



Oikeusministeriö

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

Viite: työryhmän lausuntopyyntö 6.9.2018 OM38:00/2017

Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevaa yleistä lainsäädäntöä valmisteleavan työryhmän mietintöluonnosYleistä

Työryhmä on päätenyt selvitystyönsä ja saamansa lausuntopalautteen perusteella siihen, että hallinnollisia sanktioita koskevalle yleislainsäädännölle ei ole ainakaan toistaiseksi riittäviä perusteita ja edellytyksiä. Johtopäätös on asianmukaisesti perusteltu eikä Valtakunnansyyttäjävirastolla ole siihen huomautettavaa.

Säädösehdotusten sijasta työryhmä on laatinut ehdotuksen lainvalmistelun tukena käytettäväksi hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteiksi. Syyttäjien toiminnan näkökulmasta keskeisiä ovat hallinnollisten sanktioiden erityiset oikeusturvavaatimukset eli rikosoikeudenkäynnissäkin sovellettavat periaatteet, kuten syyttömyysolettama, kaksoisrangaistavuuden kielto (ne bis in idem) ja itsekriminointisuoja. Näiden samojen periaatteiden avulla ratkaistaan rikosprosessin aikana myös tilanteet, joissa hallinnolliset sanktiot ja rikosprosessi ovat joutuneet törmäyskurssille. Käytännössä törmäys voi tapahtua silloin, jos hallinnollisen sanktioinnin ja rikosprosessin soveltamisalat ovat päällekkäisiä. Selkeintä kuitenkin olisi huomioida nämä periaatteet jo kutakin hallinnollista seuraamusta säädettäessä siten, että menettelyt tehtäisiin toinen toisensa poissulkeviksi.

Hallinnollisten sanktioiden tyypillinen käyttöala ja suhde rikosoikeudellisiin seuraamuksiin

Työryhmän mukaan hallinnolliset sanktiot soveltuvat etenkin tilanteisiin, joissa on kysymys yksinkertaisesti toteennäytettävistä hallinnonalakohtaisen lainsäädännön rikkomuksista, joihin ei tyypillisesti liity asianomistajia. Rikosoikeudellisen rangaistuksen käyttöä taas



puoltaa esimerkiksi se, että rikkomuksen kohteena on merkittävä oikeushyvä, rikkomus on erittäin moitittava tai teon selvittäminen edellyttää esitutkinta- tai pakkokeinovaltuuksia. Valtakunnansyyttäjävirasto pitää näitä rajanvetokriteerejä kannatettavina ja on samaa mieltä työryhmän kanssa myös siitä, että hallinnollisista sanktioista säädettäessä on vältettävä rikoslain kanssa päällekkäistä vastuusäätelyä. Viimeksi mainittu toteutuisi varmimmin siten, että hallinnollisesti sanktioitaisiin vain teot, joita ei ole säädetty rangaistaviksi.

Kaksoisrangaistavuuden kieltö

Rikosprosessissa usein esitettävät ne bis in idem -kiellon rikkomisväitteet torjutaan parhaiten siten, että rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia säädettäessä kirjataan lakiin nimenomaisesti, ettei hallinnollista sanktiota voida määrätä teosta tai laiminlyönnistä, joka on laissa säädetty rangaistavaksi (esim. laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 8 luku 3 § 3). Tällöin vastuusäätely ei muodostu päällekkäiseksi.

Jos päällekkäisyyttä on käytännössä vaikea estää tai sellainen jo voimassaolevassa laissa on, tulisi ao. laeissa säätää, ettei hallinnollista sanktiomenettelyä voida aloittaa, jos asiassa on perusteita epäillä syyllistytyn rikokseen. Korkeimman oikeuden oikeuskäytännön mukaan (KKO 2013:59) veropetossyytteen tutkimiselle on este jo sen jälkeen, kun verotusmenettelyssä on veronkorotusta koskevaa päätösvaltaa käytetty joko määräämällä veronkorotus tai jättämällä se määräämättä. Vastaavasti muidenkin tässä tarkoitettujen rangaistusluonteisten hallinnollisten sanktioiden määräämismenettelyn aloittaminen estää samaa tekoa koskevan asian saattamisen esitutkintaan ja syyteharkintaan.

Mietintöluonnoksessa on nostettu esille EIT:n suuren jaoston vuonna 2016 antama tuomio A ja B vastaan Norja. Tuomion mukaan hallinnollinen sanktio ja rikosoikeudellinen rangaistus voidaan tietyin edellytyksin määrätä samassa asiayhteydessä, jos ne ovat aineellisesti ja ajallisesti riittävän läheisessä yhteydessä toisiinsa niin, että ne muodostavat eheän kokonaisuuden. Valtakunnansyyttäjävirasto toteaa, että korkeimman oikeuden tulkintalinja ne bis in idem-periaatteen soveltamisessa on tiukempi kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, eikä yllä mainittu tuomio siten muuta kansallista tulkintaamme.

Hallinnollisen sanktion oikeasuhtaisuuden arvioinnista

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaisesti hallinnollisia sanktioita koskevan sääntelyn tulee täyttää oikeasuhteisuuden vaatimukset siten, että seuraamukset ovat oikeassa suhteessa teon laatuun ja sen haitallisuuteen nähden. Mitä merkittävämpi hallinnollinen sanktio on oikeudellisilta vaikutuksiltaan, sitä enemmän on sitä säädettäessä, mutta myös määrättäessä kiinnitettävä huomiota rikkomuksen laatuun (vakavuus, haitallisuus) ja tekijän syyllisyyden (tahallisuus, tuottamus) arviointiin.

Nämä samat kriteerit ovat myös rikosprosessissa tuomarin rangaistusharkinnan keskiössä ja niiden arviointiin liittyy paljon harkintavaltaa. Hallinnollista sanktiota määrättäessä ”rangaistusharkinnan” tekevät kuitenkin hallintomenettelyssä hallintoviranomaiset hallintolakia soveltaen.

Apulaisvaltakunnansyyttäjä


Jukka Rappe

Valtionsyyttäjä


Leena Metsäpelto

