Janne Salminen 14.5.2025

Perustuslakivaliokunta

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

Hallituksen esitys

1. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa. Lisäksi tehtäisiin uudesta laista johtuvia muutoksia 12 lakiin. 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 turvauhkiin varautumisesta ja turvatoimista.

2. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.9.2025.

3. Valtioneuvosto on pitänyt suotavana, että perustuslakivaliokunta antaa lausuntonsa ehdotuksista muun muassa johtuen sääntelystä, joka liittyy tasavallan presidentin 1. lakiehdotuksen 6 §:ssä säädettyyn päätöksentekomenettelyyn, hallinnollisten sanktioiden mahdollisuuteen määräysten rikkomisesta ja määräysten suhteesta liikenne- ja viestintäviraston antamiin määräyksiin, määräyksenantovaltuuksien osoittamisesta pääesikunnan teknilliselle tarkastusosastolle sekä rikoslain 44 luvun 13 §:n blankorangaistussäännöksen alan laajentuminen.

Arviointia

4. Ehdotettua lainsäädäntökokonaisuutta on tarkoitus soveltaa Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen suorittamaan vaarallisten aineiden kuljetuksen valmisteluun ja toteuttamiseen sekä kuljetusturvallisuuden ja kuljetuksen tarvitsemien turvatoimien varmistamiseen. Lakia sovelletaan myös sellaisiin Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen kuljetuksiin, joita toteuttaa Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen lukuun kolmas osapuoli, jos kyseessä ovat 6 §:ssä

tarkoitetut olosuhteet. Samoin lakia sovelletaan myös kansainvälisiin sotilaallisiin harjoituksiin ja muuhun sotilaalliseen yhteistyöhön liittyvään vieraan valtion tai kansainvälisen järjestön kuljetusvälineellä suoritettavaan vaarallisten aineiden kuljetukseen, jollei Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista muuta johdu. Toisaalta lakia ei sovelleta niihin vaarallisiin aineisiin, jotka kuuluvat kuljetusvälineen asejärjestelmään tai muuhun järjestelmään ja ovat kuljetusvälineessä sen käyttötarkoituksen mukaista käyttöä varten eikä myöskään vaarallisten aineiden rautatiekuljetuksiin. Samoin Puolustusvoimien tuotantolaitos- ja varastoalueella tapahtuvaan vaarallisten aineiden varastointiin, siirtoon tai muuhun käsittelyyn laki ei pääsääntöisesti sovellu. Vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettua lakia (541/2023) ei sovelleta Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen vaarallisten aineiden kuljetukseen, ellei tässä laissa toisin säädetä.

5. Merkittävin osin ehdotettu sääntely on teknistä, tietylle erityisalalle rajattua sääntely, jossa on nimenomaan sellaisella sääntelylle tyypillisiä piirteitä, joihin kuuluu yksityiskohtaisuus lainkin tasolla ja samalla verraten rajatut soveltamistilanteet. Kuljetustilanteisin liittyy muun muassa kuljetushenkilökunnan ja liikuttaessa yleisillä teillä jne. turvallisuusseikkoja.

6. Kuten hallituksen esityksessäkin on todettu, siihen liittyy eräitä valtiosääntöisesti huomionarvoisia seikkoja.

Päätöksenteko eräissä poikkeustilanteissa

7. Ehdotetun lain 6 § sisältää säännöksen sen soveltamisesta valmiutta kohotettaessa ja poikkeusoloissa. Lain 6.1 §:n mukaan tasavallan presidentin toteaman Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä (valmiuden kohottaminen) 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 tässä laissa säädetään. 2 momentin mukaan tasavallan presidentti toteaa 1 momentissa tarkoitetun Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen olemassaolon puolustusvoimain komentajan esittelystä puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 32 §:n 2 momentissa tarkoitetussa päätöksentekomenettelyssä siten, että puolustusministerin tulee olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Lisäksi pääministeri voi olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Tasavallan presidentin päätös on peruutettava, kun tilanne sen sallii. Sotilaskäskyasian siirtämisestä presidentin valtioneuvostossa ratkaistavaksi säädetään mainitun pykälän 3 momentissa. 3 momentin mukaan sovellettaessa tästä pykälästä johtuvia jäljempänä säädettäviä poikkeuksia tässä laissa säädettynä lähettäjänä ja vastaanottajana toimii Puolustusvoimat tai Rajavartiolaitos. 4 momentin mukaan kyseisessä laissa poikkeuksia sovelletaan tässä pykälässä tarkoitettujen olosuhteiden vallitessa myös kolmannen osapuolen Puolustusvoimille tai Rajavartiolaitokselle suorittamiin kuljetuksiin.

8. Kun 6 §:ssä tarkoitettu poikkeus on otettu käyttöön se vaikuttaisi kyseisessä laissa erikseen säädettyihin sisältöihin. Poikkeusmahdollisuuksia on 21 pykälässä. Kysymys on esimerkiksi kuljetusvälineiden hyväksynnästä, Puolustusvoimien vaarallisten aineiden kuljettamisen -ajoluvan myöntämistä ja kuljetuksen suorittajan velvollisuuksia. Poikkeuksista on säädetty laissa eri yhteyksissä: poikkeuksia sisältyy lain 10.6 §; 12.2 §; 13.4 §; 17.4 §; 18.4 §; 19.4 §; 21.1 §; 30.3 §; 31;1 §; 43.4 §; 52 §; 53.2 §, 61.2 §; 64.5 §; 70.6 §; 71.6 §; ja 128.4 §. Menemättä yksityiskohtiin näiltä osin poikkeukset vaikuttavat verraten teknisiltä ja pääosin säänte-

lytarpeeseen nähden hyväksyttävältä ja tarkoituksenmukaisuuden puolesta perustelluilta. Toki on tässäkin yhteydessä todettava, että laajan yleisön ja kuljetuksiin osallistuvien kannalta osa poikkeuksista on sellaisia, että niiden käyttöönotto lisää vaarallisten aineiden kuljetuksiin sisältyvän riskin toteutumista.

9. Kaavailtu päätöksentekotapa vaikuttaa ongelmalliselta. Ensinnäkin se on kaavailtuun poikkeamistarpeeseen nähden verraten suureellinen (tasavallan presidentin päätöksenteko poikkeamiseksi eräistä vaarallisten aineiden kuljetukseen säädetyistä standardeista laissa säädettyjen poikkeusten käyttöönottamiseksi). Toiseksi siinä tuodaan tavalliseen varsin erityiseen lainsäädäntöön ja sen tarpeisiin päätöksentekoa, joka koskee nimenomaisesti ”valmiuden kohottamista”, jota ei tällaisenaan ilmeisesti ole nimenomaisesti säädetty havaintojeni mukaan esimerkiksi puolustusvoimista annetussa muussa lainsäädännössä. Kolmanneksi sen yhteydessä tulee pohdintaa ylipäätään sotilaskäskyasian ulottuvuus päätöksentekomenettelynä. Nämä teemat asettavat kysymyksenalaiseksi, olisiko ollut mahdollista järjestää lainsäädännössä, joka koskee vaarallisten aineiden kuljetusta kyseiset sisällöt ja poikkeusmahdollisuudet ilman tämäntyyppistä päätöksentekoa. (Yleisenä havaintona on, että ajankohtaiseen sääntelytilanteeseen ja -tapaan, joka ei liity vain käsillä olevaan ehdotukseen, erilaiseen erityissääntelyyn on valumassa epäyhtenäisyydessään kirjavaa poikkeusolojen ja normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloja lähestyvään tilanteeseen liittyvää sääntelyä, jossa on piirteitä jonkinlaisesta semi-poikkeusolollisuudesta.)

10. Keskeinen tarkoitus ja pyrkimys kyseisellä sääntelyllä on ehdotuksen perustelujen mukaan se, että asevelvollisuuslain 32.3 §:ssä säädettyjen olosuhteiden tilanteessa voidaan joukkojen varustamisesta niiden perustamispaikoissa. Ehdotuksen mukaan 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.

11. Sääntelyn muitakin kuin normaalioloja koskeva päätöksenteko viittaa siis tilanteeseen, jossa sotilaallisen valmiuden kohottaminen ajankohtaistuu asevelvollisuuslain 32.3 §:n tilanteessa. Siitä on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 22/2016 vp, myöhemmin lisäyksen osalta PeVL 27/2024 vp). Lisäksi ehdotus kattaa poikkeamisen valmiuslain tietyissä poikkeusloissa, joka viittaa nykyisen valmiuslain 3.1 §:n 1 ja 2 kohdan poikkeusoloihin.

12. Tarkoitus on siis säätää poikkeamismahdollisuuksista sekä mainituissa kertausharjoitustilanteissa ja poikkeusoloissa. Tällöin päätöksenteolle ja sen sääntelytavalle olisi ilmeisesti muitakin vaihtoehtoja kuin tämän asian yhteen vähintäänkään valtiosääntöisesti ei kovin hyvin sopiva, nyt ehdotettu malli.

13. Suomen perustuslain 57 §:n mukaan tasavallan presidentti hoitaa muun muassa hänelle laissa säädetyt tehtävät. Perustuslain esitöistä (HE /1998 vp, s. 104-105) ilmenevän käsityksen perusteella laissakin säädetyillä tehtäville etsitän yhteyttä presidentin perustuslaissa sää-

dettyihin tehtäviin. Perustuslain mukaan presidentillä on toimivaltuuksia puolustusvoimien ylipäällikkönä ja tavallisen lainsäädännön osalta presidentillä on toimivaltaa poikkeusolojen toteamiseen liittyen nykyisen valmiuslain perusteella.

14. Presidentin päätöksenteosta säädetään perustuslain 58 §:ssä. Pykälän 5 momenttiin puolestaan sisältyy perussäännös sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelystä. Perustuslain 58.5. §:n mukaan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Sotilaskäskyasioiden jäämistä 1-4 momentin presidentin päätöksentekomenettelyä koskevien säännösten ulkopuolelle perusteltiin asiaryhmien poikkeuksellisella luonteella (HE 1/1998 vp, s. 109). Sotilaskäskyasiat kuuluvat presidentin ylipäällikön vallan alaan (PeVM 10/1998 vp, s. 7).

15. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt perustuslain 58.5 §:n sääntelyvaraukseen sisältyvää sotilaskäskyasioiden ”aineellis-sisällöllistä” määrittelyä (PeVM 10/1998 vp, s. 19). Valiokunnan mukaan sääntelyvaraus osoittaa, että presidentin päätöksentekoa sotilaskäskyasioissa koskevan sääntelyn yksityiskohtainen sisältö määräytyy perustuslain ja tavallisen lain muodostaman kokonaisuuden pohjalta (PeVL 51/2006 vp, s. 7). Se on huomauttanut tuolloin, että tavallisen lain tasoista sääntelyä sisältyy esimerkiksi puolustusvoimista annetun lain 31 §:ään, jonka mukaan tasavallan presidentti päättää valtakunnan sotilaallisen puolustuksen keskeisistä perusteista, sotilaallisen puolustusvalmiuden merkittävistä muutoksista, sotilaallisen puolustuksen toteuttamisen periaatteista sekä muista puolustusvoimien sotilaallista toimintaa ja sotilaallista järjestystä koskevista laajakantoisista tai periaatteellisesti merkittävistä sotilaskäskyasioista. Puolustusvoimista annetun lain perusteluissa tyypillisiksi sotilaskäskyasioiksi luonnehditaan yleisesti sotilaallisten toimenpiteiden valmistelua ja johtamista, asevelvollisten kouluttamista sekä sotilaallisen joukon sisäisen hengen, kurin ja järjestyksen ylläpitämistä (HE 264/2006 vp). Samalla valiokunta on todennut sen mielestä olevan selvää, että perustuslain 58.5 §:n sääntelyvaraus ei mahdollista minkä tahansa asiaryhmän määrittelemistä sotilaskäskyasiaksi ja näin ollen kuuluvaksi säännöksen soveltamisalaan. Siten esimerkiksi kansainvälisen avun tilanteissa perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 64/2016 vp) kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskeva tasavallan presidentin toimivalta ei perustu presidentin asemaan puolustusvoimien ylipäällikkönä vaan perustuslain 93.1 §:n mukaiseen ulkopolitiikan johtamiseen yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Samassa yhteydessä valiokunta on nimenomaisesti todennut, että perustuslain 58.5 §:ää ei ”presidentin päätöksentekoa koskevana poikkeussäännöksenä voida tulkita laajentavasti niin, että siinä säädettyä menettelyä sovellettaisiin myös muissa kuin sotilaskäskyasioissa.”

16. Tältä kannalta tarkasteltuna nyt ehdotettu päätöksentekotapa ottaen huomioon sen, mistä siinä on kysymys, sopii huonosti yhteen perustuslakivaliokunnan omaan aikaisempaan käsitykseen sotilaskäskyasioiden alasta kohteeltaan ja myös muualle kuin selvästi puolustusvoimien ulkopuolelle ulottuvilta välittömiltä vaikutuksiltaan. Lisäksi käsitykseni mukaan itse sääntelytarpeeseen olisi muutoinkin löydettävissä selkeämpiä ja samalla myös sujuvampia sääntelytapoja, joilla lisäksi voitaisiin välttää ehdotukseen nyt sisältyvät valtiosääntöoikeudelliset ongelmat.

Asetuksenantovaltuudet ja määräyksenantovalta ym.

17. Lakiehdotus sisältää merkittävää määräyksenantovaltaa Pääesikunnan teknilliselle tarkastusosastolle. Lisäksi siihen sisältyy asetuksenantovaltuuksia.

18. Perustuslain 80.1 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia 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. Perustuslain 80.2 §:n mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan 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 soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

19. Katselmointini perusteella ehdotuksiin sisältyvät asetuksenantovaltuudet vaikuttaisivat koskevan sellaista laintasoista sääntelyä täsmentävää teknisluonteista säännöstämisvaltaa, joka ei muodostu ongelmaksi perustuslain kannalta.

20. Asetuksenantovaltuuksiin verrattuna määräyksenantovaltaa koskeviin valtuuksiin kohdistuu yleistä tarkkarajaisuutta koskeva pidemmälle menevä vaatimus, jonka mukaan valtuuden kattamat asiat on määriteltävä tarkasti laissa (PeVL 34/2000 vp). Muiden viranomaisten norminantovalta on perustuslain näkökulmasta poikkeuksellista (PeVM 10/1998 vp, s. 23). Perustuslakiuudistuksen yhteydessä mainittiin esimerkkinä viranomaisen norminantovallan perusteista tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä (HE 1/1998 vp, s. 133).

21. Esityksen perusteella Pääesikunnalle kaavailtu määräyksenantovaltuus näyttäisi täyttävän perustuslakivaliokunnan näin lausumat edellytykset. Eräin osin kaavailtuihin määräyksiin ja niiden antamiseen kyllä näyttäisi liittyvän myös harkintavaltaa, mutta määräykset tällä alalla perustuvat osin kansainvälisiin määräyksiin ja suosituksiin ja ovat joka tapauksessa todennäköisesti sangen teknisiä luonteeltaan. Lisäksi norminanto kohdistuisi kuitenkin suhteelliseen suppeaan kohderyhmään ja erityisiin tilanteisiin, joissa joka tapauksessa olisi otettava huomioon tietty lähtökohtainen ammatillinen pätevyys lisäksi suppeisiin erityisryhmiin. Arvioni mukaan yleiset edellytykset perustuslain 80.2 §:n kannalta ovat näin ollen käsillä (vrt PeVL 43/2000 vp, joka niin ikään koskee vaarallisten aineiden kuljetusta). Siltä osin kuin määräyksenantovaltuuden puitteissa voidaan poiketa myös Liikenne- ja viestintäviraston määräyksistä, vaikuttaa siltä, että poikkeamismahdollisuutta on rajattu (ks. esim. ehdotuksen 45 § jne, joissa tarpeellinen poikkeaminen perustetaan kansainvälisesti tunnettuihin sotilasstandardeihin). Varsin laajasti määräyksenantovaltaa on rajattu ”tarpeellisuudella” jonkin tietyn syyn vuoksi, mikä asettaa paikoin kysymyksenalaiseksi, onko harkintavalta riittävän rajattua ja täyttääkö määräyksenantovaltuus perustuslakivaliokunnan edellyttämän korostetun täsmällisyysvaatimuksen.