Prof. Sakari Melander
18.11.2022

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 220/2021 vp** eduskunnalle laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi ja **HE 231/2022 vp** eduskunnalle laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 220/2021 vp) täydentämisestä

Yleistä

Käsiteltävänä olevassa alkuperäisessä hallituksen esityksessä (HE 220/2021 vp) ehdotetaan säädettäväksi uusi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettu laki. Samalla voimassa oleva vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettu laki (719/1994) kumottaisiin. Alkuperäisessä esityksessä ei kuitenkaan ehdotettu vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain seuraamussääntelyn kokonaisvaltaista uudistamista tavalla, joka olisi vastannut seuraamussääntelylle asetettuja valtiosääntöoikeudellisia ja muita vaatimuksia. Tätä pidettiin HE:n 220/2021 vp eduskuntakäsittelyn aikana puutteena. Nyt käsiteltävänä on myös mainittua esitystä täydentävä hallituksen esitys (HE 231/2022 vp), jossa HE:tä 220/2021 vp ehdotetaan täydennettäväksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain seuraamussääntelyn kokonaisvaltaista uudistamista koskevilla säännöksillä.

Eduskunnan lakivaliokunnan asiantuntijapyynnössä 28.10.2022 on todettu, että lausuntoa pyydetään hallituksen esityksen (HE 220/2021 vp) täydentävästä hallituksen esityksestä HE 231/2022 vp seuraamussääntelyn osalta.

Keskityn tässä asiantuntijalausunnossani asiantuntijapyynnön mukaisesti tarkastelemaan täydentävässä esityksessä ehdotettua seuraamussääntelyä.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen sisältämän seuraamussääntelyn arvioinnin lähtökohdat

Voimassa oleva vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain 19 § sisältää rangaistussäännöksen, joka on niin sanottu blankorangaistussäännös eli avoin rangaistussäännös. Säännöksen 3 momentin mukaan joka muutoin kuin 1 ja 2 momentissa tarkoitetulla tavalla tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettua säännöstä tai yleistä tai yksittäistapausta koskevaa määräystä, on tuomittava vaarallisten aineiden kuljetusrikkomuksesta sakkoon. Alkuperäisen esityksen perusteluissa (s. 25 ja 40) ja myös täydentävän esityksen perusteluissa (s. 3) todetaan, että lain seuraamussääntely on tämän vuoksi välttämättä uudistettava, jotta se täyttäisi perustuslain (731/1999) 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset.

Lisäksi alkuperäisessä esityksessä ehdotetaan, että jatkossa tietyt vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain tarkoittamat rikkomukset olisivat hallinnollisilla seuraamusmaksuilla sanktioituja.

Tavoitetta uudistaa lainsäädäntöön sisältyvät rikosoikeudelliset säännökset vastaamaan rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia voidaan lähtökohtaisesti pitää erittäin perusteltuna ja jopa välttämättömänä tilanteessa, jossa voimassa olevan lainsäädännön sisältämä rangaistussäännös on muotoilultaan selkeästi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten vastainen. Ehdotettujen hallinnollisten seuraamusten käyttöönotto taas liittyy alkuperäisen esityksen perustelujen (s. 51 ja 181) mukaan tavoitteeseen, jonka mukaan rikosoikeudellista järjestelmää ei tulisi rasittaa lievemmillä rikkomuksilla vaan niiden suhteen on syytä käyttää hallinnollisia seuraamusmaksuja.

Käsiteltävänä olevassa täydentävässä esityksessä sen sijaan ehdotetaan, että jatkossa vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain seuraamusjärjestelmä kattaisi sisältäisi vain hallinnollisia seuraamusmaksuja. Moitittavimmat teot voisivat tosin jatkossakin tulla rangaistaviksi rikoslain (39/1889) 44 luvun 13 §:ssä tarkoitettuna vaarallisten aineiden kuljetusrikoksena taikka rikoslain 48 luvun 1–4 §:ssä tarkoitettuna ympäristön turmelemisena, sen törkeänä tekomuotona, ympäristörikkomuksena tai tuottamuksellisena ympäristön turmelemisena.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on hallinnollisen sanktioinnin ja rikosoikeudellisen järjestelmän käytön välistä suhdetta arvioidessaan todennut, että rikosoikeudellinen järjestelmä ilmentää lähtökohtaisesti suurempaa moitittavuutta kuin neutraalimpi hallinnollinen seuraamus. Valiokunnan mukaan vähemmän haitallisiin ja moitittaviin tekoihin, joihin seuraamuksen liittäminen niiden haitallisuus huomioon ottaen on kuitenkin perusteltua, on tämän vuoksi tarkoituksenmukaista liittää hallinnollisia maksuseuraamuksia, joilla valiokunnan mukaan on myös yleisestävää vaikutusta. Valiokunta onkin edellä todetun johdosta katsonut, että rikosoikeudellista järjestelmää ei tulisi rasittaa sisällyttämällä sen piiriin kaikkein lievimpiä yhteiskunnalle vain vähän haittaa aiheuttavia tekoja, minkä lisäksi menettelyn keventämiseen liittyvät tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat saattavat olla merkityksellisiä siirryttäessä rikosoikeudellisesta järjestelmästä hallinnollisen sanktioinnin piiriin (PeVL 9/2018 vp, s. 4). Eduskunnan lakivaliokunta on yhtynyt edellä mainittuihin perustuslakivaliokunnan omaksumiin lähtökohtiin, minkä lisäksi se on korostanut myös rikosoikeuden viimesijaisuutta, niin sanottua ultima ratio -periaatetta (LaVL 9/2018 vp, s. 2–3). Lisäksi lakivaliokunta on pitänyt tärkeänä sitä lähtökohtaa, jonka mukaan

hallinnollisten seuraamusten käyttöalaa laajennettaessa on samalla kumottava vastaavia tekoja koskevat rangaistussäännökset. Näin pyritään välttämään järjestelmien päällekkäisyydestä aiheutuvia muun muassa kaksoisrangaistavuuteen liittyviä ongelmia (LaVL 9/2018 vp, s. 3).

Esityksessä vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain seuraamussääntelyn kokonaisvaltaista uudistamista voidaan näin pitää perusteiltaan hyväksyttävänä. Seuraamussääntelyn uudistamisessa pyritään siirtämään painopistettä rikosoikeudellisesta järjestelmästä hallinnollisen sanktioinnin suuntaan säätämällä moitittavat mutta merkitykseltään vähäisemmät teot hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioiduiksi. Täydentävän esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen seuraamuksia koskevaan 23 lukuun ei sisältyisi rikosoikeudellista seuraamussääntelyä, mikä on omiaan vähentämään päällekkäisistä sanktiojärjestelmistä aiheutuvia ongelmia. Lisäksi vakavimmat teot voisivat edelleen tulla rikoslain 44 luvun 13 §:n tai 48 luvun 1–4 §:n nojalla rangaistaviksi. Ehdotettua hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa sääntelyä on kuitenkin vielä arvioitava niille ennen muuta eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä asetettujen edellytysten näkökulmasta.

Ehdotettu hallinnollinen seuraamussääntely

Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Täydentävän hallituksen esityksen sisältämässä 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan otettavaksi käyttöön laajasti hallinnollisia seuraamusmaksuja. 1. lakiehdotuksen 141 §:ssä säädettäisiin vaarallisten aineiden kuljetusrikkomuksesta määrättävästä liikennevirhemaksusta ja 142 §:ssä vaarallisten aineiden kuljetukseen käytettävän tuotteen markkinavalvonnassa määrättävästä seuraamusmaksusta. Jälkimmäistä ehdotettiin myös alkuperäisessä hallituksen esityksessä, mutta täydentävän esityksen perustelujen (s. 16) mukaan täydentävässä esityksessä ehdotettua sääntelyä on jonkin verran tarkennettu ja täsmennetty.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevassa lausuntokäytännössään rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (esim. PeVL 17/2012 vp, s. 6/I, PeVL 14/2013 vp, s. 2/I, PeVL 2/2017 vp, s. 4–5 ja PeVL 9/2018 vp, s. 2). Hallinnollisen seuraamuksen perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska seuraamuksen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kysymys on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (esim. PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 4–5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että vaikka perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat sääntelyn täsmällisyyttä koskevat vaatimukset eivät sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (esim. PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 57/2010 vp, s. 2/II). Tähän liittyen on huomattava, että valiokunta on käytännössään ulottanut

blankorangaistussääntelyä koskevan käytäntönsä (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I) koskemaan myös hallinnollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä (PeVL 10/2016 vp, s. 8).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on myös katsottu, että rangaistusluonteisia taloudellisia seuraamuksia koskevan sääntelyn on täytettävä sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Edelleen valiokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että sanktiot eivät saa menettelyn puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 57/2010 vp, s. 3–4 ja PeVL 4/2004 vp, s. 7/II).

Lisäksi eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään edellyttänyt, että seuraamusmaksujen määräämistä koskevien asioiden käsittelyjärjestyksen tulee toteuttaa perustuslain 21 §:ssä edellytettyjen asianmukaisen käsittelyn sekä oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet. Käytännössä tämä merkitsee, että seuraamusmaksuasiat ovat hallintoasioita, joiden käsittelyssä tulee soveltaa hallintolakia (434/2003) ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019). (PeVL 12/2019 vp, s. 10–11.)

Lähtökohtaisesti täydentävässä esityksessä ehdotettu hallinnollisia seuraamusmaksuja (1. lakiehdotuksen 141 §:ssä tarkoitettu liikennevirhemaksu ja 142 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu) koskeva sääntely, näiden seuraamusmaksujen määräämistä ja suuruutta (143 §), täytäntöönpanoa (144 §) sekä muutoksenhakua ja täytäntöönpanoa (146 §) koskevat säännökset huomioon ottaen, täyttää edellä mainitut hallinnolliselle seuraamussääntelylle asetetut vaatimukset. Jäljempänä ehdotetusta sääntelystä esitetään joitakin täydentäviä huomioita.

Seuraamussääntelyn hyväksyttävyys

Alkuperäisen esityksen seuraamussääntelyn suurin ongelma liittyi siihen, että esitystä valmisteltaessa ei ollut toteutettu sellaista vaarallisten aineiden kuljetuksen liittyvän sääntelyn sanktiointia koskevaa kokonaisvaltaista arviointia, jossa olisi arvioitu, mitkä teot ovat moitittavuudeltaan sanktiointia edellyttäviä ja mikä olisi hyväksyttävin, oikeasuhtaisin ja tarkoituksenmukaisin sanktiojärjestelmä. Toisin sanoen kysymys oli ehdotetun sanktiosääntelyn välttämättömyyttä koskevista perusteluista tai niiden puuttumisesta.

Hallinnollisissa seuraamusmaksuissa on kysymys perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuteen puuttuvasta seuraamuksesta, minkä vuoksi niiden käyttämiselle on oltava esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (PeVM 25/1994 vp, s. 5/I). Täydentävän esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa (s. 48) todetaan, että hallinnolliset seuraamusmaksut ovat osa vaarallisten aineiden kuljetusten valvontajärjestelmää. Hallinnollisilla seuraamusmaksuilla pyritään varmistamaan vaarallisten aineiden kuljetusta koskevalla sääntelyllä suojattavien oikeushyvien, ennen muuta perustuslain 7 §:ssä tarkoitetun oikeutta elämään ja turvallisuuteen ja perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden, toteutumista. Täydentävän esityksen perusteluissakin (s. 48) mainitun mukaisesti hallinnollisten seuraamusmaksujen hyväksyttävyys on usein kytketty niiden ennaltaehkäisevään vaikutukseen (esim. TaVM 7/2017 vp, s. 12 ja HaVM 18/2021 vp, s. 12). Täydentävän esityksen perustelujen (s. 48) mukaan ehdotetulla hallinnollisilla seuraamusmaksuilla pyritään

kuljetus- ja liikenneturvallisuuden sekä ympäristön suojelemisen kannalta vahingollisen toiminnan ennaltaehkäisyyn eli preventioon.

Lisäksi on huomattava, että täydentävän esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa on myös sanktiosääntelyn kattamien tekotapojen suhteen pyritty perustelemaan, minkä vuoksi sanktiointi kunkin tekotapakohdan suhteen on perusteltua ja välttämätöntä (esim. täydentävä HE, s. 21, jonka mukaan turvallisuusvaatimusten rikkominen ajoneuvon pysäköinnin aikana tulee sanktioida, koska tarkoituksena on ehkäistä sitä, että vaarallisten aineiden kuljetustoiminnasta ei aiheudu vaaraa ulkopuolisille pysäköinnin aikana tai taajamassa).

Esityksessä on nähdäkseni esitetty hyväksyttävät perusteet ehdotetun sanktiosääntelyn välttämättömyydelle niin yleisesti kuin yksittäisten tekotapojen suhteen.

Ehdotetun sanktiosääntelyn tarkkarajaisuus ja täsmällisyys

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään lisäksi katsonut, että hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn on täytettävä riittävät sääntelyn täsmällisyyttä ja selkeyttä koskevat vaatimukset. Vaikka valiokunta on nimenomaisesti tässä suhteessa katsonut, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, se on kuitenkin katsonut, että tarkkuuden yleistä vaatimusta ei hallinnollisen seuraamussääntelyn suhteen voida sivuuttaa (esim. PeVL 57/2010 vp, s. 2/II, PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 12/2019 vp, s. 8, 13/2019 vp, s. 8, PeVL 21/2020 vp, s. 2 ja PeVL 46/2021 vp, 13 kohta). Lisäksi on huomattava, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään ulottanut blankorangaistussääntelyä koskevan käytäntönsä (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I) koskemaan myös hallinnollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä (PeVL 10/2016 vp, s. 8). Tämä merkitsee muun ohessa sitä, että sanktioinnin sisältävässä säännöksessä on asianmukaisesti viitattava sanktioidun käyttäytymisen sisältävään aineelliseen säännökseen ja että sanktioinnin sisältävään säännökseen on sisällytettävä tietynlainen asiallinen luonnehdinta sanktioitavasta teosta.

Nähdäkseni täydentävän esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 141 § sekä 142 § täyttävät edellä mainitut vaatimukset. Säännösten sisältämissä tekotapakohdissa viitataan asianmukaisesti 1. lakiehdotuksen aineellisiin säännöksiin, minkä lisäksi tekotapakohdat sisältävät luonnehdintoja sanktioitavasta teosta.

Täydentävän esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 141 §:n suhteen voidaan kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että säännös on varsin laaja ja raskaslukuinen. Säännös sisältää kuljetusmuotojen eroavaisuuteen perustuvat neljä momenttia, joista 1 momentti sisältää 19 tekotapakohtaa, 2 momentti 17 tekotapakohtaa, 3 momentti 9 tekotapakohtaa ja 4 momentti 7 tekotapakohtaa. Sääntelyn selkeyttä saattaisi kohentaa se, että eri kuljetusmuotoja koskevista rikkomuksista säädettäisiin omissa säännöksissään.

Ehdotetun sanktiosääntelyn oikeasuhtaisuus

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan edellä käsitellyn lausuntokäytännön mukaan rangaistusluonteisia taloudellisia seuraamuksia koskevan sääntelyn on täytettävä sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016

vp, s. 5 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Edelleen valiokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että sanktiot eivät saa menettelyn puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 57/2010 vp, s. 3–4 ja PeVL 4/2004 vp, s. 7/II).

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta arveluttavana, että eräistä varsin vähäisistä rikkomuksista määrättävän seuraamusmaksun vähimmäismäärä oli 500 euroa (PeVL 58/2010 vp, s. 6/I). Arvioidessaan finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) ehdotettua seuraamussääntelyä perustuslakivaliokunta katsoi aiempaan vähintään 500 euron seuraamusmaksun tuntuvuutta koskevaan kantaansa viitaten, että finanssivalvonnasta annettuun lakiin ehdotettu luonnolliselle henkilölle määrättävä viiden miljoonan euron seuraamusmaksu vaikutti siihen nähden ”suhteellisen ankaralta seuraamukselta” (PeVL 15/2016 vp, s. 5). Hallinnollisen seuraamusmaksun oikeasuhtaisuutta on arvioitu myös arpajaislakia (1047/2001) koskeneen muutosesityksen (HE 135/2021 vp) eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Esityksessä ehdotettiin otettavaksi käyttöön seuraamusmaksu rahapelin markkinointia koskevien säännösten rikkomisesta. Esityksessä ehdotetun seuraamusmaksun suuruus rahapelin toimeenpanijalle tai elinkeinonharjoittajalle oli vähintään 10 000 euroa ja enintään viisi miljoonaa euroa. Luonnolliselle henkilölle määrättävän seuraamusmaksun suuruudeksi taas ehdotettiin vähintään 500 euroa ja enintään 40 000 euroa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan seuraamusmaksuja suhteellisen suurina, etenkin siltä osin kuin niitä on tarkoitus soveltaa myös luonnollisiin henkilöihin (PeVL 46/2021, 16 kohta).

Täydentävän esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 143 §:ssä säädetään muun ohessa liikennevirhemaksun ja seuraamusmaksun suuruudesta. Säännöksessä on omaksuttu sanktioitujen tekojen moitittavuuteen pohjautuva porrasteinen 141 §:ssä tarkoitetun liikennevirhemaksun suuruutta koskeva sääntelymalli, koska 143 §:n 2 momentissa säädettäisiin tiettyjen vähäisten asiakirjojen mukana pitämistä koskevien rikkomusten seuraamusmaksun suuruudesta kiinteämääräisesti siten, että rikkomuksista voisi seurata 40 euron liikennevirhemaksu. Muista kuin 2 momentissa tarkoitetuista liikennevirhemaksuista voitaisiin sen sijaan määrätä luonnolliselle henkilölle enintään 500 euron ja oikeushenkilölle enintään 1000 euron liikennevirhemaksu. 1. lakiehdotuksen 142 §:ssä tarkoitetusta teosta määrättävän seuraamusmaksun suuruus taas olisi luonnollisen henkilön osalta enintään 3000 euroa, mutta kuitenkin enintään yksi prosentti hänelle viimeksi toimitetun verotuksen mukaisista tulosta, ja oikeushenkilön osalta enintään 30 000 euroa, mutta kuitenkin enintään yksi prosentti oikeushenkilön edellisen vuoden tilikauden liikevaihdosta. 1. lakiehdotuksen 142 §:ssä tarkoitetusta teosta määrättävän seuraamusmaksun enimmäismäärät vastaisivat ajoneuvolain (82/2021) 193 §:ssä säädettyjä ajoneuvolain 189–192 §:ssä tarkoitetusta teosta määrättävän seuraamusmaksun enimmäismääriä.

Ehdotettu hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeva sääntely on näin seuraamusten oikeasuhtaisuutta koskevan vaatimuksen kannalta asianmukaisesti porrastettu niin, että moitittavuudeltaan eriasteisista rikkomuksista seuraa euromääräiseltä suuruudeltaan erilainen seuraamus. Vähäisimmistä rikkomuksista ehdotetaan säädettäväksi vähäiset euromäärältään kiinteät seuraamusmaksut. Lisäksi on huomattava, että luonnollisille henkilöille määrättävät seuraamusmaksut olisivat euromäärältään oikeushenkilöille määrättäviä seuraamusmaksuja vähäisempiä, mitä voidaan pitää oikeasuhtaisuutta koskevan vaatimuksen mukaisena. Seuraamussääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta voidaan kiinnittää huomiota myös siihen, että sekä luonnollisille henkilöille että oikeushenkilöille määrättävien seuraamusmaksujen enimmäismäärä on euromäärän ohella

sidottu myös prosentuaaliseen osuuteen verotettavasta tulosta tai liikevaihdosta. Ehdotettujen seuraamusten euromääräiset enimmäismäärät eivät myöskään ole huomattavan suuria. Kokoanisuutena arvioiden ehdotettua seuraamussääntelyä voidaan nähdäkseni pitää oikeasuhtaisuuden vaatimukset täyttävänä. Ehdotetun seuraamussääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on myös sillä, että täydentävän esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 143 §:n 5 momentti sisältää liikennevirhemaksun ja seuraamusmaksun suuruuden määrittämistä koskevan säännöksen sekä säännöksen seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä, joka eduskunnan perustuslakivaliokunnan edellyttämin tavoin ilmentää sidottua harkintaa ja sisältää mahdollisuuden jättää seuraamusmaksu määräämättä, jos sen määrääminen olisi erityisestä syystä kohtuutonta (esim. PeVL 39/2017 vp, s. 4, PeVL 21/2020 vp, s. 4 ja PeVL 46/2021 vp, 17 kohta).

Syyksiluettavuus ja syyttömyysolettama

Edellä todetun mukaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunta on hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevassa lausuntokäytännössään edellyttänyt, että sanktiot eivät saa menettelyn puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 57/2010 vp, s. 3–4 ja PeVL 4/2004 vp, s. 7/II).

Täydentävän esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 141 §:ssä tarkoitetussa liikennevirhemaksua ja 141 §:ssä tarkoitetussa seuraamusmaksua koskevassa säännöksessä tarkoitettu käyttäytyminen olisi sanktioitu tahallisesti tai huolimattomuudesta tehtynä. Ehdotettu seuraamussääntely ei näin perustuisi ankaraan objektiiviseen vastuuseen. Tätä voidaan edellä todettu perustuslakivaliokunnan asiaa koskeva vakiintunut kanta huomioon ottaen pitää perusteltuna.

On huomattava, että täydentävän esityksen perustelujen (s. 13) mukaan esitysluonnosta koskevassa lausuntopalautteessa on kiinnitetty huomiota siihen, että ehdotettu sääntely johtaisi tilanteeseen, jossa hallintotuomioistuinten ratkaistavaksi siirtyisi kysymyksiä, joita ei tavanomaisesti ole arvioitu hallinto-oikeudellisesti vaan rikosoikeudellisesti. Tältä osin lausuntopalautteessa viitataan erityisesti tahallisuutta koskevaan arviointiin. Lausuntopalautteessa esitetty huomio on asianmukainen ja perusteltu. On kuitenkin huomattava täydentävässä esityksessä (s. 13) mainituin tavoin, että ankaran objektiivisen vastuun välttämistä koskeva linja on seurausta hallinnollista seuraamussääntelyä koskevista valtiosääntöisistä rajoitteista, minkä vuoksi ehdotettua sääntelyä ei voida tältä osin pitää ongelmallisena. Lisäksi on huomattava, että myös EU-oikeudessa käytetyissä hallinnollisissa seuraamusmaksuissa on käytetty syyksiluettavuuteen liittyviä käsitteitä ja näiden käsitteiden sisältöä on täsmennetty myös EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä (C-308/06, Intertanko, EU:C:2008:312; ks. myös täydentävä HE, s. 42). Tilanteessa, jossa rikosoikeudellisen järjestelmän liikakäyttöä pyritään tasapainottamaan siirtymällä aiempaa laajemmin hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttöön, selvää on, että myös hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevalle sääntelylle tulee asettaa oikeudellisia rajoitteita. Tässä suhteessa on nähdäkseni luonnollista ja perusteltua, että hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn lähtökohtaiseksi mutta ei poikkeuksettomaksi edellytykseksi asetetaan tahallisuus ja huolimattomuus (tuottamus). Tällä on keskeinen merkitys siinä, että sanktioitu sääntely keskittyy moitittavaan käyttäytymiseen.

Ehdotettu sääntely ei näin muodostu ongelmalliseksi, koska sen ei ehdoteta perustuvan ankaraan objektiiviseen vastuuseen. Lisäksi on huomattava, että täydentävässä esityksessä ehdotettujen seuraamusten määräämiseen sovellettaisiin esityksen perustelujen (s. 42) mukaan hallintolakia (434/2003) (ks. myös täydentävän esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 146 §). Käännettyä todistustaakkaa koskevan mahdollisuuden suhteen on tällöin kiinnitettävä huomiota hallintolain viranomaisen selvittämisvelvollisuutta koskevaan 31 §:ään, jonka on eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä katsottu lähtökohtaisesti merkitsevän, että hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen ei ole käännettyyn todistustaakkaan perustuvaa (PeVL 9/2018 vp, s. 6 ja PeVL 32/2005 vp, s. 3; ks. myös LaVL 9/2018 vp, s. 4–6). Huomiota voidaan kiinnittää myös siihen, että yleisemminkin on katsottu hallintolain muodostavan lähtökohtaisesti ennakollisen oikeusturvan toteutumisen kannalta riittävän perustan myös hallinnollisia seuraamusmaksuja määrättäessä (Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 43).

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämistoimivalta

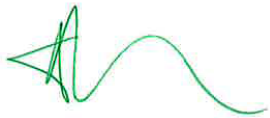
Eduskunnan perustuslakivaliokunnan hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevassa lausuntokäytännössä on pidetty perustuslain 21 §:n vastaisena sellaista hallinnollisen seuraamusmaksun määräämismenettelyä, jossa euromäärältään huomattavan seuraamusmaksun määrääminen olisi ollut yhden virkamiehen tehtävänä. Valiokunta on katsonut, että tällaisessa tilanteessa oikeusturvaan liittyvät näkökohdat korostuvat ja että ne tulevat paremmin otetuiksi huomioon, jos seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen säädetään monijäsenisen elimen toimivaltaan kuuluvaksi. Tällaisen muutoksen tekemistä on pidetty esityksen lainsäätämisjärjestykseen vaikuttavana edellytyksenä (PeVL 14/2018 vp, s. 19–20 ja PeVL 24/2018 vp, s. 2–3). Valiokunnan lausuntokäytännössä ei kuitenkaan ole otettu nimenomaisesti kantaa siihen, milloin kysymyksessä on euromääräisesti niin huomattava seuraamusmaksu, että sen määrääminen on syytä osoittaa monijäsenisen elimen toimivaltaan kuuluvaksi.

Edellä todetun mukaisesti täydentävän esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 143 §:n mukaan ehdotetun liikennevirhemaksun enimmäismäärä olisi luonnolliselle henkilölle 500 euroa ja oikeushenkilölle 1000 euroa, kun ehdotetun seuraamusmaksun enimmäismäärä olisi luonnolliselle henkilölle 3000 euroa ja oikeushenkilölle 30 000 euroa tai enintään prosentti verotuksen mukaisista tuloista tai tilikauden liikevaihdosta. Vaikka ehdotetun seuraamusmaksun enimmäismäärää erityisesti oikeushenkilöiden suhteen ei voi pitää erityisen vähäisenä, esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa (s. 51–52) esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan ehdotettujen seuraamusmaksujen suuruutta ei voi pitää välttämättä kollegiaalista päätöksentekoa edellyttävänä, voidaan nähdäkseni yhtyä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt perustuslain kannalta ongelmallisena sääntelyä, jonka mukaan hallinnollinen seuraamusmaksu voitaisiin määrätä ilman esittelyä (PeVL 14/2018 vp, s. 19). Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevien perustelujen (s. 43) mukaan 1. lakiehdotuksen 142 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu määrättäisiin Turvallisuus- ja kemikaalivirastossa sekä Säteilyturvakeskuksessa esittelystä. Perustelujen mukaan Turvallisuus- ja kemikaaliviraston sekä Säteilyturvakeskuksen työjärjestyksessä voitaisiin kuitenkin määrätä asioiden ratkaisemisesta ilman esittelyä. Eduskunnan lakivaliokunnan saattaisi olla edellä esitetyn vuoksi perusteltua korostaa lausunnossaan, että

työjärjestyksellä tai muuten ei voida säätää tai määrätä seuraamusmaksuja koskevan asian ratkaisemisesta ilman esittelyä.

Helsingissä 18.11.2022



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori