

8.1.2018

LVM/2116/02/2017

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriön lausuntopyyntö OM 7/41/2017

Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen

Oikeusministeriö on asettanut työryhmän valmistelemaan rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevaa yleistä lainsäädäntöä. Työryhmän tehtävänä on arvioida rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleissääntelyn tarve ja valmistella asianomaisen lainsäädännön toteuttamiseksi tarpeelliset säännöshdotukset.

Työryhmä on laatinut muistioloituksen, jossa arvioidaan rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen käsitteisisältöä ja erityispiirteitä sekä sanktioiden määräämiseen liittyviä erityisiä oikeusturvan tarpeita. Lisäksi muistioloituksessa esitetään suuntaa-antavia näkemyksiä rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleislainsäädännön tarpeesta ja sen mahdollisesta sisällöstä. Luonnoksen liitteenä on kuvaus hallinnollisen seuraamusmaksusääntelyn sisällöllisistä eroavaisuuksista.

Tässä merkityksessä työryhmä pyytää liikenne- ja viestintäministeriöltä lausuntoa muistioloituksesta. Luonnokseen sisältyy kysymyksiä, joilla pyritään alustavasti kartoittamaan mahdollisen hallinnollisia sanktioita koskevan yleissääntelyn tarvetta. Liikenne- ja viestintäministeriö vastaa kysymyksiin seuraavaa:

1. Mahdollistaako toimialanne lainsäädäntö rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten määräämisen? Millaisista seuraamuksista on kyse?

Kyllä mahdollistaa seuraavasti:

- Tietoyhteiskuntakaari (917/2014) 333 §: Teleyrityksen seuraamusmaksu
- Tietoyhteiskuntakaari 334 §: Televisio- ja radiotoiminnan harjoittajan seuraamusmaksu
- Laki ylikuormamaksusta (51/1982): Ylikuormamaksu (OM hallinnoi)
- Laki pysäköinninvalvonnasta (727/2011): Pysäköintivirhemaksu (OM hallinnoi)
- Laki joukkoliikenteen tarkastusmaksusta (469/1979): Joukkoliikenteen tarkastusmaksu
- Merenkulun ympäristösuojelulaki (1672/2009): Öljypäästömaksu

- Hallituksen esityksessä uudeksi tieliikenneliksi (HE 180/2017 vp) esitetään, että rikesakon sijaan tieliikenteen vähäisistä rikkomuksista voitaisiin määrätä hallinnollinen seuraamus, liikennevirhemaksu. Virhemaksu voitaisiin määrätä tieliikennelaisissa säädettyjen liikennevirhemaksujen, ajoneuvolaissa säädettyjen ajoneuvorikkomusten sekä ajokorttilaissa ja liikenteen palveluista annetussa laissa säädettyjen asiakirjarikkomusten seuraamuksena.

2. Onko toimialallanne käytössä hallinnollisia seuraamuksia, joiden rangaistus-luonteisuus on mielestänne epäselvä? Millaisista seuraamuksista on kyse ja miksi?

Kyllä. Ks. seuraava vastaus

3. Sovelletaanko 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?

Kyllä sovelletaan. Kaikkia liikennemuotoja koskevassa lainsäädännössä on erityisiä pätevyysvaatimuksia. Tällaisen pätevyyden voi menettää rikoksen johdosta. Esim. ajokorttilain (386/2011) 64 ja 65 §:n mukaan ajo-oikeudenhaltija voidaan rikosoikeudellisen seuraamuksen lisäksi määrätä ajokieltoon.

HE 180/2017 vp esitetään, että ajokorttilain 65 §:ssä säädettyjen eräiden toistuvien liikenne rikkomusten, jotka on sanktioitu liikennevirhemaksulla, johdosta voitaisiin toistuvana rikkomuksena määrätä ajokieltoon.

Esim. ajokiellon ja rikosoikeudellisen seuraamuksen oikeudellinen suhde ei ole Suomessa täysin selvä. (ks. esim. HE/2017 vp s. 299–302).

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

On osin pohdittu ja on jossain määrin viime aikoina mielletty vaihtoehdoksi. (ks. HE 170/2017 vp s. 116–128, 130–132, 138–142, 294–302)

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

On dekriminialisointitaustaa.

Esim. pysäköintivirhemaksulla on osittainen dekriminialisointitausta. Vähäisestä pysäköintivirheestä määrätään pysäköintivirhemaksu, mutta vaaraa aiheuttava pysäköintivirhe voi johtaa rikosoikeudelliseen seuraamukseen.

Lievien pysäköintivirheiden dekriminialisointiin päädyttiin 1960-luvulla tapahtuneen voimakkaan moottoriajoneuvokannan kasvun johdosta, joka toi mukanaan pysäköintivaikkeudet ja -virheet. Rikosoikeudellinen rangaistus koettiin tilanteessa tarpeettoman ankaraksi seuraamukseksi. Hallituksen esityksen mukaan (HE 130/1969 vp) vähäisistä pysäköintivirheistä tuomittavat rangaistukset eivät saaneet enää tukea yleisestä oikeuskäsityksestä. Pysäköintisakkoihin oli totuttu, ja tuomittavat rangaistukset olivat menettäneet vaikutuksensa. Perustelu oli myös valvonnan tehokkuuden kasvu maksusanktion ja hallintomenettelyn myötä.

Hallituksen esityksessä uudeksi tieliikennelaiksi (HE 180/2017 vp) esitetään liikennenerikkomuksista määrättävien rikosoikeudellisten rangaistusten laajaa dekriminalisointia. Vaaraa aiheuttavat teot ja laiminlyönnit jäisivät kuitenkin edelleen rikosoikeudellisen järjestelmän piiriin.

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

Esim. hallituksen esityksessä pysäköintivirhemaksusta annetuksi laiksi (HE 130/1969) korostettiin valvonnan tehokkuuden tärkeyttä. Esityksessä todettiin, että jos valvonta on heikkoa, ajoneuvojen kuljettajien kuuliaisuus muitakin liikennemääräyksiä kohtaan heikkenee ja tästä kärsii ennen kaikkea liikenneturvallisuus. Vielä todettiin, että pysäköintivirheiden tutkinta ja käsittely tavallisessa rikosprosessuaalisessa järjestyksessä vaati kohtuuttomasti eri viranomaisten työtä.

Myös ylikuormamaksua perusteltiin sen tehokkuudella (HE 20/1981 vp). Öljypäästömaksun osalta todettiin, että rikosoikeudella ei ole riittävää preventiivistä tehoa öljypäästöjen torjunnassa (HE 77/2005 vp).

Hallituksen esityksessä uudeksi tieliikennelaiksi (HE 180/2017 vp) liikennevirhemaksun käyttöönoton keskiössä on menettelyn tehokkuus liikennenerikkomuksista kiinnijäämisriskin kasvattamiseksi (ks. esim. s. 141–142, 295–296)

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

Ks. esim. hallituksen esitys uudeksi tieliikennelaiksi (HE 180/2017 vp s. 294–302) sekä hallituksen esitys merenkulun ympäristönsuojelulaiksi (HE 77/2005 vp s. 30–32).

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

Mahdollistaa harkinnan. Esimerkkejä:

Ylikuormamaksua ei määrätä, jos maksuvelvollinen voi saattaa todennäköiseksi, että ajoneuvo ylikuormaa kuljettaessa oli ollut luvattomasti kuljettajan käytössä. Pysäköintivirhemaksu saadaan jättää määräämättä, jos pysäköintivirhe tai joutokäyntirikkomus on ilmeisesti johtunut anteeksi annettavasta huomaamattomuudesta tai ajattelemattomuudesta taikka jos seuraamuksen määrääminen muusta syystä olisi ilmeisen kohtuutonta.

Teleyrityksen seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos menettelyllä ei ole huomattavaa vaikutusta markkinoihin tai jos seuraamusmaksun määrääminen on kilpailun turvaamisen kannalta muutoin ilmeisen perusteetonta. Seuraamusmaksu voidaan lisäksi jättää määräämättä, jos teleyritykselle on määrätty tai määrätään vastaavasta teosta tai laiminlyönnistä kilpailulaissa tarkoitettu seuraamusmaksu

Uutta tieliikennelakia koskevan hallituksen esityksessä (HE 180/2017 vp) on maksun määräämisestä säädetty seuraavasti:

- 1) Jos samalla kertaa määrätään kahdesta tai useammasta rikkomuksesta liikennevirhemaksu, virhemaksua korotetaan 40 eurolla siitä rikkomuksesta, josta on säädetty ankarin virhemaksu.
- 2) Jos liikenne rikkomus on vähäinen, siitä voidaan liikennevirhemaksun määräämisen sijaan antaa suullinen tai kirjallinen huomautus.

Liikennevirhemaksua ei saa määrätä lainkaan, jos:

- 1) tienkäyttäjää epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa;
- 2) tienkäyttäjälle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio tai määrätty rangaistus;
- 3) tienkäyttäjää epäillään samalla teolla tehdystä rikoksesta;
- 4) rikkomus käsitellään pysäköinninvalvonnasta annetun lain (727/2011) mukaisessa järjestyksessä;
- 5) liikenne rikkomuksen tekijä ei tekohetkellä ole täyttänyt viittätoista vuotta.

Seuraamus saadaan jättää lisäksi kokonaan määräämättä, jos liikenne rikkomus on ilmeisesti johtunut anteeksi annettavasta huomaamattomuudesta tai ajattele mattomuudesta.

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

Voidaan määrätä ylikuormamaksu, öljypäästömaksu, teleyrityksen seuraamusmaksu ja televisio- ja radiotoiminnan harjoittajan seuraamusmaksu.

Tiedossa ei ole, että olisi liittynyt ongelmia.

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

Mahdollistaa. Ks. vastaus nro 8.

11. 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?

On molempia.

Objektiivinen vastuu: teleyrityksen seuraamusmaksu, joukkoliikenteen tarkastusmaksu, pysäköintivirhemaksu, öljypäästömaksu
Subjektiivinen vastuu: esitettävä liikennevirhemaksu uudessa tieliikennelaissa

Määrätystä maksusta (pysäköintivirhemaksu, uusi ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu) on myös mahdollista vapautua saattamalla todennäköiseksi ettei ollut henkilökohtaisesti tehnyt rikkomusta

12. Millä tavoin sanktioluonteisen hallintoasian selvittäminen yleensä käynnistyy hallinnonalallanne?

- 1) Määräämällä maksu luonnolliselle henkilölle tapahtuneen rikkomuksen jälkeen (joukkoliikenteen seuraamusmaksu, ylikuormamaksu)
- 2) Valokuvaamalla rikkomukseen syyllistynyt ajoneuvo, sen rekisterikilpi ja ajoneuvon kuljettaja (esitettävä ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu), valokuvaamalla alus (öljypäästömaksu). Esim. omistajan ja haltijan selvittämisen jälkeen maksu määräämällä.
- 3) Pyytämällä selvitystä asiaosaiselta (teleyrityksen seuraamusmaksu).

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

Kyllä voi täyttää (esim. pysäköintivirhe, liputon matkustaja, ajoneuvon ylikuormaus-tilanne ja öljypäästö).

14. Onko toimialallanne ollut esillä tilanteita, joissa samassa asiakokonaisuudessa luonnollisten henkilöiden osalta asiaa käsitellään rikosprosessissa ja oikeushenkilön osalta hallinnollisessa sanktioprosessissa?

Näin voi tapahtua esim. ylikuormamaksuasiassa. Ajoneuvon kuljettajalle määrätään ylikuormasta sakkorangaistus ja ajoneuvon omistajalle / haltijalle ylikuormamaksu.

15. Onko toimialallanne mahdollista, että samasta teosta voi seurata lain-säädännön perusteella erilaisia hallinnollisia sanktioita?

On mahdollista. Esitettävä liikennevirhemaksu ja ajokielto toistuvien liikenne-rikkomusten perusteella.

16. Onko kaksoisrangaistavuuden kielto mielestänne ongelmallinen toimialanne tämänhetkisen sääntelyn kannalta?

Ei ole tiedossa oikeustapauksia, että olisi ollut.

17. Onko itsekriminointisuoja ollut ongelmallinen sanktioasioiden selvittämisen kannalta? Millä tavalla?

Ei ole tiedossa oikeustapauksia, että tällaisia väitteitä olisi esitetty.

18. Onko syyttömyysolettaman tulkinta ja/tai todistustaakan jakautuminen ollut ongelmallista?

Ei ole tiedossa oikeustapauksia, joiden perusteella olisi ollut.

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

Suomessa on heterogeeninen joukko rangaistuksenluonteisia hallinnollisia seuraamuksia ja niiden järjestelmiä, joista keskeisen ryhmän muodostavat maksuseuraamukset. Näillä maksuilla on yhtäläisiä oikeudellisia piirteitä, mutta mitään yksiselitteistä tai yleisiin oppeihin perustuvaa systeemiä niiden välillä ei ole olemassa. Esim. täytäntöönpanoa koskevat säännökset vaihtelevat. Tätä on pidetty yleisesti

puutteena ja siksi yleissääntelylle voisi olla tarvetta. Arviomuistioluonnoksessa on esitetty hyvin niitä asioita, joista yleissääntelyssä voisi olla mahdollista säätää.

Yleissääntelyä arvioitaessa ja hahmotettaessa olisi perusteltua ottaa huomioon myös seuraavia seikkoja:

1970-luvun alussa pääosin alkunsa saanut hallinnollinen sääntelymalli on saanut 2000-luvulle tultaessa erityisesti EU-oikeuden vaikutuksesta uusia piirteitä, muotoja ja perusteluja, jotka eivät välttämättä ole selkiyttäneet hallinnollisten seuraamusjärjestelmien suhdetta rikosoikeudelliseen järjestelmään. Sellainen käsitys, että hallinnollista sanktiota käytetään pääosin silloin, kun rikosoikeudellista seuraamusta menettelyineen pidetään tekoon nähden järkeväksi ja ankarana, onkin nykyisin väärä, vanhentunut ja yksipuolinen.

Siksi erilaisten sääntelytavoitteiden yhteensovittaminen yksityiskohtaisilla säännöksillä voi olla hankalaa, jollei mahdotonta, koska ankarien, EU/EY -vaikutteisten sanktioiden sääntelymalli eroaa jopa merkittävästi ”perinteisestä suomalaisesta mallista”. Näiltä osin yleissääntelyn kohdentumista ja tarvetta tulee harkita tarkasti.

20. Millaisista seikoista tulisi mielestänne säätää mieluummin erityislaeissa kuin yleislaeissa?

Rangaistavan alan laajuudesta, maksun subjektista, maksujen rahamäärästä, vastuun määräytymisestä (obj./subj.) sekä suhteesta rikosoikeudelliseen rangaistukseen jos seuraamuksilla on päällekkäistä sovellettavuutta.

21. Katsotteko hallinnollisia sanktioita koskeville sääntelyperiaatteille olevan käytännön tarpeita lainvalmistelun tukena?

Kyllä, ehdottomasti. Sääntelyperiaatteet voisi sisällyttää esimerkiksi lainlaatijan oppaaseen.

Rikosoikeudellisen ja hallinto-oikeudellisen järjestelmän erilaiset tehtävät ja tavoitteet on tarpeen tunnistaa sanktioita sisältäviä lakeja säädettäessä, koska rankaisemisen on yhtäältä taattava yksilöiden näkökulmasta laadukkaasti, ihmis- ja perusoikeusstandardit täyttävällä tavalla oikeusturva, mutta toisaalta yhteiskunnan kannalta oltava tehokasta, joustavaa ja joutuisaa toimintaa.

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

Eduskunnan lakivaliokunta on (jo) vuonna 2005 esittänyt vaatimuksen, jonka mukaan hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa tulisi selvittää yleisesti. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että sanktioita sisältävään erityislakiin ei ole käytännössä mahdollista kirjata vaadittavia menettelytakeita, ja sen vuoksi niiden huomioon ottaminen jää tällä hetkellä hallintoviranomaisissa ja tuomioistuimissa huomattavassa määrin perustuslain, ihmisoikeussopimuksen, hallintolainkäyttölain, hallintolain ja EU:n oikeuden sekä toisinaan rikoslainsäädännön tulkinnan varaan.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan käsillä oleva työryhmän arviomuistioluonnos pyrkii vastaamaan osaltaan näihin haasteisiin. Mahdollisen yleissääntelyn ja sääntelyperiaatteiden tarve on tunnistettu ja perusteltu. Näiden lisäksi voisi olla perusteltua kokonaisvaltaisesti ryhtyä perkaamaan rikoslain ulkopuolella olevia rikosoikeudellisia sakonuhkaisia tunnusmerkistöjä, joita voisi olla mahdollista siirtää oikeus-

turvan vaarantumatta hallinnollisen sanktiojärjestelmän piiriin. Ensimmäinen askel tähän suuntaan on otettu, kun tieliikennelaissa säädettyjen rikkomusten käsittely-ol-
laan siirtämässä hallinnolliseen järjestelmään uutta tieliikennelakia koskevan esityk-
sen myötä.

Laura Vilkkonen
Ylijohtaja, osastopäällikkö

Kimmo Kiiski
Liikenneneuvos