



Oikeusministeriölle

Lausunto

1 (5)

5.10.2018

OM, lausuntopyyntö rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevaa yleistä lainsäädäntöä valmisteleavan työryhmän mietintöluonnoksesta

Rangaistusluonteisten hallinnollisten sanktioiden sääntelyn kehittämisen arviointi

OM on pyytänyt EK:lta lausuntoa otsikkoasiassa.

EK on lausunut aiemmin asiassa OM:lle 10.11.2017 päivätystä muistioinnoksesta 12.1.2018. Uudistamme asiassa aiemmin lausumamme. Lisäksi EK esittää lausuntonaan seuraavan.

Yrityksiin ja elinkeinoelämään lainsäädännössä kohdistettavat sanktiot ja seuraamukset ovat kauttaaltaan jatkuvasti ja valitettavasti ankaroituneet ja kiristyneet. Useille viranomaisahoille on annettu uusia valvonta-, tutkinta- ja sanktiointivaltuuksia, jotka menevät yhä pidemmälle esimerkiksi elinkeinonharjoittajan omaisuudensuojan, kotirauhan jne. turvaamalle alueelle.

Viime vuosina esitetyssä ja implementoidussa EU-sääntelyssä sisällytetään direktiiveihin ja asetuksiin yhä ankarampia oikeushenkilöihin ja näiden edustajina toimiviin luonnollisiin henkilöihin kohdistuvia sanktioita, joita toimivaltaisiksi määritellyt viranomaiset voivat määrätä tietystä rikkeistä ja rikkomuksista.

Onkin perusteltua puhua viranomaiskäytäntöjen ankaroitumisesta kauttaaltaan. Kehitys on EK näkemyksen mukaan omiaan korostamaan sääntelyn kohteina olevien tahojen oikeusturvanäkökohtia. Ankaroituminen ei ole rajoittunut vain ns. erityistoimialoihin, kuten finanssialaan tai muihin yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisiin ja siksi erityisen tiukasti viranomaisvoimin valvottuihin toimialoihin, vaan ankaroituminen on heijastunut koko yrityskenttään Suomessa.

Edellä mainituista lähtökohdista johtuen pidämme erittäin tärkeänä ja hyvänä sitä, että OM on ryhtynyt valmistelemaan hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteita, joissa on yritetty määritellä hallinnolliset sanktiot ja niiden käyttöala sekä suhde muihin hallinnollisiin ja rikosoikeudellisiin seuraamuksiin.

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Santeri Suominen

5.10.2018

Työryhmän tehtävänä oli arvioida rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleisen lainsäädännön tarve ja valmistella asianomaisen lainsäädännön toteuttamiseksi tarpeelliset säännösehdotukset. Lisäksi työryhmän tuli laatia ehdotuksensa lainvalmistelun tukena käytettäväksi hallinnollisten seuraamusten sääntelyperiaatteiksi. Sääntelyperiaatteiden tarkoitus on määritellä yhtenäiset periaatteet rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttöalalle ja seuraamusten käyttöönoton vaatiman hallinnonalakohtaisen sääntelyn edellyttämille lainsäädäntötoimille.

Työryhmän huomion kohteena tuli olla ennen muuta seuraamuksen määrittämisen ja täytäntöönpanon perusteet sekä oikeusturvakysymykset. Keskeisenä tavoitteena on laatia hallinnollisen sanktiojärjestelmän eri seuraamuslajeihin laajasti soveltuva ja lainsäädäntöteknisesti johdonmukainen kokonaisuus siten, että tarve asiaa koskevalle erityissääntelylle jäisi mahdollisimman vähäiseksi. Sääntelyä valmisteltaessa oli kiinnitettävä erityistä huomiota rikosoikeudellisen ja hallinnollisen seuraamusjärjestelmän väliseen suhteeseen.

EK pitää asianmukaisena lähtökohtaa, jonka mukaan hallinnollisia sanktioita koskevan yleisen sääntelyn tarpeellisuutta ja sisältöä on työryhmän mielestä arvioitava erityisesti suhteessa perustuslakivaliokunnan käytäntöön sekä kansainvälisiin velvoitteisiin.

Työryhmä on päätenyt selvitystyönsä ja 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. EK pitää johtopäätöstä oikeana ja perusteltuna.

Hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteet

Hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteita ei ole tarkoitettu sitoviksi kannanotoiksi, vaan niiden on tarkoitus toimia ainoastaan säädösvalmistelun apuna ja tukena hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa harmitaessa ja asianomaista lainsäädäntöä valmisteltaessa. Tavoitteena kuitenkin on, että sääntelyperiaatteiden huomioiminen hallinnollisia sanktioita koskevaa erityislainsäädäntöä valmisteltaessa, uudistettaessa ja sitä edelleen kehitettäessä ohjaisi lainsäädäntökehitystä nykyistä yhtenäisempään suuntaan.

Vaikka sääntelyperiaatteiden luettelo ei ole tyhjentävä, vaan tapauskohtaisesti esille voi nousta muitakin hallinnollisten sanktioiden sääntelyyn liittyviä kysymyksiä, esitämme seuraavassa joitakin huomioita esityksestä sääntelyperiaatteiksi.

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Santeri Suominen

5.10.2018

EK katsoo, että hallinnollisen sanktion määrittelyssä tulisi huomioida myös julkinen varoitus tai huomautus, joka voidaan antaa eriateisen moittavasti menetelleelle elinkeinonharjoittajalle. Vähintään tulisi perustella, miksi julkinen huomautus tms. ei sisälly em. hallinnollisen sanktion määrittelyyn. EK toteaa, että julkinen huomautus voi paikoin johtaa hyvin ankariin lopputuloksiin, jonka vaikutukset elinkeinonharjoittajan liiketoimintaan voivat olla ennakoimattomat laajuudeltaan ja ajalliselta kestoaltaan. Muutoin yhdymme näkemykseen, jonka mukaan hallinnollisen sanktion nimikkeen tulisi vastata mahdollisimman hyvin sen kohteena olevaa tekoa.

Pidämme erittäin tärkeänä periaatetta, jonka mukaan hallinnollisille sanktioille tulee olla valvonnan tehokkuuteen ja toimivuuteen liittyvä perusteltu tarve; lainsäädännössä ei tule säännellä voimakkaammista keinoista kuin rikkomuksen vakavuus ja muut asiaan vaikuttavat seikat välttämättä edellyttävät. Ehdottoman tärkeää on lisäksi, että hallinnollisista sanktioista säädettäessä vältetään rikoslain kanssa päällekkäistä vastuusääntelyä.

Hallinnollisista sanktioista säädettäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota sääntelyn tarkkarajaisuuteen ja toimenpiteen kohteena olevan oikeusturvaan. EK pitää tätä erittäin tärkeänä johtuen ennen muuta viranomaisvalvonnan ankaroitumisesta ja viranomaisille suoduista uusista valvonta-, tutkinta- ja sanktiointivaltuuksista, jotka menevät yhä pidemmälle esimerkiksi elinkeinonharjoittajan omaisuudensuojan ja kotirauhan alueelle.

EK:n arvion mukaan elinkeinonharjoittajat joutuvat yhä useammin viranomaisten kanssa asioidessaan tilanteeseen, jossa syyttömysolettama joutuu koetukselle. On ensiarvoisen tärkeää, että yksityisen oikeusasemaan merkittävästi vaikuttavien hallinnollisten sanktioiden määrääminen tulee laissa muotoilla muuten kuin ankaraan objektiiviseen vastuuseen perustuvaksi. Syyttömysolettamaa ei saa tehdä tyhjäksi esimerkiksi uusilla käännettyyn todistustaakkaan perustuvilla lainsäädäntöratkaisuilla. Syyttömysolettaman mureneminen ja dilutoituminen aiheuttaa erittäin merkittävää hallinnollista taakkaa yrityksille mm. erinäisen dokumentointivelvoitteen muodossa.

Samassa yhteydessä on painotettava itsekriminointisuoja korostuvaa merkitystä yrityksille. Itsekriminointisuoja on osana perustuslain 21 §:ssä turvattuja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeita otettava huomioon hallinnollisia sanktioita koskevia säännöksiä sovellettaessa. EK pitää valitettavana, että itsekriminointisuoja tulee lähes jatkuvasti kyseenalaistetuksi eri lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä. Sääntelyperiaatteiden yhteydessä on valvottava tiukasti, että periaate toteutuu läpi hallinnonalojen.

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Santeri Suominen

5.10.2018

Edellä mainittuun läheisesti liittyen EK tukee periaatteita, joiden mukaan viranomaisen vastaa hallinnollisen sanktion määräämisen perusteena olevan rikkomuksen tai laiminlyönnin selvittämisestä ja toteuttamisesta hallintolain mukaisesti. Käännetty todistustaakka saattaa tulla hallinnollisten sanktioiden määräämisessä vain *poikkeuksellisesti* kysymykseen.

Lainsäädännössä on huolehdittava siitä, ettei samasta teosta voida määrätä useampia rangaistusluonteisia seuraamuksia. EK pitää tätä tärkeänä lähtökohtana ja toteaa, että tältä osin Suomen lainsäädännön tulee vastata EU-tuomioistuimen ja ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä. Emme pidä perusteltuna kirjausta, jonka mukaan ”säätelyssä ei kuitenkaan ole tarpeen pyrkiä täydelliseen aukottomuuteen kaksoisrangaistavuuden kiellon noudattamiseksi.” EK katsoo, että kaksoisrangaistavuuden kieltä pitää kunnioittaa lainsäädännössä mahdollisimman pitkälle.

Toimivalta hallinnollisen sanktion määräämiseksi on esityksen mukaan yleensä perusteltua osoittaa sellaiselle lainsäädännön noudattamisen valvontaa suorittavalle viranomaiselle, jolla on parhaat edellytykset ja asiantuntemus arvioida määräämisen perusteena olevia seikkoja. Jos kyse on enimmäistasoltaan suuresta ja ankaruudeltaan huomattavasta sanktiosta, määräämistoimivalta on aiheellista harkita osoitettavaksi kollegiaaliseen päätöksentekoon.

EK pitää kollegiaalista päätöksentekoa eräänlaisena vähimmäissuojatakeena. Samalle viranomaistaholle ei voida ongelmitta uskoa valvontaa, tutkintaa, ratkaisemista, seuraamuksen langettamista ja valituksen ratkaisuoikeutta sekä tosiasiallisesti yrityksiä sitovasti velvoittavan sääntelyn valmistelua ja antamista. Problematiikka on akuutti useissa viimeaikaisissa lainsäädäntöhankkeissa. Sääntelyperiaatteiden tulisi esitettyä voimakkaammin tukea oikeusvaltiollista määräämistoimivallan asianmukaista eriyttämistä vähimmäisoikeussuojatakeiden turvaamiseksi.

EK pitää keskeisenä oikeusturvatakeena periaatetta, jonka mukaan hallinnollisen sanktion tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen. Koska erityisesti EU-sääntelyssä on ankaroitettu merkittävästi oikeushenkilöihin kohdistuvia sanktiouhkia viime vuosina ja aivan viimeisimmissäkin lainsäädäntöehdotuksissa, EK korostaa, ettei sanktiota tule määrätä ainoastaan mekaanisesti asteikon maksimin mukaan. Vähäisinä pidettävistä rikkomuksista tai laiminlyönneistä on asianmukaisesti ottaa käyttöön verraten alhainen ja objektiivisin perustein määrätävä kiinteämääräinen seuraamusmaksu.

Seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn tulee lisäksi mahdollistaa seuraamuksen määräämättä jättäminen anteeksiannettavien rikkomusten osalta ja tilanteessa, jossa seuraamusmaksun määrääminen johtuu

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Santeri Suominen

5.10.2018

maksuvelvollisesta riippumattomista syistä. EK käsityksen mukaan tulisi olla itsestään selvää, että seikasta, joka on esim. maksuvelvollisen tosiasiallisten vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella, ei voida johtaa sanktion kohdentamista maksuvelvolliseen.

Rangaistusluonteisille seuraamusmaksuille ei ole aihetta periä viivästyskorkoa tai muuta viivästysseuraamusta ilman erityistä syytä. EK pitää tätä perusteltuna.

Erittäin tärkeä periaate oikeusturvan kannalta on, että hallinnollinen sanktio on täytäntöönpanokelpoinen vasta lainvoimaisen päätöksen perusteella.

Lopuksi

EK toteaa, että edellä käsitellyissä sääntelyperiaatteissa on tunnistettu useita keskeisiä elinkeinonharjoittajien oikeusasemaan keskeisesti vaikuttavia näkökohtia.

Olisi erittäin tärkeää arvioida jatkovalmistelussa, miten periaatteet saatetaan osaksi sääntelykehikkoa ja tosiallista viranomaishallintotoimintaa. Työlle arvokasta jatkoa olisi esimerkiksi lainsäädännön läpikäyminen siltä osin, täyttävätkö kaikkien sektoreiden sanktio- ja seuraamus-säännökset ehdotettujen sääntelyperiaatteiden vaatimukset. Tämä olisi tärkeää, jotta hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteiden toteutuminen edistyy myös jo olemassa olevassa lainsäädännössä. Läpikäynnin yhteydessä pitäisi myös ryhtyä mahdollisiin sääntelytoimiin havaittujen epäkohtien poistamiseksi.

EK pitää erittäin tärkeänä, että sääntelyperiaatteiden laatiminen ei johda sanktioiden aineellisen soveltamisen lisääntymiseen, esimerkiksi tietyiltä ns. erityissektoreilta laajempaan yrityskenttään. Sääntelyperiaatteita tulee hyödyntää paremman sääntelyn edistämiseksi.

Kunnioitavasti

Elinkeinoelämän keskusliitto EK
Lainsäädäntö ja hallinto

Tommi Toivola
Johtaja