



Oikeusministeriölle

Viite

Lausuntopyyntöne 10.11.2017; OM 7/41/2017; OM038:00/2017

Asia

Lausuntopyyntö muistiolounnoksesta "Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen"

Hallinnolliselle seuraamukselle ei ole työryhmän muistiolounnoksen mukaan muodostunut yhtenäistä käsitteisisältöä, mutta käsitteen on katsottu sisältävän sekä rangaistusluontoiset että muut hallinnolliset seuraamukset. Työryhmän toimeksianto on rajattu käsittelemään vain rangaistusluontoisia hallinto-oikeudellisia seuraamuksia eli hallinnollisia sanktioita.

Ottaen huomioon hallinnollisia sanktioita koskevan lainsäädännön moninaisuus ja hallinto-oikeuden tuomioistuinlain 4 luvun 1 §:ssä säädetty toimivalta, lausunnossa ei oteta kantaa lausuntoluonnoksen kappaleissa 1 ja 2 esitettyihin toimialakohtaisiin kysymyksiin. Tässä lausunnossa keskitytään vastaamaan lausuntoluonnoksessa esitettyihin kysymyksiin hallinnollisia sanktioita koskevan yleissääntelyn tarpeesta yleisellä tasolla sekä erityisesti hallinto-oikeuden näkökulmasta.

Hallinnollisia sanktioita koskevista oikeusturvatakeista

Hallinnolliset sanktiot voivat tulla hallinto-oikeuden käsiteltäväksi vain valitusasioiden tai niiden liitännäisvaatimusten yhteydessä. Valitusasioiden yhteydessä ratkaistavaksi voivat valituksen sisällöstä riippuen tulla hallinnollisen sanktion määräämisen perusteet tai sanktion oikeellisuus. Rikosoikeudelliset periaatteet tulee tiedostaa ja ottaa tarvittaessa huomioon hallinnollisia sanktioita käsiteltäessä.

Hallinto-oikeus toteaa, että kaksoisrangaistavuuden kieltoon (ne bis in idem) ja itsekriminointisuojaan on usein tehottomasti vedottu hallintovalituksessa. Kaksoisrangaistavuuden kieltoon on esimerkiksi vedottu, kun kysymyksessä ei ole kahden eri rangaistuksen määräämisestä vaan rangaistuksesta ja teosta muutoin seuranneesta turvaamis- tai muusta hallinnollisesta toimenpiteestä. Itsekriminointisuoja on tullut esille muun muassa verotukseen liittyvissä, niin sanotuissa kuittikauppatapauksissa (joissa on määrätty tuntuvat veronkorotukset), joissa todistajalla on katsottu olleen oikeus vaieta sellaisista seikoista, joista hän saattaisi itse joutua syytteen vaaraan. Tilanteissa, joissa asianosainen jättää kertomatta asiaan vaikuttavia seikkoja, voi asianosaisen vaikenemisella olla vaikutusta annetun selvityksen uskottavuutta harkittaessa. Kieltäytyminen voidaan katsoa sen tehneelle vahingolliseksi seikaksi, vaikka kieltäytymisen perusteena saattaisikin olla vahvat ja hyväksyttävät perusteet. Näin on erityisesti sellaisissa asiaryhmissä, joissa asianosaisella on selvitysvelvollisuus tietystä seikoista (esimerkiksi veroasiat). Asianosaisella ei ole hallintoprosessissa yleistä velvollisuutta esittää selvitystä hänelle epäedullisista seikoista.

Hallinnollisten sanktioiden osalta voisi kuitenkin olla syytä säätää yksiselitteiset todistustaakkasäännökset.

Hallintoprosessuaalisen virallisperiaatteen mukaan hallinto-oikeuden on huolehdittava siitä, että asia tulee riittävästi selvitettyksi ja tarpeen vaatiessa hankkia viran puolesta selvitystä. Hallintoprosessissa tuomioistuin voi itsenäisesti harkita, mikä merkitys saadulle selvitykselle on annettava. Hallinto-oikeus toteaa, ettei virallisperiaate tule sellaisenaan ja suoraan sovellettavaksi hallinnollisia sanktioita koskevissa asioissa niiden rangaistusluontoisuuden takia.

Tarve hallinnollisia sanktioita koskevalle yleissääntelylle

Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan on olemassa tarve rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevalle yleissääntelylle. Mietinnössä esitetään, että yleissääntely voitaisiin lainsäädäntöteknisesti toteuttaa esimerkiksi lisäämällä hallintolakiin rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskeva luku tai säätämällä hallinnollisia sanktioita koskeva yleislaki. Hallinnollisia sanktioita koskevan yleislain säätämisen puolesta puhuu sääntelyn selkeyttäminen ja yhtenäisten lainsäädäntöratkaisujen tuominen käyttöalaltaan ilmeisessä kasvussa olevan oikeudellisen normiston hallintaan. Lähtökohtana tämän tyyppisessä sääntelymallissa olisi se, että hallinnollisten sanktioiden määräämiseen ja niitä koskeviin menettelysäännöksiin sovellettaisiin hallintolakia, ellei yleislaissa olisi muuta säädetty.

Yleissääntelyyn olisi syytä sisällyttää sääntelyn soveltamisala, hallinnollisen sanktion määritelmä, seuraamusten määräämisen perusteet ja periaatteet sekä riittävät oikeusturvatakeet. Selkeä sääntely olisi omiaan selkeyttämään oikeustilaa ja mahdollisesti vähentämään perusteettomia valituksia sekä helpottamaan hallinnollisia sanktioita määrävien viranomaisten työtä. Hallinto-oikeus yhtyy mietinnössä esitettyyn kantaan siitä, että hallinnonalakohtainen sääntely olisi syytä jättää erityislainsäädäntöön.

Hallinto-oikeuden käsityksen mukaan on myös tarve hallinnollisia sanktioita koskevien sääntelyperiaatteiden laatimiselle. Sääntelyperiaatteet voisivat olla omiaan yhtenäistämään lainvalmistelua. Niillä voi myös olla oikeuskäytäntöä yhtenäistävää vaikutusta pitkällä aikavälillä.

Yleislaissa eli hallintolaissa/hallinnollisia sanktioita koskevassa laissa säädettäisiin muun muassa:

- sääntelyn soveltamisala
- hallinnollisen sanktion määritelmä
- kaksoisrangaistavuuden kieltö
- taannehtivan rangaistuksen kieltö
- syyttömyysolettama ja itsekriminointisuoja
- yleiset huomioon otettavat seikat hallinnollisen sanktion oikeasuhtaisuuden arvioinnissa
- kohtuullistamisen mahdollisuus
- mahdollisuus maksun perimättä jättämiseen tai sen sijaan asian palauttamisesta viranomaiselle mahdollisen muun rangaistuksen antamista varten (huomautus, varoitus)
- vanhentuminen

- täytäntöönpanokelpoisuus, täytäntöönpanoa koskeva määräaika ja muut siihen liittyvät määräykset
- maksun palauttaminen ja mahdollinen palautuskorko

Erityislaeissa tulisi sen sijaan muun muassa säännellä:

- oikeussubjekti ja seuraamusmaksun kohde. Luonnollisten henkilöiden osalta tulisi säätää yhteneväisesti alaikärajasta.
- kielletyn toiminnan määrittely
- toimivaltainen viranomainen ja päätöksen muoto sekä menettely haettaessa oikaisua seuraamusmaksusta tehtyyn päätökseen
- kysymys siitä perustuuko seuraamusmaksu objektiiviseen vai subjektiiviseen vastuuseen
- seuraamusmaksun suuruus ja mahdollinen porrastus, mahdollisuus alittaa tai ylittää kiinteämääräisten porrastettujen hallinnollisten sanktioiden määrät.
- mahdollisuus määrätä muu seuraamus kuin seuraamusmaksu (huomautus, julkinen varoitus tms.)
- maksun kohtuullisuusarvioinnissa huomioon otettavat, erityislainsäädännön soveltamisalaan perustuvat seikat, ellei yleissääntelyyn sisältyvä kohtuullisuusarviointi mahdollista erityispiirteisiin liittyvien asioiden huomioon ottamista

Muita näkökohtia

Olisi toivottavaa, että säädettäessä erityislainsäädäntöä pyritäisiin yhtenäiseen käsitteistöön ja menettelysäännöksiin. Hallinto-oikeus ehdottaa, että hallinnollisten sanktioiden osalta oikeussuojakeinona otettaisiin laajasti käyttöön oikaisuvaatimusmenettely, jossa annettavaan päätökseen haettaisiin muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Erillislainsäädännön muutosten yhteydessä harkittavaksi voisi tulla myös se, tulisiko hallinto-oikeuslain päätösvaltaisuutta koskevia säännöksiä (12 a ja 12 b §) muuttaa siten, että hallinto-oikeus olisi päätösvaltainen ratkaisemaan hallinnollisia sanktioita koskevia kysymyksiä yksitai kaksijäsenisenä.

Hallinto-oikeus toteaa lopuksi, että kun siirrytään enenevässä määrin rangaistusluontoisten sanktioiden määräämiseen aikaisemmin määrättyjen sakkorangaistusten sijaan, se merkitsee, että maksua koskevista päätöksistä valitetaan kärjäoikeuksien sijasta hallinto-oikeuksiin, joiden resurssitarve tulee ottaa huomioon lakia säädettäessä.

Lausunto on valmisteltu työryhmässä johon ovat kuuluneet hallinto-oikeustuomarit Olli Kurkela ja Maria Majanen sekä hallinto-oikeuden esittelijä Maria Sundberg.

Ylituomari  Liisa Heikkilä