



10.1.2018

Diaarinumero
H 579/17

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 10.11.2017, OM 7/412017 OM038:00/2017

LAUSUNTO OIKEUSMINISTERIÖN TYÖRYHMÄN MUISTIOLUONNOKSESTA "RANGAISTUSLUONTEISIA HALLINNOLLISIA SEURAAMUKSIA KOSKEVAN SÄÄNTELYN KEHITTÄMINEN"

Oikeusministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa edellä mainitusta muistiolunnoksesta. Muistiolunnoksessa arvioidaan rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen käsitesisältöä ja seuraamusten määräämiseen liittyviä oikeusturvan tarpeita. Muistiolunnoksessa on myös näkemyksiä rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleislainsäädännön tarpeesta ja mahdollisesta sisällöstä.

Korkein hallinto-oikeus rajoittaa lausuntonsa siihen, onko yleislainsäädäntöä pidettävä rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten sääntelyn kannalta tarpeellisenä. Lausuntona esitetään seuraavaa:

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että hallinnollinen seuraamusjärjestelmä on laajentunut ainakin osin hallitsemattomasti, pistemäisesti ja sattumanvaraisesti. On olemassa selkeä tarve yleisen tason tarkastelulle kokonaisuuden hahmottamiseksi.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella perustuslaista johdettavissa olevat vaatimukset hallinnollisia sanktioita koskevalle lainsäädännölle ovat vakiintuneet ja selkeät. Perustuslain vaatimukset on otettava huomioon erityislainsäädäntöä valmisteltaessa riippumatta siitä, onko niitä saatettu osaksi hallinnollisia sanktioita koskevaa yleissääntelyä. Yleislainsäädännöllä ei myöskään voitaisi ohjata säädöshierarkkisesti samalla tasolla olevan erityislainsäädäntöä. Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunta ei lausunnoissaan ole edellyttänyt hallinnollisia sanktioita koskevaa yleissääntelyä.

Muistiosta ilmenee, ettei tarkoituksena ole säännellä hallinnollisia sanktioita kokonaisuudessaan yleissäännöllä, vaan hallinnollisten sanktioiden käyttö edellyttäisi, että erikseen säädettäisiin sanktioita koskevasta toimivallasta ja sanktioiden määräämisestä. Yleissäännökset koskisivat sanktioiden määräämistä koskevia yleisiä periaatteita ja menettelyä. Yleissäännökset täydentäisivät siten erityissääntelyä. Tämänkaltaisen sääntelystrategia vähentää olennaisesti yleissäännösten merkitystä ja tarvetta. Lisäksi muistiossa on esitetty vain muutama esimerkki yleissääntelyn tarvetta puoltavista tilanteista. Näitä esimerkkitalanteita varten yleissääntelyn luominen tuntuu tarkoituksettomalta. Erytyssääntelyn yhteydessä on tässä tapauksessa mahdollista antaa tarpeelliset yleissäännöksiä vastaavat oikeusohjeet.

Yleissääntelyn toteuttamiseen liittyy ongelmia, jotka on helpompi ratkaista erityissääntelyn yhteydessä, koska erityislaeissa sanktioita koskevat säännöt voidaan kunkin hallinnonalan tarpeiden mukaan yhteen sovittaa muun kyseistä hallintotoimintaa koskevan sääntelyn kanssa. Yleissääntelyn soveltamisalan määrittely muodostuu hyvin haasteelliseksi hallinnollisen seuraamusjärjestelmän moninaisuuden vuoksi. Pyrittäessä hyvin täsmälliseen yleissääntelyyn on vaikea ottaa huomioon hallinnollisten sanktioiden monimuotoisia taustoja, tarkoituksia ja soveltamistilanteita. Toisaalta hyvin yleisellä tasolla tapahtuvasta yleissääntely jäisi ohjausvaikutukseltaan merkityksettömäksi eikä sääntelylle asetettuja tavoitteita saavutettaisi. Yleissääntely saattaisi aiheuttaa turhaa sääntelytarvetta erityislainsäädännön puolella, jos yleissääntelystä poikkeaminen edellyttäisi säätämistä kussakin tapauksessa toisin. Myös yleissääntelyn suhde unionin oikeudesta johtuviin vaatimuksiin voisi muodostua tietyissä tilanteissa ongelmalliseksi (esim. kilpailuoikeus).

Hallinto-oikeuden pääasiallisena tarkoituksena on viranomaisille kuuluvien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen kuuluvien toimintojen sääntely. Rikosoikeuden peruseriaatteet, kuten syyttömyysolettama ja itsekriminointisuoja, eivät sellaisenaan sovellu hallinnollisten sanktioiden yleisiksi sääntelyperiaatteiksi. Rikosoikeudellisten periaatteiden kategorinen soveltaminen hallintotoiminnassa yleisesti voisi aiheuttaa yllättäviä ja ei-tarkoitettuja hankaluuksia hallinnollisissa menettelyissä. Rikosoikeudellisten periaatteiden käyttöönotto voi olla perusteltua silloin, kun sanktion määräämiseen liittyvät oikeusturvaintressit ovat saman tyyppisiä kuin varsinaisessa rikosoikeudellisessa menettelyssä. Asianosaisten oikeusturvan toteutuminen hallinto-oikeudellisissa menettelyissä voi vaatia ratkaisuja, joissa otetaan huomioon säänneltävänä olevan hallintotoiminnan erityispiirteet ja siihen liittyvät tehokkuusvaatimukset.

Työryhmän yhtenä tehtävänä on laatia ehdotuksensa lainvalmistelun tukena käytettäväksi hallinnollisten seuraamusten sääntelyperiaatteiksi. *Tällaisen yleisohjeistuksen laatiminen voisi olla yleissääntelyä toimivampi ja tehokkaampi keino nykyistä yhtenäisemmän rangaistuksellisia hallinnollisia sanktioita koskevan sääntelyn saavuttamiseksi.* Hallinnollisiin seuraamuksiin ei näyttäisi liittyvän sellaisia kysymyksiä, joista olisi aiheellista säätää yleislailla (vrt. eräät muut tilanteet, kuten uhkasakkolaki). Työryhmän selvitystyön yhteydessä voidaan hahmottaa ja analysoida sääntelykokonaisuus ja keskeiset ongelmakohtat sekä tehdä tarpeelliset johtopäätökset mahdollisista erityissääntelyn yhtenäistämistarpeista.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Janne Aer, Vesa-Pekka Nuotio ja Petri Helander. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 4.12.2017.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Toni Kaarresalo