan lisäksi joitakin muutoksia, joissa on ilmennyt korjaamisen tai täydentämisen tarve alkuperäisen hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn aikana.

Eduskunnan lakivaliokunta on antanut hallituksen esityksistä lausunnon 13.12.2022 (LaVL 31/2022 vp). Liikenne- ja viestintäministeriöllä ei ole huomautettavaa valiokunnan lausunnon johdosta.

Kimmo Kiiski
Lainsäädäntöjohtaja

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