

20.06.2024

POL-2024-79806

Puolustusministeriö
kirjaamo.plm@gov.fi

Poliisihallituksen lausunto Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen vaarallisten aineiden kuljetusta koskevan lainsäädännön valmistelusta, II lausuntokierrokselta

1 Lausuntopyyntö

Puolustusministeriö on pyytänyt Poliisihallituksen lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle vaarallisten aineiden kuljetuksesta Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa ja siihen liittyviksi laeiksi.

Laissa säädettäisiin Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa tapahtuvan vaarallisten aineiden kuljetuksesta tiellä, ilma-aluksessa ja 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 turvaukhiin varautumisesta ja turvatoimista.

2 Poliisihallituksen lausunto

2.1 Yleistä

Tämä lausunto on koko poliisihallinnon yhteinen ja siihen ovat osallistuneet kaikki poliisilaitokset ja Keskusrikospoliisi.

Luonnoksessa on käsitelty kokonaisuutena hyvin kattavasti lain pääasiallisia vaikutuksia viranomaistoimintaan.

Luonnos on pääsääntöisesti yhteneväinen voimassaolevan Puolustusministeriön määräyksen 632/2001 ja vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain (541/2023; myöhemmin Siviilivak -laki) kanssa. Luonnoksessa viitataan tosin kumottuun lakiin 719/1994 lain soveltamisalan osalta, viittaus ei kuitenkaan muuta asiasisältöä.

Poliisin kentällä suorittaman valvontatyön kannalta on hyvin tärkeää, että esitetyn lainsäädännön perusteet ovat mahdollisimman yhtenevät SiviiliVAK-lainsäädännön kanssa. SiviiliVAK-laki tuli tuoreena lakina voimaan 1.9.2023. ja sen on laadittu nimenomaan liikenneturvallisuuden näkökulmasta.

Toisaalta nyt esitetyn mukainen lainsäädäntö ja siitä aiheutuvat tehtävät edellyttävät koulutusta kaikille raskaan liikenteen valvojille. Lainsäädäntö on hyvin lähelle voimassa olevaa SiviiliVAK -lakia, mutta kuitenkin täysin uusi erillinen laki omine pykälineen. Lisäksi pääesikunnan teknillinen tarkastusosasto voi antaa tarkempia määräyksiä poikkeuksista tässä laissa säädettyistä kuljetusturvallisuutta, kuljetuksen valmistelua ja turvaamista, ainetta, kuljetusvälinettä, pakkausta, säiliötä ja konttia koskevista vaatimuksista, jos poikkeus perustuu kansainvälisiin sopimuksiin tai kansainvälisesti tunnettuun sotilasstandardiin. Valvojan tulisi siis tietää myös nämä määräykset.

Poliisilaitoksien lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös Rajavartiolaitoksen rooliin, ja todettiin, että luonnoksen perusteella Rajavartiolaitos voisi olla kuljetuksessa samaan aikaan lähettäjä, kuljetuksen suorittaja, vastaanottaja ja myös valvoja, jolla on sanktio-oikeus (liikennevirhemaksu).

3 Säädoskohtainen arviointi

3.1 Suhde muuhun lainsäädäntöön (3 §)

Säännöksessä tulisi mainita siinä jo nyt mainittujen lakien lisäksi laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta. Muun muassa lakiehdotuksen 10, 12 ja 14 §:n perusteella lakia sovelletaan vaarallisten aineiden kuljetukseen Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa, kun kyse on Liikenne- ja viestintäviraston antamista määräyksistä.

3.2 Tiedot vaarallisesta aineesta ja muut kuljetusta varten tarvittavat tiedot (13 §).

Toteamme aiemmin antamamme lausunnon mukaisesti, että itse rahtikirjan tietosisältö on siviilikuljetuksienkin osalta tarkoin määritelty, mutta muoto, jossa tiedot esitetään, on edelleenkin vapaavalintainen. Valvontaviranomaiset hyväksyvät myös sähköisen rahtikirjan, kunhan se täyttää rahtikirjan sisältöä koskevat vaatimukset.

Poliisilaitoksien lausunnoissa todettiin tämän säännöksen osalta muun muassa, että pykälän 4 momentissa säädettäisiin erityisestä poikkeuksesta vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain 10 §:n 3 momentin nojalla annetuista Liikenne- ja viestintäviraston antamista määräyksistä. Kysymyksessä olisi poikkeus, jolla suojattaisiin 6 §:n mukaisissa olosuhteissa kuljetusta sotilaalliselta tiedustelulta ja tarkoitukselliselta vahingoittamiselta salaamalla lähettäjä- ja vastaanottajatietoa siten, ettei sitä ole kuljetuksessa kirjallisessa tai sähköisessä muodossa mukana.

Kuljetettavaa vaarallista ainetta ja muut kuljetusta varten tarvittavat tiedot ovat välttämättömiä lain noudattamisen valvonnassa. Säännöksen 4 ja 5

momentissa säädetyt poikkeukset eivät voi tarkoittaa, ettei 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja tietoja ole valvonnassa käytettävissä. Muutoinkin tulisi huolehtia siitä, ettei Pääesikunnan teknillisen tarkastusosaston antamalla määräyksellä rajoiteta valvonnan kannalta välttämättömiä tietoja ja jos rajoitetaan, näiden tietojen tulisi olla jotenkin liikenteenvalvojan saatavilla.

3.3 PV-VAK-hyväksyntää ja PV-VAK-katsastusta koskevien tietojen merkitseminen ja ilmoittaminen rekisteriin (23 §).

Uudistamme aiemmillä lausuntokierroksille esittämämme toiveen siitä, että koska poliisilla ei ole yhteyttä eikä käyttöoikeuksia sotilasajoneuvorekisteriin olisi toivottavaa, että hyväksynnän vahvistava asiakirja pidettäisiin ajossa mukana ja esitettäisiin pyydettyä valvontaviranomaiselle.

3.4 Kansainvälisen sotilasajoneuvon käyttäminen vaarallisten aineiden kuljetukseen (24 §)

Vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain 19 §:n 2 momentin nojalla annettuja Liikenne ja viestintäviraston määräyksiä vaatimustenmukaisuuden osoittamisesta sovellettaisiin tämän lain soveltamisalan mukaiseen vaarallisen aineen kuljetukseen.

Pääesikunnan teknillinen tarkastusosasto voisi kuitenkin antaa määräyksiä, jotka poikkeavat 2 momentissa mainitusta Liikenne- ja viestintäviraston määräyksestä ja jos se on sotilaallisen toiminnan ja sen harjoittelun tai kansainvälisen sotilaallisen yhteistyön toteuttamisen kannalta tarpeellista. Määräysten tulee perustua kansainvälisesti tunnettuihin sotilasstandardeihin.

Kansainvälisten sotilasajoneuvojen valvonta tulee käytännössä toteutumaan vain pääesikunnan teknillisen tarkastusosaston sekä valvontaviranomaisten yhteisvalvontana lainsäädännön monimutkaisuuden ja mahdollisten erillisten määräysten johdosta, ja vielä kun niihin liittyvät kiinteästi erilaiset maiden väliset keskinäiset ja kansainväliset sopimukset.

3.5 Tilapäinen säilytys, 6 luku

Ehdotetun lain 6 luvun tilapäisen säilytyksen edellytykset ja paikan määrittelmä poikkeavat Siviilivak -lain 6 luvun tilapäisen säilytyksen edellytyksistä ja paikasta.

Poliisilaitosten lausunnoissa nostettiin esille muun muassa se, että ehdotetun PV-VAK -lain 33 §:n ja Siviilivak -lain 29 §:n mukaan kuljetuspakkausta tai -säiliötä ei saa avata tilapäisen säilytyksen aikana lukuun ottamatta valvontaviranomaisen suorittamaa tarkastusta. Pykälä kieltäisi näin ollen siirtokuormauksen kuljetusyksikön sisällä myös sellaisissa tilanteissa, joissa kuorma ei olisi mahdollista kuljettaa kohteeseen ajoneuvoyhdistelmällä vaan vain yhdistelmän vetoajoneuvolla, esim. syrjäisiin kohteisiin alimpien tieluokkien tiestöstä johtuen.

Ehdotetun lain 34 §:n mukaan tilapäisen säilytyksen paikkoja olisivat sotasatama ja -alue, sotilaslentopaikat, sotilaallisen toiminnan terminaalit, paikassa, jolla on sisäinen pelastussuunnitelma sekä muussa tilapäisen säilytyksen paikassa. Siviilivak -lain 30 §:n määritelmässä tilapäisen säilytyksen paikasta sisäinen pelastussuunnitelma tulee taas olla aina, eikä viimeksi mainittu muu tilapäisen säilytyksen paikka ole edes mahdollinen. Edellä mainituista seikoista johtuvat ongelmat tulevat esiin silloin, kun vaarallisia aineita kuljetetaan Siviilivak -lain mukaisesti. Kuormaukseen ja kuorman purkamiseen liittyvän tilapäisen säilytyksen valvominen olisi erittäin hankalaa, ellei mahdotonta. Tilapäisen säilytyksen aikana kuljetuksen suorittajan on pyydettäessä esitettävä kuljetuksen asiakirjat, joista selviää lähetys- ja vastaanottoaika. Kuljetuksen suorittaja voi olla eri kuin ajoneuvon (perävaunun) haltija, ja kuorman noudon tai purkamisen aikana kuljettaja ei ole paikalla esittämässä lähetysasiakirjoja pysäköidyn perävaunun osalta.

Ongelmat olisi ratkaistavissa rajaamalla välittömästi kuormaukseen tai kuorman purkuun liittyvä säilytys tilapäisen säilytyksen määritelmän ulkopuolelle.

3.6 Puutteellisuuden ja vian korjausvelvoite sekä kuljetuksen keskeyttäminen (60 §)

Säännöskohtaisten perusteluiden mukaan "Valvontaviranomaisella tässä tarkoitetaan Pääesikunnan teknillistä tarkastusosastoa."

"Poliisilla olisi itsenäinen toimivaltuus keskeyttää tässä laissa tarkoitetut kuljetukset", ilmeisesti tällä viitattaneen tieliikennelain 182 §:ään, tai yleisemmin PV-VAK-lain 111 §:ään.

3.7 Poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos valvontaviranomaisina (97 §)

Poliisilaitosten lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että PV-VAK-lakia sovelletaan Puolustusvoimien lisäksi Rajavartiolaitoksen suorittamaan vaarallisten aineiden kuljetukseen. Samaan aikaan Rajavartiolaitos myös valvoo lain noudattamista omalla tehtäväalueellaan.

Puolustusvoimien kuljetusten osalta on omaksuttu sama perusratkaisu kuin sotilasadonajoneuvolain noudattamisen valvonnassa: valvontatehtävää hoitaisi pääesikunnan teknillinen tarkastusosasto. Rajavartiolaitoksen osalta on varmasti mahdollista olla yhtä aikaa sekä kuljetuksen suorittaja että lainvalvoja, kunhan esteellisyysääntely huomioidaan. Tästä olisi hyvä olla yleinen maininta perusteluissa.

3.8 Pääesikunnan teknillisen tarkastusosaston, Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen suorittama PV-VAK-tienvarsitarkastus (98 §)

Tarkastuksessa olisi käytettävä erityistä tarkastusluetteloa, jossa olisi eriteltyinä tarkastuskohteet. Tarkastusten tulisi siten olla etukäteen suunniteltuja.

Epäselväksi jää, onko kyse samansisältöisestä tarkastusluettelosta kuin mitä Siviilivakolain asioiden valvontatehtävällä käytetään (ADR-tarkastuslomake). Toivottavaa on, että näin olisi, ja että tuo tarkastus kuuluisi myös EU:lle raportoivien ADR-tarkastusten ryhmään ja siihen laskettavaksi.

3.9 Virka-apu (113 §)

Poliisihallitus ehdottaa säännöksen kirjoittamista seuraavaan muotoon:

113 §

Virka-apu

Valvontaviranomaisella on oikeus saada poliisilta, Tullilta ja Rajavartiolaitokselta tarpeellista virka-apua:

- 1) 109 §:ssä säädetyn tarkastus-, näytteensaanti- ja tutkimusoikeuden toteuttamiseksi;
- 2) 110 §:ssä säädetyn kuljetusta koskevan kiellon ja vaarallisen aineen purkamista koskevan määräyksen toteuttamiseksi.

Valvontaviranomaisten on annettava vaarallisten aineiden kuljetusten valvomiseksi virka-apua ulkomaisille sotilasvalvontaviranomaisille, jos sen antaminen perustuu Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen velvoitteisiin.

Virka-avun antamisen edellytyksenä on, että se ei vaaranna virka-apua antavalle viranomaiselle säädettyjen muiden tärkeiden tehtävien suorittamista.

Virka-apusäännös tulisi olla siinä muodossa, että siinä säädetään viranomaisen oikeudesta saada virka-apua eikä virka-avun antajan oikeudesta antaa virka-apua. Lisäksi virka-avun tulisi perustua sen tarpeellisuuteen, joka korostaa virka-avun pyytäjän velvollisuutta pyrkiä selviytymään tehtävästään omin resurssein ennen virka-avun pyytämistä.

3.10 Liikennevirhemaksun määrääminen ja suuruus (122 §).

Säännöksen ensimmäisessä momentissa on kirjoitusvirhe, kun siinä viitataan lain 120 §:ään. Liikennevirhemaksusta säädettäisiin lain 121 §:ssä, joka tulisi olla mainittuna lain 122 §:n 1 momentin johtolauseessa. Samanlainen kirjoitusvirhe on myös säännöksen toisessa momentissa.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan muiden kuin 2 momentissa tarkoitettujen rikkomusten kohdalla rikkomuksista määrättävän liikennevirhemaksun rahamäärään vaihteluväliä, jonka toimivaltainen viranomainen määrittelisi omassa seuraamuskäytännössään. Rikkomuksesta luonnolliselle henkilölle määrättävä liikennevirhemaksu voisi olla enintään 300 euroa ja oikeushenkilölle enintään 1000 euroa. Jos samalla kertaan määrätään kahdesta tai useammasta vaarallisen aineen kuljetusrikkomuksesta liikennevirhemaksu, virhemaksua korotettaisiin luonnolliselle henkilölle 100 eurolla ja oikeushenki-

lölle 300 eurolla siitä rikkomuksesta, josta on säädetty ankarin liikennevirhemaksu. Maksujen määrät olisivat kohtuullisia ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia, mutta riittävällä tavalla vaikuttava laissa ehdotettujen velvollisuuksien noudattamisen tehosteina.

Poliisi käytti SiviiliVAK:in teontarkenteiden laadintaan ja seuraamuskäytännön määrittelyyn lähes 500 työtuntia. Vastaava, käytännössä raskaan liikenteen valvonnan resurssin varaaminen tähän tehtävään, ei tällä hetkellä ole mahdollista, joten tavoitteena tulisi olla yhdenmukainen menettely PV VAK:in ja SiviiliVAK:in teontarkenteiden ja seuraamusten osalta.

Tämän hetkinen arviomme VAK -lainsäädäntöjen eroista vaikuttaa siltä, että SiviiliVAK -teontarkenteet olisivat suurimmaksi osaksi hyödynnettävissä, mutta pykälänumerointi ja pykälien sisällöt on vielä tarkastettava yksityiskohdaisesti, teontarkennetausta näyttäisi lähes samalta. Työmäärä tullee olemaan kuitenkin merkittävä, ainakin 0,5 HTV:n tasoa.

Lisäksi kun kyseessä on erityislaki eli käsitellään yksittäisiä PV-VAK -rikkomuksia, vaatii tämä myös muutoksia poliisin sähköisten lomakkeiden (POLO) ja liikennevirhemaksujärjestelmän (LIIKE) määrittelyihin, jotka ovat sekä aikataulu-, kustannus- että resurssikysymyksiä.

Joidenkin poliisilaitosten mukaan rikkomusjärjestelmän muutoksella ei sinänsä olisi suuria vaikutuksia poliisin liikennevalvontatyöhön. Poliisin suorittaman vaarallisten aineiden kuljetusten valvontaa tehdään pääasiassa liikennepoliisiyksikön toimesta ja rikkomusten määrät ovat olleet vähäisiä (SiviiliVAK-lain voimaan tulon jälkeen määrätty 150 liikennevirhemaksua luonnollisille henkilöille ja 30 oikeushenkilöille).

On erittäin tärkeää, että Siviili-VAK:n ja PV-VAK:n mahdollisia sanktioita käsitellään viranomaisessa yhdenmukaisesti muun muassa valvonnan ja seuraamusmenettelyn osalta. Poliisi kohdistaa ammatti- ja raskaanliikenteen valvontaa kenttätyössä kaikkeen kalustoon ja määrää rikkomuksista säädetyn lain sekä ohjeistuksen mukaisen seuraamuksen.

Lisäksi poliisilaitosten lausunnoissa oli nostettu esiin havainto, jonka mukaan luonnoksen 9 §:n kuljetuskiellon rikkomisen on sanktioitu, kun taas SiviiliVAK -lain 7 §:n vastaava ei.

Lisäksi pohdintaa on aiheuttanut se, kenelle liikennevirhemaksu määrätään, jos kuljetuksen suorittajana on Puolustusvoimat tai Rajavartiolaitos. Määrätäänkö liikennevirhemaksu Puolustusvoimien osalta pääesikunnalle vai perusyksikölle. Entä määrätäänkö Rajavartiolaitoksen kohdalla virhemaksu raja- tai merivartiostolle vai Rajavartiolaitoksen esikunnalle – PV-VAK-lakiahan ei sovelleta kolmanteen osapuoleen eli ulkopuoliseen kuljettajaan "normaalioloissa" vaan vasta poikkeusoloissa tai kun valmiutta on nostettu.

Poliisihallitus toteaa vielä lopuksi, että PV-VAK-laissa säädettyä liikennevirhemaksua ei saisi määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnaissa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio. Säännös vastaa

sitä, mitä on säädetty SiviiliVAK-lain liikennevirhemaksusäännöksissä ja siinä on huomioitu ne bis in idem -periaatteen vaikutus.

SiviiliVAK-lain säätämisen yhteydessä ei kiinnitetty laisinkaan huomiota siihen, millä tavoin ne bis in idem -periaate voi tulla vaarallisten aineiden kuljetusrikkomuksen perusteena olevan teon arvioinnissa kyseeseen. Periaatteen todellinen soveltamisala on vaarallisten aineiden tiekuljetuksessa, jossa kuljetusketjuun kuuluva ajoneuvon kuljettaja voi yhtäältä tehdä teon, jossa on kyse vaarallisten aineiden kuljetusrikkomuksesta, mutta toisaalta tehdä myös liikenne rikoksen, kuten liikenneturvallisuuden vaarantamisen. Toinen esimerkki on se, että vaarallisten aineiden tiekuljetukseen käytettävää ajoneuvoa kuljettaa henkilö, jolla ei ole voimassa olevaa ajo-oikeutta. Tällöin hän syyllistyisi kulkuneuvon kuljettamiseen oikeudetta.

Arvioitaessa sitä, onko kyseessä sama teko tai vähintään olennaisesti samat oikeustositteet, tulee poliisin kiinnittää huomiota moneen asiaan. Tällaisia ovat teon ajallinen ja alueellinen ulottuvuus, kuka on epäilty tekijä, mikä on suojeltu oikeushyvä ja niin edes päin. On tavattoman suuri riski sille, että liikennevirhemaksua ei voida määrätä luonnolliselle henkilölle, joka samalla teolla tekee myös liikenne rikoksen – nämä teot, kun monesti perustuvat vähintään olennaisesti samoihin oikeustositteisiin. Tähän olisi hyvä ottaa lainvalmistelussa jotenkin kantaa.

Poliisijohtaja

Sanna Heikinheimo

Poliisitarkastaja

Kari Onninen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 20.06.2024 klo 08:40. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaa-
mosta.

Jakelu

Puolustusministeriö
kirjaamo.plm@gov.fi

Tiedoksi

Poliisihallitus, esikunta
Poliisihallitus, poliisilakimies Visa Weckström
Poliisihallitus, liikenneturvallisuuden vastuualue