



Asia: OM 4/481/2013

Syyttömyysolettamadirektiivin kansallista täytäntöönpanoa koskeva arviomuistio

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Päivämäärä 10.3.2017

Dnro H 56/17

Oikeusministeriölle

LAUSUNTO SYYTTÖMYYSOLETTAMADIREKTIIVIN (EU) 2016/343 TÄYTÄNTÖÖNPANOJA KOSKEVASTA OIKEUSMINISTERIÖN ARVIOMUISTIOSTA

Korkein hallinto-oikeus ottaa lausunnossaan kantaa otsikossa mainitun direktiivin kansalliseen täytäntöönpanoon siltä osin kuin asialla saattaa olla vaikutusta hallintolainkäytön järjestyksessä käsiteltäviin asioihin.

Direktiivin soveltamisalasta

Eräiden syyttömyysolettamaan liittyvien näkökohtien ja läsnäoloa oikeudenkäynnissä koskevan oikeuden lujittamisesta rikosoikeudellisissa menettelyissä annettua direktiiviä (EU) 2016/343

(syyttömyysolettamadirektiivi) sovelletaan sen 2 artiklan mukaan luonnollisiin henkilöihin, jotka ovat epäiltyinä tai syytettynä rikosoikeudellisessa menettelyssä.

Direktiivin tulkinnassa on otettava huomioon, kuten arviomuistiossa on todettu, direktiivin johdanto-osan kappale 11. Sen mukaan direktiiviä olisi sovellettava ainoastaan rikosoikeudellisissa menettelyissä, sellaisina kuin Euroopan unionin tuomioistuin niitä tulkitsee, sanotun kuitenkaan rajoittamatta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön soveltamista. Mainitun kappaleen mukaan direktiiviä ei olisi sovellettava siviilioikeudellisiin menettelyihin eikä hallinnollisiin menettelyihin, mukaan lukien hallinnolliset menettelyt, joissa voidaan määrätä seuraamuksia, kuten kilpailuun, kauppaan, rahoituspalveluihin, tieliikenteeseen, veroihin tai veronkorotuksiin liittyvät menettelyt, eikä näihin menettelyihin liittyviin hallintoviranomaisten tutkimuksiin.

Unionin tuomioistuin on tulkitessaan unionin perusoikeuskirjan määräyksiä katsonut, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin vastaavasti ihmisoikeussopimuksen kannalta, että kansallisessa oikeudessa hallinnolliseksi luonnehdittavaa menettelyä voidaan pitää rikosoikeudellisena hyvin tunnettujen nk. Engel-kriteerien täyttyessä (ks. esim. asiassa C-617/10, Åkerberg Fransson, annetun tuomion kohdat 33–37). Tämä merkitsee sitä, että nyt kysymyksessä olevan direktiivin tulkinnassakin lähtökohtana on, että sen soveltamisala kattaisi myös sellaisia menettelyitä, joita on kansallisen oikeuden kannalta pidettävä hallinnollisina. Direktiivin johdanto-osan 11 kappaleen jälkimmäisessä virkkeessä on kuitenkin ilmaistu tarkoitus sulkea tällaiset menettelyt direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että direktiivissä omaksuttu monimutkainen sääntelytekniikka jättää kysymyksen direktiivin soveltuvuudesta varsinaisen rikosprosessin ulkopuolella jossain määrin tulkinnanvaraiseksi. Sääntöä, jonka mukaan kansallisesti hallinnollisiksi luonnehdittavat menettelyt sulkeutuvat pois direktiivin soveltamisalalta, ei nimittäin ole ilmaistu itse säännöksessä (2 artiklassa) vaan ainoastaan sen tulkintaa ohjaavassa johdantokappaleessa. Toisaalta johdantokappalekin on tulkinnanvarainen, koska siinä ei ole suoraan ilmaistu kantaa, jonka mukaan rikosoikeudellisen menettelyn käsitteen tulkinnassa ratkaiseva merkitys olisi kansallisella oikeudella, vaan tulkinnan lähtökohdaksi on päinvastoin otettu unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö, johon ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö saattaa vaikuttaa ("without prejudice"). Johdantokappaleessa omaksuttu rakenne jättää sellaisen mahdollisuuden, että menettely, joka johtaa kansallisesti hallinnolliseksi luonnehdittavan seuraamuksen määräämiseen, saattaisi joissain oloissa tulla kuitenkin tulkituksi rikosoikeudelliseksi.

Nykyisen lainsäädäntömme kannalta tässä esiin nostettu kysymys tuskin aiheuttaa ongelmia. Puheena olevalla näkökohdalla saattaa kuitenkin olla Suomessakin käytännöllistä merkitystä ainakin, mikäli harkittavaksi tulee uusiin dekriminalisointeihin ja niihin liittyviin uusiin hallinnollisiin sanktioihin tähtääviä lainsäädäntötoimenpiteitä erityisesti sellaisilla aloilla, joita ei ole johdantokappaleessa esimerkinomaisesti mainittu. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää tämän vuoksi näkökohtaan huomiota de lege ferenda.

Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että viranomaisten julkisissa lausumissa ja muissa kuin syyllisyyttä koskevissa oikeusviranomaisten päätöksissä ei viitata epäiltyyn tai syytettyyn syyllisenä, niin kauan kuin hänen syyllisyyttään ei ole laillisesti näytetty toteen. Toisesta virkkeestä ilmenee muun ohessa, että tämä ei vaikuta menettelyyn liittyviin ennakkolisiin päätöksiin, joita oikeusviranomaiset tai muut toimivaltaiset viranomaiset tekevät ja jotka perustuvat epäilyihin tai syyllisyyttä tukevaan näyttöön.

Johdanto-osan kappaleesta 17 ilmenee, että ”viranomaisen julkinen lausuma” kattaa, ei pelkästään rikosoikeudelliseen menettelyyn osallistuvat, vaan muutkin viranomaiset (”kuten oikeusviranomainen, poliisi tai muu lainvalvontaviranomainen, tai jokin muu viranomainen, kuten ministeri tai muu virkamies, ottaen huomioon, että tämä ei vaikuta koskemattomuutta koskevan kansallisen lainsäädännön soveltamiseen”).

Arviomuistiossa on käsitelty direktiivin mainitun kohdan merkitystä esitutinnan, syyteharkinnan, rikosoikeudellisten pakkokeinojen, menettämisseuraamuksen, muiden pakkokeinojen ja väliaikaisen liiketoimintakiellon kannalta.

Tarkastelussa on sivuutettu hallinnollisessa järjestyksessä tehtävät päätökset, jotka saattavat esimerkiksi johtaa erilaisten lupien peruuttamiseen pysyvästi tai väliaikaisesti jo rikosepäilyn perusteella. Rikosepäilyllä tai rikostuomiolla on merkitystä myös lukuisissa muissa hallinto-oikeudellisissa menettelyissä, joissa ei välttämättä ole kysymys hallinnollisen seuraamuksen tai hallinnollisen taloudellisen sanktion määräämisestä. Rikosepäilyllä tai -tuomiolla voi olla merkitystä esimerkiksi kansalaisuuden saamisessa tai kansainvälisen suojelun taikka muun perusteisen oleskeluluvan myöntämisessä. Rikosepäily tai rikostuomio voi vaikuttaa myös esimerkiksi julkista hankintaa koskevassa menettelyssä. Epätavanomaista ei myöskään ole, että rikosepäilyllä on merkitystä harkittaessa lastensuojelutoimia. Varsin tavanomaista on myös se, että ampuma-aselupien myöntämistä ja peruuttamista koskevassa harkinnassa kohdehenkilön rikosoikeudellisesti arvioitavissa olevalla toiminnalla on merkitystä.

Esimerkkinä tällaisesta sääntelystä voidaan mainita ajokorttilain 70 §:n 1 ja 2 momentti, joiden mukaan poliisimies ja rajavartiomies voivat määrätä ajo-oikeuden haltijan väliaikaiseen ajokieltoon lainkohdassa tarkemmin säädetyin edellytyksin rikosepäilyn johdosta. Kysymyksessä on turvaamistoimi, joka on varsin todennäköisesti uuden direktiivinkin kannalta oikeutettu, koska sitä voidaan pitää rikosoikeudelliseen menettelyyn liittyvänä ennakkolisena päätöksenä, joka perustuu epäilyyn tai syyllisyyttä tukevaan näyttöön.

Lainsäädännössä on kuitenkin myös tilanteita, joiden yhteydessä luvan peruuttamisen tai vastaavan perustelemisen toimenpiteen turvaamistoimiluonteella ei ole selvää. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavana on vastikään ollut esimerkiksi tapaus (korkeimman hallinto-oikeuden päätös 24.1.2017 taltionumero 252), jossa poliisilaitos oli hylännyt henkilön hakemuksen henkilöauton ammattiajoluvan vaihtamisesta taksinkuljettajan ajoluovaksi perustellen päätöstä sillä, että henkilö oli rikoksesta epäiltynä kavallukseen. Ratkaisu oli perustunut taksinkuljettajien ammattipätevyydestä annetun lain 9 §:n 2 momentin 5 kohtaan, jonka mukaan hakijaa ei pidetä sopivana taksinkuljettajaksi, jos hän on poliisin pitämästä rekisteristä ilmenevien tietojen perusteella muutoin [kuin momentin 1-4 kohdassa tarkoitettujen syyksiluettujen rikosten vuoksi] toiminnallaan osoittanut olevansa elämäntavaltaan tai henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan ilmeisen sopimaton toimimaan taksinkuljettajana. Hallinto-oikeus, jonka ratkaisun perusteluineen korkein hallinto-oikeus äänestyksen jälkeen hyväksyi, kumosi päätöksen ja perusteli päätöstään sillä, että kun rikoksiin syyllistymisen vaikutuksista hakijan sopivuuteen on säädetty erikseen, ei poliisin rekisteriin kirjattua tietoa rikosepäilystä ole pidettävä sellaisena seikkana, joka tulisi arvioitavaksi edellä mainitun 5 kohdan perusteella. Mikäli asiassa olisi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa vähemmistöön jääneiden oikeusneuvosten tavoin katsottu, että epäily syyllistymisestä rikokseen on seikka, jota ao. hakemusta käsiteltäessä voidaan arvioida sanotun momentin 5 kohdan perusteella, olisi tämä voinut herättänyt kysymyksen sääntelyn hyväksyttävyydestä po. direktiivin kohdan kannalta.

Useissa säännöksissä luvan peruuttamisen tai muun hallinnollisen seuraamuksen mahdollisuus on liitetty syyksilukevaan rikostuomioon. Soveltamiskäytännössä ei ole yleensä edellytetty syyksilukevan tuomion lainvoimaisuutta. Tältä kannalta ongelman voi muodostaa direktiivissä käytetty ilmaisu ”niin kauan kuin hänen syyllisyyttään ei ole laillisesti näytetty toteen”. Jos tämän katsottaisiin merkitsevän sitä, että mitkään rikokseen perustuvat hallinnolliset seuraamukset tai henkilön toimintamahdollisuuksia muutoin rajoittavat viranomaisen ratkaisut eivät olisi mahdollisia ennen kuin rikostuomio on saavuttanut lainvoiman, seurauksena voisi joissain tapauksissa olla mahdollisesti vuosia kestävä viive viranomaisratkaisujen tekemisessä ja hallinnollisten seuraamusten käyttämisessä, mitä ei ole oikeusjärjestyksen toimivuuden kannalta pidettävä toivottavana lopputuloksena. Hallinnollisten seuraamusten tarkoitus on usein turvata sitä, että ammatti- tai elinkeinotoiminta on asianmukaista. Henkilön statukseen (kuten kansallisuus) ja oleskeluun liittyvällä lainsäädännöllä puolestaan turvataan osaltaan yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Hallinnollisten seuraamusten määräämisellä voidaan turvata monien perusoikeuksien toteutumista, kuten muun ohella asukkaiden terveyttä ja ympäristön tilaa.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota myös siihen, mitä ihmisoikeustuomioistuin on lausunut tuoreessa suuren jaoston ratkaisussaan *A and B v. Norway* (15.11.2016) käsitellessään kahden eri seuraamuksen yhteensovittamisen mahdollisuuksia suhteessa ne bis idem -kieltoon.

Kuten jäljempänä ilmenee, ihmisoikeustuomioistuin on uudessa linjauksessaan kiinnittänyt muun ohella huomiota siihen, sisältääkö toinen prosessi leimaavia (stigmatisoivia) piirteitä. Toisen prosessin stigmatisoivat piirteet voivat siis vaikuttaa siihen, katsotaanko ne bis idem -kiellon tulleen rikotuksi. Ihmisoikeustuomioistuin ei kuitenkaan ole lausunut stigmatisoivista piirteistä tässä tuomiossa yhtä tarkasti kuin muista ne bis idem -kiellon harkintaan vaikuttavista tekijöistä.

Tuomion kohdassa 133 todetaan seuraavaa:

133. In this regard, it is also instructive to have regard to the manner of application of Article 6 of the Convention in the type of case that is now under consideration (see Jussila, cited above, §43):

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

The above reasoning reflects considerations of relevance when deciding whether Article 4 of Protocol No. 7 has been complied with in cases concerning dual administrative and criminal proceedings. Moreover, as the Court has held on many occasions, the Convention must be read as a whole, and interpreted in such a way as to promote internal consistency and harmony between its various provisions (see *Klass and Others v. Germany*, 6 September 1978, § 68, Series A no. 28; also *Maaouia v. France* [GC], no. 39652/98, § 36, ECHR 2000-X; *Kudła v. Poland* [GC], no. 30210/96, § 152, ECHR 2000-XI; and *Stec and Others v. the United Kingdom* (dec.) [GC], nos. 65731/01 and 65900/01, § 48, ECHR 2005-X).

The extent to which the administrative proceedings bear the hallmarks of ordinary criminal proceedings is an important factor. Combined proceedings will more likely meet the criteria of complementarity and coherence if the sanctions to be imposed in the proceedings not formally classified as "criminal" are specific for the conduct in question and thus differ from "the hard core of criminal law" (in the language of Jussila cited above). The additional factor that those proceedings do not carry any significant degree of stigma renders it less likely that the combination of proceedings will entail a disproportionate burden on the accused person. Conversely, the fact that the administrative proceedings have stigmatising features largely resembling those of ordinary criminal proceedings enhances the risk that the social purposes pursued in sanctioning the conduct in different proceedings will be duplicated (bis) rather than complementing one another. The outcome of the cases mentioned in paragraph 129 above may be seen as illustrations of such a risk materialising.

Johtopäätös

Edellä esitetty huomioon ottaen korkein hallinto-oikeus esittää, että direktiivistä kansalliseen lainsäädäntöön johtuvat muutostarpeet arvioidaan myös käymällä läpi sellaiset sääntelyt, jotka oikeuttavat tai niiden tulkinnasta riippuen saattavat oikeuttaa jonkin luvan peruuttamiseen tai muuhun hallinnolliseen viranomaispäätökseen tai seuraamukseen joko jo rikosepäilyn perusteella tai sitten sellaisen syyksilukevan rikostuomion perusteella, joka ei ole vielä saavuttanut lainvoimaa.

Kun tällaiset tilanteet on tunnistettu, on syytä arvioida, missä näistä tilanteista nykyinen sääntely on riittävästi perusteltavissa seuraamuksen turvaamistoimiluonteella tai muulla direktiivinkin soveltamisen kannalta hyväksyttävällä perusteella ja lainsäädännön muutostarvetta ei siis ole, ja missä, ilmeisen harvoissa, tapauksissa puolestaan on syytä harkita lainsäädäntötoimenpiteitä. Tällaiseen tarkasteluun näyttäisi olevan aihetta myös EIT:n suuren jaoston tuomion A and B v. Norway eräiden perustelulausumien perusteella.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Eija Siitari ja Mikko Pikkujämsä, ja sitä on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 6.3.2017.

Presidentti Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö Toni Kaarresalo

Stenroth Marketta
Korkein hallinto-oikeus