

Olli Mäenpää
9.12.2021

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 220/2021 vp)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja samalla tästä johtuvia muutoksia useisiin muihin kuljetusta säänteleviin lakeihin. Lain tarkoitus olisi ehkäistä ja torjua vahinkoa ja vaaraa, jota vaarallisten aineiden kuljetus saattaa aiheuttaa ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle. Ehdotettu laki sisältää säännökset eri kuljetusosapuolten vastuista sekä viranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista. Uudistetun lain tarkoituksena on ajantasaistaa sääntelyä ja samalla täsmentää nykyisen lain rakennetta ja valtuussäännöksiä.

Perustelujen mukaan lain systematiikka perustuisi pääosin kansainvälisten vaarallisten aineiden kuljetusta koskevien kansainvälisten sopimusten systematiikkaan: laissa säädetään ensin vaatimuksista ja velvollisuuksista yleisesti, minkä jälkeen määritellään kuljetusten osapuolten velvollisuudet siten kuin kansainvälisissä sopimuksissa on määrätty. Ehdotettua lainsäädännön uudistamista voidaan pitää perusteltuna ja sääntelyä pääosin selkeyttävänä. Sääntelyyn liittyy myös yleisiä kysymyksiä, jotka koskevat lähinnä sääntelyn sisältämien velvoitteiden kohdistumista, lainsäädäntövallan siirtämistä, viranomaisen sopimustoimivaltaa sekä rangaistussäännöksiä. Näistä kysymyksistä arvioidaan seuraavassa kolmea ensimmäistä.

Soveltamisala ja velvoitteiden kohdistuminen

Lakia sovellettaisiin sen 1 §:n soveltamisalasäännöksen mukaan vaarallisten aineiden kuljetuksen valmisteluun ja toteuttamiseen sekä kuljetusturvallisuuden ja kuljetuksen turvaamisen varmistamiseen. Lain soveltamiskohteeseen kuuluvina kuljetusmuotoina soveltamisalasäännöksessä mainitaan tie-, rautatie-, ilma- ja aluskuljetus, minkä lisäksi lakia sovellettaisiin myös kuljetukseen satama-alueella, lentopaikalla ja muussa terminaalissa. Lain asiallisen soveltamisalan sääntelyä voidaan pitää selkeänä ja ennakoitavana.

Lakiin ei sen sijaan sisälly erikseen yleistä sääntelyä siitä, minkä tahon oikeudellisenä velvollisuutena on noudattaa laissa ja sen nojalla säädettyjä velvollisuuksia ja mikä taho siten on oikeudellisessa vastuussa niiden noudattamisesta. Yleensä yksittäisissä säännöksissä tällainen velvoitteiden kohteena oleva taho on tosin mää-

ritelty riittävän selvästi. Esimerkiksi 5 §:ssä määritelty selvilläolovelvollisuus kohdistuu siihen, joka harjoittaa vaarallisten aineiden kuljetusta tai siihen liittyvää muuta toimintaa. Toisaalta esimerkiksi 8 §:stä ei kuitenkaan käy ilmi, minkä tahon velvollisuutena on luokitella ja tunnistaa vaarallinen aine. Pykälän 3 momentista käy kylläkin ilmi, että toimivaltainen viranomainen voi luokitella aineen tai vahvistaa sen luokituksen.

Lain sisältämien velvoitteiden soveltamiskohteen määrittelyn kannalta voidaan pitää keskeisenä 6 §:ssä määriteltyä huolellisuus- ja varovaisuusvelvollisuutta, jonka mukaan vaarallisten aineiden kuljetuksessa ja siihen liittyvässä muussa toiminnassa on noudatettava tarvittavaa huolellisuutta ja varovaisuutta ottamalla huomioon kuljetettava aine ja sen määrä ja vaarallisuus sekä kuljetusmuoto. Velvollisuus kohdistuu vaarallisten aineiden pakkaajaan, lähettäjään, laivaajaan, lastinantajaan, kuormaajaan, kuljetuksen suorittajaan, kuljettajaan ja vastaanottajaan sekä muuhun kuljetuksen turvallisuuteen vaikuttavaan. Tällaisen tahon on omalta osaltaan huolehdittava siitä, että onnettomuuksien ehkäisemiseksi sekä niistä ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle aiheutuvien vahingollisten seurausten vähentämiseksi tarvittavat toimenpiteet tulevat tehdyiksi.

Huolellisuus- ja varovaisuusvelvollisuuden kohteena ovat 6 §:n mukaan kuljetusalan toimijat riippumatta siitä, missä oikeudellisessa muodossa ne toimivat. Velvoitteet kohdistuvat siten luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin riippumatta niiden asemasta tai organisointitavasta. Käytännössä velvollisuuden kohteena ovat yleensä yritykset ja muut oikeushenkilöt siltä osin kuin laissa säädetty velvoitteet kohdistuvat niihin, mutta velvoitteet voivat kohdistua myös yksittäiseen yrittäjään tai muuhun luonnolliseen henkilöön. Tosin esimerkiksi ammattitaitoa koskeva 15 luku on kirjoitettu niin suppeasti, että välttämättömänä pidettävä ammattitaitovelvoite ei kohdistuisi yksittäiseen vaarallisen aineen kuljettajaan, joka voi olla esimerkiksi yksittäinen yrittäjä tai luonnollinen henkilö. Näin rajoitettua ammattitaitovelvoitteen määrittelyä voidaan pitää ongelmallisena, joskaan siitä ei voitane tehdä laajempia johtopäätöksiä henkilöllisen soveltamisalan laajuudesta.

Yleisen huolellisuus- ja varovaisuusvelvollisuuden kohteen määrittelyä 6 §:ssä voidaan samalla pitää suuntaa-antavana koko lain henkilöllisen soveltamisalan määrittelyssä. Tosin velvollisuuden kohteiden määrittely tässä pykälässä on verraten väljää velvollisuuden ja vastuun kohdistuessa kuhunkin tahoon tämän omalta osalta. Jos arvioidaan, että ehdotettu 6 § rajoittuu vain yhden yleisen periaatteen henkilöllisen soveltamisalan määrittelyyn, lain soveltamisalaa koskevaan sääntelyyn saattaisi olla perusteltua lisätä sen henkilöllisen soveltamisalan nimenomaisen määrittely.

Lainsäädäntövallan siirtäminen

1. lakiehdotukseen sisältyy 18 valtuussäännöstä, joiden mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä laissa säädettyistä asioista. Lakiehdotukseen sisältyy lisäksi hyvin runsaasti Liikenne- ja viestintävirastolle osoitettua

määräystenantovaltaa. Tällaisia valtuussäännöksiä on 1. lakiehdotuksessa yhteensä 78. Lakiehdotusta voidaan näiden piirteiden vuoksi pitää myös eräänlaisena puitelakina, jota useissa suhteissa täydentävät yksityiskohtaiset ja teknisluonteiset alemmanasteiset säännökset. Tällainen sääntelymalli on sinänsä mahdollinen, mikäli lainsäädäntövallan siirtämiselle on hyväksyttävät perusteet ja se täyttää perustuslaissa säädetty vaatimukset.

Asetuksenantovaltuudet

Ehdotettuja asetuksenantovaltuuksia on paikallaan yleisesti arvioida siltä kannalta, että perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi 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 lainsäädännön alaan. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, jolla säännöksessä tarkoitetaan eduskunnan säätämää lakia.

Asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Arvioidessaan ympäristöä koskevaa lainsäädäntöä, jollaisesta nyt on ainakin merkittävässä määrin kysymys, valiokunta on kuitenkin vakiintuneesti todennut lainsäädännölle olevan tyypillistä, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemmanasteisiin säädöksiin (ks. esim. PeVL 24/2021 vp, kohdat 3-4, PeVL 10/2014 vp, s. 3, PeVL 58/2010 vp, s. 3 ja PeVL 11/1999 vp, s. 2). Tämä johtuu pitkälti siitä, että sääntelyn on tarpeen olla varsin yksityiskohtaista ja teknisluonteista.

Lisäksi asetuksenantovaltuudet ovat usein ja myös säädettäväksi ehdotetussa laissa tarpeellisia Euroopan unionin runsaan ja yksityiskohtaisen lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi (ks. myös PeVL 45/2016 vp, s. 4). Toimialoittain ja toimintoittain vaihtelevista velvoitteista säätäminen asetuksen tasolla voi olla perusteltua, koska muutoin sääntely lain tasolla muodostuisi tarpeettoman yksityiskohtaiseksi ja tapauksittaiseksi (PeVL 1/2013 vp, s. 2 ja PeVL 58/2010 vp, s. 3). Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, etteivät valtuudet voi tällöinkään muun muassa velvoitteiden perusteiden osalta jäädä täysin avoimiksi (PeVL 45/2016 vp, s. 4, PeVL 58/2010 vp, s. 3).

Toisaalta perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että perustuslain säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten ja määräysten sisältöä. Asetuksella tai määräyksellä ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tai muista lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 10/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2014 vp, s. 3 ja PeVL 58/2010 vp, s. 3).

Hallituksen esityksessä ehdotettujen asetuksenantovaltaa koskevien valtuussäännösten määrää ei sinänsä voida pitää poikkeuksellisen suurena, koska sääntelyn kohteena on runsaasti teknisluonteisia seikkoja ja usein muuttuvia tilanteita. Nii-

den sääntelyyn ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä ja toisaalta niiden yksityiskohtainen sääntely lain tasolla ei myöskään ole välttämätöntä perustuslaista johtuvista syistä. Asetuksenantovaltuudet koskevat näin ollen sellaista laintasoista sääntelyä täsmentävää teknisluonteista säädösvaltaa, joka ei edellä esitettyjen kriteerien perusteella arvioituna muodostu ongelmaksi perustuslain kannalta, mutta on perusteltua sääntelyn erityispiirteet huomioon ottaen.

Määräyksenantovaltuudet

Ehdotettuja määräyksenantovaltuuksia määritteleviä säännöksiä on aiheellista arvioida siltä kannalta, että perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomaisen 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 lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Asetuksenantovaltuuksiin verrattuna tällaisiin valtuuksiin kohdistuu yleistä tarkkarajaisuutta koskeva pidemmälle menevä vaatimus, jonka mukaan valtuuden kattamat asiat on määriteltävä tarkasti laissa.

Muiden viranomaisten norminantovalta on kuitenkin 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).

Pääasiassa Liikenne- ja viestintävirastolle osoitetulle määräysvallalle voidaan katsoa olevan sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä, jotka perustuvat lähinnä sääntelyn teknisiin erityispiirteisiin. Täsmentävän viranomaissääntelyn perusteet on määritelty verraten tarkoin laissa ja useilta osin myös asetuksentasoisissa säännöksissä. Määräysten asiallinen merkitys rajoittuu lähinnä sellaisiin teknisiin vaatimuksiin tai suppea-alaisiin soveltamistilanteisiin, joiden määrittely ei edellytä lain tai asetuksen tasoista sääntelyä. Liikenne- ja viestintävirastolle norminantovaltaa perustavat säännökset ovat yleisesti ottaen myös sellaisia, että valtuuksien uskomisen alan valvonnasta vastaavalle viranomaiselle on soveliasta myös näihin sääntelyihin liittyvien erityisasiantuntemusta edellyttävien piirteiden takia (ks. myös PeVL 61/2002 vp; 7 ja PeVL 52/2001 vp, s. 4).

Liikenne- ja viestintäviraston sopimuksentekovalta

1. lakiehdotuksen 128 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi tehdä teknisluonteisen sopimuksen Suomea sitovassa ADR-sopimuksen A liitteen 1.5 luvussa, RID-määräysten liitteen 1.5 luvussa ja IMDG-säännösten 7.9.1 kohdassa tarkoitettua määräaikaista poikkeuksen hyväksymisestä enintään viideksi vuodeksi. Sopimuksen tekemisen edellytyksenä on, että sillä sallitaan poikkeava tekninen ratkaisu tai muu järjestely, jolla säilytetään vastaava turvallisuustaso kuin ADR-sopimuksen määräyksiä, RID-määräyksiä ja IMDG-säännöstöä noudattamalla.

Virastolle ehdotettua kansainvälistä sopimustoimivaltaa on aiheellista arvioida siltä kannalta, että tällainen sopimustoimivalta muodostaa poikkeuksen perustuslain 93 ja 94 §:n mukaiseen sääntelyyn, jonka mukaan sopimuksentekovalta kuuluu lähtökohtaisesti tasavallan presidentin toimivaltuuksiin ja eduskunta osallistuu kansainvälisten velvoitteiden hyväksymiseen (PeVL 40/2000 vp, s. 2).

Nykyään viranomaisten väliseen yhteistyöhön liittyvistä teknisluonteisista seikoista on kuitenkin tavanomaista sopia asianomaisten valtioiden viranomaisten kesken tehtävillä ns. kansainvälisillä hallintosopimuksilla. Perustuslakivaliokunta onkin pitänyt mahdollisena, että Suomen viranomaiset tekee tällaisia hallintosopimuksia (PeVL 38/2021 vp). Yleisinä edellytyksinä on, että sopimus koskee asialliselta merkitykseltään vähäisiä asioita (PeVL 5/2007 vp), ja tällaiseen hallintosopimukseen ei sisälly määräyksiä sellaisista asioista, joista päättäminen vaatii eduskunnan hyväksymisen (ks. PeVL 16/2004 vp, s. 4).

Lakiehdotuksen 128 §:ssä määritelty sopimuksentekotoimivalta rajoittuu teknisluonteisiin seikkoihin, joiden merkitys voidaan arvioida vähäiseksi. Sääntely ei siten muodostu ongelmalliseksi perustuslain 93 ja 94 §:n määrittelemien lähtökoh-
tien kannalta.