OIKEUSMINISTERIÖ

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
Lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Hautamäki

LAUSUNTO

2.5.2025

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 26/2025 vp)

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

Oikeusministeriö on nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen osalta antanut esityksen valmisteluvaiheessa 27.6.2024 päivätyn lausunnon (VN/2080/2021) puolustusministeriölle. Lausunnossa kiinnitettiin huomiota varsin moneen eri seikkaan ja oikeusministeriö pitää perusteltuna edelleen tuoda esiin jäljempänä mainittuja. Huomiota on aiheellista kiinnittää myös liikennevirhemaksun täytäntöönpanoa koskevan sääntelyn käsittelyn yhteensovittamiseen eduskunnassa.

1. Liikennevirhemaksun täytäntöönpano (HE 5/2025 vp ja HE 26/2025 vp yhteensovittaminen)

Nyt lausuttavana olevalla esityksellä on yhtymäkohtia hallituksen esitykseen 5/2025 vp, jossa uudistetaan erilaisten seuraamusmaksujen sääntelyperiaatteet siten, että sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n 2 momentin luettelo erilaisista seuraamusmaksuista uudistetaan ja laissa säädetään kattavasti seuraamusmaksun täytäntöönpanoon liittyvistä seikoista (esim. lain 4 §:ssä viranomaisten ilmoituksista ORK:lle, lain 4 b §:ssä seuraamusmaksujen raukeamisesta ja 7 §:ssä maksun maksamisesta valtiolle).

Nyt käsiteltävän hallituksen esityksen HE 26/2025 vp 1. lakiehdotuksen 122 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi liikennevirhemaksun maksamisesta valtiolle ja 123 §:ssä liikennevirhemaksun täytäntöönpanosta. Esityksen 12. lakiehdotuksessa lisättäisiin sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin maininta 1. lakiehdotuksessa tarkoitetun liikennevirhemaksun täytäntöönpanosta.

Hallituksen esitykset 5/2025 vp ja 26/2025 vp tulisi sovittaa yhteen eduskuntakäsittelyn aikana.

Koska HE 5/2025 vp on käsittelynsä loppuvaiheissa lakivaliokunnassa ja esitys on jo sovitettu yhteen kaikkien muiden teemaan liittyvien esitysten kanssa, oikeusminis-

teriö pitää parhaimpana ratkaisuna sitä, että HE 5/2025 vp käsiteltäisiin eduskunnassa loppuun ja HE 26/2025 vp sovitettaisiin yhteen eduskunnan hyväksymien lakien kanssa sekä hyväksyttäisiin HE 5/2025 vp jälkeen. Tämä on oikeusministeriön käsityksen mukaan mahdollista tehdä siitä huolimatta, että HE 26/2025 vp sisältyvät lait on tarkoitus saattaa voimaan 1.9.2025 kun taas HE 5/2025 vp sisältyvät lait on tarkoitus saattaa voimaan 1.1.2026.

Yhteensovitus voitaisiin tehdä seuraavalla tavalla:

HE 26/2025 vp 1. lakiehdotuksen 122 §:n 1 momentista poistettaisiin virke liikennevirhemaksun maksamisesta valtiolle. Säännös ei ole laissa välttämätön, koska erilaisten seuraamusmaksujen maksaminen nimenomaan valtiolle on selvää ilman erillistä säännöstäkin. Joka tapauksessa sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin on tarkoitus lisätä maininta asiasta 1.1.2026 voimaan tuleviksi kaavailluilla lainmuutoksilla.

HE 26/2025 vp 1. lakiehdotuksen 123 §:n 1 momentti olisi perusteltua muuttaa muotoon: Tämän lain nojalla maksettavaksi määrätyn liikennevirhemaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002). Näin säännös vastaisi kaikissa muissa seuraamusmaksuja koskevissa laeissa käytettyjä muotoiluja, jotka tulisivat voimaan 1.1.2026. Muutos olisi kielellinen.

HE 26/2025 vp 1. lakiehdotuksen 123 §:n 2 ja 3 momentti ovat tarpeellisia HE 5/2025 vp. esitettyjen lakien voimaantuloon saakka. Sen jälkeen momenttien sisältämistä asioista säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa. Oikeusministeriö ehdottaa, että 1. lakiehdotukseen 128 §:ään lisättäisiin siirtymäsäännös, jonka nojalla momentit olisivat voimassa vain vuoden 2025 loppuun saakka seuraavasti: Tämän lain 123 §:n 2 ja 3 momentti ovat voimassa vuoden 2025 loppuun.

HE 26/2025 vp. 12. lakiehdotuksessa ehdotetaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n 2 momenttiin lisättäväksi maininta 1. lakiehdotuksen liikennevirhemaksusta. Muutosta ehdotetaan momentin nykyiseen muotoon. Oikeusministeriö ehdottaa, että ehdotus muutettaisiin vastaamaan HE 5/2025 vp yhteydessä muuttuvaa momentin muotoilua. Lisäksi kyseisen lakiehdotuksen tulisi tulla voimaan vasta 1.1.2026, jotta voimaantulo ajoittuu oikein suhteessa HE 5/2025 vp. Oikeusministeriön käsityksen mukaan 1.9.2025-31.12.2025 välisenä aikana 1. lakiehdotuksen 123 §:n sääntely antaa riittävän perustan liikennevirhemaksun täytäntöönpanolle sakon täytäntöönpanosta annetun lain nojalla. Oikeusministeriö kiinnittää vielä huomiota siihen, että lakiehdotus tulisi tältä osin sovittaa yhteen myös ainakin HE 90/2024 vp ja HE 16/2025 vp kanssa. Ehdotuksessa on huomioitu myös HE 205/2024 vp, jonka käsittelyn eduskunnassa on tarkoitus valmistua ennen HE 5/2025 vp käsittelyä. Oikeusministeriö ehdottaa, että lakiehdotus 12. muutettaisiin seuraavasti:

12.

Laki
sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 1 §:n 2 momentin 59 kohta, sellaisena kuin se on laissa / ja

lisätään 1 §:n 2 momenttiin sellaisena kuin se on laissa / ,uusi 60 kohta, seuraavasti:

1 §

Lain soveltamisala

— —
Tässä laissa säädetään seuraavien rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten täytäntöönpanosta:
— —
59) yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta annetun lain (/) 22 §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu;
60) vaarallisten aineiden kuljetuksesta Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa annetun lain (/) 122 §:ssä tarkoitettu liikennevirhemaksu.
— —
-
Tämä laki tulee voimaan . (voimaantulo 1.1.2026)

2. Rikosoikeudellinen arviointi

Oikeusministeriö on esityksen valmistelun aikana lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota siihen, että esityksen perusteluihin tulee sisällyttää arviointi siitä, kuinka ehdotus rikoslain 44 luvun 13 §:n muuttamisesta täyttää niin sanotulle blankorangaistussääntelylle asetetut kriteerit. Oikeusministeriön käsityksen mukaan esityksen säätämisjärjestysperusteluista ei ole ilmennyt, miten ehdotettu sääntely toteuttaa mainitut edellytykset.

Oikeusministeriö on lisäksi kiinnittänyt huomiota esitykseen sisältyvään 1. lakiehdotuksen siirtymäsäännökseen ja sen suhteeseen nk. lievemmän lain periaatteeseen. Oikeusministeriön käsityksen mukaan esityksen perusteluista on ollut vaikea saada käsitystä siitä, miten ehdotetun siirtymäsäännöksen soveltamisessa toteutuu lievemmän lain periaate.

Oikeusministeriön puolustusministeriölle 3.4.2025 myöntämän esittelyluvan yhteydessä on katsottu välttämättömäksi, että esityksen perusteluja täydennetään edellä mainittujen kysymysten lähemmällä tarkastelulla, jotta nämä seikat ilmenevät esityskokonaisuudesta asianmukaisesti eduskuntakäsittelyä varten.

Ehdotus rikoslain 44 luvun 13 §:n muuttamisesta

Blankorangaistussäännelylle asetettujen kriteerien arviointia ei ole eduskunnalle annetussa esityksessä tarkennettu. Sen sijaan esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on todettu, että muun muassa tästä kysymyksestä on tarpeen saada perustuslakivaliokunnan lausunto. Oikeusministeriö pitää tätä tarpeellisena.

Siirtymäsäännös ja lievemmän lain periaate

Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen siirtymäsäännöstä ja sen suhdetta lievemmän lain periaatteeseen on käsitelty tarkemmin eduskunnalle annetussa esityksessä. Esityksen mukaan ehdotettavan 1. lain 24 luvun 128 §:n 9 momentissa säädettäisiin, että ennen tämän lain voimaantuloa tehtyihin rikkomuksiin sovellettaisiin tekohetkellä voimassa olleita rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä. Esitettävässä laissa rikosoikeudellisen sääntelyn korvaaminen osin hallinnollisella sanktioinnilla ei esityksen mukaan merkitsisi rangaistusvastuusta vapautumista, vaan lievemmän lain periaate otettaisiin huomioon sanktiota määrättäessä. Esityksen perustelujen (s. 170) mukaan, jos uuden lain mukainen hallinnollinen seuraamus olisi yksittäistapauksessa tosiasiallisesti lievempi kuin aikaisemman lain mukainen rikosoikeudellinen seuraamus, olisi siirtymäsäännöstä tulkittava kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/1976) 15 artiklan 1 kohdan kanssa yhteensopivasti. Esimerkiksi päiväsakkojen lukumäärää voitaisiin tarvittaessa alentaa.

Oikeusministeriö huomauttaa, että lievemmän lain periaatteesta säädetään rikoslain 3 luvun 2 §:ssä, jonka 2 momentin mukaan, jos tuomittaessa on voimassa toinen laki kuin rikosta tehtäessä, sovelletaan kuitenkin uutta lakia, jos sen soveltaminen johtaa lievempään lopputulokseen. Siltä osin kuin aiemmin rangaistava teko ei rangaistussääntelyyn tehtävän muutoksen johdosta olisi uuden lain mukaan rangaistava, uusi laki on ainakin rikoslain 3 luvun 2 §:n 2 momentin näkökulmasta lievempi. Toinen asia on, että uutta hallinnollista sanktiointia ei taannehtivuuskiellosta johtuvista syistä voida soveltaa ennen lain voimaan tuloa tehtyyn tekoon. Näistä säännöistä poikkeaminen esimerkiksi siirtymäsäännöksin olisi varsin ongelmallista.

3. Muita erinäisiä huomioita

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota seuraavassa eräisiin luonteeltaan lähinnä valtiosääntöisiin kysymyksiin, todeten samalla, että perustuslakivaliokunnan on määrä antaa hallituksen esityksestä lausunto puolustusvaliokunnalle. Oikeusministeriö ei sen vuoksi ota yksityiskohtaisesti kantaa siihen, onko ehdotettu sääntely sellaisenaan hyväksyttävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

1.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksen 1. lakiehdotuksen 110 §:n 2 momentin perustelut ovat edelleen puutteelliset, vaikka kyse on merkittävästä perusoikeusrajoituksesta. Ehdotetun säännöksen mukaan tarkastusta ei saa tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa, ellei se ole tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi välttämätöntä. Perusteluissa ei käydä asianmukaisesti läpi sitä, millä tavoin ehdotettu suhtautuu perustuslain 10 §:n 3 momentissa säädettyihin perusoikeuden erityisiin rajoitusedellytyksiin, eikä säännöstä ole arvioitu juurikaan myöskään perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttymisen kannalta.

2.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen 1. lakiehdotuksessa Pääesikunnan *teknilliselle tarkastusosastolle* on annettu monessa pykälässä toimivalta antaa määräyksiä (perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettuja muun viranomaisen antamia oikeussääntöjä). Esityksestä ei ilmene selkeästi se, onko pääesikunnan teknillinen tarkastusosasto itsenäinen viranomainen ja missä laissa säädetään pääesikunnan teknillisen tarkastusosaston asemasta itsenäisenä viranomaisena perustuslain 119 §:n edellyttämällä tavalla (vrt. Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 26 §, jonka mukaan Pääesikunta on valtion keskushallintoon kuuluva viranomainen). Oikeusministeriö pitää välttämättömänä sen varmistamista, että annettaessa perustuslain 80 §:n 2 momentin nojalla viranomaismääräyksiä, määräyksenantovalta on kohdistettu tarkasti sellaiselle orgaanille, jota perustuslain 119 §:n edellyttämällä tavalla voidaan pitää viranomaisena (vrt. viranomainen vs. viranomaisen osasto).

Kysymys Pääesikunnan teknillisen tarkastusosaston itsenäisestä viranomaisasemasta voidaan sinänsä ulottaa lainsäädäntövallan delegoinnin ohella myös esityksessä kyseiselle osastolle ehdotettuihin toimivaltuuksiin, kuten valvontatoimivaltuuksiin, tai päätösten tekemiseen.

3.

Esityksen 1. lakiehdotuksessa lainsäädäntövallan delegointi perustuisi pääsääntöisesti siihen, että Pääesikunnan teknillinen tarkastusosasto antaisi määräyksiä, joilla voitaisiin poiketa Liikenne- ja viestintäviraston määräyksistä. Oikeusministeriö viittaa edelleen siihen, ettei perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta voi pitää miten-kään onnistuneena ratkaisua, jossa merkittävässä määrin kautta lain lainsäädäntövallan delegointi rakentuu poikkeamiselle toisesta viranomaismääräyksestä.

4.

Monessa valtuussäännöksessä, jossa Pääesikunnan teknilliselle tarkastusosastolle annettaisiin määräyksenantovaltaa, määräyksenantovaltaan liittyy säännös, jonka mukaan määräysten on perustuttava kansainvälisiin sotilasstandardeihin. Esityksen 1. lakiehdotuksen 5 §:n mukaan puolustusministeriö hyväksyisi vaarallisten aineiden kuljetuksen teknisiä vaatimuksia koskevat sotilasstandardit. Pykälän perusteluiden mukaan (s. 50) hyväksymisessä ei olisi kyse sotilasstandardien implementoinnista, vaan siitä, mitä teknisiä vaatimuksia pääesikunnan teknillinen tarkastusosasto voisi käyttää esimerkiksi vaarallisten aineiden sotilaskuljetuksista annettavien määräysten pohjana. Puolustusministeriön hyväksynnän oikeudellista muotoa ei esityksessä ole täsmennetty, mutta ilmeisesti sillä viitattaneen hallintopäätöksen tekemiseen.

5.

Oikeusministeriö kiinnittää edelleen huomiota 1. lakiehdotuksen 115 §:ään, jonka nojalla Pääesikunnan teknillinen tarkastusosasto saisi antaa tarkempia määräyksiä poikkeuksista ko. laissa säädetyistä kuljetusturvallisuutta, kuljetuksen valmistelua ja turvaamista, ainetta, kuljetusvälinettä, pakkausta, säiliötä ja konttia koskevista vaatimuksista, jos poikkeus perustuu kansainvälisiin sopimuksiin tai kansainvälisesti tunnettuun sotilasstandardiin. Määräyksenantovallan edellytyksenä olisi, että poik-

keus: 1) olisi ainekohtainen; 2) koskisi pieniä määriä vaarallista ainetta; tai 3) ei aiheuttaisi vähäistä suurempaa vaaraa ihmiselle, ympäristölle tai omaisuudelle. Vaatimuksia koskeva sääntely ja siitä poikkeaminen jää varsin epäselväksi ja tällaisen sääntelytekniikan on vaikea nähdä täyttävän laillisuusperiaatteen ja sanktioinnin ennakoitavuuden asettamat vaatimukset.

6.

Oikeusministeriö toteaa edelleen, että 1. lakiehdotuksen 114 §:n sääntely mahdollisuudesta käyttää asiantuntijaa viranomaisvalvonnassa jää todella laveaksi. Säännöksestä ja sen perusteluista ei käy ilmi mistä tehtävistä tarkemmin on kyse, onko kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, mikä viranomainen voi tällaista apua käyttää ja täyttyisivätkö perustuslain 124 §:n edellytykset.