

RANGAISTUSLUONTEISIA HALLINNOLLISIA SEURAA- MUKSIA KOSKEVAN SÄÄNTELYN KEHITTÄMINEN

Oikeusministeriön työryhmän muistioluonnos 8.11.2017

LUKIJALLE

Oikeusministeriö on 21.3.2017 asettanut työryhmän valmistelemaan rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevaa yleistä lainsäädäntöä (OM 7/41/2017). Työryhmän tehtävänä on sen toimeksiannon mukaisesti arvioida rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleissääntelyn tarve ja valmistella asianomaisen lainsäädännön toteuttamiseksi tarpeelliset säännösehdotukset. Työryhmän toimikausi on 1.6.2017—31.8.2018.

Työryhmän tulee lisäksi laatia ehdotuksensa lainvalmistelun tukena käytettäviksi hallinnollisten seuraamusten sääntelyperiaatteiksi. Sääntelyperiaatteiden tarkoitus on määrittellä yhtenäiset periaatteet rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttöalalle ja seuraamusten käyttöönoton vaatiman hallinnonalakohtaisen sääntelyn edellyttämille lainsäädäntötoimille.

Työryhmän puheenjohtajana toimii professori Olli Mäenpää. Työryhmän jäseninä ovat

- 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

Työryhmän pysyvä asiantuntija on professori Leena Halila. Sihteerinä toimii lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen. Työryhmän toisena sihteerinä on toiminut 27.10.2017 asti erityisasiantuntija, tohtorikoulutettava Veronica Lankinen.

Työryhmä on työnsä ensi vaiheessa laatinut käsillä olevan muistioluonnoksen, jossa arvioidaan rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen käsitesisältöä ja erityispiirteitä sekä sanktioiden määräämiseen liittyviä erityisiä oikeusturvan tarpeita. Lisäksi muistioluonnoksessa esitetään suuntaa-antavia näkemyksiä rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleislainsäädännön tarpeesta ja sen mahdollisesta sisällöstä. Muistioluonnoksen liitteenä on kuvaus hallinnollisen seuraamusmaksusääntelyn sisällöllisistä eroavaisuuksista.

Sisältö

LUKIJALLE.....	1
1 HALLINNOLLISET SEURAAMUKSET JA HALLINNOLLISET SANKTIOT	3
1.1 Yleistä	3
Kysymyksiä lausunnonantajille.....	6
1.2 Hallinnollisten sanktioiden rangaistusluonteiset piirteet	6
Kysymyksiä lausunnonantajille.....	11
2 SEURAAMUSMAKSUJA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ	12
2.1 Yleistä	12
2.2 Seuraamusmaksut ja Euroopan unionin lainsäädäntö.....	13
2.3 Seuraamusmaksujen erityispiirteitä.....	13
Kysymyksiä lausunnonantajille.....	16
3 PROSESSUAALISIA NÄKÖKOHTIA.....	17
3.1 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö	17
3.2 Kahden rangaistusluonteisen seuraamuksen välisestä suhteesta	19
Kysymyksiä lausunnonantajille.....	21
3.3 Itsekriminointisuoja ja syyttömyysolettama	22
Kysymyksiä lausunnonantajille.....	23
4 YLEISSÄÄNTELYN TARVE.....	24
4.1 Arvioinnin lähtökohtia.....	24
4.2 Yleissääntelyn mahdollisesta sisällöstä ja hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteista.....	26
Kysymyksiä lausunnonantajille.....	27
LIITE Seuraamusmaksut: sääntelytapojen eroavaisuuksia koskeva alustava kartoitus	29

1 HALLINNOLLISET SEURAAMUKSET JA HALLINNOLLISET SANKTIOT

1.1 Yleistä

Lainsäädäntö sisältää monenlaisia velvoitteita, jotka rajoittavat yksilöiden ja yritysten toimintamahdollisuuksia. Viranomaisten tehtävänä on turvata lainsäädännön tavoitteiden toteutuminen ja siihen sisältyvien velvoitteiden noudattaminen. Tässä tarkoituksessa viranomaisille on säädetty toimivaltuuksia valvoa sääntelyn kohteena olevien tahojen toimintaa. Viranomaisten valvontatoimintaan liittyy yhä useammin myös mahdollisuus määrätä laissa säädetyn velvoitteen noudattamatta jättämisen tai muun lainvastaisen toiminnan johdosta erilaisia hallinnollisia seuraamuksia. Osa näistä seuraamuksista on rangaistuksen luonteisia.

Voimassa olevaan lainsäädäntöön ei sisälly yleistä hallinnollisen seuraamuksen määritelmää.¹ Hallinnonalakohtaisessa lainsäädännössä hallinnollisella seuraamuksella saatetaan tarkoittaa monenlaisia hallinnon ulkopuolisiin kohdistettavia seuraamuksia, jotka liittyvät hallinnolliseen ohjaus- ja valvontatoimintaan. Yhteistä näille seuraamuksille on, että ne määrätään hallintopäätöksellä noudattaen hallintolain (434/2003) säännöksiä hallintoasian käsittelystä, jollei muualla toisin säädetä.

Hallinnolliselle seuraamukselle ei ole muodostunut yhtenäistä käsitesisältöä myöskään oikeuskirjallisuudessa, jossa käsitteen on katsottu sisältävän sekä *rangaistusluonteiset* että *muut hallinnolliset seuraamukset*.² Hallinnollinen seuraamus ymmärretään tuolloin yläkäsitteenä suhteessa rangaistusluonteisiin ja muihin hallinnollisiin seuraamuksiin. Rangaistusluonteisia seuraamuksia voidaan nimittää myös *hallinnollisiksi sanktioiksi*. Hallinnolliset sanktiot on erotettava muista hallinnollisista seuraamuksista niiden rikosoikeudellista rangaistusta muistuttavan luonteen vuoksi. Rangaistusluonteisuuden on katsottu merkitsevän erityisesti sitä, että eräät rikosoikeudenkäynnissä sovellettavat periaatteet on otettava huomioon hallinnollisia sanktioita määrättäessä.

Arvioitaessa kysymystä siitä, onko tietty hallinnollinen seuraamus rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen ja minkälaisia menettelyllisiä vaatimuksia tällaisesta rinnastuksesta seuraa, on erityisesti huomioitava ylikansallinen oikeuskehitys. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on tulkinnut Euroopan ihmisoikeussopimukseen (EIS) sisältyvää rikossyytteen (*criminal charge*) käsitettä siten, että myös kansallisesti hallinnollisiksi seuraamuksiksi luokiteltuja seuraamuksia voidaan pitää rikossyytteiden käsittelynä EIS:n tarkoittamassa mielessä, jos ne ovat rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen EIT:n omaksumien kriteerien mukaan. Tällaisella ns. autonomisella tulkintatavalla EIT on pyrkinyt varmistamaan, etteivät kansalliset sääntelyratkaisut, eli seuraamuksen luokittelu rikosoikeudelliseksi tai hallinto-oikeudelliseksi, rajoittaisi EIS:n soveltamisalaa.³ Katso tältä osin muistion kohta 3.

¹ Vrt. hallintolain (HL, 434/2003) 67 §.

² Ks. esim. Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus (2013), s. 193–194.

³ Ks. EIT:n tuomio Engel ym. vastaan Alankomaat (1978) erit. kohdat 80–81.

Suomen kansallisen lainsäädännön kannalta tärkein ja selväpiirteisin hallinnollisiin sanktioihin lukeutuva seuraamusten ryhmä ovat ns. *seuraamusmaksut*, jotka ovat taloudellisia sanktioita. Lainsäädännössä näistä maksuista on käytetty paitsi nimikettä seuraamusmaksu myös muunlaisia nimikkeitä, kuten laiminlyöntimaksu, rikemaksu, rikkomusmaksu, virhemaksu ja tarkastusmaksu. Seuraamusmaksuja koskeva hallinnonalakohtainen sääntely on lisääntynyt viimeisten viidentoista vuoden aikana merkittävästi. Seuraamusmaksuja koskevia säännöksiä sisältyy myös suoraan sovellettaviin EU-asetuksiin. Seuraamusmaksun määrää yleensä valvontaa suorittava valvontaviranomainen hallintomenettelyssä hallintopäätöksellä. Huomionarvioista kuitenkin on, että osa seuraamusmaksuista määrätään tuomioistuimen ratkaisulla hallintoviranomaisen esityksestä. Tällaisia ovat lähinnä suurehkot seuraamusmaksut, jotka markkinaoikeus voi määrätä tiettyjen hallintoviranomaisten esityksestä.

Perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti korostanut, että rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamusmaksut eivät ole perustuslain 81 §:ssä tarkoitettuja valtion veroja tai valtion viranomaisten virkatoimiin, palveluihin tai muuhun toimintaan liittyviä maksuja.⁴ Seuraamusmaksut on myös erotettava viranomaisen suorittamasta valvonnasta perittävistä maksuista eli valvontamaksuista. Lainsäädäntöön sisältyy kuitenkin myös erilaisia maksunkorotuksia, joiden rangaistuksenkaltaista luonnetta voidaan pitää jossakin määrin epäselvänä.⁵ Lainsäädäntöön sisältyy lisäksi runsaasti maksuseuraamuksia, joita ei voida pitää rangaistusluonteisina. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset suoriteperustaiset hallinnolliset palvelumaksut.

Lainsäädäntöön sisältyy seuraamusmaksujen ohella säännöksiä myös muunlaisista hallinnollisista seuraamuksista, joita on mahdollista pitää rangaistusluonteisina. Tämä koskee erityisesti sellaisia seuraamuksia, jotka ovat osa tietyn hallinnonalan seuraamusjärjestelmää. Tällaisena voidaan pitää esimerkiksi Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 39 §:ssä tarkoitettua julkista varoitusta. Tätä rangaistusluonteista seuraamusta käytetään tilanteissa, joissa rikkomusta ei ole säädetty rikemaksun tai seuraamusmaksun alaiseksi. Julkisen varoituksen muodostaessa tällä tavoin osan hallinnonalakohtaista seuraamusjärjestelmää sen rangaistusluonteisuutta voidaan pitää suhteellisen selvänä.

Kaikkia yksityisen etujen ja oikeuksien kannalta kielteisiä piirteitä sisältäviä hallinnollisia päätöksiä ei kuitenkaan voida pitää rikosoikeudellista rangaistusta muistuttavina seuraamuksina. Esimerkiksi myönnetyn edun tai tuen takaisinperintää ei ole pidetty rangaistusluonteisena seuraamuksena, vaan lähinnä perusteettomasti saadun edun palautuksena.⁶ Myöskään hallintoluvan rajoittamista tai peruuttamista ei yleensä ole pidetty rangaistusluonteisena seuraamuksena.⁷ Sama koskee ammatinharjoittamisoikeuden rajoittamista tai poistamista.⁸

⁴ Ks. esim. PeVL 23/2014 vp s. 2 ja PeVL 9/2012 vp s. 2.

⁵ Vrt. esim. väylämaksulain (1122/2005) 17 §:ssä säädetty maksunkorotus ja lain 18 §:ssä säädetty virhemaksu. Myös lentoliikenteen valvontamaksusta annetun lain (1249/2005) 9 §:ssä säädetään ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin johdosta perittävistä maksun korotuksesta. Vrt. KHO:2010:34.

⁶ Ks. KHO:2015:57.

⁷ Ks. KHO:2013:172, KHO:2014:96, KHO:2016:186 ja KHO:2017:84.

⁸ Ks. esim. EIT:n päätös Haarvig vastaan Norja(2007). Tällaisia toimenpiteitä on kuitenkin arvioitava elinkeinovapauden ja ammatinharjoittamisoikeuden ja siten perusoikeuksien rajoittamisedellytysten kannalta. Ks. PeVL 65/2014 vp s. 2–3.

Muissa kuin sanktioluonteisissa hallinnollisissa seuraamuksissa on yleensä kysymys julkisen tai yksityisen edun turvaamisesta eikä rangaistustarkoituksessa määrätystä seuraamuksesta. Tällaisten seuraamusten osalta on aiheellista mainita välillisen ja välittömän hallintopakon muodot, jotka on erotettava hallinnollisista sanktioista.

Välillisen hallintopakon keinoista säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990). Välilliseen hallintopakkoon liittyy kielto tai toimintavelvoite eli ns. päävelvoitteen määrääminen sekä uhkaus pakon käyttämisestä, jos päävelvoitetta ei noudateta. Yksityinen voi välttyä tällaisilta seuraamuksilta noudattamalla viranomaisen määräystä. Seuraamusta ei toisin sanoen määrätä, jos yksityinen toimii viranomaisen velvoittamalla tavalla. Uhkasakko, teettämisuhka tai keskeyttämisuhka asetetaan päävelvoitteen täyttämisen tehosteeksi ja sen tarkoitus on saada asianomainen täyttämään kyseinen velvoite.⁹ Uhkasakkomenettelyä, johon kuuluvat uhkasakon asettaminen ja uhkasakon tuomitseminen maksettavaksi päävelvoitteen jäätyä noudattamatta, ei ole miltään osin pidetty rangaistusluonteisena seuraamuksena¹⁰ (tai sellaisen seuraamuksen määräämisenä).

Välittömän hallintopakon muotoihin kuuluvat erilaiset hallinnolliset turvaamisloukkoiset toimenpiteet, kuten mielenterveyslain (1116/1990) mukainen tahdonvastaiseen hoitoon määrääminen, lastensuojelulain (417/2007) mukainen lapsen kiireellinen sijoitus ja huostaanotto sekä ulkomaalaislain (301/2004) mukainen säilöönotto. Turvaamistoimenpiteistä voidaan erottaa voimankäyttövaltuudet, jotka esimerkiksi poliisimiehellä on poliisilain (872/2011) mukaan virkatehtävissään. Voimakeinojen käyttöä kutsutaan toisinaan tosiasialliseksi julkisen vallan käytöksi, koska niitä voidaan käyttää ilman toimeenpantavaa hallintopäätöstä.

On olemassa myös joukko hallinnollisia seuraamuksia, joiden rangaistusluonteisuutta voidaan pitää epäselvänä. Esimerkiksi osa kurinpidollisista seuraamuksista on mahdollista lukea rangaistusluonteisiksi hallinnollisiksi seuraamuksiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön valossa.¹¹ Kurinpitorangaistusten määrääminen on mahdollista muun muassa sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain nojalla (255/2014). Kurinpitorangaistuksen määrääminen on mahdollista myös vankeuslain (767/2005) perusteella vankiloissa.

Tässä yhteydessä on syytä mainita myös virkavastuun toteuttamiseen liittyvät virkamiesoikeudelliset toimenpiteet. Virkamiehille voidaan antaa valtion virkamieslain (750/1994) nojalla hallinnollisessa menettelyssä varoitus, jota on sinänsä mahdollista pitää hallinnollisena seuraamuksena. Virkamiesoikeudellisissa seuraamuksissa ei kuitenkaan ole kysymys julkisen vallan yksityiselle määräämästä seuraamuksesta, joka määrätään laissa erikseen määritellyn rikkomuksen johdosta. Ne eroavat siten yllämainittujen kurinpidollisten seuraamusten tavoin esimerkiksi seuraamusmaksuisista, joissa on kysymys hallintoviranomaisten valvontatoimintaan liittyvistä rangaistuksen kaltaisista seuraamuksista.

⁹ HE 63/1990 vp s. 3.

¹⁰ KHO:2016:96.

¹¹ Vrt. esim. EIT:n suuren jaoston ratkaisut Ezeh ja Connors vastaan Iso-Britannia (2009) sekä Enea vastaan Italia (2009).

Edellä selostetun perusteella voidaan kokoavasti todeta, että rangaistusluonteisena hallinnollisena seuraamuksena voidaan lähtökohtaisesti pitää hallintopäätökseen tai tuomioistuimen ratkaisuun perustuvaa, useimmiten taloudellista maksuseuraamusta, joka on asiallisesti rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen ja joka määrätään lain rikkomisen johdosta luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle hallintoviranomaisen tai tuomioistuimen toimesta. Rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus on asiallisesti rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen, jos se täyttää Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä tällaiselle rinnastukselle asetetut kriteerit.

Kysymyksiä lausunnonantajille

- Mahdollistaako toimialanne lainsäädäntö rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten määräämisen? Millaisista seuraamuksista on kyse?
- Onko toimialallanne käytössä hallinnollisia seuraamuksia, joiden rangaistusluonteisuus on mielestänne epäselvä? Millaisista seuraamuksista on kyse ja miksi?
- Sovelletaanko hallinnonalallanne rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia muiden hallinnollisten seuraamusten ohella? Onko hallinnonalallanne toisin sanoen mahdollista soveltaa erityyppisiä seuraamuksia rinnakkain samoissa hallintoasioissa (erillisissä ja/tai peräkkäisissä prosesseissa)? Onko erilaisten seuraamusten keskinäinen suhde mielestänne selkeä?

1.2 Hallinnollisten sanktioiden rangaistusluonteiset piirteet

Yleistä

Rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset ovat asiallisesti rinnastettavissa rikosoikeudellisiin rangaistuksiin. Hallinnollisten sanktioiden ja rikosoikeudellisten rangaistusten välisiä rinnastuksia arvioitaessa voidaan erottaa yhtäältä seuraamusten aineelliset ja toisaalta menettelylliset piirteet.

Hallinnolliset sanktiot sisältävät ensinnäkin sisällöllisiä piirteitä, jotka ovat luonteenomaisia rikosoikeudellisille rangaistuksille. Nämä sisällölliset piirteet liittyvät sanktiosäätelyn rangaistukselliseen tarkoitukseen. Myös vastuun perustavat sekä vastuusta vapauttavat säännökset, kuten teon tahallisuutta ja huolimattomuutta koskevat säännökset, sisältävät piirteitä, jotka muistuttavat rikosoikeudellista sääntelytapaa ja rikosoikeuden yleisiä oppeja. Toiseksi hallinnollisia sanktioita koskevilla menettelyllisillä vaatimuksilla on liittymäkohtia rikosprosessioikeudellisiin periaatteisiin. Näihin menettelyllisiin erityispiirteisiin palataan jäljempänä.

EIT:n ja Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) käytäntö on erityisen merkityksellinen hallinnollisia sanktioita koskevia luonnehdintoja tarkasteltaessa. Myös EUT:n julkisasiamiesten ratkaisuehdotuksiin sisältyvät kannanotot on syytä ottaa tässä

kohdin huomioon. EIT on erityisesti tulkitessaan EIS 6 artiklaan sisältyvää rikossyytteen käsitettä luonut erityiset kriteerit sille, milloin seuraamuksen määräämistä on pidettävä rikossyytteestä päättämisenä EIS:n tarkoittamassa mielessä.¹² Näissä ns. Engel- kriteereissä painotetaan yhtäältä rikkomuksen luonnetta ja toisaalta seuraamuksen luonnetta ja ankaruutta. EUT ja sen julkisasiamiehet ovat seuranneet EIT:n viitoittamaa kehitystä. EUT soveltaa nykyisin samoja kriteerejä arvioidessaan hallinnollisen seuraamuksen rangaistusluonteisuutta.¹³

Yllä mainittuun ylikansalliseen oikeuskäytäntöön viitaten voidaan yleisesti todeta, että hallinnolliset sanktiot muistuttavat rikosoikeudellisia rangaistuksia erityisesti siksi, että ne sisältävät rikosoikeudellisille rangaistuksille luonteenomaisia rankaisullisia ja ennaltaehkäiseviä piirteitä. Hallinnolliset sanktiot ovat siten hallinnollisia seuraamuksia, jotka rikosoikeudellisten rangaistusten tavoin kohdistetaan rikkomuksen tekijään sekä *repressiivisessä* että *preventiivisessä* tarkoituksessa.¹⁴ Rangaistusluonteisilla seuraamuksilla pyritään siten sekä ennaltaehkäiseviin että rangaistuksellisiin päämääriin.¹⁵

Rankaisullinen tarkoitus

Kuten rikosoikeudellinen rangaistus, rangaistusluonteinen hallinnollinen sanktio määrätään lainvastaisesti menetelleelle taholle. Sanktio määrätään, koska lainvastaiseen toimintaan ”syllistynyt” taho on rikkonut laissa määriteltyä velvoitetta, josta voi seurata laissa määritelty sanktio. Sanktiota on pidettävä luonteeltaan rankaisullisena, sillä sen tarkoitus on aiheuttaa kielteinen seuraus lainvastaisesti menetelleelle taholle.

Rikosoikeudellisten rangaistusten tavoin hallinnollinen sanktio sisältää *moitteen* lainvastaisesta menettelystä. Hallinnolliseen sanktioon voidaan siten sanoa liittyvän tietty stigmatisoiva elementti eli kielteinen leimaaminen lainvastaisen toiminnan johdosta. Hallinnollinen sanktio määrätään, koska rikkomuksen tekijän toimintaa paheksutaan sen lainvastaisuuden vuoksi.

Tietystä stigmatisoivasta, rangaistuksellisesta luonteesta huolimatta hallinnollisten sanktioiden aiheuttama stigma eli negatiivinen leimaaminen ei ole sisällöltään yhtä selkeä kuin rikosoikeudellisten rangaistusten kohdalla. Sinänsä on selvää, että ankara rikosoikeudellinen rangaistus kuten vapausrangaistus rajoittaa rikoksesta tuomitun perusoikeuksia voimakkaasti. Toisaalta myös lievempiin rikosoikeudellisiin seuraamuksiin kuten sakkorangaistuksiin sisältyy voimakkaampi kielteinen sosiaalinen leima kuin hallinnollisiin sanktioihin. Rikosoikeudellista rangaistusta pidetään yleisesti yhteiskunnassa moraalisesti tuomittavampana kuin hallinnollista sanktiota. Myös rikosprosessiin – vaikka kysymyksessä olisikin summaarinen menettely – liittyy

¹² Ks. edellä mainittu tapaus Engel-tapaus, erit. kohdat 80–81 sekä Jussila vastaan Suomi (2006).

¹³ Ks. mm. asia *Bonda*, C-489/10, EU:C:2012:319, kohdat 37–46 sekä julkiasiamiehen ratkaisuehdotus samassa asiassa.

¹⁴ Ks. esim. Öztürk vastaan Saksa (1984).

¹⁵ Rikosoikeudelliset oppikirjat ovat vanhastaan sisältäneet rankaisemisen hyväksyttävyyttä ja oikeutusta koskevia käsityskantoja eli rangaistusteorioita. Tosinaan on katsottu, että ainoastaan yleisestäävyys oikeuttaa rankaisemisen ja ettei repressiivistä kosta voida pitää hyväksyttävänä tarkoituksena rangaistukselle. Näitä oppirakennelmia ei ole tarpeen käsitellä tässä yhteydessä lähemmin. Riittänee, että todetaan että rikosoikeudellisiin rangaistuksiin sisältyy paitsi preventiivisiä myös muunkaltaisia repressiivisiä, kärsimystä aiheuttavia piirteitä.

voimakkaammin kielteisesti leimaavia vaikutuksia kuin asian selvittämiseen hallintomenettelyssä.

Rikosoikeudelliseen rangaistukseen on vakiintuneesti katsottu liittyvän voimakkaampi moite kuin hallinnollisiin sanktioihin. Tämä koskee erityisesti sellaisia tekoja, jotka kuuluvat ”rikosoikeuden kovaan ytimeen” (*hard core of criminal law*). Rikosoikeuden ydinalueelle voidaan katsoa kuuluvan esimerkiksi henki-, väkivalta-, seksuaali- ja perinteiset omaisuusrikokset kuten varkaus. Tällaiset kriminalisoinnit on pyritty keskittämään rikoslakiin. Muuhun, rikoslain ulkopuoliseen sääntelyyn sisältyy pääsääntöisesti lieviä rangaistussäännöksiä. Näiden rikoslain ulkopuolisten kriminalisointien kohteena on tyypillisesti hallinnonalakohtaiseen sääntelyyn sisältyvien velvoitteiden rikkominen eikä niihin yleensä liity asianomistajia eli rikoksen uhreja, joiden oikeuksia olisi loukattu.

Viimeksi mainittu koskee myös hallinnollisia sanktioita. Hallinnolliset sanktiot määrätään pääosin sellaisista rikkomuksista, joihin ei tyypillisesti liity asianomistajia tai rikosuhreihin rinnastuvia kolmansia tahoja. Tässä yhteydessä on syytä mainita, että monella rahamääräisesti pienellä seuraamusmaksulla on myös dekriminalisointitautta eli ne on säädetty, jotta rikosoikeudellisia seuraamuksia ei tarvitsisi määrätä moitittavuudeltaan vähäisistä sekä selvistä ja yksinkertaisista säännösten rikkomuksista.

Erityinen hallinnollisia sanktioita koskeva piirre on, että suuri osa niistä voidaan määrätä paitsi luonnollisille henkilöille myös oikeushenkilöille. Hallinnolliset sanktiot liittyvät usein säännellyssä elinkeinotoiminnassa noudatettavien säännösten valvontaan. Tällaisten seuraamusmaksujen määrää mitattaessa voidaan eri tavoin huomioida lainvastaisesta toiminnasta saatu taloudellinen hyöty tai sen aiheuttama vahinko. Monet viime vuosina säädetyt seuraamusmaksut ovat eri tavoin koskeneet esimerkiksi harmaan talouden torjuntaa. Sanotunlaisilla seuraamusmaksuilla on siten yhteys talousrikollisuuden torjuntaan ja ne ovat usein rinnastettavissa talousrikosoikeudellisiin seuraamuksiin.

Vaikka rikosoikeudellisten rangaistusten ja hallinnollisten sanktioiden välillä on sisällöllisiä eroja, niille lähtökohtaisesti yhteinen piirre on *teon moitittavuuden arviointi*. Hallinnollista sanktiota määrättäessä hallintoviranomaisen on yleensä arvioitava toiminnan laatu ja sen moitittavuuden aste. Viranomaisen on ensinnäkin arvioitava, onko sallitun ja kielletyn toiminnan raja ylitetty. Jos lainvastaista toimintaa on ilmennyt, hallintoviranomaisen on arvioitava kuinka moitittavaa toiminta on ollut.

Moitittavuusarviointi liittyy syyllisyysarviointiin. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että osa hallinnollisista sanktioista perustuu objektiivista vastuuta muistuttavaan presumoituun syyllisyyteen. Tällaisten seuraamusten määrääminen ei lähtökohtaisesti edellytä tekijän tahallisuuden tai tuottamuksellisuuden selvittämistä. Toisaalta lainsäädäntöön sisältyy myös suuri määrä seuraamusmaksuja, joiden määrääminen nimenomaisesti edellyttää toimijan tahallisuutta tai huolimattomuutta. Rikosoikeudellisten rangaistusten osalta objektiivinen vastuu on sen sijaan poissuljettu, sillä ns. syyllisyysperiaate (*nulla poena sine culpa*) kieltää ankaran vastuun käytön.

Moitittavuusarviointi on kuitenkin mahdollista ymmärtää myös laajemmaksi kysymykseksi kuin tahallisuutta tai huolimattomuutta koskeväksi vaatimukseksi. Lainvastaisen toiminnan moitittavuuden arviointi on keskeistä erityisesti sellaisten seuraamusmaksujen osalta, joita määrättäessä hallintoviranomaisen on suoritettava seuraamusmaksun suuruutta koskeva arviointi. Laissa on tuolloin usein määritelty viranomaisen mahdollisuudet ottaa seuraamusmaksua määrättäessä huomioon sekä lieventäviä että ankaroittavia seikkoja. Moitittavuusarvioinnista on kyse myös viranomaisen arvioidessa saavutetun taloudellisen hyödyn määrää. Monet tällaiset seuraamukset edellyttävät lisäksi toimijan subjektiivista vastuuta eli tahallisuutta tai huolimattomuutta.

Moitittavuusarvioinnin voidaan katsoa liittyvän myös kiinteämääräisten seuraamusmaksujen määräämiseen. Nämä ovat usein myös objektiiviseen vastuuseen perustuvia seuraamuksia eli niiden määrääminen ei edellytä yksityisen toimijan tuotannon tai huolimattomuuden toteamista. Myös näiden osalta hallintoviranomaisen on kuitenkin huomioitava mahdollisten kohtuusnäkökohtien olemassaolo. Toisinaan kohtuusnäkökohdat voivat puoltaa seuraamuksen määräämättä jättämistä. Kohtuullistamistarpeiden arviointi rinnastuu osittain moitittavuusarviointiin.

Seuraamuksen saavuttaman julkisuuden voidaan myös katsoa vaikuttavan seuraamuksen negatiivisesti leimaavaan luonteeseen. Viranomaisen tiedottaessa määräämistään seuraamuksesta on todennäköistä, että seuraamuksella on vahvempia negatiivisesti leimaavia vaikutuksia. Vaikka hallinnollisten sanktioiden määräämiseen liittyvät asiakirjat sinänsä ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaisia julkisia asiakirjoja, viranomaiselle ei ole kuitenkaan aina säädetty velvollisuutta julkistaa määräämiensä sanktioita tai ylläpitää niistä erillistä rekisteriä. Viranomaisen aiemmin määräämä hallinnollinen sanktio voidaan toisaalta ottaa huomioon myöhemmässä päätöksenteossa, jos tästä on säädetty erikseen.

Ennaltaehkäisevä tarkoitus

Edellä kuvattua hallinnollisen sanktion rankaisullista luonnetta ei voida erottaa seuraamuksen ennaltaehkäisevästä eli preventiivisestä tarkoituksesta. Sanktio on reaktio lainvastaisesta menettelystä ja se määrätään, jotta toimija ei syyllistyisi vastaavaan menettelyyn tulevaisuudessa (*erityisestävvyys*). Sanktion tarkoituksena on lisäksi osoittaa, että lainvastaisesta menettelystä seuraa rankaisullinen seuraamus (*yleisestäävvyys*).¹⁶ Joillakin hallinnonaloilla määrättyistä seuraamusmaksuista tiedotetaan aktiivisesti. Etenkin eri elinkeinotoiminnan aloilla määrättyjen hallinnollisten sanktioiden on usein nimenomaisesti tarkoitettu toimivan samalla varoittavana esimerkkinä toimialan muille toimijoille. Kuten edellä on todettu, viranomaiselle ei ole kuitenkaan aina säädetty velvollisuutta julkistaa määräämiensä sanktioita tai ylläpitää niistä erillistä rekisteriä.

¹⁶ . Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kiinnittänyt erityistä huomiota ennaltaehkäisevään (*deterrent*) luonteeseen arvioidessa hallinnollisen rangaistuksen kaltaista luonnetta. Ks. esim. Öztürk vastaan Saksa (1984) kohta 53, Jussila vastaan Suomi (2006) kohta 38 ja Grande Stevens vastaan Italia (2014) kohta 96.

Hallinnollisten sanktioiden ennaltaehkäisevää luonnetta on syytä tarkastella niiden hallinnonalakohtaisuuden kannalta. Hallinnolliset seuraamukset liittyvät kiinteästi niihin erityisiin lainsäädännöllisiin tavoitteisiin, jotka koskevat tiettyä hallinnonala ja sen sääntelykohteita. Suuri osa hallinnollista seuraamuksista on viranomaiskohtaisia. Seuraamusten ennaltaehkäisevällä tarkoituksella on siten liittymäkohtia kyseisen viranomaistoiminnan yleisiin valvonnallisiin tavoitteisiin.

Hallinnon tehokkuus

Hallinnollisten sanktioiden hallinnonalakohtaisuus merkitsee myös eroavaisuuksia suhteessa rikosoikeudellisiin rangaistuksiin. Hallinnollisia sanktioita on otettu käyttöön tarkastellen yksittäisten viranomaisten toiminnallisuutta. Toisinaan on katsottu olevan sujuvampaa, että valvova viranomainen selvittää hallinnollisen seuraamuksen määräämisen edellytykset ja näiden täyttyessä määrää seuraamuksen sen sijaan, että asiassa käynnistettäisiin esitutkinta, minkä jälkeen asia päätyisi syyteharkintaan ja mahdollisesti tuomioistuinkäsittelyyn.

Hallintomenettelyssä määrättävän seuraamuksen käyttöönottoa on toisinaan perusteltu myös kustannustehokkuudella ja viranomaistoiminnan tehostamisella. Hallinnollinen sanktio voidaan usein määrätä nopeammassa menettelyssä kuin rikosoikeudellinen rangaistus. Hallinnollisia sanktioita säädettäessä on usein arvioitu rikosoikeudellisen rangaistuksen käyttöönottoa vaihtoehtona hallinnolliselle sanktiolle. Hallinnollisen sanktion etuna on tuolloin pidetty mm. sitä, että se voidaan määrätä yksinkertaisemmassa menettelyssä kuin rikosoikeudellinen rangaistus. Hallinnollisen päätöksenteon tehokkuutta ja nopeutta suhteessa rikosprosessiin on siten pidetty niiden käyttöönottoa puoltavana tekijänä.

Korostuneet oikeusturvan tarpeet

Hallinnollisten sanktioiden rankaisulliset piirteet sekä julkisen hallinnon tehostamispyrkimykset merkitsevät korostuneita oikeusturvan tarpeita seuraamuksen kohteeksi joutuneiden osalta. Tämä edellyttää aina oikeutta saattaa hallinnollisen sanktion lainmukaisuus hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Hallinnollisia sanktioita koskevat korostuneet oikeusturvatarpeet merkitsevät lisäksi sitä, että rikosoikeudenkäynnissä sovellettavat periaatteet on otettava asianmukaisesti huomioon sanktioiden määräämistä koskevassa lainsäädännössä ja seuraamuksia määrättäessä. Niitä on sovellettava myös hallintotuomioistuimen tutkiessa sanktioon kohdistuvaa muutoksenhakua. Tällaisia periaatteita ovat etenkin rikosoikeudellinen laillisuusperiaate¹⁷, suhteellisuusperiaate, syyttömyysolettama¹⁸ ja itsekriminointisuoja.¹⁹ Näitä lähtökohtia on korostettu muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä, kotimaisessa oikeuskäytännössä sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä.

¹⁷ Ks. mm. PeVL 57/2010 vp s. 2–4.

¹⁸ Ks. mm. Janosevic vastaan Ruotsi (2002).

¹⁹ Ks. mm. J.B. vastaan Sveitsi (2001).

On kuitenkin jossain määrin tulkinnanvaraista, *missä laajuudessa* rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet on otettava huomioon hallinnollisia sanktioita koskevissa asioissa. Samoin on epäselvää, tulisiko rikosprosessuaalisten oikeusturvatakeiden olla vahvempia ainoastaan ankarimpien rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten osalta. Perustuslakivaliokunnan uudemmassa käytännössä on esimerkiksi pidetty mahdollisena sitoa veronkorotuksen määrääminen tuottamuksesta riippumattomaan vastuuseen edellyttäen, että kynnys seuraamuksen määräämättä jättämiselle ei muodostu sääntelyn perusteella liian korkeaksi ja viranomaisen harkinta on tältäkin osin sidottua (PeVL 39/2017 vp). Valiokunta on kuitenkin katsonut hallinnollisen seuraamusjärjestelmän toimivuuden kannalta olevan olennaista, että menettely on oikeusturvavaatimuksen asettamissa rajoissa etenkin massaluonteisessa hallintomenettelyssä mahdollisimman yksinkertaista (PeVL 57/2010 vp).

Kysymyksiä lausunnonantajille

- Onko toimialallanne käytössä olevia rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia käyttöönotettaessa pohdittu rikosoikeudellisia seuraamuksia hallinnollisen sanktion vaihtoehtona? Onko rikosoikeudelliset seuraamukset ja hallinnolliset sanktiot toisin sanoen mielletty vaihtoehtoisiksi seuraamuksiksi?
- Onko toimialallanne käytössä olevilla rangaistusluonteisilla hallinnollisilla seuraamuksilla dekriminointitausta? Jos näin on, miksi hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoon on päädytty rikosoikeudellisten rangaistusten sijaan?
- Onko rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttöönottoa perusteltu hallinnonalallanne hallinnon tehokkuusvaatimuksilla? Jos näin on, millä tavoin?
- Missä määrin rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttöönoton yhteydessä tai myöhemmin on pohdittu ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä tarkoitettuja oikeusturvaa koskevia erityistarpeita?

2 SEURAAMUSMAKSUJA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ

2.1 Yleistä

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on monessa yhteydessä arvioinut rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevia lakiehdotuksia perustuslain vaatimusten kannalta. Valiokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan tällaiset maksut eivät ole perustuslain 81 §:n mielessä sen paremmin veroja kuin maksujakaan vaan lainvastaisesta teosta määrättäviä sanktioluonteisia hallinnollisia seuraamuksia. Valiokunta on vakiintuneesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (ks. esim. PeVL 2/2017 vp, s. 4—5, PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/l).

Perustusvaliokunta on lisäksi todennut, että rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on näin ollen arvioidessaan seuraamusmaksuja kiinnittänyt huomioita erityisesti seuraamussääntelyn täsmällisyyttä koskeviin vaatimuksiin. Maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista on säädettävä laissa täsmällisesti ja selkeästi.²⁰ Valiokunta on lisäksi korostanut, että säännösten tulee täyttää sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (ks. esim. PeVL 28/2014 vp, PeVL 15/2014 vp).

Perustuslakivaliokunnan seuraamusmaksuja koskevan lausuntokäytännön johdosta seuraamusmaksujen asemaa oikeusjärjestyksessämme on pidettävä melko vakiintuneena. Tietyin varauksin on mahdollista puhua hallinnollisesta seuraamusmaksujärjestelmästä, johon sisältyvät kaikki rangaistuksenkaltaiset hallinnolliset maksuseuraamukset. Tätä järjestelmää voidaan pitää sisällöltään melko jäsentymättömänä. Ensinnäkään kaikilta osin ei ole selvää, minkä tyyppisten maksuseuraamusten on katsottava lukeutuvan sen piiriin. Toiseksi seuraamusmaksusääntely on hajanaista ja monella tapaa epäyhtenäistä. Seuraamusmaksuja koskeva käsitteistö vaihtelee ja oikeusturvan takeiden sääntelyssä voidaan nähdä melko suuriakin eroavaisuuksia. Sääntely sisältää lisäksi epä johdonmukaisuuksia myös sellaisten seuraamusmaksujen osalta, joiden rangaistusluonteisuudesta ei ole epäselvyyttä.

Seuraamusmaksuja koskevat lainsäädännölliset erot johtuvat suurelta osin hallinnollisen seuraamussääntelyn sektorikohtaisuudesta. Seuraamusmaksut liittyvät, kuten muutkin hallinnolliset seuraamukset, kiinteästi tiettyyn hallinnonalakohtaiseen erityislainsäädäntöön ja sen noudattamisen valvontaan, jota toimivaltainen viranomainen toteuttaa tai jota viranomaiset suorittavat yhdessä.

Seuraamusmaksujen hallinnonalakohtaisuus ja sisältyminen erityislainsäädäntöön merkitsee myös sitä, että kyseiset seuraamukset ovat osa toimialakohtaista seuraamuskokonaisuutta. Esimerkkinä voidaan mainita finanssimarkkinoiden valvonnassa käytetyt hallinnolliset seuraamukset. Finanssivalvonnasta annettuun lakiin (878/2008) sisältyy erityinen hallinnollisia seuraamuksia koskeva 4 luku, jossa sää-

²⁰ Ks. mm. PeVL 57/2010 vp s. 5 ja PeVL 32/2005 vp s. 2

dettyjä seuraamuksia ovat rikemaksu, julkinen varoitus ja seuraamusmaksu. Muita esimerkkejä ovat Maaseutuviraston määräämät sektorikohtaiset hallinnolliset sanktiot, kuten yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain (1188/2014) 7 luvussa tarkoitetut rikkomus- ja seuraamusmaksut. Mainittu sääntely on osa laajempaa seuraamuskokonaisuutta, joka luotiin Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan valvontaa ja seuraamuksia koskevan lainsäädännön täytäntöönpanon johdosta.

2.2 Seuraamusmaksut ja Euroopan unionin lainsäädäntö

Euroopan unionin lainsäädäntö on osaltaan edellyttänyt rikosoikeudellisia rangaistuksia joustavampien ja tehokkaampien seuraamusmuotojen kehittämistä unionin lainsäädännön alaan kuuluvien kieltojen tai velvoitteiden noudattamatta jättämisestä. Rangaistusluonteisia seuraamusmaksuja onkin enenevässä määrin otettu käyttöön Euroopan unionin lainsäädäntökehityksen myötä. Esimerkiksi unionin asetukseen sisältyy erilaisia rangaistusluonteisia maksuseuraamuksia koskevia säännöksiä, jotka ovat kansallisissa viranomaisissa suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä. Sekundaarilainsäädäntöön kuuluviin asetuksiin ja direktiiveihin sisältyy toisinaan myös jäsenvaltioihin kohdistettuja velvoitteita säättää unionin oikeuden rikkomisesta rangaistusluonteisia seuraamuksia kansallisessa lainsäädännössä. Jäsenvaltioilla on lisäksi vilpittömän yhteistyön periaatteeseen nojautuva yleinen velvollisuus säättää kansallisia seuraamuksia unionin oikeuden tehokkuuden turvaamiseksi (SEU 4(3) art.).

Asetukset ja direktiivit voivat sisältää yleisen tai yksityiskohtaisemman velvoitteen säättää asianmukaiset seuraamukset kyseisessä unionin säädöksessä määriteltyjen velvoitteiden rikkomisen johdosta. Jäsenvaltioiden pannahessa täytäntöön tällaisia velvoitteita niillä on usein mahdollisuus valita rikosoikeudellisten, hallinnollisten tai yksityisoikeudellisten seuraamusten välillä. Asianmukaisen seuraamusmuodon valinta on noudatettava nk. vastaavuusperiaatetta. Periaatteen mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että seuraamus unionin oikeuden rikkomisesta määritellään perusteiltaan ja menettelyiltään vastaavalla tavalla kuin kansallisen oikeuden samantainen ja vakavuudeltaan rinnastettava rikkomisen. Lisäksi seuraamuksen tulee olla tehokas, suhteellinen ja varoittava.²¹

2.3 Seuraamusmaksujen erityispiirteitä

Lainsäädännön hajanaisuudesta huolimatta rangaistusluonteiset maksuseuraamukset muodostavat oman, melko selväpiirteisen kokonaisuutensa. Seuraamusmaksuja voidaan myös ryhmitellä niiden ominaispiirteiden nojalla. Seuraamusmaksut voidaan ensinnäkin jakaa eri ryhmiin sen perusteella, ovatko ne kiinteämääräisiä vai ei. Kansalliseen lainsäädäntöön sisältyvät kiinteämääräiset seuraamusmaksut määrätään

²¹ Ks. ns. Kreikkalainen maissi -tapaus, asia 68/88 Komissio v. Kreikka kohdat 23 ja 24, sekä esim. Berlusconi ym. yhdistetyt asiat C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, kohta 65.

tyypillisesti luonnollisille henkilöille pienehköistä sääntörikkomuksista. Tällaisten maksuseuraamusten suuruus on usein alle 100 euroa.

Esimerkiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetussa laissa (469/1979) säädetään tarkastusmaksun perimisestä niiltä, jotka matkustavat joukkoliikenteessä ilman asianmukaista matkalippua. Lain 5 §:n (448/2006) mukaan tarkastusmaksu on enintään 40 kertaa niin suuri kuin linja-autoliikenteen alin aikuisen kertamaksu kysymyksessä olevan julkisyhteisön alueella tai halvimmän junatyypin alin aikuisen kertamaksu. Tarkastusmaksun suuruudesta säädetään tarkemmin liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella.

Toinen esimerkki pienestä, kiinteämääräisestä seuraamusmaksusta on pysäköintivirhemaksu. Pysäköintivirhemaksusta säädetään pysäköinnin valvonnasta annetussa laissa (727/2011). Kyseinen maksuseuraamus voidaan periä mm. tieliikennelain (267/1981) tai sen nojalla annetun ajoneuvon pysäköintiä koskevan säännöksen tai määräyksen vastaisen menettelyn johdosta. Pysäköintivirhemaksun määrä on pysäköintivirheen laadusta riippumatta 20 euroa. Sisäministeriön asetuksella voidaan kuitenkin säätää korkeammasta pysäköintivirhemaksusta kunnassa tai sen osassa. Pysäköintivirhemaksun enimmäismäärä on tuolloin 60 euroa. Mikäli kunnan eri osissa peritään erisuuruinen pysäköintimaksu, maksun enimmäismäärä on kuitenkin 80 euroa siinä osassa, jossa maksu on suurin.

Sellaiset seuraamusmaksut, jotka eivät ole kiinteämääräisiä, määrätään hallintoviranomaisen suorittaman arvioinnin perusteella. Lainsäädännössä on tuolloin säädetty seuraamusmaksun ala- ja ylärajasta. Tällaiset seuraamusmaksut ovat toisin sanoen ”arvioperusteisia. Mikäli seuraamusmaksu määrätään oikeushenkilölle, sen suuruus määritetään usein kyseisen tahon edellisen vuoden liikevaihdon nojalla.

Tässä yhteydessä on syytä huomata, että kaikki luonnollisille henkilöille määrättävät pienehköt seuraamusmaksut eivät suinkaan ole kiinteämääräisiä. Esimerkiksi liikennevakuutuslaissa (460/2016) 28 §:ssä säädetty laiminlyöntimaksu voi laiminlyönnin suuruudesta riippuen muuttua hyvinkin merkittäväksi. Ajoneuvon omistaja ja haltija ovat kyseisen lain 6 §:n mukaan velvollisia vakuuttamaan ajoneuvon sen omistus- tai hallintaoikeuden siirtymispäivästä lukien. Vakuutusvelvollisuuden laiminlyönnin johdosta Liikennevakuutuskeskus voi esittää laiminlyöntimaksun määräämistä. Maksu on 28 §:n mukaan enintään kolme kertaa vakuutusmaksua vastaavan maksun suuruinen. Lainkohdan mukaan laiminlyöntimaksun korotuskerrointa määrättäessä otetaan huomioon laiminlyöntiajan pituus, laiminlyönnin tahallisuus ja toistuvuus sekä se, onko ajoneuvoa käytetty liikenteessä.

Osa luonnollisille henkilöille määrättävistä seuraamusmaksuista määritetään henkilön tulojen perusteella. Esimerkiksi Finanssivalvonnasta annetussa laissa luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään kymmenen prosenttia hänen viimeksi toimitetun verotuksen mukaisista tuloistaan, kuitenkin enintään 100 000 euroa (FivaL 41.4 §). Eräissä tapauksissa luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu voi kuitenkin olla vielä suurempi, kuitenkin enintään viisi miljoonaa euroa (FivaL 41 a §).

Lainsäädäntöön sisältyy runsaasti rangaistusluonteisia hallinnollisia maksuseuraamuksia, jotka liittyvät elinkeinotoimintaan. Tällaiset seuraamusmaksut määrätään huomattavasti rajatummalle joukolle henkilöitä kuin pienehköt, etupäässä luonnollisille henkilöille määrättävät maksuseuraamukset. Osa näistä elinkeinonharjoittajiin kohdistuvista seuraamusmaksuista liittyy harmaan talouden torjuntaan.

Elinkeinoon harjoittamiseen liittyvät seuraamusmaksut eivät välttämättä ole suuria eivätkä välttämättä koske vain yhtiömuotoista toimintaa. Esimerkiksi kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa annetussa laissa (658/2013) säädetään, että valvontaviranomainen voi määrätä elinkeinonharjoittajan maksamaan laiminlyöntimaksun, jos toiminnassa on laiminlyöty lain 4 §:ssä säädetty kuitintarjoamisvelvollisuus. Laiminlyöntimaksun määrä on vähintään 300 euroa ja enintään 1 000 euroa. Laiminlyöntimaksun suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon menettelyn laatu ja toistuvuus sekä sen tavaran tai palvelun arvo, jota kuitintarjoamisvelvollisuuden laiminlyönti koskee. Lain 1 §:n mukaan lain tavoitteena on torjua harmaata taloutta vähentämällä elinkeinonharjoittajan mahdollisuutta jättää käteismaksuna saatuja tuloja merkitsemättä kirjanpitoon ja edistämällä ostajan mahdollisuutta havaita tällaista myyntiä.

Laissa tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006) säädetään laiminlyöntimaksusta, joka liittyy tilaajan selvitysvelvollisuuteen tämän tehdessä sopimuksen vuokratun työntekijän käytöstä tai alihankintasopimukseen perustuvasta työstä. Laiminlyöntimaksun suuruudeksi määrätään vähintään 2 000 euroa ja enintään 20 000 euroa. Laissa säädettyjen edellytysten täytyessä laiminlyöntimaksu määrätään korotettuna siten, että laiminlyöntimaksun määrä on vähintään 20 000 euroa ja enintään 65 000 euroa. Laiminlyöntimaksun suuruutta määrättäessä otetaan huomioon selvitysvelvollisuuden rikkomisen aste, laatu ja laajuus sekä tilaajan tämän sopimuspuolen välisen sopimuksen arvo. Laiminlyöntimaksua alentavana tekijänä otetaan huomioon tilaajan pyrkimys estää tai poistaa laiminlyönnin vaikutukset ja sitä korottavana tekijänä tilaajan laiminlyönnin toistuvuus, suunnitelmallisuus ja muut olosuhteet.

Lainsäädäntöön sisältyy myös jonkin verran tuomioistuimen ratkaisulla määrättäviä rangaistusluonteisia hallinnollisia maksuseuraamuksia. Lainsäädännössä kyseiset seuraamukset on useimmiten nimetty seuraamusmaksuiksi. Tuomioistuimen ratkaisulla määrättävät maksuseuraamukset on keskitetty markkinaoikeuteen, joka on erityinen hallintotuomioistuin. Hallinnonalan valvontaviranomainen esittää tuomioistuimelle maksun määräämistä. Tällaisia ovat esimerkiksi kilpailulaissa (948/2011) säädetty kilpailunrajoituksesta määrättävä seuraamusmaksu ja tietoyhteiskuntakaareen (917/2009) sisältyvät seuraamusmaksut, jotka markkinatuomioistuin määrää valvontaviranomaisen eli Kilpailu- ja kuluttajaviraston tai Viestintäviraston esityksestä. Julkisista hankinnoista annetussa laissa (1397/2016) tarkoitetun seuraamusmaksun markkinaoikeus voi määrätä myös yksityisen valittajan vaatimuksesta.

Kysymyksiä lausunnonantajille

- Mahdollistaako toimialanne lainsäädäntö viranomaisen harkinnan sanktioiden määräämisessä vai onko toimialallanne käytössä sanktiointivelvoite, eli onko toimivaltaisella viranomaisella velvollisuus määrätä hallinnollinen sanktio tälle säädettyjen edellytysten täytyessä? Jos on, liittyykö tähän mielestänne ongelmia? Millaisia?
- Voidaanko toimialallanne määrätä rangaistusluonteisia seuraamuksia oikeushenkilöille? Onko näiden seuraamussäännösten soveltamiseen liittynyt erityisiä ongelmia?
- Mahdollistaako toimialanne lainsäädäntö seuraamusmaksun määräämättä jättämisen tai sen määrän alentamisen kohtuusnäkökohtien perusteella? Onko kohtuullistamismahdollisuutta käytetty?
- Onko hallinnonalanne lainsäädäntöön sisältyvissä seuraamusmaksuissa käytössä subjektiivinen (tahallisuus- ja/tai huolimattomuusvaatimus) vai objektiivinen vastuu? Koskevatko samantyyppiset syyllisyysvaatimukset sekä luonnollisia henkilöitä että oikeushenkilöitä? Onko näiden syyllisyysvaatimusten soveltamisen osalta ilmennyt erityisiä ongelmia?
- Millä tavoin sanktioluonteisen hallintoasian selvittäminen yleensä käynnistyy hallinnonalallanne?

3 PROSESSUAALISIA NÄKÖKOHTIA

3.1 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö

Rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset ovat toistuvasti olleet Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakannanottojen kohteena. Erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 6 artiklan tulkinta on tässä suhteessa keskeinen.

Artikla 6 kuuluu seuraavasti:

Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin

1. Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Päätös on annettava julkisesti, mutta lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy oikeudenkäyntiin tai osaan siitä demokraattisen yhteiskunnan moraalin, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaamisen niin vaatiessa, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta.

2. Jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen.

3. Jokaisella rikoksesta syytetyllä on seuraavat vähimmäisoikeudet:

- a) oikeus saada viipymättä yksityiskohtainen tieto häneen kohdistettujen syytteiden sisällöstä ja perusteista hänen ymmärtämällään kielellä;
- b) oikeus saada riittävästi aikaa ja edellytykset valmistella puolustustaan;
- c) oikeus puolustautua henkilökohtaisesti tai itse valitsemansa oikeudenkäyntiavustajan välityksellä, ja jos hän ei pysty itse maksamaan saamastaan oikeusavusta, hänen on saatava se korvauksetta oikeudenmukaisuuden niin vaatiessa;
- d) oikeus kuulustella tai kuulustuttaa todistajia, jotka kutsutaan todistamaan häntä vastaan, ja saada hänen puolestaan esiintyvät todistajat kutsutuiksi ja kuulustelluiksi samoissa olosuhteissa kuin häntä vastaan todistamaan kutsutut todistajat;
- e) oikeus saada maksutta tulkin apua, jos hän ei ymmärrä tai puhu tuomioistuimessa käytettyä kieltä.

Artiklan 1 kohta koskee rikosasioita sekä asioita, joiden kohteena on ”oikeuksista ja velvollisuuksista” (*civil rights and obligations*) päättäminen. Kohdat 2 ja 3 koskevat yksinomaan rikosoikeudenkäyntejä (*everyone charge with a criminal offence*). Näitä nimitetään usein artiklan siviili- ja rikoshaaroiksi.

Artiklan 1 kohta sisältää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin yleisvaatimukset. Nykyisin on selvää, että 6 artiklan niin sanotun siviilihaaran vaatimukset koskevat myös oikeudenkäyntiä hallinto-asioissa. Tämä koskee siten myös hallinnollisia seuraamuk-

sia, olivatpa ne rikosluonteisia tai ei. Keskeinen kysymys on siten, mitä artiklan 2 ja 3 kohtaan sisältyvien rikosasioita koskevien erityisvaatimusten on katsottava merkitsevän rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten kannalta.

EIT tulkitsee ihmisoikeussopimukseen sisältyviä käsitteitä itsenäisesti eli kansallisista oikeudellisista luokitteluista vapaasti. Tätä kutsutaan tuomioistuimen autonomiseksi tulkinnaksi. Tuomioistuin on näin ollen tulkinnut rikossyytteen ja rangaistuksen käsitteitä siten, että näiden voidaan katsoa koskevan myös hallinnollisia seuraamuksia tiettyjen kriteerien täyttyessä. Ihmisoikeustuomioistuin kehitti tapauksessa *Engel ym. vastaan Alankomaat* kolmekohtaisen kriteeristön, jonka perusteella tuomioistuin arvioi hallinnollisen seuraamuksen rinnastumista rikossyytteeseen (*criminal charge*) tai rikosoikeudelliseen rangaistukseen (*criminal offence*) ihmisoikeussopimuksen tarkoittamassa merkityksessä. Nämä kolme kriteeriä ovat (1) säännöksen oikeudellinen luokittelu kansallisessa lainsäädännössä, (2) rikkomuksen luonne sekä (3) seuraamuksen luonne ja ankuruus. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan kriteerit ovat vaihtoehtoisia, mutta myös niiden yhteisvaikutus tulee ottaa huomioon, mikäli jonkin kriteerin nojalla ei päästä selkeään lopputulokseen.

Rangaistusluonteisten hallinnollisten maksuseuraamusten osalta erityisen merkittävänä ratkaisuna voidaan pitää tapausta *Öztürk vastaan Saksa* (1984). Tässä tapauksessa ihmisoikeustuomioistuin otti kantaa ns. dekriminointikehitykseen. Kyseisessä tapauksessa hallinnolliseksi luokitellun tieliikenne rikkomuksen tulkittiin Engel-tapauksessa vahvistettujen kriteerien perusteella rinnastuvan rikossyytteeseen. Tuomioistuin kiinnitti huomioita mm. siihen, että hakijan rikkoma oikeussääntö koski kaikkia tienkäyttäjiä. Oikeussäännön yleisluonne sekä seuraamuksen yhtäläillä ennaltaehkäisevä ja rangaistuksellinen tarkoitus riittivät vahvistamaan kysymyksessä olevan rikkomuksen rikosoikeudellisen luonteen EIS 6 artiklan tarkoittamassa merkityksessä. Seuraamuksen lievyydellä ei ollut asiassa merkitystä.

Tuomioistuin on usein arvioinut hallinnollisia sanktioita seuraamusten laatua silmällä pitäen. Rikkomuksen laatua on sitä vastoin arvioitu vähemmän. Tapauksessa *Jussila vastaan Suomi* (2006) tuomioistuin otti kuitenkin rikkomuksen laadun tarkasteltavakseen. EIT totesi (tuomion kohdassa 43) mm. seuraavaa (korostus lisätty):

“[I]t is self-evident that there are criminal cases which do not carry any significant degree of stigma. There are clearly ‘criminal charges’ of differing weight. What is more, the autonomous interpretation adopted by the Convention institutions of the notion of a ‘criminal charge’ by applying the Engel criteria have underpinned a gradual broadening of the criminal head to cases not strictly belonging to the traditional categories of the criminal law, for example administrative penalties ..., prison disciplinary proceedings ..., customs law ..., competition law ..., and penalties imposed by a court with jurisdiction in financial matters **Tax surcharges differ from the hard core of criminal law; consequently, the criminal-head guarantees will not necessarily apply with their full stringency ...**”.

Rikkomuksen laatua on tarkasteltu myös tapauksissa *Segame SA vastaan Ranska* (2012) ja *Grande Stevens and Others vastaan Italia* (2014). Mitä tuomioistuin tar-

koittaa ” vähäisemmällä stigmalla”, on kuitenkin edelleen epäselvää. Samoin on epäselvää se, mitkä prosessuaaliset oikeusturvatakeet eivät tällöin sovellu täysimääräisesti.

3.2 Kahden rangaistusluonteisen seuraamuksen välisestä suhteesta

Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklaan sisältyy kaksoisrangaistavuuden kielto (*ne bis in idem*). Artikla kuuluu seuraavasti:

1. Ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti.
2. Edellisen kappaleen määräykset eivät estä ottamasta juttua uudelleen tutkittavaksi asianomaisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti, jos on näyttöä uusista tai vasta esiin tulleista tosiseikoista tai jos aiemmassa prosessissa on tapahtunut sellainen perustavaa laatua oleva virhe, joka voisi vaikuttaa lopputulokseen.
3. Tästä artiklasta ei saa poiketa yleissopimuksen 15 artiklan perusteella.

Kielto sisältyy myös mm. YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 7 kappaleeseen sekä EU:n perusoikeuskirjan 50 artiklaan. Kiellon katsotaan sisältyvän myös Suomen perustuslain 21 §:ään.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tulkitsee seitsemännen lisäpöytäkirjan käsitettä ”rikosoikeudenkäynti” (*criminal proceedings*) kuten vastaavaa 6 ja 7 artikloihin sisältyvää käsitettä, autonomisesti. Tuomioistuimen *ne bis in idem* -kieltoa koskevissa tulkintakannanotoissa on kuitenkin ollut tiettyä vaihtelevuutta kuluneiden vuosien aikana.

Suuri osa EIT:n *ne bis in idem* -periaatetta koskevasta oikeuskäytännöstä on koskenut verotuksellisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten suhdetta. Suomessa tähän oikeuskäytäntöön on reagoitu verolainsäädäntöä muuttamalla. Vuonna 2013 säädettiin laki erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta (781/2013). Laissa säädetään mm. veronkorotuksen suhteesta rikosilmoitukseen ja esitutinnan aloittamiseen. Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan, että sääntelyratkaisun voidaan arvioida menevän osittain pidemmälle kuin senhetkiset ihmisoikeusvelvoitteet edellyttivät.²²

Marraskuussa vuonna 2016 tuomioistuimen suuri jaosto antoi tärkeän ratkaisun *asiassa A ja B vastaan Norja*, jossa tuomioistuin kehitti edelleen *ne bis in idem* -kiellon tulkintaa. Tuomioistuimen mukaan kaksoisrangaistavuuden kieltoa tulkittaessa on, kuten aikaisemmin, tukeuduttava Engel-kriteereihin ”mallitestinä” sille, onko kysymyksessä sellainen menettely, jota on pidettävä rikos(prosessi)oikeudellisena seitsemännen lisäpöytäkirjan artikla 4:n tarkoittamassa merkityksessä (ks. tuomioin kohdat 105–107).

²² PeVL 13/2013 vp s. 3.

Tuomioistuimen voidaan sanoa luoneen tapauksessa erityiset hallinto- ja rikosoikeudellisten kaksoismenettelyjen integrointia ja koherenssia koskevat kriteerit. Tuomioistuin totesi, että varmin tapa varmistaa kaksoisrangaistavuuden kiellon toteutumisen on sellainen yksiraiteinen menettely, jossa kahdet tiettyä toimintaa koskevat sääntelykokonaisuudet kootaan yhteen siten, että erilaiset yhteiskunnalliset tarpeet vastata kyseiseen lainrikkomukseen voidaan toteuttaa yhden menettelyn puitteissa.

Tuomioistuimen mukaan seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artikla ei kuitenkaan sinänsä estä kaksoismenettelyjä. Kielto ei estä kaksoismenettelyjä edes siinä tapauksessa, että molemmat menettelyt saatettaisiin päätökseen. Ollakseen hyväksyttäviä kaksoismenettelyjen on kuitenkin oltava aineellisesti ja ajallisesti riittävän läheisesti yhteydessä toisiinsa (*sufficiently connected in substance and in time*). Menettelyjen tulee tosin sanoen olla yhdistettyjä eli integroitua siten, että ne muodostavan eheän, koherentin kokonaisuuden. Tuomioistuimen mukaan tämä ei merkitse ainoastaan sitä, että asetetut tavoitteet sekä käytetyt keinot ovat toisiaan täydentäviä ja ajallisesti liitännäisiä. Tällaisesta oikeudellisesta järjestelystä johtuvien mahdollisten seurausten on oltava suhteellisia ja niiden kohteeksi joutuneille henkilöille ennustettavia.

Ihmisoikeustuomioistuin luetteli tuomion kohdassa 132 tekijät, jotka on huomioitava arvioitaessa, onko riittävän läheinen aineellinen yhteys olemassa. Merkitystä on tuolloin seuraavilla seikoilla:

- onko eri menettelyillä toisiaan täydentävät tavoitteet eli pyritäänkö niillä puuttumaan käsillä olevan ei-toivotun sosiaalisen käyttäytymisen eri aspekteihin²³
- onko kaksoismenettely samasta toiminnasta (*idem*) ennakoitavissa oleva seuraus sekä oikeudellisesti että käytännöllisesti²⁴
- onko kyseiset menettelyt järjestetty siten, että niissä vältetään asian kahdesta selvittämisestä eli kaksinkertaisesta todistelun keräämisestä ja arvioimisesta, erityisesti siten, että lukuisat eri toimivaltaiset viranomaiset tekevät yhteistyötä, jotta todennettuja tosiseikkoja voidaan käyttää eri menettelyissä²⁵
- onko ensimmäisenä lopulliseksi tullut sanktio otettu huomioon siinä menettelyssä, joka on päättynyt viimeisenä, jotta vältetään siltä, että yksilöön kohdistetaan kohtuuttoman ankara seuraamus²⁶.

A ja B vastaan Norja -tapauksessa EIT viittasi myös Jussila-tuomioon. Tuomioistuin totesi, että sellaiset menettelyt, joissa ei-rikosoikeudellisiksi luokitellut sanktiot kos-

²³ - whether the different proceedings pursue complementary purposes and thus address, not only *in abstracto* but also *in concreto*, different aspects of the social misconduct involved;

²⁴ - whether the duality of proceedings concerned is a foreseeable consequence, both in law and in practice, of the same impugned conduct (*idem*);

²⁵ - whether the relevant sets of proceedings are conducted in such a manner as to avoid as far as possible any duplication in the collection as well as the assessment of the evidence, notably through adequate interaction between the various competent authorities to bring about that the establishment of facts in one set is also used in the other set;

²⁶ - and, above all, whether the sanction imposed in the proceedings which become final first is taken into account in those which become final last, so as to prevent that the individual concerned is in the end made to bear an excessive burden, this latter risk being least likely to be present where there is in place an offsetting mechanism designed to ensure that the overall amount of any penalties imposed is proportionate.

kevat erityisesti käsillä olevaa toimintaa ja erottuvat siten ydinrikosoikeuden alasta, voivat täyttää erityiset menettelyjen integrointia ja koherenssia koskevat vaatimukset. Tällaisen (sanktiointi)menettelyn ollessa lisäksi vain vähäisessä määrin leimaava, voidaan pitää todennäköisenä, että menettelyjen yhdistämisestä ei koidu suhteetonta taakkaa syytetyille. Jos sitä vastoin hallinnolliseen menettelyyn liittyy leimaavia tekijöitä, jotka suuresti muistuttavat tavanomaisia rikosprosessuaalisia menettelyjä, on olemassa riski siitä, että sosiaaliset tarkoitukset toiminnan sanktioinnille toteutuvat pikemminkin uudestaan (*bis*) kuin toisiaan tukien:

The extent to which the administrative proceedings bear the hallmarks of ordinary criminal proceedings is an important factor. Combined proceedings will more likely meet the criteria of complementarity and coherence if the sanctions to be imposed in the proceedings not formally classified as "criminal" are specific for the conduct in question and thus differ from "the hard core of criminal law" (in the language of *Jussila* cited above). The additional factor that those proceedings do not carry any significant degree of stigma renders it less likely that the combination of proceedings will entail a disproportionate burden on the accused person. Conversely, the fact that the administrative proceedings have stigmatising features largely resembling those of ordinary criminal proceedings enhances the risk that the social purposes pursued in sanctioning the conduct in different proceedings will be duplicated (*bis*) rather than complementing one another.

Tuomioistuin totesi lisäksi, että vaikka aineellinen yhteys olisi riittävän vahva, myös ajallisen yhteyden on oltava olemassa. Ajallisen yhteyden vaatimus ei kuitenkaan merkitse, että molemmat menettelyt on järjestettävä samanaikaisesti alusta loppuun saakka. Ajallisen yhteyden on oltava läheinen, jotta yksilöä voidaan suojella epävarmuudelta ja viivästyksiltä sekä siltä, että menettelyt pitkittyvät.

Yhteenvetona voidaan todeta, että ihmisoikeustuomioistuin on väljentänyt kaksoisrangaistavuuden kieltoa siten, että hallinnollinen sanktio ja rikosoikeudellinen rangaistus voidaan tietyn edellytyksin määrätä samassa asiayhteydessä, kunhan tuomioistuimen määrittelemät edellytykset täyttyvät. Kaksoismenettelyjen on oltava aineellisesti ja ajallisesti riittävän läheisessä yhteydessä toisiinsa niin, että ne muodostavat eheän kokonaisuuden. Erityisen tärkeää on, että seuraamukset ovat oikeasuhtaisia ja niiden kohteeksi joutuneille henkilöille ennustettavia.

Kysymyksiä lausunnonantajille

- Onko toimialallanne mahdollista, että hallinnollisen sanktion kohteena oleva teko tai laiminlyönti saattaa täyttää myös rikoslaisissa tai muussa laissa säädetyn rikoksen tunnusmerkistön?
- Onko toimialallanne ollut esillä tilanteita, joissa samassa asiakokonaisuudessa luonnollisten henkilöiden osalta asiaa käsitellään rikosprosessissa ja oikeushenkilön osalta hallinnollisessa sanktioprosessissa?

- Onko toimialallanne mahdollista, että samasta teosta voi seurata lainsäädännön perusteella erilaisia hallinnollisia sanktioita?
- Onko kaksoisrangaistavuuden kieltä mielestänne ongelmallinen toimialanne tämänhetkisen sääntelyn kannalta?

3.3 Itsekriminointisuoja ja syyttömyysolettama

Itsekriminointisuojan keskeisenä sisältönä on oikeus olla rikosasiassa todistamatta itseään vastaan ja oikeus olla myötävaikuttamatta oman syyllisyyden toteamiseen. Suoja kuuluu perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin (esim. PeVL 8/2016 vp, PeVL 34/2012 vp, PeVL 46/2001 vp, HE 309/1993 vp, s. 74/II). Periaate ilmaistaan myös kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/1976) 14 artiklan 3 kappaleen g kohdassa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä itsekriminointisuojan on vakiintuneesti katsottu kuuluvan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ydinalueelle (esimerkiksi Saunders v. Yhdistynyt kuningaskunta, 17.12.1996).

Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että itsekriminointisuoja ei Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan estä tai rajoita sellaisia lakiin perustuvia hallinnollisia valvontamenettelyjä, joissa henkilön edellytetään antavan tietoja tai selvityksiä esimerkiksi verotusta, elinkeinovalvontaa tai ympäristönsuojelua varten. Tällaisia tiedonantovelvoitteita voidaan oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta loukkaamatta siten tehostaa rangaistuksen tai siihen rinnastettavan seuraamuksen tai uhkasakon tai muun pakkokeinon uhalla (PeVL 39/2014 vp). Tilanne on kuitenkin toinen, jos ilmoitusvelvollisuuden kanssa samanaikaisesti on vireillä samoja seikkoja koskeva rikostutkinta tai kun ilmoitusvelvollinen ei ole voinut sulkea pois sitä mahdollisuutta, että annettavat tiedot voisivat johtaa rikosprosessiin tai tulla käytettäviksi rikosprosessissa. Arvioitaessa sitä, onko menettely puuttunut itsekriminointisuojaan, kiinnitetään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan huomiota muun muassa pakottamisen luonteeseen ja voimakkuuteen, oikeusturvatakeiden (safeguards) olemassaoloon ja saatujen tietojen käyttöön (esim. Allan v. Yhdistynyt kuningaskunta 5.11.2002, 48539/99, kohta 45 viitteinen, ks. myös KKO 2014:67 kohta 6).

Myös syyttömyysolettama kuuluu perustuslain 21 §:ssä säädettyihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin. Lisäksi syyttömyysolettamasta määrätään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleessa sekä YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen 14 artiklan 2 kappaleessa. Syyttömyysolettama tulee siten lähtökohtaisesti noudatettavaksi myös rikosoikeudelliseen rangaistukseen rinnastuvan hallinnollisen seuraamusmaksun käsittelyssä.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut pitävänsä ns. ankaraan vastuuseen ja käännetyn todistustaakan varaan perustuvaa seuraamuksen määräämistä perustuslain 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman vastaisena (PeVL 2/2017 vp, s.

5, PeVL 57/2010 vp, PeVL 4/2004 vp, s. 7/l, ks. myös PeVL 15/2016 vp). Valiokunnan myötävaikutuksella on toisaalta säädetty myös sellaisista hallinnollisista sanktioista, joiden määräämisessä ei nimenomaisesti edellytetä tekijän tuottamusta tai tahallisuutta (PeVL 57/2010 vp, PeVL 32/2005 vp).

Kysymyksiä lausunnonantajille

- Onko itsekriminointisuoja ollut ongelmallinen sanktioasioiden selvittämisen kannalta? Millä tavalla?
- Onko syyttömyysolettaman tulkinta ja/tai todistustaakan jakautuminen ollut ongelmallista?

4 YLEISSÄÄNTELYN TARVE

4.1 Arvioinnin lähtökohtia

Hallinnollista sanktiojärjestelmää on kehitetty suhteellisen itsenäisesti hallinnonala-kohtaisessa lainsäädännössä. Lisäksi Euroopan unionin lainsäädäntöön on viimeisinä vuosina otettu varsin laajamittaisesti säännöksiä kansallisten viranomaisten oikeudesta tai velvollisuudesta määrätä hallinnollisia sanktioita unionin lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten rikkomisesta tai laiminlyönnistä. Sääntelyssä on suurelta osin kyse myös jäsenvaltioihin kohdistetuista toimeksiannoista säännellä asianomaisten seuraamusten määräämisen perusteista ja menettelyn yksityiskohdista kansallisessa lainsäädännössä.

Edellä sanottu lainsäädäntökehitys on johtanut siihen, että hallinnollisten sanktioiden sääntely perustuu voimassa olevassa lainsäädännössä varsin vaihteleviin sääntelyratkaisuihin. Seuraamusten määräämisen ja täytäntöönpanon edellytykset sekä seuraamusten kohteen oikeusturvajärjestelyt voivat siten muodostua asianomaisten erityislakien perusteella erilaisiksi samantyyppisissä asioissa. Sääntelytavat vaihtelevat myös kaksoisrangaistavuuden kiellon huomioon ottamisessa. Tällaista 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 ovat muun ohella eduskunnan valiokuntien lausumat, joissa on kiinnitetty huomiota hallinnollisen seuraamusjärjestelmän laajentumiseen ilman perusteellista yleisen tason tarkastelua.

Työryhmän tehtävänä on sen toimeksiannon mukaisesti arvioida rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleissääntelyn tarve ja valmistella säännöshedotukset tällaisen lainsäädännön toteuttamiseksi. Yleissääntelyn tarvetta voidaan perustella sekä yleisillä laillisuus- että oikeusturvanäkökohdilla. Perustuslakivaliokunta on hallinnollisia sanktioita koskevia lakiehdotuksia arvioidessaan toistuvasti korostanut vaatimuksia viranomaisen toimivallan lakisidonnaisuudesta ja täsmällisestä määrittelystä sekä sanktioiden määräämiseen liittyvien oikeusturvavaatimusten asianmukaisesta huomioon ottamisesta (esim. PeVL 2/2017 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 15/2014 vp, PeVL 9/2012 vp, PeVL 57/2010 vp, s. 2, PeVL 32/2005 vp, PeVL 4/2004 vp).

Yleissääntelyllä olisi mahdollista edistää oikeusturvan toteutumista hallinnollisia seuraamuksia määrättäessä sekä lisätä hallinnollisen sanktiojärjestelmän selkeyttä, johdonmukaisuutta ja sisällöllistä yhtenäisyyttä. Laadukkaan yleissääntelyn on mahdollista katsoa osaltaan edistävän soveltamisratkaisujen ennakoitavuutta. Seuraamussääntelyn ennakoitavuuden lisääminen voidaan myös nähdä hallinnon tehokkuutta, sujuvuutta ja toimivuutta edesauttavaksi tekijäksi.

Kysymykset mahdollisen yleissääntelyn tarpeellisuudesta, sisällöstä ja soveltamisalasta vaativat kuitenkin huolellista arviointia. Erityisesti on selvitettävä, miltä osin hallinnollisista sanktioista on ylipäätään tarkoituksenmukaista säännellä yleislain tasolla. Yleissääntely ei saisi toimia tarkoituksensa vastaisesti eli vähentää seuraamussääntelyn tarkkarajaisuutta, täsmällisyyttä ja ennakoitavuutta. Yleissääntely ei myöskään saisi olla liian yleistä eli sellaista, että siitä ei voida nähdä koituvan lisäarvoa sovellettaessa hallinnonalakohtaiseen lainsäädäntöön perustuvaa sanktiosääntelyä.

Yleissääntelyn tarpeellisuutta harkittaessa on perustuslain ja ylikansallisten velvoitteiden ohella syytä kiinnittää huomiota muissa eurooppalaisissa maissa omaksuttuihin hallinnollisia sanktioita koskeviin sääntelyratkaisuihin. Norjassa on vastikään toteutettu sikäläisen hallintolain uudistus, jossa kyseiseen lakiin on sisällytetty erityinen hallinnollisia sanktioita koskeva IX luku.²⁷ Hallinnollisen sanktion määritelmä on kytketty EIS:n rangaistusta koskevaan käsitelmääritelmään (§ 43). Luvussa määritellään hallinnollisiksi sanktioiksi seuraamusmaksu (*overtredelsesgebyr*) (§ 44), hallintoluvan rajoittaminen tai poistaminen tietyksi määrääjäksi (*administrativt rettigheds-tap*) (§ 45) sekä hallinnollinen yrityssanktio (*administrativ foretakssanksjon*) (§ 46). Oikeushenkilöille eli yrityksille määrättävät sanktiomaksut on siten erotettu luonnollisille henkilöille määrättävistä seuraamusmaksuista. Sekä luonnollisille henkilöille että oikeushenkilöille määrättävien rangaistusluonteisten maksuseuraamusten osalta säädetään mm. arviointiperusteista, jotka on otettava huomioon harkittaessa määrättävän maksuseuraamuksen suuruutta. Lisäksi luvussa säädetään sanktioasioiden yhteensovittamisesta (*samordning av sanksjonssaker*) (47 §), vaitiolo-oikeuden ilmoittamisesta asianosaiselle (*orientering av taushetsrett*) (§ 48), asian käsittelyn päättymistä koskevasta tiedoksiannosta (*underretning om sakens utfall*) (§ 49) sekä tuomioistuimen toimivallasta käsitellä sanktioasian kaikkia puolia (*domstolenes kompetanse ved provning av vedtak om administrative sanksjoner*) (§ 50).

Myös esimerkiksi Alankomaissa on hallinnollisia sanktioita koskevaa yleissääntelyä sikäläisessä hallintolaissa (*Algemene wet bestuursrecht*). Kuten Norjassa, lakiin ei sisälly sanktioiden määräämistä koskevia toimivaltaperusteita, vaan nämä sisältyvät erityislainsäädäntöön. Yleissääntelyssä säädetään mm. seuraamusmaksuista (*bes-tuurlijke boete*) ja näitä koskevista hallintomenettelyn eri vaiheista, kuten rikkomusta koskevan raportin laatimisesta, kuulemisesta, seuraamusmaksun määräämistä koskevasta päätöksestä sekä seuraamusmaksun suuruutta koskevasta harkinnasta. Ruotsissa ei ole hallinnollisia sanktioita koskevaa yleissääntelyä. Hallinnollisia sanktioita koskevia sääntelyperiaatteita on sitä vastoin kehitelty eri selvitystöissä.

²⁷ Ks. Prop. 62 L (2015–2016). Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) sekä tätä esitystä edeltävä selvitys NOU 2003: 15 Fra bot til bedring.

4.2 Yleissääntelyn mahdollisesta sisällöstä ja hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteista

Yleislainsäädännön sääntelytarpeita harkittaessa huomion kohteena tulee työryhmän toimeksiannon mukaan olla ennen muuta rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten määräämisen ja täytäntöönpanon perusteet sekä oikeusturvakysymykset. Sääntelyn tarpeellisuutta ja sisältöä on näiltä osin arvioitava erityisesti suhteessa perustuslakivaliokunnan käytäntöön sekä kansainvälisiin velvoitteisiin. Arvioinnin lähtökohdaksi on asetettavissa, että hallinnolliseen sanktiojärjestelmään kohdistetut erityiset oikeusturvatarpeet tulevat kulloinkin kysymyksessä olevan sanktion luonne huomioiden sääntelyssä asianmukaisesti huomioon otetuiksi ja että sääntely täyttää muutoinkin perus- ja ihmisoikeusvelvoitteista johtuvat vaatimukset.

Yleissääntelyyn voitaisiin edellä selostetun perusteella harkita sisällytettäväksi säännöksiä esimerkiksi seuraavista seikoista:

- Hallinnollisen sanktion määritelmä
- Tannehtivan rangaistuksen kieltä eli kieltä määrätä lakia taannehtivasti soveltaen hallinnollinen sanktio teosta, joka ei ole tekohetkellä ollut ao. hallinnollisella sanktiolla rangaistava. Kiellettyä on myös määrätä ankarampaa kuin rikkomuksen tekohetkellä määrättävissä ollutta sanktiota.
- Kaksoisrangaistavuuden kieltä
- Seuraamuksen oikeasuhtaisuus ja kohtuullistaminen: mittaamisperusteet sellaisten seuraamusmaksujen osalta, jotka eivät ole kiinteämäärisiä sekä seuraamusmaksun määrän kohtuullistamisen ja perimättä jättämisen edellytykset.
- Oikeusturvan erityisvaatimukset, kuten syyttömyysolettama ja itsekriminointisuoja.
- Seuraamuksen määräämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus
- Vanhentumisaika
- Lainvoimaisesta sanktiosta tiedottaminen tai sen muu julkistaminen

Tämänkaltaisen yleissääntely voitaisiin lainsäädäntöteknisesti toteuttaa esimerkiksi lisäämällä hallintolakiin rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskeva luku. Toinen vaihtoehto olisi säätää uhkasakkolakia muistuttava rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskeva yleislaki. Valmistelussa olisi joka tapauksessa tarkoin arvioitava, millaisiin hallinnollisiin seuraamuksiin yleissääntely soveltuisi. Yleissääntelyn soveltamisalan määrittely voi muodostua haasteelliseksi hallinnollisen seuraamussääntelyn moninaisuuden vuoksi.

On syytä korostaa, ettei edellä kuvailtu yleislainsäädäntö poistaisi hallinnollisia sanktioita koskevan erityislainsäädännön tarvetta. On selvää, että erityislainsäädännöllä joudutaan vastaisuudessakin ratkaisemaan sellaisia sääntelytarpeita, jotka ovat kiinteässä yhteydessä hallinnonalalla sovellettavan sääntelyn kohteena olevan sanktion määräämisperusteisiin. Lisäksi on ajateltavissa, että viranomaisten toimivallasta

määrätä hallinnollinen sanktio olisi lainsäädäntöpoliittisesti tarkoituksenmukaisinta säätää vastaisuudessa erityislainsäädännössä. Mahdollisen yleislainsäädännön valmistelun yhteydessä eivät siten tulisi arvioitaviksi hallinnollisten sanktioiden määrittämiseen liittyvät toimivaltakysymykset tai mahdollisten uusien hallinnollisten sanktioiden käyttöönotto. Valmistelun yhteydessä ei tulisi arvioitavaksi myöskään kysymys siitä, missä laajuudessa rangaistussäännöksiä voidaan mahdollisesti muuttaa hallinnollisiksi sanktioiksi.

Mahdollinen yleislainsäädäntö tulisi toteutuessaan kuitenkin vähentämään samoja menettely- tai oikeusturvaperiaatteita sisältävän hallinnollisia sanktioita koskevan erityissääntelyn tarvetta ja voisi näin osaltaan parantaa etenkin tulevan sanktiosääntelyn laatua. Valmistelun mahdollisesti johtaessa hallituksen esityksen antamiseen ja yleislainsäädännön säätämiseen, olisi perusteltua pyrkiä arvioimaan myös yleissääntelyn kanssa samansisältöisen tai siitä poikkeavan erityissääntelyn tarpeellisuutta sekä mahdollisuuksia luopua tarpeettomasta sääntelystä.

Hallinnollisia sanktioita koskevien yleisten sääntelytarpeiden ohella työryhmän tehtävänä on laatia ehdotuksensa lainvalmistelun tukena käytettäviksi hallinnollisten seuraamusten sääntelyperiaatteiksi. Sääntelyperiaatteiden tarkoituksena on työryhmän toimeksiannon mukaan määritellä yhtenäiset periaatteet rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttöalalle sekä seuraamusten käyttöönoton vaatiman hallinnonalakohtaisen sääntelyn edellyttämille lainsäädäntötoimille.

Sääntelyperiaatteet voisivat toimia lainvalmistelun apuna ja tukena hallinnollisia sanktioita koskevaa erityislainsäädäntöä valmisteltaessa, uudistettaessa ja sitä edelleen kehitettäessä. Muun muassa lakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena, että hallinnollisia seuraamuksia ei lainvalmistelussa ole tarkasteltu yhtenä kokonaisuutena eikä esimerkiksi niiden suhdetta rikosoikeudelliseen järjestelmään ole periaatteellisesti kannalta selvitetty. Valiokunnan mielestä ei ole ongelmatonta, että tehokkuuden nimissä oikeusjärjestykseen tuodaan uusia hallinnollisia seuraamuksia pohtimatta, millaisia yleisiä edellytyksiä niiden käyttöön ottamiselle olisi asetettava (LaVL 21/2005 vp).

Kysymyksiä lausunnonantajille

- Onko hallinnollisia sanktioita koskevalle yleissääntelylle mielestänne tarvetta? Jos pidätte yleissääntelyä tarpeellisena, millaisista seikoista siinä voisi näkemyksenne mukaan säätää?
- Millaisista seikoista tulisi mielestänne säätää mieluummin erityislaeissa kuin yleislaissa?
- Katsotteko hallinnollisia sanktioita koskeville sääntelyperiaatteille olevan käytännön tarpeita lainvalmistelun tukena?

- Onko mielessänne muita muistioon sisältyviä näkökohtia, joita haluaisitte kommentoida tai muita hankkeen jatkovalmisteluun liittyviä toiveita, jotka haluaisitte tässä yhteydessä esittää?

LIITE

Seuraamusmaksut: sääntelytapojen eroavaisuuksia koskeva alustava kartoitus

Yleistä

Seuraamusmaksut ovat rangaistusluonteisia hallinnollisia maksuseuraamuksia, jotka hallintoviranomainen tai tuomioistuin päätöksellään määrää maksettavaksi lainrikkomuksen johdosta ja joka ovat asiallisesti rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Tällaisista rangaistusluonteisista maksuseuraamuksista käytetään lainsäädännössä myös nimikkeitä laiminlyöntimaksu, rikemaksu, rikkomusmaksu ja virhemaksu.

Esimerkkeinä hallintopäätöksellä määrättävistä seuraamusmaksuista voidaan mainita:

- Joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetussa laissa (469/1979) säädetty tarkastusmaksu
- Ulkomaalaislaissa (301/2004) säädetty liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu
- Pysäköinninvalvonnasta annetussa laissa (727/2011) säädetty pysäköintivirhemaksu
- Tilajavastuulaissa (1233/2006) säädetty laiminlyöntimaksu
- Finanssivalvonnasta annetussa laissa (878/2008) säädetty rikemaksu ja seuraamusmaksu
- Merenkulun ympäristösuojelulaissa (1672/2009) säädetty öljypäästömaksu
- Jätelaissa (646/2011) säädetty laiminlyöntimaksu
- Kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa annetussa laissa (658/2013) säädetty laiminlyöntimaksu.

Esimerkkeinä tuomioistuinpäätöksellä määrättävistä seuraamusmaksuista voidaan mainita markkinaoikeuden määräämät seuraavat seuraamusmaksut:

- Finanssivalvonnasta annetussa laissa säädetty seuraamusmaksu, jos se on suuruudeltaan yli miljoona euroa
- Kilpailulaissa (948/2011) säädetty kilpailurikkomusmaksu
- Tietoyhteiskuntakaareissa (917/2014) säädetty teleyrityksen seuraamusmaksu sekä televisio tai radiotoiminnan harjoittajan seuraamusmaksu.

Rangaistusluonteisista maksuseuraamuksista on säännelty erityislaeissa vaihtelevin tavoin. Seuraamusmaksusääntely sisältää eroja muun muassa sääntelyn kohteen määrittelyyn, harkinta- ja menettelysääntöjen sekä jälkikäteisen oikeusturvan takeiden ja täytäntöönpanon osalta. Osa seuraamusmaksusääntelystä on hyvin yksityiskohtaista, kun taas osa sääntelystä on selvästi niukempaa. Sääntelytapojen eroavaisuuksia kuvaillaan jäljempänä yleispiirteisesti.

Säätelyn kohde

- **Oikeussubjekti:** Seuraamusmaksusäätelyssä ei aina täsmennetä, voiko sekä luonnollinen henkilö että oikeushenkilö olla seuraamusmaksun kohteena.
- **Yksityinen vai julkinen kohde:** Seuraamusmaksusäätely sisältää eroja siltä osin, voiko seuraamusmaksun kohteena olla myös julkisyhteisö.
- **Ikäraja:** Luonnollisille henkilöille määrättävien seuraamusten alaikärajasta ei ole aina säädetty.
- **Kielletyn toiminnan määrittely:** Seuraamusmaksusäätely sisältää terminologisia eroja kielletyn toiminnan määrittelyn osalta. Toisinaan erotetaan teon ja laiminlyönnin käsitteet toisistaan. Vain osassa säätelyä käytetään ilmaisua rikkomus.
- **Säätelyn sijainti:** Seuraamusmaksusäätely sisältää eroja siltä osin, säädetäänkö rikkomuksesta samassa vai eri laissa kuin seuraamuksesta.

Toimivaltainen viranomainen

- **Toimivaltainen hallintoviranomainen:** Seuraamusmaksusäätely sisältää eroja siltä osin, onko seuraamusmaksun määräävä viranomainen sama kuin asiaa selvittänyt viranomainen. Toimivalta on saatettu lainsäädännössä osoittaa myös viranomaisen yhteydessä toimivalle monijäseniselle toimielimelle.
- **Päätöksen muoto:** Osa seuraamusmaksuista määrätään hallintopäätöksellä ja osa tuomioistuimen ratkaisulla hallintoviranomaisen esityksestä.

Vastuun määrittäminen

- **Subjektiiivinen vai objektiivinen vastuu:** Osa seuraamusmaksuista edellyttää syyksiluettavuutta eli toimijan tahallisuutta tai huolimattomuutta. Osa seuraamusmaksuista perustuu objektiivista vastuuta muistuttavaan vastuuseen siten, että maksun määrääminen ei lähtökohtaisesti edellytä tahallisuutta tai huolimattomuutta.
- **Kohtuullistaminen:** Osa seuraamusmaksuista voidaan alentaa kohtuusnäkökohtien, kuten tekijän erehdyksen, taloudellinen aseman, sairauden tai muiden olosuhteiden vuoksi. Osa seuraamusmaksuista voidaan kohtuullistaa myös saavutetun taloudellisen edun vähäisyyden vuoksi.
- **Vapautus maksuseuraamuksesta:** Seuraamusmaksusäätely sisältää eroja siltä osin, voidaanko seuraamusmaksu jättää määräämättä, jos sen määrääminen on ylitsepääsemättömän esteen vuoksi tai muutoin ilmeisen kohtuutonta.

- **Seuraamusmaksujen porrastus törkeysasteen mukaan:** Seuraamusmaksusääntely sisältää eroja siltä osin, onko seuraamuksesta säädettyssä laissa eriasteisia maksuseuraamuksia.

Harkintasäännöt

- **Seuraamusmaksun määräämisvelvoite:** Seuraamusmaksusääntely sisältää eroja siltä osin, onko viranomaisella oikeus vai velvollisuus määrätä seuraamusmaksu eli onko viranomaiselle säädetty sanktionmääräämisvelvoite.
- **Huomautus tai varoitus:** Seuraamusmaksusääntely sisältää eroja siltä osin, voidaanko vähäisestä rikkomuksesta antaa huomautus tai varoitus seuraamusmaksun sijaan.
- **Seuraamusmaksun suuruus:** Seuraamusmaksusääntely sisältää eroja siltä osin, onko maksuseuraamus kiinteämääräinen vai edellyttääkö sen määrääminen maksun suuruusarviointia.
- **Oikeushenkilölle määrättävän seuraamusmaksun suuruuden arviointi:** Osa oikeushenkilölle määrättävistä seuraamusmaksuista edellyttää liikevaihdon suuruuden arviointia.
- **Laissa asetetun asteikon alittaminen:** Seuraamusmaksusääntely sisältää eroja siltä osin, voidaanko seuraamusmaksu määrätä laissa määriteltyä asteikkoa lievempänä, jos tekoa on pidettävä vähäisenä.
- **Laissa asetetun asteikon ylittäminen:** Seuraamusmaksusääntely sisältää eroja siltä osin, voidaanko seuraamusmaksu määrätä suurempana kuin asteikosta käy ilmi, mikäli teko on erityisen moitittava.
- **Maksuseuraamuksen määrän arviointi:** Seuraamusmaksusääntely sisältää eroja siltä osin, millaisia seikkoja on otettava tai voidaan ottaa suuruusarvioinnissa huomioon. Lieventävistä ja ankaroittavista seikoista säännellään vaihtelevin tavoin. Toisinaan säädetään yleispiirteisesti huomioon otettavista seikoista, kuten toiminnan laatu, laajuus, kestoaika, toistuvuus, suunnitelmallisuus, menettelyn moitittavuus, saavutettu hyöty/taloudellinen etu, tekijän taloudellinen asema ja lainvastaisella menettelyllä aiheutettu vahinko.
- **Asian selvittämisessä avustaminen:** Seuraamusmaksusääntely sisältää eroja siltä osin, voidaanko seuraamusmaksua alentavana tekijänä ottaa huomioon maksuseuraamuksen kohteen pyrkimys estää tai poistaa rikkomuksen vaikutukset tai asian selvittämiseen myötävaikuttaminen.
- **Muiden seuraamusmaksujen huomiointi:** Seuraamusmaksusääntely sisältää eroja siltä osin, voidaanko vastaavasta teosta tai laiminlyönnistä määrätty muu seuraamusmaksu ottaa huomioon seuraamusmaksua arvioitaessa.

Menettelysäännöt

- **Kiireellisen käsittelyn vaatimus:** Osa seuraamusmaksusääntelystä edellyttää seuraamusmaksuasian kiireellistä käsittelyä.
- **Kuuleminen:** Joidenkin seuraamusmaksujen osalta säädetään erityislaissa tilaisuudesta tulla kuulluksi. Seuraamusmaksusääntely sisältää eroja myös siltä osin, säädetäänkö kirjallisen selvityksen antamiselle asetetun määräajan vähimmäiskestosta.
- **Asian selvittäminen:** Seuraamusmaksusääntely sisältää eroja siltä osin, onko itsekriminointisuoja säädetty.
- **Viranomaisen tiedonsaantioikeus:** Seuraamusmaksusääntely sisältää eroja siltä osin, onko säädetty oikeudesta saada muilta viranomaisilta asian selvittämisen ja tutkinnan kannalta tarpeellisia tietoja.
- **Ne bis in idem -periaate:** Periaatteen huomioon ottamisesta on säädetty vaihtelevin tavoin. Joidenkin seuraamusmaksujen osalta on säädetty kieltö määrätä seuraamusmaksu sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai kieltö määrätä seuraamusmaksu sille, jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio tai määrätty rangaistus taikka jolle on jo samasta teosta määrätty seuraamusmaksu. Seuraamusmaksusääntely sisältää eroja myös siltä osin, onko säädetty kieltö nostaa syyte tai antaa tuomio, jos samasta asiasta samalle henkilölle on jo määrätty seuraamusmaksu. Onko seuraamusmaksu toissijainen suhteessa rikosoikeudelliseen rangaistukseen eli onko se poistettava, jos rikosoikeudellinen rangaistus määrätään samasta teosta?
- **Seuraamusmaksun poistaminen:** Joidenkin seuraamusmaksujen osalta säädetään viranomaisen velvollisuudesta poistaa määrätty seuraamusmaksu, jos laissa säädetyt edellytykset täyttyvät.

Jälkikäteinen oikeusturva

- **Oikaisuvaatimus:** Seuraamusmaksusääntely sisältää eroja siltä osin, voidaanko päätöksestä tehdä oikaisuvaatimus.
- **Muutoksenhaku:** Seuraamusmaksusääntely sisältää eroja siltä osin, haetaanko muutosta hallintotuomioistuimeen (joissakin tapauksissa Helsingin hallinto-oikeuteen), markkinaoikeuteen vai yleiseen tuomioistuimeen (esimerkiksi Helsingin käräjäoikeudessa toimivaan merioikeuteen).
- **Vanhentuminen:** Seuraamusmaksusääntely sisältää eroja siltä osin, säädetäänkö seuraamusmaksun määräämisen määräajasta tai rikkomuksen vanhentumisesta.

Täytäntöönpano

- **Täytäntöönpanokelpoisuus:** Osa seuraamusmaksuista pannaan täytäntöön vasta sen jälkeen, kun seuraamusmaksupäätös on tullut lainvoimaiseksi. Toiset ovat suoraan ulosottokelpoisia. Osa seuraamusmaksuista peritään siinä järjestyksessä kuin sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002) säädetään ja toiset peritään siinä järjestyksessä kuin verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa säädetään (706/2007).
- **Täytäntöönpanoa koskeva määräaika:** Joidenkin seuraamusmaksujen osalta säädetään siitä, että maksu on pantava täytäntöön esimerkiksi viiden vuoden kuluessa lainvoiman saaneesta maksua koskevasta päätöksestä
- **Seuraamusmaksun maksamisen määräaika ja viivästyskorke:** Joidenkin seuraamusmaksujen osalta säädetään määräajasta, jossa seuraamusmaksu on maksettava, ja viivästyskorosta.
- **Seuraamusmaksun palauttaminen:** Seuraamusmaksusäntely sisältää eroja siltä osin, säädetäänkö perusteettomasti maksetun maksun palauttamisesta ja palautettavalle maksulle suoritettavasta korosta.