



Esikunta

oikeusministerio@om.fi
 marietta.keravuori-rusanen@om.fi

OM038:00/2017

Työryhmän lausuntopyyntö rangaistuksenluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevaa yleistä lainsäädäntöä valmisteleavan työryhmän mietintöluonnoksesta

Oikeusministeriö asetti 21.3.2017 työryhmän, jonka keskeisenä tehtävänä on arvioida rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleisen lainsäädännön tarve ja valmistella asianomaisen lainsäädännön toteuttamiseksi tarpeelliset säännösehdotukset. Työryhmän tuli lisäksi laatia ehdotuksensa lainvalmistelun tukena käytettäväksi hallinnollisten seuraamusten sääntelyperiaatteiksi. Työryhmän toimikausi päättyy 30.11.2018.

Työryhmä on lausunnolla olevassa mietintöluonnoksessaan päätenyt selvitystyönsä sekä aiemmalla lausuntokierroksella ja järjestämässään kuulemistilaisuudessa saamansa palautteen perusteella arvioon, jonka mukaan hallinnollisia sanktioita koskevalle yleislainsäädännölle ei ole ainakaan toistaiseksi riittäviä perusteita ja edellytyksiä, kun otetaan erityisesti huomioon seuraamusjärjestelmien moninaisuus ja niiden toimeenpanoon laajasti kohdistuvat EU-oikeudelliset velvoitteet sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen jatkuvasti kehittyvä oikeuskäytäntö. Hallinnollisiin sanktioihin liittyviä lainsäädäntötarpeita on vallitsevan oikeustilan valossa vaikea ratkaista yleislainsäädännön tasolla kattavasti siten, että asianomaisen erityislainsäädännön tarve merkittävästi vähenisi. Seuraamuslajikohtaiset erityispiirteet ja hallinnollisten sanktioiden määräämiseen liittyvät erityiset oikeusturvatarpeet kyetään työryhmän näkemyksen mukaan ottamaan yleislainsäädäntöä asianmukaisemmin huomioon hallinnonalakohtaisessa erityislainsäädännössä.

Työryhmä on laatinut toimeksiantonsa mukaisesti ehdotuksensa lainvalmistelun tukena käytettäväksi hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteiksi.

Finanssivalvonnan edustaja on osallistunut työryhmän työhön, joten Finanssivalvonta esittää huomioita vain muutaman yksittäisen sääntelyperiaatteen osalta.



Esikunta

Kaksoisrangaistavuuden kieltö

Kaksoisrangaistavuuden kiellon (*ne bis in idem*) osalta Finanssivalvonta esittää, että sääntelyperiaatteita edeltävään johdantoon lisätään selvittävä toteamus, jonka mukaan kieltö ei ole esteenä sille, että samassa asiassa voidaan määrätä rikosoikeudellinen tai hallinnollinen sanktio luonnolliselle henkilölle ja hallinnollinen sanktio oikeushenkilölle. Sanktion kohde ei ole tällöin sama. Hallintoviranomainen voisi esimerkiksi samassa asiassa (asiakokonaisuudessa) tehdä rikosepäilyn johdosta tutkintapyynnön poliisille luonnollisen henkilön osalta, minkä lisäksi hallintoviranomainen voisi määrätä oikeushenkilölle seuraamusmaksun, jos sen määräämisen edellytykset täyttyvät.

Itsekriminointisuoja

Itsekriminointisuoja osalta muistiolounnoksessa todetaan mm.:

"Osana perusoikeusjärjestelmää itsekriminointisuoja ulottuu välillisesti myös oikeushenkilöihin, mutta itsekriminointisuojaan laajuus ja sisältö voivat poiketa siitä, mitä se on yksityishenkilöiden kohdalla."

[...]

"Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että itsekriminointisuoja ei Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan estä tai rajoita sellaisia lakiin perustuvia hallinnollisia valvontamenettelyjä, joissa henkilön edellytetään antavan tietoja tai selvityksiä esimerkiksi verotusta, elinkeinovalvontaa tai ympäristönsuojelua varten. Tällaisia tiedonantovelvoitteita voidaan oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta loukkaamatta siten tehostaa rangaistuksen tai siihen rinnastettavan seuraamuksen tai uhkasakon tai muun pakkokeinon uhalla (PeVL 39/2014 vp).

Tilanne on kuitenkin toinen, jos ilmoitusvelvollisuuden kanssa samanaikaisesti on vireillä samoja seikkoja koskeva rikostutkinta tai kun ilmoitusvelvollinen ei ole voinut sulkea pois sitä mahdollisuutta, että annettavat tiedot voisivat johtaa rikosprosessiin tai tulla käytettäväksi rikosprosessissa taikka rikosoikeudelliseen rangaistukseen rinnastuvien hallinnollisten seuraamusten määräämisessä. Arvioitaessa sitä, onko velvoite tietojen antamiseen puuttanut itsekriminointisuojaan, kiinnitetään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan huomiota muun muassa pakottamisen luonteeseen ja voimakkuuteen, oikeusturvatakeiden olemassaoloon ja saatujen tietojen käyttöön [...]. Toisaalta Euroopan unionin tuomioistuin on korostanut, että puolustautumisoikeudet eivät saa perusteettomasti estää esimerkiksi kilpailusääntöjen noudattamisen valvontaa [...]."

Finanssivalvonta katsoo, että koska itsekriminointisuojaan laajuus ja sisältö ovat oikeushenkilöiden osalta epäselviä, tulisi vielä harkita, pitäisikö itsekriminointisuoja koskevat sääntelyperiaatteet ja niitä edeltävä selittävä teksti rajata vain luonnollisiin henkilöihin.



Esikunta

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota myös siihen, että muistiolounnoksesta saa nyt kuvan, että itsekriminointisuojaan voitaisiin vedota jo hyvin aikaisessa vaiheessa, kun hallintoviranomainen vasta selvittää asiaa alustavasti esimerkiksi lähettämälle valvonnan kohteelle (luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö) selvityspyynnön. Tällöin voitaisiin nimittäin esittää, että "ilmoitusvelvollinen ei ole voinut sulkea pois sitä mahdollisuutta, että annettavat tiedot voisivat [...] tulla käytettäväksi rikosoikeudelliseen rangaitukseen rinnastuvien hallinnollisten seuraamusten määrittämisessä." Tällainen tulkinta vaarantaa viranomaisvalvonnan tehokkuuden ja on erityisen ongelmallinen oikeushenkilöiden valvonnassa.

Finanssivalvonta esittää, että tältä osin voisi vielä tarkastella lakivaliokunnan mietintöä 19/2014 vp., jossa käsitellään varsin laajasti rikosoikeudenkäynnissä noudatettavan itsekriminointisuojaan suhdetta mm. verotusmenettelyyn. Mietinnössä todetaan mm.:

"Henkilölle voi olla laissa asetettu velvollisuus antaa tietoja muussa menettelyssä, kuten konkurssimenettelyssä tai verotusmenettelyssä, ja häneen voidaan säännöksen estämättä myös kohdistaa erilaisia keinoja tietojen saamiseksi. Muussa menettelyssä saatuja tietoja ei kuitenkaan saa momentin mukaan käyttää todisteena rikosasiassa, jos muussa menettelyssä ja rikosprosessissa on kysymys samasta asiasta ja jos menettelyjen välillä on ajallinen yhteys.

Valiokunta korostaa väärinkäsitysten välttämiseksi sitä, että säännöstä sovelletaan vain rikossyytettä käsittelevässä oikeudenkäynnissä, eikä se koske esimerkiksi veron määräämistä taikka muuta hallinnollista menettelyä. Se, että EIT ratkaisukäytännössään rinnastaa hallinnollisen sanktiomenettelyn jonkin ihmisoikeussopimuksen vähimmäisvaatimuksen osalta rikosasiaan, ei tarkoita, että tällaisissa asioissa noudatettaisiin rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyä taikka joitain sitä koskevia säännöksiä. Hallinnollisessa sanktiomenettelyssä hankitun tiedon hyödyntämiskelpoisuus ratkaistaan sitä koskevan erityislainsäädännön nojalla ja viime kädessä suoraan EIT:n ratkaisusta ilmenevän ihmisoikeussopimuksen tulkinnan nojalla."

Itsekriminointisuoja käsitellään lisäksi hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 29/2018), jonka käsittely on eduskunnassa kesken.

Hallinnollisen sanktion täytäntöönpano

Muistiolounnoksessa ei ole hallinnollisen sanktion täytäntöönpanon yhteydessä käsitelty seuraamusmaksujen kansainväliseen täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä. Finanssivalvonta katsoo, että tämä voisi olla hyödyllistä, jotta lainvalmistelijoilla olisi tieto esimerkiksi siitä, miten kansainvälinen täytäntöönpano tapahtuu eri lakien (sakon täytäntöönpanosta annettu laki / verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annettu laki) kohdalla ja onko täytäntöönpanon tosiasiallisella tehokkuudella mahdollisesti eroa.



3.10.2018

FIVA 32/01.01.00/2018

Julkinen

Esikunta

Tiedolla voi siten olla merkitystä, kun valmisteltavassa laissa säädetään
ao. seuraamusmaksun täytäntöönpanoon sovellettavasta laista.

FINANSSIVALVONTA

Sonja Lohse
johtava neuvonantaja

Olli Laurila
johtava lakimies