



5.10.2018

Oikeusministeriö

Viite: oikeusministeriön lausuntopyyntö 6.9.2018, VN/637/2018, (OM 7/41/2017), OM038:00/2017

**Lausunto oikeusministeriölle rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleisen lainsäädännön mietintöluonnoksesta**

Oikeusministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleisen lainsäädännön mietintöluonnoksesta. Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

**Tausta**

Oikeusministeriö asetti 21.3.2017 työryhmän, jonka keskeisenä tehtävänä oli arvioida rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleisen lainsäädännön tarve ja valmistella asianomaisen lainsäädännön toteuttamiseksi tarpeelliset säännösehdotukset. Valtiovarainministeriön edustaja on osallistunut työryhmän työhön.

Oikeusministeriö ja työryhmä pyytävät lausuntoa mietintöluonnoksesta, johon sisältyy työryhmän arvio hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleislainsäädännön tarpeesta ja ehdotus hallinnollisten seuraamusten sääntelyperiaatteiksi. Työryhmä on päätenyt selvitystyönsä ja saamansa palautteen perusteella arvioon, jonka mukaan hallinnollisia seuraamuksia koskevalle yleislainsäädännölle ei ole ainakaan toistaiseksi riittäviä perusteita ja edellytyksiä. Työryhmän näkemyksen mukaan hallinnollisiin seuraamuksiin liittyviä lainsäädäntötarpeita on vallitsevan oikeustilan valossa vaikea ratkaista yleislainsäädännön tasolla kattavasti siten, että asianomaisen erityislainsäädännön tarve merkittävästi vähenisi. Seuraamuslajikohtaiset erityispiirteet ja hallinnollisten seuraamusten määräämiseen liittyvät erityiset oikeusturvatarpeet kyetään työryhmän näkemyksen mukaan ottamaan yleislainsäädäntöä asianmukaisemmin huomioon hallinnonalakohtaisessa erityislainsäädännössä.

Työryhmä on laatinut toimeksiantonsa mukaisesti ehdotuksensa lainvalmistelun tukena käytettäväksi hallinnollisten seuraamusten sääntelyperiaatteiksi. Hallinnollisten seuraamusten sääntelyperiaatteita ei ole tarkoitettu sitoviksi kannanotoiksi, vaan niiden on tarkoitus toimia ainoastaan säädösvalmistelun apuna ja tukena hallinnollisten seuraamusten käyttöönottoa harkittaessa ja asianomaista lainsäädäntöä valmisteltaessa.

**Sääntelyperiaatteiden sisältö ja tarkoitus**

Työryhmän hahmottelema runko sääntelyperiaatteista on erittäin tarpeellinen ja hyödyllinen. Luonnoksen sisältö on tarkoituksensa kannalta erinomaisesti jäsennetty ja tiivistetty, havainnollinen ja myös käytännön harkintaa sekä lainvalmistelutyötä palveleva.

Sääntelyperiaatteiden kokoamisen voidaan katsoa parantavan mahdollisuuksia sääntelyn laajempaan yhdenmukaisuuteen ja yhtenäisiin tulkintoihin. Tällä on merkitystä myös viranomaistoiminnan resurssien tehokkaan käytön kannalta.

Sääntelyperiaatteiden lisäksi lainsäädännön valmistelussa tulee arvioida, mille taholle hallinnolliset sanktioluonteiset maksut suoritetaan. Lisäksi säädösvalmistelussa tulee arvioida, onko säädettävä erikseen mahdollisista perintäkuluista. Säädösvalmistelussa tulee myös arvioida kysymys rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten ulosottokelpoisuudesta ja onko ulosottokelpoisuudesta tai ulosottokelvottomuudesta tarpeen säätää erikseen. Valtiovarainministeriö esittää, että mainittuihin seikkoihin kiinnitettäisiin huomiota sääntelyperiaatteissa. Lisäksi on tärkeää, että sääntelyperiaatteiden valmistuttua ne julkaistaan kattavasti ja niistä tiedotetaan tehokkaasti.

#### Hallinnollisen seuraamuksen määrittely

Kuten mietinnössä on todettu hallinnollista seuraamusta määriteltäessä (s. 13), virkavastuun toteuttamiseen liittyvissä, valtion virkamieslaissa (750/1994) säädetyissä virkamiesoikeudellisissa seuraamuksissa ei ole kyse rikosoikeudelliseen rangaistukseen rinnastuvasta seuraamuksesta, joka määrätään laissa erikseen määritellyn rikkomuksen johdosta. Valtiovarainministeriö pitää hyvänä ja tärkeänä, että tämä on huomioitu hallinnollisen seuraamuksen määrittelyssä.

#### Kaksoisrangaistavuuden kieltö

Edellä todettu olisi selkeyden vuoksi tuotava esiin myös sääntelyperiaatteiden yhteydessä, mm. kaksoisrangaistavuuden osalta. Viranomaisen virkamiesoikeudellista seuraamusta koskeva päätös ja tuomioistuimen rikosoikeudenkäynnissä tuomitsema rangaistus voivat perustua samaan tai samoihin tekoihin, ja molemmissa arvioidaan virkamiehen käyttäytymistä. Virkamiesoikeudellista seuraamusta koskevassa päätöksessä ei ole kysymys seuraamuksesta, joka kuuluisi ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa säädetyin ne bis in idem -kiellon soveltamisalaan, eikä kaksoisrangaistavuudesta.

#### Lailla säätämisen vaatimus

Luonnoksessa on tunnistettu lailla säätämisen tarkkarajaisuuden vaatimus. Tältä osin olisi hyvä kiinnittää lisähuomiota asian sääntelykontekstiin, eli asianomaisten muiden valvontasäännösten ja seuraamusten kokonaisuuteen. Useissa valvontasäännöksissä mahdollistetaan seuraamusten käyttö suhteellisen avoimella sääntelyllä erilaisissa lainrikkomisen tilanteissa, koska substanssilainsäädäntö voi olla erittäin laajaa sisältäen myös joustavia normeja. Kun hallinnollinen seuraamus muodostaa osan tällaista valvonnan seuraamusjärjestelmää, voi olla tarpeen ulottaa seuraamuksen käyttöalaa vastaaviin tilanteisiin kuin muutkin seuraamukset. Tämä ei ole mahdollista, mikäli tarkkarajaisuuden rima asetetaan erittäin korkealle, yksittäisiin säännöksiin viittaavalla tavalla.

Seuraamuksen hahmottaminen osana valvonnan muuta seuraamusjärjestelmää olisi tärkeä tuoda esille. Viranomaisprosessien ja resurssitehokkuuden kannalta ei ole tarkoituksenmukaista, että saman valvontatehtävän sisälle muodostuu kovin erilaisia, toisistaan poikkeavilla edellytyksillä ja menettelyllä suoritettavia osuuksia.

Samaan kokonaisuuteen liittyy myös seuraamuksen suhde muihin seuraamuksiin, mikä on hyvin luonnoksessa tunnistettu. Seuraamuksen rinnalla voidaan siis käyttää muita seuraamuksia, kun niiden käyttötarkoituksella on itsenäinen merkitys, esim. turvaamistoimenpide. Luonnoksessa ei ole kuitenkaan erikseen todettu tällaisten keinojen tehosteiden, usein uhkasakon, suhdetta seuraamukseen. Tämä suhde olisi hyvä käsitellä.

#### Syyttömyysolettama

Syyttömyysolettamaan ja erityisesti vastuuperusteen objektiivisuuteen liittyy myös kysymys valvottavien yhteistoiminnasta ja keskinäisistä yhteistyöjärjestelyistä. Tietyillä toimialoilla valvottavat toimivat kiinteissä ja monimuotoisissa keskinäisissä sopimussuhteissa, jolloin myös lainvastainen menettely voi muodostua tästä yhteistoiminnasta. Tällöin vastuun kohdentaminen voi olla haastavaa. Luonnoksessa olisi hyvä käsitellä seuraamusten käyttöä ja kohdentamista tällaisissa tilanteissa esimerkiksi kaikkiin yhteistoimintaan osallistujiin yhteisvastuullisesti.

#### Itsekriminointisuoja

Mietintöluonnoksessa on käsitelty valvojan lakisääteisen tiedonsaantioikeuden suhdetta itsekriminointisuojaan. Kannanotot tältä osin ovat kuitenkin varsin niukkoja ja antavat ymmärtää, että tiedonsaantioikeuden nojalla hankittuja tietoja ei yleensä voisi käyttää seuraamusten määräämisessä.

Käytännön valvonnassa tällä teemalla on kuitenkin aivan keskeinen merkitys, koska lakisääteinen tiedonsaantioikeus tehosteinen on välttämätön edellytys koko valvonnan toteutumiselle ja onnistumiselle. Mikäli näin saatuja tietoja ei voi käyttää seuraamusten määräämisessä, niiden käyttöala supistuu merkittävästi. Toisaalta myös menettelyllinen informointi suojasta voi johtaa koko tiedonsaantioikeuden merkityksen menettämiseen, ja siten valvonnan tehokkuusvajeeseen. Käytännössä lainvastaisen menettelyn osoittaminen voi olla mahdotonta ilman tällä tavoin saatuja tietoja.

Tiukka käyttörajoitus johtaisi myös kysymyksenasetteluun siitä, miksi tietoja on kuitenkin mahdollista käyttää merkitykseltään painavampien muiden seuraamusten, kuten jopa luvan peruuttamisen perusteena. Tätä osiota olisi siten merkittävästi laajennettava luonnoksessa, esimerkiksi analysoimalla tilannetta ja oikeuskäytäntöä tietojen käyttömahdollisuuksien suhteen kilpailuvalvonnassa.

#### Oikeasuhtaisuus

Luonnoksessa käytetään esimerkkinä sääntelyä, jossa seuraamuksen määrään voi vaikuttaa lainvastaisella menettelyllä saatu hyöty. Luonnoksessa ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, voiko tällainen seuraamuksen luonne hyötykonfiskaationa olla hyväksyttävää. Erityisesti elinkeinovalvonnassa sanktion käyttöala voi liittyä merkittävällä tavalla tähän, eli sen yleis- ja erityises- tävä funktio perustuu hyödyn menettämisen uhkaan. Teemaa olisi syytä tältä osin nimenomaisesti käsitellä.

Seuraamuksen määrää koskevan sääntelyn osalta tarkastelua olisi tarpeen syventää sen suhteen, voidaanko seuraamus mitoittaa suhteellisenä osuutena esim. liikevaihdosta (ottaen myös huomioon edellä hyödyn menettämisestä esitetty), vai tulisiko sen aina olla kiinteämääräisen asteikon puitteissa.

#### EU-oikeudellinen ulottuvuus

Työryhmä on tuonut mietintöluonnoksessa esille EU-perustaiset hallinnolliset seuraamukset. Sääntelyperiaatteena todetaan, että hallinnollisen seuraamuksen määrääminen voi perustua myös suoraan EU-asetukseen. Periaatteessa olisi hyvä tuoda esille, että suoraan sovellettavaan EU-asetukseen liittyvien hallinnollisten seuraamusten määrääminen edellyttää kuitenkin pääsääntöisesti kansallista lainsäädäntöä.

#### Verotukseen liittyviä erityiskysymyksiä

Verohallinnon määräämiä hallinnollisia seuraamuksia koskeva lainsäädäntö on uudistettu kattavasti viime vuosina verotusmenettelyä koskevan lainsäädännön uudistuksen (Valmis-hanke) yhteydessä. Auto- ja valmisteverotuksen osalta on käynnissä lainvalmisteluhanke, jossa tavoitteena on muun ohessa yhtenäistää myös hallinnollisia seuraamuksia koskeva menettely aiemmin yhtenäistettyjen muiden verolajien kanssa.

Verotusta koskevien hallinnollisten seuraamusten sääntelyssä on otettu huomioon verotusmenettelyn erityisluonne massamenettelynä. Työryhmä on mietinnössään tunnistanut verotuksen massamenettelystä johtuvat erityispiirteet sääntelyperiaatteita laatiessaan. Mietintöluonnoksessa on muun ohessa tuotu esiin perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 39/2017 vp), jossa perustuslakivaliokunta otti veronkorotussääntelyn uudistamista koskevassa lausunnossaan huomioon verotusmenettelyn erityisluonteen massaluonteisena toimintana.

Valtiovarainministeriö katsoo, että verotuksen erityisluonne massamenettelynä tulisi voida ottaa huomioon yleisesti sääntelyperiaatteiden soveltumista arvioitaessa. Työryhmän mietinnössä olisi myös perusteltua mainita tästä nimenomaisesti sääntelyperiaatteita avaavissa perusteissa.

Työryhmä on pitänyt hallinnollisen seuraamuksen täytäntöönpanoa koskevassa sääntelyperiaatteessa lähtökohtana, että hallinnollinen seuraamus on täytäntöönpanokelpoinen vasta lainvoimaisen päätöksen perusteella.

Edellä mainittu sääntelyperiaate poikkeaa verotusta koskevasta nykyisestä. Valtiovarainministeriö korostaa, että vero ja veronkorotus ovat kiinteässä yhteydessä kaikissa verotusmenettelyn vaiheissa. Veronkorotus määrätään osana verotuspäätöstä verotusmenettelyssä. Veronkorotuksen määräämismenettelystä ei ole erityisiä säännöksiä. Myös muutoksenhaussa vero ja veronkorotus käsitellään samassa prosessissa. Veronkorotus maksetaan osana maksettavaa veroa. Veronkorotuksella ei ole myöskään muusta verosaatavasta poikkeavaa vanhentumisaikaa. Veronkorotukseen sovelletaan myös samoja viivästysseuraamuksia kuin maksettavan veron pääomaan.

Valtiovarainministeriö ehdottaa, että mietinnön kappaleeseen 3.6 lisättäisiin maininta mahdollisuudesta poiketa lainvoimaisuuden edellytyksestä sekä verotusta koskeva täydennys esimerkiksi seuraavasti:

*"Lainvoimaisuuden edellytyksestä voidaan kuitenkin poiketa, jos hallinnonalan erityispiirteet, kuten esimerkiksi menettelyn massaluonteisuus, puoltavat poikkeamista. Tällöin voidaan ottaa huomioon myös mahdollisuus täytäntöönpanon keskeyttämiseen muutoksenhaun yhteydessä. Esimerkiksi verotuksessa veronkorotus määrätään osana verotusmenettelyä ja veronkorotus maksetaan osana maksettavaa veroa massamenettelyssä. Verovelvollinen voi myös hakea täytäntöönpanon keskeyttämistä oikaisuvaatimuksen yhteydessä."*

Työryhmä on myös katsonut, että rangaistusluonteisille seuraamusmaksuille ei ole aihetta periä viivästyskorkoa tai muuta viivästysseuraamusta ilman erityistä syytä. Työryhmä on lisäksi ehdottanut määräämistoimivallan organisointia koskevassa periaatteessa, että enimmäistasoltaan suurten ja ankaruudeltaan huomattavien seuraamusten osalta määräämistoimivalta on aiheellista harkita osoitettavaksi kollegiaaliseen päätöksentekoon.

Valtiovarainministeriö katsoo, että veronkorotusta koskevalle erityissääntelylle ei ole jatkossakaan perusteita. Veron ja veronkorotuksen menettelyllisen yhteyden rikkominen ei ole perusteltua, kun otetaan huomioon jo aiemmin mainittu verotuksen erityisluonne massamenettelynä. Sääntelyperiaatteista tulee voida poiketa, jos se on perusteltua sääntelyn erityispiirteiden ja tehokkuusvaatimuksen nojalla.

#### Muita huomioita

Luonnoksesta puuttuu seuraavien harkintatekijöiden arviointi:

- Toiminnan luovutus ja sääntelyn kiertäminen
- Seuraamusten tehosteluonteinen käyttö

Erityisesti elinkeinovalvonnassa on tavanomaista, että valvottava toiminta saatetaan luovuttaa toiselle, siitä voidaan kokonaan luopua tai se voidaan keskeyttää. Tämä voi tapahtua joko liiketoiminnallisessa tarkoituksessa tai valvonnan kiertämisen tarkoituksessa. Tällöin jää epäselväksi, voidaanko seuraamusten käyttöä ulottaa siirronsaajaan, jos sen tarkoitus on osaltaan erityisestävä ja turvaamisen luonteinen. Vastaavasti epäselväksi jää, miten toiminnan lopettamiseen on suhtauduttava, kun seuraamus kytkeytyy itse valvontatehtävään, ja valvonta ei välttämättä toteuttaisi enää suhteellisuus- ja tarkoitussidonnaisuusperiaatetta (valvonnalla tavoiteltua toiminnan muutosta ei voida saavuttaa). Tällainen tarkastelu tulisi sisällyttää luonnokseen.

Lisäksi on mahdollista, että seuraamuksen käyttöalaa voisi olla tarpeen laajentaa tehosteluonteiseksi. Yleisimmin seuraamus kohdistuu menneeseen aikaan, eli jo toteutuneeseen lainvastaiseen menettelyyn. Valvonta taas kohdistuu usein myös tulevaisuuteen, jatkuvaan toimintaan joka tulee korjata lainmukaiseksi. Yleisimmin käytössä on jonkinlainen määräysmenettely, jossa tilanteen korjaamiseen velvoittavaa päätöstä tehostetaan uhkasakolla. Tehoste kuitenkin aktivoituu vasta viranomaisen korjaustoimenpiteille antaman määräajan kuluttua (sakko voidaan tuomita maksettavaksi, mikäli määräystä ei tuolloinkaan ole vielä noudatettu). Näin ollen hallinnollinen seuraamus kohdistuu aikaan ennen päätöstä, ja uhkasakko aikaan määräajan kuluttua.

Tämä jättää päätösten väliin valvottavalle "seuraamuksettoman" ajanjakson jatkaa lainvastaista toimintaa. Tarpeen voisi olla mahdollisuus määrätä seuraamus esimerkiksi ehdollisesti ja juoksevasti siten, että valvottava joutuu sen maksamaan toteutuvalta ajalta, jona lainvastainen menettely jatkuu. Tämä muodostaisi tehokkaan insentiivin menettelyn korjaamiselle myös saatavan hyödyn näkökulmasta. Tällainen tarkastelu tulisi sisällyttää luonnokseen.

valtiosihteeri kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

osastopäällikkö,  
ylivohtaja



Leena Mörttinen