



Oikeusministeriö

Päiväys/ Datum 15.1.2018

Marietta Keravuori-Rusanen

Dnro/Dnr TRAFI/407876/04.04.05.03/2017

Viite/ Referens OM038:00/2017

Liikenteen turvallisuusviraston lausunto

Oikeusministeriö on pyytänyt Liikenteen turvallisuusvirastolta lausuntoa oikeusministeriön työryhmän muistiolounnoksesta ”Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen”

Liikenteen turvallisuusvirasto kiittää oikeusministeriötä mahdollisuudesta lausua asiassa.

Liikenteen turvallisuusvirasto (myöh. Trafafi) jäsentää lausunnon muistiossa esitettyjen kysymysten mukaisesti.

Mahdollistaako toimialanne lainsäädäntö rangaistusluontoisten hallinnollisten seuraamusten määräämisen? Millaisista seuraamuksista on kyse?

Liikenteen verotukseen liittyvät Trafafin määräämät rangaistuksenluontoiset hallinnolliset seuraamukset ja niiden lainsäädäntöpohja:

1. Ajoneuvoveron lisävero:

Ajoneuvoverolain (1281/2003) 47 a §:n mukaan, Jos liikenteessä käytetään rekisteröimätöntä tai liikennekäytöstä poistettua ajoneuvoa eikä kyseessä ole 4 a §:n 2 momentissa tarkoitettu ajoneuvon käyttö liikenteeseen, 47 §:n perusteella maksuunpantavan ajoneuvoveron lisäksi ajoneuvosta kannetaan lisävero. Lisäveron määrä ajoneuvosta on 10 ja 11 §:n nojalla 12 kuukauden mittaiselta ajanjaksolta laskettava ajoneuvovero viisinkertaisena, kuitenkin vähintään 1 000 euroa.

2. Ajoneuvoveron korotus:

Ajoneuvoverolain 45 §:n mukaan, jos verovelvollinen on laiminlyönyt omistusoikeuden siirtymistä koskevan rekisteri-ilmoituksen eikä rekisteriin ole merkitty uutta omistajaa, veroa korotetaan seuraavasti:

1) jos verovelvollinen ei ensimmäisen verokauden maksuunpanon yhteydessä annetun kehotuksen jälkeen täytä ilmoitusvelvollisuuttaan, maksuunpannaan seuraavan verokauden vero enintään 50 prosentilla korotettuna;

2) jos verovelvollinen ei toisen verokauden maksuunpanon yhteydessä annetun kehotuksen jälkeen täytä edelleenkaan ilmoitusvelvollisuuttaan, maksuunpannaan seuraavilta verokausilta vero enintään 100 prosentilla korotettuna.

Jos verovelvollinen on ilman pätevää syytä antanut asiakirjan tai muun tiedon puutteellisena, erehdyttävänä tai vääränä ja menettely on ollut omiaan aiheuttamaan sen, että verovelvolliselle olisi voinut jäädä veroa maksuunpanematta tai veroa olisi palautettu liikaa, maksuunpannaan veronkorotusta vähintään 100 euroa mutta enintään 2 000 euroa.

Jälkiverotuksena maksuunpantavaa veroa voidaan korottaa enintään kolminkertaiseksi, jos verovelvollisen menettelyä veron välttämiseksi voidaan pitää törkeänä.

Korotuksen suuruutta määrättäessä otetaan huomioon menettelyn moitittavuus, toistuvuus ja muut näihin rinnastettavat seikat.

3. Autoveron korotus:

Autoverolain (1482/1994) 59 §:n mukaan autoveroa voidaan korottaa:

1) jos verovelvollinen on antanut veroilmoituksen tai muun tiedon tai asiakirjan vaillinaisena tai virheellisenä, taikka jos verovelvollinen on jättänyt tiedonantovelvollisuutensa kokonaan tai osaksi täyttämättä, enintään 30 prosentilla; sekä

2) jos verovelvollinen on tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta antanut vaillinaisen, erehdyttävän tai väärän veroilmoituksen tai muun tiedon taikka jättänyt antamatta tietoja verotusta varten tai muutoin jättänyt tiedonantovelvollisuutensa täyttämättä, ja mainitunlainen menettely on ollut omiaan aiheuttamaan sen, että verovelvolliselle olisi voinut jäädä veroa määräämättä, enintään 50 prosentilla.

Jos 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä on pidettävä törkeänä ottaen huomioon sillä saavutettavissa olleen hyödyn määrän ja muut asiaan vaikuttavat olosuhteet, on veroa korotettava vähintään 50 prosentilla ja enintään kolminkertaiseksi.

Veronkorotus voidaan määrätä myös erikseen kolmen vuoden kuluessa siitä kun ajoneuvo on verotettu tai ilmoitusvelvollisuus on laiminlyöty.

4. Autoverolain virhemaksu:

Autoverolain 59 a §:n mukaan jos 59 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettu menettely koskee autoverotusta, jossa veroa ei määrätä maksettavaksi tai jossa veron määrä on vähäinen eikä veronkorotusta ole määrätty taikka jos tässä laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa tai näihin säännöksiin perustuvassa veroviranomaisen päätöksessä tai määräyksessä tarkoitettu ilmoittamisvelvollisuus tai muu velvollisuus on laiminlyöty, voidaan määrätä virhemaksua vähintään 100 euroa ja enintään 2 000 euroa. Virhemaksun suuruutta määrättäessä otetaan huomioon menettelyn moitittavuus, toistuvuus ja muut näihin rinnastettavat seikat.

Virhemaksu voidaan määrätä myös erikseen kolmen vuoden kuluessa siitä, kun ajoneuvo on verotettu tai 1 momentissa tarkoitettu velvollisuus on laiminlyöty.

Virhemaksua koskevan päätöksen perustelemiseen sekä virhemaksun kanton, huojentamiseen ja muutoksenhakuun sovelletaan, mitä autoverosta säädetään.

5. Ajoneuvoverolain mukainen käyttökielto:

Ajoneuvoverolain 58 §:n mukaan, Ellei veroa tai sen erääntynyttä osaa ole suoritettu määräajassa, ajoneuvoa ei saa käyttää liikenteessä (käyttökielto). Ajoneuvoa ei saa käyttää liikenteessä siinäkään tapauksessa, että ajoneuvon omistus tai hallinta on siirretty muulle kuin verovelvolliselle. Valvova viranomainen voi ottaa käyttökiellossa

olevan ajoneuvon rekisterikilvet ja rekisteröintitodistuksen haltuunsa. Poliisi-, tullitai rajavartiolaitoksen kirjallisella luvalla ajoneuvon saa kuitenkin kuljettaa luvassa määrättyyn paikkaan säilytettäväksi. Ajoneuvon käyttö voidaan estää myös, jos ajoneuvosta on maksuunpantava 47 a §:ssä tarkoitettua lisäveroa.

6. Autoverolain mukainen käyttökielto:

Autoverolain 63 § 2 mom. mukaan, jos veroa ei ole suoritettu eräpäivänä, ajoneuvoa ei saa käyttää liikenteessä (käyttökielto). Ajoneuvoa ei saa käyttää liikenteessä siinäkään tapauksessa, että ajoneuvon omistus tai hallinta on siirretty muulle kuin verovelvolliselle tai verosta vastuussa olevalle. Veroviranomainen voi pyytää Tullilta ja poliisilta virka-apua ajoneuvon käytön estämiseksi. Käyttö sallitaan, kun verovelvollinen tai muu kuin verovelvollinen on suorittanut veron. Käyttö on kielletty, vaikka veroa ei säädettyjen määräaikojen kulumisen takia enää voitaisi periä.

7. Polttoainemaksun korotus:

Polttoainemaksulain (1280/2003) 10 §:n mukaan, Jos 5 §:n 3 momentissa tarkoitettua ilmoitusta viranomaiselle ei ole tehty, polttoainemaksua korotetaan enintään 30 prosentilla.

Polttoainemaksua voidaan lisäksi korottaa:

- 1) enintään 50 prosentilla, jos polttoainemaksun aiheuttavan polttoaineen käyttö toistuu; tai*
- 2) enintään kaksinkertaiseksi, jos polttoainemaksun aiheuttavan polttoaineen käyttö on erityisen törkeää.*

8. Koekilpien peruminen väärinkäytön takia:

Ajoneuvolain 66 f §:n 1 mom. mukaan, Liikenteen turvallisuusvirasto voi antaa ajoneuvoja valmistavalle, myyvälle, varustavalle tai korjaavalle taikka kuljetustoimintaa harjoittavalle tai ajoneuvoihin kohdistuvaa tutkimustoimintaa harjoittavalle liikkeelle, laitokselle tai muulle yhteisölle enintään vuoden voimassa olevan koenumerotodistuksen. Todistus oikeuttaa Suomessa ensirekisteröimättömän tai liikennekäytöstä poistetun ajoneuvon rajoitettuun tilapäiseen käyttöön koenumerokilvin liikenteessä ja muualla. Liikenteen turvallisuusvirasto voi peruuttaa koenumerotodistuksen, jos ajoneuvoa on käytetty koenumerokilvillä tämän lain tai tieliikennelain taikka niiden nojalla annettujen säännösten, ajoneuvon verotusta koskevien säännösten taikka koenumerotodistuksessa asetettujen ehtojen vastaisesti. Liikenteen turvallisuusvirasto voi peruuttaa koenumerotodistuksen haltijan kaikki koenumerotodistukset, jos mainittujen säännösten tai ehtojen vastainen toiminta on ollut toistuvaa tai muutoin erityisen vakavaa.

Onko toimialallanne käytössä hallinnollisia seuraamuksia, joiden rangaistusluonteisuus on mielestänne epäselvä? Millaisista seuraamuksista on kyse ja miksi?

Polttoainemaksulaki (1280/2003) on luonteeltaan epäselvä, vaikka lain esitöissä se todetaankin sanktioluonteiseksi seuraamukseksi ja lain tavoitteeksi todetaan, että polttoainemaksulailla pyritään estämään lievemmin verotettujen polttoaineiden käyttö, eikä tarjota niitä tavanomaisten verollisten polttoaineiden vaihtoehtona.

Polttoainemaksun määräämistä kokonaisuutena voidaan pitää rangaistuksenluonteisena, kun arvioidaan että soveltuuko tapahtuneeseen kaksoisrangaistavuuden kielto. Asiaan on otettu kantaa EIT:n päätöksessä 15396/12 VP-KULJETUS OY and Others against Finland.

Polttoainemaksua ei kuitenkaan voi täydellä varmuudella pitää hallinnollisena sanktiona, jos asiaan ei liity kaksoisrangaistavuuden kieltoon liittyvää harkintaa.

Polttoainemaksulain 3 § 3 momentissa kielletään käyttämästä dieselöljyä lievemmin verotettua polttoainetta, mutta lain 5 §:ssä määrätään velvollisuus ilmoittaa lievemmin verotetun polttoaineen käytöstä ja polttoainemaksun maksamisesta. Käytännössä polttoainemaksulaki antaa siis mahdollisuuden syyllistyä kiellettyyn toimintaan, jos ilmoittaa asiasta etukäteen ja maksaa asiasta määrätyn sanktion.

Viritettyjen mopojen ja kevyiden nelipyörien autoverottamista voidaan myös pitää luonteeltaan epäselvänä.

Trafi maksuunpanee viritetylle mopolle tai kevyelle nelipyörälle autoveron autoverolain 47 §:n mukaan, koska ajoneuvo ei enää täytä autoverovapaan ajoneuvon ominaisuuksia autoverolain 46 §:n mukaisesti. Ajoneuvon rakennetta on muutettu nostamalla ajoneuvon nopeutta siten, että sitä ei voi enää pitää mopona tai kevyenä nelipyöränä (mopopautona).

Jos ajoneuvo olisi muutostarkastettavissa autoveron alaiseksi moottoripyöräksi tai henkilöautoksi niin kyseessä olisi myönnetyn edun takaisin periminen, eikä seuraamuksella olisi sanktionomaisia piirteitä. Näin ei kuitenkaan ole vaan käytännössä autovero toimii sanktiona viritykselle, koska verotettua ajoneuvoa ei hyväksytä moottoripyöräksi, henkilöautoksi tai nelipyöräksi. Prosessin lopputuloksena on autoverotettu mopo tai mopopauto.

Ilmailulaissa (864/2014), rautatielaissa (304/2011), rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä annetussa laissa ((1664/2009), laivaväestä ja aluksen turvallisuusjohtamisesta annetussa laissa (1687/2009, jäljempänä *laivaväkilaki*) hallinnollisiksi seuraamuksiksi säädettyjen huomautuksen, varoituksen ja luvan peruuttamisen rangaistusluontoisuutta voitaisiin pitää ainakin jossain määrin epäselvänä. Yhtäältä näitä seuraamuksia voidaan pitää turvaamistoimen luontoisina, jos katsotaan, että niiden ensisijaisena tavoitteena on varmistaa, että toimija ei omilla toimillaan vaaranna muiden liikennejärjestelmässä toimivien turvallisuutta. Toisaalta, erityisesti määräaikaista luvan peruuttamista voitaisiin pitää (myös) rangaistusluonteisina ainakin niissä tilanteissa, joissa määräaikaisten peruutuksen pituus on suhteutettava rikkomuksen vakavuuteen. Näissä laeissa esitettyjen periaatteiden mukaisesti on laadittu laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annettuun hallituksen esitykseen sisältyvät säännökset huomautuksesta, varoituksesta ja luvan peruuttamisesta.

Ilmailulain 142 ja 143 §:ssä säädetään ilmailulaissa tarkoitettun henkilöluvan haltijalle annettavasta huomautuksesta ja varoituksesta sekä luvan peruuttamisesta. Vastaavasti 147 ja 148 §:ssä säädetään organisaatiolle annettavasta huomautuksesta ja varoituksesta tai sille myönnetyn luvan peruuttamisesta, muuttamisesta tai rajoittamisesta.

Ilmailulain 142 §:n mukaan: " ...henkilölle voidaan antaa huomautus, jos tämä toimii huolimattomuudesta vastoin säännöksiin tai määräyksiin perustuvaa velvollisuuttaan lentoturvallisuuteen tai siviili-ilmailun turvaamiseen vaikuttavassa tehtävässä. Huomautus voidaan antaa suullisesti tai kirjallisesti." Ja edelleen: "... henkilölle voidaan antaa kirjallinen varoitus, jos tämä:

- 1) toimii tahallaan vastoin säännöksiin tai määräyksiin perustuvaa velvollisuuttaan lentoturvallisuuteen vaikuttavassa tehtävässä;
- 2) rikkomalla ilmailua koskevia säännöksiä tai määräyksiä osoittaa puuttuvaa halua tai kykyä niiden noudattamiseen; tai
- 3) toimii vastoin siviili-ilmailun turvaamisesta annettuja säännöksiä tai määräyksiä.

Ilmailulain 147 §:n mukaan organisaatiolle voitaisiin vastaavasti antaa huomautus tai varoitus seuraavilla edellytyksillä: "Jos organisaatiolle myönnetyn luvan haltija jättää

noudattamatta tässä laissa tarkoitettun hyväksynnän ehtoja tai muita määräyksiä, jotka koskevat luvassa tarkoitettua toimintaa, luvan haltijalle voidaan antaa huomautus tai varoitus. Varoitus annetaan, jos huomautusta ei asiasta ilmenevät seikat kokonaisuudessaan huomioiden voida pitää riittävänä. Varoitus annetaan kirjallisesti.”

Ilmailulain 143 ja 148 §:ssä tarkoitetuista luvan peruuttamisen edellytyksistä osaa voitisiin pitää rangaistusluontoisina. Rangaistusluontoisena ei voitaisi pitää luvan peruuttamista tilanteessa, jossa luvan myöntämisedellytykset eivät enää täyty. Rangaistusluontoisena ei voitaisi myöskään pitää luvan peruuttamista tilanteissa, joissa perusteena on se, että on perusteltua syytä epäillä, ettei luvan haltija kykene harjoittamaan toimintaansa turvallisesti. Rangaistusluontoisena voitaisiin kuitenkin pitää henkilöluvan peruuttamista ilmailulain 143 §:n 1 momentin mukaisesti silloin, kun perusteena peruuttamiselle on, että luvan haltija huomautuksesta tai varoituksesta huolimatta jatkaa ilmailua koskevien säännösten tai määräysten rikkomista; rikkomalla olennaisella tavalla tai toistuvasti ilmailua koskevia säännöksiä tai määräyksiä osoittaa puuttuvaa halua tai kykyä niiden noudattamiseen; tai on muulla toiminnallaan osoittanut sellaista yleistä piittaamattomuutta säännöksistä tai määräyksistä, että se antaa aiheen epäillä luvan haltijan kykyä tai halua noudattaa turvallisuuden kannalta olennaisia säännöksiä ja määräyksiä (ilmailulain 143 §:n 1 momentin 3 – 5 kohta). Rangaistusluontoisuutta vahvistaa saman pykälän 2 momentti, jossa todetaan, että 3–5 kohdassa tarkoitettu luvan peruutus määrätään olemaan voimassa rikkomuksen vakavuuteen suhteutetun määrääjän tai toistaiseksi.

Ilmailulain 148 §:n 1 momentin 3 – 5 kohdassa tarkoitettua organisaatiolle myönnetyn luvan peruttamista voitaisiin pitää rangaistusluontoisena. Näissä kohdissa luvan peruuttamisen perusteeksi säädetään, että luvan haltija jättää olennaisesti noudattamatta luvan ehtoja tai muita määräyksiä, jotka koskevat luvassa tarkoitettua toimintaa; luvan haltija jatkaa huomautuksesta tai varoituksesta huolimatta luvan ehtojen vastaista toimintaa tai jatkaa muiden toimintaa koskevien määräysten rikkomista; tai luvan haltija ei noudata liikennöintiluvan perusteena olevaa lentoliikennesopimusta tai muuta kansainvälistä velvoitetta.

Rautatielain 15 §:ssä säädetään rautatieyrityksen toimiluvan peruuttamisesta. Pykälän 3 momentissa tarkoitettua peruuttamista voitaisiin pitää ilmailulain 148 §:n 1 momentin 3 – 5 kohtien tavoin rangaistusluontoisena. Pykälän 3 momentin mukaan liikenne- ja viestintäministeriö ”voi peruuttaa toimiluvan kokonaan tai määrääjäksi, jos luvan haltija on ministeriön huomautuksesta huolimatta rikkonut vakavasti ja toistuvasti toimiluvassa asetettuja ehtoja tai rautatieliikennettä koskevia säännöksiä tai määräyksiä. Jos rikkomukset ovat vähäisiä, ministeriö voi antaa luvan haltijalle varoituksen.”

Rautatieliikenteessä on myös huomioitava rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä annetun lain 10 §:n säännös lupakirjan peruuttamisesta. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan lupakirja voidaan peruuttaa, jos sen myöntämisen edellytykset eivät täyty, mutta 2 momentin mukaan Liikenteen turvallisuusviraston on peruutettava myöntämänsä lupakirja, jos liikkuvan kaluston kuljettaja toistuvasti rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä taikka muutoin vakavasti vaarantaa toiminnallaan rautatieturvallisuutta ja lupakirjan haltija ei ole kehotuksesta huolimatta korjannut menettelyään. Saman lain 18 §:ssä on vastaava säännös kelpoisuuskirjan peruuttamisesta.

Laivaväkilain 20 §:ssä säädetään laivaväen pätevyyskirjan, lisäpätevyystodistuksen tai kelpoisuustodistuksen peruuttamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan Liikenteen turvallisuusviraston on peruutettava antamansa pätevyyskirja, lisäpätevyystodistus tai kelpoisuustodistus määrääjäksi tai kokonaan henkilöltä, joka:

1) on rikkonut olennaisesti tai toistuvasti merenkulkua koskevia säännöksiä tai määräyksiä;

2) on muulla toiminnallaan osoittanut yleistä piittaamattomuutta säännöksistä tai määräyksistä;

3) ei enää täytä pätevyyskirjan, lisäpätevyystodistuksen tai kelpoisuustodistuksen antamisen edellytyksiä.

Edelleen pykälän 2 momentin mukaan *Liikenteen turvallisuusvirasto voi peruuttaa antamansa pätevyyskirjan, lisäpätevyystodistuksen tai kelpoisuustodistuksen määräajaksi tai kokonaan henkilöltä, joka muulla kuin 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla rikkoo merenkulkua koskevia säännöksiä tai määräyksiä tai muulla tavalla vaarantaa toiminnallaan alusliikenteen turvallisuutta.*

Pykälän 4 momentin mukaan *1 momentin 1 ja 2 kohdassa ja 2 momentissa tarkoitettu pätevyyskirjan, lisäpätevyystodistuksen tai kelpoisuustodistuksen peruuttaminen määrätään olemaan voimassa rikkomuksen vakavuuteen suhteutetun määräajan, kuitenkin enintään 12 kuukautta, tai kokonaan. Se, että määräaikaisen peruutuksen pituus on suhteutettava rikkomuksen vakavuuteen viittaa siihen, että peruutusta voisi pitää rangaistusluonteisena.*

Koska edellä mainittujen hallinnollisten seuraamusten rangaistusluonteisuus on epäselvä, näitä ei käsitellä rangaistuksenluonteisina seuraamuksina lausuntopyynnön muiden kysymysten osalta.

Sovellataanko hallinnonalallanne rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia muiden hallinnollisten seuraamusten ohella? Onko hallinnonalallanne toisin sanoen mahdollista soveltaa erityyppisiä seuraamuksia rinnakkain samoissa hallintoasioissa (erillisissä ja/tai peräkkäisissä prosesseissa)? Onko erilaisten seuraamusten keskinäinen suhde mielestänne selkeä?

Trafi voi perua koenumerokilvet väärinkäytöstä johtuen ja jos kyseessä on ollut rekisteröimätön tai liikennekäytöstä poistettu ajoneuvoverotettava ajoneuvo, Trafi maksuunpanee ajoneuvoveron lisäveron.

Maksuunpannun ajoneuvoveron lisäveron lisäksi on myös mahdollista, että Liikennevakuutuskeskus maksuunpanee liikennevakuutuksen hyvikemaksuja ajoneuvon vakuuttamattomalta ajalta.

Suhde useamman sanktion osalta on pääosin selkeä. Trafi käsittelee koekilpien väärinkäytön ja ajoneuvoveron lisäveron samalla kertaa ja molemmista asioista annetaan päätös samanaikaisesti.

Onko toimialallanne käytössä olevia rangaistuksenluonteisia hallinnollisia seuraamuksia käyttöönottaessa pohdittu rikosoikeudellisia seuraamuksia hallinnollisen sanktion vaihtoehtona? Onko rikosoikeudelliset seuraamukset ja hallinnolliset sanktiot toisin sanoen mielletty vaihtoehtoisiksi seuraamuksiksi.

Kaksoisrangaistavuuden kiellon vuoksi viritettyjen mopojen verokohtelussa on jätetty antamatta hallinnollinen seuraamus autoverolain virhemaksun muodossa, jos asiassa olisi voinut antaa rikosoikeudellisen seuraamuksen. Käytännössä rikosoikeudelliselle seuraamukselle on annettu asiassa etusija, koska Trafi saa tiedot viritetyistä mopoista pääasiassa Poliisin liikennevalvonnan kautta.

Teoriassa Poliisi voisi päättää luopua sakottamisesta ja näin ollen päättää, että asiassa annetaan virhemaksu sakon sijaan, mutta Trafi jättää virhemaksun maksuunpanematta, vaikka poliisi ei olisikaan sakottanut samasta asiasta.

Rikosoikeudellista tai hallinnollista sanktiota ei siis ole sovellettu samanaikaisesti tai vaihtoehtoina toisilleen. Tällä on pyritty luomaan ennustettavuutta ja pyritty tasapuoliseen kohteluun. Hallinnollisen sanktion maksuunpano tai maksamatta jättäminen ei näin ollen ole ollut sidottuna Poliisin toimintaan.

Onko toimialallanne käytössä olevilla rangaistusluonteisilla hallinnollisilla seuraamuksilla dekriminialisointitausta? Jos näin on, miksi hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoon on päädytty rikosoikeudellisten rangaistusten sijaan?

Verotukseen liittyvillä sanktioilla ei tiettävästi ole dekriminialisointitaustaa. Veronkorotus periytyy ajoneuvoverolakiin moottoriajoneuvoverolain (722/1966) 30 §:stä, eikä hallinnollisen sanktion suhteesta rikosoikeudellisiin seuraamuksiin ole otettu ajoneuvoverolain esitöissä erityisesti kantaa. Ajoneuvoverolain lisäveron osalta lain esitöissä (HE 61/2006) todetaan että samasta tilanteesta annetaan sakko ja lisävero.

Autoverolain esitöissä (HE 321/1994) todetaan, että veronkorotusta ehdotetaan säädettäväksi samaan tapaan kuin muussakin verolainsäädännössä säädetään, eikä rikosseuraamuksen ja hallinnollisen seuraamuksen suhteeseen ole otettu kantaa. Polttoainemaksulain esitöissä (112/2003) ei myöskään oteta kantaa rikosoikeudellisen ja hallinnollisen seuraamuksen suhteeseen.

Sittemmin polttoainemaksun ja ajoneuvoveron lisäveron osalta on säädetty hallinnollisen sanktion etusijasta, mutta seuraamukseen johtavaa tekoa ei ole dekriminalisoitu.

Onko rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttöönottoa perusteltu hallinnonalallanne hallinnon tehokkuusvaatimuksilla? Jos näin on, millä tavoin?

Nykyisin liikenteen verotukseen liittyvien sanktioiden käyttöönottoa ei ole erityisesti perusteltu tehokkuusvaatimuksilla.

Missä määrin rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttöönoton yhteydessä tai myöhemmin on pohdittu ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä tarkoitettuja oikeusturvaa koskevia erityistarpeita?

Polttoainemaksun ja ajoneuvoveron lisäveron osalta on säädetty hallinnollisen sanktion etusijasta, jotta kaksoisrangaistavuuden kieltoa noudatettaisiin.

Mahdollistaako toimialanne lainsäädäntö viranomaisen harkinnan sanktioiden määräämisessä vai onko toimialallanne käytössä sanktiointivelvoite, eli onko toimivaltaisella viranomaisella velvollisuus määrätä hallinnollinen sanktio tälle säädettyjen edellytysten täytyessä? Jos on, liittyykö tähän mielestänne ongelmia? Millaisia?

Ajoneuvoveron lisävero on kiinteä, laissa määrätyn laskentakaavan mukainen seuraus, eikä asiassa ole viranomaisen harkintavaltaa.

Polttoainemaksu on myös päiväkohtaiselta hinnaltaan kiinteästi määrätty maksu, mutta maksuunpantavien päivien lukumäärä ja polttoainemaksun korotus voivat olla harkinnanvaraisia polttoainemaksulain 8 §:n ja 9 §:n mukaisesti. Käytännössä tasapuolisen kohtelun vuoksi kaikille liikenteessä valvotuille maksuunpannaan polttoainemaksua vähintään 20 päivältä, jos muuta näyttöä ei ole, ja polttoainemaksua korotetaan aina vähintään 30 prosentilla.

Ajoneuvoverolain 45 §:n tai autoverolain 59 §:n mukaisia harkinnanvaraisia korotuksia ja autoverolain 59 a §:n mukaista virhemaksua ei käytännössä määrätä. Harkinnanvaraisen veronkorotuksen tai virhemaksun maksuunpaneminen vaatisi

vahvaa näyttöä maksuunpanon edellytyksistä. Näytön hankkimiseen joutuisi todennäköisesti käyttämään erityisen paljon resursseja veronkorotuksesta saatavaan hyötyyn nähden. Harkinnanvaraisten sanktioiden määräämisessä on myös otettava erityistä huomiota tasapuolisuuteen. Tästä syystä harkinnanvaraiset seuraamusmaksut yleensä vakiintuvat tietylle tasolle, vaikka maksun suuruudessa olisikin harkinnanvaraa.

Voidaanko toimialallanne määrätä rangaistusluonteisia seuraamuksia oikeushenkilöille? Onko näiden seuraamussäännösten soveltamiseen liittynyt erityisiä ongelmia?

Hallinnollisia sanktiota voidaan määrätä myös oikeushenkilöille, eikä asiassa ole esiintynyt erityisiä ongelmia.

Mahdollistaako toimialanne lainsäädäntö seuraamusmaksun määräämättä jättämisen tai sen määrän alentamisen kohtuusnäkökohtien perusteella? Onko kohtuullistamismahdollisuutta käytetty?

Kohtuusnäkökulmia ei oteta huomioon verotuksellista hallinnollista sanktiota määrättäessä.

Ajoneuvoveron lisäveroon, polttoainemaksuun ja autoveroon voi hakea huojennusta ajoneuvoverolain 61 §, polttoainemaksulain 31 §:n ja autoverolain 50 §:n mukaisesti. Huojennuksen myöntämisperusteet ovat kuitenkin muodostuneet erittäin tiukoiksi. Autoveron huojennuspäätöksestä ei voi valittaa, mutta muihin huojennuspäätöksiin voi hakea muutosta. Trafilta voi myös hakea erääntyneestä ajoneuvoverosta johtuvan käyttökiellon purkua.

Onko hallinnonalanne lainsäädäntöön sisältyvissä seuraamusmaksuissa käytössä subjektiivinen (tahallisuus- ja/tai huolimattomuusvaatimus) vai objektiivinen vastuu? Koskevatko samantyyppiset syyllisyysvaatimukset sekä luonnollisia henkilöitä että oikeushenkilöitä? Onko näiden syyllisyysvaatimusten soveltamisen osalta ilmennyt erityisiä ongelmia?

Verotukseen liittyvät hallinnolliset sanktiot toteutuvat pääasiassa objektiivisella vastuulla.

Tahallisuuteen tai tuottamukseen perustuvaa autoveron korotusta ei sovelleta. Tähän vaikuttaa osaltaan, että tahallisuus tai törkeä huolimattomuus ovat haastavia näyttää toteen.

Tahallisuutta tai tuottamusta ei oteta huomioon korotettua ajoneuvoveroa, ajoneuvoveron lisäveroa tai polttoainemaksua määrättäessä. Nämä voivat kuitenkin olla huojennukseen vaikuttavia seikkoja.

Millä tavoin sanktioluonteisen hallintoasian selvittäminen yleensä käynnistyy hallinnonalallanne?

Sanktioluonteisen hallintoasian selvittäminen voi käynnistyä joko viranomaisen omien havaintojen toimesta, esimerkiksi säännönmukaisen valvonnan yhteydessä, tai viranomaiseen saapuneen ulkopuolisen yhteydenoton johdosta, tai tiettyjen edellytysten täytyessä. Ulkopuolisia yhteydenottoja tulee muilta viranomaisilta, liikenteen eri toimijoilta ja kansalaisilta.

Suurin osa liikenteen verotukseen liittyvistä sanktioista tulee vireille valvojan viranomaisen ilmoituksesta tai tiettyjen edellytysten täytyessä kuten esim. jos maksuunpantu vero erääntyy, ajoneuvo on automaattisesti käyttökiellossa.

Onko toimialallanne mahdollista, että hallinnollisen sanktion kohteena oleva teko tai laiminlyönti saattaa täyttää myös rikoslaisa tai muussa laissa säädetyn rikoksen tunnusmerkistön?

Ilmailun, merenkulun ja rautatieliikenteen alalla säädösten ja määräysten rikkomisesta on säädetty sekä hallinnollinen seuraamus että rikosoikeudellinen seuraamus. Rikoksen tai rikkomuksen tunnusmerkistöjä on säädetty sekä rikoslain 23 luvussa että lievempien tekojen osalta erityislainsäädännössä (kuten edellä mainitut ilmailulaki, rautatielaki jne).

Kun Trafifin tietoon tulee, että sen myöntämän luvan haltija ilmailun, rautatieliikenteen tai merenkulun alalla ei ole noudattanut toimintaa koskevia säädöksiä ja määräyksiä, se harkitsee, käynnistetäänkö tiedon johdosta hallinnollinen prosessi, joka voi johtaa huomautukseen, varoitukseen tai luvan peruuttamiseen. Samalla arvioidaan, olisiko poliisille tehtävä asian johdosta tutkintapyyntö. Pääsääntöisesti noudatetaan hallinnollista menettelyä, eikä tutkintapyyntöä poliisille tehdä juurikin kaksoisrangaistavuuden kiellon johdosta, vaikka hallinnollisten seuraamusten rangaistuksenluontoisuutta ei voidakaan pitää selvänä. Erityisen vakavien tekojen ollessa kyseessä ja milloin lupakirjaseuraamuksia ei ole pidetty riittävinä, tehdään poliisille tutkintapyyntö ja samanaikaisesti saatetaan ryhtyä lupakirjatoimenpiteisiin. Tällaisessa tilanteessa lupakirjatoimenpiteissä korostuu niiden luonne turvaamistoimenpiteinä, eli halutaan varmistaa, että luvan haltija ei omalla toiminnallaan aiheuta vaaraa muille.

Seuraavissa tapauksissa liikenteen verotukseen liittyen teon tunnusmerkit voivat täyttää sekä rikoksen että hallinnollisen rangaistusluontoisen seuraamuksen edellytykset:

Ajoneuvoverolain 45 § :n osalta veronkorotus astuu voimaan viiveellä. Ensisijaisesti Poliisiin tulisi sakottaa rekisteri-ilmoituksen laiminlyönyt ajoneuvolain (1090/2002) 96 §:n 4 mom. mukaan. Veroa ei kuitenkaan voi maksuunpanna korotettuna, jos asiassa on annettu rikosoikeudellinen rangaistus.

Ajoneuvolain 96 §:n 4 momentin mukaan rekisteröimättömän tai liikennekäytöstä poistetun ajoneuvon käyttämisestä liikenteessä tulisi rangaista sakolla, mutta ajoneuvolain 96 §:n 5 momentin mukaan rangaistusta ei tule antaa, jos samasta asiasta voitaisiin määrätä ajoneuvoverolain 47 a §:n mukaista lisäveroa. Näin ollen hallinnollinen sanktio on säädetty ensisijaiseksi rangaistukseksi.

Polttoainemaksulain mukaan 32 § 3 mom. mukaan polttoainemaksun lainvastaiseen välttämiseen ja sen yrittämiseen ei sovelleta rikoslain (39/1889) 29 luvun 1–3 §:ää, jos rikosoikeudellinen seuraamus tulisi määrättäväksi samalle henkilölle, jolle hallinnollinen rangaistusluonteinen seuraamus on määrätty tai voitaisiin määrätä taikka josta tämä voi joutua vastuuseen verovastuuta koskevien säännösten nojalla.

Näin ollen polttoainemaksu on säädetty ensisijaiseksi veropetokseen nähden.

Autoverolain 59 a §:n mukaisia virhemaksuja ei maksuunpanna ajoneuvon rakennemuutostapauksissa, vaan etusijalla on ajoneuvolain 96 § 1 mom. 2 kohdan mukainen muutuskatsastuksen laiminlyönnistä annettava rangaistus. Kaksoisrangaistavuuden kieltä estää virhemaksun maksuunpanemisen.

Koekilpien väärinkäyttö on ajoneuvolain 96 §:n 1 mom. 7 kohdan mukaan sakolla rangaistava teko. Koekilvet on kuitenkin myönnetty oikeushenkilölle, joten hallinnollisen sanktion kohteena on oikeushenkilö ja sakko annetaan kuljettajalle. Näin ollen kaksoisrangaistavuuden kieltä ei sovellu.

Onko toimialallanne ollut esillä tilanteita, joissa samassa asiakokonaisuudessa luonnollisten henkilöiden osalta asiaa käsitellään

rikosprosessissa ja oikeushenkilön osalta hallinnollisessa sanktioprosessissa?

Polttoainemaksu voidaan maksuunpanna oikeushenkilölle ja samasta teosta voidaan syyttää luonnollista henkilöä veropetoksesta.

Onko toimialallanne mahdollista, että samasta teosta voi seurata lainsäädännön perusteella erilaisia hallinnollisia sanktioita?

Ajoneuvolain mukainen koekilpien peruminen ja ajoneuvoveron lisävero voidaan määrätä samasta teosta. Ajoneuvoveron lisävero voi myös johtaa liikennevakuutuksen hyvikemaksuihin. Polttoainemaksu ja polttoainemaksun korotus voidaan määrätä samasta teosta, toisaalta polttoainemaksu ja sen korotus voidaan myös mieltää yhdeksi hallinnolliseksi seuraamukseksi.

Onko kaksoisrangaistavuuden kieltö mielestänne ongelmallinen toimialanne tämänhetkisen sääntelyn kannalta?

Jos ajoneuvon rakennetta on muutettu verottomasta verolliseksi, autoveronlain 59 a §:n mukaista virhemaksua ei määrätä kaksoisrangaistavuuden kiellon takia. Poliisin sakotuskäytäntö valvontatilanteessa on kuitenkin kirjavaa ja tämä voi johtaa erilaisiin seuraamuksiin samasta teosta.

Onko itsekriminointisuoja ollut ongelmallinen sanktioasioiden selvittämisen kannalta? Millä tavalla?

Itsekriminointisuoja ei ole koettu ongelmalliseksi verotuksen hallinnollisten sanktioiden osalta.

Onko syyttömyysolettaman tulkinta ja/tai todistustaakan jakautuminen ollut ongelmallista?

Syyttömyysolettamaa tai todistustaakan jakautumista ei ole pääasiallisesti koettu ongelmalliseksi verotuksen hallinnollisten sanktioiden osalta.

Tähän vaikuttaa se, että tahallisuuteen tai tuottamukseen perustuvia sanktioita ei sovelleta. Jos näitä sovellettaisiin syyttömyysolettaman ja todistustaakan huomioonottaminen voisi muodostua ongelmalliseksi.

Hallintoprosessissa sanktion tulisikin olla määrättävissä ilman tarvetta näyttää toteen tahallisuutta tai tuottamusta.

Onko hallinnollisia sanktioita koskevalle yleissääntelylle mielestänne tarvetta? Jos pidätte yleissääntelyä tarpeellisena, millaisista seikoista siinä voisi näkemyksenne mukaan säätää?

Liikenteen verotuksessa ei ole tarvetta yleissääntelylle. Erityslaeissa on määritelty teot ja niiden seuraukset. Seuraamusten määrittely yleislaille olisi erittäin haastavaa ja todennäköisesti jättäisi tulkinnanvaraisuuksia sanktioiden määrittelyn ja luokittelun osalta. Taannehtivan sanktion ja kaksoisrangaistavuuden kieltö on oikeusperiaatteina otettava ratkaisukäytännössä huomioon ilman erityistä sääntelyä.

Millaisista seikoista tulisi mielestänne säätää mieluummin erityislaeissa kuin yleislaissa?

Seuraamuksen oikeasuhtaisuus ja kohtuullistaminen on otettava huomioon erityislainsäädännössä ja erityislainsäädäntöön liittyvässä huojennuskäytännössä. Koska hallinnon asiat ovat volyymitaan ja luonteeltaan toisistaan poikkeavia olisi täytäntöönpanokelpoisuudesta, tiedoksiannosta ja vanhentumisajasta kuitenkin tarve säätää erityislaeissa. Näin ollen yleislaki olisi näiltä osin tarpeeton.

Syyttömyysolettaman huomioon ottaminen yleislaissa tai erityislaissa ei ole lähtökohtaisesti tarpeellista, sillä viranomaisen tulee hallintolain mukaisen selvitysvelvollisuuden vuoksi kerätä riittävä selvitys asiassa, jotta hallinnollinen sanktio voidaan määrätä.

Itsekriminointisuojaan huomioon ottaminen on haastavaa, sillä huomioon on otettava hallintolain (434/2003) 31 §:n mukainen viranomaisen selvitysvelvollisuus ja asianosaisen selvitysvelvollisuus esittämistään väitteistä. Huomioon on otettava myös, että rikoslain (39/1889) 16:8 § mukaan virheellisten tietojen antaminen hallintoviranomaiselle on rikosoikeudellisesti rangaistavaa.

Katsotteko hallinnollisia sanktioita koskeville sääntelyperiaatteille olevan käytännön tarpeita lainvalmistelun tukena?

Sääntelyperiaatteiden huomioon ottaminen lainvalmistelun tukena tulisi ottaa huomioon esim. lainsäätäjän oppaassa ja muissa viranomaisohjeissa. Sääntelyperiaatteiden kirjaaminen lain tasolle voi olla tarpeetonta.

Onko mielessäne muita muistioon sisältyviä näkökohtia, joita haluaisitte kommentoida tai muita hankkeen jatkovalmisteluun liittyviä toiveita, jotka haluaisitte tässä yhteydessä esittää?

Trafilla ei ole muuta kommentoitavaa muistion muun sisällön tai hankkeen jatkovalmistelun osalta.

Janne Huhtamäki
Toimialajohtaja

Matti Kurth
Lakimies