



8.1.2018

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Asia: Lausunto työryhmän muistiolounnoksesta ”Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen”

Viite: Oikeusministeriön työryhmän lausuntopyyntö 10.11.2017, OM 7/41/2017

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

1. Yleistä

Muistiolounnoksessa arvioidaan rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten (erilaiset rikkomus- ja seuraamusmaksut) yleissääntelyn tarvetta. Sääntely on lisääntynyt johtuen Euroopan unionin lainsäädännöstä, mutta toisaalta myös kansallisista lainsäädäntöratkaisuista, joilla laissa säädettyjen velvollisuuksien rikkomista säännellään rikosoikeuden säännösten sijaan hallinnollisilla säännöksillä hallinnollisen menettelyn keveyteen perustuen. Oikeusministeriössä vuosille 2013-2025 laaditun oikeudenhoidon uudistamisohjelman yhtenä tavoitteena on selkeyttää rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten sääntelyä. Tuomariliitto pitää työryhmän muistiolounnosta rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittämisestä tervetulleena keskustelunavauksena tämän moniulotteisen ja merkittävän teeman tiimoilta. Hallinnollisia sanktioita koskevan yleissääntelyn tarpeellisuuden ja mahdollisen sisällön selvittäminen on kannatettava, vaikkakin haastava tehtävä.

Tuomariliitto lausuu muistiolounnoksen yksityiskohtaisiin kysymyksiin (luvut 1 ja 2) vastaamisen sijaan yleisemmin prosessuaalisista näkökohdista ja sääntelyn tarpeesta (luvut 3 ja 4).

2. Luvut 1 ja 2

Muistiolounnoksessa on Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnan perusteella rajattu rangaistusluonteisiin hallinnollisiin seuraamuksiin kuulumattomiksi myönnetyn edun tai tuen takaisinperintä, hallintoluvan rajoittaminen tai peruuttaminen sekä ammatinharjoittamisoikeuden rajoittaminen tai poistaminen. Tuomariliitto toteaa, että edellä mainittujen asiaryhmien lisäksi hallinto-oikeuksien oi-

keuskäytännön perusteella soveltamisalan ulkopuolelle jäisi ilmeisimminkin lähinnä turvaamistoimenpiteiksi luokiteltavia asioita, kuten ampuma-aseasioihin liittyvät luvan peruuttamiset. Tulkinnanvaraisena arvioitaessa menettelyn rangaistusluonteisuutta voidaan muistiolounnoksessakin mainituin tavoin pitää virkamiehille virkamieslain nojalla annettavan varoituksen lisäksi varoitusta, joka voidaan määrätä terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain nojalla. Tuomariliitto pitää kannatettavana pyrkimystä laatia hallinnollisen sanktion määritelmä mahdolliseen yleislainsäädäntöön, vaikka määritelmän laatiminen voikin olla vaikeaa. Hallinnollisten seuraamusten rangaistusluonteisuuden tulisi olla nykyistä selkeämmin hahmotettavissa, kuten myös niiden eron suhteessa hallinnollisiin turvaamistoimenpiteisiin.

3. Luvut 3 ja 4

Työryhmän muistiolounnoksessa on tuotu esiin hallinnollisiin sanktioihin liittyvänä viranomaisen harkintavaltaan kuuluva teon moitittavuuden arviointi, joka on jossain määrin rinnasteinen rikosoikeudelliseen syyllisyysarviointiin. Hallinnollisten sanktioiden rikosoikeudellisten piirteiden vuoksi rikosoikeuden käsitteet itsekriminointisuoja ja syyttömyysolettama tulisivat arvioitavaksi hallintolainkäytössä. Tuomariliitto toteaa, että itsekriminointisuoja ja syyttömyysolettama ovat keskeisiä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiä. Itsekriminointisuojan suhde hallintoprosessissa keskeiseen asianosaisen selvittämisvelvollisuuteen vaatii kuitenkin lähempää tarkastelua. Asia on myös siltä osin ajankohdainen, että oikeusministeriössä on valmisteltavana hallituksen esitys laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Lausuttavana olleessa esitysluonnoksessa (18.4.2017) viitataan itsekriminointisuojaan ehdotetussa lain 6 luvun 3 §:n 3 momentissa seuraavasti: ”Osapuolten on myötävaikutettava asian selvittämiseen sen oikeudellisen luonteen edellyttämällä tavalla.” Tuomariliitto toteaa, että jatkovalmistelussa arvioitaessa rikosoikeudellisten periaatteiden soveltuvuutta laajemminkin hallintoprosessiin on otettava huomioon hallintolainkäyttöprosessin erityispiirteet sekä jäljempänäkin todettu lakivaliokunnan kannanotto (LaVL 21/2005) hallinnollisten seuraamusten ja rikosoikeudellisen järjestelmän suhteesta.

Tuomariliitto pitää hallinnollisia sanktioita koskevaa yleissääntelyä tarpeellisena oikeustilan selkeyttämiseksi, sääntelyn yhtenäistämiseksi sekä asiaan liittyvien perus- ja ihmisoikeusnäkökohtien vuoksi. Sääntelyä rakennettaessa tulisi ottaa huomioon se, että hallinnollisten sanktioiden lukuisuus ja eroavaisuudet ovat seurausta kunkin hallinnonalan erityispiirteistä sääntelyn tehtävään, tarpeeseen ja tarkoitukseen liittyen. Tuomariliitto katsoo, että mainitusta seikasta johtuen rangaistusluonteisista hallinnollisista sanktioista tulisi säännellä hallintolaissa varsin yleisluonteisesti. Hallinnonalakohtainen sääntely olisi erityissäännöksinä ensisijaisesti sovellettavaa lainsäädäntöä ja hallintolaki yleisenä menettelysäädöksenä toissijaista. Muistiolounnoksessa esitetty hahmotelma yleislainsäädännön sisällöstä (luku 4.2.) on hyvä lähtökohta. Jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin vielä tarkemmin pohtia sitä, minkä seikkojen osalta sääntely yleislaissa on tarkoituksenmukaista ja mahdollista.

Kuten muistiolounnoksessa on todettu, suuri osa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen *ne bis in idem*-periaatetta koskevasta oikeuskäytännöstä on koskenut verotuksellisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten suhdetta ja Suomessa tähän on reagoitu verolainsäädäntöä muuttamalla. *Ne bis in idem*-periaatteesta säätäminen kansallisesti riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti voi olla ongelmal-

lista, sillä säännöksen tulkinta olisi sidoksissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten dynaamiseen oikeuskäytäntöön. Periaatteen keskeinen asema puoltaa kuitenkin sen kirjaamista yleisenä periaatteena esimerkiksi hallintolakiin.

4. Lopuksi

Muistiolounnoksessa on todettu, että mahdollisen yleislainsäädännön valmistelun yhteydessä eivät tulisi arvioitavaksi hallinnollisten sanktioiden määräämiseen liittyvät toimivaltakysymykset. Hallinnollisten sanktioiden sääntely perustuu voimassa olevassa lainsäädännössä toimivallan osalta vaihteleviin sääntelyratkaisuihin. Osa hallinnollisista seuraamusmaksuista määrätään hallintoviranomaisen tekemällä hallintopäätöksellä, kun taas muutamat seuraamusmaksut perustuvat toimivaltaisen viranomaisen tuomioistuimelle tekemään esitykseen, jonka perusteella tuomioistuin ensimmäisenä asteena määrää mahdollisesta seuraamusmaksusta. Tällaisena tuomioistuimena toimii tällä hetkellä markkinaoikeus. Hyvän käytännön esimerkin edellä kuvatusta seuraamusmaksusta tarjoaa kilpailulaissa (948/2011) säädetty kilpailunrajoituksesta määrättävä seuraamusmaksu, jonka määrää Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä markkinaoikeus.

Edellä mainitulta osin tilanne eroaa olennaisesti useissa muissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa käytössä olevasta järjestelmästä, jossa asiaa selvittävä ja siitä mahdollisesti seuraamuksia määrävä taho on sama. Viimeksi mainittu järjestelmä on käytössä myös Euroopan unionissa, jossa Euroopan komissio sekä selvittää asian että määrää siitä ensimmäisenä asteena mahdolliset seuraamukset (sakon). Euroopan komission päätöksistä voidaan hakea muutosta valittamalla päätöksestä unionin yleiseen tuomioistuimeen ja sen päätöksestä edelleen oikeuskysymysten osalta unionin tuomioistuimeen. Siten asiaa koskeva ratkaisu voi tulla muutoksenhaun johdosta arvioiduksi kahdessa eri oikeusasteessa.

Asian selvittämistä ja mahdollisen seuraamuksen määräämistä koskevan toimivallan keskittäminen yhdelle ja samalle viranomaistaholle olisi selkeä ja tarkoituksenmukainen ratkaisu. Asiaa tutkivalla viranomaisella voitaneen myös katsoa olevan parhaat edellytykset määrätä seuraamusmaksu ja perustella sitä koskeva päätös sen sijaan, että kyseessä olisi ainoastaan esitys toiselle viranomaiselle, tässä tapauksessa tuomioistuimelle, jonka tulee nykytilanteessa perustaa oma ratkaisunsa pitkälti seuraamusmaksuesityksen ja muun asiassa saadun selvityksen varaan.

Muistiolounnoksen mukaan jatkovalmistelun yhteydessä ei tule myöskään arvioitavaksi kysymys mahdollisten uusien sanktioiden käyttöönotosta tai siitä, missä laajuudessa rangaistussäännöksiä voidaan mahdollisesti muuttaa hallinnollisiksi sanktioiksi. Toisaalta muistiolounnoksessa kuitenkin todetaan, että mahdollinen yleislainsäädäntö tulisi toteutuessaan vähentämään menettely- ja oikeusturvaperiaatteita sisältävän hallinnollisia sanktioita koskevan erityissääntelyn tarvetta. Vaikka muistiolounnoksessa ei otetakaan kantaa hallinnollisen sanktiosääntelyn laajentamiseen liittyviin kysymyksiin, voidaan tämän katsoa tulevan pohdittavaksi työryhmän tehtävänantoon kuuluvan hallinnollisten seuraamusten sääntelyperiaatteiden hahmottelun kautta. Tuomariliitto viittaa tältä osin muistiolounnoksessa mainittuihin lakivaliokunnan kannanottoihin siitä, että hallinnollisten seuraamusten suhdetta rikosoikeudelliseen järjestelmään ei ole periaatteelliselta kannalta selvitetty ja ettei ole ongelmatonta, että tehokkuuden nimissä oikeusjärjestykseen tuodaan uusia hallinnollisia seuraamuksia pohtimatta, millaisia yleisiä edellytyksiä niiden käyttöön ottamiselle olisi asettava. Sellainen kehitys on niin ikään omiaan häivyttämään rajaa tuomio- ja toimeenpanovallan välillä ja

murentamaan periaatetta tuomiovallan, erityisesti rikosoikeudellisen tuomioval-
lan, kuulumisesta riippumattomille tuomioistuimille. Tältä osin Tuomariliitto
viittaa lausunnossaan lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi sakon ja
rikesakon määräämisestä annetun lain ja ajokorttilain muuttamisesta sekä eräiksi
niihin liittyviksi laeiksi (HE 103/2017 vp) todettuun sekä eduskunnan käsiteltä-
vänä olevaan tieliikennelain uudistukseen (HE 180/2017 vp). Hallinnollisten
sanktioiden tarkoituksenmukaisuutta sekä suhdetta muuhun lainsäädäntöön, eri-
tyisesti rikoslainsäädäntöön, tulisi huolellisesti harkita ja mahdollisuuksien mu-
kaan kirjata tätä rajanvetoa koskevia periaatteellisempia ratkaisuja sääntelyperi-
aatteiden muotoon.

Tuomariliitto toteaa, että hallinnollisten sanktioiden keskeisen eurooppaoikeu-
dellisen ulottuvuuden vuoksi asian jatkovalmistelussa tulisi muistiolounnosta
laajemmin ottaa vertailevasti huomioon eurooppalainen sääntely hallinnollisista
sanktioista.

Lausuntoasian käsittely

Lausunnon ovat valmistelleet ma. hallinto-oikeustuomari Teija Orjala-Heikki-
nen, ma. hallinto-oikeustuomari Hanna Piitulainen sekä ma. markkinaoikeustuo-
mari Olli Wikberg ja se on käsitelty 20.12.2017 Tuomariliiton oikeuspoliittisen
valiokunnan kokouksessa. Lisäksi lausuntoa on sähköpostitse käsitelty Tuomari-
liiton hallituksessa.

Tuomariliiton puheenjohtaja,

hovioikeudenneuvos

Kimmo Vanne