

Demokratia- ja julkisoikeusosasto  
Julkisoikeusyksikkö  
LsN Heini Färkkilä

9.12.2021

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto  
Rikosoikeusyksikkö  
erityisasiantuntija Katariina Paakkanen

*Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle*

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

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettu laki ja muutettavaksi useita muita lakeja. Laissa säädettäisiin vaarallisten aineiden kuljetuksen turvallisuudesta tiellä, rautatiellä ja muussa raideliikenteessä, ilma-aluksessa sekä kappaletavaran kuljetuksessa Suomen vesialueilla ja Suomen vesialueiden ulkopuolella. Lain tarkoitus olisi ehkäistä ja torjua vahinkoa ja vaaraa, jota vaarallisten aineiden kuljetus saattaa aiheuttaa ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle. VAK-lain kokonaisuudistusta voidaan sinänsä pitää tarpeellisena, sillä nykyinen laki on ajalta ennen uutta perustuslakia.

Oikeusministeriö on antanut lausunnon lakivaliokuntaan esityksen seuraamusjärjestelmästä. Koska seuraamusjärjestelmää koskevat säännökset ovat merkityksellisiä perusoikeuksien kannalta, oikeusministeriö kiinnittää myös liikenne- ja viestintävaliokunnan huomiota seuraamuksia koskeviin kysymyksiin. Oikeusministeriö avustaa liikenne- ja viestintäministeriötä vastineen laatimisessa lakivaliokuntaan.

Oikeusministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavaa. Huomiot koskevat 1. lakiehdotusta, ellei toisin ole todettu.

### Seuraamukset (23 luku)

#### *Seuraamusjärjestelmän kokonaisuudesta*

Esityksessä pyritään täsmentämään voimassaolevaa seuraamussäätelyä sekä ehdotetaan säädettäväksi myös uusia sanktioita. Seuraamusjärjestelmä olisi poikkeuksellisen laaja, kun valtaosa laissa säädettyjen velvollisuuksien laiminlyönnistä ehdotetaan sanktioitavaksi rikosoikeudellisessa järjestelmässä sakoin ja osa hallinto-oikeudellisin seuraamusmaksuin (useita kymmeniä rikostunnusmerkitöjä sekä liki kahdessakymmenessä pykälässä säädettyjen erinäisten velvollisuuksien laiminlyönnin sanktiointi seuraamusmaksuin). Lisäksi vaarallisten aineiden kuljetusrikoksesta säädettäisiin edelleen rikoslain 44 luvussa.

Seuraamusjärjestelmän on muodostettava selkeä ja looginen kokonaisuus. Koska kyse on perusoikeusrajoituksesta, hallituksen esityksestä on valtiosäännön edellyttämänä käytävä ilmi, minkä vuoksi on välttämätöntä sanktioida juuri esitetyt laiminlyönnit tai rikkomukset ja minkä vuoksi tietyt näistä esitetään seuraamusmaksuin sanktioitavaksi ja minkä vuoksi osa rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän piiriin. Tällainen systemaattinen seuraamussääntelyn arviointi ja perustelu esityksissä on merkityksellistä, jotta omaksutut ratkaisut ja sanktiointi eivät muodostu sattumanvaraisiksi ja ylimitoitetuiksi. Lainsäädännössä ei tule säätää voimakkaammista keinoista kuin rikkomuksen vakavuus ja muut asiaan vaikuttavat seikat välttämättä edellyttävät. Sinänsä lainsäätäjän harkintavaltaan kuuluu ratkaisu rikosoikeudellisten ja hallinnollisten sanktioiden välisestä rajanvedosta ja käyttöalasta, sekä oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden täyttymisestä.

Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeissa sääntelyperiaatteissa on katsottu, että hallinnollisten sanktioiden voidaan katsoa soveltuvan etenkin tilanteisiin, joissa on kyse moitittavuudeltaan verraten vähäisistä tai muista sellaisista alakohtaisen lainsäädännön rikkomuksista ja laiminlyönneistä ja joissa laissa säädettyjen velvoitteiden rikkominen on yksinkertaisesti toteennäytettävissä. Tällaisissa tilanteissa menettelyyn ei tyypillisesti liity muita asianosaisia, ja seuraamuksen määrääminen ei edellytä erityisiä tutkinnallisia toimivaltuuksia. Hallinnollisen sanktion käyttöönottoa saattaa olla perusteltua harkita myös silloin, kun sanktioinnin kohteena ovat tyypillisesti oikeushenkilön tekemät rikkomukset. Rikosoikeudellisen rangaistuksen käyttöä puoltaa mm. se, että rikkomuksen kohteena on merkittävä oikeushyvä, rikkomus on erityisen moitittava ja teon selvittäminen edellyttää rikostutkintaan rinnastuvia tutkintavaltuuksia. (Lainkirjoittajan opas – Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet). Vaikka perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö seuraamusmaksuja koskevasta sääntelystä on sinänsä kattavaa ja vakiintunutta (esim. PeVL 12/2019 vp, PeVL 24/2018 vp, PeVL 8/2021 vp ja PeVL 46/2021 vp), perustuslakivaliokunta ei ole juuri käsitellyt VAK-lakiin ehdotettua vastaavaa seuraamusjärjestelmän kokonaisuutta ja seuraamusmaksujen ja rikosoikeudellisten rangaistusten välistä suhdetta. Kokonaisuutta on lähinnä käsitelty vain tieliikennelain muutosta koskevasta lausunnossa PeVL 9/2018 vp, jossa arvioitiin dekriminalisointia ja todettiin, että ”rikosoikeudellinen rangaistus ilmentää lähtökohtaisesti suurempaa moitittavuutta kuin neutraalimpi hallinnollinen seuraamus. Vähemmän haitallisiin ja moitittaviin tekoihin, joihin seuraamuksen liittäminen niiden haitallisuus huomioon ottaen on kuitenkin perusteltua, on tämän vuoksi tarkoituksenmukaista liittää hallinnollisia maksuseuraamuksia.” (PeVL 9/2018 vp).

Esityksessä jää epäselväksi, onko seuraamusmaksujen kohdalla kyse dekriminalisoinnista vai uusista sanktioinneista ja miltä osin ehdotettu uusi seuraamusmaksusääntely perustuu EU-lainsäädäntöön (s. 205 mainittu markkina- ja valvonta-asetus ja sen liitteet) ja miltä osin sanktiosääntelyssä on kansallista liikkumavaraa. Niiltä osin kuin seuraamusmaksusääntely perustuu kansalliseen liikkumavaraan, olisi esityksessä tullut tehdä selkoa kunkin sanktioitavan teon osalta perusoikeusrajoitusten edellytysten täyttymisestä (mm. seuraamusmaksusääntelyn välttämättömyys, oikeasuhtaisuus, hyväksyttävä syy, viimesijaisuus suhteessa muihin samasta rikkomuksesta määrättäviin hallinnollisiin seuraamuksiin). Tällainen arvio vaikuttaa puuttuvan esityksestä. Näiltä osin kyse on nimenomaan valtiosäännön edellyttämistä perusteluista, jotka kiinnittyvät lopulta säätämisyjärjestyskysymykseen. (vrt. PeVL 9/2016 vp, jossa valiokunta totesi ”Tilanteessa, jossa valtiosäännön edellyttämät hallituksen esityksen perustelut puuttuvat taikka ovat oleellisilta osin puutteelliset, perustuslaista ei johdu esteitä sille, että näitä perusteita muotoillaan eduskunnan mietintövaliokunnassa.”).

## Rangaistussäännökset

### *Rangaistussäännösten muotoilun systematiikasta*

Ehdotus sisältää myös useita rangaistussäännöksiä, joiden muotoilu poikkeaa yleisesti käytetystä rangaistussäännösten kirjoittamisen systematiikasta. Erityisesti pykälät 152 - 153 sisältävät lyhyen ensimmäisen momentin, josta käy ilmi rangaistustasot, mutta valtaosa säännöksen kattamista tekemuodoista on lueteltu myöhemmissä momenteissa. Lisäksi 153 §:n muotoilu poikkeaa muista rangaistussäännöksistä siten, että säännöksestä puuttuvat luonnehdinnat rangaistavaksi säädetyistä teoista.

## Voimaantulo

Ehdotetun 166 §:n mukaan, mikäli muualla lainsäädännössä viitataan kumottuun lakiin, viittauksen on katsottava tarkoittavan ehdotettua lakia. Ehdotettu säännös ei ole erityisesti rikosoikeuden laillisuusperiaatteen kannalta katsottuna ongelmaton. Korkein oikeus on hiljattain antanut valitusluvan vastaavaa säännöstä koskevassa asiassa (KKO VL:2021-95). Lakiehdotuksessa tulisi siten pyrkiä päivittämään kaikki vanhaa lakia koskevat viittaukset ehdotetun säännöksen sijaan.

## Seuraamusmaksut

### *Seuraamusmaksuin sanktioitavat teot*

Ehdotettu 157 § liikennevirhemaksuin sanktioitavista vähäisistä asiakirjoja koskevista laiminlyönneistä vastaa hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevia sääntelyperiaatteita, joiden mukaan rikosoikeudellinen rangaistus ilmentää lähtökohtaisesti suurempaa moitittavuutta kuin neutraalimpi hallinnollinen seuraamus ja hallinnolliset sanktiot soveltuvat etenkin tilanteisiin, joissa on kyse yksinkertaisesti toteennäytettävistä alakohtaisen lainsäädännön rikkomuksista (PeVL 9/2018 vp). Säännös ei myöskään ole muodoltaan blanko-tyyppinen ja siitä ilmenee selkeästi, mistä laiminlyönneistä ja mille taholle on seuraamuksena liikennevirhemaksu. Perustuslakivaliokunta on vastaavantyyppisissä sääntely-yhteyksissä hyväksynyt tuottamuksesta riippumattoman vastuun, vaikka lähtökohtaisesti sanktioiden ei tule olla PL 21 §:n mukaisen syyttömyysolettaman vastaisia tai perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan.

Sen sijaan ehdotettu 158 § on hieman ongelmallisempi. Perusteluiden mukaan seuraamusmaksuun valittu sääntelymalli vastaisi uudessa ajoneuvolaissa säädettyä ajoneuvojen markkinavonnassa käytössä olevaa mallia, mutta sääntelyssä vaikuttaa olevan myös isompia eroavaisuuksia: ajoneuvolain sääntelyssä ei ole blanko-seuraamusmaksusäännöksiä ja ko. esityksessä on tehty selkoa siitä, miltä osin EU-lainsäädäntö edellyttää seuraamusmaksuista säätämistä ja miltä osin EU-sääntely jättää kansallista liikkumavaraa.

Niin hallinnollisia sanktioita kuin rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevista säännöksistä tulee käydä yksiselitteisesti ilmi, minkä lainsäädännöllisen velvollisuuden vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena sanktio tai rikosoikeudellinen seuraamus. Lisäksi sanktioitavat teot ja laiminlyönnot on laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi. Erityisen tärkeää on, että säännökset antavat sääntelyn kohteena oleville riittävän ennustettavuuden sanktioiden määräämisestä. Hallinnollisissa sanktioissa on syytä soveltaa vastaavia periaatteita, joita perustuslakivaliokunta on noudattanut rikosoikeudellista blankosääntelyä arvioidessaan (ks. PeVL 20/1997 vp). Laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä blankosäännöksiin on syytä suhtautua

torjuvasti (PeVL 10/2016 vp vrt. PeVM 25/1994 vp). Ehdotetussa 158 §:n muotoilussa olisi tullut pyrkiä muuhun kuin blankosääntelyyn. Näin ohjeistetaan myös Lainkirjoittajan oppaassa.

Ehdotetun 158 §:n 1 momentin mukaan: ”Vaarallisten aineiden kuljetukseen käytettävän tuotteen valmistaja, valtuutettu edustaja, maahantuojat, jälleenmyyjä, omistaja, käyttäjä sekä muu markkinoille saattaja, haltija ja käyttöönottaja voidaan määrätä maksamaan seuraamusmaksu, jos se tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 23 – 28 tai 62 §:ssä säädetyn valmistusta, käyttöä, kunnossapitoa, kunnostusta tai vaatimustenmukaisuuden varmistamista koskevan velvollisuuden.”

Seuraamusmaksulla sanktioitaviin tekoihin kuuluisi myös 27 §:ssä säädetty viranomaisen toimivalta päättää hyväksynnästä. Koska kyse on viranomaistoiminnasta, ei seuraamusmaksusääntelyä ole perusteltua ulottaa tähän virkavastuun konkretisoituessa rikoslain ja vahingonkorvauslain kautta. Sanktiointi tulisi siten poistaa näiltä osin. Lisäksi esityksessä on katsottu, että tarkastuslaitokset hoitavat julkista hallintotehtävää. Seuraamusmaksulla kuitenkin olisi sanktioitu myös tarkastuslaitosten 25 §:ssä tarkoitettujen tehtävien suorittaminen (ilmeisesti myös ainakin 24.3 §). Hyväksytty tarkastuslaitos ei ole viranomainen, mutta hoitaessaan julkista hallintotehtävää laitos rinnastuu viranomaiseen ja tehtävän hoitamiseen sovelletaan vastaavasti virkavastuusääntelyä (165 §). Lisäksi toimijaa sitoo tehtävää suorittaessa lainmukaisuusperiaate ja velvollisuus noudattaa hallinnon yleislakeja, mihin myös perustuslakivaliokunta pani painoarvoa (PeVL 14/2018 vp). Koska ehdotusta ei ole näiltä osin lainkaan perusteltu eikä arvioitu suhteessa ko. perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön ja virkavastuusääntelyyn, on sääntelyn asianmukaisuudesta näiltä osin vaikea varmistua, ja vaikuttaa siltä, että sanktiointi tulisi näiltä osin poistaa.

Osa 23-28 §:ssä säädettyjen velvoitteiden kohteista on vaivatta ymmärrettävissä (esim. ”omistajan tai haltijan on ilmoitettava”). Osa säännöksistä on kuitenkin muotoiltu siten, että niiden perusteella on haastavaa hahmottaa, mitä tahoa sanktion uhalla velvoitetaan toimimaan (esim. kontti on suunniteltava, kontin on oltava valmistettu materiaaleista ja konttia on voitava käyttää turvallisesti tai pakkauksen vaatimuksenmukaisuus on osoitettava vaatimustenmukaisuuden arvioinnilla tai käyttäjän saatavilla on oltava sellaiset tiedot, joiden avulla hän voi varmistua - - -). Tällaisista säännöksistä ei käy tarkasti ilmi se, mitä tahoa velvoitetaan näin toimimaan. Tämä yhdistettynä blankosääntelyyn muodostaa haastavasti ymmärrettävän kokonaisuuden. Seuraamussääntelyn tulisi olla ennakoitavaa ja siitä tulisi käydä ilmi, mikä taho ja minkä säännöksen vastaisesta toiminnasta voi joutua vastuuseen. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että hallinnollisen seuraamuksen määrittämisessä on kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä, minkä vuoksi laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädetty mm. maksuvelvollisuuden perusteista (ks. esim. PeVL 46/2021 vp ja siinä viitatus).

Sanktiosäännöksessä viitatus 23-28 § sisältävät lisäksi runsaasti asetuksen- ja määräyksenantovaltuuksia. Ehdotettu 158 §:n muotoilu ei vaikuta kattavan lakia alemman asteisten säännösten rikkomisen sanktiointia. Epäselväksi jää, onko tämä ollut tarkoituksena.

Ehdotetun 158 §:n 2 momentissa viitatus 80, 81, 83-89 § kuitenkin, toisin kuin osa edellä mainituista 5 luvun säännöksistä (23-28 §), ilmaisevat selkeästi sen, minkä tahon velvollisuudeksi tietty sanktiouhkainen velvollisuus on säädetty, vaikka nämäkin säännökset kiinnittyvät 5 luvussa säädettyihin velvollisuuksiin.

### *Seuraamusmaksun määrääminen, kaksoisrangaistavuuden kieltö (157 ja 159 §)*

Seuraamusmaksun määräämistä koskeva 159 § vastaa pääosin vakiintunutta ja ohjeistettua sääntelykäytäntöä.

Ehdotonta estettä sille, että ehdotettu seuraamusmaksu määrättäisiin muussa kuin kollegiaalisessa menettelyssä ei PL 21 §:n näkökulmasta ole. Jos tällaiseen kuitenkin päädyttäisiin, oikeasuvaatimusmenettelyn käytöstä olisi perusteltua luopua.

Kaksoisrangaistavuuden kieltö on pyritty huomioimaan 157 §:n 4 momentissa ja 159 §:n 4 momentissa. Seuraamusmaksun sääntelyssä ei ole perustuslakivaliokunnan mukaan tarpeen pyrkiä täydelliseen aukottomuuteen ne bis in idem -säännön noudattamiseksi (PeVL 9/2018 vp). Tällainen pyrkimys saattaisi johtaa tarpeettoman yksityiskohtaisiin säännöksiin, erityisesti kun huomioidaan vielä se, että kaksoisrangaistavuuden kiellon sisältö määräytyy myös kehittyvän eu-rooppaoikeudellisen oikeuskäytännön mukaan. Ehdotetussa säännöksessä kaksoisrangaistavuuden kieltö kuitenkin rajataan koskemaan vain rikosoikeudellista seuraamusta ja seuraamusmaksua. Todettakoon, että samasta teosta ei tulisi myöskään voida määrätä useampaa seuraamusmaksua. Mikäli kaksoisrangaistavuuden kieltöä koskevat säännökset halutaan säilyttää, olisi näitä asianmukaista täydentää.

### *Itsekriminointisuoja*

Itsekriminointisuoja voi muodostua merkitykselliseksi myös tilanteessa, jossa ilmoitusvelvollisuuden kohteena olevien tietojen antaminen saattaa johtaa hallinnollisen sanktion määräämiseen. Seuraamusmaksuin sanktioitaisiin 158 §:n 2 momentissa valmistajan, maahantuojan ja jälleenmyyjän 89 §:ssä säädetyn tietojen antamista ja yhteistyötä koskevan velvoitteen laiminlyönti. Vaikuttaa siltä, että näistä tiedoista saattaisi ilmetä seikkoja, jotka perustaisivat velvollisuuden maksaa seuraamusmaksu (esim. 81 §). Ilmoitusvelvollisuuden sovellettavia seuraamus-säännöksiä on tällöin tulkittava itsekriminointisuojan kanssa yhteensopivasti ottaen huomioon muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö (LaVL 5/2018 vp, HaVM 13/2018 vp). Viime kädessä asian arvioiminen jää tuomioistuimen ratkaistavaksi. Sinänsä itsekriminointisuoja on otettava huomioon säännöksiä sovellettaessa, eikä lakiin ole välttämätöntä ottaa tätä selventäviä säännöksiä, mutta tätä koskeva selkeyttävä toteamus olisi paikallaan, mikäli ko. tietojen antamisen laiminlyöntiin saattaisi liittyä myös seuraamusmaksu.

### *Toimenpiteistä luopuminen (161 §)*

Ehdotetun 161 §:n mukaan tässä luvussa säädetystä rikoksesta tai muusta velvollisuuden rikkomisesta voidaan jättää syyte nostamatta, rangaistus tai muu seuraamus määräämättä, jos teon johdosta annetusta muusta viranomaisen päätöksestä aiheutuneita taloudellisia seurauksia on pidettävä tekijälle teon vakavuuteen nähden riittävinä taikka jos tekijä rikkoo tämän lain nojalla määrättyä uhkasakolla tehostettua kieltöä.

Perusteluissa todetaan, että säännöksen tarkoituksena on ”estää epätarkoituksenmukaista sanktiokumulaatiota lain rikkomistapauksissa.” (s. 184). Viranomaisen päätöksestä aiheutuneet taloudelliset seuraukset (jotka sinänsä jäävät täysin yksilöimättä, tähänän voisi olla esim. hake-musmaksu) tai uhkasakko eivät ole luonteeltaan sanktioita. Tällaisenaan säännös ei vaikuta so-pivan sanktiosystematiikkaan eikä vastaavaan tarkoitustaan ja sen tarve, merkitys ja funktio jäävät vähintäänkin epäselviksi. Edelleen uhkasakko ei ole luonteeltaan rangaistusluontoinen, vaan viranomaismääräyksen tehoste, minkä vuoksi sen ei tulisi vaikuttaa sanktioiden määrää-miseen eikä se perusta kaksoisrangaistavuuden kieltöä. Pelkkä uhkasakolla tehostetun kiellon

rikkominen ei myöskään merkitse sitä, että uhkasakko tuomittaisiin maksettavaksi eli että toimijalle tulisi taloudellisia seurauksia. Säännös päinvastoin hämärtää sanktiojärjestelmän ja muun seuraamusjärjestelmän välistä eroa, minkä vuoksi se tulisi poistaa.

#### *Määräaikainen kielto osallistua kokeeseen vilpin vuoksi (160 §)*

Säännös vastaa taksinkuljettajan kokeen karenssisääntelyä (liikenteen palveluista annetun lain 246 a §) eikä oikeusministeriöllä ole erityisiä huomioita ehdotukseen. Määräyksen antovaltuudesta huolimatta selvää on, että vilppitapausta koskevaan päätökseen ja menettelyyn on sovellettava mm. hallintolakia, mikä merkitsee velvollisuutta kuulla henkilöä ja tämän oikeutta esittää selvitystä ja saada perusteltu päätös.

#### **Luvan, hyväksynnän ja valtuuden peruuttaminen (138 §)**

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa elinkeinolupien peruuttamisen ja siihen rinnastuvan hyväksynnän peruuttamisen vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (esim. PeVL 6/2019 vp ja siinä viitatus). Tämän lausuntokäytännön valossa 138 §:n 1 momenttia tulisi täydentää olennaisuusvaatimuksella, vaikka sinänsä selvää on, että viranomaisen on noudatettava mm. hallintolain 6 §:n mukaisia periaatteita. Ilmeisesti 2 momentin toinen virke on tarkoitettu luettavaksi yhdessä ensimmäisen virkkeen kanssa, jolloin ko. olennaisuusvaatimus kohdistuu vain kiireellisiin tilanteisiin. Jos näin ei kuitenkaan ole, olisi syytä varmistua siitä, onko 2 momentin toisen virkkeen paikka pikemminkin 1 momentissa, jolloin olennaisuusvaatimus koskisi sekä 1 momentissa tarkoitettua tilannetta että kiiretilanteita.

#### **Julkisen hallintotehtävän siirtäminen**

Esityksen 1. lakiehdotuksessa useassa säännöksessä on kyse julkisen hallintotehtävän siirtämisestä viranomaiskoneiston ulkopuolelle. PL 124 §:n sisältöä on kuvattu esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa.

Ehdotetussa VAK-laissa säädettäisiin useissa kohdin mahdollisuudesta antaa julkisia hallintotehtäviä viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Julkisia hallintotehtäviä annettaisiin viranomaiskoneiston ulkopuolelle ilmeisesti 95, 96, 99, 101, 115 ja 134 §:n nojalla. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on kuitenkin arvioitu PL 124 §:n kannalta pääasiassa ehdotettua tarkastuslaitoksia koskevaa sääntelyä (18 luku). Esityksen säätämisyjärjestysperustelut ovat sinänsä myös hyvin haastavat ymmärtää PL 124 §:n osalta, sillä niissä ei ole erityisemmin tehty selkoa siitä, missä kaikissa viranomaiskoneiston ulkopuolelle siirrettävissä tehtävissä ja mihin säännöksiin nojautuen kyse on julkisesta hallintotehtävästä ja miksi. Kysymystä käsitellään virkavastuusäännöksen kautta, mutta vaikuttaa siltä, että VAK-lain virkavastuusäännös ei kata kaikkia julkisiksi hallintotehtäviksi katsottavia yksityisten hoitamia tehtäviä (ks. jäljempänä osio virkavastuusta).

Oikeusministeriö on valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota siihen, että säätämisyjärjestysperustelut olivat PL 124 §:n osalta puutteelliset. Vaikka tehtävät eivät sinänsä olisi kaikilta osin uusia, on PL 124 §:ää koskeva arviointi ja ehdotetun sääntelyn suhde perustuslakiin kuvattava asianmukaisesti säädettäessä kokonaan uusi laki. Tarkoituksen mukaisuusarviointi on tehty ainoastaan tarkastuslaitosten osalta, vaikka se on oikeudellinen edellytys siinä missä oikeusturvan vaarantumattomuuskin. Esimerkiksi lausunnossaan PeVL

33/2021 vp perustuslakivaliokunta kiinnitti valtioneuvoston vakavaa huomiota tarkoituksenmukaisuusedellytyksen asianmukaiseen käsittelyyn hallituksen esityksen perusteluissa. Ilmeisesti tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen perusteluna on se, että ”Julkiset tehtävät eivät olisi näille toimijoille uusia.” (s. 203).

Perustuslakivaliokunta on useampaan otteeseen todennut myös, ettei mahdollisesti lakiin perustumattomalle, olemassa olevalle hallintokäytännölle tule antaa normatiivista merkitystä arvioitaessa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta (esim. PeVL 5/2021 vp, PeVL 16/2018 vp).

#### *Asiantuntijan apu (134 §)*

Valvontaviranomainen voisi käyttää valvonnassa asiantuntijan apua, jos se on valvonnan toimittamiseksi tarpeellista. Perusteluiden mukaan asiantuntija voisi olla henkilö, jolla on hyvät tiedot vaarallisten aineiden kuljettamisen lainsäädännöstä ja määräyksistä ja/tai kuljetuksiin liittyvistä käytännöistä. Tällaisen edellytyksen tulisi näkyä PL 124 §:stä johtuvista syistä itse säännöksestä. Edellytyksenä julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle on perustuslain 124 §:n mukaan, ettei hallintotehtävän antaminen saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa sen perustelujen mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Pykälää olisi syytä täydentää tällaisella pätevyyttä tai kelpoisuutta koskevalla maininnalla. (ks. esim. PeVL 33/2021 vp).

#### *Subdelegointi (108 §)*

Oikeusministeriö kiinnitti lausuntokierroksella huomiota subdelegointisäännökseen (108 §). Säännös mahdollistaisi tarkastuslaitostehtävien suorittamisen alihankintana. Perustuslakivaliokunta on todennut, että yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen (subdelegointiin) on perustuslakivaliokunnan mielestä suhtauduttava lähtökohtaisesti kielteisesti, joskaan ei ehdottoman torjuvasti. Ehdotonta kieltoa tällaiselle siirtämiselle ei kuitenkaan ole ollut osoitettavissa tilanteissa, joissa on kyse teknisluonteisesta tehtävästä ja joissa alihankintaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuotantaan. (esim. PeVL 26/2017 vp ja PeVL 6/2013 vp). (kuten esitys s. 203)

Subdelegointia koskevasta säännöksestä (108 §) ei käy ilmi, kohdistuisiko alihankintana julkisia hallintotehtäviä hoitaviin vastaava viranomaisvalvonta kuin tarkastuslaitokseen. Myöskään lakiehdotuksessa ei ole ulotettu virkavastuusääntelyä (165 §) alihankintana julkista hallintotehtävää hoitaviin eikä tehty selkoa hallinnon yleislakien soveltumisesta tai soveltumattomuudesta niiden toimintaan. Myöskään perusteluissa ei tehdä asiasta selkoa. Sääntelyn asianmukaisuudesta PL 124 §:n osalta on siten edelleen vaikea varmistua.

Toisaalta 108 §:n 1 momentista voi myös saada sellaisen kuvan, että kyse ei välttämättä olisi julkisista hallintotehtävistä ”Vain VAK-tarkastuslaitos, Säteilyturvakeskuksen hyväksymä tarkastuslaitos ja A-tyyppin ilmoitettu laitos voi antaa teknisiä osia vaatimustenmukaisuuden osoittamiseen, määräaikaiseen ja muuhun tarkastukseen liittyvistä tehtävistä hoidettavaksi alihankintana edellyttäen, että asiasta on sovittu toimeksiantajan kanssa.” Sitä, onko alihankinnan kautta suoritettavassa tehtävässä kyse julkisesta hallintotehtävästä, on kuitenkin mahdotonta arvioida ainoastaan pykälämuotoilun perusteella.

### *Virkavastuu (165 §)*

Virkavastuussäännös koski 99 §:ssä tarkoitettua jatkokoulutustoiminnasta vastaavaa henkilöä ja jatkokoulutusta antavaa henkilöä, 101 §:ssä tarkoitettuja tarkastuslaitostehtäviä suorittavaa, 134 §:ssä tarkoitettua asiantuntijatehtävää hoitavaa sekä 95 §:ssä tarkoitettuja palveluntarjoajan tehtäviä hoitavaa. Säännöskohtaiset perustelut eivät täsmää ehdotetun säännöksen kanssa.

Julkisia hallintotehtäviä annettaisiin viranomaiskoneiston ulkopuolelle ilmeisesti myös 96 §, 99 § ja 115 §:n nojalla. Näiltä osin kelpoisuus- ja virkavastuusääntelyssä nojaututtaisiin ilmeisesti viitattuihin lakeihin, kuten ajoneuvojen katsastustoiminnasta annettua lakia (957/2013). Virkavastuusääntelyn asianmukaisuudesta, kun kyse on julkisen hallintotehtävän siirtämisestä viranomaiskoneiston ulkopuolelle, tulisi varmistua.

### **Asetukset- ja määräksenantovaltuudet**

Ehdotetun 164 §:n 2 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi antaa tarkempia määräyksiä asiakirjan kadonneeksi, varastetuksi tai tuhoutuneeksi ilmoittamisesta ja alkuperäisen asiakirjan mitätöinnistä. Lakiin ei kuitenkaan vaikuta sisältyvän lainkaan sellaisia perussäännöksiä, joista voitaisiin antaa ”tarkempia” määräyksiä. Koska määräksenantovaltuutta ei myöskään ole perusteltu, on sen asianmukaisuudesta PL 80.2 §:n osalta vaikea varmistua.