

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 43/2000 vp**

**Hallituksen esitys laiksi vaarallisten aineiden
kuljetuksesta annetun lain muuttamisesta**

Liikennevaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä marraskuuta 2000 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain muuttamisesta (HE 180/2000 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikennevaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikennevaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Harri Cavén ja yksikön päällikkö, liikenneneuvos Seija Miettinen, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettua lakia. Tarkoitus on panna täytäntöön kuljetettavista painelaitteista annettu neuvoston direktiivi. Lain valtuutussäännökset asetuksen ja muiden oikeussääntöjen antamisesta täydennetään vastaamaan perustuslain vaatimuksia.

Esitys liittyy valtion vuoden 2001 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2001. Eräät säännökset kuljetettavista painelaitteista ovat kuitenkin tarkoitetut tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Esitykseen ei sisälly erillisiä säätämisyjärjestysperusteluja.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettua lakia luonnehditaan esityksessä puitelaksi, jota täydentävät laajat ja osaksi hyvin yksityiskohtaiset ja teknisluonteiset alemmanasteiset säännökset. Tätä osuvasti ilmentäen lakiehdotuksessa on poikkeuksellisen paljon yhtäältä valtioneuvostolle (43) ja toisaalta liikenne- ja viestintäministeriölle (17) osoitettuja asetuksenantovaltuuksia voimaantulosäännökseen sisältyvien valtuutuksien lisäksi. Säännöstämisvaltaa uskotaan esityksessä jossain määrin myös merenkulkulaitokselle ja Ilmailulaitokselle.

Lailla säätämisen vaatimus

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyin valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Osa ehdotetuista asetuksenantovaltuuksista koskee sellaista laintasoista sääntelyä täsmäntävää teknisluonteista säännöstämisvaltaa, joka ei muodostu ongelmaksi perustuslain kannalta. Lailla säätämisen vaatimuksen kannalta valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoisia valtuutussäännöksiä sisältyy lakiehdotuksen 10 a §:n 2 momenttiin, 13 §:n 2 momenttiin ja 20 §:n 2 momenttiin.

Ehdotetun 10 a §:n 2 momentin mukaan vaarallisten aineiden kuljettamista matkatavarana rajoitetaan siten kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään. Lakiin ei sisälly mitään säännöksiä siitä, millaisin edellytyksen ja tavoin kuljettamista voidaan rajoittaa. Oikeus kuljettaa matkatavaroita on perustuslain 80 §:n 1 momentin näkökulmasta yksilön oikeus. Siksi sen rajoitusedellytyksistä tulee säätää täsmällisemmin lailla, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lakiehdotuksen 13 §:n 2 momentin perusteella valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää vaarallisten kuljetusten rajoittamisesta tietyllä alueella. Tässäkään ehdotuksessa ei lainkaan täsmennetä, millä edellytyksillä rajoittaminen on mahdollista ja millaisella alueella se tulee kysymykseen. Lakiehdotuksen käsittelemisen edellytyksenä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä on, että laissa asetetaan vähimmäiskriteerit rajoittamiselle.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan 20 §:n 2 momentin perusteella säätää myös tarkastuslaitoksen oikaisumenettelystä. Oikaisumenettely on sellainen oikeusturvakeino, joka on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisena hyvän hallinnon takeena. Siksi oikaisumenettelyn perusteiden säätäminen laissa on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Näiden lisäksi lakiehdotuksessa on valtuutussäännöksiä, joiden johdosta on tähdennettävä sitä, että perustuslain 80 §:n 1 momentti jo suoraan rajoittaa annettavien asetusten sallittua sisältöä ja vastaavasti myös valtuutussäännösten tulkintaa (PeVL 34/2000 vp, s. 4/1). Tämän näkökohdan perusteella on selvintä, että 10 b §:n 4 momentissa turvallisuusneuvonantajan nimeämisvelvollisuus osoitetaan laissa, 13 c §:n 4 momentin valtuus sidotaan turvallisuusvaatimukseen ja 13 f §:n 2 momentissa tasapuolisuusvelvoite ilmaistaan laissa.

Asetuksenantovaltuuksien täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Lakiehdotuksen useissa säännöksissä valtioneuvoston ja ministeriön asetuksenantovalta on tavallaan rinnastettu. Joissakin säännöksissä (3 §:n 3 momentti, 8 §:n 2 momentti, 13 b §:n 3 momentti ja 13 f §:n 1 momentti) ei lainkaan osoiteta, miten toimivalta jakautuu valtioneuvoston yleisistunnon ja liikenne- ja viestintäministeriön välillä. Toimivaltakysymys jäisi siten riippumaan siitä yleisestä lähtökohdasta, että ministeriölle voidaan asetuksenantovaltaa us-

koa lähinnä teknisluonteisissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisehköissä asioissa (HE 1/1998 vp, s. 132/II). Lakiehdotuksessa on lisäksi valtuutussäännöksiä (8 §:n 3 momentti, 10 b §:n 3 momentti, 12 § ja 13 a §), joiden sanamuoto viittaa siihen, että valtioneuvoston asetuksella annetaan tietyistä asioista tarkempia säännöksiä ja niitä voidaan edelleen tarkentaa ministeriön asetuksella. Näiden säännösten ongelmana on, että niiden mukaan ministeriön asetuksenantovallan edellytykseksi muodostuu valtioneuvoston asetuksen olemassaolo.

Asetuksenantovaltuuksien tämän tapainen rinnastaminen ei ole asianmukaista (vrt. PeVL 9/2000 vp). Valiokunnan mielestä sääntelyä on näiltä osin syytä selventää.

Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan ministeriöllä tarkoitetaan liikenne- ja viestintäministeriötä, jollei valtioneuvoston asetuksella toisin säädetä. Tämä mahdollistaa asetuksenantovallan siirtämisen toiselle ministeriölle lakia muuttamatta. Perustuslakivaliokunnan tulkintalinjan mukaan ei ole asianmukaista, että asetuksella poikettaisiin ministeriöiden toimialajaosta lailla annetuista nimenomaisista säännöksistä (PeVL 25/2000 vp, s. 4 ja PeVL 23/2000 vp, s. 7/II). Ehdotettu mahdollisuus tulee poistaa lakiehdotuksesta.

Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin mukaan siinä mainitut viranomaiset valvovat säännösten ja määräysten noudattamista "siten kuin säädetään tässä laissa ja tarkemmin valtioneuvoston asetuksella". Toimivallanjako jäisi paljolti asetuksen varaan. Tarkoituksena kuitenkin on, että kukin viranomainen valvoo niitä kuljetuksia, joihin liittyviä tehtäviä se muutoinkin hoitaa. Lisäksi on tarkoitus, että tällaiselle viranomaiselle voidaan asetuksella säätää muitakin kuin laissa nimenomaisesti säädettyjä tehtäviä, jos ne ovat merkitykseltään vähäisiä ja liittyvät sen toimialaan ja asiantuntemukseen. Muiden viranomaisten osalta voitaisiin säätää niiden asiantuntemukseen liittyvistä, kuljetusten turvallisuuden varmistamiseen tähtäävistä tehtävistä. Näin ymmärrettynä valiokunta ei pidä ehdotusta

ongelmallisena, joskin säännöksen sanonnan täsmäntäminen on toivottavaa.

Lakiehdotuksen 24 §:ään sisältyy yleinen valtuutussäännös, joka perustelujen mukaan on päällekkäinen voimassa olevien tai ehdotettujen erityisten valtuussäännösten kanssa. Valiokunnan mielestä ehdotusta tulee tarkentaa vähentäen sen päällekkäisyyttä muiden säännösten kanssa.

Viranomaisten norminantovalta

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan muu viranomainen 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 olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Asetuksenantovaltuuksiin verrattuna tällaisiin valtuuksiin kohdistuu yleistä tarkkarajaisuutta koskeva pidemmälle menevä vaatimus, jonka mukaan valtuuden kattamat asiat on määriteltävä tarkasti laissa (PeVL 34/2000 vp). Muiden viranomaisten norminantovalta on perustuslain näkökulmasta poikkeuksellista (PeVM 10/1998 vp, s. 23/II). Perustuslakiuudistuksen yhteydessä mainittiin esimerkkinä viranomaisen norminantovaltan perusteista tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä (HE 1/1998 vp, s. 133/II).

Lakiehdotuksen useissa kohdissa norminantovaltaa ehdotetaan annettavaksi merenkululaitokselle ja Ilmailulaitokselle (8 §:n 2 ja 3 mom., 9 §:n 3 mom., 10 a §:n 3 mom., 13 a § ja 24 §:n 2 mom.). Esityksen mukaan niiden antamat määräykset perustuisivat lähes kokonaan kansainvälisiin sopimuksiin ja suosituksiin. Harkintavalta määräysten sisällöstä olisi vähäistä, ja ne olisivat suureksi osaksi teknisluonteisia. Näiden laitosten norminanto kohdistuisi lisäksi suppeisiin erityisryhmiin. Viranomaisen norminantovaltan yleiset edellytykset perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta ovat valiokunnan mielestä näin ollen käsillä. Keskeiseksi seikaksi siten muodostuu, täytyykö norminantovaltuuksien korostetun täsmällisyyden vaatimus.

Merenkululaitoksen ja Ilmailulaitoksen norminantovaltuudet eivät sinänsä poikkea kirjoitustavaltaan esityksen mukaisista asetuksenantovaltuuksista. On kuitenkin otettava huomioon, että tämä norminantovalta on alisteista ylemmänasteiselle asetuksenantovallalle, joka rajaa näiden viranomaisten valtuuksia antaa tarkempia määräyksiä kysymyksessä olevista asioista. Näin ymmärrettynä valiokunta ei pidä norminantovaltuuksia 9 §:n 3 momenttia lukuun ottamatta ongelmallisina perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta.

Lakiehdotuksen 9 §:n 3 momentin mukaan lentotoiminnan harjoittajalta voidaan edellyttää lupaa vaarallisten aineiden ilmakuljetukseen siten kuin Ilmailulaitoksen päätöksellä määrätään. Ilmakuljetusten luvanvaraistamisen perusteissa on kysymys yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista siinä merkityksessä kuin perustuslain 80 §:n 1 momentissa tarkoitetaan, ja niistä on siksi säädettävä lailla. Ehdotettu 9 §:n 3 momentti on tästä syystä vastoin perustuslakia. Edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä on, että esimerkiksi tarkoitettujen luvan myöntämisen edellytykset säädetään laissa.

Hallintotehtävän antaminen tarkastuslaitokselle

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa lailla muulle kuin viranomaiselle, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Lakiehdotuksen 13 c §:n 1 ja 2 momentissa mainitut tarkastustehtävät ovat perustellusti julkisia hallintotehtäviä kyseisen perustuslainkohdan tarkoittamassa merkityksessä. Niiden osoittaminen tarkastuslaitokselle ei tehtävien sisältö huomioon ottaen ole ongelmallista. Tarkastuslaitoksen tehtäviin ei myöskään kuulu esimerkiksi pakkokeinojen käyttämistä tai vastaavanlaisia merkittävänä julkisen vallan käyttönä pidettäviä toimivaltuuksia.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että annettaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle on oikeusturvan ja hyvän

hallinnon vaatimusten noudattaminen turvattava säännösperusteisesti (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II). Tätä seikkaa koskee lakiehdotuksen 13 f §:n 1 momentti, josta kuitenkin puuttuu viittaus lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Saman pykälän 3 momentin osalta on vielä syytä selvittää, tulisiko siinä selvyuden vuoksi viitata myös 13 c §:n 2 momenttiin.

Lain voimaantulosäännökset

Lakiehdotuksen voimaantulosäännös on varsin laaja, mikä lähinnä johtuu pyrkimyksestä ottaa Euroopan yhteisössä tehtävät päätökset huomioon.

Voimaantulosäännöksen 1 momentin mukaan siinä mainittujen säännösten voimaantulon ajankohdasta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Esityksen perusteluissa on hyvin selvitetty tämän menettelytavan syyt, ja ehdotus on valiokunnan käsityksen mukaan asianmukainen perustuslain 79 §:n 3 momentin näkökulmasta. Perusteluissa viitataan siihen, että voimaantulosta joudutaan todennäköisesti säätämään useaan kertaan EY:n toimielinten päätöksistä riippuen. Voimaantulosääntelyn vaiheittaisuus kävisi sanamuodosta selvemmin ilmi, jos siinä todetaan, että kyseisten pykäliden voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella sen mukaan kuin Euroopan yhteisön toimielinten päätökset edellyttävät.

Voimaantulosäännöksen 4 momentti koskee sitä, kuinka kauan tiettyjä painelaitteita saa saattaa Suomessa markkinoille ja ottaa täällä käyttöön. EY:ssä tehtävät päätökset vaikuttavat tämänkin momentin soveltamiseen. Momentissa mainittua määräaika on tarkoitus siirtää valtioneuvoston asetuksella eteenpäin sen mukaan kuin kutakin painelaitetta koskevat säännökset tulevat EY:n päätösten mukaan sovellettaviksi. Momentti tulee voimaan muunkin lain voimaan tullessa, ja siksi sen osalta ei ole kysymys perustuslain 79 §:n 3 momentin vaan 80 §:n soveltamisesta. Valtioneuvostolle ehdotettu valtuus liittyy yhteiskunnallisesti hyväksyttävään tarpeeseen. Tarkkarajaisuuden kannalta on kuitenkin asianmukaista täydentää säännöstä viittauksella Euroopan yhteisössä tehtäviin päätöksiin.

Voimaantulosäännöksen 6 momentin loppuosa on ristiriitainen lakiehdotuksen muun sisällön kannalta, koska tarkastuslaitosten tunnustaminen edellyttää merkittävässä määrin asetuksetasosta sääntelyä, joka perustuu tähän lakiin ja joka ei siksi voi tulla voimaan ennen lain voimaantuloa.

Säättämisjärjestysperustelut

Esityksestä puuttuvat erilliset säättämisjärjestysperustelut. Kuitenkin esityksen pääasiallisessa sisällössä kerrotaan tavoitteena olevan, että lain valtuussäännökset asetuksen ja muiden oikeussääntöjen antamisesta täydennetään vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Yksin tästä syystä esityksessä olisi ollut välttämätöntä perustella lakiehdotusta säättämisjärjestyksen kannalta.

Säättämisjärjestysperustelujen sisällyttämisestä hallituksen esityksiin käsitellään valtioneuvoston antamissa hallituksen esityksen laatimisohjeissa (1992). Niiden noudattamista seuraa oikeusministeriön lainvalmisteluosasto. Oikeusministeriö on uuden perustuslain johdosta antanut suosituksen "*Lainlaatijan perustuslakiopas*

2000", jossa käsitellään laajasti muun muassa perustuslain 80 §:ää. Oppaassa todetaan, että hallituksen esityksen säättämisjärjestys-jakso laaditaan uuden perustuslain pohjalta.

Valiokunnan käsityksen mukaan valtioneuvoston piirissä näyttää olevan aihetta arvioida, miten käytännössä varmistetaan, että hallituksen esityksissä on — silloin kun siihen on asiallinen syy — asianmukaiset säättämisjärjestysperustelut. Tässä suhteessa puutteellisia esityksiä ei valiokunnan mielestä pidä antaa eduskunnalle.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säättämisjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 9 §:n 3 momentista, 10 a §:n 2 momentista, 13 §:n 2 momentista ja 20 §:n 2 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 28 päivänä marraskuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Heli Paasio /sd
vpj.	Riitta Prusti /sd	Osmo Puhakka /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Pekka Ravi /kok
	Klaus Hellberg /sd	Markku Rossi /kesk
	Esko Helle /vas	Petri Salo /kok
	Gunnar Jansson /r	Arto Seppälä /sd
	Jouko Jääskeläinen /skl	Ilkka Taipale /sd
	Johannes Leppänen /kesk	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.