

# Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen

Työryhmän mietintö



Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018

# Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen

Työryhmän mietintö

Oikeusministeriö

ISBN PDF: 978-952-259-731-1

Helsinki 2018

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Oikeusministeriö	31.12.2018	
<b>Tekijät</b>	Työryhmä: puheenjohtaja Olli Mäenpää; sihteeri Marietta Keravuori-Rusanen		
<b>Julkaisun nimi</b>	Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen Työryhmän mietintö		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Oikeusministeriön julkaisu 52/2018		
<b>Diaari/hankenumero</b>	VN/637/2018 (OM 7/41/2017) OM038:00/2017	<b>Teema</b>	Mietintöjä ja lausuntoja
<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-731-1	<b>ISSN PDF</b>	1798-7105
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-731-1">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-731-1</a>		
<b>Sivumäärä</b>	54	<b>Kieli</b>	suomi
<b>Asiasanat</b>	hallinto-oikeus, hallintomenettely, sanktiot, rangaistukset		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttö on lisääntynyt hallinnonalakohtaisessa lainsäädännössä. Tällainen kehitys johtuu erityisesti Euroopan unionin lainsäädännöstä, mutta myös kansallisista tarpeista käyttää rikosoikeudellisia seuraamuksia kevyemmiksi arvioituja hallinnollisia sanktioita erinäisten laissa säädettyjen velvollisuuksien rikkomisesta. Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia ovat esimerkiksi erilaiset rikkomus- ja seuraamusmaksut.</p> <p>Oikeusministeriö asetti 21.3.2017 työryhmän, jonka tehtävänä oli arvioida rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleisen lainsäädännön tarve ja valmistella asianomaisen lainsäädännön toteuttamiseksi tarpeelliset säännösehdotukset. Työryhmän tuli lisäksi laatia ehdotuksensa lainvalmistelun tukena käytettäväksi hallinnollisten seuraamusten sääntelyperiaatteiksi.</p> <p>Työryhmä on päätenyt selvitystyönsä ja saamansa palautteen perusteella 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.</p> <p>Työryhmä on laatinut toimeksiantonsa mukaisesti ehdotuksensa hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteiksi.</p>		
<b>Kustantaja</b>	Oikeusministeriö		
<b>Julkaisun myynti/jakaja</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Justitieministeriet	31.12.2018
<b>Författare</b>	Arbetsgrupp: ordförande Olli Mäenpää; sekreterare Marietta Keravuori-Rusanen	
<b>Publikationens titel</b>	Utveckling av regleringen som gäller administrativa påföljder av straffkaraktär Arbetsgruppens betänkande	
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Justitieministeriets publikation 52/2018	
<b>Diarie-/projektnummer</b>	VN/637/2018 (OM 7/41/2017) OM038:00/2017	<b>Tema</b> Betänkanden och utlåtanden
<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-731-1	<b>ISSN PDF</b> 1798-7105
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-731-1">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-731-1</a>	
<b>Sidantal</b>	54	<b>Språk</b> finska
<b>Nyckelord</b>	förvaltningsrätt, förvaltningsförfarande, sanktioner, straff	
<b>Referat</b>	<p>Användningen av administrativa påföljder av straffkaraktär har ökat i den förvaltningsområdesvisa lagstiftningen. Utvecklingen beror speciellt på Europeiska unionens lagstiftning, men också på det nationella behovet att använda administrativa sanktioner som uppskattas vara lindrigare än straffrättsliga sanktioner vid överträdelse av vissa lagstadgade skyldigheter. Med administrativa påföljder av straffkaraktär avses bland annat olika överträdelse- och påföljdsavgifter.</p> <p>Justitieministeriet tillsatte den 21 mars 2019 en arbetsgrupp för att utreda behovet av allmän lagstiftning om administrativa påföljder av straffkaraktär och bereda de författningsförslag som behövs för att genomföra sådan lagstiftning. Arbetsgruppen skulle dessutom bereda förslag till regleringsprinciper i fråga om tillämpningen av administrativa sanktioner som stöd för lagberedningen.</p> <p>På basis av sitt utredningsarbete och remissvaren som lämnats in har arbetsgruppen kommit fram till att det åtminstone för tillfället inte finns tillräckliga grunder och förutsättningar för någon allmän lagstiftning om administrativa sanktioner, speciellt med hänsyn till påföljdssystemens mångformighet och de EU-rättsliga skyldigheterna som gäller deras verkställighet samt Europeiska människorättsdomstolens och Europeiska unionens domstols rättspraxis som utvecklas ständigt.</p> <p>Arbetsgruppen har enligt sitt uppdrag berett förslag till regleringsprinciper i fråga om tillämpningen av administrativa sanktioner.</p>	
<b>Förläggare</b>	Justitieministeriet	
<b>Beställningar/distribution</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>	

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Työryhmän työn lähtökohdat ja tehtävät .....</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>Tehtävien suorittaminen .....</b>	<b>12</b>
2.1	Yleislainsäädännön tarpeen arviointi.....	12
2.2	Säätelyperiaatteiden laatiminen .....	16
2.3	Työryhmän toimeksiannon toteuttaminen .....	17
<b>3</b>	<b>Hallinnollisten sanktioiden säätelyperiaatteet .....</b>	<b>19</b>
3.1	Säätelyperiaatteiden sisältö ja tarkoitus .....	19
3.2	Hallinnollisen sanktion määrittely .....	20
3.3	Hallinnollisen sanktion käyttöala sekä suhde hallinnollisiin ja rikosoikeudellisiin seuraamuksiin .....	24
3.4	Hallinnollisten sanktioiden säätelyn keskeiset lähtökohdat .....	27
3.4.1	Perusoikeudet ja niiden rajoitusedellytykset.....	27
3.4.2	Lailisuusperiaate.....	28
3.5	Hallinnollisten sanktioiden erityiset oikeusturvavaatimukset .....	29
3.5.1	Syyttömyysolettama .....	30
3.5.2	Kaksoisrangaistavuuden kieltö .....	32
3.5.3	Itsekriminointisuoja .....	34
3.6	Hallinnollisen sanktion määrämisen perusteet .....	37
3.6.1	Määräämistoimivallan organisointi .....	37
3.6.2	Selvitysvastuu ja näyttövelvollisuus.....	38
3.6.3	Hallinnollisen sanktion määrääminen luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle .....	39
3.6.4	Oikeasuhtaisuuden vaatimus .....	39
3.6.5	Kohtuullistaminen ja sanktion määräämättä jättäminen .....	41
3.7	Menettelysäännökset .....	42
3.7.1	Hallintolain ja hallintolainkäyttölain soveltaminen .....	42

3.7.2	Oikeusturvajärjestelyt .....	44
3.7.3	Hallinnollisen sanktion määräämisoikeuden vanhentuminen .....	44
3.7.4	Viivästysseuraamukset.....	46
3.7.5	Hallinnollisen sanktion täytäntöönpano .....	47
3.8	Hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteet tiivistetysti .....	49



## OIKEUSMINISTERIÖLLE

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 [VN/637/2018 (OM 7/41/2017)].

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

Työryhmän puheenjohtajana toimi professori Olli Mäenpää. Työryhmän jäseninä olivat:

- Kiiski, Kimmo, liikenneneuvos, liikenne- ja viestintäministeriö
- Laurila, Olli, johtava lakimies, Finanssivalvonta
- Lindberg, Rainer, apulaisjohtaja, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- Häyrynen, Janne, lainsäädäntöneuvos, valtiovarainministeriö (21.11.2017 asti Ritari, Henna, ylitarkastaja, valtiovarainministeriö)
- Siitari, Eija, oikeusneuvos, korkein hallinto-oikeus
- Hinkkanen, Ville, lainsäädäntöneuvos, oikeusministeriö
- Keravuori-Rusanen, Marietta, lainsäädäntöneuvos, oikeusministeriö

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

Työryhmän toimikaudeksi määrättiin 1.6.2017–31.8.2018. Toimikautta jatkettiin oikeusministeriön päätöksellä 30.11.2018 asti.

Työryhmä on kokoontunut työnsä aikana viisitoista kertaa.

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa kunnioittaen mietintönsä oikeusministeriölle.

Helsingissä 28 päivänä marraskuuta 2018



Olli-Maenpää



Kimmo Kiiski



Olli Laurila



Rainer Lindberg




Janne Häyrynen



Ville Hinkkanen



Eija Siitari



Marietta Keravuori-Rusanen

# 1 Työryhmän työn lähtökohdat ja tehtävät

Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttö on lisääntynyt hallinnonala-kohtaisessa lainsäädännössä. Tällainen kehitys johtuu erityisesti Euroopan unionin lainsäädännöstä, mutta myös kansallisista tarpeista käyttää rikosoikeudellisia seuraamuksia kevyemmiksi arvioituja hallinnollisia sanktioita erinäisten laissa säädettyjen velvollisuuksien rikkomisesta. Hallinnollisten sanktioiden käyttöä on pyritty lisäämään etenkin aloilla, joilla harmaa talous on laajaa. Hallinnollisten sanktioiden määräämisessä noudatetaan hallintolain (434/2003) säännöksiä hallintoasian käsittelystä. Jos kuitenkin hallinnollisen sanktion määrääminen on säädetty tuomioistuimen tehtäväksi, määräämismenettelyyn sovelletaan hallintolainkäyttölakia (586/1996).

Hallinnollisen seuraamusjärjestelmän tarkoituksena on yhtäältä pyrkiä ennaltaehkäisemään lainvastainen toiminta ja toisaalta estämään säännösten vastaisen toiminnan toistuminen tai jatkaminen. Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia ovat esimerkiksi erilaiset rikkomus- ja seuraamusmaksut.

Perustuslakivaliokunta on rinnastanut rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset asiallisesti rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (esim. PeVL 61/2014 vp, PeVL 28/2014 vp, PeVL 14/2013 vp, PeVL 32/2005 vp). Hallinnollisen sanktion määräämisestä ja sen suuruuden perusteista sekä seuraamuksen kohteen oikeusturvasta on perustuslain 2 §:n 3 momentti huomioon ottaen säädettävä riittävän täsmällisesti lailla. Laista tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan käydä nimenomaisesti ilmi, minkä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena sanktio. Sanktioitavat teot ja laiminlyönnit on lisäksi laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi (esim. PeVL 60/2010 vp, PeVL 57/2010 vp, PeVL 11/2009 vp, PeVL 12/2006 vp). Seuraamusjärjestelmän tulee kokonaisuutena arvioiden täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset (PeVL 56/2014 vp, PeVL 16/2013 vp, PeVL 23/1997 vp).

Rangaistusluonteisista hallinnollisista seuraamuksista säädettäessä on lisäksi otettava huomioon, että sanktion kohteena oleva teko tai laiminlyönti saattaa täyttää myös rikoslaisissa tai muussa laissa säädetyn rikoksen tunnusmerkistön. Hallinnollisia sanktioita koskeva sääntely on siksi merkityksellinen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa määritellyn kaksoisrangaistavuuden kiellon (*ne bis in idem*) kanalta. Hallinnollisista sanktioista säädettäessä on huolehdittava siitä, ettei samasta teosta määrätä sekä rikosoikeudellista rangaistusta että hallinnollista seuraamusta. Kaksoisrangaistavuuden kiellon on katsottu kattavan myös samaa tekoa koskevat rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset (esim. PeVL 15/2014 vp).

Hallinnollisten sanktioiden sääntely perustuu voimassa olevassa lainsäädännössä vaihteleviin sääntelyratkaisuihin. Sanktioiden määräämisen ja täytäntöönpanon edellytykset sekä seuraamusten kohteen oikeusturvajärjestelyt voivatkin muodostua asianomaisten erityislakien perusteella erilaisiksi samantyyppisissä asioissa. Sääntelytavat vaihtelevat myös kaksoisrangaistavuuden kiellon huomioon ottamisessa. Sanotunlaista 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. Esimerkiksi lakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena, että hallinnollisia seuraamuksia ei lainvalmisteluyhteyksissä ole tarkasteltu yhtenä kokonaisuutena eikä esimerkiksi niiden suhdetta rikosoikeudelliseen järjestelmään ole periaatteelliselta kannalta selvitetty. Valiokunnan mielestä ei ole ongelmatonta, että tehokkuuden nimissä oikeusjärjestykseen tuodaan uusia hallinnollisia seuraamuksia pohjimatta, millaisia yleisiä edellytyksiä niiden käyttöön ottamiselle olisi asetettava (LaVL 21/2005 vp).

Työryhmän [asettamispäätöksen](#) mukaisena tehtävänä oli arvioida rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleisen lainsäädännön tarve ja valmistella asianomaisten lainsäädännön toteuttamiseksi tarpeelliset säännösehdotukset. Huomion kohteena tuli asettamispäätöksen mukaan olla ennen muuta seuraamuksen määräämisen ja täytäntöönpanon perusteet sekä oikeusturvakysymykset. Keskeisenä tavoitteena oli laatia hallinnollisen sanktiojärjestelmän eri seuraamustilanteisiin laajasti soveltuva ja lainsäädäntöteknisesti johdonmukainen kokonaisuus siten, että tarve asiaa koskevalle erityissääntelylle jäisi mahdollisimman vähäiseksi. Sääntelyä valmisteltaessa oli kiinnitettävä erityistä huomiota rikosoikeudellisen ja hallinnollisen seuraamusjärjestelmän väliseen suhteeseen.

Työryhmän tehtävänä oli lisäksi laatia ehdotuksensa lainvalmistelun tukena käytettäviksi hallinnollisten seuraamusten sääntelyperiaatteiksi, joiden tarkoituksena on määrittellä yhtenäiset periaatteet rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttöalalle sekä seuraamusten käyttöönoton vaatiman hallinnonalakohtaisen sääntelyn edellyttämille lainsäädäntötoimille.

## 2 Tehtävien suorittaminen

### 2.1 Yleislainsäädännön tarpeen arviointi

Toimeksiantonsa toteuttamiseksi työryhmä laati työnsä ensi vaiheessa **muistioloannon** ("Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen". Oikeusministeriön työryhmän muistioloannos 8.11.2017), jossa pyrittiin hahmotamaan hallinnollisen sanktion käsitesisältöä ja erityispiirteitä sekä sanktioiden määräämiseen liittyviä erityisiä oikeusturvan tarpeita. Lisäksi muistioloannoksessa esitettiin suuntaa-antavia näkemyksiä rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleislainsäädännön tarpeesta ja sen mahdollisesta sisällöstä. Muistioloannon liitteenä oli kuvaus hallinnollisen seuraamusmaksusääntelyn sisällöllisistä eroavaisuuksista.

Hallinnollisia sanktioita koskevan yleisen sääntelyn tarpeellisuutta ja sisältöä on työryhmän mielestä arvioitava erityisesti suhteessa perustuslakivaliokunnan käytäntöön sekä kansainvälisiin velvoitteisiin. Arvioinnin lähtökohdaksi on siten 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. Muistioloannoksessa yleissääntelyyn katsottiin voitavan 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.

Muistioloonnoksen mukaan hallinnollisia sanktioita koskeva yleissääntely voitaisiin lainsäädäntöteknisesti toteuttaa esimerkiksi lisäämällä hallintolakiin rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskeva luku. Toinen vaihtoehto olisi säätää uhkasakkolaki 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.

Muistiolounnoksessa kuitenkin korostettiin, ettei siinä kuvailtu yleislainsäädäntö tulisi poistamaan hallinnollisia sanktioita koskevan erityislainsäädännön tarvetta. On selvää, että erityislainsäädännöllä jouduttaisiin vastaisuudessaakin 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 vastaisuudessaakin erityislainsäädännössä. 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.

Työryhmä pyysi 10.11.2017 päivätyllä lausuntopyynnöllään muistiolounnoksesta lausuntoa 57 taholta. Jakelua täydentävästi lausuntoa pyydettiin ulkoministeriöltä, Patentti- ja rekisterihallitukselta ja Kuluttajaliitolta. Lausunnonantajia pyydettiin erityisesti näkemyksiä muistiolounnoksessa kaavailun yleislainsäädännön tarpeesta. Lausunnonantajien piiriin pyrittiin ottamaan mahdollisimman kattavasti sellaiset viranomaiset, joiden toimialaan kuuluu hallinnollisten sanktioiden määrääminen.

Työryhmä vastaanotti 47 pyydettyä lausuntoa. Lisäksi kolme muuta tahoa toimitti lausuntonsa. Työryhmän lausuntopyyntö liiteasiakirjoineen ja annetut lausunnot ovat saatavilla [valtioneuvoston hankeikkunassa](#).

Lausunnonantajat pitivät hallinnollisten sanktioiden määräämiseen liittyvien oikeusturvakysymysten ja sanktiosääntelyn kokonaisarviointia yleisesti perusteltuna. Hallinnollisten sanktioiden todettiin lähes kaikilla hallinnonaloilla lisääntyneen ja muuttuneen etenkin EU-oikeudellisten velvoitteiden myötä yhä ankarammiksi. Sanktioiden määräämisen ja täytäntöönpanon edellytyksistä on säädetty hallinnonalakohtaisessa lainsäädännössä varsin vaihtelevasti. Kehityksen katsottiin olevan omiaan korostamaan sääntelyn kohteena olevien tahojen oikeusturvan toteutumista.

Vaikka muistiolounnoksessa kaavailtuja yleissääntelyn tavoitteita hallinnollisten sanktioiden määräämiseen liittyvien menettelyjen selkeyttämisestä ja yhtenäistämistä pi-

dettiin sinänsä perusteltuina, valtaosa asiaan kantaa ottaneista lausunnonantajista suhtautui varauksellisesti asianomaisen yleislainsäädännön säätämiseen etenkin seuraamusjärjestelmien moninaisuuden ja hallinnonalakohtaisten erityispiirteiden vuoksi.

Lausunnonantajien näkemysten mukaan yleissääntelyllä ei kyettäisi asianmukaisesti ratkaisemaan hallinnonalakohtaisiin sääntelytarpeisiin liittyviä kysymyksiä eikä se siten tulisi todennäköisesti merkittävästi vähentämään erityissääntelyn tarvetta. Lausunnoissa korostettiin, että hallinnollisia sanktioita määrätään hyvin erilaisissa tilanteissa ja erilaatuisista rikkomuksista. Esimerkiksi seuraamusmaksujen enimmäissuuruus vaihtelee tapauskohtaisesti huomattavasti. Kyse voi olla yhtäältä lievistä rikkomuksista objektiivisin perustein määrättävistä pienehköistä kiinteämääristä seuraamusmaksuista. Toisaalta kyse voi olla enimmäistasoltaan suurten ja ankaruudeltaan huomattavien hallinnollisten sanktioiden määräämisestä. Yleislain tasolla katsottiin olevan hyvin vaikeaa säilyttää seuraamussääntelyltä vaadittava riittävä täsmällisyys, tarkkarajaisuus ja ennakoitavuus. Yleislainsäädännön katsottiin saattavan aiheuttaa myös turhaa sääntelytarvetta erityislainsäädännön aloilla, jos siitä poikkeaminen edellyttäisi säätämistä kussakin tapauksessa toisin. Muun ohella *valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö, korkein hallinto-oikeus, Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, Finanssivalvonta, Liikenteen turvallisuusvirasto, Valtiokonttori, Verohallinto, aluehallintovirastot, Tapaturmavakuutuskeskus, Elinkeinoelämän keskusliitto ja Asianajajaliitto* pitivät todennäköisenä, ettei yleislailta tulisi saavuttamaan sille asetettuja tavoitteita lainsäädännön selkeyttämisestä ja yhtenäistämistä.

Erityisen haasteellisenä yleislainsäädännön valmistelua pidettiin EU-oikeuteen perustuvien seuraamusjärjestelmien näkökulmasta. Eurooppalainen oikeuskehitys on merkinnyt paitsi hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentumista myös yhä tuntuvampien seuraamusten sääntelyä. Unionin oikeus jättää usein kansalliseen harkintaan valinnan seuraamusten yksityiskohtaisen sisällön ja tason. Kansallisella lainsäätäjällä on velvollisuus varmistaa seuraamusten tehokkuus, varoittavuus ja oikeasuhtaisuus. Lausunnonantajat pitivät kansallisten ja EU-oikeudellisten sääntelytavoitteiden yhteensovittamista yleislainsäädännön keinoin monilta osin ongelmallisena. Seuraamusjärjestelmien täytäntöönpanoon kohdistuvien EU-oikeudellisten velvoitteiden katsottiin vastaisuudessaakin vaativan erityislainsäädäntöön perustuvia sääntelyratkaisuja muun ohella sääntelyn täsmällisyyden ja ennakoitavuuden varmistamiseksi.

Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös vaikeuteen säilyttää yleislainsäädännön ajantasaisuuden Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön jatkuvan kehittymisen kannalta. Esimerkiksi *ne bis in idem* -periaatteesta säätämistä yleislaissa riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti sekä kulloinkin vallitsevaa oikeustilaa vastaavasti pidettiin ongelmallisena.



Yleislainsäädännölle ei toisaalta katsottu olevan lähtökohtaisestikaan erityisiä tarpeita ottaen huomioon, että hallinnonalakohtainen sanktiosäätely on pääosin uudehkoa ja perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä. Lainsäädäntöä valmisteltaessa on siten jo otettu huomioon seuraamusmaksujen suhde perustuslain vaatimuksiin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntöön. Hallinnollisten sanktioiden säätelyyn tai asianomaisen erityislainsäädännön soveltamiseen ei katsottu liittyvän myöskään sellaisia erityisiä ongelmia, jotka ehdottomasti edellyttäisivät niiden ratkaisemista yleislain tasolla.

Lausunnonantajista ne, jotka arvioivat hallinnollisia sanktioita koskevalle yleislainsäädännölle saattavan olla tarvetta, pitivät muistiolounnoksessa kaavailtuja säätelykohteita sinänsä perusteltuina. *Apulaisoikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, Vaasan hallinto-oikeus, Helsingin hallinto-oikeus, Poliisihallitus, Rajavartiolaitos, Tulli, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Elintarviketurvallisuusvirasto, Energiavirasto, Keskuskauppa-kamari, Suomen Lakimiesliitto, Tuomariliitto, Veronmaksajain keskusliitto, Kuluttajaliitto ja Suomen Kilpailuoikeudellinen Yhdistys r.y.* katsoivat yleissääntelyn saattavan selkeyttää ja yhtenäistää oikeustilaa. *Oikeusrekisterikeskus* piti perusteltuna pyrkiä mahdollisimman yhdenmukaiseen säätelyyn myös seuraamusmaksujen täytäntöönpanon ja viivästyseuraamusten osalta. *Aluehallintovirastot* mainitsivat yleissääntelylle saattavan olla tarpeita lähinnä joillakin erityisaloiilla, kuten elinkeinovalvonnassa ja työsuojelussa. *Tulli ja Pirkanmaan ELY-keskus* pitivät toimialojensa erityissääntelyä lähtökohtaisesti riittävänä, mutta katsoivat yleislainsäädännölle voivan olla tarvetta seuraamus-sääntelyjen yleistyessä.

Toisaalta suuri osa hallinnollisia sanktioita koskevaan yleissääntelyyn myönteisemmin suhtautuneista katsoi, että asianomaisessa lainsäädännössä voi olla vaikea ottaa huomioon sanktiojärjestelmien toimeenpanoa olennaisesti määrittäviä hallinnonalakohtaisia erityispiirteitä. Muun ohella *apulaisoikeuskansleri* painotti, että valmistelussa on syytä selvittää säätelyn tarkoituksenmukaisuus ja tarve tarpeettoman säätelyn välttämiseksi. Niin ikään *Vaasan hallinto-oikeus, aluehallintovirastot, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Keskuskauppa-kamari ja Suomen Tuomariliitto* pitivät yleislainsäädännön tarpeellisuuden ja mahdollisen sisällön selvittämistä haastavana tehtävänä. Yleissääntelyn arveltiin saattavan muodostua sisällöltään yleispiirteiseksi ja tulkinnanvaraiseksi sekä sen merkityksen voivan jäädä asianomaisessa lainsäädäntökokonaisuudessa lopulta melko vähäiseksi.

Työryhmä kuuli lisäksi 14.12.2017 järjestämässään kokouksessa rikosoikeuden ja eurooppaoikeuden sekä tuomioistuineläytöksen asiantuntijoita. Työryhmän kuultavana olivat *ylituomari Kimmo Mikkola markkinaoikeudesta, oikeusneuvos Mikko Pikkujämsä korkeimmasta hallinto-oikeudesta sekä professori Sakari Melander ja professori Tuomas Ojanen Helsingin yliopistosta.*

Asiantuntijoiden näkemykset yleislainsäädännön tarpeesta vastasivat pitkälti lausuntokierrokselta saatua palautetta. Hallinnollisten sanktioiden heterogeenisuuden ja EU-oikeudellisten velvoitteiden todettiin asettavan erityisiä haasteita yleislainsäädännön kehittämiseksi. Asiantuntijakuulemisessa korostettiin, että vaatimukset erityisten oikeusturvaperiaatteiden soveltamiselle johtuvat suoraan perustuslaista ja ihmisoikeussopimuksesta. Tämän todettiin horjuttavan olennaisesti yleislainsäädännön tarvetta ja sen asiallista merkitystä.

Työryhmä päätyi selvitystyönsä ja saamansa palautteen perusteella arvioon, jonka mukaan hallinnollisia sanktioita koskevalle yleislainsäädännölle ei ole katsottava olevan ainakaan toistaiseksi riittäviä perusteita ja edellytyksiä.

## 2.2 Sääntelyperiaatteiden laatiminen

Työryhmän toimeksiannon mukaisena tehtävänä oli lisäksi laatia ehdotuksensa lainvalmistelun tukena käytettäväksi hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteiksi. Sääntelyperiaatteiden tarkoituksena on määrittellä yhtenäiset periaatteet rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttöalalle sekä seuraamusten käyttöönoton vaatiman hallinnonalakohtaisen sääntelyn edellyttämille lainsäädäntötoimille.

Lausuntokierroksella olleeseen työryhmän muistiolounnokseen ei sisällynyt ehdotuksia sääntelyperiaatteiden sisällöksi, mutta lausunnonantajilta tiedusteltiin yleisesti kantaa sääntelyperiaatteiden tarpeellisuudesta. Myös asiantuntijakuulemisella pyrittiin kartoittamaan sääntelyperiaatteiden tarvetta.

Lähes kaikki lausunnonantajat ja työryhmän kuulemat asiantuntijat pitivät sääntelyperiaatteiden laatimista kannatettavana. Lausunnonantajien ja asiantuntijoiden näkemyksen mukaan sääntelyperiaatteilla voitaisiin yleissääntelyä tehokkaammin vaikuttaa siihen, että seuraamusten sääntely niiden moninaisuuden vuoksi edelleenkin tarpeellisessa erityislainsäädännössä tulisi vastaisuudessa olemaan yhtenäisempää. Sääntelyperiaatteet olisivat myös tarvittaessa tarkistettavissa lakia joustavammin ja nopeammin, jos esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tai Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö antaisi tähän aihetta.

Työryhmä valmisteli saamansa palautteen pohjalta mietintöluonnoksen ("Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevaa yleislainsäädäntöä valmistelevan työryhmän mietintöluonnos 6.9.2018"), joka sisälsi arvion hallinnollisia sanktioita koskevan yleislainsäädännön tarpeesta ja ehdotuksen hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteiksi. Työryhmä pyysi mietintöluonnoksesta 6.9.2018 päivätyllä kirjeellään lausuntoa

68 taholta, joista 49 antoi lausuntonsa. Työryhmän lausuntopyyntö liiteasiakirjoineen ja annetut lausunnot ovat saatavilla [valtioneuvoston hankeikkunassa](#).

Lähes kaikki lausunnonantajat puolsivat työryhmän kantaa hallinnollisia sanktioita koskevan yleislainsäädännön valmistelun rajaamisesta jatkovalmistelun ulkopuolelle. Lausunnonantajat pitivät myös työryhmän ehdottamia sääntelyperiaatteita yleisesti ottaen tarpeellisina ja sisällöltään varsin kattavina. Sääntelyperiaatteiden huomioimisen hallinnollisia sanktioita koskevaa erityislainsäädäntöä valmisteltaessa, uudistettaessa ja edelleen kehitettäessä arvioitiin ohjaavan lainsäädäntöä nykyistä yhtenäisempään suuntaan mahdollistaen samalla hallinnonalakohtaisten erityispiirteiden huomioon ottamisen. Mietintöluonnoksen todettiin jättävän kuitenkin epäselväksi, millä hallinnollisella tavalla periaatteet hyväksyttäisiin.

Sääntelyperiaatekohtaisista huomioista suurin osa kohdistui kaksoisrangaistavuuden kieltoa ja itsekriminointisuoja koskevien periaatteiden täsmentämistarpeisiin. Lausunnoissa toivottiin selkeytettäväksi myös hallinnollisen sanktion oikeasuhtaisuuteen liittyviä seikkoja erityisesti tilanteessa, jossa sanktio määrätään oikeushenkilölle. Lisäksi lausunnoissa tuotiin esille tarve selventää EU-oikeuteen perustuvien seuraamusjärjestelmien kansalliseen täytäntöönpanoon kohdistuvia vaatimuksia.

Sääntelyperiaatteita koskevaan jaksoon 3 on tehty lausuntopalautteen pohjalta eräitä tarkistuksia.

## 2.3 Työryhmän toimeksiannon toteuttaminen

Työryhmä on päätenyt selvitystyönsä ja saamansa palautteen perusteella 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. Hallinnollisiin sanktioihin liittyviä lainsäädäntötarpeita on vallitsevan oikeustilan valossa vaikea ratkaista yleislainsäädännön tasolla kattavasti siten, että asianomaisen erityislainsäädännön tarve merkittävästi vähenisi. Seuraamuslajikohtaiset erityispiirteet ja hallinnollisten sanktioiden määräämiseen liittyvät erityiset oikeusturvatarpeet kyetään työryhmän näkemyksen mukaan ottamaan yleislainsäädäntöä asianmukaisemmin huomioon hallinnonalakohtaisessa erityislainsäädännössä.

Huomionarvoista on lisäksi se, että suurin osa hallinnollisia sanktioita koskevasta lainsäädännöstä on varsin uutta ja perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä.

Yleislainsäädännön laatiminen johtaisi todennäköisesti merkittäviin poikkeamistarpeisiin myös voimassa olevassa erityislainsäädännössä, mitä ei voida pitää lainsäädäntöpoliittisesti tavoiteltavana. Työryhmän työssä ei ole tullut esille myöskään sellaisia hallinnollisten sanktioiden määräämiseen liittyviä erityisiä ongelmia, jotka ehdottomasti ja kiireellisesti edellyttäisivät niiden ratkaisemista yleislain tasolla. Viimeaikaiseen valio-kuntakäytäntöön viitaten (erit. LaVL 9/2018 vp, LaVL 3/2017 vp, HaVM 8/2017 vp) työryhmä kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että varsin laajasti hallinnollisten sanktioiden täytäntöönpanossa sovellettavaksi säädetyn sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) ajantasaisuus olisi aiheellista arvioida.

Työryhmä on laatinut toimeksiantonsa mukaisesti ehdotuksensa lainvalmistelun tukena käytettäväksi hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteiksi. Sääntelyperiaatteiden vaikuttavuuden varmistamiseksi työryhmä ehdottaa, että sääntelyperiaatteet perusteluineen (mietinnön jakso 3) saatettaisiin osaksi Finlex.fi -sivustolla julkaistua [Lainkirjoittajan opasta](#).

## 3 Hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteet

### 3.1 Sääntelyperiaatteiden sisältö ja tarkoitus

Hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteisiin on pyritty kokoamaan mahdollisimman kattavasti sellaiset seikat, jotka työryhmän näkemyksen mukaan on tarpeen ottaa huomioon harkittaessa hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa ja säädettäessä hallinnollisten sanktioiden perusteista. Tällaisia ovat erityisesti hallinnollisten sanktioiden asiallista käyttöalaa koskevat kysymykset ja sanktioiden määräämisessä huomioon otettavat oikeusturvavaatimukset samoin kuin seuraamusten täytäntöönpanoon liittyvät näkökohdat. Lisäksi sääntelyperiaatteissa tarkastellaan hallinnollisten sanktioiden asemaa osana oikeusjärjestystä (suhde muihin hallinnollisiin seuraamuksiin ja rikosoikeudellisiin rangaistuksiin samoin kuin perus- ja ihmisoikeuksiin ja EU-oikeuteen) sekä kiinnitetään huomiota eräisiin sääntelyyn liittyviin terminologisiin kysymyksiin.

Sääntelyperiaatteita laadittaessa on pyritty ottamaan mahdollisimman laajasti huomioon hallinnollisten sanktioiden erilaisuus. Tässä tarkoituksessa periaateluettelossa on tehty ero yhtäältä lievien ja ankarien sekä toisaalta kansalliseen harkintaan perustuvien ja EU-perustaisten seuraamusten välillä.

Sääntelyperiaatteiden luettelo ei ole tyhjentävä, vaan tapauskohtaisesti esille voi nousta muitakin hallinnollisten sanktioiden sääntelyyn liittyviä kysymyksiä. Periaatteita sovellettaessa on lisäksi syytä ottaa huomioon, että hallinnollisissa sanktioissa on kyse sekä kansallisessa oikeudessa että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä jatkuvasti kehittyvästä sääntelyalasta. Periaateluetteloon on sisällytetty yksityiskohtien selventämiseksi eräitä voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuvia sääntelyesimerkkejä, joilla ei kuitenkaan oteta kantaa niiden asianmukaisuuteen.

Hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteita ei ole tarkoitettu sitoviksi kannanotoiksi, vaan niiden on tarkoitus toimia ainoastaan säädösvalmistelun apuna ja tukena hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa harkittaessa ja asianomaista lainsäädäntöä valmisteltaessa. Tavoitteena kuitenkin on, että sääntelyperiaatteiden huomioiminen hallinnollisia sanktioita koskevaa erityislainsäädäntöä valmisteltaessa, uudistettaessa ja sitä edelleen kehitettäessä ohjaisi lainsäädäntökehitystä nykyistä yhtenäisempään suuntaan.

## 3.2 Hallinnollisen sanktion määrittely

Hallinnollisena sanktiona eli rangaistusluonteisena hallinnollisena seuraamuksena voidaan lähtökohtaisesti pitää hallintopäätökseen perustuvaa seuraamusta, joka on asiallisesti rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen ja joka määrätään lain rikkomisen johdosta luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle hallintoviranomaisen toimesta. Useimmiten tällainen hallinnollinen sanktio sisältää velvoitteen suorittaa rangaistusluonteinen seuraamusmaksu.

Hallinnollinen sanktio on muun muassa menettelyllisesti ja oikeusturvavaatimusten kannalta rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen, jos se täyttää Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä tällaiselle rinnastukselle asetetut kriteerit.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kehitti tapauksessa *Engel ym. vastaan Alankomaat* 8.6.1976 kriteeristön, jonka perusteella se arvioi hallinnollisen seuraamuksen rinnastamista rikossyytteeseen tai rikosoikeudelliseen rangaistukseen ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan tarkoittamassa merkityksessä. Nämä kriteerit ovat (1) säännöksen oikeudellinen luokittelu kansallisessa lainsäädännössä, (2) rikkomuksen luonne sekä (3) seuraamuksen luonne ja ankaruus. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan kriteerit ovat vaihtoehtoisia, mutta myös niiden yhteisvaikutus tulee ottaa huomioon, mikäli jonkin kriteerin nojalla ei päästä selkeään lopputulokseen.

Arvioidessaan edellä tarkoitettujen ns. Engel-kriteerien soveltamista ihmisoikeustuomioistuin on antanut merkitystä sille, koskeeko seuraamus kaikkia kansalaisia eikä vain rajattua henkilöpiiriä sekä sille, onko seuraamuksella ennaltaehkäisevä ja rangaistuksellinen tarkoitus (ks. esim. *Jussila v. Suomi* 23.11.2006, *Hüseyn Turan v. Turkki* 4.3.2008, *Ruotsalainen v. Suomi* 16.6.2009, *Maresti v. Kroatia* 25.6.2009, *Tsonyo Tsonev v. Bulgaria* 14.1.2010 nro 2, *Kurdov ja Ivanov v. Bulgaria* 31.5.2011). Merkitystä on myös sillä, suojataanko seuraamuksen määräämistä koskevalla säännöksellä sellaisia oikeushyviä, joita suojataan tyypillisesti rikossäännöksillä (ks. esim. *Maresti v. Kroatia* 25.6.2009, *Tsonyo Tsonev v. Bulgaria* 14.1.2010 nro 2, *Kurdov ja Ivanov v. Bulgaria* 31.5.2011).

Lainsäädännön kannalta tärkein ja selväpiirteisin hallinnollisiin sanktioihin lukeutuva seuraamusten ryhmä ovat hallintoviranomaisen päätöksellä määrättävät seuraamusmaksut. Lainsäädännössä näistä maksuista on käytetty paitsi nimikettä seuraamusmaksu myös muunlaisia nimikkeitä, kuten rikkomusmaksu, rikemaksu, laiminlyöntimaksu, virhemaksu, myöhästymismaksu ja tarkastusmaksu. Myös erillisellä päätöksellä määrättävissä veron- ja tullinkorotuksissa on kyse hallinnollisista sanktioista (ks. PeVL 17/2013 vp). Muusta seuraamussäätelystä poiketen kilpailulain mukaisista seuraamusmaksuista päättää ensi asteena markkinaoikeus Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä. Markkinaoikeus päättää myös hankintalainsäädännön mukaisista seuraamusmaksuista joko Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä tai muutoksenhakijan vaatimuksesta.

Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen (jäljempänä *tietosuoja-asetus*) mukaisesti seuraamusmaksusta käytetään asetuksen 83 artiklan suomenkielisessä käännöksessä nimikettä hallinnollinen sakko, joskaan perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt nimikettä onnistuneena (PeVL 14/2018 vp). Hallinnollisista sanktioista ei tule käyttää lainsäädännössä terminologisia ilmaisuja, jotka voivat viitata rikosoikeudelliseen rangaistukseen tai pakkokeinolain mukaisten pakkokeinojen käyttöön.

Hallinnollisen sanktion nimikkeen tulisi vastata mahdollisimman hyvin myös sen kohteena olevaa tekoa. Nimikettä "seuraamusmaksu" käytetään yleensä vakavammista lainsäädännön rikkomuksista ja laiminlyönneistä määrättävästä sanktiosta, kun taas vähäisempien rikkomusten perusteella määrättävistä sanktioista käytetään useimmiten nimikettä "rikkomusmaksu", "rikemaksu" tai "virhemaksu". Jos sanktioinnin kohteena on yksinomaan lainsäädännöllisten velvoitteiden laiminlyönti, nimikkeeksi voidaan valita "laiminlyöntimaksu". Nimikettä "myöhästymismaksu" voidaan informatiivisista syistä puoltaa esimerkiksi niissä tapauksissa, jossa sanktion kohteena on ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi laissa säädetyn määräjän ylittäminen.

Seuraamusmaksujen ohella myös osa kurinpidollisista seuraamuksista on mahdollista katsoa rangaistusluonteisiksi hallinnollisiksi seuraamuksiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön valossa [esim. *Ezeh ja Connors v. Iso-Britannia* (2009) sekä *Enea v. Italia* (2009)]. Tällaisia ovat erityisesti eräät toimintavapautta rajoittavat kurinpidolliset seuraamukset (*Maresti v. Kroatia* 25.6.2009). Tämän tyyppisten kurinpidollisten seuraamusten määrääminen on mahdollista muun muassa sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain nojalla (255/2014) ja vankeuslain (767/2005) nojalla (esim. KKO:2016:1).

Sen sijaan virkavastuun toteuttamiseen liittyvät virkamiesoikeudelliset seuraamukset, kuten virkamiehelle valtion virkamieslaissa (750/1994) tarkoitetun kirjallisen varoituksen antamisessa ei ole kyse rikosoikeudelliseen rangaistukseen rinnastuvasta seuraamuksesta, joka määrätään laissa erikseen määritellyn rikkomuksen johdosta (esim. VaaHO:2011:8). Virkamieslain mukaista varoitusta voidaan pitää lähinnä työnjohdollisena toimenpiteenä, jolla on virkavelvollisuuksien vastaisen toiminnan korjaamiseen tähtäävä tavoite. Rikosoikeudellisena seuraamuksena ei ole pidetty myöskään virkasuhteen purkamista koskevaa päätöstä, vaikka se perustuisikin rikosoikeudellisesti rangaistaviin tekoihin (esim. KHO 4810/2017).

Hallinto- ja rikosoikeudelliset seuraamuslajit voidaan suuntaa-antavasti jakaa kolmeen ryhmään seuraavan taulukon mukaisesti. Jaottelu ei kuitenkaan kuvaa tyhjentävästi erilaisia seuraamuslajeja.

### Esimerkkejä erilaisista seuraamuslajeista

Hallinnolliset seuraamukset	Rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset - Hallinnolliset sanktiot -	Rikosoikeudelliset rangaistukset
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Luvan peruuttaminen</li> <li>• Toiminnan kieltäminen</li> <li>• Karenssi</li> <li>• Takaisinperintä</li> <li>• Uhasakko</li> <li>• Turvaamistoimet</li> <li>• Välitön hallintopakko</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seuraamusmaksu</li> <li>• Rkkomusmaksu</li> <li>• Rikemaksu</li> <li>• Laiminlyöntimaksu</li> <li>• Myöhästymismaksu</li> <li>• Kurinpitorangaistus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rikesakko</li> <li>• Sakko ja yhteisösakko</li> <li>• Vankeus</li> <li>• Valvontarangaistus</li> </ul>

Hallinnollisista sanktioista ovat erotettavissa lainmukaisen oikeustilan aikaansaamiseen tai palauttamiseen tähtäävät viranomaisen toimenpiteet. Esimerkiksi elinkeino- tai ympäristöluvan peruuttaminen ei ole rangaistusluonteinen seuraamus silloinkaan, kun sen perusteena olevat teot ovat johtuneet luvanhaltijan tahallisesta menettelystä tai saattaneet täyttää rikoksen tunnusmerkistön (ks. esim. KHO:2013:172, KHO:2014:96 ja KHO:2017:84). Peruuttamismenettelyssä ei arvioida yksittäisten tekojen moitittavuutta sinänsä vaan sitä, täyttääkö toiminta kyseisten tekojen jälkeenkkin lupaa koskevat edellytykset ja onko toiminta muuten lainmukaista. Kyse on siten eräänlaisesta hallinnollisesta turvaamistoiimesta.

Rangaistuksen luonteisina ei ole pidettävä myöskään välillisen tai välittömän hallintopakon keinoja. Välillisen hallintopakon keinoista säädetään uhkasakkolaisissa (1113/1990). Uhkasakkomenettelyä, johon kuuluvat uhkasakon asettaminen ja velvoitteen jäätyä noudattamatta uhkasakon tuomitseminen maksettavaksi, ei ole tarkoitettu rangaistuksen luonteisiksi seuraamuksiksi, vaan menettelyn tavoitteena on varmistaa päävelvoitteen noudattaminen ja siten lainmukaisen oikeustilan aikaansaaminen (KHO:2016:96).

Välittömän hallintopakon muotoihin kuuluvat esimerkiksi erilaiset viranomaisvalvonnan toteuttamiseksi määrättävät toimintakiellot ja hallinnolliset turvaamisluonteiset toimenpiteet, joilla on usein perusoikeuksien suojaamiseen liittyvä tarkoitus. Tällaisina voidaan mainita mielenterveyslain (1116/1990) mukainen tahdosta riippumattomaan hoitoon määrääminen, lastensuojelulain (417/2007) mukainen lapsen kiireellinen sijoitus ja ul-



komaalaislain (301/2004) mukainen säilöönotto. Turvaamistoimenpiteistä voidaan erottaa voimankäyttövaltuudet, jotka esimerkiksi poliisimiehellä on poliisilain (872/2011) mukaan virkatehtävissään.

Myöskään myönnetyn edun tai tuen takaisinperintää tai sille perittävää vuotuista korkoa ei ole pidetty rangaistusluonteisena hallinnollisena seuraamuksena, vaan lähinnä perusteettomasti saadun edun palautuksena. Takaisinperinnässä on lähtökohtaisesti kyse siitä, että maksetut tuet tarkistetaan jälkikäteen vastaamaan sitä, millä tavalla tuen saaja on toiminnassaan täyttänyt myönnettyjen tukien maksamiselle asetetut ehdot. (ks. esim. KHO:2015:67). Rangaistusluonteisina ei ole pidettävä myöskään takaisinperinnän lakisääteisiä lisäseuraamuksia, kuten käyttämättä jääneiden tukikuukausien palauttamatta jättämistä ja takaisinperittävän määrän kertaluonteista korotusta (PeVL 36/2000 vp).

Takaisinperintään rinnastuvat läheisesti erilaisten julkisista varoista myönnettyjen avustusten saamiselle säädettyt karenssiluonteiset menettelyt, joiden perusteella saajalta voidaan määräaikaisesti evätä oikeus avustukseen. Menettelyllä pyritään varmistamaan siitä, että avustuksen saaja tai tämän toiminta täyttää avustuksen saamiselle säädetty vaatimukset. Tällaisesta on kysymys esimerkiksi työttömyysturvalain (1290/2002) mukaisessa työttömyyspäivärahan saamisen edellytykseksi säädettyssä työpaikan vastaanottamisvelvoitteessa. Jos työtön kieltäytyy hänelle tarjotusta avoimesta työpaikasta, hänelle asetetaan 90 päivän karenssi, jonka ajalta ei makseta päivärahaa.

Myöskään esimerkiksi Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan alaan kuuluvien säännösten rikkomiseen perustuvaa taloudellisen toimijan sulkemista väliaikaisesti tukijärjestelmän ulkopuolelle ei ole pidetty rikosoikeudellisena seuraamuksena vaan hallinnollisena toimenpiteenä, jonka tarkoituksena on varmistaa unionin julkisten varojen moitteeton käyttö ja varainhoito (esim. *C-489/10 Bonda*, tuomio 5.6.2012, 30 ja 31 kohta ja *C-210/00 Käserei Champignon Hofmeister*, tuomio 11.7.2002, 41 kohta).

Lainsäädäntöön sisältyy lisäksi säännöksiä eräistä hallinnollisista seuraamuksista, joilla saattaa olla myös rangaistusluonteisille hallinnollisille seuraamuksille ominaisia piirteitä, mutta joita on vaikea ehdottomasti sisällyttää hallinnollisten sanktioiden kategoriaan. Tällaisena voidaan mainita esimerkiksi Finanssivalvonnasta annetun lain mukainen julkinen varoitus, joka määrätään muista kuin laissa säädetyn rikemaksun ja seuraamusmaksun kohteena olevista rikkomuksista. Julkinen varoitus annetaan myös, jos valvottava menettelee toimilupansa ehtojen tai toimintaansa koskevien sääntöjen vastaisesti. Julkisella varoituksella on mahdollista katsoa olevan siitä aiheutuvasta mainehaitasta huolimatta lähinnä varoitava ja vakavampia lainsäädännön rikkomuksia ennaltaehkäisevä luonne.

**Säätelyperiaatteet: Hallinnollisen sanktion nimike**

- *Hallinnollisen sanktion nimikkeen tulisi vastata mahdollisimman hyvin sen kohteena olevaa tekoa.*
- *Hallinnollisista sanktioista ei tule käyttää lainsäädännössä terminologisia ilmaisuja, jotka voivat viitata rikosoikeudelliseen rangaistukseen tai pakkokeinonlain mukaisten pakkokeinojen käyttöön.*

### 3.3 Hallinnollisen sanktion käyttöala sekä suhde hallinnollisiin ja rikosoikeudellisiin seuraamuksiin

Hallinnollisen sanktion käyttöönoton edellytyksiä arvioitaessa on otettava huomioon sanktioinnin kohteena olevan teon tai laiminlyönnin luonne sekä sanktion suhde muihin hallinnollisiin ja rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Lainsäädännössä ei tule säännellä voimakkaammista ohjauksen ja valvonnan keinoista kuin rikkomuksen vakavuus ja muut asiaan vaikuttavat seikat kussakin tapauksessa välttämättä edellyttävät. Hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa harkittaessa on siten aina arvioitava, ovatko valvontatoiminnalla tavoitellut päämäärät saavutettavissa lievemmin keinoin tai muilla hallinnollisilla seuraamuksilla. Säätelylle tulee olla valvonnan tehokkuuteen ja toimivuuteen liittyvä perusteltu tarve, joka nimenomaisesti puoltaa asianomaisen sanktion käyttöönottoa valvontajärjestelmän taustalla olevan yhteiskunnallisen tavoitteen saavuttamiseksi.

Hallinnollisen sanktion käyttämistä puoltaa etenkin se, että hallinnollisen ohjauksen keinoja tai rikkomuksen johdosta määrättäviä muita hallinnollisia seuraamuksia ei voida pitää riittävinä tai tarkoituksenmukaisina, mutta rikkomusten laatu ei ehdottomasti edellytä rikosoikeudellisen järjestelmän käyttöä.

Säätelyn tulee lisäksi toteuttaa riittävästi rangaistusjärjestelmältä vaadittavaa yleis- ja erityisestäävyyttä. Hallinnollisten seuraamusten teho perustuu muun muassa hallinnollisessa valvonnassa toteutuvan sanktoriskin suuruuteen ja riittävän tuntuvien seuraamusten mahdollisimman nopeaan määräämiseen. Tarve hallinnollisen sanktion käyttöönotolle voi johtua myös EU-oikeudesta.

Lähtökohdaksi on asetettavissa, että hallinnollisen sanktion tulee olla viimesijainen suhteessa muihin samasta rikkomuksesta määrättäviin hallinnollisiin seuraamuksiin. Seuraamusjärjestelmän toimivuus ja oikeasuhtaisuus saattavat kuitenkin tapauskohtaisesti puoltaa hallinnollisen sanktion käyttöönottoa esimerkiksi elinkeinoluvan peruuttamista edeltävänä seuraamuksena. Tällaisena voidaan mainita esimerkiksi uuden alkoholilain (1102/2017) mukainen seuraamusmaksu. Alkoholilaissa tarkoitettu lupa voidaan lähtökohtaisesti peruuttaa vain, jos luvanhaltija seuraamusmaksusta huolimatta jatkaa velvollisuuksiensa rikkomista tai laiminlyöntiä.

Hallinnollisten sanktioiden voidaan katsoa soveltuvan etenkin tilanteisiin, joissa on kyse moitittavuudeltaan verraten vähäisistä tai muista sellaisista alakohtaisen lainsäädännön rikkomuksista ja laiminlyönneistä, joissa laissa säädettyjen velvoitteiden rikkomisen on yksinkertaisesti toteennäytettävissä. Tällaisissa tilanteissa menettelyyn ei tyyppillisesti liity muita asianosaisia, ja seuraamuksen määrääminen ei edellytä erityisiä tutkinnallisia toimivaltuuksia. Hallinnollisen sanktion käyttöönotolle on kyettävä esittämään teon haitallisuuden tai moitittavuuteen liittyvä peruste. Sanktiouhkaa ei ole perusteltua liittää luonteeltaan hyvin vähäisiin lainsäädännön rikkomuksiin tai laiminlyönneihin. Tällaisissa tapauksissa huomautusta tai muita hallinnollisia ohjauskeinoja voidaan pitää valvonnan toteuttamisen kannalta yleensä riittävinä.

Hallinnollisen sanktion käyttöönottoa saattaa olla perusteltua harkita myös silloin, kun sanktioinnin kohteena ovat tyyppisesti oikeushenkilön tekemät rikkomukset. Oikeushenkilöihin kohdistetut hallinnolliset sanktiot liittyvät usein elinkeinotoiminnassa noudatettavien säännösten valvontaan. Sanktiosääntelyn tarkoituksena on varmistaa, että niiden määräämisen perustana olevia säännöksiä noudatetaan ja toiminnan harjoittamiselle asetetut velvoitteet täytetään. Sanktiosääntelyssä voidaan oikeushenkilötasolla eri tavoin huomioida lainvastaisen toiminnan moitittavuus ja toiminnasta saatu taloudellinen hyöty tai siitä aiheutunut vahinko.

Jos laiminlyönnin tai rikkomuksen kohteena on merkittävä oikeushyvä, rikkomus on erityisen moitittava ja teon selvittäminen edellyttää rikostutkintaan rinnastuvia tutkintavaltuuksia, on rangaistussäännösten puuttuessa pikemminkin harkittava hallinnollisten sanktioiden riittävyttä suhteessa rikosoikeudellisiin rangaistuksiin. Rikosoikeudellisen rangaistuksen käyttöön tulee ultima ratio -periaatteen mukaisesti turvautua vasta viimesijaisena keinona.

Euroopan unionin asetuksiin sisältyy erilaisia rangaistusluonteisia maksuseuraamuksia koskevia säännöksiä, jotka ovat kansallisissa viranomaisissa suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä. Asetuksiin ja direktiiveihin sisältyy varsin laajasti myös jäsenvaltioon kohdistuvia velvoitteita säättävä unionin oikeuden rikkomisesta seuraamuksia kansallisessa lainsäädännössä. Jäsenvaltioiden pannesaa täytäntöön tällaisia velvoitteita niillä on usein mahdollisuus valita rikosoikeudellisten, hallinnollisten tai yksityisoikeudellisten

seuraamusten välillä. EU-perustaisten hallinnollisten sanktioiden käyttöönoton taustalla korostuu EU-oikeuden tehokkaan täytäntöönpanon vaatimus. Tämä merkitsee usein unionin säädöksessä jäsenvaltioihin nimenomaisesti kohdistettua velvoitetta varmistua siitä, että unionin lainsäädännön alaan kuuluvien velvoitteiden rikkomisesta määrättävät seuraamukset ovat tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. Myös nämä velvoitteet voivat heijastua kansalliseen valintaan hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten välillä.

Kansallista seuraamuslajia valittaessa on noudatettava niin kutsuttua vastaavuusperiaatetta. Periaatteen mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että seuraamus unionin oikeuden rikkomisesta määritellään perusteiltaan ja menettelyiltään vastaavalla tavalla kuin kansallisen oikeuden samanlainen ja vakavuudeltaan rinnastettava rikkomisen.

Sanktiojärjestelmät ovat kehittyneet EU-oikeuden johdosta sen suuntaisiksi, että merkittävän taloudellisen seuraamuksen muodossa määrättävä hallinnollinen sanktio voi olla rikosoikeudellista rangaistusta huomattavasti tuntuvampi. Tällaisissa tilanteissa voi olla perusteltua luopua samaa rikkomusta koskevasta rikosoikeudellisesta sääntelystä. Hallinnollisista sanktioista säädettäessä on yleensäkin pyrittävä välttämään rikoslain kanssa päällekkäistä vastuusääntelyä.

#### **Sääntelyperiaatteet: Hallinnollisten sanktioiden tyypillinen käyttöala**

- *Hallinnollisille sanktioille tulee olla valvonnan tehokkuuteen ja toimivuuteen liittyvä perusteltu tarve; lainsäädännössä ei tule säännellä voimakkaamista keinoista kuin rikkomuksen vakavuus ja muut asiaan vaikuttavat seikat välttämättä edellyttävät. Sääntelyn tulee toteuttaa riittävästi seuraamusjärjestelmältä vaadittavaa yleis- ja erityisestävyyttä.*
- *Hallinnolliset sanktiot soveltuvat etenkin tilanteisiin, joissa on kyse yksinkertaisesti toteennäytettävistä alakohtaisen lainsäädännön rikkomuksista.*
- *Rikosoikeudellisen rangaistuksen käyttöä puoltaa mm. se, että rikkomuksen kohteena on merkittävä oikeushyvä, rikkomus on erityisen moitittava ja teon selvittäminen edellyttää rikostutkintaan rinnastuvia tutkintavaltuuksia.*
- *Euroopan unionin oikeus asettaa erityisiä vaatimuksia EU-lainsäädännön rikkomisesta määrättävien seuraamusten laadulle ja niiden käyttöalalle. Hallinnollisen sanktion määrääminen voi perustua myös suoraan EU-asetukseen.*
- *Hallinnollisista sanktioista säädettäessä on vältettävä rikoslain kanssa päällekkäistä vastuusääntelyä.*

## 3.4 Hallinnollisten sanktioiden sääntelyn keskeiset lähtökohdat

### 3.4.1 Perusoikeudet ja niiden rajoitusedellytykset

Hallinnollisten sanktioiden käyttämisellä voidaan pyrkiä turvaamaan perusoikeuksien toteutumista, ja hallinnollisia sanktioita voidaan käyttää keinoina suojata perusoikeuksia. Toisaalta hallinnolliset sanktiot rajoittavat perusoikeuksia. Esimerkiksi tietosuojan loukkaamisesta määrättävä hallinnollinen sakko vahvistaa osaltaan yksityisyyden suojaa, mutta samalla sen määrääminen vaikuttaa maksuvelvollisen omaisuuteen. Hallinnollisella sanktiolla saattaa olla myös elinkeinovapautteen tai ammatinharjoittamisoikeuteen kohdistuvia vaikutuksia, jotka sekä suojaavat näitä perusvapauksia että samalla rajoittavat niiden käyttöä. Hallinnollisen sanktion käyttöönottoon tähtäävän hallituksen esityksen säätämisyjärjestysjaksossa on tehtävä asianmukaisesti selkoa sääntelyn suhteesta perusoikeuksiin.

Perusoikeudet ja niiden rajoittamisen yleiset edellytykset on otettava huomioon myös hallinnollisia sanktioita koskevassa sääntelyssä. Tällaisia ovat muun muassa vaatimukset sääntelyn hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta. Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyksivaatimuksen mukaisesti hallinnollisille sanktioille on esitettävä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (PeVL 23/1997 vp, s. 2/II). Fiskaaliset tavoitteet eivät ole hyväksyttäviä perusteita seuraamus-sääntelylle (PeVL 61/2014 vp).

Suhteellisuusvaatimus puolestaan edellyttää sen arvioimista, onko sanktiointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. Tältä osin tulee arvioida, onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla kuin teon säätämällä rangaistavaksi (ks. PeVL 23/1997 vp). Sääntelyn hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden lisäksi sanktioista säädettäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota sääntelyn tarkkarajaisuuteen sekä sanktioiden kohteena olevien oikeusturvaan (PeVL 49/2017 vp).

**Sääntelyperiaatteet: Perusoikeuksien turvaaminen**

- *Hallinnollisia sanktioita voidaan käyttää myös perusoikeuksien turvaamiseksi. Toisaalta hallinnolliset sanktiot rajoittavat perusoikeuksia.*
- *Perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset on otettava huomioon hallinnollisia sanktioita koskevassa sääntelyssä.*
  - *Hallinnolliselle sanktiolle tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä tarve.*
  - *Hallinnollisen sanktion tulee olla välttämätön ja riittävä sen kohteena olevan oikeushyvän turvaamiseksi.*
  - *Hallinnollisista sanktioista säädetäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota sääntelyn tarkkarajaisuuteen ja toimenpiteen kohteena olevan oikeusturvaan.*

### 3.4.2 Laillisuusperiaate

Hallinnollisen sanktion yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten sanktioiden sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (ks. esim. PeVL 9/2012 vp, PeVL 74/2002 vp, PeVL 57/2010 vp). Hallinnollisia sanktioita koskevista säännöksistä tulee käydä yksiselitteisesti ilmi, minkä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena sanktio. Lisäksi sanktioitavat teot ja laiminlyönnit on laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi. Erityisen tärkeää on, että säännökset antavat sääntelyn kohteena oleville riittävän ennustettavuuden sanktioiden määräämisestä.

Esimerkiksi seuraamusmaksua koskevassa laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (PeVL 9/2012 vp, PeVL 57/2010 vp, PeVL 55/2005 vp, PeVL 32/2005 vp). Laista tulee käydä yksiselitteisesti ilmi myös seuraamusmaksun määrä tai sen enimmäismäärä ja se, mitkä seikat vaikuttavat maksun määräämiseen. Enimmäismäärän määrittely voidaan sitoa esimerkiksi maksuvelvollisen liikevaihtoon. Seuraamusmaksun määräämiseen vaikuttavilla seikoilla tulee olla välitön yhteys sanktioituun tekoon. Seuraamusmaksun määrääminen voi perustua myös suoraan EU-asetukseen. Siltä osin kuin EU-oikeuteen perustuvien seuraamusjärjestelmien täytäntöönpano saattaa edellyttää kansallista sääntelyä on

varmistuttava, että siihen kohdistuvat EU-oikeudelliset velvoitteet tulevat asianmukaisesti huomioon otetuiksi asianomaisessa kansallisessa lainsäädännössä.

Laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä johtuen aineellisen lainsäädännön kaikenlaisen rikkomisen tai laiminlyönnin sanktiointia merkitseviin ns. blankosäännöksiin on myös hallinnollisia sanktioista säädettyessä syytä suhtautua torjuvasti (ks. esim. PeVL 10/2016 vp, PeVL 31/2002 vp, PeVL 15/1996 vp ja PeVL 20/1997 vp). Sanktion määräämistä ei siten voida sitoa esimerkiksi yleisluontoiseen ilmaisuun ”tässä laissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä tai määräyksissä tarkoitetun velvollisuuden” rikkomisesta. Tavoitteena tulee olla, että sanktioiden määräämisen edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset käsittevästä normistosta käy ilmi niiden rikkomisen rangaistavuus ja sanktioinnin sisältävässä säännöksessä on asiallinen luonnehdinta sanktioitavaksi tarkoitetusta teosta (PeVL 10/2016 vp, vrt. PeVM 25/1994 vp).

#### **Sääntelyperiaatteet: Lailla säätämisen vaatimus**

- *Hallinnollisen sanktion yleisistä perusteista on säädettävä lailla. Sanktion määrääminen voi perustua myös suoraan EU-asetukseen.*
- *Laista tulee käydä yksiselitteisesti ilmi, minkä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena sanktio. Lisäksi sanktioitavat teot ja laiminlyönnit on laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi.*
- *Laista tulee käydä ilmi myös se, mitkä seikat vaikuttavat hallinnollisen sanktion määräämiseen. Näillä seikoilla tulee olla välitön yhteys sanktioituun tekoon.*

## **3.5 Hallinnollisten sanktioiden erityiset oikeusturvavaatimukset**

Hallinnollisia sanktioita koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa on otettava huomioon sääntelyn suhde perus- ja ihmisoikeuksiin. Arvioinnin lähtökohdaksi on asetettavissa, että hallinnolliseen sanktiojärjestelmään kohdistetut erityiset oikeusturvatarpeet tulevat kulloinkin kysymyksessä olevan sanktion laatu huomioiden sääntelyssä asianmukaisesti huomioon otetuiksi ja että sääntely täyttää muutoinkin perus- ja ihmisoikeusvelvoitteista johtuvat vaatimukset. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön perusteella hallinnollisista sanktioista säänneltäessä tulee kiinnittää erityistä huomiota eräisiin rikosoikeudenkäynnissä sovellettaviin periaatteisiin, kuten syyttömyysolettamaan, kaksoisrangaistavuuden kieltoon ja itsekriminointisuojaan.

### 3.5.1 Syyttömyysolettama

Syyttömyysolettama kuuluu perustuslain 21 §:ssä säädettyihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin. Sen keskeisenä sisältönä on, että todistustaakka rikosasioissa kuuluu aina syyttäjälle eikä epäillyn tarvitse todistaa syyttömyytään välttyäkseen rangaistukselta. Syyttömyysolettamasta määrätään myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleessa sekä YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen 14 artiklan 2 kappaleessa. Syyttömyysolettama tulee lähtökohtaisesti noudatettavaksi myös rikosoikeudelliseen rangaistukseen rinnastuvan hallinnollisen sanktion määräämisessä. Keskeinen oikeusvaltiollinen vaatimus siten on, että hallinnollinen sanktio tulee kohdistaa nimenomaan rikkomuksen tekijään ja viranomaisen on esitettävä riittävä näyttö seuraamuksen määräämiseksi.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut pitävänsä niin sanottuun ankaraan objektiiviseen vastuuseen ja puhtaasti käännetyn todistustaakan varaan perustuvaa hallinnollisen sanktion määräämistä perustuslain 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman vastaisena (PeVL 2/2017 vp, PeVL 57/2010 vp, PeVL 4/2004 vp, ks. myös PeVL 15/2016 vp). Ankara objektiivinen vastuu ei edellytä näyttöä siitä, kenen menettelystä rikkominen on johtunut tai toimiko tämä tahallisesti vai tuottamuksellisesti, vaan seuraamuksen määräämisen kannalta riittävää on objektiivinen näyttö erityyppisten ulkoisten tapahtumien toteamisesta. Ankaraan objektiiviseen vastuuseen liitetty käännetty todistustaakka merkitsee lähtökohtaisesti sitä, että menettelyn kohteena oleva voi vapautua seuraamuksesta ainoastaan osoittamalla, ettei ole ollut tapahtumahetkellä vastuussa rikkomuksesta tai laiminlyönnistä aiheutuneista vahingoista.

Jotta hallinnollisia sanktioita koskeva sääntely olisi perustuslain 21 §:ssä turvatus syyttömyysolettaman kannalta hyväksyttävää, se tulee lähtökohtaisesti muotoilla muuten kuin ankaraan objektiiviseen vastuuseen perustuvaksi. Tämä edellyttää etenkin enimmäismäärältään tuntuvien seuraamusmaksujen tai sanktion kohteena olevan oikeusasemaan muutoin merkittävästi vaikuttavien sanktioiden kohdalla varmistumista säännösperusteisesti siitä, että määräämismenettelyyn ryhtymistä tai seuraamuksen suuruutta arvioitaessa otetaan objektiivisten tunnusmerkkien ohella huomioon tekijän tuottamus ja tahallisuus sekä vastuusta vapauttavat perusteet. EU-oikeudesta saattaa johtua vaikutuksia syyksiluettavuuden huomioon ottamiselle EU-perustaista seuraamusjärjestelmää täytäntöönpanevassa kansallisessa lainsäädännössä.

Toisaalta on selvää, ettei subjektiivisen syyllisyyden arviointi sovellu ongelmitta hallintoviranomaisen arvioitavaksi ja etenkin sellaiseen hallintomenettelyyn, jossa suuri määrä asioita käsitellään ja ratkaistaan hallintoviranomaisessa kirjallisten selvitysten perusteella nopeassa aikataulussa. Perustuslakivaliokunta on katsonut hallinnollisen seuraamusjärjestelmän toimivuuden kannalta olevan olennaista, että menettely on oikeusturvavaatimuksen asettamissa rajoissa mahdollisimman yksinkertaista (PeVL



57/2010 vp). Valiokunta onkin tietyin reunaehdoin pitänyt mahdollisena säätää myös sellaisista hallinnollisista sanktioista, joiden määräämisessä ei nimenomaisesti edellytetä tekijän tuottamusta tai tahallisuutta (PeVL 57/2010 vp, PeVL 32/2005 vp). Valiokunta on tällöin edellyttänyt, että maksuvelvolliselle taataan säännöspäristeisesti mahdollisuus vapautua vastuusta rikkomuksesta aiheutuneen vahingon vähäisyyden perusteella tai saattaessaan todennäköiseksi, ettei seuraamuksen määräämiselle ole ollut perusteita.

Perustuslakivaliokunnan uudemmassa käytännössä on pidetty mahdollisena sitoa veronkorotuksen määrääminen laissa tuottamuksesta riippumattomaan vastuuseen edellyttäen, että kynnys seuraamuksen määräämättä jättämiselle ei muodostu sääntelyn perusteella liian korkeaksi ja viranomaisen harkinta on tältäkin osin sidottua. Valiokunta antoi merkitystä erityisesti menettelyn massaluonteisuudelle ja automaatioon perustuvalle seuraamuksen laskentatavalle sekä sille, että laiminlyönnin vakavuus otettaisiin vastaisuudessaakin huomioon sanktion suuruutta määrättäessä. (PeVL 39/2017 vp).

Myös ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on korostettu, ettei syyttömyysolettama ole absoluuttinen oikeus, vaan oikeusjärjestys voi operoida myös erilaisilla oletuksilla. Olennaista kuitenkin on, että tällaiset oletamat mahtuvat suhteellisuuden rajoihin ottaen punninnassa huomioon asian merkittävyyden ja puolustuksen oikeudet (esim. *Salabiaku v. Ranska*, 7.10.1988, 28 kohta).

Hallinnollisen sanktion perustaminen objektiiviseen vastuuseen on siten perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta hyväksyttävissä, jos sanktiojärjestelmällä suojeltava oikeus hyvä on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän ja riittävän painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Edellytyksenä lisäksi on, että seuraamuksen määräämismenettelyssä otetaan asianmukaisesti huomioon yksilön puolustautumisoikeuksien toteutuminen ja huolehditaan riittävästä oikeusturvatakeista. Selvää on, että yksinomaan viranomaistoiminnan tehostamiseen liittyvät syyt eivät riitä perustelemaan poikkeamista sanktioiden määräämiseen sovellettavista keskeisistä rikosprosessuaalisista periaatteista. Perustuslakivaliokunta nojautui näihin lähtökohtiin lausunnossaan PeVL 9/2018 vp, jossa se piti tieliikennelakiehdotukseen sisältyneen liikennevirhemaksun säätämistä valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä, kunhan automaattisessa liikenteenvalvonnassa vastaisuudessaakin turvataan jälkikäteen mahdollisuudet selvittää liikenne rikkomuksen oikea tekijä viranomaisen hallussa olevasta kameratallenteesta. Valiokunta antoi arvioinnissaan merkitystä sille, että tehokas liikenne rikkomusten seuraamusjärjestelmä on omiaan vaikuttamaan liikenneturvallisuuteen.

**Sääntelyperiaatteet: Syyttömyysolettama**

- *Hallinnollisen sanktion määrääminen voidaan perustaa sekä objektiiviseen vastuuseen että syyksiluettavuuteen pohjautuvaan arviointiin. Sääntelytapaa on harkittava sanktioinnin kohteena olevan toiminnan luonteen ja suojeltavan oikeushyvän perusteella.*
- *Yksityisen oikeusasemaan merkittävästi vaikuttavien hallinnollisten sanktioiden määrääminen tulee laissa muotoilla muuten kuin ankaraan objektiiviseen vastuuseen perustuvaksi.*
- *Seuraamusjärjestelmän toimivuus saattaa puoltaa etenkin massaluontoisessa ja summaarisessa hallintomenettelyssä määrättävien sanktioiden perustamista tekijän tuottamuksesta tai tahallisuudesta riippumattomaan vastuuseen. Sanktion määräämättä jättämisen tulee tällöin olla oikeusharkintaista. Sääntelyssä on lisäksi tärkeää huolehtia puolustautumisoikeuksien ja oikeusturvan toteutumisesta.*
- *EU-oikeudesta saattaa johtua rajoituksia syyksiluettavuuden huomioon ottamiselle EU-perustaista seuraamusjärjestelmää täytäntöönpaneovassa kansallisessa lainsäädännössä.*

### 3.5.2 Kaksoisrangaistavuuden kieltö

Jos hallinnollisia sanktioita koskevissa säännöksissä tarkoitettu teko tai laiminlyönti saattaa täyttää rikoslaissa tai muussa laissa säädetyn rikoksen tunnusmerkistön, sääntely muodostuu merkitykselliseksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa määritellyn kaksoisrangaistavuuden kiellon (ne bis in idem -kieltö, ks. myös PeVL 17/2013 vp) kannalta. Kaksoisrangaistavuuden kieltö kattaa myös samaa tekoa koskevat rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset.

Kaksoisrangaistavuuden kiellon toteutumiseksi on rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevassa lainsäädännössä huolehdittava siitä, ettei samasta teosta voida määrätä useampia rangaistusluonteisia seuraamuksia. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi ottamalla lakiin säännökset rikosoikeudellisen ja hallinnollisen seuraamuksen välisestä suhteesta. Tässä tarkoituksessa voidaan säätää, ettei seuraamusmaksua voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai jota vastaan samasta teosta nostettu syyte on tuomioistuimessa lainvoimaisesti ratkaistu.

Esim. *L yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta* (1188/2014) 57 § 2 mom.:

”Rikkomusmaksua tai seuraamusmaksua ei voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa. Rikkomusmaksua tai seuraamusmaksua ei voida määrätä myöskään sille, jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio tai määrätty rangaistus taikka jolle on jo samasta teosta määrätty 50 tai 52 §:n mukainen seuraamus.”

Sääntelyn tulee estää seuraamusmaksun määrääminen myös tilanteessa, jossa samalle henkilölle on lainvoimaisella päätöksellä määrätty samasta teosta muussa laissa tarkoitettu rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus. Kaksoisrangaistavuuden kiellon noudattamisen kannalta on pidetty perusteltuna, että lainvoimaisen ja lopulliseksi jääneen seuraamusmaksun, tai päätöksen sen määräämättä jättämisestä, tulee estää samaa tekoa koskevan rikossyytteen tuomioistuinkäsittelyn käynnistyminen tai keskeyttä se, vaikkei asiasta nimenomaisesti säädettäisikään. Vastaavasti lainvoimaisen seuraamusmaksun tulee estää samaa tekoa koskevan asian saattaminen esitutkintaan ja syyteharkintaan.

Kaksoisrangaistavuuden kiellon toteutumiseksi hallinnollisista sanktioista säädettäessä on perusteltua välttää rikoslain kanssa päällekkäistä vastuusääntelyä. Muun ohella tietosuojalakia valmisteltaessa on poistettu mahdollisuus tietosuoja-asetuksessa tarkoitettun seuraamusmaksun kanssa päällekkäiseen rikoslain nojalla tuomittavaan rangaistukseen. Kaksoisrangaistavuuden kiellon ei ole kuitenkaan katsottu merkitsevän ehdotonta kieltoa säätää hallinnollisten sanktioiden ja rikosoikeudellisten seuraamusten aineellisesti päällekkäisistä tunnusmerkeistä (LaVL 5/2018 vp). Lakivaliokunnan mukaan tilanteissa, joissa tietosuoja-asetuksessa säädetyt hallinnolliset seuraamukset koskevat tietyn tyyppistä tekokokonaisuutta vain osittain, on perusteltua säätää rikosoikeudellisista rangaistussäännöksistä, jotka kattavat teon kokonaisuudessaan, vaikka tämä johtaa siihen, että seuraamukset ovat tällöin osin päällekkäisiä. Tässä tarkoituksessa esimerkiksi yksityisyyden suojaamisesta työelämässä annetussa laissa on ehdotettu säilytettäväksi rangaistavuuden piirissä myös teot, joiden rangaistavuuden ei voida katsoa olevan tietosuoja-asetuksen kanssa täysin päällekkäistä (HE 97/2018 vp). Viime kädessä kaksoisrangaistavuuden kieltä on otettava huomioon lakia sovellettaessa.

Lisäksi on otettava huomioon se, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on vielä kehittymässä. Ihmisoikeustuomioistuin on esimerkiksi vuonna 2016 asiassa *A ja B vastaan Norja* antamassaan suuren jaoston ratkaisussa väljentänyt kaksoisrangaistavuuden kieltoa siten, että hallinnollinen sanktio ja rikosoikeudellinen rangaistus voidaan tietyin edellytyksin määrätä samassa asiayhteydessä. Kaksoismenettelyjen on oltava aineellisesti ja ajallisesti riittävän läheisessä yhteydessä toisiinsa niin, että ne muodostavat eheän kokonaisuuden. Edellä selostettu ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu ei sinänsä estä säätämästä kaksoisrangaistavuuden kiellosta vakiintunutta kansallista lainsäädäntökäytäntöä vastaavasti.

On kuitenkin syytä todeta, että unionin tuomioistuin on katsonut voivansa etsiä oikeutusta kaksoisrangaistavuuden kiellon rajoittamiseen perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan nojalla. Mainittu perusoikeuskirjan määräys mahdollistaa perusoikeuksien rajoittamisen, jos se on välttämätöntä ja vastaa tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on tällöin varmistaa, ettei seuraamusten päällekkäisyydestä kyseiselle henkilölle konkreettisesti aiheutuva taakka ole liiallinen kyseisen rikkomisen vakavuuteen nähden. (Ks. suuren jaoston ratkaisut C-524/15 ja yhdistetyt asiat C-596/16 ja C-597/16).

Seuraamusmaksun sääntelyssä ei ole perustuslakivaliokunnan mukaan tarpeen pyrkiä täydelliseen aukottomuuteen *ne bis in idem* -säännön noudattamiseksi (PeVL 9/2018 vp). Tällainen pyrkimys saattaisi johtaa tarpeettoman yksityiskohtaisiin säännöksiin.

Kaksoisrangaistavuuden kieltö ei estä määräämästä samassa asiassa rikosoikeudellista seuraamusta tai hallinnollista sanktiota luonnolliselle henkilölle ja hallinnollista sanktiota oikeushenkilölle. Kaksoisrangaistavuuden kieltö ei myöskään estä määräämästä hallinnollista sanktiota muiden, rangaistusluonteisuutta vailla olevien hallinnollisten seuraamusten ohella. Kaksoisrangaistavuuden kieltö ei siten estä esimerkiksi elinkeinoluvan peruuttamista sillä perusteella, että luvanhaltija on toiminut elinkeinoä koskevan sääntelyn vastaisesti ja siitä on määrätty seuraamusmaksu.

#### **Sääntelyperiaatteet: Kaksoisrangaistavuuden kieltö**

- *Hallinnollisia sanktioita koskevassa lainsäädännössä on huolehdittava siitä, ettei samasta teosta voida määrätä useampia rangaistusluonteisia seuraamuksia. Sääntelyssä ei kuitenkaan ole tarpeen pyrkiä täydelliseen aukottomuuteen kaksoisrangaistavuuden kiellon noudattamiseksi.*
- *Kaksoisrangaistavuuden kieltö ei estä määräämästä hallinnollista sanktiota muiden hallinnollisten seuraamusten ohella (esim. luvan peruuttaminen, turvaamistoimet ja uhkasakko).*
- *Kaksoisrangaistavuuden kiellon sisältö määräytyy myös kehittyvän eurooppaoikeudellisen oikeuskäytännön mukaan.*

### **3.5.3 Itsekriminointisuoja**

Itsekriminointisuojaan 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). Osana perusoikeusjärjestelmää itsekriminointisuoja ulottuu välillisesti myös oikeushenkilöihin, mutta itsekriminointisuojan laajuus ja sisältö voivat poiketa siitä, mitä se on yksityishenkilöiden kohdalla.

Periaate ilmaistaan myös kansalaisoikeuksia 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 turvatus oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ydinalueelle (esimerkiksi *Saunders v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 17.12.1996).

Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että itsekriminointisuoja ei Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan estä säätämästä hallinnollista ilmoitusvelvollisuutta koskevia säännöksiä tai muutoinkaan 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).

Itsekriminointisuoja saattaa eräissä tapauksissa muodostua kuitenkin merkitykselliseksi arvioitaessa ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Ilmoitusvelvollisella on katsottu olevan oikeus vaihtoiloon, kun hallinnollisen ilmoitusvelvollisuuden kanssa samanaikaisesti on vireillä samoja seikkoja koskeva rikostutkinta tai kun ilmoitusvelvollinen ei ollut voinut sulkea pois sitä mahdollisuutta, että annettavat tiedot voisivat johtaa rikosprosessiin tai tulla käytettäväksi rikosprosessissa ja ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä rangaistukseen tuomitsemisen on katsottu loukkaavan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (esim. *Funke v. Ranska* 25.2.1993 kohta 44, *J.B. v. Sveitsi* 3.5.2001 kohdat 47 ja 66 ja *Shannon v. Yhdistynyt kuningaskunta* 4.10.2005 kohta 38).

Arvioitaessa sitä, onko velvoite tietojen antamiseen puuttunut itsekriminointisuojaan, kiinnitetään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan huomiota muun muassa pakottamisen luonteeseen ja voimakkuuteen, oikeusturvatakeiden olemassaoloon ja saatujen tietojen käyttöön (esim. *Allan v. Yhdistynyt kuningaskunta* 5.11.2002, 48539/99, kohta 45 viitteineen, ks. myös KKO 2014:67 kohta 6). Toisaalta Euroopan unionin tuomioistuin on korostanut, että puolustautumisoikeudet eivät saa perusteettomasti estää esimerkiksi kilpailusääntöjen noudattamisen valvontaa (ks. esimerkiksi yhdistetyt asiat C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ja C-219/00 P *Aalborg Portland A/s ym. v. komissio*).

Itsekriminointisuoja voi muodostua merkitykselliseksi myös tilanteessa, jossa ilmoitusvelvollisuuden kohteena olevien tietojen antaminen saattaa johtaa hallinnollisen sanktion määräämiseen. Hallintovaliokunta kiinnitti tietosuojalakehdotuksesta antamassaan mietinnössä (HaVM 13/2018 vp) lakivaliokunnan lausuntoon viitaten huomiota tietosuoja-asetuksen 33 artiklaan, jonka mukaan rekisterinpitäjän on ilmoitettava tietoturvaloukkauksesta valvontaviranomaiselle. Tietosuoja-asetuksen rikkomisesta voidaan määrätä 83 artiklan mukainen hallinnollinen seuraamusmaksu. Myös ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä voidaan asetuksen mukaan määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu tai sen sijaan antaa esimerkiksi huomautus. Lakivaliokunnan mukaan ilmoitusvelvollisuuteen sovellettavia seuraamussäännöksiä on tällöin tulkittava itsekriminointisuojan kanssa yhteensopivasti ottaen huomioon muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö (LaVL 5/2018 vp). Viime kädessä asian arvioiminen jää tuomioistuimen ratkaistavaksi. Itsekriminointisuojan kannalta merkityksellisten tiedonsaantioikeuksien käsitteleminen on hallinnollisia sanktioita koskevan lainsäädännön yhteydessä tarpeen, vaikka sinänsä on selvää, että itsekriminointisuoja on otettava huomioon säännöksiä sovellettaessa.

Lakiin voidaan oikeusvarmuuden kannalta ottaa itsekriminointisuojan huomioon ottamista selventäviä säännöksiä.

Esim. *jätelaki* (646/2011) 129 § 1 mom.:

Valvontaviranomaisen tai ympäristöministeriön on tehostettava, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta, tämän lain nojalla antamaansa kieltoa tai määräystä uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella tai toiminta keskeytetään tai kielletään. Tämän pykälän nojalla saatua tietoa ei saa käyttää todisteena rikosta tai laiminlyöntimaksua koskevassa asiassa.

#### **Sääntelyperiaatteet: Itsekriminointisuoja**

- *Itsekriminointisuoja on osana perustuslain 21 §:ssä turvattuja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeita otettava huomioon hallinnollisia sanktioita koskevia säännöksiä sovellettaessa.*
- *Itsekriminointisuojan kannalta merkityksellisiä tiedonsaantioikeuksia on tarpeen käsitellä hallinnollisten sanktioiden säätämiseen tähtäävässä hallituksen esityksessä. Lakiin voidaan oikeusvarmuuden kannalta ottaa itsekriminointisuojan huomioon ottamista selventäviä säännöksiä.*

## 3.6 Hallinnollisen sanktion määrämisen perusteet

### 3.6.1 Määräämistoimivallan organisointi

Hallinnolliset sanktiot määrätään hallintoviranomaisen päätöksellä [hallintolain](#) mukaisessa menettelyssä. Toimivalta sanktioiden määräämiseksi on yleensä perusteltua osoittaa sellaiselle lainsäädännön noudattamisen valvontaa suorittavalle viranomaiselle, jolla on parhaat edellytykset ja asiantuntemus arvioida määrämisen perusteena olevia seikkoja. Päätösvaltaa sanktion määräämiseksi käyttää viranomaisen nimissä yleensä viraston päällikkö tai sen palveluksessa oleva muu virkamies, jonka virkatehtäviin asian käsittely kuuluu. Seuraamusmaksut on yleensä määrättävä maksettavaksi valtiolle. Tästä voidaan ottaa selvyuden vuoksi nimenomainen säännös lakiin.

Enimmäistasoltaan suurten ja ankaruudeltaan huomattavien hallinnollisten sanktioiden määrääminen on kuitenkin menettelyn asianmukaisuuden, riippumattomuuden ja puolueettomuuden varmistamiseksi tapauskohtaisesti pidetty perusteltuna osoittaa monijäseniselle toimielimelle. Esimerkiksi rahoitusmarkkinoiden valvonnassa hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen on osoitettu Finanssivalvonnan johtokunnalle. Perustuslakivaliokunta piti perustuslain 21 §:n vastaisena myös uuteen tietosuojalakiin ehdotettua päätöksentekomenettelyä, jossa tietosuojavaltuutettu olisi itsenäisesti voinut määrätä EU:n yleiseen tietuoja-asetukseen perustuvan erittäin korkean seuraamusmaksun (PeVL 14/2018 vp). Seuraamusmaksun edeltävä asian selvittäminen ja muu valmistelu sekä esittely voitiin valiokunnan mukaan sen sijaan osoittaa tietosuojavaltuutetun tehtäväksi. Päätöksentekomenettelyyn liittyvien oikeusturvajärjestelyiden merkitystä katsottiin korostavan osaltaan se, ettei tietuoja-asetuksessa tarkemmin määritellä, minkä suuruisena seuraamusmaksu kussakin tilanteessa tulee määrätä.

Seuraamustoimivallan osoittamista tuomioistuimelle ei voida pitää muutoksenhaun yksiateisuuden vuoksi yleensä perusteltuna. EU-oikeudesta saattaa johtua kuitenkin tapauskohtaisesti veloitteita seuraamustoimivallan järjestämiselle kansallisesta käytännöstä poikkeavalla tavalla.

Perustuslakivaliokunta on katsonut rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyvän merkittävää julkisen vallan käyttöä (ks. esim. PeVL 49/2017 vp, PeVL 14/2013 vp, PeVL 57/2010 vp, PeVL 55/2005 vp, PeVL 32/2005 vp). Toimivaltaa seuraamusmaksun määräämiseen ei perustuslain 124 § huomioon ottaen voida siksi säätää muulle kuin viranomaiselle.

**Sääntelyperiaatteet: Määräämistoimivallan organisointi**

- *Toimivalta hallinnollisen sanktion määräämiseksi on yleensä perusteltua osoittaa sellaiselle lainsäädännön noudattamisen valvontaa suorittavalle viranomaiselle, jolla on parhaat edellytykset ja asiantuntemus arvioida määräämisen perusteena olevia seikkoja.*
- *Jos kyse on enimmäistasoltaan suuresta ja ankaruudeltaan huomattavasta sanktiosta, määräämistoimivalta on aiheellista harkita osoitettavaksi kollegiaaliseen päätöksentekoon.*
- *Määräämistoimivallan osoittamista tuomioistuimelle ei voida pitää muutoksenhaun yksiasteisuuden vuoksi yleensä perusteltuna.*

### 3.6.2 Selvitysvastuu ja näyttövelvollisuus

Syyttömyysolettama huomioon ottaen hallinnollisten sanktioiden määräämisessä voidaan pitää lähtökohtana, että toimivaltaisella viranomaisella on vastuu rikkomuksen tai laiminlyönnin riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä sekä sen toteennäyttämisestä. Viranomaisen selvitysvastuusta säädetään hallintolain 31 §:ssä. Mainitun säännöksen mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset ja tiedot ja selvitykset. Oikeusturvanäkökohtien ohella seuraamusjärjestelmän toimivuuden, tehokkuuden ja seuraamusten täytäntöönpanon kannalta on tärkeää, että sanktion määräämistä koskevat kysymykset tulevat asianmukaisesti selvitettyiksi ja ratkaistuksi jo ensi asteen päätöksenteossa.

Käännetty todistustaakka saattaa tulla kyseeseen vain perustuslakivaliokunnan käytännössä määriteltyjen reunaehtojen vallitessa ja ottaen huomioon maksuvelvollisen puolustautumisoikeudet (PeVL 57/2010 vp). Syyttömyysolettaman ja maksuvelvollisen oikeusturvan toteutumiseksi on tällöin asianomaisessa erityislaissa nimenomaisesti säädetty, että maksuvelvollinen tulee vapauttaa vastuusta hänen saattaessaan todennäköiseksi, ettei ole syyllistynyt seuraamusmaksun määräämisen kohteena olevaan tekkoon.



**Sääntelyperiaatteet: Selvitysvastuu ja näyttövelvollisuus**

- *Viranomaisen vastaa hallinnollisen sanktion määräämisen perusteena olevan rikkomuksen tai laiminlyönnin selvittämisestä ja toteennäyttämisestä hallintolain mukaisesti.*
- *Käännetty todistustaakka saattaa tulla hallinnollisten sanktioiden määräämisessä vain poikkeuksellisesti kysymykseen.*

### 3.6.3 Hallinnollisen sanktion määrääminen luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle

Lainsäädännössä ei yleensä erotella rikkomuksia tai laiminlyöntejä sillä perusteella, onko tekijänä luonnollinen henkilö vai oikeushenkilö. Hallinnollisia sanktioita voidaan siten lähtökohtaisesti määrätä sekä luonnollisille henkilöille että oikeushenkilöille. Siinänsä selvää on, että osa lainsäädännöllisistä velvoitteista kohdistuu vain oikeushenkilöihin.

Hallinnollisen sanktioinnin kohteena ovat kuitenkin usein sellaiset elinkeinotoiminnan alat, joilla oikeushenkilön vastuu tulee tyypillisesti kysymykseen. Oikeushenkilöasema on tällöin perusteltua ottaa nimenomaisesti huomioon muun muassa seuraamusmaksun suuruuden määräytymistä koskevissa säännöksissä. Lainsäädäntöä valmisteltaessa on myös aiheellista arvioida, miten sanktiovastuun kohdentamisen osalta on tarkoitettu meneteltävän esimerkiksi erilaisissa liiketoiminnan siirtymistilanteissa. Esimerkiksi kilpailulain 12 §:n 2 momentin mukainen seuraamusmaksu voidaan määrätä myös sellaiselle elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle, jolle rikkomukseen osallistunut elinkeinotoiminta on siirtynyt yrityskaupan tai muun yritysjärjestelyn seurauksena. Asiallisesti vastaava sääntely sisältyy Finanssivalvonnasta annetun lain 41 c §:ään.

### 3.6.4 Oikeasuhtaisuuden vaatimus

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että hallinnollisia sanktioita koskevan sääntelyn tulee täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset (ks. esim. PeVL 28/2014 vp, PeVL 15/2014 vp). Seuraamuksen tulee siten olla oikeassa suhteessa teon laatuun tai sen haitallisuuteen nähden.

Seuraamusjärjestelmän tulee myös kokonaisuudessaan täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Tämä edellyttää, että jo lainsäädäntöä valmisteltaessa huolehditaan siitä,

että hallinnollisten sanktioiden potentiaalisena kohteena olevilla tahoilla on yleisen oikeuskäsityksen mukaan tosiasialliset edellytykset noudattaa sanktioinnin kohteena olevia lakisääteisiä velvoitteita ja suoriutua laissa tarkoitetuista seuraamuksista. Perustuslakivaliokunta on suhtautunut varauksellisesti esimerkiksi miljoonien eurojen suurusten seuraamusmaksujen määräämiseen luonnollisille henkilöille (PeVL 15/2016 vp). Seuraamusmaksun tulee toisaalta olla sen kohteena olevalle riittävän tuntuva, jotta sillä saavutetaan sanktiojärjestelmältä vaadittava yleis- ja erityisestäävyys. Oikeushenkilöille määrättävät seuraamusmaksut on usein säädetty käsittämään tietty prosentuaalinen osuus tekoa tai laiminlyöntiä edeltävän vuoden liikevaihdosta.

Enimmäismäärältään suurten tai seuraamuksen kohteena olevan oikeusasemaan muutoin merkittävästi vaikuttavien hallinnollisten sanktioiden kohdalla on yleensä asetettavissa lähtökohdaksi, että sääntely sisältää rikkomuksen vakavuuteen tai haitallisuuteen perustuvan porrastuksen ja arvioinnin siten, että teon laatu ja tahallisuusarviointi tulee asianmukaisesti huomioon otetuksi sanktion mittaamisessa. Sääntely on perusteltua porrastaa siten, että lievistä rikkomuksista voi seurata vähäisempi sanktio ja tuntuvimmat seuraamukset ovat käytettävissä vain törkeimpien tekemuotojen tai vakavimpien rikkomusten kohdalla.

Esimerkkinä enimmäismäärältään huomattavan suuren seuraamusmaksun (enint. 5 miljoonaa euroa tai liikevaihtoon perustuva osuus) mittaamisperusteista voidaan mainita *Finanssivalvonnasta annetun lain* (878/2008) 41 § 2 mom.:

Seuraamusmaksun määrä perustuu kokonaisarviointiin. Seuraamusmaksun määrää arvioitaessa on otettava huomioon menettelyn laatu, laajuus ja kestoaika sekä tekijän taloudellinen asema. Lisäksi arvioinnissa on otettava huomioon menettelyllä saavutettu hyöty ja sillä aiheutettu vahinko, jos ne ovat määritettävissä, tekijän yhteistyö Finanssivalvonnan kanssa asian selvittämiseksi ja toimenpiteet rikkomisen toistumisen estämiseksi, muut ja aiemmat finanssimarkkinoita koskeviin säännöksiin kohdistuneet rikkomukset ja laiminlyönnit sekä menettelyn mahdolliset vaikutukset rahoitusjärjestelmän vakaudelle. Jos kyse on viitearvoasetuksen rikkomisesta, seuraamusmaksun määrää arvioitaessa on otettava huomioon myös menettelyn vaikutus reaalityönteeseen.

Esimerkkinä pienehkön (300–1000 euroa) seuraamusmaksun määrään vaikuttavista seikoista voidaan mainita *alkoholilain* 71 §:n 2 mom.:

Seuraamusmaksu määrätään maksettavaksi valtiolle ja sen suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon menettelyn laatu, vahingollisuus ja toistuvuus. Seuraamusmaksu voidaan määrätä 1 momentissa säädettyä pienempänä, jos siihen on nämä seikat huomioon ottaen tai menettelyyn liittyvien lieventävien seikkojen vuoksi muuten perusteltua aihetta. Seuraamusmaksua ei määrätä, jos menettelyä on pidettävä vähäisenä tai jos maksun määrääminen on menettelyn laatu, toistuvuus, suunnitelmallisuus, omavalvontasuunnitelman noudattaminen ja muut olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta. Luvanhaltijalle voidaan tällöin antaa huomautus, jos siihen on aihetta.

Määräämismenettelyyn ryhtymisen edellytyksiä on lainsäädännössä mahdollista porrastaa myös siten, että vakavien tekojen kohdalla on korkeampi kynnys olla ryhtymättä toimenpiteisiin sanktion määräämiseksi.

Jos sanktioinnin kohteena ovat yksinomaan vähäisinä pidettävät lainsäädännön rikkomukset tai laiminlyönnit, seuraamukseksi on tällöin asianmukaisinta säätää verraten pieni kiinteämääräinen seuraamusmaksu (esim. liikennevirhemaksu, pysäköintivirhemaksu, joukkoliikenteen tarkastusmaksu). Tällaisen seuraamusmaksun määrääminen on jaksossa 4 selostetuin reunaehdoin mahdollista perustaa objektiiviseen harkintaan sekä tekijän tuottamuksesta ja tahallisuudesta riippumattomaan vastuuseen.

Hallinnollisten sanktioiden alaan kuuluvat euromääräisesti suurimmat enimmäisseuraamukset perustuvat yleensä EU-oikeuteen. Seuraamusten laadun ja suuruuden oikeasuhtaisuutta on EU-oikeuden mahdollistamissa rajoissa syytä arvioida seuraamusjärjestelmän kansallisessa täytäntöönpanossa. Yksinomaan kansalliseen harkintaan perustuvassa lainsäädännössä tulee suhtautua pidättyvästi enimmäismäärältään huomattavan suurten seuraamusmaksujen sääntelyyn, jollei tällaiselle sääntelylle ole osoitettavissa asian luonteeseen liittyviä erityisiä perusteita. Seuraamusmaksun suuruudesta säädettyä on otettava huomioon sääntelyllä suojeltavat intressit ja oikeushyvät sekä asianomaisella alalla yleisesti hyväksyttävä seuraamusten taso.

#### **Sääntelyperiaatteet: Hallinnollisen sanktion oikeasuhtaisuus**

- *Hallinnollisen sanktion tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen. Myös seuraamusjärjestelmän tulee olla oikeasuhtainen.*
- *Oikeudellisilta vaikutuksiltaan merkittävien hallinnollisten sanktioiden sääntelyssä on asetettavissa lähtökohdaksi, että säännökset sisältävät rikkomuksen moitittavuuteen perustuvan porrastuksen ja arvioinnin siten, että teon laatu ja tahallisuusarviointi tulee asianmukaisesti huomioon otetuksi sanktion määräämisessä tai mittaamisessa.*
- *Vähäisinä pidettävistä rikkomuksista tai laiminlyönneistä on asianmukaisinta ottaa käyttöön verraten alhainen ja objektiivisin perustein määrättävä kiinteämääräinen seuraamusmaksu.*
- *Enimmäismäärältään huomattavan suurten seuraamusmaksujen sääntelyyn tulee suhtautua pidättyvästi yksinomaan kansalliseen harkintaan perustuvassa lainsäädännössä, jollei tällaiselle sääntelylle ole esitettävissä asian luonteeseen liittyviä erityisiä perusteita*

### **3.6.5 Kohtuullistaminen ja sanktion määräämättä jättäminen**

Seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn tulee lähtökohtaisesti mahdollistaa perittävän määrän kohtuullistaminen tai perimättä jättäminen rikkomuksen vähäisyyden vuoksi tai jos menettelyä olisi pidettävä muusta syystä kohtuuttomana. Jos kuitenkin sanktioinnin

kohteena ovat yksinomaan lievät rikkomukset, joista voi olla seuraamuksena maksuvelvollisen asemaan nähden verraten vähäinen kiinteämääräinen maksu, kohtuullistamismahdollisuudesta säätämiseksi ei ole katsottava olevan erityistä tarvetta.

Seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn tulee lisäksi mahdollistaa seuraamuksen määräämättä jättäminen anteeksiannettavien rikkomusten osalta ja tilanteessa, jossa seuraamusmaksun määrääminen johtuu maksuvelvollisesta riippumattomista syistä. Määräämättä jättämisen merkitys korostuu, jos kyse on objektiivisin perustein määrättävästä sanktiosta. Perustuslakivaliokunta on viimeaikaisessa käytännössään edellyttänyt, että viranomaisen harkinnan sanktion määräämättä jättämisestä tulee tällöin olla sidottua harkintaa siten, että seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä laissa säädettyjen edellytysten täytyessä (PeVL 49/2017 vp, PeVL 39/2017 vp).

Esim. *L verotusmenettelystä* (1558/1995) 32 § 3 mom. (15/2018):

Veronkorotus jätetään määräämättä, jos laiminlyönti on vähäinen tai laiminlyönnille on pätevä syy tai jos veronkorotuksen määrääminen olisi 32 a §:n 4 momentissa tarkoitetussa tilanteessa olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta.

#### **Sääntelyperiaatteet: Kohtuullistaminen ja perimättä jättäminen**

- *Seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn tulee yleensä mahdollistaa perittävän määrän kohtuullistaminen tai perimättä jättäminen rikkomuksen vähäisyyden vuoksi.*
- *Seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn tulee lisäksi mahdollistaa seuraamuksen määräämättä jättäminen anteeksiannettavien rikkomusten osalta ja tilanteessa, jossa seuraamusmaksun määrääminen johtuu maksuvelvollisesta riippumattomista syistä. Määräämättä jättäminen on asianmukaisinta säätää oikeusharkintaiseksi.*

## **3.7 Menettelysäännökset**

### **3.7.1 Hallintolain ja hallintolainkäyttölain soveltaminen**

Hallinnollisten sanktioiden määrääminen on hallintoasian käsittelyä. Määräämismenettelyssä noudatetaan siten pääsääntöisesti hallintolakia, joka sisältää perustuslain 21 §:n kannalta keskeiset hyvää hallintoa koskevat perussäännökset ja ennakollista oikeusturvaa korostavat menettelysäännökset. Hallintolaissa säädetään viranomaisen

selvitysvastuun ohella muun muassa neuvonnasta, oikeudesta käyttää asiamiestä ja avustajaa, asiakirjan täydentämisestä, kuulemisesta ja siihen liittyvästä menettelystä, suullisesta selvittämisestä ja todistelusta, katselmuksesta ja tarkastuksen toimittamisesta, tulkitsemisesta ja kääntämisestä samoin kuin päätöksen muodosta, sisällöstä, perustelemisesta ja valitusosoituksen liittämisestä päätökseen sekä päätöksen tiedoksiannosta.

Hallintolaki on yleensä riittävä ennakkollisen oikeusturvan toteutumisen kannalta myös hallinnollisia sanktioita määrättäessä. Hallintolaista voidaan poiketa erityislaissa vain, jos siihen on verraten painavia ja asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Perustuslakivaliokunta on katsonut perustuslain 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvan ja asianmukaisen menettelyn takeiden merkityksen korostuvan sitä enemmän, mitä ankarammasta seuraamuksesta on kysymys (PeVL 14/2018 vp). Hallinnollisia sanktioita määrättäessä on annettava erityistä painoarvoa asianosaisen oikeudelle tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös. Valiokunta on nimenomaisesti painottanut, ettei massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai oikeusturvaa (PeVL 35/2005 vp).

Hallinnollisia sanktioita koskevaan erityislainsäädäntöön ei ole perusteltua sisällyttää myöskään sellaista menettelyllistä sääntelyä, joka saattaisi hämärtää hallinnollisen menettelyn ja oikeudenkäyntimenettelyn välistä rajaa. Tällaisia ovat esimerkiksi oikeudenkäynnille ominaista suullista käsittelyä koskevat säännökset. Hallintolaki mahdollistaa erityisestä syystä suullisten todistelukeinojen käytön hallinto-oikeuden antamana virkapuna hallintoasian käsittelyssä (HL 40 §).

Jos hallinnollisen sanktion määrääminen on poikkeuksellisesti säädetty tuomioistuimen tehtäväksi, määräämismenettelyyn sovelletaan hallintolainkäyttölakia. Esimerkiksi kilpailulain (947/2011) mukaiset seuraamusmaksut määrää Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä markkinaoikeus. Kilpailu- ja kuluttajavirasto varaa tällöin seuraamusmaksuesityksen kohteena olevalle elinkeinonharjoittajalle kilpailulain 38 §:n 4 momentin nojalla tilaisuuden tulla kuulluksi esitysluonnoksesta ennen esityksen tekemistä.

#### **Sääntelyperiaatteet: Hallinnon yleislakien soveltaminen**

- *Hallinnollisen sanktion määräämisessä noudatetaan pääsääntöisesti hallintolakia.*
- *Hallintolaista poikkeavaan menettelylliseen sääntelyyn on suhtauduttava pidättyvästi.*

### 3.7.2 Oikeusturvajärjestelyt

Oikeusturvavaatimus on erityisen korostunut rangaistuksenluonteisten seuraamusten kohdalla. Hallinnollista sanktiota koskevasta erityislaista tulee siksi käydä selkeästi ilmi sanktion kohteena olevan oikeus hakea muutosta.

Valitus hallinto-oikeuden päätöksestä on yleensä perusteltua säätää edellyttämään valituslupaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Eduskunnan käsiteltävänä on parhaillaan hallituksen esitys laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HE 29/2018 vp), jonka pääsääntönä on valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätökseen. Valituslupaa koskevasta edellytyksestä ei siten vastaisuudessa tarvitse säätää erikseen, jos lakiehdotus hyväksytään tältä osin ehdotetussa muodossa.

Poikkeuksen valituslupajärjestelmästä saattavat muodostaa tilanteet, joissa hallinnollisesta sanktiosta päättää ensi asteena markkinaoikeus (esim. PeVL 49/2016 vp). Valituslupaa koskevasta edellytyksestä poikkeamista saattaa olla perusteltua harkita myös silloin, jos sanktion määräämiseen liittyy sen ankaruuden vuoksi voimakkaasti korostunut oikeusturvatarve.

#### **Sääntelyperiaatteet: Muutoksenhaku**

- *Hallinnollisen sanktion määräämistä koskevasta erityislaista tulee käydä selkeästi ilmi sanktion kohteena olevan oikeus hakea muutosta.*

### 3.7.3 Hallinnollisen sanktion määräämisoikeuden vanhentuminen

Hallinnollisten sanktioiden määräämisoikeuden vanhentumisesta ei ole yleisiä säännöksiä. Sanktioita koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa on siten aina erikseen ratkaistava, minkä ajan kuluessa toimivaltaisella viranomaisella on mahdollisuus ryhtyä sanktion määräämiseen edellyttämiin toimenpiteisiin.

Vanhentumisajan pituutta on syytä arvioida erityisesti rikkomuksen vakavuuden ja sen määräämisen vaativien viranomaisen selvitysmahdollisuuksien kannalta. Lievistä rikkomuksista määrättävien euromääräisesti vähäisten seuraamusmaksujen kohdalla on perusteltua säätää lyhyehköstä, alle vuoden pituisesta vanhentumisajasta.

Esim. *alkoholilaki* (1102/2017) 71 § 4 mom.:

”Seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos teosta on kulunut yli kuusi kuukautta. - - - .”

Vakavammissa rikkomuksissa, joissa sanktion määrääminen vaatii usein laajempaa selvittämistä, voidaan perustellusti säätää pitemmästä vanhentumisajasta. Säätelyltä vaadittavan oikeasuhtaisuuden kannalta on kuitenkin yleensä suositeltavaa rajata vanhentumisaika päättymään viimeistään viiden kuluttua rikkomuksen tai laiminlyönnin tapahtumisesta. Pitempää, kuitenkin enintään 10 vuoden vanhentumisaikaa voidaan harvinaisissa tilanteissa, joissa sanktion määräämiseen voidaan perustellusti olettaa liittyvän viranomaisvalvonnassa vaikeasti selvitettäviä seikkoja. Tällaisista saattaa olla kysymys esimerkiksi kilpailuoikeudellisten säännösten valvonnassa, joiden kohdalla sanktioiden määräämisen perusteena olevat rikkomukset saattavat tulla ilmi vasta pitkän ajan kuluttua niiden tapahtumisesta.

Jatkettujen rikkomusten osalta määräämisoikeuden vanhentumisaika on perusteltua säätää alkamaan jatkettun teon tai laiminlyönnin päättymisestä. Vanhentumisaika katkeaa, kun toimivaltainen viranomainen antaa asianosaiselle tiedon ryhtymisestä sanktion määräämiseen edellyttäviin valvonnallisiin toimenpiteisiin. Tästä voidaan selvyden vuoksi ottaa maininta vanhentumisesta koskevaan säännökseen.

Esim. *L sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta* (649/2014) 20 e §:

”Rikemaksua tai julkista varoitusta ei saa määrätä, ellei rikkomuksesta tai laiminlyönnistä epäilty ole saanut tietoa häntä koskevan tutkinnan aloittamisesta viiden vuoden kuluessa siitä päivästä, jona rikkomus tai laiminlyönti tapahtui, tai jatkettun laiminlyönnin taikka rikkomuksen osalta viiden vuoden kuluessa siitä päivästä, jona rikkomus tai laiminlyönti päättyi. Energiaviraston toimenpiteet rikkomuksen tai laiminlyönnin tutkimiseksi aloittavat vanhentumisajan kulumisen alusta.

Rikemaksua tai julkista varoitusta ei saa määrätä, jos päätöstä sen määräämisestä ei ole tehty kymmenen vuoden kuluessa siitä päivästä, jona rikkomus tai laiminlyönti tapahtui, tai jatkettun rikkomuksen taikka laiminlyönnin osalta kymmenen vuoden kuluessa siitä päivästä, jona rikkomus tai laiminlyönti päättyi. Energiamarkkinaviraston toimenpiteet rikkomuksen tai laiminlyönnin tutkimiseksi aloittavat vanhentumisajan kulumisen alusta.”

**Säätelyperiaatteet: Määräämisoikeuden vanhentuminen**

- *Vanhentumisaika on asianmukaisinta rajata päättymään viimeistään viiden vuoden kuluttua rikkomuksen tai laiminlyönnin tapahtumisesta tai sanktion luonteen perusteella muutoin määräytyvästä ajankohdasta. Lievistä rikkomuksista määrättävien vähäisten seuraamusmaksujen osalta on perusteltua säätää lyhyehköstä, korkeintaan vuoden pituisesta vanhentumisajasta.*
- *Pitempää, kuitenkin enintään 10 vuoden vanhentumisaikaa voidaan harkita lähinnä silloin, kun sanktion määräämiseen voidaan perustellusti katsoa liittyvän viranomaisvalvonnassa vaikeasti selvitettäviä seikkoja.*

### 3.7.4 Viivästysseuraamukset

Rangaistusluonteisia seuraamusmaksuja koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa on otettava kantaa myös siihen, voidaanko erääntyneelle seuraamusmaksulle periä viivästyskorkoa tai voidaanko siihen liittää muu viivästysseuraamus.

Koska rangaistusluontoiset seuraamusmaksut rinnastuvat ankaruudeltaan sakkorangaistukseen, on yleensä johdonmukaista, ettei niille peritä viivästyskorkoa tai muuta viivästysseuraamusta. Tästä on selvyiden vuoksi syytä ottaa maininta lain perusteluihin.

Jos viivästysseuraamusta pidetään kuitenkin sääntelyn erityispiirteiden vuoksi tarpeellisenä, seuraamusmaksua koskevasta laista tulee käydä nimenomaisesti ilmi, minkä lainsäädännön perusteella viivästyskorko tai muu viivästysseuraamus määräytyy [korkolaki (633/1982), L veronlisäyksestä ja viivekorosta (1556/1995), erityislain mukainen viivästysseuraamus (esim. L pysäköinninvalvonnasta (727/2011) 17 § 2 mom.)]. Tässä tarkoituksessa seuraamusmaksun määräämistä koskevaan lakiin voidaan ottaa esimerkiksi seuraavanlainen säännös:

”Maksettavaksi erääntyneelle seuraamusmaksulle, jota ei ole suoritettu viimeistään eräpäivänä, peritään viivästyskorkoa korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentin mukaan”.

**Säätelyperiaatteet: Viivästysseuraamukset**

- *Rangaistusluonteisille seuraamusmaksuille ei ole aihetta periä viivästyskorkoa tai muuta viivästysseuraamusta ilman erityistä syytä.*



### 3.7.5 Hallinnollisen sanktion täytäntöönpano

Hallinnollisten sanktioiden täytäntöönpanon perusteista tulee säätää lain tasolla. Seuraamusmaksun täytäntöönpano on usein säädetty toteutettavaksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) mukaisessa menettelyssä. Järjestelyn toteuttaminen merkitsee lakiteknisesti sitä, että asianomaisen erityislakiin tulee ottaa säännös, jonka mukaan sen mukaiset seuraamusmaksut peritään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa säädettyssä järjestyksessä. Lisäksi sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin tulee lisätä säännös asianomaisessa erityislaissa tarkoitettujen seuraamusmaksujen perimisestä. Lähtökohtana tällöin on, että seuraamusmaksu on pantavissa täytäntöön vasta lainvoimaisen päätöksen perusteella.

Jos hallinnollisen sanktion täytäntöönpanokelpoisuudesta ei ole erikseen säädetty, täytäntöönpanokelpoisuus määräytyy hallintolainkäyttölain mukaan. Hallinnollinen sanktio on siten täytäntöönpanokelpoinen, kun se on saanut lainvoiman (HLL 31 § 1 mom.). Valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei estä päätöksen täytäntöönpanoa asiassa, jossa tarvitaan valituslupa (HLL 31 § 3 mom.). Asiallisesti vastaava sääntely on ehdotettu otettavaksi lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HE 29/2018 vp; 122 §).

Sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa tarkoitettujen seuraamusten täytäntöönpanosta huolehtii Oikeusrekisterikeskus. Osana lainvalmistelua on varmistuttava siitä, että Oikeusrekisterikeskuksella on tehtävän hoitamiseksi riittävät taloudelliset ja muut resurssit.

Lainvoimaisuudesta seuraamusmaksun täytäntöönpanon edellytyksenä on lähtökohtaisesti tarpeen säätää erikseen, jos seuraamusmaksu on erityislainsäädännön perusteella säädetty pantavaksi täytäntöön verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain (706/2007) tai jos seuraamusmaksua koskeva päätös on erityissäännöksen perusteella muutoin pantavissa täytäntöön lainvoimaa vailla olevana. Viittaus ulosottokareen (705/2007) nojalla tai siihen, että seuraamusmaksu pannaan täytäntöön ”kuten lainvoimainen tuomio” on siten riittämätön. Niissäkin tapauksissa, joissa lainvoimaisuudesta seuraamusmaksun täytäntöönpanon edellytyksenä ei ole tarpeen erikseen säätää, vaatimus lainvoimaisuudesta on syytä selvyyden vuoksi todeta sanktion määräämistä koskevan lain perusteluissa.

Lainvalmistelun yhteydessä tulee lisäksi ratkaistavaksi kysymys siitä, milloin seuraamusmaksun katsotaan eräänntyneen suoritettavaksi. Jos täytäntöönpanoon sovelletaan sakon täytäntöönpanosta annettua lakia, täytäntöönpanon vanhentumisesta tulee säätää erikseen, koska mainitussa laissa ei ole saatavien vanhentumista koskevia säännöksiä eikä velan vanhentumisesta annetussa laissa ole tilanteeseen soveltuvia säännöksiä. Seuraamusmaksun täytäntöönpanon vanhentumisajaksi on perusteltua säätää

viisi vuotta sen määräämistä koskevan lainvoimaisen päätöksen antamisesta. Tämä vastaa sakkorangaistukselle säädettyä vanhentumisaikaa.

Jos seuraamusmaksun täytäntöönpano on säädetty toteutettavaksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain mukaan, maksun täytäntöönpanokelpoisuuden vanhentuminen määräytyy mainitun lain 20 §:n mukaisesti. Täytäntöönpanon vanhentumisesta ei siten tässä tapauksessa ole tarpeen eikä syytäkään säätää erikseen.

**Säätelyperiaatteet: Hallinnollisen sanktion täytäntöönpano**

- *Lähtökohdaksi on asetettavissa, että hallinnollinen sanktio on täytäntöönpanokelpoinen vasta lainvoimaisen päätöksen perusteella.*

## 3.8 Hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteet tiivistetysti

### HALLINNOLLISEN SANKTION MÄÄRITTELY JA KÄYTTÖALA SEKÄ SUHDE MUIHIN HALLINNOLLISIIN JA RIKOSOIKEUDELLISIIN SEURAAMUKSIIN

#### *Hallinnollisen sanktion nimike*

- Hallinnollisen sanktion nimikkeen tulisi vastata mahdollisimman hyvin sen kohteena olevaa tekoa.
- Hallinnollisista sanktioista ei tule käyttää lainsäädännössä terminologisia ilmaisuja, jotka voivat viitata rikosoikeudelliseen rangaistukseen tai pakkokeinolain mukaisten pakkokeinojen käyttöön.

#### *Hallinnollisten sanktioiden tyypillinen käyttöala*

- Hallinnollisille sanktioille tulee olla valvonnan tehokkuuteen ja toimivuuteen liittyvä perusteltu tarve; lainsäädännössä ei tule säännellä voimakkaammista keinoista kuin rikkomuksen vakavuus ja muut asiaan vaikuttavat seikat välttämättä edellyttävät. Sääntelyn tulee toteuttaa riittävästi seuraamusjärjestelmältä vaadittavaa yleis- ja erityisestävyyttä.
- Hallinnolliset sanktiot soveltuvat etenkin tilanteisiin, joissa on kyse yksinkertaisesti toteennäytettävistä alakohtaisen lainsäädännön rikkomuksista.
- Rikosoikeudellisen rangaistuksen käyttöä puoltaa mm. se, että rikkomuksen kohteena on merkittävä oikeushyvä, rikkomus on erityisen moitittava ja teon selvittäminen edellyttää rikostutkintaan rinnastuvia tutkintavaltuuksia.
- Euroopan unionin oikeus asettaa erityisiä vaatimuksia EU-lainsäädännön rikkomisesta määrättävien seuraamusten laadulle ja niiden käyttöalalle. Hallinnollisen sanktion määrääminen voi perustua myös suoraan EU-asetukseen.
- Hallinnollisista sanktioista säädettäessä on vältettävä rikoslain kanssa päällekkäistä vastuusääntelyä.

## HALLINNOLLISTEN SANKTIOIDEN SÄÄNTELYN KESKEISET LÄHTÖKOHDAT

### *Perusoikeuksien turvaaminen*

- Hallinnollisia sanktioita voidaan käyttää myös perusoikeuksien turvaamiseksi. Toisaalta hallinnolliset sanktiot rajoittavat perusoikeuksia.
- Perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset on otettava huomioon hallinnollisia sanktioita koskevassa sääntelyssä.
- Hallinnolliselle sanktiolle tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä tarve.
- Hallinnollisen sanktion tulee olla välttämätön ja riittävä sen kohteena olevan oikeushyvän turvaamiseksi.
- Hallinnollisista sanktioista säädettäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota sääntelyn tarkkarajaisuuteen ja toimenpiteen kohteena olevan oikeusturvaan.

### *Lailla säätämisen vaatimus*

- Hallinnollisen sanktion yleisistä perusteista on säädettävä lailla. Sanktion määrääminen voi perustua myös suoraan EU-asetukseen.
- Laista tulee käydä yksiselitteisesti ilmi, minkä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena sanktio. Lisäksi sanktioitavat teot ja laiminlyönnit on laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi.
- Laista tulee käydä ilmi myös se, mitkä seikat vaikuttavat hallinnollisen sanktion määräämiseen. Näillä seikoilla tulee olla välitön yhteys sanktioituun tekoon.

## HALLINNOLLISTEN SANKTIOIDEN ERITYISET OIKEUSTURVAVAATIMUKSET

### *Syyttömyysolettama*

- Hallinnollisen sanktion määrääminen voidaan perustaa sekä objektiiviseen vastuuseen että syyksiluettavuuteen pohjautuvaan arviointiin. Sääntelytapaa on harkittava sanktioinnin kohteena olevan toiminnan luonteen ja suojeltavan oikeushyvän perusteella.

- Yksityisen oikeusasemaan merkittävästi vaikuttavien hallinnollisten sanktioiden määrääminen tulee laissa muotoilla muuten kuin ankaraan objektiiviseen vastuuseen perustuvaksi.
- Seuraamusjärjestelmän toimivuus saattaa puoltaa etenkin massaluontoisessa ja summaarisessa hallintomenettelyssä määrättävien sanktioiden perustamista tekijän tuottamuksesta tai tahallisuudesta riippumattomaan vastuuseen. Sanktion määräämättä jättämisen tulee tällöin olla oikeusharkintaista. Sääntelyssä on lisäksi tärkeää huolehtia puolustautumisoikeuksien ja oikeusturvan toteutumisesta.
- EU-oikeudesta saattaa johtua rajoituksia syyksiluettavuuden huomioon ottamiselle EU-perustaista seuraamusjärjestelmää täytäntöönpaneavassa kansallisessa lainsäädännössä.

#### ***Kaksoisrangaistavuuden kieltö***

- Hallinnollisia sanktioita koskevassa lainsäädännössä on huolehdittava siitä, ettei samasta teosta voida määrätä useampia rangaistusluonteisia seuraamuksia. Sääntelyssä ei kuitenkaan ole tarpeen pyrkiä täydelliseen aukottomuuteen kaksoisrangaistavuuden kiellon noudattamiseksi.
- Kaksoisrangaistavuuden kieltö ei estä määräämästä hallinnollista sanktiota muiden hallinnollisten seuraamusten ohella (esim. luvan peruuttaminen, turvaamistoimet ja uhkasakko).
- Kaksoisrangaistavuuden kiellon sisältö määräytyy myös kehittyvän eurooppaoikeudellisen oikeuskäytännön mukaan.

#### ***Itsekriminointisuoja***

- Itsekriminointisuoja on osana perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeita otettava huomioon hallinnollisia sanktioita koskevia säännöksiä sovellettaessa.
- Itsekriminointisuojan kannalta merkityksellisiä tiedonsaantioikeuksia on tarpeen käsitellä hallinnollisten sanktioiden säätämiseen tähtäävässä hallituksen esityksessä. Lakiin voidaan oikeusvarmuuden kannalta ottaa itsekriminointisuojan huomioon ottamista selventäviä säännöksiä.

## HALLINNOLLISEN SANKTION MÄÄRÄÄMISEN PERUSTEET

### *Määräämistoimivallan organisointi*

- Toimivalta hallinnollisen sanktion määräämiseksi on yleensä perusteltua osoittaa sellaiselle lainsäädännön noudattamisen valvontaa suorittavalle viranomaiselle, jolla on parhaat edellytykset ja asiantuntemus arvioida määräämisen perusteena olevia seikkoja.
- Jos kyse on enimmäistasoltaan suuresta ja ankaruudeltaan huomattavasta sanktiosta, määräämistoimivalta on aiheellista harkita osoitettavaksi kollegiaaliseen päätöksentekoon.
- Määräämistoimivallan osoittamista tuomioistuimelle ei voida pitää muutoksenhaun yksiasteisuuden vuoksi yleensä perusteltuna.

### *Selvitysvastuu ja näyttövelvollisuus*

- Viranomainen vastaa hallinnollisen sanktion määräämisen perusteena olevan rikkomuksen tai laiminlyönnin selvittämisestä ja toteennäyttämisestä hallintolain mukaisesti.
- Käännetty todistustaakka saattaa tulla hallinnollisten sanktioiden määräämisessä vain poikkeuksellisesti kysymykseen.

### *Hallinnollisen sanktion oikeasuhtaisuus*

- Hallinnollisen sanktion tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen. Myös seuraamusjärjestelmän tulee olla oikeasuhtainen.
- Oikeudellisilta vaikutuksiltaan merkittävien hallinnollisten sanktioiden sääntelyssä on asetettavissa lähtökohdaksi, että säännökset sisältävät rikkomuksen moitittavuuteen perustuvan porrastuksen ja arvioinnin siten, että teon laatu ja tahallisuusarviointi tulee asianmukaisesti huomioida otetuksi sanktion määräämisessä tai mittaamisessa.
- Vähäisinä pidettävistä rikkomuksista tai laiminlyönneistä on asianmukaisesti ottaa käyttöön verraten alhainen ja objektiivisin perustein määrätävä kiinteämääräinen seuraamusmaksu.
- Enimmäismäärältään huomattavan suurten seuraamusmaksujen sääntelyyn tulee suhtautua pidättyvästi yksinomaan kansalliseen harkintaan perustuvassa lainsäädännössä, jollei tällaiselle sääntelylle ole esitettävissä asian luonteeseen liittyviä erityisiä perusteita.

### ***Kohtuullistaminen ja perimättä jättäminen***

- Seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn tulee yleensä mahdollistaa perittävän määrän kohtuullistaminen tai perimättä jättäminen rikkomuksen vähäisyyden vuoksi.
- Seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn tulee lisäksi mahdollistaa seuraamuksen määräämättä jättäminen anteeksiannettavien rikkomusten osalta ja tilanteessa, jossa seuraamusmaksun määrääminen johtuu maksuvelvollisesta riippumattomista syistä. Määräämättä jättäminen on asianmukaisinta säätää oikeusharkintaiseksi.

## **MENETTELYSÄÄNNÖKSET**

### ***Hallinnon yleislakien soveltaminen***

- Hallinnollisen sanktion määräämisessä noudatetaan pääsääntöisesti hallintolakia.
- Hallintolaista poikkeavaan menettelylliseen sääntelyyn on suhtauduttava pidättyvästi.

### ***Muutoksenhaku***

- Hallinnollisen sanktion määräämistä koskevasta erityislaista tulee käydä selkeästi ilmi sanktion kohteena olevan oikeus hakea muutosta.

### ***Määräämisoikeuden vanhentuminen***

- Vanhentumisaika on asianmukaisinta rajata päättymään viimeistään viiden vuoden kuluttua rikkomuksen tai laiminlyönnin tapahtumisesta tai sanktion luonteen perusteella muutoin määräytyvästä ajankohdasta. Lievistä rikkomuksista määrättävien vähäisten seuraamusmaksujen osalta on perusteltua säätää lyhyehköstä, korkeintaan vuoden pituisesta vanhentumisajasta.
- Pitempää, kuitenkin enintään 10 vuoden vanhentumisaikaa voidaan harvinaisissa tapauksissa lähinnä silloin, kun sanktion määräämiseen voidaan perustellusti katsoa liittyvän viranomaisvalvonnassa vaikeasti selvitettäviä seikkoja.

### ***Viivästysseuraamukset***

- Rangaistusluonteisille seuraamusmaksuille ei ole aihetta periä viivästyskorkoa tai muuta viivästysseuraamusta ilman erityistä syytä.

***Hallinnollisen sanktion täytäntöönpano***

- Lähtökohdaksi on asetettavissa, että hallinnollinen sanktio on täytäntöönpanokelpoinen vasta lainvoimaisen päätöksen perusteella.







OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN 1798-7105 (PDF)  
ISBN 978-952-259-731-1 (PDF)

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 Statsrådet  
[www.justitieministeriet.fi](http://www.justitieministeriet.fi)