

Jakelun mukaan

VIITE: Oikeusministeriön 6.9.2018 lähettämä lausuntopyyntö VN/637/2018.

**Poliisihallituksen lausunto oikeusministeriön työryhmän mietintöluonnoksesta koskien rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten yleisen lainsäädännön valmistelua**

1 Lausuntopyyntö

Oikeusministeriö asetti 21.3.2017 työryhmän, jonka keskeisenä tehtävänä oli arvioida rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleisen lainsäädännön tarve ja valmistella asianomaisen lainsäädännön toteuttamiseksi tarpeelliset säännösehdotukset (OM/41/2017). Työryhmän tuli lisäksi laatia ehdotuksensa lainvalmistelun tukena käytettäviksi hallinnollisten seuraamusten sääntelyperiaatteiksi. Sääntelyperiaatteiden tarkoitus on määritellä yhtenäiset periaatteet rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttöalalle ja seuraamusten käyttöönoton vaatiman hallinnonalakohtaisen sääntelyn edellyttämille lainsäädäntötoimille.

Saamansa lausuntopalautteen ja työryhmän selvitystyön perusteella työryhmä päätyi siihen lopputulokseen, jonka mukaan rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevalle yleislainsäädännölle ei ole ainakaan toistaiseksi riittäviä perusteita ja edellytyksiä. Arvioinnissa on kiinnitetty erityisesti huomiota nykyisen seuraamusjärjestelmän moninaisuus, ja erilaisten hallinnollisten seuraamusten toimeenpanoon laajasti kohdistuvat EU-oikeudelliset velvoitteet sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen jatkuvasti kehittyvä oikeuskäytäntö.

Yleislainsäädännön sijaan työryhmä on laatinut kattavat hallinnollisen sanktioiden sääntelyperiaatteet, joiden laatiminen oli myös työryhmän tehtävänä. Hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteita ei ole tarkoitettu sitoviksi kannanotoiksi, vaan niiden on tarkoitus toimia ainoastaan säädösvalmistelun apuna ja tukena hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa harkittaessa ja asianomaista lainsäädäntöä valmisteltaessa. Tavoitteena kuitenkin on, että sääntelyperiaatteiden huomioiminen hallinnollisia sanktioita koskevaa erityislainsäädäntöä valmisteltaessa, uudistettaessa ja sitä edelleen kehitettäessä ohjaisi lainsäädäntökehitystä nykyistä yhtenäisempään suuntaan.

**Oikeusministeriö on pyytänyt jaottelemaan mietintöluonnoksesta annettavan lausunnon yleisiin kommentteihin sekä mietintöluonnoksen 3 luvun mukaisesti sääntelyperiaatekohtaisesti. Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntojen toimittamista sähköpostitse sekä WORD-tiedostona (.doc) että PDF-tiedostona.**

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa myös keskusrikospoliisilta. Keskusrikospoliisin lausunto on Poliisihallituksen lausunnon liitteenä.

## 2 Poliisihallituksen lausunto

Poliisihallitus pitää oikeusministeriön työryhmän mietintöluonnosta sisällöltään poikkeuksellisen hyvänä ja kattavana. Valinta sääntelyperiaatteiden määrittelylle yleislainsäädännön sijaan on kannatettava ja paremmin mukautuva kasuistiseen lainsäädäntöön kuin kaiken kattavan yleislainsäädännön säätäminen. Vakiintuessaan sääntelyperiaatteilla voi olla merkittävä vaikutus pääasiassa lainvalmisteluun, mutta myös lainsäätämiseen, koska periaatteiden muotoilu on osittain perustunut perustuslakivaliokunnan vakiintuneisiin tulkintoihin.

Poliisihallitus on silti halunnut korostaa muutamia sääntelyperiaatteita. Huomiot koskevat periaatteiden sisältöä ja niiden mahdollisia tarkennuksia.

## 3 Poliisihallituksen lausunnon perustelut

### 3.1 Yleisiä asioita työryhmämietinnön luonnoksesta

Oikeusministeriön työryhmä pyysi lausuntoa työryhmän muistiolounnoksesta vuoden 2017 lopulla. Poliisihallitus arvioi tuolloin omassa lausunnossaan POL-2017-37894 poliisin hallinnonalalla sovellettavia hallinnollisia sanktioita ja totesi näiden osalta olevan tarvetta hallinnollisia seuraamuksia koskevalle yleislainsäädännölle. Poliisihallituksen lausunnossa käsiteltäviä hallinnollisia sanktioita oli a) rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 8 luvun hallinnolliset seuraamukset, b) pysäköintivirhemaksu ja c) ylikuormamaksu. Näistä pysäköintivirhemaksu ja ylikuormamaksu olivat korostuneesti rangaistusluonteisia hallinnollisia maksuseuraamuksia, joilla on yleis- ja erityisestävä funktio.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan yleislainsäädäntö olisi voinut korostaa rikosoikeudellisen rangaistusjärjestelmän ja hallinto-oikeudellisen seuraamusjärjestelmän välisiä eroja. Varsinkin pyrkimys eriyttää rikokset rikoslakiin (39/1889) ja korvata erityislainsäädännössä olevat nykyiset sakkouhkaiset rikokset hallinnollisilla maksuseuraamuksilla nähtiin hyvänä tavoitteena. Lisäksi yleislainsäädännössä nähtiin mahdollisuus selkeyttää erilaisten hallinnollisten maksuseuraamusten menettelysäännöksiä, ja tehdä siten hallinnollisten seuraamusten määräämisestä yksinkertaista, nopeaa ja tehokasta.

Nyt lausuttavana oleva työryhmämietintö kuitenkin osoitti, että oikeusjärjestyksessä olevat erilaiset hallinnolliset seuraamukset ja varsinkin hallinnolliset sanktiot ovat erittäin kasuistisia. Tästä syystä asian tarkastelu vähäisistä rikkomuksista määrättävien hallinnollisten maksuseuraamusten näkökulmasta on vain pieni osa kokonaisuudesta. Poliisihallituksen käsityksen mukaan ei olisi mitenkään mahdotonta ajatella

erilaisille virhemaksuille<sup>1</sup> ja vastaaville hallinnollisille maksuseuraamuksille säädettäisiin yhteiset menettelysäännökset. Kuitenkin juuri huomattavan suuret hallinnolliset sanktiot ja Euroopan unionin lainsäädäntöön perustuvat, lähinnä kilpailuoikeuteen liittyvät, hallinnolliset sanktiot eivät välttämättä istuisi kovin hyvin yleislain soveltamisalaan.

Poliisihallitus on sen työryhmän mietintöluonnoksessa todetun asian kanssa samaa mieltä, että heterogeenisten hallinnollisten sanktioiden omat menettelysäännökset ovat nykyisin varsin kattavia, ja sen lisäksi niitä koskevissa menettelyissä sovelletaan hallintolakia (434/2003). Lisäksi perustuslakivaliokunta tuo tärkeän panoksensa uusien hallinnollisten sanktioiden lainsäädäntöön. Yleislain säätäminen ei tästä syystä toisi lisäarvoa, vaan voisi itse asiassa hankaloittaa sinällään koherenttia sääntelyä. Tästä syystä Poliisihallitus pitää työryhmän päätymistä hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteiden muotoiluun hyvänä ja kannatettavana asiana.

Yleisesti ottaen mietintöluonnoksessa esitetyt sääntelyperiaatteet ovat poikkeuksellisen yksityiskohtaisesti mietittyjä. Perustuslakivaliokunnan erilaiset kannanotot, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiot sekä koti- että ulkomainen oikeuskirjallisuus ovat toimineet hyvinä lähteinä periaatteiden muotoilulle. Liikenneneuvos, oikeustieteen tohtori Kimmo Kiisken väitöskirjassa *Hallinnollinen sanktiointi* muotoiltu *sanktiteoreettinen malli* on nyt saamassa varsinaista muotoaan. Hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteiden vakiinnuttamisella osaksi lainsäädäntötyötä on mahdollista tavoitella sääntelyperiaatteille samanlaista asemaa kuin on a) kriminalisointiperiaatteilla sekä b) perusoikeuksien rajoitusedellytyksillä – siitäkkin huolimatta, että kyse on perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä sovellettavista erittäin tärkeistä periaatteista.

Poliisihallitus ei lausunnossaan ota kantaa sääntelyperiaatteisiin kokonaisuudessaan. Kuten edellä on todettu, periaatteet on jo nyt poikkeuksellisen yksityiskohtaisesti mietittyjä. Poliisihallitus kuitenkin haluaa osaltaan nostaa muutamia periaatteita esille ja esittää niihin omia näkemyksiään.

### 3.2 Hallinnollisen sanktion määrittely

Työryhmämietinnössä esitetty hallinnollisen sanktion määrittely on hyvä, ja se noudattelee oikeuskirjallisuudessa vakiintuneesti otettuja kantoja. Erityisesti hallintopäätöksen korostaminen on hyvä asia, koska sitä ei ole aina selkeästi tuotu esille. Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Engel-kriteerien esittäminen osana hallinnollisen sanktion määritelmää on nykyisin lähes erottamaton osa hallinnollisen sanktion rangaistusluonteisuuden määrittelyä.

Poliisihallitus on samaa mieltä siitä, että hallinnollisen sanktion nimikkeen tulisi vastata mahdollisimman hyvin myös sen kohteena olevaa tekoa. Sanktioiden nimikkeen luonnehtiminen sanktion tarkoituksen, laadun ja

---

<sup>1</sup> Pysäköintivirhemaksu, liikennevirhemaksu ja joukkoliikenteen tarkastusmaksu.

kohteen mukaisesti helpottaisi niiden systematisointia. Nimikkeiden määrittelyssä tulisi kuitenkin noudattaa järjestelmällisyyttä, kuten mietintöluonnoksessa on ehdotettukin.

Työryhmämietintöluonnoksessa ei ole syvennytty nimikkeiden yleistasoa tarkemmalle tasolle, joten toistaiseksi on vielä epäselvää, voisiko tulevaisuudessa muun muassa erilaisia virhemaksuja olla muitakin kuin pysäköintivirhemaksu ja liikennevirhemaksu. Tällaista kielellistä logiikka noudattaen voisi olla esimerkiksi järjestysvirhemaksu järjestyslain (612/2003) rikkomusten seuraamuksena.<sup>2</sup> Tai vastaavasti kalastusvirhemaksu, jossa olisi kyse kalastuslain (379/2015) vähäisestä rikkomisesta, pääasiassa rikesakkorikkomuksista annetun lain (986/2016) 13 §:ssä säädetystä kalastonhoitomaksua koskevasta rikkomuksesta. Myös vesiliikennelain kokonaisuudistuksessa ehdotettu liikennevirhemaksun käyttöalan laajennus olisi saanut uudenlaisen kaiun, jos sen nimi olisikin ehdotettu vesiliikennevirhemaksua.

Luonnoksessa on erikseen ehdotettu nimikkeen valinnan osalta sääntelyperiaatetta, jossa ehdotetaan välttämään rikosoikeudellisen rangaistusjärjestelmän kanssa sekoittuvia nimikkeitä. Ehdotus on hyvä, mutta haasteellinen. Esimerkiksi nykyisin pysäköintivirhemaksuista puhutaan yleisesti pysäköintisakkoina. Uuden tieliikennelain (729/2018) voimaan tullessa liikennevirhemaksukin voi liikenteen rangaistusjärjestelmän pitkästä historiasta johtuen saada rinnastuksen rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Periaatteen tarkoituksena on ilmeisesti tehdä selkeä ero rikoksesta tuomittavan rangaistuksen ja hallinnollisesta rikkeestä määrättävän sanktion välillä, koska rikoksen tulee omata selkeästi suurempi moitittavuus ja paheksuttavuus kuin hallinnollisen sanktion. Perustuslakivaliokunta ei ole suuremmin perustellut sitä, minkä takia se on katsonut tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 hallinnollisen sakon käsitteen olevan epäonnistunut. Työryhmä voisikin näiltä osin selkeyttää kielellisten valintojen taustoja ja kahden eri seuraamusjärjestelmän eriyttämistä toisistaan.

### 3.3 Hallinnollisten sanktioiden sääntelyn keskeiset lähtökohdat

Oikeusministeriön työryhmä on onnistunut löytämään hyvin kattavia reunaehtoja hallinnollisten sanktioiden käytölle ja niistä säätämiseksi. Varsinkin keskeisiä lähtökohtia koskeva 3.4 kohta on tästä poikkeuksellisen oiva osoitus. Samalla on myös huomattavissa, että siinä missä kriminalisoinnin ja rangaistuksen määrittelyssä paneudutaan pääasiassa kriminalisointiperiaatteisiin, on hallinnollisia sanktioita varten rakennettava oma kriminalisointiperiaatteita mukaileva sanktiointiteoreettinen malli. Ja se on poikkeuksellisen onnistunut.

*Perusoikeuksien rajoitusedellytykset.* Perustuslakivaliokunnan muotoilemat perusoikeuksien rajoitusedellytykset ovat tärkeä osa valiokunnan työskentelyä. Niitä voidaan myös soveltaa hallinnollisten sanktioiden määrittelyssä. Viime kädessä hallinnollisessa sanktiossa on kyse yksilön omaisuuden suojaan puuttumisesta määrättävän maksun

---

<sup>2</sup> HE 20/2002 vp s. 27/I.

muodossa. Rajoitusedellytykset asettavat lainvalmistelijalle ja lainsäätäjälle velvollisuuden huolehtia rajoituksen hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta, laissa säätämisestä ja oikeusturvasta. Hallinnollinen sanktio ei voi myöskään olla Suomea sitovien kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden kanssa ristiriidassa eikä varsinkaan ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

*Laillisuusperiaate.* Perustuslakivaliokunta on hallinnollisia sanktioita koskevissa lausunnoissaan antanut paljon merkitystä perustuslain (731/1999) 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteelle. Lisäksi valiokunta on viitannut rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevaan 8 §:ään, joskin todennut, ettei se koske hallinnollisia sanktioita. Viittauksen merkitys on ollut kuitenkin korostaa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältämää täsmällisyyttä, tarkkarajaisuutta ja seuraamuksen ennakoitavuutta.

Perustuslakivaliokunta on rinnastanut rangaistusluonteiset hallinnolliset maksuseuraamukset *asiallisesti* rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Tästä huolimatta valiokunta ei ole kuitenkaan asettanut hallinnolliselle sanktiolle samanlaisia valtiosääntöoikeudellisia vaatimuksia kuin rikosoikeudelliselle rangaistukselle. Etenkään rikosoikeudellista lainkäyttöä ja hallinto-oikeudellista lainkäyttöä ei ole näiltä osin rinnastettu toisiinsa, vaikka kyse on ollut valiokunnan toteamalla tavalla *asiallisesta* samankaltaisuudesta kahden erilaisen seuraamuksen välillä. Rangaistusluonteisissa hallinnollisissa seuraamuksissa ei ole myöskään nähty ongelmaa perustuslain 3 §:n vallanjakosäännöksen nojalla, vaikka kyse on asiallisesti samanlaisesta seuraamuksesta ja näin ollen eräänlaisesta tuomiovallan käytöstä riippumattoman tuomioistuimen ulkopuolella.

Oikeusministeriön työryhmä on kuitenkin linjannut selkeästi, että hallinnollisen sanktion on oltava täsmällinen ja tarkkarajainen. Lisäksi maksuvelvollisuudesta, maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin maksun täytäntöönpanon perusteista on säädettävä tarkasti lailla. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältö näkyy myös työryhmän pohdintoissa, koska blankosääntelylle on asetettu tarkat laatuvaatimukset. Kuten aikaisemmin todettua, periaatteet on laadittu poikkeuksellisen huolellisesti.

### 3.4 Hallinnollisten sanktioiden erityiset oikeusturvavaatimukset - Ne bis in idem

Eurooppalaisen oikeuskäytännön vaikutuksista ne bis in idem -periaate eli *ei kahdesti samassa asiassa* -periaate on vakiintunut jo osaksi kotimaista oikeuskäytäntöä ja lainkäyttöä. Periaatteen soveltaminen ei ole rajautunut pelkästään talousrikoksiin ja erilaisiin veronkorotuksiin, vaan sitä on sovellettu vähäisemmissäkin tapauksissa. Tämä korostaa sitä, että sanktion rangaistusluonteisuudella on merkitystä arvioitaessa kahden eri seuraamuksen perusteena olevia samoja tai olennaisesti samoja tosiseikkoja.

Ne bis in idem -periaatetta koskeva sääntelyperiaate lähtee siitä, että samasta teosta ei pidä pystyä määräämään useita rangaistusluonteisia seuraamuksia, mutta kuitenkin täyteen aukottomuuteen ei tarvitse pyrkiä.

Tämä on Poliisihallituksen kannalta hyvä määrittely. Täyden aukottomuuden vaatimuksen lievennykseen liittyen Poliisihallitus haluaakin esittää, että ne bis in idem -periaatteen suhdetta voisi pohtia tarkemminkin, eikä jättää sitä pelkästään oikeuskäytännön varaan. Esimerkiksi erilaisten tekokokonaisuuksien osalta tulisi voida harkita kahden eri seuraamuksen määräämistä, jos tekokokonaisuudesta voidaan erottaa erilaisia osatekoja. Näillä osateoilla voi tietysti olla yksi yhteinen nimittäjä (esimerkiksi ajoneuvon kuljettaminen), mutta kyse olisi silti eri teosta. Tarkemmin ottaen kyse olisi olennaisesti samojen tosiseikkojen määrittelystä.

### 3.5 Hallinnollisen sanktion määräämisen perusteet

*Virallisperiaate.* Varsinkin vähäisistä rikkomuksista määrättävissä hallinnollisissa sanktioissa (pysäköintivirhemaksu, joukkoliikenteen tarkastusmaksu ja tulevaisuudessa liikennevirhemaksu) sanktion perusteena oleva teko tai muu menettely tulee selvittää hallintolain 31 §:n mukaisesti. Selvitysvelvollisuus ei myöskään täysin rajaudu pois, vaikka sanktion määräämiseen liittyy alennettu todistustaakka tai ankara objektiivinen vastuu. Hyvänä esimerkkinä voi toimia tieliikennelain (267/1981) 48 §:n poikkeussäännöksiä soveltava ajoneuvo kuljettajineen ja pysäköinninvalvonta. Ei ole mitenkään kaukaa haettava, että poliisi on pysäköinyt virka-autonsa tehtävän edellyttämällä tavalla tieliikennelain 48 §:n 4 momentin mukaisesti, mutta pysäköinnintarkastaja määrää pysäköintivirhemaksun, vaikka pysäköinnintarkastaja ei ole selvittänyt onko kyseessä poikkeussäännöksen soveltaminen. Pysäköintivirhemaksuhan voidaan määrätä vain pysäköintivirheestä.

Selvitys- ja näyttövelvollisuus ovat siis tärkeitä sääntelyperiaatteita. Asian selvittämisen tulee olla hallinnollisessa sanktioinnissa lähtökohta siitakin huolimatta, että kyse olisi jossain määrin ankarasta objektiivisesta vastuusta. Käytännössä kyse olisi vähintään sen selvittämisestä, että onko seuraamuksen määräämiselle perusteet vai ei.

### 3.6 Menettelysäännökset

Hallintolain soveltaminen, kaksivaiheinen muutoksenhaku yhdistettynä valituslupaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, määräämisoikeuden vanhentuminen sekä täytäntöönpano on määritelty lineaarisesti. Hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimukset korostuvat periaatteissa hyvin, mutta ei kuitenkaan liiaksi ottaen huomioon hallinnon tarkoituksen olla yksinkertaista, jouhevaa ja joustavaa. Poliisihallituksella ei ole näihin kokonaisuuksiin mitään tarkennettavaa.

Viivästysseuraamuksissa on lähdetty olennaisilta osin liikkeelle sanktion rangaistusluonteisuuden merkityksestä. Luonnoksen mukaan viivästyskorkojen ja muiden maksujen periminen ei sisällä rangaistusluonteiseen sanktioon. Poliisihallitus on tästä yhtä mieltä ja toteaa myös, että viivästysseuraamuksella tai -korolla on rangaistuksen suuruuteen vaikutusta. Ei voi olla niinkään, että rangaistusluontoinen sanktio ankaroituu entisestään, jos sen saaja ei maksa sitä ajoissa.

Poliisihallitus esittää vielä, että sääntelyperiaatteissa tuotaisiin perusteluja sille, miksi viivästysseuraamuksia voisi käyttää. Nyt on ainoastaan todettu substanssilainsäädännön erityispiirteiden tarpeellisuuden olevan sellainen seikka. Tätä kirjausta ei ole tarpeellisilta osin perusteltu suhteessa sääntelyperiaatteiden pääsääntöön, joka on viivästysseuraamuksien perimättömyys.

Poliisijohtaja

Sanna Heikinheimo

Poliisitarkastaja

Konsta Arvelin

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 05.10.2018 klo 15:08. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet

Keskusrikospoliisin lausunto POL-2018-27851

Jakelu

Oikeusministeriö  
Lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen, *marietta-keravuori-rusanen@om.fi*

Tiedoksi

Poliisiylitarkastaja Niina Uskali