



Suomen
tuomariliitto

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Asia: Lausunto Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevaa yleistä lainsäädäntöä valmistele-
van työryhmän mietintöluonnoksesta

Viite: Oikeusministeriön työryhmän lausuntopyyntö 6.9.2018, VN/637/2018 (OM 7/41/2017)

Pyydettyinä lausuntona Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry (jäl-
jempänä Tuomariliitto) esittää seuraavaa:

1. Yleistä

Mietintöluonnoksessa todetaan, että työryhmä on päätenyt siihen, ettei hallinnol-
lisiä sanktioita koskevalle yleislainsäädännölle ole ainakaan toistaiseksi riittäviä
perusteita ja edellytyksiä. Tuomariliitto pitää tätä mietintöluonnoksessa esitetty-
jen perusteiden valossa johdonmukaisena lopputuloksena. Hyvä lainsäädäntö on
oikein kohdentuvaa ja sääntelyn tulisi olla tätä kautta tosiasiallisesti vaikuttavaa.
Työryhmä toteaa, ettei sen työssä ole ilmennyt sellaisia hallinnollisten sanktioi-
den määräämiseen liittyviä erityisiä ongelmia, jotka kiireellisesti edellyttäisivät
niiden ratkaisemista yleislain tasolla. Tähänkin nähden lopputulosta, johon työ-
ryhmä on päätenyt, voidaan pitää perusteltuna. Tuomariliitto yhtyy työryhmän
esitykseen, jonka mukaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain ajantasaisuus
olisi kuitenkin tässä yhteydessä syytä arvioida.

2. Sääntelyperiaatteista

Työryhmä on laatinut ehdotuksen lainsäädännön tukena käytettäviksi hallinnol-
listen sanktioiden sääntelyperiaatteiksi. Sääntelyperiaatteet on mietintöluonnok-
sessa muotoiltu osin varsin yleisluontoisesti, mutta niiden tarkkuus lienee kuiten-
kin tavoitteeseen nähden riittävä. Yleisesti todettakoon mietintöluonnoksessa
hahmoteltujen sääntelyperiaatteiden kautta todennäköisesti päästävän niille ase-
tettuihin tavoitteisiin eli sääntelyn yhdenmukaistumiseen etenkin, mikäli muuta-
mat jäljempänä esitetyt huomiot ja tarkennukset otetaan huomioon.

Tuomariliitto esittää alla huomionsa sääntelyperiaatteisiin pyydetyllä tavalla pe-
riaatekohtaisesti.

Hallinnollisen sanktion nimike / Tyypillinen käyttöala

Mainituilla periaatteilla on pyritty määrittämään hallinnollisen sanktion käyttöala ja suhde muihin hallinnollisiin ja rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Tuomariliitto pitää muotoiluja onnistuneina ja asiantilaa selventävinä. Tuomariliitto nosti aikaisemmassa lausunnossaan erityisesti esille hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentamisen aiheuttamat riskit, mikäli laajentaminen tapahtuisi ilman sanktioiden käyttöön ottamiselle asetettavien edellytysten pohtimista erityisesti suhteessa rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään. Tältä osin mietintöluonnokseen kirjatut sääntelyperiaatteet kokonaisuutena ja erityisesti sen käyttöalaa koskevat kannanotot tarjoavat välineet, joilla tähän kehitykseen voidaan puuttua.

Perusoikeuksien turvaaminen

Tuomariliitolla ei ole tältä osin huomautettavaa.

Lailta säätämisen vaatimus

Tässä suhteessa EU-sääntely ja sen kansallinen toimeenpano aiheuttavat kiistatta haasteita. Asetuksissa ja direktiiveissä käytetyt ilmaisut ovat useimmiten tulkinvaraisia ja esimerkiksi seuraamuksen suuruuden määrittely on voitu jättää täysin avoimeksikin (mietintöluonnoksessa mainittu tältä osin tietosuojasetus sivulla 26).

Syyttömyysolettama

Tuomariliitolla ei ole tältä osin huomautettavaa.

Kaksoisrangaistavuuden kieltö

Mietintöluonnoksessa on kiitettävällä tavalla selvennetty ne bis in idem -periaatteen ulottuvuuksia nimenomaan hallinnollisten sanktioiden kontekstissa. Haasteensa periaatteen konkretisoinnille kussakin lainsäädäntöhankkeessa varmasti asettaa se, että oikeuskäytäntöä tulee seurata sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa että EU-tuomioistuimessa.

Itsekriminointisuoja / Selvitysvastuu ja näyttövelvollisuus

Tuomariliitto totesi edellisessä lausunnossaan itsekriminointisuojan suhteen hallintoprosessissa keskeiseen asianosaisen selvittämisvelvollisuuteen vaativan lähempää tarkastelua. Mietintöluonnoksessa on kiitettävällä tavalla käsitelty keskeisiä itsekriminointisuojaan liittyviä kysymyksiä, eikä Tuomariliitolla ole sinänsä huomautettavaa sitä koskevien sääntelyperiaatteiden muotoiluun nähden. Tuomariliitto toteaa kuitenkin, että itsekriminointisuojan suhde selvittämisvelvollisuuteen voi nousta esiin mitä moninaisimmassa yhteyksissä, muun muassa tilanteissa, joissa virkamies joutuu selvittämään menettelyään häneen kohdistetun kantelun johdosta.

Määräämistoimivallan organisointi

Tuomariliitto kiinnitti edellisessä lausunnossaan ongelmallisena järjestelynä huomiota markkinaoikeuden toimivaltaan määrätä ensiasteena kilpailunrajoituksesta määrättäviä seuraamusmaksuja. Mietintöluonnoksessa todetaan (s. 26), että seuraamustoimivallan osoittamista tuomioistuimelle ei voida pitää muutoksenhaun yksiasteisuuden vuoksi perusteltuna. Tuomariliitto yhtyy tähän näkemykseen.

Tuomariliitto on niin ikään samaa mieltä mietintöluonnoksessa lausutun kanssa siitä, että määräämisvallan antaminen monijäseniselle toimielimelle on perusteltua silloin, kun kyse on ankaruudeltaan huomattavista seuraamuksista. Tämä saattaa käytännössä edellyttää monijäsenisten toimielimien luomista puheena olevia seuraamuksia määrääviin viranomaisiin.

Hallinnollisen sanktion oikeasuhtaisuus

EU-oikeudellisen sääntelyn toimeenpanon osalta sanktion oikeasuhteisuuden pohdinnalle ja sanktion suuruuden säätämiseksi on kansallista lainsäädäntöä kaipaavat mahdollisuudet. Mietintöluonnoksessa asia on nostettu esille ja mainittu, että oikeasuhtaisuutta koskeva harkinta on syytä tehdä tällaisissa tapauksissa kansallisessa täytäntöönpanossa, kun mahdollista. Asian mainitseminen erikseen on tärkeää, sillä EU-oikeuteen pohjautuvat hallinnolliset sanktiot ovat yleensä euromääräisesti suurimmat. Tuomariliitto yhtyy myös mietintöluonnoksessa todettuun, jonka mukaan enimmäismäärältään huomattavan suurten seuraamusmaksujen sääntelyyn tulee suhtautua pidättyvästi.

Kohtuullistaminen ja perimättä jättäminen

Perustuslakivaliokunta on mietintöluonnoksessa todetuin tavoin edellyttänyt, että sanktioista luopuminen tulisi olla oikeusharkintaista. Tämä on kannatettava periaate, mutta käytännön tasolla haasteita aiheuttaa varmasti edellytysten muotoilu siten, että viranomaisen harkinta todella olisi tarkoitettulla tavalla sidottua. Edellytysten yksilöiminen riittävällä tarkkuudella on tärkeää, jotta viranomaisen harkintavalta ei jäisi liian avoimeksi ja laajaksi.

Hallinnon yleislakien soveltaminen

Tuomariliitolla ei ole tältä osin huomautettavaa.

Muutoksenhaku

Tuomariliitolla ei ole sinänsä huomautettavaa mietintöluonnoksessa (s. 32) muotoiltuun sääntelyperiaatteeseen. Hallituksen esitys koskien lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on eduskunnan käsiteltävänä ja siinä pääsäännöksi on muodostumassa valituslupamenettely. Kuten mietintöluonnoksessa on todettu, valituslupaa koskevasta edellytyksestä poikkeaminen saattaa tietyissä tilanteissa olla perusteltua. Tuomariliiton käsityksen mukaan mietintöluonnoksessa tältä osin esitetyt näkökohdat voisi olla aiheellista nostaa myös sääntelyperiaatteisiin.

Määräämisosoikeuden vanhentuminen

Tältä osin mietintöluonnoksessa (s. 33 – 34) on ristivetoa sen alussa (s. 15) todetun kanssa, että sanktiot tulisi määrätä mahdollisimman nopeasti. Tuomariliitto toteaa, että jo viiden vuoden vanhentumisaika on varsin pitkä edellä mainittuun tavoitteeseen nähden. Mietintöluonnoksessa mainittu tätäkin pidempi 10 vuoden (enimmäis)vanhentumisaika on toki siinä määriteltykin poikkeukselliseksi.

Viivästysseuraamukset

Tuomariliitolla ei ole tältä osin huomautettavaa.

Hallinnollisen sanktion täytäntöönpano

Tuomariliitolla ei ole tältä osin huomautettavaa.

3. Lopuksi

Tuomariliitto haluaa kiinnittää työryhmän huomiota siihen, että EU-oikeudellinen sääntely vaikuttaa mietintöluonnoksen perusteella useamman periaatteen kohdalla (hallinnollisen sanktion nimike ja käyttöala, lailla säätämisen vaatimus ja siihen liittyvät täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset sekä oikeasuhteisuus), muodostavan haasteita sääntelyperiaatteiden onnistuneelle soveltamiselle. Riskinä on, että käytäntö EU-oikeudellisia kytköksiä omaavissa lainsäädäntöhankkeissa muodostuisi pidemmällä aikavälillä muusta hallinnollisia sanktioita koskevasta sääntelystä poikkeavaksi myös tilanteissa, joissa tämä ei olisi EU-oikeuden näkökulmasta välttämätöntä. Tuomariliitto jättää työryhmän harkintaan, olisiko mietinnössä käsiteltävä tätä puolta nykyistä laajemmin.

Lausuntoasian käsittely

Lausunnon ovat valmistelleet määräaikainen hallinto-oikeustuomari Hanna Piitulainen ja hallinto-oikeustuomari Juhana Niemi ja se on käsitelty 5.10.2018 Tuomariliiton oikeuspoliittisen valiokunnan kokouksessa.

Tuomariliiton puheenjohtaja,

hovioikeudenneuvos



Kimmo Vanne