

Lainvalmisteluosasto

OM 106/43/2017

18.9.2017

Liikenne- ja viestintäministeriölle

(kirjaamo@lvm.fi, liikennekaari@lvm.fi)

Viite: Lausuntopyyntö 27.4.2017 (LVM/905/03/2017)

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

1 Johdanto

Oikeusministeriö on 22.6.2017 antanut lausunnon lausuntopyynnön kohteena olevasta esitysluonnoksesta (OM 106/43/2017). Lausunnossa todettiin, että merkittävän työruuhkan vuoksi ministeriö toimittaa myöhemmin erikseen lausuntonsa henkilörekisterien ja julkisuuslain sekä rangaistussäännösten osalta.

Tässä lausunnossa esitetään oikeusministeriön huomioita rangaistussäännöksistä ja niihin liittyvistä aineellisista säännöksistä. Lisäksi ministeriössä on arvioitu täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta myös lääkärin-tarkastuksia koskevaa säännöstä. Oikeusministeriö toteaa, että rangaistussäännöksiä koskevia huomioita on esitetty myös osana laintarkastusta, eikä niitä pääsääntöisesti enää toisteta tässä.

Oikeusministeriö pahoittelee, että lausunto annetaan näin myöhään. Lausunnon huomioon ottaminen edellyttää kuitenkin pääosin teknisiä muutoksia.

2 Ei rangaistavuutta ilman aineellista kieltoa

Oikeusministeriö toteaa, että liikenteen palveluista annetun lain eräänä tarkoituksena on rajoittaa eräiden liikennepalveluiden tarjontaa säätämällä toiminta luvanvaraiseksi taikka asettamalla esimerkiksi toiminnanharjoittajan tai kuljettajan pätevyyttä koskevia ehtoja. Toiminnan harjoittaminen ilman lupaa on tarkoitus säätää rangaistavaksi.

Oikeusministeriö toteaa tämän edellyttävän, että joko toimintaa koskeva aineellinen säännös tai rangaistussäännös sisältää kiellon harjoittaa toi-

\\ohna01\Data\OM92xx\LAVO\RPY\HENKILÖT\Hinkkanen\Lausunnot\lvm_liikennekaari_ii_rangaistussaanokset.docx

Käyntiosoite
Eteläesplanadi 10
HELSINKI

Postiosoite
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin
02951 6001

Faksi
09 1606 7730

Sähköpostiosoite
oikeusministerio@om.fi

mintaa ilman lupaa tai vailla pätevyyttä. Kaikki lakiehdotuksen osat eivät kuitenkaan sisällä tällaista kieltoa tai kielto ilmenee niistä vain välillisesti.

Sääntely on merkityksellistä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta, joka sisältää korostetun täsmällisyysvaatimuksen. Rangaistussäännöksestä tai siinä viitatusa aineellisesta säännöksestä on käytävä selvästi ilmi, onko aiottu toiminta rangaistavaa vai ei.

Esimerkiksi ehdotetun II osan 5 luvun 1 §:n mukaan "[r]autatieyrityksellä on oikeus harjoittaa rautatieliikennettä" edellyttäen, että pykälässä jäljempänä säädetyt edellytykset täyttyvät. Oikeutta koskeva säännös ei sanamuotonsa mukaan merkitse kieltoa.

Lakiehdotuksen II osan 12 luvun 7 §:n mukaan Trafi myöntää muissa kuin pykälän 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa luvan lentoliikenteen harjoittamiseen Suomen alueen yli. Tämäkään säännös ei vaikuta sisältävän kieltoa ko. lentoliikenteen harjoittamiseen ilman lupaa.

Lakiehdotuksen II osan 7 luvun 6 §:n 2 momentin mukaan "kuljettajana ei voi toimia, jos — — sairaus, vika, vamma, muu toimintakyvyn heikentyminen tai muu vastaava ominaisuus olennaisesti heikentää kykyä toimia pysyvästi tai väliaikaisesti kuljettajana". Tarkoitetaanko, että ei saa toimia (vrt. 7.2 §: "ei saa toimia")?

Oikeusministeriö ehdottaa, että lain sisältämät aineelliset kiellot muotoillaan yhdenmukaisesti siten, että säännöksistä käy selvästi ilmi, että toimintaa saa harjoittaa vain säädettyjen edellytysten täytyessä.

3 Liikennejuopumus

Lakiehdotuksessa ehdotetaan poistettavaksi alkoholin nauttimista koskeva edellytys. Ehdotetun II osan 7 luvun 10 §:n mukaan liikkuvaa kalustoa ei saa kuljettaa, jos kuljettajan veren alkoholipitoisuus on kohonnut. Voimassa olevan kelpoisuuslain 22 §:n mukaan liikenneturvallisuustehtävää ei saa hoitaa se, jonka veren alkoholipitoisuus on kohonnut "alkoholin nauttimisesta". Alkoholin nauttimista koskevan edellytyksen poistamista ei ole perusteltu, yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan uusi säännös vastaisi aikaisempaa.

Oikeusministeriö kiinnittää liikenne- ja viestintäministeriön huomiota siihen, että (etyyli)alkoholia esiintyy elimistössä pieniä määriä muutenkin

kuin suun kautta nautittuna¹. Lisäksi lääkkeet samoin kuin käymisellä tuotetut ruoat ja juomat voivat sisältää pieniä määriä etanolia. On huomattava, että huumausaineiden ja niiden aineenvaihduntatuotteiden osalta voimassa oleva nollatoleranssi on synnyttänyt jo nykyisin soveltamiongelmia, kun analyysimenetelmien kehittyessä yhä pienempiä ainemääriä voidaan tunnistaa elimistöstä luotettavasti (ks. esim. KKO 2016:42).

Oikeusministeriö toteaa, että rautatieliikenteessä toimivilta kuljettajilta voidaan edellyttää yleistä tieliikennettä tiukempia rajoja, koska liikenneturvallisuutta koskeva intressi on yleensä suurempi. Liikennejuopumusta koskevaa sääntelyä ei kuitenkaan ole perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin sisältyvän painavaa yhteiskunnallista tarvetta koskevan vaatimuksen kannalta perusteltua ulottaa menettelyyn, joka on liikenneturvallisuuden kannalta merkityksetöntä.

Jos alkoholin nauttimista koskeva edellytys ehdotetaan poistettavaksi, olisi vähintään perusteluissa syytä todeta, että säännöksellä ei tarkoiteta sellaisia vähäisesti kohonneita pitoisuuksia, jotka voidaan nykyisin todeta lähinnä kaasukromatografialla, vaan pitoisuuksia, joilla voi edes teoreettisesti olla jotain yhteyttä liikenneturvallisuuteen (vrt. huumausaineiden osalta KKO 2016:42 kohdat 13, 14 ja 22). Tiedotusvälineiden tietojen mukaan esimerkiksi VR:llä puuttumiskynnyksenä on ollut 0,1 promillea².

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota II osan 7 luvun 6 §:n 2 momentin säännökseen, jonka mukaan "[k]uljettaja saa käyttää lääkkeitä, jotka voivat vaikuttaa liikkuvan kaluston kuljettamiseen ainoastaan, jos rautatielääkäri hyväksyy niiden käytön". Säännöksen sanamuoto ilmentää ajatusta, että lääkkeiden määrääminen kuljettajalle edellyttäisi aina rautatielääkärin myötävaikutusta. Entä jos lääkeainetta käytetään ennen kuljettamista tai jos henkilö ei kuljeta liikkuvaa kalustoa lääketein vaikutusaihekanan? Sääntely on syytä muotoilla siten, että siinä kielletään ainoastaan liikkuvan kaluston kuljettaminen kuljettamiseen vaikuttavien lääkkeiden vaikutuksen alaisena ilman rautatielääkärin hyväksyntää.

4 Rangaistussäännöksiä koskeva lainsäädäntötekniikka

Oikeusministeriö toteaa, että vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti yksittäisessä pykälässä tulee käyttää vain yhtä rikosnimikettä. Rikos-

¹ Ks. esimerkiksi Sarkola, T. & Eriksson, CJ, 2001, josta ilmenee että puolukkamehun, joka ei sisällä lainkaan alkoholia, nauttiminen kohottaa havaittavasti veren alkoholipitoisuutta (Effect of 4-methylpyrazole on endogenous plasma ethanol and methanol levels in humans. *Alcoholism: Clinical and Experimental Research* 4(April)/2001 (vol. 25), s. 513–516).

² Vastaavasti esimerkiksi urheilun dopingvalvonnassa dopingrikkomuksena pidetään Maailman antidopingtoimiston (WADA) kiellettyjen aineiden ja menetelmien luettelon mukaan noin 0,095 promillen veren alkoholipitoisuutta (0,1 g/l).

nimike kirjataan pykälän otsikkoon, ja nimike kursivoidaan käytettäessä sitä säännöksen leipätekstissä ensimmäisen kerran.

Lakiehdotuksen VI osan 2 luvun 1, 3 ja 7 § tulee siten jakaa useiksi pykäliksi tai vaihtoehtoisesti pykälistä tulee *poistaa ylimääräiset nimikkeet* (esim. 1 §: Luvaton ammattimaisen liikenteen harjoittaminen; "Luvattomasta ammattimaisen liikenteen harjoittamisesta tuomitaan myös se, joka tahallaan — —", "Luvattomasta ammattimaisen liikenteen harjoittamisesta tuomitaan niin ikään se, joka tahallaan — —").

Rangaistussäännösten säännösviittaukset on syytä muotoilla *yksikkömuotoon* ("rikkoo xx—yy §:ssä säädettyjä zz:aa koskevia säännöksiä" → "rikkoo xx—yy §:ssä säädettyä zzz:aa koskevaa säännöstä"). Rangaistavuuden edellytyksenä ei yleensä ole useiden säännösten rikkominen samanaikaisesti.

Lakiehdotuksen II osan 7 luvun 4 §:n 2 momentissa on syytä muuttaa yksikkömuotoon viittaus rikoksiin ("tarkoitettuihin rikoksiin" => "tarkoitettuun rikokseen"), ellei tarkoituksena ole, että vain syyllistyminen useisiin rikoksiin on luvan esteenä. Vastaavia säännöksiä sisältyy muuallekin lakiin.

5 Ei pakkohoitoa vaan luvan peruuttaminen

Lakiehdotuksen IV osan 2 luvun 3 §:n mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto voi määrätä henkilöluvan haltijan luvan saamiseksi edellytettävään kokeeseen, lääkärintarkastukseen tai muuhun tarkastukseen, jos on erityistä syytä epäillä, ettei hän täytä luvan myöntämiseksi ja voimassa pitämiseksi asetettuja tiedollisia, taidollisia tai terveyttä koskevia edellytyksiä.

Kun otetaan lisäksi huomioon, että IV osan 2 luvun 5 §:ssä säädetään Liikenteen turvallisuusviraston oikeudesta saada laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi virka-apua poliisilta, tämä merkitsee että luvan haltija voitaisiin kuljettaa esimerkiksi lääkärin tarkastukseen pakkotoimin vastoin hänen tahtoaan.

Tarkoituksena ei kuitenkaan liene se, että tarkastus tehdään tahdosta riippumatta, vaan että luvasta voi esimerkiksi luopua vapaaehtoisesti alistumatta tarkastukseen.

Perusteluiden mukaan pykälään on otettu mallia ilmailulain 49 §:stä ja rautateiden kelpoisuuslain 20 ja 21 §:stä. Esimerkiksi kelpoisuuslaissa terveystarkastuksista ja psykologisista henkilöarvioinneista säädetään kuitenkin passiivissa ("on tehtävä" vs. "voi määrätä") eikä laki sisällä säännöksiä virka-avusta.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan sääntely tulee muotoilla siten, ettei säännös merkitse pakkohoitoa tai -diagnosointia, vaan kysymykseen tulevat näissä tilanteissa lähinnä lupaan liittyvät hallinnolliset seuraukset kuten huomautus, varoitus, lupa-asiakirjan haltuun ottaminen taikka luvan rajoittaminen tai peruuttaminen. Henkilön tulee voida myös itse vapaaehtoisesti luopua luvasta. Sääntelyssä voi hakea mallia esimerkiksi ajokorttilain säännöksistä, joiden mukaan ajo-oikeuden jatkuminen edellyttää, että valvontaviranomaiselle toimitetaan lääkärintodistus.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että II osan 7 luvun 8 §:n mukaan lääkärintarkastus ja 9 §:n mukaan psykologinen henkilöarviointi on tehtävä, jos on syytä epäillä, että kuljettajan terveydentila tai psykologiset valmiudet eivät täytä vaatimuksia. Säännöksestä jää epäselväksi, kuka on sääntelyn subjekti. Kenen epäilystä on kyse (kuljettaja itse, hänen työnantajansa, valvontaviranomainen)?

6 Rikosoikeudellinen vastuu ja turvallisuusjohtamisjärjestelmät

Oikeusministeriö toteaa, että junaturvallisuutta koskevia viranomaismääräyksiä ehdotetaan korvattavaksi kaupallisten toimijoiden omilla turvallisuusjohtamisjärjestelmillä ja niihin liittyvillä ohjeilla.

Oikeusministeriö huomauttaa, että muutoksen johdosta määräysten ja ohjeiden rikkomisen rangaistavuus sekä muutkin rikosoikeudelliset vastuukysymykset jäävät avoimiksi. Oikeusministeriö viittaa aikaisempaan lausuntoonsa kaupunkiraideliikennettä koskevasta lainsäädännöstä (OM 12/43/2015, 6.3.2015) ja toteaa, että liikennekaari-hankkeen kolmannessa vaiheessa tulisi arvioida, miten rikoslain 23 luvun 1 §:ään sisältyvää liikenneturvallisuuden vaarantamista koskevaa säännöstä on muutosten johdosta päivitettävä.

7 Lopuksi

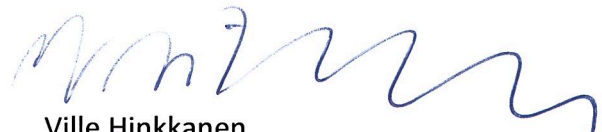
Lisätietoja lausunnosta antaa lainsäädäntöneuvos Ville Hinkkanen, puhelin 02951 50165, ville.hinkkanen@om.fi.

Ylijohtaja



Sami Manninen

Lainsäädäntöneuvos



Ville Hinkkanen