

5.10.2018

Dnro H00076/18

Työryhmän lausuntopyyntö 6.9.2018 (VN/637/2018)

Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevaa yleistä lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän mietintöluonnos

Lausuntopyyntö

Työryhmä on pyytänyt lausuntoa mietintöluonnoksesta, johon sisältyy työryhmän arvio hallinnollisia sanktioita koskevan yleislainsäädännön tarpeesta ja ehdotus hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteiksi. Lausunto on pyydetty jaottelemaan yleisiin kommentteihin ja sääntelyperiaatteisiin kohdistuvilta osin sääntelyperiaatekohtaisesti.

Turun hallinto-oikeuden lausuntoa on valmistellut asessori Juho Vuori.

Yleiset kommentit

Työryhmä on aiemman lausuntokierroksen palautteen ja sen jälkeisen asiantuntijakuulemisen perusteella päätenyt arvioon, jonka mukaan hallinnollisia sanktioita koskevalle yleislainsäädännölle ei ole ainakaan toistaiseksi riittäviä perusteita ja edellytyksiä, kun otetaan erityisesti huomioon seuraamusjärjestelmien moninaisuus ja niiden toimeenpanoon laajasti kohdistuvat EU-oikeudelliset velvoitteet sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen jatkuvasti kehittyvä oikeuskäytäntö. Seuraamuslajikohtaiset erityispiirteet ja hallinnollisten sanktioiden määräämiseen liittyvät erityiset oikeusturvatarpeet kyetään työryhmän näkemyksen mukaan ottamaan yleislainsäädäntöä asianmukaisemmin huomioon hallinnonalakohtaisessa erityislainsäädännössä. Turun hallinto-oikeus ei kyseenalaista valittua vaihtoehtoa mutta esittää sen johdosta joitain kommentteja.

Kaksoisrangaistavuuden kiellosta ja itsekriminointisuojausta säättäminen hallinnonalakohtaisissa erityislaeissa eri ajankohtina kulloinkin vallitsevaa oikeustilaa heijastellen voi johtaa siihen, että viranomaisen sanktiointivaltaan kohdistuvat rajoitukset vaihtelevat ilman perusteltua syytä eri hallinnonaloilla. Erityislaeilla säädettäessä vaarana on myös, että sanktioiden sääntelyperiaatteet jäävät taka-alalle lainvalmistelun painottuessa substanssikysymyksiin, mikä voi heikentää periaatteita koskevan sääntelyn laatua.

Eri laeissa olevien asiaa koskevien säännösten tarkentaminen oikeustilan muuttuessa edellyttää myös laajempaa lainsäädännön tarkastelua kuin yleislain muuttaminen, mikä puolestaan voi tehdä lainsäädännön päivittämisen hitaammaksi ja raskaammaksi kuin yleislakia käytettäessä. Mietintöluonnoksessa on todettu, että ehdotetut hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteet ovat lainsäädäntöä nopeammin tarkistettavissa

Osoite	Puhelin	Faksi	Sähköposti
Sairashuoneenkatu 2-4 20100 Turku	029 264 2400 (vaihde) 029 564 2410 (kirjaamo)	029 564 2414	turku.hao@oikeus.fi

5.10.2018

Dnro H00076/18

vastaamaan esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen muuttunutta oikeuskäytäntöä. Lainsäädäntötoimenpiteiltä ei kuitenkaan voida välttyä, jos tuo muuttunut oikeuskäytäntö edellyttää voimassa olevien lakien muuttamista.

Hallinnonalakohtaisten erityissäännösten ulottaminen rikosprosessiin on ongelmallista, koska sen seurauksena rikosasioiden vastaajien oikeudet voivat vaihdella eri hallinnonaloja koskevien kriminalisointien kohdalla. Esimerkkinä hallinnonalakohtaiseen erityissääntelyyn liittyvistä ongelmista voidaan mainita ympäristönsuojelulain 225 §:n 4 momentti, jonka mukaan se, joka rikkoo uhkasakolla tehostettua kyseisessä laissa tarkoitettua kieltoa tai velvoitetta, voidaan jättää tuomitsematta rangaistukseen samasta teosta, jos uhkasakko on tuomittu maksettavaksi. Säännöksen tarkoituksena on sen esitöiden mukaan välttää sanktiokumulaatio (HE 214/2013 vp s. 177). Kuitenkin sanktiokumulaation välttämisen mahdollistaneen jo rikoslain 6 luvun 7 §:n 1 kohta (515/2003), jonka mukaan rangaistusta lieventävänä seikkana on otettava huomioon myös tekijälle rikoksesta johtunut muu seuraus. Näin ollen ympäristönsuojelulain nojalla maksettavaksi tuomittu uhkasakko poistaa rikosoikeudellisen rangaistusuhan, kun muussa asiassa tuomittu uhkasakko voinee korkeintaan vaikuttaa rangaistuksen mittaamiseen. Uhkasakko on myös asetettu tältä osin eri asemaan kuin teettämisuhasta veloitetulle aiheutuva taloudellinen seuraamus.

Sääntelyperiaatteita koskevat huomiot

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti laatinut ehdotuksen lainvalmistelun tukena käytettäväksi hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteiksi. Ehdotuksessa on varsin kattavasti ja perusteellisesti käyty läpi näkökohdat, joita lainvalmistelussa on tarpeen ottaa huomioon. Turun hallinto-oikeudella ei ole tältä osin muuta lausuttavaa kuin jäljempänä esitetyt kaksoisrangaistavuuden kieltoa ja itsekriminointisuoja koskevat huomiot.

Kaksoisrangaistavuuden kielto

Kaksoisrangaistavuuden kiellon osalta sääntelyperiaatteeksi esitetään: ”Hallinnollisia sanktioita koskevassa lainsäädännössä on huolehdittava siitä, ettei samasta teosta voida määrätä useampia rangaistusluonteisia seuraamuksia. Sääntelyssä ei kuitenkaan olisi tarpeen pyrkiä täydelliseen aukottomuuteen kaksoisrangaistavuuden kiellon noudattamiseksi.” Perustelutekstin mukaan sääntelyn tulisi estää seuraamusmaksun määrääminen myös tilanteessa, jossa samalle henkilölle on lainvoimaisella päätöksellä määrätty samasta teosta *muussa laissa* tarkoitettu rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus (korostus tässä).

Turun hallinto-oikeudessa ei ole selvitetty, miten yleisiä ovat tilanteet, joissa samasta teosta tai laiminlyönnistä voitaisiin määrätä hallinnolliset sanktiot eri lakien nojalla. Voitaneen kuitenkin olettaa, että näissä tilanteissa asiaan soveltuvilla eri laeilla olisi eri tavoitteet. Tähän nähden kaksoisrangaistavuuden kieltoa koskevan sääntelyperiaatteen edellä siteerattu sanamuoto (ensimmäinen virke) vaikuttaa liian ehdottomalta.

Rikosasiassa vastaaja voidaan tuomita saman teon perusteella useasta rikoksesta, kuten esimerkiksi velallisen epärehellisyydestä ja veropetoksesta,

Osoite	Puhelin	Faksi	Sähköposti
Sairashuoneenkatu 2-4 20100 Turku	029 264 2400 (vaihe) 029 564 2410 (kirjaamo)	029 564 2414	turku.hao@oikeus.fi

5.10.2018

Dnro H00076/18

kun rikosten rankaisemisella suojattavat edut eroavat toisistaan. Tällöin myös teosta määrättävä rangaistus voi muodostua ankarammaksi kuin jos vastaaja tuomittaisiin vain yhdestä rikoksesta. Näissä tilanteissa kaksoisrangaistavuuden kieltä ei muodostu ongelmaksi, sillä vastaajan menettely tulee arvioitavaksi eri suojaobjekteja koskevien kriminalisointien osalta samassa menettelyssä.

Hallinnollisten seuraamusten osalta asetelma on erilainen. Kun eri viranomaiset valvovat erilaisten etujen suojaamiseksi säädettyjen lakien noudattamista, toimivalta määrätä hallinnollisia sanktioita tietyn teon perusteella voisi kuulua samaan aikaan kahdelle tai useammalle eri viranomaiselle, jolloin sanktiot väistämättä määrättäisiin eri menettelyissä. Jos tässä tapauksessa yhden lain nojalla määrätty hallinnollinen sanktio estäisi ehdottomasti sanktion määräämisen toisen lain nojalla, viranomaisen keinot ylläpitää toisen lain noudattamista ja suojella sanotulla lailla suojeltavaksi tarkoitettuja etuja sanktioiden avulla estyisi. Tällöin ko. lakeja rikkonut henkilö saisi käytännössä vahvemman suojan sanktioita vastaan kuin rikosasian vastaaja. Tätä ei voitane pitää perusteltuna, jos lähtökohdaksi otetaan se, että lainvastaisesta teosta epäillyn henkilön oikeuksien suojan on oltava vahvimmillaan rikosoikeuden ydinalueella. Myöskään EIT:n oikeuskäytännössä tällä hetkellä vallitseva kanta ei ratkaisu *A ja B vastaan Norja* huomioon ottaen näyttäisi kaikissa olosuhteissa edellyttävän niin pitkälle menevää kaksoisrangaistavuuden kieltä kuin mitä mietintöluonnoksen mukaisissa sääntelyperiaatteissa ehdotetaan.

Edellä sanotun perusteella hallinto-oikeus esittää harkittavaksi kaksoisrangaistavuuden kieltä koskevan sääntelyperiaatteen sanamuodon tarkistamista. Lähtökohtana voitaisiin pitää, ettei samasta teosta voitaisi määrätä saman lain nojalla tai saman viranomaisen toimesta useampia rangaistusluonteisia seuraamuksia. Muiden viranomaisten muiden lakien nojalla samasta teosta mahdollisesti määräämien seuraamusta osalta kaksoisrangaistavuuden kiellon asettamat vaatimukset voitaisiin sopivammin ottaa huomioon siten, että samasta teosta muun lain nojalla aikaisemmin määrättyt hallinnolliset seuraamukset tulisi ottaa huomioon sanktion kohtuullistamisella tai määräämättä jättämisellä, jolloin (kohtuullistetun) lisäsanktion määräämisen edellytyksenä voisi olla menettelyiden riittävän läheinen aineellinen ja ajallinen yhteys. Tällöin tulisi tehdä vastaava muutos kohtuullistamista ja perimättä jättämisestä koskevaan sääntelyperiaatteeseen.

Itsekriminointisuoja

Tältä osin sääntelyperiaatteeksi esitetään: "Itsekriminointisuoja kannalta merkityksellisiä tiedonsaantioikeuksia on tarpeen käsitellä hallinnollisten sanktioiden säätämiseen tähtäävässä hallituksen esityksessä. Lakiin voitaisiin oikeusvarmuuden kannalta ottaa itsekriminointisuoja huomioon ottamista selventäviä säännöksiä." Esimerkkinä tällaisesta säännöksestä on esitetty jätelain 129 §:n 1 momentti (646/2011), jonka viimeinen virke koskee itsekriminointisuoja. Kyseinen jätelain säännös, joka koskee myös sanotun säännöksen nojalla hyödynnetyn tiedon käyttämistä todisteena rikosasiassa, merkitsee sanamuotonsa mukaan pitemmälle menevää todisteen

Osoite	Puhelin	Faksi	Sähköposti
Sairashuoneenkatu 2-4 20100 Turku	029 264 2400 (vaihe) 029 564 2410 (kirjaamo)	029 564 2414	turku.hao@oikeus.fi

5.10.2018

Dnro H00076/18

hyödyntämiskieltoa kuin mitä rikosasioissa on säädetty yleisesti noudatettavaksi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 25 §:n 2 momentissa. Jätelain 129 § muutettiin itsekriminointisuoja koskevilta osin lailla 528/2014 (voimaan 1.9.2014), jolloin tuolloin voimassa olleen 1 momentin viimeinen virke poistettiin ja lisättiin uusi itsekriminointisuoja koskeva 2 momentti. Myös muutettu lainkohta, joka sekin koskee rikosasioita, näyttää sanamuotonsa perusteella merkitsevän laajempaa todisteen käyttökieltoa kuin mitä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 25 §:n 2 momentissa on säädetty. Lainkohtaa ei ole tarkistettu sen jälkeen, kun oikeudenkäymiskaaren uusi 17 luku astui voimaan 1.1.2016. Jätelain 129 §:n 2 momenttia (528/2014) vastaavasti on säädetty ainakin myös ympäristönsuojelulain 184 §:n 2 momentissa, jota sitäkään ei ole tarkistettu oikeudenkäymiskaaren uuden 17 luvun voimaantumisen johdosta. Vaikka mietintöluonnoksessa on toisaalla todettu, että siinä ei ole otettu kantaa esimerkkeinä käytettyjen säännösten asianmukaisuuteen, niin edellä sanottu tuo esiin niitä ongelmia, joita liittyy itsekriminointisuojan tarkkarajaiseen sääntelyyn hallinnonalakohtaisilla erityislaeilla.



Ritva Isomoisio, ylituomari

OsoiteSairashuoneenkatu 2-4
20100 Turku**Puhelin**029 264 2400 (vaihde)
029 564 2410 (kirjaamo)**Faksi**

029 564 2414

Sähköposti

turku.hao@oikeus.fi