Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 26/2025 vp)

Esitän kunnioittavasti seuraavaa.

## 1 Johdanto

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa. Lisäksi uudesta laista johtuvia muutoksia säädettäisiin 12 lakiin.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa tapahtuvan vaarallisten aineiden kuljetuksesta tiellä ja ilma-aluksessa sekä kappaletavaran kuljetuksessa Suomen vesialueilla ja Suomen vesialueiden ulkopuolella. Säännösehdotuksen mukaan lain tarkoituksena on ehkäistä ja torjua vahinkoa ja vaaraa, jota vaarallisten aineiden kuljetus Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa saattaa aiheuttaa ihmisille, ympäristölle ja omaisuudelle. Ennen kaikkea esityksen tavoitteena on uudistaa vaarallisten aineiden kuljetusta Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa koskevat säännökset. Tavoitteena on saattaa sääntely vastaamaan perustuslain säännöksiä (HE 26/2025 vp, s. 9). Laki sisältäisi säännökset eri kuljetusosapuolten vastuista sekä viranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulevan voimaan 1.9.2025.

## 2 Lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi

### 2.1 Sääntö vs. periaate

Lakiehdotuksen 2 luvussa säädettäisiin Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen vaarallisten aineiden kuljetuksen yleisistä turvallisuusperiaatteista. Periaatteet olisivat selvilläolovelvollisuus, huolellisuus- ja varovaisuusvelvollisuus sekä kuljetuskielto. Lakiehdotuksessa ko. periaatteet ovat tosin kirjoitettu hyvin velvoittavaan muotoon. Lakiehdotuksen 7 §:n mukaan vaarallisten aineiden kuljetusta tai siihen liittyvää muuta toimintaa harjoittavan on oltava selvillä toimintaansa liittyvistä tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten vaatimuksista. Lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin mukaan vaarallisten aineiden kuljetuksessa ja siihen liittyvissä muissa toimin-

noissa on noudatettava tarvittavaa huolellisuutta ja varovaisuutta ottaen huomioon kuljetettava aine, sen määrä ja vaarallisuus sekä kuljetusmuoto. Myös 8 §:n 2 momentin sanamuodot on kirjoitettu velvoittavaan muotoon: ”on huolehdittava” ja ”tulevat tehdyiksi”. Lakiehdotuksen 9 §:ssä säännellään kuljetuskiellosta: jos vaarallista ainetta ei ole luokiteltu, siitä ei ole annettu säädettyjä tietoja, kuljetusväline tai kuljetustapa ei ole turvallinen taikka kuljetusta ei muutoin suoriteta turvallisesti tässä laissa ja sen nojalla annettavissa säännöksissä ja määräyksissä tarkoitetulla tavalla, sitä ei saa kuljettaa, ellei tässä laissa toisin määrätä. Kaiken kaikkiaan ko. lakiehdotuksen säännökset on kirjoitettu velvoittavaan muotoon ja ovat siten luonteeltaan oikeusperiaatteiden sijaan oikeussääntöjä. Esimerkiksi kuljetuskieltoa ei voi noudattaa enemmän tai vähemmän, vaan kielto on hyvin yksiselitteinen sääntö. Luvun 2 otsikko on nykyisellään harhaanjohtava, ja se tulisikin muuttaa muotoon: yleiset turvallisuusvelvoitteet.

## 2.2 Lakia alemman asteinen sääntely (PL 80 §)

### 2.2.1 Ehdotettu sääntely

Lakiehdotukseen sisältyy verrattain paljon valtioneuvostolle ja puolustusministeriölle osoitettuja asetuksenantovaltuuksia sekä Pääesikunnan teknilliselle tarkastusosastolle osoitettuja määräyksenantovaltuuksia. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan teknisluonteiset vaatimukset annettaisiin Pääesikunnan teknillisen tarkastusosaston määräyksillä (HE 26/2025 vp, s. 173).

Lakiehdotuksen mukaan määräystenantovaltuudet koskisivat teknisluonteisia ja yksityiskohtia koskevaa sääntelyä, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä (HE 26/2025 vp, s. 173).

Lakiehdotuksessa osa asetuksenantovaltuuksista on osoitettu valtioneuvostolle ja osa puolustusministeriölle. Lakiehdotuksessa ei kuitenkaan perustella, miten erottelu asetuksenantajan välillä on yleisesti ja kussakin yksittäisessä asiassa tehty. Asetusten välillä katsotaan yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista säätäminen mahdolliseksi lähinnä valtioneuvoston asetuksissa, kun taas ministeriöiden asetukset on tarkoitettu teknisluonteisempien seikkojen sääntelyyn. Esimerkiksi lakiehdotuksen 93 §:n 3 momentissa säädetään, että puolustusministeriön asetuksella säädetään tarkemmin ajoneuvotarkastajan tarkastusoikeuden myöntämisen edellytyksistä ja tarkastusoikeuden myöntämiseen tarvittavasta koulutuksesta. Nähdäkseni kyse ei ole pelkästään teknisluonteisesta sääntelystä, vaan asiasta, jolla on liittymäkohtia yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksiin. Tämän vuoksi pitäisi harkita, tulisiko esimerkiksi lakiehdotuksen 93 §:n 3 momentin kohdalla valtioneuvoston olla asetuksenantajana.

Ehdotetussa sääntelyssä olisi määrällisesti huomattavan paljon Pääesikunnan teknilliselle tarkastusosastolle osoitettuja määräyksenantovaltuuksia (yhteensä 55). Hallituk-

sen esityksen mukaan (s. 183) Pääesikunnan teknilliselle tarkastusosastolle annettavat määräyksenantovaltuudet koskisivat teknisluonteisia ja yksityiskohtia koskevaa sääntelyä, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä.

Hallituksen esityksen mukaan (s. 183) ehdotetut valtuutussäännökset asetusten ja erityisesti määräysten antamiseen on laadittu täsmällisiksi ja tarkkarajaisiksi. Asetuksenanto- ja määräyksenantovaltuuksiin liittyvät esityksen mukaan *riittävästi* yksilöidyt oikeusaseman perusteet lain tasolla (kursiivit tässä). PL 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Hallituksen esityksessä lähtökohta, että PL 80 §:n mukaan lain tasolla olisi oltava riittävästi yksilöidyt oikeusaseman perusteet, on täysin uusi tulkinta.

Asetuksen- ja määräyksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Valiokunta on toisaalta todennut esimerkiksi ympäristölainsäädännölle olevan tyypillistä, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemmanasteisiin säädöksiin (PeVL 106/2022 vp, kohta 27; PeVL 58/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 11/1999 vp, s. 2/I). Tämä johtuu siitä, että sääntelyn on tarpeen olla varsin yksityiskohtaista ja teknisluonteista. Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, etteivät valtuudet voi tällöinkään muun muassa velvoitteiden perusteiden osalta jäädä täysin avoimiksi (PeVL 106/2022 vp, kohta 27 ja PeVL 58/2010 vp, s. 3/I).

### 2.2.2 Lakia alemmanasteisten säädösten perustuslainmukaisuuden arviointi

*PL 80 §:n 1 momentin vaatimukset*

PL 80 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.

Lakiehdotuksen 40 §:n 6 momentissa ja 41 §:n 6 momentissa säädetään, että valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä turvallisuusselvityksen hyväksymisen *käytännön toteutuksesta* [kursiivit tässä]. Säännöksessä valittu termistö ”käytännön toteutus” on sisällöltään liian epämääräinen ja avoin, jonka vuoksi se ei täytä PL 80 §:n 1 momentin vaatimuksia valtuutuksen täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Samalla tavoin lakiehdotuksen 42 §:n 4 momentissa ja 43 §:n 5 momentissa käytetään termiä ”käytännön toteutus”, joka on varsin avoin ja epämääräinen käsite PL 80 §:n 1 momentin näkökulmasta. Vastaavalla tavalla myös lakiehdotuksen 54 §:n 3 momentissa määräyksenantovaltuuksista säädettäessä käytetään lakitekstis-

sä termiä ”käytännön toimenpiteet” (”Pääesikunnan teknillinen tarkastusosasto antaa tarkempia määräyksiä - - - sekä PK-VAK-ajoluvan myöntämisen käytännön toimenpiteistä”). Myös lakiehdotuksen 70 §:n 6 momentissa on myös määräyksenantovaltuuksista säädettäessä käytetty samaa varsin avointa termiä ”käytännön toteutus” (”Pääesikunnan teknillinen tarkastusosasto voi antaa tarkempia määräyksiä 4 momentissa tarkoitetuista lähettäjän velvollisuuksien käytännön toteutuksesta”). Erityisesti määräyksenantovaltuudet on säädettävä täsmällisiksi ja tarkkarajaisiksi. Nähdäkseni em. valtuutussäännökset eivät täytä PL 80 §:n 1 ja 2 momentin täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksia.

Lakiehdotuksen 92 §:n 4 momentissa säädetään, että valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä yhteistyön toteuttamisesta. Valtuutussäännös yhteistyöstä on jäänyt varsin avoimeksi ja täytyy tarkastaa PL 80 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla.

Paikoitellen asetuksenantovaltuudet on kirjoitettu velvoittavaan muotoon (esim. lakiehdotuksen 30 §:n 6 momentin mukaan puolustusministeriön asetuksella säädetään tarkemmin vajaiden räjähdekollien muodostamisesta ja räjähteiden yhteen pakkaamisesta). Toisaalta paikoitellen asetuksenantovaltuutus on kirjoitettu siten, että asetuksenantajan harkinnassa on, antaako se asetuksen vai ei (esim. lakiehdotuksen 36 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä onnettomuuksien torjuntaan varautumisesta). Perusteluista ei ilmene, millä perusteilla harkinta valtuuden säätämisestä joko velvoittavaan tai jättäminen asetuksenantajan harkintaan, on tehty.

*PL 80 §:n 2 momentin vaatimukset*

PL 80 §:n 2 momentin mukaan viranomainen voi antaa 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 täsmällisesti rajattu.

Valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa on korostettu, että määräyksenantovaltuus on hyvin poikkeuksellista ja valtuutus saa koskea näissäkin tilanteissa vain sääntelyn kokonaisuuden kannalta vähäisiä yksityiskohtia (ks. esim. Saraviita 2011, s. 682–686).

Lain valtuutussäännösten tehtävänä on määritellä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, miltä osin lainsäädäntövaltaa siirretään käytettäväksi asetuksissa tai viranomaismääräyksissä. Tämän vuoksi on keskeistä, että lakiin kirjatut perus- ja valtuutussäännökset ovat PL 80 §:n mukaisia. Laissa liian yleisiksi jäävät asetuksen- tai määräyksenantovaltuudet vaikeuttavat tulkintaa siitä, mitä lakia alemmanasteisissa säädöksissä voidaan

säätää. Seurauksena voi olla tosiasiallisen norminantovallan rajojen ylitys, joka saattaa johtaa PL 107 §:n soveltamiseen eli säännöksen soveltamatta jättämiseen asianomaisessa tapauksessa.

Määrätyillä asioilla viitataan siihen, että PL 80 §:n 2 momentin valtuuden kattamat asiat olisi määriteltävä laissa tarkemmin kuin PL 80 §:n 1 momentin mukaisen asetuksenantovaltuuden kattamat asiat. Sääntelyn kohteeseen liittyvillä erityisillä syillä puolestaan tarkoitetaan sellaisia teknisiä ja vähäisiä yksityiskohtia koskevaa sääntelyä, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä sekä sellaista säänneltävää toimintaa, johon liittyy runsaasti ammatillisia erityispiirteitä (ks. esim. PeVL 10/2016 vp, s. 4–5). PL 80 §:n 2 momentissa säädetyt verraten tiukat edellytykset korostavat muulle viranomaiselle annettavan valtuuden poikkeuksellisuutta (PeVL 36/2021 vp, kohta 15).

PL 80 §:n 2 momentin sisältämistä edellytyksistä tärkeimpänä arvioitavana osana on se, onko viranomaiselle kohdistetussa valtuudessa riittävän tarkkarajaisesti avattu määrättyjen asioiden sisältöä.

Esimerkiksi lakiehdotuksen 22 §:n 2 momentissa säädetään määräyksenantovaltuuksista. Kuitenkin perus- ja valtuutussäännöksen yhteneväisyydessä on puutteita. 2 momentissa Pääesikunnan teknillinen tarkastusosasto valtuutetaan antamaan tarkempia määräyksiä käytettävistä hinattavista ajoneuvoista, tapauskohtaisesti suunniteltavista ja rakennettavista ajoneuvoista, konteista ja muista vastaavista kuljettamiseen soveltuvista ratkaisuista sekä niiden hyväksyntämenettelystä. Kuitenkaan säännöksessä ei ole perussäännöstä hyväksyntämenettelystä, josta Pääesikunnan teknillinen tarkastusosasto valtuutetaan antamaan tarkempia määräyksiä.

Lakiehdotuksen 24 §:n 4 momentissa säädetty määräyksenantovaltuutus ei myöskään täytä PL 80 §:n 2 momentin vaatimuksia. Lakiehdotuksen 24 §:n 4 momentissa viitataan säännöksen 1 momentissa mainittuihin Liikenne- ja viestintäviraston määräyksiin, mutta 1 momentissa ei mainita mitään Liikenne- ja viestintäviraston määräyksistä.

Lakiehdotuksen 26 §:ssä oleva määräyksenantovaltuutus ei ole PL 80 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla täsmällinen ja tarkkarajainen. Lakiehdotuksen 26 §:n 2 momentin mukaan Pääesikunnan teknillinen tarkastusosasto voi antaa määräyksiä 1 momentissa tarkoitetuista teknisistä yksityiskohdista, jotka perustuvat kansainvälisiin sotilasstandardeihin. Perus- ja valtuutussäännöksen tulisi rajata tarkemmin ja täsmällisemmin Pääesikunnan teknillisen tarkastusosaston määräyksenantovaltaa.

Ehdotetussa sääntelyssä käytetään toistuvasti (esim. lakiehdotuksen 10 §:n 6 momentti, 12 §:n 5 momentti, 13 §:n 4 momentti, 14 §:n 4 momentti, 15 §:n 3 momentti) tiettyä fraseologiaa määräyksenantovaltuuksista säädettäessä. Usein toistuva ilmaus

on seuraava: ”Pääesikunnan teknillinen tarkastusosasto voi antaa määräyksiä, jotka poikkeavat [edellisessä] momentissa tarkoitetusta Liikenne- ja viestintäviraston määräyksistä, jos se on sotilaallisen toiminnan ja sen harjoittelun tai kansainvälisen sotilaallisen yhteistyön toteuttamisen kannalta tarpeellista. Määräysten on perustuttava kansainvälisiin sotilasstandardeihin.”

Valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltuna poikkeaminen Liikenne- ja viestintäviraston määräyksistä on säädetty varsin väljästi. Erityisesti peruste ”kansainvälisen sotilaallisen yhteistyön toteuttamiseen” on sisällöltään varsin laaja ja avoin. Mielestäni poikkeamista täytyisi edelleen tarkentaa ja rajata välttämättömään.

Sääntelyehdotuksessa on paikoittain annettu määräyksenantovaltuudessa harkintavaltaa enemmän toimeenpanoviranomaiselle säätämällä määräyksenantovaltuudesta seuraavalla tavalla: ”Pääesikunnan teknillinen tarkastusosasto voi antaa tarkempia määräyksiä - - -.” Paikoittain taas määräyksenantovaltuutus on kirjoitettu toimeenpanoviranomaista velvoittavaan muotoon seuraavasti: ”Pääesikunnan teknillinen tarkastusosasto antaa tarkempia määräyksiä - - -.” Lakiehdotuksen perusteluista ei ilmene, millä perusteilla harkinta määräyksenantovaltuuden velvoittavuudesta, on tehty.

## 3 Lopuksi

Kaiken kaikkiaan ehdotetussa sääntelyssä on huomattavan paljon asetuksen- ja määräyksenantovaltuutuksia. Valtiosääntöoikeudellisesti erityisesti määräyksenantovaltuuden käyttäminen täytyy olla hyvin poikkeuksellista ja valtuutus saa koskea näissäkin tilanteissa vain sääntelyn kokonaisuuden kannalta vähäisiä yksityiskohtia. Ehdotettu sääntely perustuu kokonaisuutena varsin laajoihin määräyksenantovaltuutuksiin, mikä on valtiosääntöoikeudellisesti varsin poikkeuksellista. Sääntelyn perustuminen keskeisiltä osin alemmanasteiseen sääntelyyn tekee sääntelystä myös varsin pirstaleisen kokonaisuuden.

Useat ehdotetut määräyksenantovaltuudet eivät täytä perustuslain 80 §:n 2 momentin vaatimuksia valtuutuksen täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Lisäksi lakiehdotuksessa on yllättävän paljon kielellisiä virheitä ja muita lyöntivirheitä.

Kuopiossa 12.5.2025

Maija Dahlberg
OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori
Itä-Suomen yliopisto