

Lausuntopalvelu.fi

Liikenne- ja viestintäministeriö

Päiväys/Datum

06.08.2021

Dnro/Dnr

TRAFICOM/273690/03.03.00/2021

Viite/Referens

VN/7202/2018

Liikenne- ja viestintäviraston lausunto: Luonnos hallituksen esitykseksi uudeksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Yleisiä huomioita esityksestä

Liikenne- ja viestintäviraston tehtävä on rakentaa parhaita yhteyksiä, jotta tavarat liikkuvat sujuvasti, turvallisesti ja kestävästi. Liikenteen turvallisuusviranomaisena virasto pitää tärkeänä, että vaarallisten aineiden kuljetuksessa (VAK) sovellettavat vaatimukset ovat selkeitä paitsi lakia soveltavan kannalta myös valvontaviranomaisen työn kannalta.

Virasto on valmistelutyön aikana esittänyt arvionsa uusien tehtävien vaikutuksista virastoon, ne on jo sisällytetty esitykseen. Resurssien takaaminen on ensiarvoisen tärkeää, että virasto voisi suorittaa laissa tarkoitetut velvoitteet. Nykyisin käytettävissä olevilla resursseilla virasto ei pysty suorittamaan uusia tehtäviä asianmukaisesti ja lain edellyttämällä tavalla.

Virasto ei kannata esitetyssä laajuudessa olevaa turvallisuusneuvonantaja-rekisteriä ja pitää esityksen mukaista laajaa rekisteriä liian kalliina. Viranomaisella oleva tieto turvallisuusneuvonantajan nimenneistä yrityksistä on valvonnan kannalta kuitenkin kannatettava. Siten virasto kannattaa esityksen päämäärää, mutta ei esitettyä laajaa rekisteriä koskevaa toteutustapaa.

Virasto on osallistunut esityksen valmistelutyöhön ja ollut mukana valmistelun tueksi asetetussa työryhmässä.

Soveltamisala

Liikenteen turvallisuusviranomaisena Liikenne- ja viestintävirasto pitää tärkeänä, että lain soveltamisala on selkeä viraston työn kannalta. Kuten esityksessä on kirjattu, sotilaallisen erityismateriaalin ja sotilaallisten kuljetusten vuoksi ei olisi perusteltua, että siviiliviranomainen valvoo ja hallinnoi Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen suorittamia kuljetuksia, koska kuljetuksiin liittyy myös esimerkiksi niiden suorituskykyyn liittyvää tietoa. Esimerkiksi vaarallisten aineiden sisämaankuljetuksista annettua direktiiviä (2008/68/EY) ei direktiivin mukaan sovelleta vaarallisten aineiden tie-, rautatie- ja sisävesikuljetuksiin, joihin käytetään asevoimille kuuluvia tai niiden vastuulla olevia ajoneuvoja, vaunuja tai aluksia, ja kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimus jo nimensä mukaisesti koskee vain siviili-ilmailua.

Tilapäinen säilytys

Liikenne- ja viestintävirasto pitää hyvänä pyrkimyksiä tilapäisen säilytyksen konseptin selkeyttämistä vaarallisten aineiden kuljetuslainsäädännön ja kemikaaliturvallisuuksiin koskevan lainsäädännön välillä. Lisäksi sisäisen pelastussuunnitelman laatimisvelvollisuuden laajentamisen sekä tilapäiseen säilytykseen käytettävältä paikalta edellytettävää vastuuhenkilöä koskevan vaatimuksen voidaan katsoa edistävän kokonaisturvallisuutta. Tällä kokonaisuudella voidaan luoda pohja valvonnalle. Vaikuttavaa valvontaa voitaisiin tehdä yhdessä eri viranomaisien yhteistyössä, kuten uudessa laissa edellytetään valvonnan yhteensovittamisesta.

Esitykseen sisältyvän asetuksen 10 §:n mukaan vaarallisia aineita sisältäviä lastinkuljetusyksiköitä ei saa tilapäisen säilytyksen aikana pinota päällekkäin. Kuitenkin enintään kaksi lastinkuljetusyksikköä saa pinota päällekkäin, jos ne sisältävät ainoastaan luokan 9 ympäristövaarallisia aineita. Virasto pitää ehdotusta näiden aineiden pinoamismahdollisuudesta hyvänä käytännön tarpeen kannalta, eikä näe siinä huomattavia turvallisuusriskejä.

Sisäinen pelastussuunnitelma

Liikenne- ja viestintävirasto pitää ehdotettua sisäisen pelastussuunnitelman laatimisvelvoitteen laajentamista aiempien paikkojen (satamat, ratapihat) lisäksi muihinkin tilapäisen säilytyksen paikkoihin, lentopaikkoja lukuun ottamatta, hyvänä. Tämä mahdollistaa paikkojen paremman tunnistamisen ja sitä kautta näiden kohteiden paremman valvonnan. Esityksen mukaisesti virasto antaisi suunnitelmasta johtopäätöksensä. Tällä esityksen muotoilulla jää epäselväksi, mitä johtopäätösten antamisella tarkoitetaan. Nykyisen sääntelyn mukaan sisäinen pelastussuunnitelma toimitetaan sataman tai ratapihan turvallisuusselvityksen liitteenä ja turvallisuusselvityksen hyväksyy Liikenne- ja viestintävirasto. Voimassaolevassa lainsäädännössä on siis selkeä vaatimus siitä, että virasto hyväksyy turvallisuusselvityksen ja sisäisen pelastussuunnitelman. Virasto ehdottaa myös uuteen lakiin selkeämpää muotoilua siitä, millaista johtopäätösten antamista laissa tarkoitetaan. Varsinainen asiantuntija pelastussuunnitelmien osalta on pelastusviranomainen, ja johtopäätöksensä tekemiseksi virasto pyytää lausuntoa siltä. Jos varsinaista päätöstä ei ole tarkoitus antaa, vaan virasto ainoastaan vastaanottaa sisäisen pelastussuunnitelman, virasto ehdottaa, että harkittaisiin sitä, että myös ensimmäinen sisäinen pelastussuunnitelma toimitetaan suoraan pelastusviranomaiselle ja vain tiedoksi virastolle valvontaa varten. Lisäksi olisi selkeytettävä se, onko tällainen johtopäätösten tekeminen toimintaa, josta perittäisiin maksu kuten liikennettä koskevista julkisoikeudellisista suoritteista säädetään.

Turvauhat

Liikenne- ja viestintävirasto pitää turvatoimien (security) sisällyttämistä lakiin turvallisuutta edistävien säännösten (safety) rinnalla kannatettavana siten, että kansainvälisissä sopimuksissa edellytetyt vaatimukset on asianmukaisesti säädetty kansallisella tasolla. Turvauhkien ehkäisemisen laajemmassa mittakaavassa kokonaisuuteen kuuluu eri kuljetusmuotojen security-sääntelyä, ja vaarallisten aineiden kuljetusten turvatoimia koskevat

säännökset ja määräykset voidaan nähdä turvallisuutta lisäävänä osana. Virasto haluaa kannustaa kuljetuksen osapuolia erityisesti laissa tarkoitettun turvasuunnitelman laatimiseen suuren riskin sisältävien vaarallisten aineiden kuljetukseen liittyvissä tehtävissä. Virasto pitää edelleen tärkeänä, että muun hallinnonalan kemikaaliturvallisuussäntely yhteensovitetään VAK-säntelyn kanssa kokonaisturvallisuuden ylläpitämiseksi.

Reittirajoitusten uudistaminen tiekuljetuksissa

Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa reittirajoitussäännösten ja -määräysten uudistamista, jossa vaatimuksia yksinkertaistetaan ja siten selkeytetään.

Osapuolten velvollisuudet

Liikenne- ja viestintävirasto pitää lain sujuvoittamispyrkimyksiä kannatettavina lainsäädännön ymmärrettävyyden ja selkeyden parantamiseksi. Velvollisuuksien johdonmukaisuutta ja vastaavuutta kansainvälisten sopimusten kanssa voidaan pitää kuljetukseen kuuluvien eri osapuolien oikeuksien turvaamisen näkökulmasta merkittävänä. Laajassa sääntelykokonaisuudessa velvollisuuksia ja sanktioita asettavan lain selkeys- ja ymmärrettävyyksivaatimukset korostuvat erityisesti. Tällaista sääntelyä voidaan pitää myös valvontaviranomaisen kannalta toivottavana. Valvonnan vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että osapuolten velvollisuuksien sääntely on selkeä ja johdonmukainen kokonaisuus koko kuljetusketjussa.

Markkina-valvonta

-

Valvonta

Esityksen mukaan Liikenne- ja viestintäviraston valvontatehtävät lisääntyisivät. Viraston alus-, ilma- ja rautatiekuljetusten tarkastusvelvoite täytettäisiin osittain osana nykyistä valvontaa, mutta esityksen mukaiset uudet ja laajentuvat valvontavelvoitteet edellyttäisivät valvonnan lisäämistä ja kohdentamista koko kuljetusketjuun ja kuljetuksen eri osa-alueisiin. Täysin uusi tehtävä Liikenne- ja viestintävirastolle olisi tiekuljetukseen liittyvät valvontatehtävät. VAK-alalla toimivilta yrityksiltä ei maa- tai merikuljetuksissa vaadita tällä hetkellä toiminnalle viranomaisen lupaa tai ilmoitusta, joten toimijakenttä ei ole kattavasti valvovan viranomaisen tiedossa tai hallittavissa. Lisääntyneen valvontavelvoitteen toteuttamiseen uudistuksen edellyttämällä ja asianmukaisella tavalla tarvitaan varsinaisten henkilötyövuosien lisäksi erilaisia valvontaa mahdollistavia ja helpottavia työkaluja. Virasto on valmistelutyön aikana esittänyt uusien ja laajentuvien operatiivisten valvontatehtävien edellyttämistä henkilötyövuosilisäyksistä arvionsa, mikä on jo sisällytetty esitykseen.

Laki antaa valvontaviranomaisille oikeuden suorittaa tarvittavia tarkastuksia. Voimassa olevassa ns. satama-asetuksessa (251/2005) säädetään velvollisuudesta tarkastaa järjestelmällisesti tietyt kriteerit täyttyvien satamien toimintaa siten, että se vastaa sataman turvallisuusselvityksessä kuvattua toimintaa. Esityksestä vaatimus on kokonaan poistettu eikä näin ollen säädöksiin ei jatkossa olisi minkäänlaista velvoitetta tehdä tarkastuksia. Virasto pitää tärkeänä, että tarkastusveloite sisällytetään

esityksessä lakiin tai esimerkiksi käyttäen lain 115 §:n valtuutusta säätää asiasta tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Viranomaisten toimivalta

Liikenne- ja viestintävirasto pitää hyvänä asiana, että viranomaistehtävät sekä viranomaisten toimivalta ja tehtävien edellyttämät toimivaltuudet ovat selkeitä kokonaisuuksia laissa. Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa selkeitä toimivaltasäännöksiä. Säädetyn toimivallan perusteella tehdyt päätökset voivat vaikuttaa välittömästi yritysten toimintaan. Eesityksen mukaan virastolle annetaan oikeudellista valtaa päättää muun muassa lupien, hyväksyntöjen ja todistusten myöntämisestä, valvontatoimista ja tehdä tiettyjä sopimuksia kansainvälisiin sopimuksiin liittyvistä poikkeuksista. Virastolle annetaan myös laajat valtuudet määräysten antamiseen teknisluonteisissa asioissa.

Vaikka sopimuksetekovallan perustaminen viranomaiselle on perustuslain kannalta poikkeuksellista, sopimuksetekovaltaa teknisluonteisissa asioissa voidaan pitää delegoiduille sopimuksille lainsäädännössä asetettujen reunaehtojen mukaisina.

Eesityksessä osoitetaan määräysten antovaltaa, jonka nojalla virasto tulee valmistelevaan määräyksiä ja päättämään niiden antamisesta keskeisiä sidosryhmiä kuultuaan. Virasto katsoo, että määräyksenantovaltaa voidaan pitää mahdollisena, koska sääntelyyn liittyy runsaasti ammatilliseksi luonnehdittavia erityispiirteitä, määräykset koskevat teknisluonteisia tai tarkkoja yksityiskohtia ja ne kohdistuvat pääsääntöisesti ammatillisesti koulutettuun erityisryhmään. Määräyksen perustuvat kansainvälisiin sopimuksiin ja EU:n lainsäädäntöön, jolloin viraston harkintavalta määräysten sisällöstä on rajoitettua.

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että valvontatehtäviään varten virastolle säädetään laissa riittävät valvontaviranomaisen tarkastus-, näytteensaanti- ja tutkimusoikeudet ja muut tehtävän edellyttämät oikeudet.

Virasto on valmistelutyön aikana esittänyt uusien ja laajentuvan toimivallan edellyttämistä henkilötyövuosisäyksistä arvionsa, mikä on jo sisällytetty esitykseen.

Sanktiointien uudistaminen

Uudentyyppisellä hallinnollisella maksuseuraamuksella olisi lakiesityksessä sanktioitu pakkausten, säiliöiden ja irtotavarakonttien markkinoille saattamista tai niiden omistamista tai käyttämistä koskevien velvollisuuksien noudattamatta jättäminen, sekä tilanteet, joissa hyväksyty tarkastuslaitos laiminlöisi tarkastuslaitostehtäviään. Myös sille, joka jättäisi hankkimatta luvan harjoittaa tarkastuslaitostoimintaa olisi mahdollista määrätä lakiesityksessä tarkoitettu seuraamusmaksu. Liikenne- ja viestintävirasto voisi määrätä seuraamusmaksun, kun kyse on tarkastuslaitostehtävistä, joita hoitaa tai pitäisi hoitaa viraston hyväksymä tarkastuslaitos. Liikenne- ja viestintävirasto pitää seuraamusmaksusäännöksiä kannatettavina. Seuraamusmaksun määrääminen olisi virastolle uusi tehtävä, mutta sillä ei ole suuria vaikutuksia viraston kokonaistehtävään nähden.

Eesityksen vaikutukset viranomaisiin ja yrityksiin

Voimassa olevan VAK-lain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus ja kehittäminen kuuluvat liikenne- ja viestintäministeriölle. Resurssien takaaminen on ensiarvoisen tärkeää, että Liikenne- ja viestintävirasto voisi suorittaa laissa tarkoitetut velvoitteet. Nykyisin käytävissä olevilla resursseilla virasto ei pysty suorittamaan uusia tehtäviä asianmukaisesti ja lain edellyttämällä tavalla.

Valvonnassa on kysymys myös turvallisuusmielessä kuljetusten osapuolten oikeuksien toteutumisesta ja siitä, pystyykö virasto viranomaisena toteuttamaan tavoitteet ennalta ehkäisevästä valvontatoiminnasta siten, että sillä edistetään vaarallisten aineiden kuljetusturvallisuutta ja yleistä turvallisuutta. Liikenne- ja viestintäministeriössä on aikaisemmin selvitetty vaarallisten aineiden kuljetusten valvonnan kehittämistä, mutta toteutus on odottanut VAK-lain uudistamista. Siten tässä yhteydessä on huolehdittava myös asianmukaisesta resursoinnista. Jos näin ei menetellä, on syytä olettaa, että uusien lakisääteisten velvollisuuksien hoitaminen riittävällä tavalla on mahdotonta.

Asetus ja sen vaikutukset viranomaisiin ja yrityksiin

Esitetyn asetuksen 36 § 3 kohdan mukaan säiliötä ja säiliökonttia koskeva toimenpide tai todistus tunnustettaisiin, jos edellytykset täyttyvät. Kohta koskisi niitä säiliöitä ja säiliökontteja, jotka eivät ole kuljetettavia painelaitteita, eli säiliöitä ja säiliökontteja, joissa kuljetetaan muita vaarallisia aineita kuin kaasuja. Kansainvälisiin ADR-sopimuksen määräyksiin ja RID-määräyksiin ollaan kehittämässä määräyksiä, joiden mukaisesti tunnustettaisiin vastavuoroisesti eri maiden tarkastuslaitosten tehtävät, jotka koskevat säiliöitä ja säiliökontteja. Asia on tällä hetkellä edelleen käsittelyssä kansainvälisissä ECE- ja OTIF-kokouksissa, uusien vaatimusten muoto ja voimaantulon ajankohta on vielä epävarmaa. Virasto on ollut alusta asti mukana tässä kansainvälisessä työssä. Suomessa näiden tulevien vaatimusten voimaantulolla ei ole merkittäviä vaikutuksia alan toimijoihin. Koska asetuksen 36 §:n 3 kohdan vaatimuksia ei kuitenkaan vielä ole kansainvälisesti virallisesti päätetty, tulee harkita 36 §:n 3 kohdan lisäämistä asetukseen vasta myöhemmin kansainvälisten vaatimusten voimaantultua.

Muita huomioita

Ajoneuvojen vaatimustenmukaisuus:

Liikenne- ja viestintävirasto pitää hyvänä asiana, että vaarallisten aineiden kuljetukseen käytettävien ajoneuvojen VAK/ADR-vaatimusten suhdetta yleiseen ajoneuvojen vaatimustenmukaisuutta koskevaan sääntelyyn selkeytetään.

Vilppi kokeessa:

Virasto kannattaa säännöstä määräaikaisesta kiellosta osallistua ADR-ajolupakokeeseen ja turvallisuusneuvonantajan kokeeseen vilppitapauksissa. Näin virastolla on paremmat mahdollisuudet ehkäistä vilpillistä toimintaa kokeissa, ja sääntely vastaisi muissa kuljettajakokeissa käytössä olevaa tai niihin suunniteltua sääntelyä.

Ratapihaohje:

Liikenne- ja viestintävirasto pitää tärkeänä, että lakiuudistuksen yhteydessä tarkasteltaisiin Liikenne- ja viestintäministeriön antaman Ratapihaohjeen 2328/71/94 ajantasaisuutta ja arvioitaisiin sen mahdollista kumoamista. Ohje on samalta vuodelta kuin kumoutuva VAK-laki.

VAK-tienvarsitarkastukset:

Komissio on ilmoittanut, että vuoden 2021 aikana neuvoston direktiivi 95/50/EY yhtenäisestä menettelystä vaarallisten aineiden tiekuljetusten tarkastuksissa tullaan kodifioimaan. Koska tämän on tarkoitus koskea jo kansallisesti voimaansaatetun direktiivin kodifioimista, ehdotuksella ei olisi välittömiä vaikutuksia kansallisen lainsäädännön sisältöön. Kuitenkin, koska direktiivin numero muuttuu, on sillä vaikutusta hallituksen esityksessä käytettyihin direktiivi viittauksiin, jotka olisi päivitettävä.

ADR-ajolupakoulutus:

Virasto kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä puhutaan ADR-ajolupakoulutukseen liittyen käytännön harjoituksista ja henkilökohtaisista käytännön harjoituksista, mutta näille ei ole esityksestä määritelmää tai tarkennusta. Lisäksi viraston antamassa määräyksessä puhutaan henkilökohtaisesta käytännön harjoittelusta. Virasto toivoo epäselvyyksien välttämiseksi, että määritelmät voitaisiin tehdä ko. termeille tai vähintäänkin termistö yhtenäistettäisiin lain ja määräyksen välillä.

Turvallisuusneuvonantajan koe ja todistus:

Lakiluonnoksen 95 §:n perusteluissa on kerrottu turvallisuusneuvonantajan kokeen ja todistuksen voimassaolosta. Virasto kiinnittää huomiota oikeaan sääntelyn tasoon ja määräyksenantovaltuuden tarpeesta suhteessa esityksen perusteluteksteihin. Esitysluonnoksessa turvallisuusneuvonantajan todistuksen voimassaolo olisi säädetty määräyksellä vahvistettavaksi. Kuitenkin luonnoksen perusteluissa on jo vahvasti ohjattu määräyksen sisältöä voimassaoloajan osalta (5 vuotta), jolloin varsinaisen määräyksen antaminen tältä osin muodostuisi käytännössä lakiperusteluiden vahvistamiseksi. Virasto ehdottaa, että todistuksen voimassaolosta säädettäisiin tältä osin laissa, jollei perusteita ole määrätä asiasta teknisyydestä johtuen. Myös 48 §:ssä on vastaava määräaikaisuutta koskeva säännös kuin 95 §:ssä, joten virasto ehdottaa molempien pykälien tarkastamista.

Lisäksi virasto toivoo, että perusteluissa ei korostettaisi todistuksen hakemista myöhempänä ajankohtana, vaan asiakkaita kehoitettaisiin hakemaan todistus pätevyyden voimaansaamiseksi heti kokeen tai kokeiden suorittamisen jälkeen.

Virasto toteaa, että siirtymäsäännöksessä oleva siirtymäaika lain 95 §:n 3 momentissa tarkoitetun turvallisuusneuvonantajan todistuksen hakemiselle ei todennäköisesti ole riittävä. Hakemusten käsittely viraston kannattamalla palveluntuottajamallilla olisi mahdollista aloittaa arviolta 1.1.2023.

Turvallisuusneuvonantajan nimeämisestä ilmoittaminen Liikenne- ja viestintävirastolle:

Yhtenä suurimpana Liikenne- ja viestintävirastolle vaikutuksia aiheuttavana

uudistuksena esityksessä on tunnistettu mahdollinen yritysilmoitusrekisteri. Turvallisuusneuvonantajan valvonnan ja tehtävien seurannan ja koko kuljetusketjun riskiperusteisesti kohdennetun valvonnan kannalta tiedon saaminen turvallisuusneuvonantajan nimeämisestä valvontaviranomaiselle on kannatettavaa. Kuljetusalalla toimijat ovat toivoneen, että neuvonantajan nimeämistä myös valvottaisiin, jotta yritykset ovat tasavertaisessa asemassa tältäkin osin. Kuitenkin kustannus/hyöty -arvion perusteella on syytä tarkastella esitetyn kaltaisen rekisterijärjestelmän mielekkyyttä ja muotoa. Valvontaa varten viranomaisen vähemmän kattava järjestelmä voisi olla toimiva, esimerkiksi siten, että rekisteri ei sisältäisi henkilötietoja.

Virasto on valmistelutyön aikana esittänyt ehdotetun rekisterin edellyttämistä pysyvistä henkilötyövuosisäyksistä arvionsa, mikä on jo sisällytetty esitykseen. Esityksen mukaisesta rekisteristä saatavat hyödyt esimerkiksi valvontatilanteissa verrattuna sen suuriin kehitys- ja ylläpitokustannuksiin ovat oletettavasti niin pienet, että virasto ehdottaa rekisterin hyödyn uudelleen arvioimista ja kustannus/hyöty-perustein virasto ei kannata turvallisuusneuvonantajan ilmoitusrekisterin perustamista esitetyssä muodossa ja laajuudessa.

Yritysilmoitusrekisterin myötä kaikkien vaarallisten aineiden tie- tai rautatiekuljetuksien kanssa tekemisissä olevien yritysten pitäisi ilmoittaa virastolle turvallisuusneuvonantaja ja ylläpitää ajantasaista tietoa siitä, ketkä henkilöt heidän yrityksessään on nimetty turvallisuusneuvonantajan tehtävään. Tämä toisi viraston asiakkaisiksi laajan joukon sellaisiakin toimijoita, joihin virastolla ei muuten ole suhdetta. Tietojen ylläpidon haasteet ovat samat kaikissa luonnoksessa esitetyissä toteutusvaihtoehdoissa. Ilmoitusrekisterin käyttöönotolla ei kattavimmassakaan mallissa ole mahdollista taata tietojen ajantasaisuutta, kattavuutta tai todenmukaisuutta, koska ne riippuvat yritysten toimittamista tiedoista. Tältä osin virasto ei voi taata EU:n tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädettyjä vaatimuksia, joita ovat muun ohessa välttämättömyys, tarpeellisuus, täsmällisyys, eheys ja luottamuksellisuus. Virasto katsoo, että asia on viranomaisen rekisterinpidon kannalta ongelmallinen ja viraston voi olla vaikeuksia noudattaa henkilötietojen käsittelyssä tietosuoja-asetuksen edellyttämiä vaatimuksia sekä osoitusvelvollisuutta.

Hallituksen esitysluonnoksessa kaavailtua ilmoitusvelvollisuutta varten pitäisi rakentaa erillinen järjestelmä johon tiedot kerättäisiin ja josta ne luovutettaisiin, tällaista ei tällä hetkellä ole olemassa. Rekisterin rakentamisesta ja rekisteriin liittyvistä mm. tiedonluovutus- ja tiedon ylläpitotehtävistä aiheutuu merkittäviä resurssi- ja kustannusvaikutuksia virastolle, erityisesti suhteessa rekisterin melko pieneen käyttövolyyymiin viranomaistyössä ja suhteessa turvallisuusneuvonantajien pieneen määrään. Viraston näkemyksen mukaan rekisterillä tavoitellut hyödyt olisi saavutettavissa huomattavasti kevyemmilläkin keinoilla, ja ajantasaiset tiedot löytyvät ja ovat saatavissa varmimmin joka tapauksessa suoraan tarkastettavasta tai tutkittavana olevasta yrityksestä.

Mikäli turvallisuusneuvonantajan ilmoitusrekisterin toteutus ja ylläpito jäävät säädöksiin esitetyn kaltaisena rekisterinä, tulisi viraston itse saada päättää sen toteutustavasta, kehittämisestä ja ylläpidosta. Viraston tulee saada jatkuvaa budjettirahoitusta tai pystyä perimään ilmoittamisesta

asiaksmaksuja rekisterin toteutuskustannusten, jatkokehittämisen ja ylläpidon kattamiseksi sekä vaadittavien henkilöstöresurssien palkkaamiseen ja palveluntuottajamallin edellyttämien palvelukorvausten maksamiseen. Rekisterin rakentaminen raskaimmalla mallilla tulee joka tapauksessa heikentämään viraston kykyä tehdä muuta rinnakkaista kehitystyötä, koska kehittämiseen vaadittavien liiketoimintaresurssien lisääminen on aikaa vievä prosessi.

Virasto tuo myös esille sähköisen palvelun taloudellisten vaikutusten täsmennystarpeet kertaluonteisten kustannusten taulukkoon ja pysyvien kustannusten taulukkoon esityksen osiosta 4.2.2.1. Esityksen tekstissä on todettu, että "Jatkokehityksenä olisi myöhemmin mahdollista automatisoida ilmoitusten tekeminen nimeytystä turvallisuusneuvonantajasta sekä tietojen muokkaus- ja päivittämistehtävät niin, että yritysasiakkaan valtuutettu edustaja käsittelee niitä itse Liikenne- ja viestintäviraston sähköisen asiointipalvelun kautta. Sähköiseen asiointipalveluun olisi tällöin rakennettava kattavat ja tietosuojaan huomioivat taustajärjestelmätarkistukset yrityksen ilmoittamasta turvallisuusneuvonantajasta. Tämän palvelun toteutuskustannukset olisivat kertaluonteisesti arviolta 150 000 euroa ja yksi uusi henkilötyövuosi eli yhtensä arviolta 280 000 euroa. Ylläpito vaatisi noin 50 000 euroa ja 0,25 uutta henkilötyövuotta eli yhteensä noin 88 000 euroa vuodessa." Näitä kustannuksia ei kuitenkaan ollut tuotu esille em. taulukoissa.

Virasto kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että turvallisuusneuvonantajan nimeämisessä ei oltu huomioitu mahdollisuutta siirtää mahdollisen ilmoituksen vastaanottamista palveluntuottajalle hoidettavaksi, vaikka se on esitetty yhtenä rekisterikirjausten toteutusvaihtoehtona. Virasto toivoo, että palveluntuottajamallia voitaisiin soveltaa rekisterin tietosisällön ylläpitoon.

Luonnoksen 165 §:ssä eli siirtymäsäännöksissä oleva siirtymäaika 93 §:ssä ehdotetun turvallisuusneuvonantajan ilmoitusvelvollisuuden käyttöönotolle ei ole riittävä. Rekisterin perustamiseen ja ilmoitusten vastaanoton aloittamiseen tarvittava aika riippuu valittavasta toteutustavasta. Mikäli virastolta edellytetään kattavan yritys ilmoitusrekisterin käyttöönottoa, sen toteutukseen tarvitaan vähintään kahden vuoden siirtymäaika lain voimaantulosta. Ehdotus siirtymäajaksi olisi siten 1.1.2024.

Liikenne- ja viestintävirasto esittää rekisterissä harkittavaksi vaihtoehtoa, jossa voitaisiin toteuttaa esitettyä rekisteriä kevyempi ratkaisu. Tällainen ratkaisu voisi olla esimerkiksi ilman henkilötietoja toteutettava malli, jossa laissa määritellyn nimeämisvelvollisen olisi ilmoitettava viranomaiselle, että on nimennyt itselleen suostumuksensa tehtävään antaneen pätevän turvallisuusneuvonantajan, mutta he eivät ilmoituksessaan yksilöisi kyseistä henkilöä. Nimeämisvelvollisen tulisi ylläpitää näistä henkilötiedoista sisäistä dokumentaatiota. Ilmoituksen turvallisuusneuvonantajan nimeämisestä voisi tehdä ja poistaa kevyemmällä mallilla toteutettavassa ja ylläpidettyssä sähköisessä asiointipalvelussa, mutta henkilömuutoksista ei tarvitsisi ilmoittaa. Mahdollista voisi olla myös, että rekisteritietojen perusteella kottaisiin avoin tieto luettelomuodossa ilmoituksen tehneistä yrityksistä julkisille internetsivuille. Tällaisen kevyemmän ilmoitusrekisterin kustannukset olisivat merkittävästi pienemmät kuin kattavimmassa, henkilötietoja sisältävässä mallissa,

todennäköisesti samaa suuruusluokkaa kuin hallituksen esityksen s. 54 esiin tuodun vaihtoehdon 1 eli erillisen alustaratkaisun toteutuksessa.

Kuorman varmistaminen

Lakiesityksen 13 §:n mukaan vaarallista ainetta sisältävä kuorma ja lasti on kuormattava, lastattava, ahdattava ja purettava turvallisesti vaaraa aiheuttamatta. Se on sijoitettava, kiinnitettävä tai muuten varmistettava turvallisesti kuljetusvälineeseen sekä kuorma- ja lastitilaan siten, että tavanomaisessa kuljetuksessa esiintyvien voimien vaikutuksesta kuljetettavasta aineesta, sen vuotamisesta, kuorman ja lastin irtoamisesta tai liikkumisesta ei aiheudu erityistä vaaraa. Yleisesti tieliikennelain (729/2018) 109 §:n mukaisesti ajoneuvon kuorma ei saa siirtyä siten, että se voi haitata ajoneuvon liikenneturvallista käyttöä. Kuorman on pysyttävä kuormakorissa ja ajoneuvossa paikoillaan kaikissa mahdollisissa kiihdytyksissä ja jarrutuksissa sekä kaarteissa ajettaessa. Liikenne- ja viestinävirasto haluaa tuoda esille sen, että näillä perussäännön sanamuodoilla saattaa olla merkitystä, kun sanktioita käsitellään oikeudessa. Näissä tapauksissa liian kevyesti muotoiltu perussääntö voi vaikeuttaa puutteellisesta kuorman varmistamisesta sanktioimista. Poikkeava muotoilu eri lainsäädäntöjen välillä aiheuttaa myös haastetta viraston määräysvalmisteluun. Virasto esittää lain 13 §:n muokkaamista mahdollisimman lähelle tieliikennelain 109 §:n muotoilua vaatimusten yhtenäistämiseksi.

Lisäksi virasto muistuttaa, että Kansainvälisen merenkulkujärjestö IMO:n, Kansainvälisen työjärjestö ILO:n ja Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomissio UNECE:n suosituksenomainen CTU-säännöstö (IMO/ILO/UNECE Code of Practice for Packing of Cargo Transport Units) käsittää kokonaisvaltaisesti lastinkuljetusyksiköiden kansainväliset pakkausohjeet merellä ja maalla (maantie ja rautatie) tapahtuvalle turvalliselle kuljetukselle. Suosituksenomaisen CTU-säännöstön päivitys hyväksyttiin sovellettavaksi meriliikenteeseen vuonna 2014 IMO:ssa (MSC.1/Circ. 1497). Lisäksi varsinaiseen säännöstöön sisällyttämätön informatiivinen lisämateriaali on julkaistu (MSC.1/Circ. 1498). CTU-säännöstö on sisällytetty viittauksena myös tiekuljetusten ADR-sopimuksen määräyksiin ja rautatiekuljetusten RID-määräyksiin. Tästä säännöstöstä löytyy erityisesti kattavat ohjeistukset lastin kiinnitykseen ja tuentaan lastinkuljetusyksikössä. Säännöstöä ollaan nyt päivittämässä, ja Suomen tulisi osallistua aktiivisesti tähän työhön.

Laki kuljettajatutkintotoiminnan järjestämisestä 535/1998:

Laki kuljettajatutkintotoiminnan järjestämisestä 535/1998 sisältää viittauksia lakiin vaarallisten aineiden kuljetuksesta, joka esitysluonnoksessa on ehdotettu muutettavaksi. Laissa kuljettajatutkintotoiminnan järjestämisestä ADR-kuljettajaopetukseen liittyvä toiminta on sidottu kuljettajaopetustoimintaan (määritelmä kuljettajaopetustoiminnasta), joka ajokorttilain (386/2011, 35 §, 94 §) mukaisesti vaatisi autokoululuvan. ADR-ajolupakoulutusta annetaan VAK-laissa tarkoitetulla koulutusluvalla, eikä autokoululupaa vaadita. Virasto esittää vaarallisten aineiden kuljettajan ajolupaa varten annettavan opetuksen eriyttämistä kuljettajaopetustoiminnasta säädöksissä muuttamalla kuljettajatutkintotoiminnan järjestämisestä annetun lain 2 §:n (määritelmät)

1 momentin 2 kohtaa. Siten kuljettajatutkintotoiminnan järjestämisestä annettuun lakiin otettaisiin uusi ADR-ajolupakoulutustoimintaa koskeva määritelmä, mikä edellyttäisi muutoksia myös kuljettajatutkintotoiminnan järjestämisestä annetun lain 6 §:ään.

Kuljettajatutkintotoiminnan järjestämisestä annetun lain 2 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti ADR-ajolupakokeen vastaanottajalla tarkoitetaan fyysistä henkilöä, joka on paikalla koetilaisuuksissa ja jonka osaamiselle on asetettu erillisiä vaatimuksia, kuten voimassa oleva ADR-ajolupa, sekä riittävä työkokemus. Tehtävän ammattitaitovaatimukset ovat kokeiden sähköistämisen myötä käyneet turhiksi. ADR-ajolupakokeen vastaanottajaa tarvittaisiin jatkossa vain suullisten kokeiden vastaanottajana ja tähän tarkoitukseen sovellettaisiin kuljettajatutkintotoiminnan järjestämiseksi annetussa laissa säädettyjä suullisen kokeen vastaanottajaa koskevia 7 a ja 7 c §:n vaatimuksia. Virasto ehdottaa kuljettajatutkintotoiminnan järjestämisestä annetun lain muuttamista siten, että määritelmä ADR-ajolupakokeen vastaanottajasta ja siihen liittyvät säännökset poistettaisiin. Tällöin myös ADR-ajolupapäätöksen määritelmä käy tarpeettomaksi, ja siten se ehdotetaan poistettavaksi.

Saarimäki Jarkko
Ylijohtaja

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) 6.8.2021. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa sähköisiä allekirjoituksia tukevalla lukijaohjelmalla tai Traficomin kirjaamosta.