Oikeusministeriö

Lausuntopyyntönne 10.11.2017 OM 7/41/2017

Työryhmän lausuntopyyntö muistioluonnoksesta ”Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen”

Lausuntopyynnön mukaan työryhmän tehtävänä on arvioida rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia (sanktioita) koskevan yleisen lainsäädännön tarve ja valmistella asianomaisen lainsäädännön toteuttamiseksi tarpeelliset säännösehdotukset. Työryhmän huomion kohteena on ennen muuta seuraamuksen määräämisen ja täytäntöönpanon perusteet sekä oikeusturvakysymykset. Lainsäädäntöä valmisteltaessa työryhmän tulee kiinnittää erityistä huomiota rikosoikeudellisen ja hallinnollisen seuraamusjärjestelmän väliseen suhteeseen.

Kuntaliitto kiittäen lausuntomahdollisuudesta lausuu lyhyesti seuraavaa.

Kuntien hallinnonalojen lainsäädäntö mahdollistaa eräiltä osin rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten määräämisen. Tällaisten seuraamusten käyttöönottoa näytetään ainakin osaksi perustellun hallinnon tehostamistakin koskevilla tavoitteilla. Lainsäädäntö mahdollistaa myös lukuisten muiden hallinnollisten seuraamusten määräämisen.

Työryhmän muistioluonnoksessakin on todettu esimerkkeinä ns. seuraamusmaksuista tarkastusmaksu, pysäköintivirhemaksu ja laiminlyöntimaksu. Viranomaisten perusteet määrätä mainitut maksut tietystä lainvastaisesta toiminnasta sekä harkintavalta vapauttaa maksujen lähtökohtaisesta maksuvelvollisuudesta osaksi tai kokonaan vaihtelevat jossain määrin säädöksittäin.

Mainitut seuraamusmaksut sisältäviä lakeja säädettäessä on kiinnitetty huomiota suhteeseen rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään. Laeissa otettiin huomioon vaihtoehto, että hallinnollisen sanktion kohteena oleva teko tai laiminlyönti täyttäisi rikoslaissa tai muussa laissa säädetyn rikoksen tunnusmerkistön. Selkeitä rajoja sille, milloin seuraamusmaksua määräävä viranomainen ilmoittaisi asian käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi rikosoikeudellisessa järjestyksessä, ei kuitenkaan seuraamusmaksuja koskevissa laeissa vaikuttaisi olevan.

Tarkastusmaksusta säädetään laissa joukkoliikenteen tarkastusmaksusta (469/1979). Tarkastusmaksua ei saa määrätä matkustajalle asianmukaisen matkalipun puuttumisen johdosta, jos asia päätetään ilmoittaa poliisille tai syyttäjälle käsiteltäväksi siinä järjestyksessä kuin rikosasioista on säädetty.

Matkustaja on velvollinen tarkastajan vaatimuksesta esittämään matkalippunsa. Jos matkustaja ei esitä asianmukaista matkalippua, hän on matkalipun hinnan lisäksi velvollinen suorittamaan tarkastajan määräämän tarkastusmaksun.

Tarkastusmaksu jätetään määräämättä matkustajalle asianmukaisen matkalipun puuttumisen johdosta, jos ilmenee, että lipun puuttuminen on johtunut matkustajan ikä, kehitystaso, terveydentila, mielentila tai muu näihin rinnastettava erityinen seikka huomioon ottaen anteeksi annettavasta huomaamattomuudesta, ajattelemattomuudesta tai tietämättömyydestä taikka jos tarkastusmaksun määräämistä muusta syystä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana tai perusteettomana.

Pysäköintivirhemaksusta sisältyy säännökset lakiin pysäköinninvalvonnasta (727/2011). Aluehallintoviraston antamalla luvalla voi kunta alueellaan tai sen tietyllä osalla poliisin ohella huolehtia pysäköinninvalvonnasta ja laissa säädettyjen seuraamusten määräämisestä. Pysäköintivirhemaksua ei saa määrätä, jos pysäköintivirhe tai joutokäyntirikkomus käsitellään rikosasioista säädetyssä järjestyksessä. Soveltamisalarajoitusta on täsmennetty lain esitöissä (ks. HE 223/2010 vp.). Järjestelmien suhteeseen liittyen on säädetty pysäköintivirhemaksun palauttamisesta asianosaiselle määräajassa tehdystä hakemuksesta.

Edeltävää pysäköintivirhemaksusta annettua lakia (248/1970) säädettäessä, johon lakia pysäköinninvalvonnasta säädettäessäkin viitattiin, pysäköintivirheiden vähäisinä rikkomuksina käsittelyä rikosoikeudellisessa järjestelmässä pidettiin varsin raskaana ja rangaistus pysäköintivirheestä oli lähtökohtaisesti liian ankara seuraamus. Törkeimmät pysäköintivirheet kuitenkin tutkittiin ja ratkaistiin rikosasioista säädetyssä järjestyksessä ja virheisiin sovellettiin rangaistussäännöksiä. Vaikka nykyisessä laissa ei enää säädetä tiettyjä tilanteita koskien ilmoitusvelvollisuudesta poliisille, estettä ei kuitenkaan olisi jättää pysäköintivirhemaksu määräämättä ja ilmoittaa pysäköintivirheestä poliisille (HE 223/2010 vp.).

Lain esitöissä (HE 223/2010 vp.) todetaan, että lakiesityksen tavoitteena on ollut ennaltaehkäistä pysäköintivirheitä sekä antaa entistä monipuolisemmat ja tehokkaat keinot puuttua niihin. Lain on ajateltu antavan yleisestikin mahdollisuuden entistä tehokkaampaan pysäköinninvalvontaan. Pysäköinnintarkastaja antaa täytäntöönpanokelpoisen päätöksen pysäköintivirhemaksusta, kuten joukkoliikenteen tarkastusmaksun kohdalla menetellään.

Pysäköintivirhemaksu on pysäköintivirheen tai joutokäyntirikkomuksen tehneen kuljettajan suoritettava. Pysäköintivirheen johdosta määrätystä pysäköintivirhemaksusta vastaa myös ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja tai haltija. Ajoneuvon omistaja tai haltija on kuitenkin vastuusta vapaa, jos hän saattaa todennäköiseksi, että hän ei tehnyt pysäköintivirhettä tai että pysäköintivirhemaksun määräämiselle ei ollut edellytyksiä.

Maksuseuraamus saadaan jättää määräämättä, jos pysäköintivirhe tai joutokäyntirikkomus on ilmeisesti johtunut anteeksi annettavasta huomaamattomuudesta tai ajattelemattomuudesta taikka jos seuraamuksen määrääminen muusta syystä olisi ilmeisen kohtuutonta. Jos pysäköintivirhe tai joutokäyntirikkomus on vähäinen, siitä voidaan antaa suullinen tai kirjallinen huomautus.

Kokonaisseuraamus yhdestä pysäköintivirheestä ei saa muodostua kohtuuttomaksi. Tästä syystä jatkuvasta pysäköintivirheestä voitaisiin määrätä enintään kolme pysäköintivirhemaksua. Uutta pysäköintivirhemaksua ei saa määrätä ennen kuin on kulunut vuorokausi edellisen maksun määräämisestä. Pysäköintivirhemaksu joutokäyntirikkomuksesta on sama kuin vastaavalla alueella tehdystä pysäköintivirheestä määrättävä maksu, kuitenkin enintään 35 euroa. Samalla teolla tehdyistä useista pysäköintivirheistä määrätään yksi pysäköintivirhemaksu. Samalla teolla tehdyistä pysäköintivirheestä ja joutokäyntirikkomuksesta määrätään kummastakin pysäköintivirhemaksu.

Jätelaissa (646/2011) säädetään laiminlyöntimaksusta, joka koskee lain 131 §:ssä tarkoitettuja tilanteita. Lakia säädettäessä ajateltiin, että maksun soveltamisen piiriin tulisi laiminlyöntejä, joiden toteen näyttäminen olisi yksinkertaista eikä vaatisi tutkinnallisia toimia. Tällöin eron rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään katsottiin pysyvän selkeänä. Laiminlyöntimaksun soveltamisen piirissä olevat rikkeet myös ajateltiin vastaavasti poistaa jätelain rangaistussäännöksen soveltamisalasta. Samasta teosta ei toisin sanoen voisi seurata sekä laiminlyöntimaksua että sakkoa. (HE 199/2010 vp.)

Laiminlyöntimaksua ei katsottu voitavan määrätä sille, joka on tuomittu rangaistukseen samaa asiaa koskevasta rikkomuksesta tai jos asia on vireillä esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa. Säännöksen katsottiin toteuttavan osaltaan *ne bis in idem* -kieltoa, jonka mukaan samasta asiasta ei voisi rangaista kahdesti. (HE 199/2010 vp.)

Eduskunnan ympäristövaliokunta kiinnitti huomiota jätelainsäädännön valvonnan tehostamistarpeisiin. Jätelain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 176/2007 vp.) käsittelyn yhteydessä valiokunta totesi (YmVM 2/2008 vp.), että valvonnan tehostamismahdollisuuksia (kuten mahdollisuutta määrätä virhemaksu tai eräänlainen rikesakko velvollisuuksien laiminlyömisestä) tuli selvittää jätelain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Valiokunnan mukaan tuli harkita myös uudentyyppistä sääntelyä sekä rikosoikeudellisten ja hallinnollisten seuraamusten perusteita.

Hallituksen esityksessä (HE 199/2010 vp.) ehdotettiinkin useita jätelainsäädännön valvonnan tehostamiseen tähtääviä toimia. Uutena valvonnan keinona ehdotettiin otettavaksi käyttöön hallinnollinen (sanktioluonteinen) laiminlyöntimaksu, jonka toimivaltainen valvontaviranomainen määräisi hallintomenettelyssä toiminnanharjoittajan maksettavaksi selkeissä jätelainsäädännön noudattamisen laiminlyönneissä. Laiminlyöntimaksua koskeva sääntelyn (lain 131―133 §) ajateltiin luovan valvontaviranomaisille normaalia hallintopakkoa ja rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää nopeamman työvälineen.

Toimivaltainen valvontaviranomainen, joita ovat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sekä kuntien ympäristönsuojeluviranomainen osin päällekkäisine valvontavastuineen, määrää laiminlyöntimaksun. Maksuvelvolliset tahot eri laiminlyöntitilanteissa määritellään lain 131 §:ssä.

Laiminlyöntimaksu 131 §:n 1 momentissa tarkoitetusta hakemuksen tekemättä jättämisestä on yksi prosentti maksuvelvollisen edellisen vuoden tilikauden liikevaihdosta, kuitenkin vähintään 500 euroa ja enintään 500 000 euroa. Maksu 131 §:n 2 momentissa tarkoitetusta laiminlyönnistä on vähintään 500 euroa ja enintään 10 000 euroa ottaen huomioon laiminlyönnin laatu ja laajuus sekä sillä saavutettu taloudellinen etu.

Laiminlyöntimaksua voidaan kohtuullistaa tai se voidaan jättää määräämättä, jos maksuvelvollinen osoittaa, että laiminlyönti on johtunut maksuvelvollisen erehdyksestä tai poikkeuksellisista oloista eikä maksuvelvollinen ole saavuttanut laiminlyönnin johdosta merkittävää taloudellista etua. Maksun kohtuullistaminen tai siitä vapauttaminen edellyttävät molempien mainittujen perusteiden käsillä oloa.

Lain esitöiden (HE 199/2010 vp.) mukaan laiminlyöntimaksun soveltamisen piirissä todetaan olevan vain rutiininomaisten hallinnollisten velvoitteiden laiminlyöntejä ja maksun määräämistä edeltää aina viranomaisen kehotus laiminlyönnin korjaamisesta. Maksun kohtuullistamisen tai määräämättä jättämisen ajateltiin siten tulevan kysymykseen vain harvoissa poikkeustapauksissa, mutta toisaalta tämän mahdollistava säännös katsottiin maksuvelvollisten oikeusturvan kannalta tarpeelliseksi.

Laiminlyöntimaksu voidaan määrätä, jos toiminnanharjoittaja toistaa laiminlyönnin seuraavan kahden vuoden aikana huomautuksen antamisesta tai edellisen maksun määräämisestä. Laiminlyöntimaksu lain 131 §:n 1 momentissa tarkoitetusta hakemuksen tekemättä jättämisestä voidaan määrätä uudelleen laiminlyönnin jatkuessa, kun edellisen maksun määräämisestä on kulunut vähintään kalenterivuosi.

Lakia säädettäessä katsottiin, että rekisteriin hakematta jättäminen on passiivisuuteen perustuva laiminlyönti, jota ei voi toistaa. Samalla todettiin, että *ne bis in idem* -kiellon kannalta uuden maksun määrääminen olisi osa samaa rangaistusta, joka teon luonteesta johtuen määrätään kahdella tai useammalla päätöksellä riippuen siitä, kuinka kauan laiminlyöntiä jatketaan (HE 199/2010 vp.).

Muistioluonnoksessa viitataan lisäksi lainsäädäntöön sisältyviin erilaisiin hallinnollisten maksujen korotuksiin, joiden rangaistuksenkaltaista luonnetta voidaan pitää jossain määrin epäselvänä. Kuntien hallinnonaloilta todettakoon tässä maankäyttö- ja rakennuslain 145 §:n 2 momentissa tarkoitettu korotettu rakennusvalvontamaksu. Lähtökohtana on, että korotetulla maksulla ei edelleenkään ole rangaistuksen luonnetta, vaan korotuksen tulee vastata aiheutettua työmäärää ja tästä johtuvaa muun työn ruuhkautumista (HE 101/1998 vp.). Lähtökohta on sinänsä selvä, mutta ratkaisun KHO 2010:34 mukaisesti tapauskohtaisesti korotettu rakennusvalvontamaksu voi kuitenkin olla katsottavissa osaksi rangaistusluontoiseksi ja siten lainvastaiseksi. Vaikka kunnan taksa olisi lainvoimainen, se kuitenkin voi jäädä Suomen perustuslain 107 §:n nojalla soveltamatta.

Kuntien hallinnonalojen lainsäädäntö mahdollistaa rangaistusluontoisten hallinnollisten seuraamusten lisäksi muistioluonnoksessakin käsiteltyjen erinäisten muiden hallinnollisten seuraamusten määräämisen (mm. hallinnolliset turvaamisluontoiset toimenpiteet ja virkamiesoikeudelliset toimenpiteet). Rinnakkaisten hallinnollisten seuraamusten käyttö on kunnissa mahdollista.

Ainakin laki pysäköinninvalvonnasta mahdollistaa tietyin edellytyksin pysäköintivirhemaksun kanssa rinnakkaisen rengaslukon käyttämisen puuttumisena pysäköintivirheeseen. Rengaslukon kiinnittämisen jälkeen ei kuitenkaan saisi määrätä pysäköintivirhemaksua. Lain esitöissä ei oteta kantaa tämän hallinnollisen seuraamuksen luonteeseen. Sääntely mahdollistaa seuraamuksena myös ajoneuvon siirtämisen. Ajoneuvon siirtäminen ja rengaslukon kiinnittäminen olisivat puolestaan lähtökohtaisesti vaihtoehtoisia seuraamuksia. Viranomaisen mahdollisuus luopua toimenpiteistä koskee vain rengaslukon käyttämistä, ei ajoneuvon siirtoa, josta säädetään omassa laissaan (828/2008).

Tässä vaiheessa Kuntaliitolla ei ole kuntien hallinnonalojen näkökulmasta kantaa mahdollisen hallinnollisia sanktioita koskevan yleissääntelyn tarpeesta. Enemmälti asian pohdinta jää työryhmälle. Esitämme kuitenkin, että työn edetessä kuultaisiin myös kuntia sääntelyn käytännön toimivuudesta yms.

SUOMEN KUNTALIITTO

|  |  |
| --- | --- |
| Arto Sulonen  lakiyksikön johtaja | Sampsa Matilainen  lakimies |