Lainsäädäntöneuvos Jenni Herrala
Puolustusministeriö

HE 26/2025 vp

Perustuslakivaliokunnalle istuntoon 14.5.2025

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

Esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa. Lisäksi tehtäisiin uudesta laista johtuvia muutoksia 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. Lain tarkoitus olisi ehkäistä ja torjua vahinkoa ja vaaraa, jota vaarallisten aineiden kuljetus Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa saattaa aiheuttaa ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle. Laki sisältäisi säännökset eri kuljetusosapuolten vastuista sekä viranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista. Laissa olisi myös säännökset esimerkiksi turvallisuusneuvonantajasta, pakkausten ja säiliöiden rakenteeseen liittyvistä vaatimuksista sekä vaarallisten aineiden kuljetukseen Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa liittyviin turvavuhkiin varautumisesta ja turvatoimista. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.9.2025.

Taustasta

Liikenne- ja viestintäministeriössä on valmisteltu kaikkia kuljetusmuotoja koskevan vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain (541/2023) kokonaisuudistus. Hallitus antoi 18.11.2021 esityksen eduskunnalle laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 220/2021 vp, täydennys HE 231/2022 vp). Uusi laki (541/2023) tuli voimaan 1.9.2023.

Sotilaalliseen toimintaan tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvän erityismateriaalin kuljetukset jäävät vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

lain soveltamisalan ulkopuolelle. Näin on tehty kyseisen lain perustelujen mukaan, koska näissä tehtävissä vaarallisten aineiden kuljetusta ei ole sisällytetty EU:n lainsäädäntöön ja kansainvälisiin sopimusjärjestelmiin. Tämä johtuu kuljetettavan materiaalin erityispiirteistä. Soveltamisalan rajaus koskee myös tällaisia Suomessa tapahtuvia kansainvälisiä kuljetuksia.

Nyt jo 1.9.2023 kumoutuneen, vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain (719/1994) mukaan Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen vaarallisten aineiden kuljetus kuuluu lain soveltamisalaan, jos niiden toiminta ei ole erikseen säädetty lain soveltamisen ulkopuolelle tai annettu valtuutta säätää toiminnosta asetuksella tai hallinnonalan viranomaisen määräyksellä. Sotilaallisen erityismateriaalin ja sotilaallisten kuljetusten vuoksi ei ole perusteltua, että siviiliviranomainen valvoo ja hallinnoi Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen kuljettamaa erityismateriaalia, koska kuljetuksiin liittyy esimerkiksi niiden suorituskykyyn liittyvää tietoa. Siviiliviranomaisilta ei ole perusteltua nykyisessä toimintaympäristössä edellyttää osaamista, jota sotilaallinen materiaali edellyttää.

Uuden vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain soveltamisalaan jää edelleen sellainen sotilas- ja turvallisuusviranomaisten toimintoja palveleva vaarallisten aineiden kuljetus, jonka toteuttaja on kolmas osapuoli, ja jota valvoo siviiliviranomainen.

Puolustusvoimat tarvitsee siviilitoimijoiden kuljetustukea vaarallisten aineiden kuljettamiseen lakisääteisten tehtäviensä täyttämiseksi normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa. Vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain rajauksen perusteluissa oleva kuljettajaan kohdistuva rajaus ja edellä mainittuihin tilanteisiin liittyvän poikkeuspykälän, tai eri pykäliin kohdistuvien poikkeuksien puuttuminen, eivät mahdollista Puolustusvoimien tarvitsemaa tukea siviilitoimijoilta niiltä osin, kun tarvittava tuki ei kaikilta osin täytä esitetyn vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain asettamia vaatimuksia. Tämä haaste on tarpeen ratkaista Puolustusvoimia koskevalla erityislainsäädännöllä. Vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain siirtymäsäännöksellä mahdollistetaan Puolustusvoimien vaarallisten aineiden häiriötön kuljettaminen niin kauan, että Puolustusvoimien vaarallisten aineiden kuljettamista koskeva lainsäädäntö on saatu voimaan. Lisäksi kumotun vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain nojalla annetut puolustusministeriön asetukset ja yksittäistapauksista annetut puolustusministeriön päätökset sekä pääesikunnan määräykset ovat voimassa 1.9.2025 saakka.

Näistä syistä on katsottu tarpeelliseksi valmistella Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen vaarallisten aineiden kuljetukselle uusi säännöspohja.

Kotirauha

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen kotirauha on suojattu. Lailla voidaan kuitenkin säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Perustuslaissa turvattu kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti myös kuljetusvälineissä olevat pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat. Esityksen 110 §:ssä säädettään valvontaviranomaisen oikeudesta tehdä tarkastuksia ja valvonnan suorittamiseksi oikeudesta päästä erilaisiin paikkoihin sekä saada tarvittavia näytteitä ja suorittaa kokeita, mittauksia ja tutkimuksia. Tarkastusta ei saisi suorittaa kotirauhan piiriin kuuluvassa paikassa, ja kuljetusvälineen tarkastusta ei saisi ulottaa asumiseen käytettäviin tiloihin, jos se ei ole tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi välttämätöntä.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Viranomaisten tarkastusten suorittamiseksi voi olla tarvetta päästä tiloihin, joita käytetään aluksessa asumiseen. Ajoneuvoa voidaan katsoa käytettävän sekä liikkumiseen että asumiseen. Tarkastusten tarkoituksena on vaarallisten aineiden kuljetusten turvallisuuden ja vaatimustenmukaisuuden valvonta. Siten tarkastamisen mahdollistamiseksi, esimerkiksi asiakirjojen tarkastamisen osalta, voi olla tärkeää päästä ajoneuvoon sisälle tai aluksen asumiseen käytettäviin tiloihin, joskin asumistiloihin pääsyn tarvetta voidaan pitää poikkeuksellisena.

Perustuslakivaliokunta on todennut lausuntokäytännössään (PeVL 17/1998 vp, s. 4/II, PeVL 43/2010 vp), että tällaiset edellä tarkoitetut ajoneuvotilat jäävät perustuslailla suojatun kotirauhan eräänlaiselle reuna-alueelle, koska ajoneuvoja käytetään sekä liikkumiseen että asumiseen.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut (PeVL 5/2010 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 5/2013 vp), että kun on kyse valvontatyyppisistä tarkastuksista, tulisi tarkastussäännöksessä viitata hallintolain 39 §:än, jotta menettelylliset ja oikeusturvatakeet tulevat taatuiksi. Esityksen 1. lakiehdotuksen 130 §:ssä on viitattu valiokunnan edellyttämällä tavalla tarkoitettuun pykälään, eikä toimivaltuudesta säätämisen voida näiltä osin katsoa edellyttävän perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttämistä.

Hallintolain 39 §:n mukaan viranomaisen on ilmoitettava toimivaltaansa kuuluvan tarkastuksen aloittamisajankohdasta asianosaiselle, jota asia välittömästi koskee, jollei ilmoittaminen vaaranna tarkastuksen tarkoituksen toteutumista. Edellä tarkoitetulla asianosaisella on oikeus olla läsnä tarkastuksessa sekä esittää mielipiteensä ja kysymyksiä tarkastukseen liittyvistä seikoista. Tarkastuksen kuluessa asianosaiselle on, mikäli mahdollista, kerrottava tarkastuksen tavoitteista, sen suorittamisesta ja jatkotoimenpiteistä. Tarkastus on suoritettava aiheuttamatta tarkastuksen kohteelle tai sen haltijalle kohtuutonta haittaa. Näiden velvoitteiden lisäksi saman pykälän mukaan tarkastajan on viipymättä laadittava tarkastuksesta kirjallinen tarkastuskertomus, josta tulee käydä ilmi tarkastuksen kulku ja tarkastajan tekemät keskeiset havainnot. Tarkastuskertomus on annettava tiedoksi tarkastuksessa läsnäoloon oikeutetulle asianosaiselle.

Edellä tarkoitetuilla perusteluilla 110 §:ssä esitettäväksi säädettävä tarkastusoikeus ei edellyttäisi perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttämistä.

Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen

Hallituksen esitystä on tarkasteltava asetuksenantovaltuuksien ja määräyksenantovaltuuksien osalta suhteessa perustuslain 80 §:än.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut perustuslain 80 §:n 2 momentin soveltamisesta, että asetuksenantovaltuuksiin verrattuna määräyksenantovaltuuksiin kohdistuu yleistä tarkkarajaisuusvaatimusta pidemmälle menevä vaatimus valtuuden kattamien asioiden määrittelemisestä tarkasti laissa. Valtuuden tulee perustuslain nimenomaisen säännöksen mukaan olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu (esimerkiksi PeVL 46/2001 vp, s. 3/I ja PeVL 16/2002 vp, s. 2/I).

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä tarkoitettiin esimerkkeinä viranomaisen norminantovallasta tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä (HE 1/1998 vp, myös PeVL 16/2002 vp ja PeVL 19/2002 vp). Viranomaisten oikeussääntöjen antamisen tulee olla perustuslain näkökulmasta poikkeuksellista.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Hallituksen esityksessä annettaisiin huomattava määrä määräyksenantovaltuuksia Pääesikunnan teknilliselle tarkastusosastolle. Teknilliselle tarkastusosastolle annettavat määräyksenantovaltuudet koskisivat teknisluonteisia ja yksityiskohtia koskevaa sääntelyä, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä. Pääesikunnan teknillisellä tarkastusosastolla on niihin erityinen ja vakiintunut asiantuntemus. Puolustusvoimien vaarallisten aineiden kuljetusta koskevat säännökset ja määräykset perustuvat kansainvälisiin sopimuksiin, sotilasstandardeihin kuin myös EU:n lainsäädäntöön, joiden valmisteluun ja täytäntöönpanoon tulee reagoida kansallisesti nopeasti. Eri kuljetusmuotoa koskevat määräykset käsittävät yli 1000 sivua. Eri kuljetusmuotojen kansainvälisiä sopimuksia muutetaan muutaman vuoden välein, joten määräyksenantovaltuuksien säätäminen Pääesikunnan teknilliselle tarkastusosastolle myös selvästi nopeuttaisi tarvittavien muutosten tekemistä.

Ehdotetut valtuussäännökset asetusten ja erityisesti määräysten antamiseen on laadittu täsmällisiksi ja tarkkarajaisiksi. Asetuksenanto- ja määräyksenantovaltuuksiin liittyvät riittävästi yksilöidyt oikeusaseman perusteet lain tasolla. Ehdotettuihin asetuksen- ja määräyksenantovaltuuksiin ei sisälly merkittävää harkintavallan käyttöä eivätkä ne sisällä valtuuksia asioista, joista tulisi säätää lailla. Kaikissa esitettävissä valtuussäännöksissä on kyse lakia tarkentavien säännösten ja määräysten antamisesta.

Hallituksen esityksen asetuksenanto- ja määräystenantovaltuuksien säätämiselle on olemassa edellä tarkoitetulla tavalla perustuslaissa tarkoitettuja erityisiä syitä, joiden vuoksi ehdotetut asetuksenanto- ja määräystenantovaltuudet ovat sopusoinnussa perustuslain 80 §:n 2 momentin kanssa.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:n mukaisesti julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vaan lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Sen sijaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa ainoastaan viranomaiselle.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan hallituksen esityksistä maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistamista (PeVL 26/2017 vp) käsitellyt kattavasti julkisen hallintotehtävän antamisen reunaehtoja perustuslain 124 §:n kannalta.

Perustuslain 124 §:n perusteella merkityksellistä sääntelyä on lakiehdotuksen 6 §:ssä tarkoittamissa olosuhteissa koskien kolmannen osapuolen tiekuljetuksessa kuljettajaa ja kuljetuksen suorittajaa, sekä valvonnassa valvontaviranomaisen käyttämä asiantuntijaa. Julkinen tehtävä ei olisi näille toimijoille uusi.

Kuljetuksen suorittajana voisi toimia yksityinen toimija. Lakiehdotukseen on säädetty poikkeus koskemaan kuljettajan suorittajan vastuuta esityksen 6 §:ssä tarkoitetuissa olosuhteissa. Valmiutta kohotettaessa tai poikkeusoloissa kuljettajan suorittajan vastuu olisi säädetty lähettäjän vastuulle. Lähettäjänä näissä olosuhteissa on Puolustusvoimat tai Rajavartiolaitos.

Esitettäviin virkavastuulla hoidettaviin julkisiin hallintotehtäviin sovellettaisiin hallinnon yleislakeja. Viittausta hallinnon yleislakeihin ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden si-

sältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palvelu-velvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2005 vp, s.3/II). Viranomaisen ja yksityisen välillä tehtävässä sopimuksessa voidaan varmistaa oikeusturvan takeena olevien hallinnon yleislakien noudattaminen. Velvollisuus niiden noudattamiseen johtuu tällöinkin suoraan laista (PeVL 3/2009 vp, s.5/I).

Perustuslakivaliokunnan asettama keskeinen lähtökohta julkisen palvelutehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle on virkavastuun ulottaminen hallintotehtävää hoitavaan. Tästä säädettäisiin lakiehdotuksen 128 §:ssä. Myös vahingonkorvauksen osalta olisi viittaussäännös vahingonkorvauslakiin.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen (subdelegointiin) on suhtauduttu lähtökohtaisesti kielteisesti. Ehdotonta kieltoa tällaiselle siirtämiselle ei ole ollut osoitettavissa sellaisissa tilanteissa, joissa on kyse teknisluonteisesta tehtävästä ja jossa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan (PeVL 15/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 6/2013 vp, s. 4). Lisäksi valiokunta on pitänyt tehtävän edelleen siirtämisen mahdollisuutta arvioidessaan merkityksellisenä siirrettävän tehtävän teknisluonteisuutta, viranomaisvalvonnan ulottuvuutta ja alihankkijaan kohdistuvia laatu- ja muita vaatimuksia (PeVL 26/2017 vp, PeVL 6/2013 vp, s.4). Perustuslakivaliokunta on myös tuoreessa lausuntokäytännössään pitänyt tavallisen lain säätämisjärjestyksen edellytyksenä, että alihankintamahdollisuus on välttämätöntä rajata ja täsmentää koskemaan tosiasiallista, täydentävää palvelutoimintaa (PeVL 26/2017 vp).

Hallituksen esityksessä esitettäviä muun kuin viranomaisen suorittamia julkisia hallintotehtäviä on edellä tarkoitetuilla perusteluilla pidettävä asianmukaisina perustuslain 124 §:n kannalta.

Esitettävän sanktiojärjestelmän perustuslainmukaisuudesta

Ehdotettava liikennevirhemaksu voitaisiin määrätä 120 §:ssä säädetyn vaarallisten aineiden kuljetusrikkomuksen seuraamuksena. Perustuslakivaliokunta on arvioinut liikennevirhemaksua tieliikenteen vähäisimpien rikkomusten seuraamuksena lausunnossaan PeVL 9/2018 vp ja lakivaliokunta lausunnossaan LaVL 9/2018 vp.

Varsinaisten rikkomussäännösten lisäksi hallituksen esityksessä on ehdotettu säädettäväksi PV VAK- ajolupakokeessa vilpilliseen menettelyyn todetun henkilön kuuden kuukauden karenssista osallistua uudelleen kokeeseen.

<u>Liikennevirhemaksun yleiset edellytykset</u>

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Hallituksen esityksen 23 lukuun sisältyisi lain rikkomisesta määrättävä hallinnollinen maksusanktio lain rikkomisen seuraamuksena. Tämä olisi 120 §:ssä säädettävä liikennevirhemaksu. Tunnusmerkistöjen lisäksi 121 ja 122 §:ssä olisi säädetty sanktioiden määräämismenettelystä ja rahamäärästä sekä niiden täytäntöönpanosta. Hallituksen esityksen 124 § sisältää lisäksi sanktiomaksuja koskevien päätösten muutoksenhakua koskevat säännökset.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa lausuntokäytännössä on katsottu, että perustuslain 8§:ssä tarkoitettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ei ulota vaikutustaan suoraan hallinnollisiin seuraamuksiin. Alun perin asiaan on kiinnitetty huomiota täsmällisyysvaatimuksen kannalta (PeVL 74/2002 vp, s. 5/I). Sittemmin valiokunta on säännönmukaisesti toistanut tämän

tarkkuuden yleistä vaatimusta koskevan maininnan hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevia ehdotuksia tarkastellessaan (esim. PeVL 57/2010 vp, s. 2/II, PeVL 9/2012 vp, s. 2/I, PeVL 17/2012 vp, s. 6/I, PeVL 15/2014 vp, s. 2/I, PeVL 28/2014 vp, s. 2/II, PeVL 10/2016 vp, s. 7, PeVL 15/2016 vp, s. 4–5, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 12/2019 vp, s. 8, 13/2019 vp, s. 8, PeVL 21/2020 vp, s. 2 ja PeVL 46/2021 vp, 13 kohta.)

Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn on täytettävä riittävät sääntelyn täsmällisyyttä ja selkeyttä koskevat vaatimukset. Vaikka valiokunta on nimenomaisesti tässä suhteessa katsonut, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, se on katsonut, että tarkkuuden yleistä vaatimusta ei hallinnollisen seuraamussääntelyn suhteen voida sivuuttaa (Esim. PeVL 74/2002 vp, s. 2/I). Täsmällisemmin valiokunta on katsonut, että laissa on täsmällisesti säädettävä seuraamuksen ja sen suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (esim. PeVL 32/2005 vp, s. 2–5, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II, PeVL 10/2016 vp, s. 7, PeVL 12/2019 vp, s. 8 ja PeVL 46/2021 vp, 12 kohta).

Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että rikosoikeudellisen lainsäädännön yhteydessä kehitetty niin sanottua avointa eli blankorangaistussääntelyä koskevat edellytykset koskevat myös hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa sääntelyä (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I). Valiokunta on pitänyt sääntelyn tällaista täsmentämistä edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 10/2016 vp, s. 7–8).

Esityksen 120 ja 121 §:ssä säädettäisiin laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti tekotyypistä, joka olisi sanktioitu rikkomuksena. Rikkomustunnusmerkistöt olisi jaoteltu 120 §:ssä liikennemuotokohtaisesti sekä kuljetusten osapuolille säädettyjen velvollisuuksien mukaisesti.

Syyksiluettavuus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan rikkomuksen syyksiluettavuuden edellytykseksi tahallisuutta tai tuottamusta. Perusteena on uuden tieliikennelain eduskuntakäsittelyn yhteydessä omaksuttu kanta, jossa korostettiin sanktioidun käyttäytymisen kytkentää tahallisuuteen tai tuottamukseen.

Tämän vuoksi näitä käsitteitä on tulkittava rikoslain 3 luvun 6 §:ssä tahallisuutta koskeva säännös ja 7 §:n tuottamusta koskeva säännös huomioon ottaen. Tulkintaa voidaan puoltaa sillä, että perustuslakivaliokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (esim. PeVL 46/2021 vp, 12 kohta, PeVL 21/2020 vp, s. 2, PeVL 9/2018 vp, s. 2–3, PeVL 2/2017 vp, s. 4–5 ja PeVL 14/2013 vp, s. 2/I).

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Myös EU-oikeudella on asiassa merkitystä, koska ehdotettavat sanktiomaksut perustut joko kokonaan tai osittain EU:n lainsäädännössä asetettuihin velvollisuuksiin. Lähtökohta on tällöin syyksiluettavuuden alaa määrittävien käsitteiden tulkinnassa se, että tulkinta on kaikissa hallinnollisia maksuseuraamuksia koskevissa tilanteissa saman sisältöistä (ks. esim. EU:n tuomioistuimen Intertanko-ratkaisu; C-308/06).

Liikennevirhemaksun määräämistä koskeva menettely

Esityksessä ehdotettavan sanktiomaksun määräämiseen sovellettaisiin hallintolakia. Tätä on pidetty tärkeänä hallinnollisia maksuseuraamuksia koskevassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesti selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset (viranomaisen selvittämisvelvollisuus). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan tarkoitettu hallintolain säännös lähtökohtaisesti merkitsee, että hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen ei ole käännettyyn todistustaakkaan perustuvaa (PeVL 32/2005 vp, s. 3/II ja PeVL 9/2018 vp, s. 6.). Hallintolaki muodostaa muutenkin oikeusturvan kannalta riittävän perustan määrättäessä ehdotettavaa liikennevirhemaksua.

Toimivalta määrätä sanktiomaksu on perusteltua osoittaa sellaiselle lainsäädännön noudattamisen valvontaa suorittavalle viranomaiselle, jolla on parhaat edellytykset ja asiantuntemus arvioida määräämisen perusteena olevia seikkoja. Esityksen 120 §:n mukaan liikennevirhemaksun määräisi poliisi tai Rajavartiolaitos omilla toimialoillaan. Näiden valvontaviranomaisten toimivaltaa voidaan perustella erityisesti maksusanktioiden syyksi lukemiseen ja mittaamiseen liittyvällä päätöksenteolla, jotka molemmat edellyttävät asiantuntemusta seuraamusmaksun määräämisen perusteena olevista seikoista ja siitä aineellisesta alasta, jota seuraamusmaksun määräämistä koskeva lainsäädäntö koskee. Hallinnollista sanktiointia on mahdollista perustella myös sanktion määräämisen tehostamisella, mikä käytännössä voi tarkoittaa sanktion määräämisen nopeutumista rikosoikeudelliseen menettelyyn verrattuna.

Tarkoituksenmukaisinta tällöin voisi olla myös se, että kaikki ehdotettavassa laissa tarkoitetut valvontaviranomaiset olisivat toimivaltaisia määräämään ehdotettavia maksusanktioita. Erityisen perusteltua toimivalta voisi olla Pääesikunnan tarkastusosastolle, jolla olisi yleinen valvontatoimivalta tässä laissa säädetyissä vaarallisten aineiden kuljetusten liikennemuodoissa.

Pääesikunnan tarkastusosastolle ehdotetaan myös hyvin laajasti lainsäädännöllistä toimivaltaa antaa esitettävän lain nojalla määräyksiä. Perustuslain 3 §:ssä on säädetty vallanjakoperiaatteesta, joka edellyttää lainsäädäntövallan ja tuomiovallan erottamista toisistaan. Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturva-perusoikeudesta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksien koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Näiden periaatteiden asettamien rajoitusedellytysten vuoksi sanktiomaksun määräämistoimivaltaa ei ehdoteta Pääesikunnan tarkastusosastolle. Myös se on merkityksellistä, että poliisilla ja Rajavartiolaitoksella on paras osaaminen ja kokemus liikennevirhemaksun määräämisestä. Poliisilla hallinnoi tietojärjestelmää, jossa liikennevirhemaksu jo tällä hetkellä hallinnoidaan. Myös Tulli ja Rajavartiolaitos hyödyntävät poliisin tietojärjestelmää.

Oikeusturva

Hallinnollisen sanktiomaksun määräämistä koskevasta päätöksestä on perustuslain 21 §:n nojalla voitava hakea muutosta. Tämän tulee perustuslakivaliokunnan mukaan

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

käydä selkeästi ilmi asiaa koskevasta lainsäädännöstä (ks. PeVL 28/2014 vp, PeVL 9/2012 vp ja PeVL 58/2010 vp.). Tämä vaatimus täyttyy ehdotuksessa asianmukaisesti, koska hallituksen esityksen 124 §:n mukaa nyt ehdotettavaan sanktiomaksuun voisi hakea muutosta. Päätöksestä tulisi ensin hakea oikaisua päätöksen tehneeltä viranomaiselta ja vasta oikaisuvaatimukseen saatuun päätöksen olisi mahdollisuus hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Hallinto-oikeuden päätöksestä voisi vielä hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 107 §:n mukaisesti ja 111 §:ssä tarkoitetulla perusteella myöntäisi valitusluvan.

Liikennevirhemaksun hyväksyttävyydestä ehdotettavien rikkomusten seuraamuksena

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 (ks. PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän takia painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Seuraamussääntelyssä voidaan katsoa olevan kyse tällaisesta merkityksellisestä sääntelystä.

Esityksessä ehdotettava maksusanktio ja sen järjestelmä on osa ehdotettavaa Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen vaarallisten aineiden kuljetusten valvontajärjestelmää. Laissa ehdotettavalla sanktiomaksu-uhalla pyritään vaikuttamaan siihen, että vaarallisia aineita kuljetettaessa toimittaisiin lain säännösten mukaisesti. Lain säännökset ovat keskeisin osa turvallisten kuljetusten takeena. Vaarallisten aineiden kuljetustoiminnan valvonta perustuu ennakkoilmoituksiin ja yhteistoimintaan valvontaviranomaisten kanssa. Ehdotettavien sanktiointien tärkein tarkoitusperä ja hyväksyttävyyden perusta on pyrkiä varmistamaan, että säädettyjä velvollisuuksia noudatetaan.

Ehdotettava sanktiomaksu ehdotetaan säädettäväksi vaarallisten aineiden kuljetusten kannalta ei-toivottavan käyttäytymisen ehkäisemiseksi. Ennaltaehkäisytavoite on tällöin sekä rikkomuksen tekijän tulevaan käyttäytymiseen suuntautuva, että laajemmin muihin potentiaalisiin rikkomuksentekijöihin suuntautuva. Tässä esityksessä ehdotettavan sanktiomaksun arvioidaan olevan riittävä tapa ehkäistä ei-toivottua käyttäytymistä nykyisten sakonuhkaisten rikkomussäännösten sijaan. Tieliikennelain rikkomusten kontrollissa hallinnollisiin sanktioihin siirtymisellä ei ole arvioitu olevan vaikutusta ei toivotun käyttäytymisen kannalta, mikä puoltaa ehdottavaa uutta sanktiomaksua myös vaarallisten aineiden kuljetusten valvonnassa.

Sekä kansainvälisten sopimusten että EU:n lainsäädännössä asetetut tavoitteet liittyvät edellä esitetyn mukaisesti sekä vaarallisten aineiden kuljetuksiin liittyvien kuljetus- ja liikenneturvallisuuden sekä ympäristöpoliittisten tavoitteiden toteuttamiseen. Konkreettisina kansainvälisten sopimusmääräysten ja EU:n lainsäädännön tavoitteina ovat vaarallisten aineiden kuljetus- ja liikenneturvallisuuden edistäminen kaikissa liikennemuodoissa sekä ympäristölle kuljetustilanteista aiheutuvia haittojen estäminen tai vähentäminen. Turvallisuustavoitteet ovat joka tapauksessa tällä tavoin asetettuna suoraan kytköksissä perustuslain 7 §:n oikeuteen elämään sekä henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Ympäristön suojelutavoite kytkeytyy perustuslain 20 §:ssä säädettyyn ympäristöperusoikeuteen. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuk-

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

sien toteutuminen. Tämän lisäksi perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan oikeus terveelliseen ympäristöön. Säännökset vaikuttavat tällä tavoin nimenomaan lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan.

Perustuslain 7 §:ssä säädettyä hengen ja terveyden suojelemiseen ja perustuslain 20 §:ään kiinnittyvä ympäristösuojeluvelvoite muodostavat sellaisen painavan yhteiskunnallisen tarpeen, jotka ovat aukottomasti hyväksyttäviä perusteita tässä täydentävässä hallituksen esityksessä ehdotettavalle sanktiosäänttelylle. Tässä arviossa on lisäksi otettava huomioon näiden perusoikeuskin suojelutavoitteen merkitys perusoikeussuojan kokonaisuudessa, minkä suhteen eduskunnan perustuslakivaliokunnan viimeaikaisessa käytännössä esimerkiksi omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden tasapainottamistarpeen riittämätön huomioon ottaminen on voinut muodostua säätämisjärjestykseen vaikuttavaksi seikaksi. Tämä on merkinnyt sitä, että ympäristöperusoikeuteen liittyvien tavoitteiden painoarvo on kasvanut aiemmasta.

Liikennevirhemaksun oikeasuhteisuudesta

Perustuslakivaliokunta edellyttää, että hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeva sääntely täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Oikeasuhtaisuuden vaatimus on johdettu perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvasta suhteellisuusvaatimuksesta, jonka mukaan perusoikeusrajoitusten on oltava välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja perusoikeusrajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Lisäksi edellytetään, että rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (PeVM 25/1994 vp, s. 5).

Hallinnollisten seuraamusmaksujen suhteen oikeasuhtaisuusvaatimus edellyttää ensinnäkin, että seuraamusmaksuja koskeva sääntely sisältää säännökset seuraamusten euromääräisistä suuruuksista (PeVL 12/2019 vp, s. 7). Yhdistettynä seuraamussääntelyn tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä koskevaan vaatimukseen tämä tarkoittaa, että sanktiomaksujen enimmäis- ja vähimmäismäärät on nimenomaisesti ilmaistu seuraamusmaksuja koskevassa sääntelyssä. Oikeasuhtaisuuden ja lailla säätämisen vaatimuksen kannalta olennaista tämän vuoksi on, että seuraamusmaksun määrästä säädetään riittävän yksityiskohtaisesti ja täsmällisesti laissa. Käytännössä tämä merkitsee ennen muuta seuraamuksen enimmäismäärän, mutta tarvittaessa myös vähimmäismäärän määrittelyä laintasoisessa säännöksessä.

Toiseksi oikeasuhtaisuuden vaatimus edellyttää seuraamuksen ankaruustason määrittämistä. Tässä suhteessa ehdotettavat hallinnolliset maksuseuraamukset ovat varsin erilaisia. (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 18).

Kolmanneksi seuraamuksen ankaruustasoon määrittäminen on luonnollisesti yhteydessä sanktioitavan teon tai laiminlyönnin moitittavuuteen ja siihen oikeushyvään, jota säänteleyllä pyritään suojaamaan. Mitä painavammasta suojeluintressistä on kysymys, sitä ankarampi ja euromääräisesti suurempi seuraamusmaksu voi tulla kysymykseen. Jos kysymys on laajasta sääntelykokonaisuudesta, jonka rikkominen voi tapahtua moitittavuudeltaan eriasteisin tavoin ja jos tarkoitus on sanktioida monenlaista lainvastaista toimintaa, rahamäärää on syytä porrastaa (ks. Lainkirjoittajan opas jakso 12.10.).

Hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan usein määrätä sekä luonnolliselle henkilölle että oikeushenkilölle. Lähtökohtana tällöin on, että luonnolliselle henkilölle määrättävät

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

seuraamusmaksut ovat euromääräisesti vähäisempiä kuin oikeushenkilölle määrättävät. Perustuslakivaliokunta on pitänyt oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta arveluttavana muun muassa sitä, että eräistä varsin vähäisistä rikkomuksista määrättävän seuraamusmaksun vähimmäismäärä oli 500 euroa. (ks. PeVL 58/2010 vp s. 6/I).

Oikeasuhtaisuuden vaatimus edellyttää, että hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaan sääntelyyn sisällytetään säännös seuraamusmaksun suuruuden määräytymisessä huomioon otettavista seikoista, jos seuraamusmaksussa on euromääräistä liikkumavaraa (PeVL 12/2019 vp, s. 7 ja PeVL 46/2021 vp, 17 kohta). Tällaisia huomioon otettavia tekijöitä ovat perustuslakivaliokunnan mukaan rikkomuksen laatua, laajuutta, vakavuutta ja kestoaikaa, rikkomuksella saavutettua hyötyä sekä rikkomukseen syyllistyneen mahdollisia toimia vahingon lieventämiseksi tai korjaamiseksi (PeVL 46/2021 vp, 18 kohta). Edellisten lisäksi myös rikkomukseen syyllistyneen syyksiluettavuuden asteelle voidaan antaa seuraamusmaksun määrää koskevassa kokonaisarviossa merkitystä, jos seuraamusmaksu voidaan määrätä sekä tahallisesta että tuottamuksellisesta menettelystä. Euromäärältään huomattavat hallinnolliset seuraamusmaksut ovat usein tällaisia. Euromäärältään vähäisimmät hallinnolliset seuraamusmaksut ovat sen sijaan usein rahamäärältään kiinteitä, minkä vuoksi sanktion mittaamista koskevalle säännökselle ei tällaisten seuraamusmaksujen suhteen ole tarvetta.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan seuraamusmaksun määräämättä jättämistä koskeva sääntely on muotoiltava tavalla, joka ilmentää sidottua harkintaa. Sääntely on toisin sanoen muotoiltava siten, että seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä (PeVL 39/2017 vp, s. 4, PeVL 49/2017, s. 5–6, PeVL 21/2020 vp, s. 4 ja PeVL 46/2021 vp, 17 kohta). Oikeasuhtaisuuden kannalta välttämätöntä on myös, että seuraamusmaksun määräämättä jättämistä koskeva sääntely pitää sisällään mahdollisuuden jättää seuraamusmaksu määräämättä, jos sen määrääminen olisi erityisestä syystä kohtuutonta (PeVL 49/2017 vp, s. 6, PeVL 21/2020 vp, s. 4 ja PeVL 46/2021 vp, 5).

Lakiehdotuksen 121 §:ssä olisi säädetty liikennevirhemaksun enimmäis- ja vähimmäismääristä. Ehdotettava maksuseuraamukset olisivat luonnolliselle henkilölle euromäärältään vähäisempiä kuin oikeushenkilölle määrättävä seuraamusmaksu, jolloin sääntelymalli noudattaa perustuslakivaliokunnan edellä tarkoitettua lähtökohtaa, jonka mukaan luonnollisille henkilölle määrättävät seuraamusmaksut ovat euromäärältään oikeushenkilölle määrättäviä seuraamusmaksuja vähäisempiä.

Lakiehdotuksen 120 §:n 2 momentin 2,3 ja 5 kohdassa säädetyn asiakirjan mukana pitämistä koskevan velvollisuuden rikkomisesta voisi määrätä vähäisen 40 euron liikennevirhemaksun. Maksun määrä olisi tällöin samansuuruinen kuin tieliikenteen asiakirjojen mukana pitämistä koskevasta velvollisuudesta muualla laissa säädetään. Esimerkiksi ajokorttilain 93 §:n mukaan ajoneuvon kuljettajalle voidaan määrätä 40 euron liikennevirhemaksu, jos hän tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo 32 §:ssä säädettyä velvollisuutta pitää asiakirja ajettaessa mukanaan. Sanktiointi on tarpeellinen varmistamaan sitä, että asiakirjat ovat ajossa mukana, koska esimerkiksi ulkomaalaisten kuljettajien ADR-ajolupatietoja ei ole mahdollista tarkistaa Suomen tietojärjestelmästä.

Muiden vaarallisten aineiden kuljetusrikkomusten osata ehdotetaan rikkomuksista määrättävän liikennevirhemaksun maksun määrään vaihteluväliä. Poliisi tai Rajavartiolaitos määrittelisi sanktion rahamäärän yksittäisessä tapauksessa omassa valvontakäytännössään. Poliisi voisi määritellä rikkomuksille myös kiinteitä rahamääriä sakkokäsikirjassaan. Kuljetusrikkomuksesta luonnolliselle henkilölle määrättävä liikennevirhemaksu

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

voisi olla enintään 500 euroa ja oikeushenkilölle enintään 1000 euroa. Jos samalla kertaa määrätään kahdesta tai useammasta vaarallisen aineen kuljetusrikkomuksesta liikennevirhemaksu, virhemaksua korotettaisiin luonnolliselle henkilölle 100 eurolla ja oikeushenkilölle 200 eurolla siitä rikkomuksesta, josta on säädetty ankarin liikennevirhemaksu. Maksujen rahamääriä voidaan pitää varsin kohtuullisina, mutta riittävällä tavalla vaikuttavina laissa ehdotettujen velvollisuuksien noudattamisen tehosteina.

Liikennevirhemaksun suuruutta arvioitaessa olisi lakiehdotuksen 121 §:n 4 momentin mukaan otettava huomioon menettelyn laatu, laajuus, vahingollisuus, kestoaika ja toistuvuus sekä tekijän taloudellinen asema. Liikennevirhemaksu ei saisi määrätä, jos menettelyä on pidettävä vähäisenä tai jos maksun määrääminen on menettelyn laatu, toistuvuus, suunnitelmallisuus ja muut olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta. Tekijälle voisi tällöin antaa huomautuksen, jos siihen on aihetta. Ehdotettava sääntely vastaisi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä ja olisi oikeasuhtaista.

Ehdotettavien liikennevirhemaksujen rahamääriä ei ole pidettävä erityisen suurina, että se välttämättä edellyttäisi kollegiaalista päätöksentekoa. Liikennevirhemaksu määrättäisiin poliisimiehen tai rajavartiomiehen toimesta ja sen maksimimäärä olisi selvästi vähäisempi kuin esimerkiksi sakkomenettelyssä määrättävät päiväsakot voivat olla.

Kuljetusrikos

Perustuslain 8 §:ssä säädetään rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta. Pykälän mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää lain täsmällisyyteen kohdistuvan erityisen vaatimuksen. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että lain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistavaa (PeVL 37/2016 vp, s. 2, PeVL 3/2015 vp, s. 2, PeVL 56/2014 vp, s. 2, PeVL 43/2013 vp, s. 3, PeVL 58/2010 vp, s. 3, PeVL 12/2010 vp, s. 3, PeVL 40/2002 vp, s. 7, PeVL 39/2001 vp, s. 3, PeVL 27/2000 vp, s. 3).

Avoimet rangaistussäännökset eli niin sanotut blankorangaistussäännökset, joissa rangaistavana tekona on vain jonkin lain rikkominen, eivät ole asianmukaisia. Mikäli niitä joudutaan käyttämään, niihin sisältyvien viittausketjujen tulee olla täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevien aineellisten säännösten tulee olla kirjoitettu rangaistussäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta tulee käydä ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus. Säännösviittauksen lisäksi rangaistussäännöksessä on pyrittävä kuvaamaan rangaistava teko (PeVL 46/2016 vp, s. 7, PeVL 10/2016 vp, s. 8, PeVL 31/2002 vp, s. 2, PeVL 16/2002 vp, s. 5, PeVL 45/2001 vp, s. 4, PeVL 20/1997 vp, s. 3, PeVM 25/1994 vp).

Ehdotettavan rangaistussäännöksen sanamuodon perusteella on siten ennakoitavissa, mikä teko tai laiminlyönti on rangaistavaa, eikä sääntely olisi tältä osin ongelmallinen perustuslain 8 §:n kannalta.

Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että laillisuusperiaatteen kannalta parempi malli on muotoilla rangaistussäännös vakiintuneiden rikosoikeudellisten säännösten laatimisperiaatteiden mukaisesti siten, että syyksiluettavuuden aste olisi törkeä tuottamus ja säännöksen alussa ilmaistaisiin syyksiluettavuutta koskeva vaatimus. Valiokunnan mukaan tällainen sääntelyratkaisu on rikosoikeudessa vakiintunut, millä on myös mer-

kitystä sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden ja siten ennustettavuuden näkökulmasta (PeVL 56/2014 vp, s. 3). Tämä tarkoittaa, että syyksiluettavuuden alimman asteen käyttö (huolimattomuus) vaatii erityisiä syitä.

Ehdotuksessa esitetään, että rikoslain 44 luvun 13 §:n 2 momentin uudessa kuljetusrikossäännöksessä edellytettäisiin tahallisuutta tai törkeätä huolimattomuutta. Sääntely ei olisi ongelmallinen perustuslain 8 §:n kannalta.

Tiedonsaantioikeus ja henkilötietojen suoja

Perustuslakivaliokunnalla on verrattain runsaasti lausuntokäytäntöä henkilötietojen suojasta (ks. tuoreesta lausuntokäytännöstä kokoavasti esim. PeVL 4/2021 vp. s. 2–4 viittauksineen). Lähtökohtaisesti henkilötietojen sääntely tulee perustua yleiseen tietosuoja-asetukseen ja sitä täydentävään kansalliseen yleissääntelyyn (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4–5), ja kansallisen sääntelyn liikkumavara on perusteltava (PeVL 1/2018 vp). Puolustusvoimat on siitä erityislaatuisessa asemassa, että sen henkilötietojen käsittely pohjautuu pitkälti omaan erityislakiin (laki henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa), tietosuoja-asetuksen ja muun yleisen sääntelyyn piiriin jää vain hyvin pieni osa Puolustusvoimien henkilötietojen käsittelystä.

Esityksen 56 §:n mukaan PV-VAK-ajolupakoulutuksen antajan olisi talletettava tietoja PV-VAK-ajolupakoulutukseen osallistuvista henkilöistä ja heille annetusta koulutuksesta. Tietoja saisi luovuttaa ajoneuvotarkastajalle ja Pääesikunnan teknilliselle tarkastusosastolle.

Edelleen esitysluonnoksen 103 §:n 2 momentin mukaan puolustusministeriöllä on sen estämättä, mitä tietojen salassa pitämisestä säädetään, oikeus saada välttämättömiä tietoja tässä laissa tarkoitetuilta viranomaisilta vaarallisten aineiden kuljetuksiin liittyvistä vakavista väärinkäytöksistä, vaaratilanteista ja onnettomuuksista. Tiedonsaantioikeus henkilötietojen osalta rajoittuisi vain välttämättömiin tietoihin. Viranomaisen on toiminnassaan otettava huomioon salassa pidettävän tiedon käsittelemistä koskevat vaatimuksen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain edellyttämällä tavalla.

Kuljetukset valmiutta kohotettaessa ja poikkeusoloissa

Tasavallan presidentin toteaman Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä sekä valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettujen poikkeusolojen tai puolustustilalain (1083/1991) 1 §:ssä tarkoitetun puolustustilan aikana voidaan poiketa normaalioloissa sovellettavasta vaarallisten aineiden kuljetusta koskevasta sääntelystä siten kuin siitä tarkemmin esityksen mukaisessa laissa säädetään.

Tällaisessa tilanteessa on tarve siirtää keskusvarastoista perustamispaikoille lyhyessä ajassa suuria määriä vaarallisia aineita, kuten polttoaineita ja ampumatarvikkeita perustettaville joukoille. Logistisesti ajatellen tällaiset kuljetukset olisi voitava suorittaa ennen kuin kertausharjoitukseen kutsutut reserviläiset saapuvat perustamispaikalle. Suurelta osin tällaiset kuljetukset toteuttaisivat siviilitoimijat, sillä Puolustusvoimilla ei tähän ole riittävästi kalustoa. Vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain mukainen ajoneuvokalusto ja kuljettajaresurssit koko valtakunnan alueella eivät riitä kaikkien tarvittavien kuljetusten toteuttamiseen. Pykälässä säädettäisiin niistä edellytyksistä, joiden täyttyessä voitaisiin soveltaa tässä laissa säädettyjä poikkeuksia käytettävään ajoneuvokalustoon ja myös siviilikuljettajiin.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Tämän pykälän mukaisia olosuhteita koskevat mahdolliset poikkeukset säädettäisiin asiayhteyden mukaan erikseen. Poikkeusmahdollisuuksia olisi 21 pykälässä. Niissä viitattaisiin 6 §:än ja ne koskisivat esimerkiksi kuljetusvälineen hyväksyntää, Puolustusvoimien vaarallisten aineiden kuljettamisen -ajoluvan myöntämistä ja kuljetuksen suorittajan velvollisuuksia.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin niistä olosuhteista, joissa pykälää sovellettaisiin. Normaalioloissa pykälää sovellettaisiin vastaavassa tilanteessa, jossa myös asevelvollisuuslain 32 §:n 3 momentin mukaista nopeutettua kertausharjoitukseen määräämistä sovelletaan. Turvallisuusympäristössä ilmenevä tarve voisi liittyä esimerkiksi Suomen lähialueella järjestettävään epätavanomaiseen sotilaalliseen harjoitukseen tai muuhun luonteeltaan uhkaavaksi kehittyvään tilanteeseen. Päätöksen tekisi asevelvollisuuslain kanssa analogisella tavalla tasavallan presidentti puolustusvoimain komentajan esittelystä. Lisäksi esitetään säädettäväksi, että vastaavia poikkeuksia voitaisiin soveltaa, kun valtakunnassa on todettu vallitsevan valmiuslain tarkoittamat poikkeusolot taikka puolustustilalain tarkoittama puolustustila.

Valmiuden tehostamisessa on kyse Puolustusvoimien valmiuden säätelyn ensimmäisen vaiheen toimenpiteistä, joihin ryhdytään Puolustusvoimien omalla päätöksellä, Puolustusvoimien omin voimavaroin ja pääasiassa normaaliolojen toimivaltuuksin. Esimerkkejä valmiuden tehostamisen keinoista ovat Puolustusvoimien oman johtamisvalmiuden lisääminen, alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen tehostaminen, kohteiden suojaamisen tehostaminen ja joukkojen kouluttamisen tehostaminen. Päätöksen esimerkiksi aluevalvonnan tehostamisesta voi tehdä Puolustusvoimien valmiuspäällikkö tai ilma- tai merivoimien komentaja.

Valmiuden kohottamisessa on kyse Puolustusvoimien valmiuden säätelyn toimenpiteistä, jotka liittyvät sotilaalliseen uhkaan ja jotka aloitetaan valtion johdon päätösten ja puolustusvoimain komentajan käskyjen mukaisesti. Valmiuden kohottaminen edellyttää valtion johdon päätöstä, valmiuslainsäädännön toimivaltuuksia sekä yhteiskunnan resurssien saamista käyttöön. Esimerkkejä valmiuden kohottamiseen liittyvistä toimenpiteistä ovat ylimääräiseen palvelukseen käskeminen ja sodan ajan joukkojen perustaminen. Valmiuden kohottamiseen voidaan ryhtyä suoraan, ilman edeltävää valmiuden tehostamista.

Valmiuden tehostamisessa ja valmiuden kohottamisessa on siis kyse kahdesta eri asiasta. Valmiuden tehostaminen tehdään Puolustusvoimien omasta aloitteesta, valmiuden kohottaminen puolestaan edellyttää valtion johdon päätöstä. Valmiuden kohottaminen on huomattavasti tehostamista vakavampi toimenpide ja edellyttää lainsäädännön mukaisesti sotilaallisen uhan tunnistamista. (PuVM 2/2016 vp)

Voimaantulo ja siirtymäsäännös

Laki on tarpeen saada voimaan 1.9.2025 mennessä, säännöspohja putoaa muuten pois siviilipuolen lainsäädännöstä johtuen (kuvattu tarkemmin lausunnon alussa).

Laissa olisi joitakin siirtymäsäännöksiä Puolustusvoimille vuoteen 2027 saakka.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi