



PÄÄTÖS

21.3.2017

OM 7/41/2017

RANGAISTUSLUONTEISIA HALLINNOLLISIA SEURAAMUKSIA KOSKEVAN YLEISEN LAINSÄÄDÄNNÖN VALMISTELU

Asettaminen Oikeusministeriö on tänään asettanut työryhmän valmistelemaan rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevaa yleistä lainsäädäntöä.

Toimikausi Työryhmän toimikausi on 1.6.2017-31.8.2018.

Tausta Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttö on lisääntynyt hallinnonalakohtaisessa lainsäädännössä. Tällainen kehitys johtuu erityisesti Euroopan unionin lainsäädännöstä, mutta myös kansallisista tarpeista käyttää rikosoikeudellisia seuraamuksia kevyemmiksi arvioituja hallinnollisia sanktioita erinäisten laissa säädettyjen velvollisuuksien rikkomisesta. Hallinnollisten seuraamusten käyttöä on pyritty lisäämään etenkin aloilla, joilla harmaa talous on laajaa. Hallinnollisten seuraamusten määrittämisessä noudatetaan hallintolain (434/2003) säännöksiä hallintoasian käsittelystä. Hallinnollisen seuraamusjärjestelmän tarkoituksena on yhtäältä pyrkiä ennaltaehkäisemään lainvastainen toiminta ja toisaalta estämään säännösten vastaisen toiminnan toistuminen tai jatkaminen. Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia ovat esimerkiksi erilaiset rikkomus- ja seuraamusmaksut.

Perustuslakivaliokunta on rinnastanut rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset asiallisesti rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (esim. PeVL 61/2014 vp, PeVL 28/2014 vp, PeVL 14/2013 vp, PeVL 32/2005 vp). Hallinnollisen seuraamuksen määräämisestä ja sen suuruuden perusteista sekä seuraamuksen kohteen oikeusturvasta on perustuslain 2 §:n 3 momentti huomioon ottaen säädettävä riittävän täsmällisesti lailla. Laista tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan käydä ni-

menomaisesti ilmi, minkä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena sanktio. Sanktioitavat teot ja laiminlyönnit on lisäksi laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi (esim. PeVL 60/2010 vp, PeVL 57/2010 vp, PeVL 11/2009 vp, PeVL 12/2006 vp). Seuraamusjärjestelmän tulee kokonaisuutena arvioiden täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset (PeVL 56/2014 vp, PeVL 16/2013 vp, PeVL 23/1997 vp).

Rangaistusluonteisista hallinnollisista seuraamuksista säädettäessä on lisäksi otettava huomioon, että sanktion kohteena oleva teko tai laiminlyönti saattaa täyttää myös rikoslaissa tai muussa laissa säädetyn rikoksen tunnusmerkistön. Hallinnollisia seuraamuksia koskeva sääntely on siksi merkityksellinen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa määritellyn kaksoisrangaistavuuden kiellon (*ne bis in idem*) kannalta. Hallinnollisista seuraamuksista säädettäessä on huolehdittava siitä, ettei samasta teosta määrätä sekä rikosoikeudellista rangaistusta että hallinnollista seuraamusta. Kaksoisrangaistavuuden kiellon on katsottu kattavan myös samaa tekoa koskevat rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset (esim. PeVL 15/2014 vp).

Hallinnollisten seuraamusten sääntely perustuu voimassa olevassa lainsäädännössä vaihteleviin sääntelyratkaisuihin. Seuraamusten määräämisen ja täytäntöönpanon edellytykset sekä seuraamusten kohteen oikeusturvajärjestelyt voivatkin muodostua asianomaisten erityislakien perusteella erilaisiksi samantyyppisissä asioissa. Sääntelytavat vaihtelevat myös kaksoisrangaistavuuden kiellon huomioon ottamisessa. Sanotunlaista lainsäädäntökehitystä ei voida pitää oikeusvarmuuden ja yleisemmin seuraamusjärjestelmän yhtenäisyyden ja tehokkuuden kannalta asianmukaisena. Perustuslakivaliokunta onkin kehottanut valtioneuvostoa selvittämään, onko asiassa tarvetta yhtenäisempään sääntelyyn ja ovatko nykyiset sääntelyratkaisut kaikilta osin perusteltuja (PeVL 17/2013 vp, PeVL 9/2012 vp).

Myös vuosille 2013-2025 oikeusministeriössä laaditun oikeudenhoidon uudistamisohjelman yhtenä tavoitteena on selvittää rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten sääntelytapojen ja määräämismenettelyn mahdolliset puutteet ja selkeyttää asiaa koskeva sääntely (Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013—2025. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 16/2013, s. 23). Kannanoton taustalla on muun ohella eduskunnan valiokuntien lausumat, joissa on kiinnitetty huomiota hallinnollisen seuraamusjärjestelmän laajentumiseen ilman perusteellista yleisen tason tarkastelua. Esimerkiksi lakivaliokunta on pitänyt ongelmallisenä, että hallinnollisia seuraamuksia ei lainvalmisteluyhteyksissä ole tarkasteltu yhtenä kokonaisuutena eikä esimerkiksi niiden suhdetta rikosoikeudelliseen järjestelmään ole periaatteelliselta kannalta selvitetty. Valiokunnan mielestä ei ole ongelmattonta, että tehokkuuden nimissä oikeusjärjestykseen tuodaan uusia hallinnollisia seuraamuksia pohtimatta, millaisia yleisiä edellytyksiä niiden käyttöön ottamiselle olisi asetettava (LaVL 21/2005 vp).

Tehtävät

Työryhmän tehtävänä on arvioida rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleisen lainsäädännön tarve ja valmistella asianomaisen lainsäädännön toteuttamiseksi tarpeelliset säännösehdotukset. Huomion kohteena ovat ennen muuta seuraamuksen määräämisen ja täytäntöönpanon perusteet sekä oikeusturvakysymykset. Lainsäädäntöä valmisteltaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota rikosoikeudellisen ja hallinnollisen seuraamusjärjestelmän väliseen suhteeseen. Keskeisenä tavoitteena on laatia hallinnollisen sanktiojärjestelmän eri seuraamuslajeihin laajasti soveltuva ja lainsäädäntöteknisesti johdonmukainen kokonaisuus siten, että tarve asiaa koskevalle erityissääntelylle jäisi mahdollisimman vähäiseksi.

Työryhmän tulee lisäksi laatia ehdotuksensa lainvalmistelun tukena käytettäviksi hallinnollisten seuraamusten sääntelyperiaatteiksi, joiden tarkoituksena on määritellä yhtenäiset periaatteet rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttöalalle sekä seuraamusten käyttöönoton vaatiman hallinnonalakohtaisen sääntelyn edellyttämille lainsäädäntötoimille.

Oikeusministeriön aloitteesta on Pohjoismaiden ministerineuvoston ja oikeusministeriön rahoituksella käynnissä pohjoismainen tutkimushanke hallinnollisten seuraamusten käyttöön liittyvistä kysymyksistä. Hankkeen on arvioitu saavan työnsä päätökseen 30.4.2017 mennessä siten, että tutkimuksen tuloksena saatu tutkimustieto on käytettävissä työryhmän työn pohjaksi.

Työryhmän on laadittava lakiehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon.

Organisointi

Puheenjohtaja:
Mäenpää, Olli, professori

Jäsenet:
Kiiski, Kimmo, liikenneneuvos, liikenne- ja viestintäministeriö
Laurila, Olli, johtava lakimies, Finanssivalvonta
Lindberg, Rainer, apulaisjohtaja, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Ritari, Henna, ylitarkastaja, valtiovarainministeriö
Siitari, Eija, oikeusneuvos, korkein hallinto-oikeus
Hinkkanen, Ville, lainsäädäntöneuvos, oikeusministeriö
Keravuori-Rusanen, Marietta, lainsäädäntöneuvos, oikeusministeriö

Pysyvä asiantuntija:
Halila, Leena, professori

Sihteerit:
Keravuori-Rusanen, Marietta
Lankinen, Veronica, OTM, tohtorikoulutettava

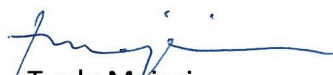
Työryhmä voi tarvittaessa kuulla muita asiantuntijoita.

Osastopäällikkö,
ylijohtaja



Sami Manninen

Lainsäädäntöjohtaja



Tuula Majuri

JAKELU

työryhmän puheenjohtaja, jäsenet, sihteerit ja pysyvä asiantuntija

TIEDOKSI

Oikeusministeriö:

- kansliapäällikkö
- lainvalmisteluosasto
- viestintäyksikkö

Valtiovarainministeriö

Liikenne- ja viestintäministeriö

Finanssivalvonta

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Korkein hallinto-oikeus