



Asia: VN/6606/2022

Luonnos hallituksen esitykseksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 220/2021 vp) täydentämisestä

Lausunnonantajan lausunto

Lausunto

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta, jolla on tarkoitus täydentää hallituksen esitystä laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 220/2021 vp). Täydentävä hallituksen esitys liittyy erityisesti seuraamuksia koskevien säännösten uudistamiseen.

Korkein hallinto-oikeus on tarkastellut esitysluonnosta ainoastaan pääpiirteisesti ja seuraamusjärjestelmän yleisten perusteiden kannalta. Korkein hallinto-oikeus toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Esitysluonnoksen mukaan vaarallisten aineiden kuljetukseen liittyvä seuraamusjärjestelmä perustuisi jatkossa hallinnollisiin sanktioihin. Lisäksi eräiden tuotteiden markkinavalvonnassa määrättävää hallinnollista seuraamusmaksua koskeva ehdotus on sisällytetty jo alkuperäiseen hallituksen esitykseen (HE 220/2021 vp). Ehdotettujen muutosten vaikutusta hallintotuomioistuinten työmääriin on kuitenkin esitettyjen tietojen perusteella vaikea arvioida.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentamisen osalta huomiota siihen seikkaan, että ehdotetun sääntelyn myötä hallinnollista sanktiota käytettäisiin seuraamuksena varsin suuressa määrässä tekoja tai laiminlyöntejä, joilta edellytetään eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta joko tahallisuutta tai huolimattomuutta. Erityisesti tahallisuuden arvioinnin myötä hallintotuomioistuinten ratkaistavaksi tulisi oikeuskysymyksiä, joita ei tavanomaisesti ole arvioitu hallinto-oikeudellisesti vaan rikosoikeudellisesti osana rangaistukseen määräämisen harkintaa.

Tällainen sääntelytapa ei myöskään vastaa hallinnollisten sanktioiden perinteistä sääntelytapaa, jossa lähtökohtana on pidetty itse teon tai laiminlyönnin objektiivisesti arvioitavissa olevaa moitittavuutta. Kuten oikeusministeriön työryhmän mietinnössä ”Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten sääntelyn kehittäminen” (OM. Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018) on todettu, hallinnolliset sanktiot soveltuvat etenkin tilanteisiin, joissa on kysymys yksinkertaisesti toteennäytettävistä alakohtaisen lainsäädännön rikkomuksista. Keskeinen sääntelyperiaate on samoin se, että hallinnollista sanktioista säädettäessä on vältettävä rikoslain kanssa päällekkäistä sääntelyä.

Korkein hallinto-oikeus toteaa pitävänsä myönteisenä sitä, että esitysluonnoksen mukaisen liikennevirhemaksun määräämiseen sovellettaisiin hallintolakia (esitysluonnoksen s. 31) eikä tästä poikkeavia säännöksiä esimerkiksi asianosaisten kuulemisesta tai päätösten tiedoksiannosta esitetä. Tieliikennelaissa tarkoitetut ajoneuvokohtaiset liikennevirhemaksut, joita määrättäessä asianosaista ei lähtökohtaisesti kuulla ja jotka annetaan tiedoksi tavallisina tiedoksiantoina, ovat aiheuttaneet käytännössä huomattavia oikeusturvaongelmia. Näitä myös korkein hallinto-oikeus on joutunut lukuisissa asioissa korjaamaan ylimääräisen muutoksenhaun keinoin.

Esitysluonnoksen mukaisen seuraamusjärjestelmän perusteisiin ja toteuttamistapaan näyttää toisaalta liittyvän monessa suhteessa selkeyttämisen ja kehittämisen tarvetta. Selkeällä ja johdonmukaisella sääntelyllä voidaan arvioida olevan nyt kysymyksessä olevissa asioissa erityisen korostunut merkitys, kun ehdotetussa laissa tarkoitettuja ratkaisuja tulee tekemään laaja joukko erilaisissa käytännön tehtävissä toimivia poliisi-, tulli- ja rajavalvontaviranomaisia ja kysymys on rangaistusluontoisista seuraamuksista.

Korkein hallinto-oikeus nostaa tältä osin seuraavassa esiin joitakin yksittäisiä esimerkkejä. Ehdotusta on kuitenkin syytä jatkovalmistelussa arvioida kokonaisuutena ja siten myös muilta kuin jäljempänä nimenomaisesti mainituin osin.

Seuraamusten kohdistuminen näyttää jäävän esitysluonnoksen perusteella osin epäselväksi ja sekavaksi. Sekavuutta tässä suhteessa aiheuttaa erityisesti se, että seuraamusvastuu voi esityksen perusteella kohdistua samanaikaisesti sekä luonnollisiin henkilöihin että oikeushenkilöihin.

Esimerkiksi ehdotetun 141 §:n 1 momentin perustelujen mukaan (s. 13) säännöksessä tarkoitetuista useista rikkomuksista voitaisiin määrätä liikennevirhemaksu ”kenelle tahansa” viitattuja säännöksiä tai määräyksiä rikkovalle. Kun moniin mainittuihin rikkomuksiin näyttäisi voivan syyllistyä niin luonnollinen henkilö kuin oikeushenkilökin, sääntelyn perusteella voi syntyä käytännön epätietoisuutta siitä, onko seuraamus kohdistettava rikkomukseen syyllistyneelle luonnolliselle henkilölle, hänen edustamalleen oikeushenkilölle vai – mitä ei liene kuitenkaan tarkoitettu – molemmille.

Samoin esimerkiksi ehdotetun 141 §:n 3 momentin 3 kohdan perustelujen (s. 26, jossa tältä osin virheellinen viittaus 2 kohtaan) valossa mahdollisia sanktioiden kohteita olisivat ilmakuljetuksen suorittajat, lentopaikan pitäjät, muut ilmakuljetukseen liittyvää tehtävää hoitavat, matkatoimistot ja muut matkan välittäjät. Viitatu tahot voivat ilmeisesti olla joko oikeushenkilöitä, luonnollisia henkilöitä tai molempia. Epäselväksi jää, mihin tahoon sanktioinnin on tarkoitettu kohdistuvan. Myös vastuun käytännön toteutuminen vaikuttaa epäselvältä. Voiko esimerkiksi matkatoimistoon kohdistuva seuraamus tulla kysymykseen yksittäisen matkaoppaan toiminnan perusteella ja miten matkatoimiston vastuun edellytyksenä säännöksen mukaan olevaa tahallisuutta tai huolimattomuutta olisi tällöin tarkoitus arvioida?

Säädössystemaattisesti esitysluonnos ei vaikuta täysin onnistuneelta siltä osin kuin markkinavalvontaan liittyvistä seuraamuksista ehdotetaan säädettäväksi laissa vaarallisten aineiden kuljetuksesta. Mainittua lakia sovelletaan sen ehdotetun soveltamisalasäännöksen mukaan lähtökohtaisesti vaarallisten aineiden kuljetuksen valmisteluun ja toteuttamiseen sekä kuljetusturvallisuuden ja kuljetuksen turvaamisen varmistamiseen. Konttien, säiliöiden tai paineastioiden valmistajien, maahantuojien ja jälleenmyyjien kannalta voi olla yllätyksellistä, että niitä koskevista seuraamuksista säädetään laissa, joka lähtökohtaisesti koskee kokonaan muunlaista toimintaa.

Säätelyn selkeyteen liittyvänä yleisenä havaintona voidaan todeta, että ehdotettu seuraamuksia koskeva säätely on monin osin huomattavan raskasta ja monimutkaista. Esimerkiksi 141 §:ssä, joka käsittää yli kolme A4-sivua tekstiä, on neljässä momentissa kaikkiaan yli 50 kohtaa.

Säätelyn sisältö ei myöskään ole kaikissa tapauksissa yksiselitteinen. Esimerkiksi ehdotettu 143 §:n 3 momentti seuraamuksen määrittämisestä useasta teosta mahdollistaa useita keskenään erilaisia tulkintoja johtuen ehdotetun säännöksen muotoilusta. Tarkoituksena lienee ollut, että useasta teosta määrättäisiin rahamääräisesti yhteinen seuraamus niin, että korkeinta määrättävissä olevaa hallinnollista seuraamusta korotettaisiin.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Riitta Mutikainen, Eija Siitari ja Toni Kaarresalo, ja sitä ovat kommentoineet korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnon jäsenet.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Emil Waris

Ei lausuttavaa

Ei lausuttavaa - toteaminen

-

Waris Emil
Korkein hallinto-oikeus