

Oikeusministeriö

Lausuntopyyntö 10.11.2017 OM 7/41/2017

Työryhmän lausuntopyyntö muistioloonnoksesta ”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 muistiolounnoksessakin on todettu esimerkkeinä ns. seuraamusmaksuista tarkastusmaksu, pysäköintivirhemaksu ja laiminlyöntimaksu. Viranomaisten perusteet määrätä mainitut maksut tietyistä 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.

harkita myös uudentyyppistä sääntelyä sekä rikosoikeudellisten ja hallinnollisten seuraamusten perusteita.

Hallituksen esityksessä (HE 199/2010 vp.) ehdotettiin useita jätelainsäädännön valvonnan tehostamiseen tähtäviä 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 työväliseen.

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 veloitteiden laiminlyönnejä ja maksun määräämistä edeltää aina viranomaisen kehoitus 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.).

Muistiolounnoksessa 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 muistiolounnoksessakin käsiteltyjen erinäisten muiden hallinnollisten seuraamusten määräämisen (mm. hallinnolliset turvaamisluntoiset toimenpiteet ja virkamiesoikeudelliset toimenpiteet). Rinnakkaisten hallinnollisten seuraamusten käyttö on kunnissa mahdollista.