|  |
| --- |
| Oikeusministeriö |
|  |
| PL 25 |
| 00023 VALTIONEUVOSTO |

Viite: OM 7/41/2017, OM038:00/2017

**RANGAISTUSLUONTEISIA HALLINNOLLISIA SEURAAMUKSIA KOSKEVAN SÄÄNTELYN KEHITTÄMINEN**

Oikeusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausuntoa oikeusministeriön työryhmän muistioluonnoksesta 8.11.2017. Muistioluonnokseen sisältyy lausunnonantajille suunnattuja kysymyksiä, joilla pyritään alustavasti kartoittamaan mahdollisen hallinnollisia sanktioita koskevan yleissääntelyn tarvetta.

Esitän pyydettynä lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

*Yleisiä näkökohtia*

Työryhmän tulee toimeksiantonsa mukaan arvioida rangaistusluontei-sia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleissääntelyn tarve ja laatia ehdotus lainvalmistelun tukena käytettäviksi hallinnollisten seuraamusten sääntelyperiaatteiksi. Työryhmän työn tavoitteena on myös rangaistusluonteisten seuraamusten käyttöalan periaatteellinen määrittely. Työryhmää on kehotettu kiinnittämään erityistä huomiota rikosoikeudellisen ja hallinto-oikeudellisen seuraamusjärjestelmän väliseen suhteeseen.

Pidän työryhmälle annettua toimeksiantoa tärkeänä. Työryhmän työn merkitystä vähentänee kuitenkin käytännössä se, että hallinnollisten seuraamusten käyttöala tullee ilman työryhmän työn tuloksiakin joka tapauksessa merkittävästi laajenemaan, mikäli eduskunnalle annettu hallituksen esitys 180/2017 vp tieliikennelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi johtaa laaja-alaisen tieliikenteen sanktiomaksun, liikennevirhemaksun, käyttöönottoon. Tähän kehitykseen liittyen työryhmän työssä on kuitenkin syytä kiinnittää erityistä huomiota muistioluonnoksessakin mainittuun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuun *Öztürk vastaan Saksa* (1984), jossa ihmisoikeustuomioistuin on ottanut kantaa Saksassa käyttöön otettuun hallinnolliseksi luokiteltuun tieliikennerikkomusjärjestelmään. Mainitussa ratkaisussa sanktiojärjestelmän on tulkittu ratkaisussa Engel ym. vastaan Alankomaat (1978) vahvistettujen kriteerien perusteella rinnastuvan rikossyytteen käsittelyyn. Seuraamusten lievyydellä ei ole ollut asiassa merkitystä.

Työryhmän toimeksiannossa tarkoitettujen periaatteiden määrittelyä ja rikosoikeudellisen ja hallinto-oikeudellisen seuraamusjärjestelmän välistä suhdetta voidaan näkemykseni mukaan perustellusti lähestyä lainsäädäntötyössä vakiintuneesti käytettyjen kriminalisointiperiaatteiden kautta. Onhan nyt kysymyksessä olevien periaatteiden määrittelyssä kysymys yhtäältä rajanvedosta sallitun ja sanktioidun menettelyn välillä ja toisaalta hallinnollisesti sanktioidun ja rikosoikeudellisesti rangaistavan menettelyn välillä. Koska hallinnollisissa sanktioissa on kysymys ainakin tosiasiallisesti rangaistusta muistuttavista seuraamuksista, on hallinnollisten sanktioiden säätämisen tarpeellisuutta arvioitaessa soveltuvin osin perusteltua kiinnittää huomiota samoihin tai ainakin saman tyyppisiin seikkoihin ja kysymyksiin kuin arvioitaessa jonkin menettelyn tai laiminlyönnin kriminalisoinnin välttämättömyyttä (kriminalisointiperiaatteet).

Eduskunnan lakivaliokunnan kannanotoissa (esim. LaVL 17/2017 vp tai LaVM 2/2017 vp) vakiintuneesti käytettyihin kriminalisointiperiaatteisiin kuuluvat oikeushyvien suojelun periaate, ultima ratio -periaate sekä hyöty–haitta-punninnan periaate. Lisäksi kriminalisointiperiaatteisiin on tietyissä yhteyksissä katsottu kuuluvan laillisuusperiaate ja ihmisarvon loukkaamattomuuden periaate.

Ultima ratio -periaatteen mukaisesti rikosoikeutta käytetään vasta viimesijaisena keinona. Kriminalisoinnista on oltava enemmän hyötyä kuin haittaa. Oikeushyvien suojelun periaatteen mukaisesti rangaistavaksi on perusteltua säätää vain sellainen moitittava menettely, joka loukkaa tai konkreettisesti vaarantaa oikeusjärjestyksen suojaamia oikeushyviä. Ehdotetulle kriminalisoinnille tulee olla painava yhteiskunnallinen tarve, joka edellyttää kriminalisointia hyväksyttäväksi arvioidun tavoitteen saavuttamiseksi.

Rikoslainsäädännön käytölle asetettuihin yleisiin edellytyksiin liittyy myös uusien kriminalisointien perus- ja ihmisoikeuksien mukaisuuden arviointi. Eduskunnan perustuslakivaliokunta(PeVL 23/1997 vp) on esimerkiksi todennut, että sakkorangaistus tarkoittaa kajoamista tuomitun omaisuuteen. Perusoikeuksien rajoitusedellytykset määrittävät rajoja sille, miten perusoikeuksiin kuten omaisuuden suojaan voidaan puuttua. Tällöin ratkaisevaa merkitystä ei ole sillä, onko kysymys hallinnollisesta sanktionmaksusta vai rikosoikeudellisesta sakosta. Perusoikeuksiin liittyvät näkökohdat tulee ottaa huomioon myös hallinnollisten sanktioiden käyttöalaa ja soveltamisperiaatteita pohdittaessa vastaavalla tavalla kuin kriminalisointeja harkittaessa.

Hallinnollisen sanktioinnin periaatteita määriteltäessä on kysymys myös siitä, voidaanko edellä selostettujen kriminalisointiperiaatteiden kannalta pitää johdonmukaisena, että samankaltainen menettely voi tilanteesta riippuen tulla rangaistavaksi sekä rikosoikeudellisessa että hallinto-oikeudellisessa järjestelmässä. Sanktiojärjestelmän ennakoitavuuden kannalta saattaisi olla perustellumpaa lähteä siitä, että moitittava toiminta, jonka hallinnollinen sanktiointi kattaa, ei lähtökohtaisesti kuuluisi rikosoikeuden soveltamisalaan lainkaan, eikä toisaalta hallinnollista sanktiointia ainakaan kansallisin lainsäädäntötoimin ulotettaisi alueille, jotka rikosoikeus selvästi kattaa. Myös ne bis in idem –tarkastelun kannalta nykyistä selkeämmät rajanvedot eri järjestelmien välillä saattaisivat edistää oikeusturvanäkökohtien toteutumista.

Esimerkiksi Alankomaiden rikosprosessilaissa (Wetboek van Strafvordering) ja hallintolaissa (Algemene wet bestuursrecht), joka on vuodesta 2009 lähtien sisältänyt myös hallinnollisia sakkoja koskevaa yleissääntelyä, on säännökset niin sanotusta una via -periaatteesta, jolla torjutaan rikos- ja hallinto-oikeuden väliset päällekkäisyydet ja ne bis in idem -ongelmat. Rikkomuksesta voidaan siis Alankomaissa määrätä sanktio vain joko rikosoikeudellisessa tai hallinnollisessa järjestelmässä.

*Kysymyksiä lausunnonantajille*

Muistioluonnoksen kohdan 1.1 lopussa esitetyt kysymykset lienee suunnattu lähinnä ministeriöille ja hallintovirastoille. Selvyyden vuoksi totean kuitenkin, että eduskunnan oikeusasiamiehen katsoessa, että joku hänen valvottavansa on menetellyt lain­vastaisesti, voidaan valvottavalle antaa huomautus tai kiinnittää valvottavan huomiota siihen, mikä oikeusasiamiehen käsityksen mukaan on lain mukainen menettely. Näiden seuraamus­ten, eli huomautusten ja käsitysten, ei katsota olevan rangaistuksia. Rikoksen syyksi lukevaan oikeusasiamiehen ratkaisuun liittyvä huomautus on kuitenkin rikosoikeudellinen seuraamus.

Muistioluonnoksen kohdan 4.2 lopussa esitettyjen kysymysten osalta totean, että hallinnollisia sanktioita koskevalla yleissääntelyllä ja sääntelyperiaatteiden määrittelyllä voidaan näkemykseni mukaan edistää edellä todettujen lainsäädäntöperiaatteiden ja perusoikeusnäkökohtien huomioon ottamista. Ainakin hallinnollisten sanktioiden yleisestä käyttöalasta, rikosoikeudenkäynnissä sovellettavien periaatteiden huomioon ottamisesta sanktioiden määräämisessä ja muutoksenhaussa noudatettavista periaatteista tulisi säätää yleislaissa.

Muilta osin muistioluonnoksessa lausunnonantajille esitetyt kysymykset eivät nähdäkseni koske eduskunnan oikeusasiamiestä.

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
| Oikeusasiamies | Petri Jääskeläinen |

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
| Esittelijäneuvos | Jarmo Hirvonen |

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä