

Hallintomenettelyn rikosoikeudellistuminen
- uhkasakko ja hallintosanktiot ihmisoikeuksien ja EU-oikeuden kannalta

LUONNOS 27.8.2009
Håkan Stoor

Sisällys

1	Johdanto	4
2	Euroopan neuvoston suositus R (91) 1	6
3	Hallintosanktioiden rinnastaminen rikosasioihin EIT:n käytännössä.....	9
3.1	Rikossyyte-käsitteen autonominen tulkinta.....	9
3.1.1	EIS 6 artikla	9
3.1.2	Engel-kriteerit	10
3.1.3	Esimerkkejä Engel-kriteereiden soveltamisesta	12
3.1.4	Suomessa ja pohjoismaissa esitettyjä kannanottoja.....	13
3.2	Onko uhkasakkomenettely rinnastettava rikosasiaan?	14
3.2.1	Uhkasakkomenettelyn pääpiirteet.....	14
3.2.2	Aikaisempia kannanottoja	15
3.2.3	Uhkasakkomenettelyn arviointi Engel-kriteereiden mukaan.....	16
4	Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja laillisuusperiaate	19
4.1	Yleistä.....	19
4.2	Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin yleiset vaatimukset	19
4.2.1	Oikeus tuomioistuinkäsittelyyn	19
4.2.2	Suullinen käsittely ja oikeudenkäynnin julkisuus.....	20
4.2.3	Oikeudenkäynnin kesto	21
4.2.4	Muutoksenhakuoikeus	22
4.3	Syyttömyysolettama	23
4.3.1	Todistustaakka ja presumptioon perustuva vastuu	23
4.3.2	Näytön riittävyys muissa tapauksissa	25
4.3.3	Lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpano	26
4.4	Rikosoikeuskäyntiä koskevat lisätakeet	27
4.4.1	Oikeus saada tieto syytteen sisällöstä	27
4.4.2	Oikeus puolustautumiseen	28
4.4.3	Oikeus käyttää oikeusavustajaa	28
4.4.4	Oikeus kuulustella todistajia	29
4.5	Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate	30
4.5.1	EIT:n oikeuskäytäntö.....	30
4.5.2	Perustuslain rikosoikeudellinen laillisuusperiaate	31
4.5.3	Arviointia.....	33
5	Itsekriminointisuoja	34
5.1	EIT:n oikeuskäytäntö.....	34
5.1.1	Johdanto	34
5.1.2	Milloin asianosaista on pidettävä rikoksesta syytettynä?	36
5.1.3	Milloin painostaminen on epäasiallista?.....	37
5.2	Itsekriminointisuojan sääntely Pohjoismaissa	39
5.2.1	Suomi.....	39
5.2.2	Ruotsi	40
5.2.3	Norja	42
5.2.4	Tanska	42
5.3	Arviointia.....	44
6	Ne bis in idem -kielto	47
6.1	EIT:n oikeuskäytäntö.....	47
6.2	Suomessa ja pohjoismaissa esitettyjä kannanottoja.....	49
6.3	Arviointia.....	50
7	Hallinnolliset seuraamukset EU-oikeudessa.....	52

7.1	EU-oikeuden seuraamusjärjestelmä.....	52
7.2	Hallinnollisten seuraamusten lajit.....	53
7.2.1	Välittömän toimeenpanon piiriin kuuluvat seuraamukset	53
7.2.2	Välillisen toimeenpanon piiriin kuuluvat seuraamukset.....	54
7.2.3	Uhkasakko	55
7.3	Rikosoikeudellisten periaatteiden omaksuminen	56
7.3.1	Yleistä.....	56
7.3.2	Puolustautumisoikeudet.....	57
7.3.3	Laillisuusperiaate.....	59
7.3.4	Suhteellisuusperiaate	61
7.3.5	Syyksilukeminen.....	62
7.3.6	Näytön riittävyys	63
7.3.7	Oikeus tehokkaiseen oikeussuojakeinoihin	63
7.3.8	Ne bis in idem-kielto	65
7.3.9	EU-oikeudellisten hallintosanktioiden tutkiminen ihmisoikeustuomioistuimessa....	68
7.5	Arviointia.....	69
8	Johtopäätökset.....	71
8.1	Uhkasakkolainsäädännön kehittämistarpeet.....	71
8.2	Hallinnollisia seuraamuksia koskevan lainsäädännön kehittämistarpeet	71
8.2.1	Selvityksen perusteella tehtyjä havaintoja.....	71
8.2.2	Hallintosanktioita koskevan yleislainsäädännön tarve	72
9	Lähteet	74
	Kirjallisuus.....	74
	Virallislähteet.....	75
	Kotimaiset selvitykset ja lainvalmisteluasiakirjat	75
	Muita selvityksiä, ohjeita ja lainvalmisteluasiakirjoja.....	77
	Oikeustapaukset.....	79
	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja -toimikunta.....	79
	Euroopan yhteisöjen tuomioistuimet	81
	Kotimaiset tuomioistuimet ja ylimmät laillisuusvalvojat	83
	Pohjoismaiset tuomioistuimet.....	83

1 Johdanto

Hallintolain 67 §:n mukaan viranomainen voi tehostaa antamaansa kieltoa, velvoitetta tai vaatimusta uhkasakolla, teettämisuhalla taikka keskeyttämisuhalla tai muulla hallinnollisella seuraamuksella siten kuin siitä erikseen säädetään. Pykälässä mainituista seuraamuksista kolme ensimmäistä perustuu uhkasakkolakiin. Muilla hallinnollisilla seuraamuksilla tarkoitetaan hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi takaisinperittävän määrän korottamista, valmisteverotuslain mukaista virhemaksua, sanktioluonteisia veronkorotuksia ja ylikuormamaksua.¹

Hallintolain säännöksestä käy ilmi, että hallinnollisilla seuraamuksilla tarkoitetaan yhtäältä uhkasakkolakiin (1113/1990) perustuvia ns. *välillisen hallintopakon* keinoja ja toisaalta rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia; *hallinnollisia sanktioita* tai *hallintosanktioita*. Uhkasakkolakiin perustuvat seuraamukset kuuluvat hallinnollisiin täytäntöönpanokeinoihin.² Seuraamuksen uhka asetetaan viranomaisen päätöksen tehosteeksi ja uhan tarkoituksena on saada asianosainen itse täyttämään velvollisuutensa. Hallintosanktio sen sijaan määrätään rikosoikeudellisen rangaistuksen tapaan erillistä uhkaa asettamatta.

Hallinnollisiin seuraamuksiin voidaan lisäksi lukea takaisinperintätoimet sekä erilaisten lupien ja oikeuksien peruuttaminen tai toiminnan keskeyttäminen. Vaikka näihin toimenpiteisiin liittyy asianosaisen kannalta kielteisiä piirteitä, niiden pääasiallisena tarkoituksena on yleensä pidetty julkisen tai yksityisen edun turvaamista eikä niitä sen vuoksi ole pidetty sanktioina. Yhteistä kaikille edellä mainituille on, että ne muodostavat viranomaisen määräämän seuraamuksen lainvastaisesta menettelystä.

Suomessa hallintosanktiot otettiin ensin käyttöön vähäisten tai massaluonteisten liikenne rikkomusten sanktioimiseksi. Tällaisia seuraamuksia olivat pysäköintivirhemaksu ja joukkoliikenteen tarkastusmaksu vuodelta 1970 sekä ylikuormamaksu vuodelta 1982. Tämän jälkeen hallintosanktioiden merkitys on kasvanut etenkin elinkeinoelämän sääntelyssä. Nykyään sanktioluonteisia seuraamusmaksuja sisältyy ainakin seuraaviin lakeihin:

- kilpailunrajoituslaki (480/1992)
- laki finanssivalvonnasta (878/2008)
- viestintämarkkinalaki (393/2003)
- radio- ja televisiotoiminnasta annettu laki (744/1998, muut. 394/2003)
- asianajajista annettu laki (406/1958, muut. 697/2004)
- aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annettu laki (300/1979, muut. 1163/2005)
- biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annettu laki (446/2007)
- verotusmenettelystä annettu laki (1558/1995, muut. 565/2004).

Lisäksi hallintosanktioita sisältyy EU-asetuksiin, etenkin yhteisen maatalouspolitiikan aluella.³

Hallintosanktioiden yleistymistä on perusteltu dekriminalisointitarpeilla, hallintomenettelyn tehokkuudella ja EU-oikeuden asettamilla vaatimuksilla.⁴ Samalla sanktioiden käyttöön liittyvät

¹ HE 72/2002 vp, s. 120.

² Mäenpää 2003, s. 425 s.

³ Ks. lähemmin luku 7.

oikeusturvaongelmat ovat tulleet ajankohtaisiksi, koska hallintomenettely ei sisällä rikosprosessin taseisia oikeusturvatakeita. Eurooppalaisella tasolla tätä kehitystä ilmentävät Euroopan neuvoston hallinnollisia sanktioita koskeva suositus R (91) 1 sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen (EYT) oikeuskäytäntö. Suosituksessa ja oikeuskäytännössä hallintomenettelyn oikeusturvavajeeseen on vastattu soveltamalla rikosprosessin periaatteita hallintosanktiomenettelyissä. Tältä osin voidaan puhua eräänlaisesta hallintomenettelyn rikosoikeudellistumisesta.⁵ Kehitys on tapahtunut pääasiassa oikeuskäytännön kautta. Sen sijaan hallintosanktioihin liittyviä oikeusturvaongelmia on viime vuosiin saakka käsitelty varsin puutteellisesti lainsäädännössä ja hallinto-oikeustieteessä.⁶

Tässä selvityksessä selostetaan ensin Euroopan neuvoston suosituksen R (91) 1 sisältöä (luku 2). Seuraavissa luvuissa esitys jäsentyy EIT:n hallintosanktioita koskevan oikeuskäytännön mukaan. Ensin tarkastellaan hallintosanktioiden ja rikosoikeudellisten rangaistusten rinnastamisen yleisiä edellytyksiä (luku 3). Tämän jälkeen EIT:n oikeuskäytäntöä tarkastellaan kolmessa luvussa: Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) rikosasioiden ja niihin rinnastettavien hallintoasioiden käsittelylle asettamia yleisiä vaatimuksia (luku 4), syytetyn itsekriminointisuoja (luku 5) ja kahdenkertaisten seuraamusten kielto (*ne bis in idem*) (luku 6). Ihmisoikeuksien asettamia vaatimuksia tarkastellaan myös Suomen oikeuden kannalta ja suoritetaan pohjoismaista oikeusvertailua. Viimeisessä luvussa aiheita tarkastellaan EU-oikeuden kannalta (luku 7).

Myös Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 14 artiklan rikosoikeudenkäyntiä koskevia määräyksiä voidaan soveltaa hallintosanktioihin.⁷ KP-sopimuksesta ei kuitenkaan ole syntynyt samanlaista laajaa oikeuskäytäntöä kuin EIS:sta. Tämän vuoksi KP-sopimusta ei tässä selvityksessä käsitellä lähemmin. EIS:n määräysten yhteydessä viitataan kuitenkin vastaaviin KP-sopimuksen määräyksiin.

Selvityksen tarkoituksena on palvella uhkasakkolainsäädännön uudistamistarpeita. Koska uhkasakkomenettelyyn kohdistuva eurooppaoikeudelliset vaatimukset kuitenkin perustuvat EIT:n hallintosanktioita koskevaan oikeuskäytäntöön, on tarpeen tarkastella laajemminkin hallintosanktioiden oikeudellisia erityispiirteitä. Tämän vuoksi selvityksen tavoitteena on myös lisätä yleistä tietoa hallintosanktioiden sääntelyyn ja soveltamiseen liittyvistä kysymyksistä.

⁴ Esim. HE 162/1991 vp (kilpailunrajoituslaki), jakso 2.1.3: Rangaistusseuraamusta ei kuitenkaan ole kilpailunrajoitusasioissa pidettävä tehokkaana ja tarkoituksenmukaisena seuraamuksena. Lakiin sisältyvien kieltojen rikkomukset voidaan joustavimmin käsitellä hallinnollisessa järjestyksessä sellaisissa viranomaisissa, jotka ovat erikoistuneet kilpailuasioden käsittelemiseen. Ks. myös HE 77/2005 vp (HE aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain muuttamiseksi), s. 8.

⁵ Tässä selvityksessä rikosoikeus-käsitettä käytetään laajassa merkityksessä siten, että se käsittää myös rikosprosessioikeuteen kuuluvat säännöt ja periaatteet.

⁶ Kehityksestä lähemmin ks. Koillinen 2006, Kulla 2008 ja Matikkala 2008.

⁷ Human Rights Committee: General Comment No. 32 (27.7.2007), erit. k. 15.

2 Euroopan neuvoston suositus R (91) 1

Euroopan neuvosto on vuonna 1991 antanut hallinnollisia sanktioita koskevan suosituksen R (91) 1.⁸ Suosituksen johdannon mukaan suosituksen antamisen taustalla on hallintovaltion kasvu sekä selvästi havaittavissa oleva suuntaus, jonka mukaan monet lainvastaiset teot pyritään dekriminisoimaan ja korvaamaan hallintosanktiolla. Tämän vuoksi yksilön oikeusturvan kannalta on toivottavaa, että hallintosanktioiden käyttöä ohjataan suositukseen sisältyvillä yleisillä oikeusperiaatteilla.

Suositus ei ole oikeudellisesti sitova ja sen sisältö on verraten yleisluonteinen. Siihen liittyy kuitenkin selitysmuistio ja käsikirja, jossa suosituksen periaatteita täsmennetään.⁹ Suositus sisältää pitkälti samoja määräyksiä kuin Euroopan ihmisoikeussopimus ja selitysmuistiossa todetaan, että suosituksella ei rajoiteta EIS 6 artiklaan sisältyvien oikeusturvatakeiden soveltamista hallintosanktioihin. Suosituksen periaatteet ovat selitysmuistion mukaan minimistandardeja. Suositus antaa kuitenkin varsin kattavan kuvan hallintosanktioihin liittyvistä oikeusturvaongelmista ja sääntelytarpeista.

Sanktioilla (*sanctions*) tarkoitetaan suosituksessa hallintopäätökseen perustuvia seuraamuksia, jotka määrätään lainvastaisen menettelyn perusteella ja joiden pääasiallinen tarkoitus on rangaistuksellinen (*acts which impose a penalty*). Ne voivat olla joko viranomaisen tai julkista valtaa käyttävän muun tahon määräämiä. Sakkojen ja maksujen ohella sanktioita ovat esimerkiksi takavarikko, liikkeen sulkeminen, elinkeinotoiminnan kieltäminen tai elinkeinon harjoittamiseen tarvittavien luvan tai laillistamisen peruuttaminen. Seuraamuksia ei kuitenkaan pidetä sanktiona, jos päätös perustuu siihen, että asianosainen ei ole sopiva harjoittamaan tiettyä toimintaa tai jos toimenpiteeseen on ryhdytty suojelutarkoituksessa. Rikosoikeudenkäyntiin liittyvät hallinnolliset toimenpiteet tai kurinpitorangeistukset eivät myöskään ole suosituksen tarkoittamia sanktioita.

Suosituksessa ei mainita uhkasakkoa. Selitysmuistion perusteella voidaan olettaa, että niitä ei ole sisällytetty suosituksen sanktiokäsitteeseen, koska uhkasakkomenettelyn pääasiallinen tarkoitus ei ole rangaistuksellinen.

Suosituksen ensimmäinen ja toinen periaate ilmaisevat laillisuusperiaatteen eri osatekijöitä. Ensimmäinen periaate sisältää lailla säätämisen vaatimuksen ja täsmällisyysvaatimuksen: Hallinnollinen sanktio ja sen soveltamisedellytykset on määriteltävä laissa. Selitysmuistiossa korostetaan sellaisten säännösten hyödyllisyyttä, joissa määritellään sanktioiden määräämistä koskeva toimivalta, sanktioiden enimmäismäärät, menettelyä ja täytäntöönpanoa koskevat periaatteet sekä muutoksenhakumahdollisuus. Toinen periaate sisältää taannehtivan lainsäädännön kiellon ja lievemmän lain periaatteen. Laillisuusperiaatteen sisältöä EIS:n ja Suomen perustuslain (PL) mukaan käsitellään jäljempänä jaksossa 4.5 ja EU-oikeuden osalta jaksossa 7.3.

Kolmas periaate sisältää ne bis in idem -kiellon. Ketään ei sen mukaan saa rangaista kahdesti samasta rikkomuksesta saman säännön nojalla. Periaate ei estä määräämästä useampaa hallinnollista sanktiota samasta teosta. Tällöin viranomaisten on kuitenkin otettava huomioon

⁸ Recommendation No. R (91) 1 of the Committee of Ministers to Member States on Administrative Sanctions (13.2.1991) ja siihen liittyvä selitysmuistio (Explanatory Memorandum).

⁹ Principles of Administrative Law Concerning the Relations between Administrative Authorities and Private Persons - A Handbook. Council of Europe. European Committee on Legal Co-operation (CDCJ)/Project Group on Administrative Law. Directorate of Legal Affairs, Strasbourg 1996. Norjalainen selvitys NOU 2003:15 (Fra bot til bedring) sisältää suosituksen ja käsikirjan ohjeiden yleisesityksen (s. 119 ss.). Tämä esitys perustuu viimeksi mainittuun lähteeseen.

toistensa määräämät sanktiot. Periaate ei sääntele rikosoikeudellisen ja hallinnollisen sanktion kumulaatiota. Suositusta tärkeämmässä asemassa on tämänkin vuoksi EIS 7 lisäpöytäkirjan 4 artiklan rikosoikeudellinen ne bis in idem -kielto, jonka soveltamisalaa on laajennettu hallintosanktioihin. Kysymystä käsitellään jäljempänä 6. ja 7. luvussa.

Neljannen periaatteen mukaan hallintosanktioita koskevat asiat on käsiteltävä joutuisasti. Periaate sääntelee kahta eri tilannetta. Ensinnäkin viranomaisen on reagoitava lainvastaiseen menettelyyn kohtuullisessa ajassa. Toiseksi viranomaisen on saatettava aloittamansa sanktiomenettely päätökseen kohtuullisen ajan kuluessa. Ensimmäinen kohta koskee rikkomusten vanhentumista. Selitysmuistion mukaan tämän ajan tulisi olla rikosoikeudellisten seuraamusten vanhentumisaikaa lyhyempi.

Hallinnollisten rikkomusten vanhentumisesta ei määrätä EIS:ssa eikä asiasta ole Suomen lainsäädännössä yleisiä säännöksiä. Sen sijaan EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen liittyville hallintosanktiolle on ns. väärinkäyttöasetuksessa säädetty yleinen 4 vuoden vanhentumisaika.¹⁰ Joutuisan käsittelyn vaatimus sisältyy EIS 6 artiklaan, perustuslakiin ja hallintolakiin, joita käsitellään jäljempänä jaksossa 4.2.

Viidennen periaatteen mukaan jokaisessa menettelyssä, joka voi johtaa sanktion määräämiseen, on tehtävä päätös menettelyn lopettamisesta. Periaatteen tarkoitus on vahvistaa asianosaisen oikeusturvaa. Se edellyttää, että asianosaiselle annetaan valituskelpoinen päätös tai ilmoitus siitä, että menettely ei ole johtanut toimenpiteisiin. Hallintolain mukaan hallintosanktiota koskevassa asiassa on tehtävä valituskelpoinen päätös. Sen sijaan Suomen lainsäädännössä ei ole säännöstä, jonka mukaan menettelyn lopettamisesta olisi ilmoitettava asianosaiselle.

Kuudes periaate sääntelee menettelyä sanktioita määrättäessä. Hallintomenettelyä koskevaan suosituksen (77) 31¹¹ lisäksi on noudatettava seuraavia periaatteita:

- jokaiselle on ilmoitettava häneen kohdistuvista syyteistä
- jokaisella on oltava riittävästi aikaa valmistella puolustustaan
- jokaisella on oikeus saada tietä häntä vastaan käytettävistä todisteista
- jokaista on kuultava ennen päätöksentekoa
- sanktiopäätös on perusteltava.

Periaatteista voidaan poiketa vähäisissä asioissa. Poikkeaminen ei kuitenkaan ole sallittua, jos asianosainen vastustaa sanktion määräämistä. Edellä mainitut menettelyvaatimukset sisältyvät EIS 6 artiklan ns. puolustautumisoikeuksiin, joita myös noudatetaan EU-oikeudessa. Suomen oikeudessa ne sisältyvät hallintolakiin. Puolustautumisoikeuksia käsitellään jäljempänä jaksoissa 4.4. ja 7.3.

Seitsemannen periaatteen mukaan viranomaisella on sanktiomenettelyssä todistustaakka. Hallintolaissa viranomaiselle asetetaan vastuu siitä, että asia tulee selvitettyksi. Myös EIS 6 artiklaan sisältyvä syyttömyysolettama edellyttää, että viranomaisen on esitettävä riittävä selvitys sanktion määräämisen edellytysten täyttymisestä. Asiaa käsitellään lähemmin jaksoissa 4.3.

Kahdeksannen periaatteen mukaan sanktioiden määräämisen laillisuus on voitava tutkia lainkäyttöelimestä. Periaate sisältää minimivaatimuksen, joka ei välttämättä edellytä päätöksen

¹⁰ Neuvoston asetus 2988/95 Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta. 3 artikla. Jäsenvaltiot voivat soveltaa pidempiä vanhentumisaikoja. Väärinkäyttöasetuksesta ks. lähemmin 7. luku.

¹¹ Resolution (77) 31 (28.9.1977) On the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities.

aineellisen puolen tutkimista lainkäyttömenettelyssä. Sekä EIS:ssä että Suomen perustuslaissa edellytetään tehokkaampaa muutoksenhakuoikeutta, kuten myös EU-oikeudessa. Kysymystä käsitellään lähemmin jaksoissa 4.2 ja 7.3.

3 Hallintosanktioiden rinnastaminen rikosasioihin EIT:n käytännössä

3.1 Rikossyyte-käsitteen autonominen tulkinta

3.1.1 EIS 6 artikla

EIS 6 artikla kuuluu seuraavasti:

1. In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. Judgement shall be pronounced publicly by the press and public may be excluded from all or part of the trial in the interest of morals, public order or national security in a democratic society, where the interests of juveniles or the protection of the private life of the parties so require, or the extent strictly necessary in the opinion of the court in special circumstances where publicity would prejudice the interests of justice.

2. Everyone charged with a criminal offence shall be presumed innocent until proved guilty according to law.

3. Everyone charged with a criminal offence has the following minimum rights:

- (a) to be informed promptly, in a language which he understands and in detail, of the nature and cause of the accusation against him;
- (b) to have adequate time and the facilities for the preparation of his defence;
- (c) to defend himself in person or through legal assistance of his own choosing or, if he has not sufficient means to pay for legal assistance, to be given it free when the interests of justice so require;
- (d) to examine or have examined witnesses against him and to obtain the attendance and examination of witnesses on his behalf under the same conditions as witnesses against him;
- (e) to have the free assistance of an interpreter if he cannot understand or speak the language used in court.

1. Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Päätös on annettava julkisesti, mutta lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä demokraattisen yhteiskunnan moraalin, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaamisen niin vaatiessa, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta.

2. Jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen.

3. Jokaisella rikoksesta syytetyllä on seuraavat vähimmäisoikeudet:

- a) oikeus saada viipymättä yksityiskohtainen tieto häneen kohdistettujen syytteiden sisällöstä ja perusteista hänen ymmärtämällään kielellä;
- b) oikeus saada riittävästi aikaa ja edellytykset valmistella puolustustaan;
- c) oikeus puolustautua henkilökohtaisesti tai itse valitsemansa oikeudenkäyntiavustajan välityksellä, ja jos hän ei pysty itse maksamaan saamastaan oikeusavusta, hänen on saatava se korvauksetta oikeudenmukaisuuden niin vaatiessa;
- d) oikeus kuulustella tai kuulustuttaa todistajia, jotka kutsutaan todistamaan häntä vastaan, ja saada hänen puolestaan esiintyvät todistajat kutsutuiksi ja kuulustelluiksi samoissa olosuhteissa kuin häntä vastaan kutsutut todistajat;
- e) oikeus saada maksutta tulkin apua, jos hän ei ymmärrä tai puhu tuomioistuimessa käytettyä kieltä.

Artiklan 1 kohta sisältää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin yleiset vaatimukset. Rikosprosessia koskevat lisävaatimukset sisältyvät artiklan 2 ja 3 kohtiin. Tämän perusteella 6 artiklan soveltamisala jakaantuu ns. siviili- ja rikoshaaraan (*civil/criminal head*).

3.1.2 Engel-kriteerit

EIT tulkitsee EIS 6 artiklaan sisältyvän rikossyytteen (*criminal charge*) käsitettä autonomisesti, toisin sanoen itsenäisesti suhteessa kansallisiin oikeusjärjestelmiin. Tämän lähestymistavan tarkoitus on varmistaa tiettyjen menettelyllisten takeiden noudattaminen myös sellaisissa tapauksissa, joissa kansallisen oikeuden mukaiset luokitukset rajoittavat ihmisoikeussopimuksen soveltamista.¹² Silloin kun EIT vastoin kansallista luokittelua pitää asiaa ”rikossyytteenä”, tämä tapahtuu vain oikeusturva-artiklojen soveltamisalan määrittelemiseksi. Se ei merkitse kannanottoa siihen, olisiko menettelyn taustalla oleva teko kriminalisoitava.¹³

Rikossyytteen autonominen tulkinta perustuu *Engel*-tapauksessa¹⁴ asetettuihin kolmeen kriteeriin:

- 1) kysymyksessä olevan rikkomuksen luonnehdinta valtion sisäisessä oikeudessa
- 2) rikkomuksen luonne
- 3) seuraamuksen luonne ja ankaruus.

Kriteerit ovat pääsääntöisesti vaihtoehtoisia. Yhdenkin täyttyminen riittää siten saattamaan asian EIS 6 artiklan rikoshaaran soveltamisalaan. Kriteereitä voidaan kuitenkin myös soveltaa kokonaisharkinnan perusteella (kumulatiivisesti) silloin, kun ”Engel-testin” perusteella ei päädytä selvään lopputulokseen.¹⁵ Seuraavassa kriteereiden sisältöä selostetaan tarkemmin.

Rikkomuksen luonnehdinta kansallisen lain mukaan

Ensinnäkin on merkityksellistä, luokitellaanko lainvastainen teko tai rikkomus (*offence*) kansallisen lain mukaan rikosoikeuteen vai johonkin toiseen oikeudenalaan kuuluvaksi. Kansallinen luokittelu muodostaa kuitenkin vain arvioinnin lähtökohdan eikä se sido tuomioistuinta. Jos rikkomus on kansallisesti luokiteltu rikosoikeudelliseksi, EIT kuitenkin noudattaa tätä luokittelua.

Rikkomuksen luonne

EIT arvioi rikkomuksen luonnetta (*nature of the offence*) kahden osakriteerin avulla. Ensiksi on selvitettävä, onko rikkomusta koskeva säännös yleisesti sovellettavaa oikeutta, vai onko sen kohteena vain tietty erityisryhmää. Tämän lisäksi rikkomuksen luonnetta arvioidaan seuraamuksen (*penalty*) tarkoituksen avulla.

Yleisyyskriteerin avulla EIT on erottanut kurinpitoasiat rikosasioista. Kurinpitoasiassa sanktio kohdistetaan tiettyyn erityisasemassa olevaan ryhmään ja sanktion tarkoitus on tehostaa tätä ryhmää koskevien sääntöjen noudattamista. EIT on esimerkiksi todennut, että Suomen evankelisluterilaisen kirkon palveluksessa olevan papin erottaminen virantoimituksesta määrääjäksi on kurinpidollinen seuraamus, joka ei ole rinnastettavissa rikosasiaan.¹⁶ Samoin on arvioitu lääkärin ammatinharjoittamiseen kohdistettavia rajoituksia ja järjestyssakon määräämistä oikeudenkäynnin osalliselle.¹⁷ Mikäli sanktion uhka sen sijaan kohdistuu kaikkiin valtion oikeudenkäyttöpiirissä oleviin, sääntelyä on yleensä pidettävä rikosoikeudellisena.

¹² Anghel v. Romania, k. 67.

¹³ Koillinen 2006, s. 90.

¹⁴ Engel ym. 8.6.1976, k. 82. Tapauksessa oli kyse sotilasoikeudellisista kurinpitorangeistuksista. Ks. myös Öztürk 21.12.1984, k. 50–53.

¹⁵ Jussila v. Suomi 23.11.2006, k. 31.

¹⁶ Kulpakko v. Finland (päätös) 15.5.1996.

¹⁷ Haarvig v. Norja (päätös), s. 12. ja Ravensborg v. Ruotsi 23.3.1994, k. 34.

EIT on soveltanut yleisyysvaatimusta myös kurinpitomenettelyn ulkopuolella. *Inocêncio*-päätöksessä¹⁸ luvattomasta rakentamisesta määrättyä hallinnollista sakkoa ei pidetty yleisesti sovellettavana oikeutena:

With regard to the nature of the offence, it would appear that the requirement to obtain a permit before carrying out construction work should be regarded as a means of controlling the use of property for the purposes of a balanced town-planning policy. A penalty for failing to comply with such a requirement cannot constitute a punitive criminal measure of general application to all citizens. This aspect is therefore not sufficient in itself for the penalty in issue to be regarded as inherently criminal.

Päätöksessä *Neste St. Petersburg* EIT katsoi, että kilpailulainsäädännön soveltamisalaa koskeva kriteeri (*relations which influence competition in commodity markets*) ei ollut tässä mielessä yleinen.¹⁹ Sitä vastoin EIT ei *Jussila*-tapauksessa hyväksynyt Suomen hallituksen väitettä, että mahdollisuus määrätä veronkorotus olisi koskenut vain tietyssä erityisasemassa olevia henkilöitä: sellaisia, jotka oli merkitty arvonlisäverovelvollisten luetteloon.²⁰

Seuraamuksen tarkoitus näyttää olevan tärkein tekijä arvioitaessa asian rinnastamista rikossyytteeseen. Rangaistustarkoitusta pidetään osoituksena seuraamuksen rikosoikeudellisesta luonteesta. EIT on todennut, että rikosoikeuden alaan kuuluvat yleensä rikkomukset, joihin syyllistyneet joutuvat estäviksi tarkoitettujen vapaudenriisto- tai sakkoseuraamusten kohteiksi. Merkitystä on myös sillä, millä tavalla teot luokitellaan muissa sopimusvaltioissa.²¹

Engel-kriteerit eivät sisällä tekijän syyllisyyteen liittyviä harkintaperiaatteita. Muutamassa tapauksessa tuomioistuin on kuitenkin katsonut, että syyllisyyttä edellyttävä seuraamus on osoitus sen rangaistustarkoituksesta.²² Rangaistusluonteen puolesta puhuvia seikkoja ovat myös dekriminalisoidun teon aikaisempi rangaistavuus²³ ja se, että hallintosanktion vaihtoehtona on rikosoikeudellinen rangaistus.²⁴

Seuraamuksen luonne ja ankaruus

Engel-ratkaisussa kolmatta kriteeriä nimitettiin ensin pelkästään seuraamuksen ankaruudeksi (*degre of severity*), mutta myöhemmässä oikeuskäytännössä sen nimeksi on tullut seuraamuksen luonne ja ankaruus (*nature and severity of the penalty*). Seuraamuksen ominaisuuksilla on siten merkitystä sekä toisen että kolmannen Engel-kriteerin soveltamisessa. Toisen kriteerin yhteydessä arvioidaan ennen kaikkea seuraamuksen tarkoitusta. Tätä voidaan pitää seuraamuksen laadullisena ominaisuutena. Kolmas Engel-kriteeri koskee siten seuraamuksen määrällistä puolta. Seuraamuksen

¹⁸ *Inocêncio v. Portugali* (päätos) 11.1.2001.

¹⁹ *OOO Neste St. Petersburg ym. v. Venäjä* (päätos) 3.6.2004. Näyttää kuitenkin siltä, että asiaa ei otettu tutkittavaksi pääasiassa sen vuoksi, että seuraamuksen tarkoitus oli pikemminkin kompensatorinen kuin rangaistuksellinen. Ihmisoikeustoimikunnan käytännössä on sen sijaan vakiintuneesti katsottu, että kilpailulainsäädännön rikkomisesta määrättävät hallintosanktiot rinnastuvat rikosasioihin, ks. *M. & Co. v. Saksan liittotasavalta* 9.2.1990, s. 7 ja ihmisoikeustoimikunnan raportti asiassa *Société Stenuit v. Ranska* 27.2.1992.

²⁰ *Jussila v. Suomi* 23.11.2006, k. 38.

²¹ *Öztürk*, k. 53 ja em. *Jussila* k. 38.

²² *Benham v. Yhdistynyt kuningaskunta* 10.6.1996, k. 56 sekä *Ezeh ja Connors v. Yhdistynyt kuningaskunta* 15.7.2002, k. 105.

²³ *Öztürk* 21.12.1984, k. 49–50 (hallinnollinen rikesakko).

²⁴ Ihmisoikeustoimikunnan raportti asiassa *Société Steuit v. Ranska* 27.2.1992, k. 62 sekä *Ezeh ja Connors v. Yhdistynyt kuningaskunta* 15.7.2002, k. 104–105.

ankaruutta arvioidaan teosta säädetyn maksimirangaistuksen ja siihen liittyvän oikeussuojan tarpeen perusteella.²⁵

Koska Engel-kriteerit ovat vaihtoehtoisia, seuraamuksen ankaruus riittää periaatteessa yksinään saattamaan asian EIS 6 artiklan piiriin. Käytännössä suurelta osin taloudelliset seuraamukset eivät yksinään näytä riittävän tähän tarkoitukseen, vaikka EIT usein viittaa seuraamuksen suuruuteen sen rikosoikeudellista luonnetta puoltavana seikkana.²⁶ Taloudellisen seuraamuksen ankaruus näyttääkin saavan ratkaisevaa merkitystä etupäässä silloin, kun tuomioistuimien soveltaa Engel-kriteereitä kumulatiivisesti.²⁷ Lisäksi kolmannen kriteerin merkitys lieenee siinä, että sen avulla poikkeuksellisen ankarat kurinpitovangitukset voidaan saattaa EIS 6 artiklan piiriin. Edellä kerrotusta ei kuitenkaan voi tehdä käänteistä johtopäätöstä, sillä seuraamuksen vähäisyys ei estä soveltamista 6 artiklaa, jos rikossyytteen muut edellytykset täyttyvät.²⁸

Vapausrangaistus merkitsee yleensä asian rinnastumista rikosasiaan.²⁹ Silloin kun vapausrangaistus on taloudelliseen seuraamukseen nähden toissijainen seuraamus, EIT on kiinnittänyt huomiota siihen, millä edellytyksillä ja missä menettelyssä vapausrangaistus voidaan määrätä. *Ravnsborg*-päätöksessä tuomioistuin katsoi, että muuntorangaistuksen mahdollisuus ei tehnyt asiasta rikosasiaa, koska Ruotsissa muuntorangaistus voitiin määrätä vain oikeudenkäynnissä ja tietyin rajatuin edellytyksin.³⁰

3.1.3 Esimerkkejä Engel-kriteereiden soveltamisesta

Rikosasioihin rinnastettavina hallinnollisina seuraamuksina on pidetty liikenneriikkomuksista määrättyjä rikesakkoja,³¹ polttoainemaksua,³² veronkorotuksia,³³ kilpailuoikeudellisia sakkoja³⁴ sekä tulli- ja tuontisäännösten rikkomiseen perustuvia sakkoja.³⁵ Myös poikkeuksellisen ankaria kurinpito- ja järjestyssakkorangaistuksia on pidetty rikosoikeudellisina.³⁶

Rikkomuksen rikosoikeudellista luonnetta vastaan näyttää selkeimmin puhuvan siitä määrättävän seuraamuksen kompensatorinen tarkoitus. Tällöin on kyse aiheutetun vahingon hyvittämisestä eikä

²⁵ Engel ym. 8.6.1976, k. 82 ja Garyfallou v. Kreikka 24.9.1997, k. 34.

²⁶ Esim. Janosevic v. Ruotsi 23.7.2002, k. 69 (17 284 euron veronkorotus), Mamidakis v. Kreikka 11.1.2007, k. 21 (lähes 5 miljoonan euron rangaistusmaksu), Putz v. Itävalta 22.2.1996, k. 37 (20 000 ATS), Inocêncio v. Portugal (päätos) 11.1.2001 (20 000 000 PTE). Ks. myös Jussila v. Suomi 23.11.2006, k. 33–34 ja siinä mainittu oikeuskäytäntö.

²⁷ Bendenoun v. Ranska 24.2.1994, k. 47, T. v. Itävalta 14.11.2000, k. 64–66, Garyfallou v. Kreikka 24.9.1997, Mamidakis v. Kreikka 11.1.2007.

²⁸ Jussila v. Suomi 23.11.2006, k. 38 (308 euron veronkorotus).

²⁹ Esim. Menesheva v. Venäjä 9.3.2006, k. 97 ja Borisova v. Bulgaria 21.3.2007, k. 30 (molemmissa viiden päivän vapausrangaistus).

³⁰ Ravnsborg v. Ruotsi 23.3.1994, k. 35. Vrt. T. v. Itävalta 14.11.2000, k. 66.

³¹ Öztürk 21.12.1984.

³² Ruotsalainen v. Suomi 16.6.2009.

³³ Jussila v. Suomi 23.11.2006.

³⁴ Société Stenuit v. Ranska 27.2.1996, Ihmisoikeustoimikunnan raportti, k. 62–65.

³⁵ Mamidakis v. Kreikka 11.1.2007 ja Garyfallou v. Kreikka 24.9.1997.

³⁶ Engel 8.6.1976, k. 85 (3–4 kuukauden oleskelu sotilaskurinpitoyksikössä), Campbell ja Fell 28.6.1984, k. 73, Eze ja Connors 15.7.2002, k. 128 (vangeille määrätty huomattavat lisärangaistukset), T. v. Itävalta 14.11.2000 (400 000 ATS:n sakko väärin tietojen antamisesta maksuttomaa oikeudenkäyntiä koskevassa hakemuksessa, johon liittyi muuntorangaistuksen mahdollisuus).

tekijän rankaisemisesta.³⁷ EIS 6 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle ovat jääneet myös erilaiset turvaamistoimenpiteet, kuten ajokortin väliaikainen peruttaminen.³⁸

Elinkeino-oikeudellisia turvaamistoimenpiteitä ei ole rinnastettu rikosseuraamuksiin silloin, kun elinkeinonharjoittaja on osoittautunut sopimattomaksi harjoittamaan ko. toimintaa. Taksiluvan peruuttamista koskevassa *Manasson*-päätöksessä tuomioistuimien perusteli ratkaisuaan seuraavasti:

As regards the traffic licence, the Court reiterates that it was revoked as the applicant had failed to pay the taxes and tax surcharges due as a result of the Tax Authority's decisions. The Court considers that the revocation of the licence did not constitute a determination of a criminal charge against the applicant. Although it may be regarded as a severe measure, what was decisive for the revocation was the applicant's suitability to run a commercial taxi business and, more specifically, whether he fulfilled the conditions therefore under administrative law provisions. Thus, the revocation cannot be characterised as a penal sanction and the nature of the relevant proceedings accordingly cannot be regarded as criminal (see *Tre Traktörer AB v. Sweden*, judgment of 7 July 1989, Series A no. 159, p. 19, § 46).³⁹

Lainauksessa mainitussa *Tre Traktörer*-tapauksessa EIT totesi, että anniskeluluvan peruuttamista ei tullut rinnastaa rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Samaan johtopäätökseen tuomioistuimien tuli kahdessa norjalaistapauksessa, joissa oli kyse liiketoimintakielloon asettamisesta. Päätöksissä korostettiin, että rajoitusten tarkoituksena oli ehkäistä lainvastaisesta menettelystä aiheutuvia haittavaikutuksia.⁴⁰ Lääkärin ammatinharjoittamisoikeuden rajoittamista on vakiintuneesti pidetty 6 artiklan siviilihaaraan kuuluvana asiana.⁴¹ *Haarvig*-päätöksessä tuomioistuin vahvisti, että rajoittamispäätöstä ei ole rinnastettava rikosasiaan. Päätöstä perusteltiin samaan tapaan kuin liiketoimintakielloa koskevissa tapauksissa: Seuraamuksen tarkoitus ei ollut rangaistuksellinen, vaan sillä pyrittiin suojelemaan potilaita ja yleisön luottamusta lääkäreiden ammattitaitoon.⁴²

3.1.4 Suomessa ja pohjoismaissa esitettyjä kannanottoja

Kotimaisissa lainvalmisteluasiakirjoissa ei toistaiseksi ole järjestelmällisesti arvioitu hallinnollisten seuraamusten luonnetta EIS 6 artiklan kannalta. Poikkeuksen muodostaa öljypäästömaksua koskeva hallituksen esitys, jossa kysymystä on tarkasteltu perusteellisesti.⁴³ Esityksessä todetaan, että maksu on asiallisesti rinnastettavissa rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Myös liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu ja kilpailunrikkomusmaksu on rinnastettu rikosoikeudellisiin rangaistuksiin.⁴⁴ Sitä vastoin verotusmenettelyssä määrättävää laiminlyöntimaksua ei sitä säädettyä pidetty hallintosanktiona, koska sen tarkoituksen ja soveltamisalan katsottiin eroavan rikosoikeudellisesta seuraamuksesta.⁴⁵

³⁷ Jussila, v. Suomi 23.11.2006, k. 38. Vrt. kuitenkin Ruotsalain v. Suomi, k. 46.

³⁸ Escoubet v. Belgia 28.10.1999. Sen sijaan ajokielloon johtavien rangaistuspisteiden määräämistä on pidetty rikosoikeudellisena seuraamuksena (*Malige v. Ranska* 23.9.1998) ja ajokiellon määräämistä rikoksen perusteella (*Nilsson v. Ruotsi* 13.12.2005).

³⁹ *Manasson v. Ruotsi* (päätös) 8.4.2003, s. 22 s.

⁴⁰ *Storbråten v. Norja* (päätös) ja *Mjelde v. Norja* (päätös), molemmat 1.2.2007. Asioiden rikosluonnetta arvioitiin EIS 7 lisäpöytäkirjan 4 artiklan ne bis in idem -kiellon soveltamisen yhteydessä. Ks. lähemmin 6 luku ja Rui 2009. Ks. myös KKO 1998:43, jossa todettiin, että liiketoimintakielloa ei ole pidettävä rikosoikeudellisena seuraamuksena, vaan elinkeino-oikeudellisena turvaamistoimenpiteenä. KKO ei tarkastellut asiaa EIS:n kannalta.

⁴¹ *Le Compte ym. v. Belgia* 23.6.1981, k. 42 ja 53,

⁴² *Haarvig v. Norja* (päätös) 11.12.2007.

⁴³ HE aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain muuttamiseksi 77/2005 vp, s. 8 ja 30 (lainmuutos 1163/2005).

⁴⁴ PeVL 4/2004 vp ja PeVL 7/2004 vp.

⁴⁵ VaVM 4/2004 vp.

Veronkorotuksen ja tuomioistuimen määräämän ajokiellon rangaistusluonne on todettu oikeuskäytännössä.⁴⁶ Oikeuskirjallisuudessa rikosseuraamuksiin on veronkorotusten ja öljypäästömaksun lisäksi rinnastettu kilpailunrikkomusmaksu, pysäköintivirhemaksu, joukkoliikenteen tarkastusmaksu, ylikuormamaksu, ilmoitusrikemaksu, edellä mainittu laiminlyöntimaksu, takaisinperittävän tuen rangaistusluonteinen korotus, ajokielto, elinkeinonharjoittajalle annettava varoitus sekä arvopaperimarkkinalainsäädäntöön kuuluvat rike- ja seuraamusmaksut.⁴⁷

Ruotsin ja Norjan oikeuskäytännössä hallinnollisten seuraamusten rikosoikeudellista luonnetta on arvioitu monissa ratkaisuissa. Rikossyytteeseen on rinnastettu veronkorotukset⁴⁸ sekä erilaiset seuraamusmaksut.⁴⁹ Samoin on arvioitu rikoksen perusteella määrättyä ajokieltoa.⁵⁰ Norjalaisessa oikeuskäytännössä rikosasioihin on lisäksi rinnastettu työttömyyspäivärahoikeuden menettäminen⁵¹ ja elinkeinonharjoittamisoikeuden määräaikainen rajoittaminen silloin, kun seuraamus ei perustunut arvioon elinkeinonharjoittajan sopivuudesta harjoittaa ko. toimintaa.⁵²

3.2 Onko uhkasakkomenettely rinnastettava rikosasiaan?

3.2.1 Uhkasakkomenettelyn pääpiirteet

Uhkasakkomenettelystä säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990). Siinä säädetään myös teettämis- ja keskeyttämisuhista, jotka voidaan määrätä samoin edellytyksin kuin uhkasakko.

Viranomainen voi asettaa uhkasakon määräämänsä velvoitteen tehosteeksi vain laintasoisen toimivaltasäännöksen perusteella. Tällaisia säännöksiä sisältyy lainsäädäntöön runsaasti. Lisäksi lääninhallituksella on lääninhallituslain (22/1997) 8 §:n nojalla yleinen toimivalta asettaa uhkasakkolain mukainen tehoste itse asettamansa tai virka-apua pyytävän muun viranomaisen asettaman velvoitteen tehosteeksi.

Uhkasakkomenettely on kaksivaiheinen. Se jakaantuu uhkasakon asettamiseen ja tuomitsemiseen. Uhkasakko asetetaan määräämällä päävelvoite asianosaisen noudatettavaksi sakon uhalla. Sakko voidaan asettaa määrältään kiinteänä tai siten, että sen suuruus määräytyy ajan kulumisen mukaan (juokseva uhkasakko). Uhan suuruutta harkittaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun maksukyky ja muut asiaan vaikuttavat seikat. Uhkasakko voidaan kohdistaa vain sellaiseen asianosaiseen, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta.

Uhkasakon asettanut viranomainen voi tuomita uhkasakon maksettavaksi, jos päävelvoitetta ei ole noudatettu. Erityislainsäädännössä uhkasakon tuomitseminen on toisinaan säädetty eri viranomaisen

⁴⁶ Veronkorotukset: KHO 2007:67 ja 68, Vaasan HO 2.7.2004 T:1059 ja Eduskunnan apulaisoikeusasiamies 12.7.2007 (736/4/06). Ajokielto: KKO 2005:132 ja KKO 2007:77.

⁴⁷ Mäenpää 2007, s. 194, Siitari-Vanne 2005, s. 523, Knuts 2006, s. 839 ja Kulla 2008, s. 332.

⁴⁸ Regeringsrätten (Ruotsi), RÅ 2006 ref. 66, Høyesterett (Norja), Rt. 2000 s. 996, Rt. 2002, s. 497 ja Rt. 2002, s. 509 ja 557.

⁴⁹ Regeringsrätten (Ruotsi), RÅ 2006 ref. 43 (osakkeenomistusta koskevan ilmoituksen laiminlyöntimaksu), Högsta domstolen (Ruotsi), NJA 2004:95 (ympäristöseuraamusmaksu),

⁵⁰ Regeringsrätten (Ruotsi), RÅ 2000 ref. 65.

⁵¹ Høyesterett (Norja), Rt. 2003, s. 264.

⁵² Høyesterett (Norja), Rt. 2004, s. 1500 (kalakauppaa koskevan rekisteröinnin peruttaminen) ja Høyesterett Rt. 2007, s. 1217, k. 22 (ammattimaista kalastusta koskevan toimiluvan väliaikainen peruuttaminen). Toisin asiassa Høyesterett (Norja) Rt. 2007, s. 1217 (lainvastaisesti pyydystetyn kalasaaliin menettämisestä).

kuin sen asettaneen viranomaisen tehtäväksi, esimerkiksi lääninhallitukselle tai markkinaoikeudelle.⁵³ Edellytyksenä uhkasakon tuomitsemiselle on, että päävelvoitteen noudattamatta jättämiseen ei ole pätevää syytä. Lisäksi uhkasakon asettamista koskevan päätöksen on oltava lainvoimainen, jollei päätöstä ole säädetty tai määrätty noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta.

Ennen uhkasakon asettamista tai tuomitsemista asianosaista on kuultava hallintolain mukaan. Sekä uhkasakon asettamisesta että tuomitsemisesta koskevaan päätökseen voi hakea muutosta hallintolainkäyttölain mukaan, jollei muutoksenhakua ole erikseen kielletty.⁵⁴

Uhkasakko pannaan täytäntöön sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) mukaan. Sen sijaan teettämisestä tai keskeyttämisestä päättänyt viranomainen voi huolehtia teettämisestä tai keskeyttämisestä suorittamalla tarpeelliset toimet itse tai antamalla ne muun viranomaisen tai yksityisen suoritettaviksi. Poliisin on tällöin annettava tarpeellista virka-apua.

3.2.2 Aikaisempia kannanottoja

EIT ei tietävästi ole tutkinut EIS:n 6 artiklan rikoshaaran soveltuvuutta uhkasakkomenettelyyn. Sen sijaan ihmisoikeustoimikunta otti kysymykseen kielteisen kannan vuonna 1997 tekemässään admissibility-päätöksessä, joka koski norjalaista kalankasvatustusta *Strømsnes Akvakultur*.⁵⁵ Kalastusviranomainen oli kieltänyt valittajaa jatkamasta kalankasvatusta ja tehostanut kieltoa ensin kiinteällä ja myöhemmin juoksevilla uhkasakolla (*tvangsmulkt*). Alioikeus tuomitsi valittajan maksamaan tuomioon mennessä kertyneen uhkasakon, määrältään yli miljoona norjan kruunua.

Ihmisoikeustoimikunnan mielestä valittajalle asetettu toimintakielto ja sen tehosteeksi asetettu uhkasakko eivät merkinneet rikossyytteen nostamista valittajaa vastaan. Sen sijaan toimikunta katsoi, että päätöksellä oli puututtu valittajan yksityisluonteisiin oikeuksiin, koska asia liittyi hänen elinkeinonharjoittamiseensa. Toimikunta totesi seuraavaa:

The Commission recalls that where an applicant is faced with criminal liability a question may arise as to the compliance of coercive measures with the requirements of Article 6 of the Convention (see e.g. Eur. Court HR, Funke v. France judgment of 25 February 1993, Series A no. 256-A). However, the Commission finds that orders to cease illegal activities like those in the present case cannot in principle be deemed unfair for the purposes of Article 6 of the Convention and, similarly, the coercive fines imposed in order to obtain such a result cannot as such infringe that principle either. In fact many Contracting States empower the authorities to require individuals or legal persons, under a threat of coercive measures, to act in a particular way or refrain from doing so, e.g. in the fields of environment, customs or building legislation.

Norjassa on tämän vuoksi yleisesti katsottu, että uhkasakkomenettely ei rinnastu rikosasiaan.⁵⁶ Berg on väitöskirjassaan kuitenkin arvostellut tätä näkemystä sillä perusteella, että

⁵³ Esim. lääkelain (395/1987) 93 § ja kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992) 11 d § ja 13 § ja 25 §.

⁵⁴ Perustuslakivaliokunta on katsonut uhkasakon asettamista koskevan valituskiellon olevan perustuslain 21 §:n vastainen, jollei kiellolle voida esittää erityistä syytä (PeVL 5/1997 vp ja 12/2002 vp).

⁵⁵ *Strømsnes Akvakultur A/S v. Norja* (päätös) 15.1.1997.

⁵⁶ NOU 2003:7 (Tilleggssett m.m), s. 60: ”I praksis finnes det eksempler på uttalelser hvor kontrollorganene i Strasbourg understreker at bruk av tvangsmulkt for å sikre opphør av en ulovlig virksomhet, neppe reiser problemer i forhold til EMK artikkel 6, se *Strømsnes Akvakultur*. Det virker imidlertid anstrengt å sammenligne ileggelse av en slik tvangsmulkt med de generelle regler om forsinkelsesavgift.” Samoin NOU 2003:15 (Fra bot til bedring), s. 241 ss ja s. 356 (alaviite 224) sekä Høyesteret Rt. 2005, s. 1269, k. 25.

ihmisoikeustoimikunta ei Strømsnes Akvakultur-päätöksessä suorittanut ”Engel-testiä”. Toimikunta ei myöskään selvästi erottanut uhkasakon asettamista ja tuomitsemista eikä kiinnittänyt huomiota tuomitun sakon huomattavan suureen määrään.⁵⁷ Berg rinnastaa uhkasakon tuomitsemisen rikosoikeudellisen rangaistuksen määräämiseen sillä perusteella, että molemmilla on sama tavoite; norminvastaisen käyttäytymisen rankaiseminen. Sen sijaan hän ei pidä uhkasakon asettamista rikosasiana. Hän perustelee käsitystään ihmisoikeustoimikunnan Budd-päätöksellä.⁵⁸ Siinä valittaja oli väittänyt, että hänelle asetettu määräys (*abatement notice*) lopettaa koirien haukkumisesta aiheutuva häiriö oli luonteeltaan rikosasia. Ihmisoikeustoimikunta piti valitusta kuitenkin perusteettomana. Määräyksen noudattamatta jättäminen oli tosin rangaistavaa, mutta toimikunnan mielestä määräyksen asettamisen yhteys rikosprosessiin oli niin etäinen, että sitä ei voitu rinnastaa rikosasiaan.

Suomessa oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan käytettäviä oikeussuojakeinoja tarkastellut oikeusministeriön työryhmä on rinnastanut uhkasakkoasiat syyteasioihin.⁵⁹ Työryhmä ei kuitenkaan ole laajemmin perustellut kannanottoaan.

3.2.3 Uhkasakkomenettelyn arviointi Engel-kriteereiden mukaan

Seuraavassa pyritään arvioimaan, mikä olisi uhkasakkomenettelyn luonne Engel-tapauksessa esitettyjen kriteereiden mukaan.

1. kriteeri. Rikkomuksen luonnehdinta kansallisen lain mukaan

Suomen oikeuden mukaan uhkasakko ei ole rikosoikeudellinen vaan hallinnollinen seuraamus. Sitä on luonnehdittu hallinnolliseen täytäntöönpanoon kuuluvaksi pakkokeinoksi.⁶⁰ Sen rinnastuminen rikosasiaan riippuu siten toisen ja kolmannen Engel-kriteerin tulkinnasta.

2. kriteeri. Rikkomuksen luonne

Edellä on käynyt ilmi, että rikkomuksen luonnetta arvioidaan yhtäältä sääntelyn yleisyyden ja toisaalta seuraamuksen tarkoituksen avulla.

Uhkasakkolainsäädäntö on sellaisenaan yleisesti sovellettavaa oikeutta. Edellä mainitun Inocêncio-päätöksen perusteella saattaa olla mahdollista, että uhkasakon katsottaisiin tietyissä tapauksissa – esim. rakentamisessa – liittyvän asianosaista koskevien erityisten velvoitteiden noudattamiseen, jolloin se rinnastuisi kurinpitoasiaan.⁶¹ Lisäksi voidaan todeta, että päävelvoite ja sen tehosteeksi asetettu sakko asetetaan yksilöllisesti tietyille asianosaiselle ja sakko voidaan tuomita vain tämän asianosainen maksettavaksi. Näin ollen uhkasakon tuomitsemisessa sovellettava konkreettinen normi ei yleensä ole yleisesti sovellettavaa oikeutta. Koska yleisyyskriteerin tärkein tehtävä kuitenkin on erottaa kurinpitoasiat rikosasioista, viimeksi mainitulla erottelulla ei liene oikeudellista merkitystä.

Seuraamuksen tarkoituksesta uhkasakkolain esitöissä todettiin, että pakkokeinomenettelyyn ei sen luonteen vuoksi ”kuulu moitteen tai paheksunnan ilmaisemista vaan pyrkimys

⁵⁷ Berg 2005, s. 318 ja 332 s.

⁵⁸ Budd v. Yhdistynyt kuningaskunta 29.11.1992.

⁵⁹ Oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan (Oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:21), s. 53.

⁶⁰ Hallintolain 76 §, Mäenpää 2003, s. 415 s.

⁶¹ Ks. Inocêncio-päätös 11.1.2001, edellä jakso 3.2.1.

täytäntöönpanotuloksen aikaansaamiseksi.”⁶² Uhkasakon erottamista rangaistuksista on myös perusteltu sillä, että uhkasakko koskee viranomaisen asettaman velvoitteen täyttämiseen tulevaisuudessa, kun taas rangaistus on reaktio menneisyydessä tapahtuneeseen lainvastaiseen tekoon.⁶³ Lisäksi uhkasakko on ehdollinen sanktio, josta voi vapautua noudattamalla päävelvoitetta ennen tuomitsemispäätöstä.⁶⁴

3. kriteeri. Seuraamuksen luonne ja ankaruus

Uhkasakon määrä on usein tavalliseen sakkorangaistukseen verrattuna suuri ja maksamaton uhkasakko on pääsääntöisesti muunnettava vankeusrangaistukseksi.⁶⁵ Nämä seikat puoltaisivat seuraamuksen rinnastamista rikosoikeudelliseen rangaistukseen etenkin, jos asiaa tarkasteltaisiin kokonaisharkinnan perusteella toisen Engel-kriteerin soveltumisen tulkinnanvaraisuuden vuoksi. Toisaalta muuntorangaistus määrätään erillisessä oikeudenkäynnissä ja uhkasakko voidaan erityisistä syistä jättää muuntamatta. Edellä mainitun Ravensborg-tapauksen perusteella nämä näkökohdat puhuvat uhkasakkoseuraamuksen rangaistusluonnetta vastaan.⁶⁶

Johtopäätökset

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö ei anna selvää vastausta siihen, onko uhkasakkomenettely joltain osin tai kokonaisuudessaan rinnastettavissa rikosasian käsittelyyn. Sekä uhkasakon että rikosoikeudellisten seuraamusten taustalla on pyrkimys sanktion kautta painostaa asianosaista noudattamaan lainsäädäntöä tai viranomaisen määräyksiä. Uhkasakon asettamisessa tämä painostuselementti on etusijalla, kun taas uhkasakon tuomitseminen muistuttaa rangaistuksen määräämistä. Uhkasakkomenettelyn pääasiallinen tarkoitus ei kuitenkaan ole rangaistuksellinen. Tähän näyttää perustuvan ihmisoikeuselinten ainoa asiaa koskeva kannanotto (Strömsnes Akvakultur). Kun otetaan huomioon seuraamussääntelyn tarkoituksen keskeinen sija ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä, uhkasakkomenettely näyttää jäävän EIS 6 artiklan rikoshaaran soveltamisalan ulkopuolelle.

*Jamil-tapauksessa*⁶⁷ EIT rinnasti kansallisessa lainsäädännössä täytäntöönpanokeinoksi luokitellun velkavankeusuhan EIS 7 artiklassa tarkoitettuun rangaistukseen. Ranskan hallitus oli korostanut, että vankeusuhka ei ollut rangaistus, vaan painostuskeino sakon perimiseksi. EIT totesi kuitenkin, että rangaistuksen käsite EIS 7 artiklan 1 kohdan mielessä oli autonominen ja EIT:lla tuli olla valta ulkonaisista muodollisuuksista riippumatta tutkia, oliko tietty toimenpide asiallisesti rangaistus.

EIS 7 artiklan soveltamisen lähtökohtana on, että seuraamus määrätään ”rikoksen” (*criminal offence*) perusteella. Tätä käsitettä ja 6 artiklan rikossyyte-käsitettä tulkitaan yleensä yhdenmukaisesti. Kun kuitenkin otetaan huomioon velkavankeusuhan poikkeuksellinen luonne, tapauksesta ei voine tehdä uhkasakkomenettelyä koskevia johtopäätöksiä.

⁶² Ehdotus laiksi pakkokeinomenettelystä. OM/LAVO 18/1985, s. 27

⁶³ Näin esim. Norjan Høyesteret 2005, rt. 1269, k. 20 ja 25.

⁶⁴ KHO 1962 II 252. Sen sijaan tuomitusta uhkasakosta ei vapauteta, jos tuomitsemispäätöksestä valitetaan ja asianosainen täyttää velvoitteensa vasta ensi asteen tuomitsemispäätöksen jälkeen (KHO 1996 II 45 ja KKO 2002:116).

⁶⁵ Muuntorangaistuksen pituus on 4-60 päivä siten, että uhkasakkoasioissa 30 euron määrää vastaa yhden päivän vankeutta. RL 2 a luvun 5-7 § (muut. 983/2005). Oikeusministeriön vuonna 2004 tekemän selvityksen mukaan muunnettujen uhkasakkojen suuruus oli keskimäärin 470 euroa, mikä merkitsi vankeudeksi muunnettuna 23 päivän vankeutta (vankeuspäivät määräytyivät tuolloin 20 euron perusteella). Ks. Ehdotus sakon muuntorangaistuksen muuttamiseksi. Oikeusministeriö. Lausuntoja ja selvityksiä 2004:25.

⁶⁶ Laki sakon täytäntöönpanosta (672/2002), 3 luku ja RL 2 luvun 6 §. Ravensborg v. Ruotsi 23.3.1994.

⁶⁷ Jamil v. Ranska 8.6.1995.

Siitä huolimatta, että uhkasakkoa ei hallintosanktioiden tapaan rinnastettaisi rikosoikeudellisiin seuraamuksiin, asianosaisen oikeussuojan tarve uhkasakkoa tuomittaessa ei eroa rikoksesta syytetyn suojeluntarpeesta. Lisäksi on otettava huomioon, että EIS ilmaisee eurooppalaisen minimistandardin. Tämän vuoksi ei ole syytä rajoittaa rikosprosessia koskevien oikeusturvavaatimusten soveltamisalaa silloin, kun reaaliset näkökohdat puoltavat niiden soveltamista.⁶⁸ Seuraavassa luvussa tarkastellaan sen vuoksi EIS 6 artiklassa rikosasioiden käsittelylle asetettuja vaatimuksia sekä hallintosanktio- että uhkasakkomenettelyn kannalta.

⁶⁸ Koillinen 2006, s. 91.

4 Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja laillisuusperiaate

4.1 Yleistä

Hallintosanktiomenettelyn rinnastaminen EIS 6 artiklassa tarkoitettuihin rikosasioihin merkitsee sitä, että menettelyssä on noudatettava tämän artiklan mukaisia oikeusturvatakeita. Lisäksi on noudatettava 7 artiklassa olevaa laillisuusperiaatetta ja 7 lisäpöytäkirjan 4 artiklaan sisältyvää kieltoa syyttää tai rangaista kahdesti samasta rikoksesta (*ne bis in idem*).

EIS 6 artiklan 1-kohdassa olevat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin yleiset vaatimukset koskevat sekä artiklan siviili- että rikoshaaraan kuuluvia asioita. Sen sijaan artiklan 2 ja 3 kohdan määräykset koskevat vain rikosasioita (ks. edellä jakso 3.1.1). Vaikka 6(1) artiklan vaatimukset ovat samat siviili- ja rikoshaaraan kuuluvissa asioissa, niitä saatetaan tulkita tiukemmin rikosasioissa. Rikoshaaraan kuuluvien asioiden ryhmässä EIT on erottanut ns. rikosprosessin ydinalueen (*hard core of criminal law*) ja muut epätyypillisemmät rikosprosessin muodot. Hallintosanktiomenettelyt kuuluvat jälkimmäiseen ryhmään. Näissä asioissa EIT on soveltanut 6 artiklan määräyksiä joustavammin kuin perinteiseen rikosprosessiin kuuluvissa asioissa.⁶⁹

4.2 Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin yleiset vaatimukset

4.2.1 Oikeus tuomioistuinkäsittelyyn

EIS 6(1) artiklan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyyttestä. Kyse on niin sanotusta *access to court*-periaatteesta.

EIT:n käytännön mukaan hallintosanktiota ei ensi asteessa tarvitse määrätä tuomioistuimessa. Riittää, että asianosaisella on oikeus valittaa päätöksestä tuomioistuimelle, jolla on toimivalta tutkia asia kaikilta osin.⁷⁰ Tämän oikeuden on kuitenkin oltava tehokas. Ruotsia koskevissa veronkorotuspäätöksissä *Västberga Taxi Ab* ja *Vulic* sekä *Janosevic* EIT katsoi, että 6 artiklaa oli rikottu, kun pääsy tuomioistuimeen oli viivästynyt hallinnollisen oikaisumenettelyn hitauden vuoksi.⁷¹

Viimeksi mainituista päätöksistä on myös pääteltävissä, että hallintosanktion täytäntöönpano ennen asian tuomioistuinkäsittelyä saattaa olla ongelmallista sekä *access to court*-periaatteen että EIS 6(2) artiklan syyttömyysolettaman kannalta. Jos päätöksen täytäntöönpanolla on merkittäviä seurauksia asianosaiselle, hänellä täytyy olla oikeus saattaa asia viipymättä tuomioistuimen tutkittavaksi.⁷²

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Hallinnollisia sanktioita koskevissa asioissa pääsy tuomioistuimeen onkin turvattu. Sen sijaan uhkasakkolainsäädäntöön sisältyy edelleen joitakin

⁶⁹ Jussila v. Suomi 23.11.2006, k. 43, KHO 2007:67, k. 39 ja KHO 2007:68, k. 63 sekä AOA 12.6.2007, s. 8.

⁷⁰ Janosevic v. Ruotsi 23.7.2002, k. 81.

⁷¹ *Västberga Taxi Ab* ja *Vulic* v. Ruotsi 23.7.2002, k. 95–102, *Janosevic* v. Ruotsi 23.7.2002, k. 83–90.

⁷² *Västberga Taxi Ab* ja *Vulic* v. Ruotsi 23.7.2002, k. 100, *Janosevic* v. Ruotsi 23.7.2002, k. 88, ks. lähemmin jäljempänä, jakso 4.3.

sakon asettamista koskevia valituskieltoja.⁷³ Perustuslakivaliokunnan nykykäytännön mukaan tällaiset valituskiellot ovat perustuslain vastaisia: "Uhkasakon asettaminen on [...] perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös, joka hänen tulee voida saattaa tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi."⁷⁴

4.2.2 Suullinen käsittely ja oikeudenkäynnin julkisuus

EIS 6 artikla edellyttää julkista suullista käsittelyä ainakin yhdessä oikeusasteessa, jollei käsittelystä luopumiselle voida esittää erityisiä syitä. Kieltäytyminen suullisen käsittelyn toimittamisesta on perusteltava.⁷⁵

Jussila-tapauksessa tuomioistuin laajensi mahdollisuuksia jättää suullinen käsittely pitämättä rikosasioihin rinnastuvissa hallintoasioissa. Tuomioistuin totesi, että rikosprosessin ydinalueen ulkopuolelle jäävissä tapauksissa suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta vastaavilla perusteilla kuin 6 artiklan siviilihaaraan kuuluvissa asioissa:

Oli olemassa rikosjuttuja, joihin ei liittynyt mitään merkittävää häpeällisyyden leimaa. Myös syyteillä oli erilaista painoa. Lisäksi rikossyytteen autonominen tulkinta Engel-kriteerien mukaisesti oli johtanut siihen, että EIS 6 artiklan rikoshaaraa sovellettiin jutuissa, jotka eivät tiukasti tarkastellen kuuluneet perinteisen rikosoikeuden alaan. Veronkorotukset eivät kuuluneet rikosoikeuden ydinalueeseen, joten rikoshaaran takeita ei välttämättä sovellettu ehdottoman tiukasti. Suullisen käsittelyn kannalta ei myöskään ollut ratkaisevaa merkitystä sillä, että asialla oli, esim. tietyissä sosiaaliturvajutuissa, huomattava henkilökohtainen merkitys henkilölle.⁷⁶

Hallintolainkäyttölain 38 §:n mukaan hallinto-oikeuden on toimitettava suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen pyytää sitä. Sama koskee korkeinta hallinto-oikeutta sen käsitellessä valitusta hallintoviranomaisen päätöksestä. Asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton. Asianosaisen on pyydettävä suullisen käsittelyn toimittamista ja perusteltava pyyntönsä.

Korkein hallinto-oikeus antoi 5.10.2007 kaksi päätöstä suullisen käsittelyn järjestämisestä veronkorotusasioissa.⁷⁷ Päätösten mukaan verovelvollisella on lähtökohtaisesti oikeus suulliseen käsittelyyn veronkorotusasiassa. Tämä oikeus ei kuitenkaan ole ehdoton. Suullisen käsittelyn toimittamista koskevaan perusteltuunkin pyyntöön voidaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteita loukkaamatta jättää suostumatta, mikäli asiassa ei ole kysymys henkilötodistelua tai muuta suullista kuulemistä edellyttävistä uskottavuuskysymyksistä, vaan selvästi asiakirjojen perusteella ratkaistavasta kysymyksestä. Suullisen käsittelyn järjestämisestä päätettäessä on otettava huomioon myös asian rahallinen arvo, jota on arvioitava verovelvollisen kannalta. Suullisen

⁷³ Valuuttalain (954/1985) 10 §, luottolaitostoiminnasta (121/2007) annetun lain 156 §, taimiaineistolain (1205/1994) 13 §, kotieläinjalostuslain (794/1993) 13 §, kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta annetun lain (75/2004) 36 § sekä kirjanpitolain (1336/1997), 8 luvun 1 §.

⁷⁴ PeVL 12/2002 vp. Aikaisemmassa lausunnossa 5/1997 vp tosin katsottiin, että "joissain erityistapauksissa saattaa olla perusteita tästä lähtökohdasta poikkeamiseen",

⁷⁵ Abrahamian v. Itävalta 10.4.2008, k. 26.

⁷⁶ Jussila v. Suomi 23.11.2006 v. Suomi, k. 43–44.

⁷⁷ KHO 2007:67 (valitus suullisen käsittelyn järjestämättä jättämisestä hyväksytty), k. 36–43 ja KHO 2007:68 (valitus hylätty), k. 60–67. Ks. myös AOA:n päätös 12.6.2007, k. 3.5.1–3.5.2 ja Pellonpää – Heikkilä 2008.

käsittelyn toimittamista koskeva vaatimus on suhteutettava myös muihin oikeusarvoihin, esimerkiksi oikeudenkäynnin joutuisuuteen.

Päätöksissä todettiin lisäksi, että hallintolainkäyttölaki on tietoisesti laadittu Euroopan ihmisoikeussopimuksesta laille johtuvat vaatimukset täyttäväksi. Hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentin suullista käsittelyä koskevaa säännöstä on tulkittava ja sovellettava tavalla, joka on sopusoinnussa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa asetettujen vähimmäisvaatimusten kanssa. Momentin sanamuodosta tai lain valmisteluasiakirjoista ei ole johdettavissa sellaista päätelmää, että sillä olisi asetettu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta johtuvia vähimmäisvaatimuksia pidemmälle meneviä oikeusturvavaatimuksia.

4.2.3 Oikeudenkäynnin kesto

Oikeudenkäynnin on EIS 6 artiklan mukaan tapahduttava ”kohtuullisen ajan kuluessa”. Rikosasioissa tämä aika alkaa siitä, kun asianosainen on ollut ”syytettynä” tämän käsitteen autonomisen merkityksen mukaan. EIT:n käytännössä rikossyytteen katsotaan tulleen vireille silloin, kun asianosaiselle on virallisesti ilmoitettu häneen kohdistetusta rikosepäilystä tai kun viranomaisen toimenpiteiden voidaan katsoa olennaisesti vaikuttaneen (*substantially affected*) hänen asemaansa. Janosevic-tapauksessa katsottiin, että valittajan asemaan oli vaikutettu olennaisesti, kun hänelle oli annettu tiedoksi veroviranomaisen laatima verotarkastuskertomus, joka sisälsi lisäveroa ja veronkorotusta koskevan arvion.⁷⁸ Olennaisesti vaikuttavina toimenpiteinä on pidetty myös pidättämistä, esitutinnan aloittamista taikka kotietsinnän tai tarkastuksen suorittamista.⁷⁹ Hallintosanktio on tähtäävässä menettelyssä asianosaista lienee pidettävä ”rikoksesta syytettynä” viimeistään siitä lähtien, kun häntä kuullaan hallintolain mukaan.⁸⁰

Sekä siviili- että rikosprosessiin käytetyn ajan kohtuullisuutta arvioidaan jokseenkin samojen kriteereiden mukaan. Nämä kriteerit ovat asian vaikeus ja laatu, valittajan ja viranomaisten toiminta prosessin kestäessä sekä asian merkitys valittajalle. Tarkasteltava ajanjakso päättyy pääsääntöisesti lainvoimaisen tuomion antamiseen. Jos samaa asiakokonaisuutta käsitellään useammassa oikeudenkäynnissä, oikeudenkäynnin kokonaiskesto tarkastellaan oikeudenkäyntien muodostaman yhteisajan perusteella.⁸¹

Kohtuullisen käsittelyajan vaatimusta voidaan loukata myös silloin, kun oikeudenkäynnin kokonaisaikaan laskettava hallintomenettelyvaihe kestää liian kauan. Janosevic-tapauksessa EIS 6 artiklaa katsottiin rikotun, kun veronkorotusmenettely oli kestänyt melkein 6 vuotta. Tästä ajasta noin puolet johtui oikaisuvaatimuksen käsittelystä veroviranomaisessa.⁸² Vilho Eskelinen-tapauksessa todettiin loukkaus, kun oikaisuvaatimusta oli käsitelty lääninhallituksessa neljä vuotta.⁸³

Ihmisoikeustuomioistuin voi ottaa valituksen tutkittavaksi vain, jos valittaja on väitetyn ihmisoikeusloukkauksen ”uhri” (*victim*) EIS 34 artiklan tarkoittamassa mielessä. Oikeudenkäynnin

⁷⁸ Janosevic v. Ruotsi 23.7.2002, k. 91–92. Samoin Västberga Taxi Ab ja Vulic v. Ruotsi 23.7.2002, k. 103 sekä Fischler v. Ruotsi (päättös) 25.1.2005, k. 3.

⁷⁹ Slimane-Kaïd v. Ranska (N° 2) 27.11.2003, k. 25, Diamantides v. Kreikka 23.1.2004, k. 21, Hozee v. Alankomaat, 22.5.1998k. 45–46, Lammi v. Suomi 15.11.2005, k. 25, Funke v. Ranska 25.2.1993, k. 7. Ks. myös KKO 2005:73, k. 11.

⁸⁰ Oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästyminen vastaan (Oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:21), s. 17 ja SOU 2004:37 (Miljöbalkens tillsynssystem), s. 299.

⁸¹ Aiheesta yleisesti ks. Spolander 2007, s. 150 ss ja Siitari-Vanne 2005, s. 191 ss.

⁸² Janosevic v. Ruotsi 23.7.2002, k. 91–95.

⁸³ Vilho Eskelinen ym. v. Suomi 19.4.2007, k. 65–71.

kohtuuttoman keston hyvittäminen valittajalle voi merkitä sitä, ettei tämä enää ole 6 artiklan loukkauksen uhri. Hyvittäminen oi esimerkiksi tapahtua siten, että rikosoikeudenkäynnin kohtuuton kesto sekä todetaan että otetaan huomioon rangaistusta lieventävänä seikkana. Hyvitys voi olla myös jälkikäteen maksettava rahallinen korvaus.⁸⁴

Rikoslain 6 luvun säännökset on uudistettu 1.1.2004 voimaan tulleella lailla (515/2003). Luvun 7 §:n 3 momentin mukaan rangaistusta lieventävänä seikkana on otettava huomioon asian käsittelyyn kulunut aika.⁸⁵ Oikeusministeriön työryhmä on ehdottanut myös hallinnollisten taloudellisten sanktioiden lieventämistä asian käsittelyn viivästymisen johdosta. Lieventämisestä säädettäisiin hallintolainkäyttölaissa, ja toimivalta kuuluisi asiaa käsittelevällä tuomioistuimelle tai muulle lainkäyttöelimelle.⁸⁶ Vastaavaa ehdotusta ei sisälly hallintoasioiden käsittelyn viivästymistä tarkastelleen ns. Passiivisuustyöryhmän mietintöön. Siinä ehdotetaan uusia ennaltaehkäiseviä oikeussuojakeinoja, kiirehtimisvaatimusta ja viivästysvalitusta.⁸⁷

Suomen oikeuskäytännössä ei tiettävästi ole ratkaisuja, jotka koskisivat hallintosanktion lieventämistä käsittelyn viivästymisen perusteella. Ruotsin vero- ja rahoitusmarkkinalainsäädännön mukaan seuraamusmaksuja voidaan alentaa tai niistä voidaan luopua, jos asian käsittely on viivästynyt.⁸⁸ Myös Norjan korkein oikeus on poistanut tai alentanut verokorotuksia silloin, kun asian käsittely on viivästynyt.⁸⁹

4.2.4 Muutoksenhakuoikeus

EIS 6(1) artikla ei takaa yleistä oikeutta hakea muutosta tuomioistuimen päätökseen. Sen sijaan EIS 7 lisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaan jokaisella rikoksesta tuomitulla on oikeus saada syyllisyyskysymys tai tuomittu rangaistus tutkittavaksi ylemmässä tuomioistuimessa. Tähän oikeuteen voidaan tehdä poikkeuksia, mm. laissa määrättyjen vähäisten rikosten kohdalla.

Lisäpöytäkirjan käsitettä ”rikoksesta tuomittu” on tulkittu samoin kuin EIS 6 artiklassa olevaa rikossyytteen käsitettä.⁹⁰ Tästä seuraa, että hallintosanktiopäätösten muutoksenhakuoikeus on turvattava silloin kuin sanktio kuuluu 6 artiklan rikoshaaran piiriin. Toisaalta tästä voidaan poiketa ”vähäisten rikosten” kohdalla. EIT:n käytännön perusteella useimmat taloudelliset sanktiot näyttävät kuuluvan tämän poikkeuksen piiriin.⁹¹

KP-sopimuksen 14(5) artiklan mukaan jokaisella rikoksesta tuomitulla on oikeus saada syyllisyyskysymys ja tuomittu rangaistus tutkittavaksi ylemmässä tuomioistuimessa lain mukaan. Myös tästä sopimusmääräyksestä voidaan poiketa silloin kun on kyse vähäisestä rikoksesta.⁹²

⁸⁴ Esim. Cocchiarella v. Italia 29.3.2006, k. 72 – 83.

⁸⁵ Ks. myös KKO 2004:58 ja KKO 2005:58.

⁸⁶ Oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan (Oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:21), s. 19, 53 ja 100.

⁸⁷ Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä (Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:5).

⁸⁸ Taxeringslag (1990:324) 5 luvun 14 § 2 mom. 3 kohta (lainmuutos 2003:655), lag (2000:1987) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument, 23 §. RÅ 2006, ref. 43 (käsittely oli kestänyt kuusi ja puoli vuotta).

⁸⁹ Rt. 2000, s. 996 (käsittely oli kestänyt 8 ja 11 vuotta).

⁹⁰ Zaicevs v. Latvia 31.7.2007, k. 53.

⁹¹ Em. Zaicevs, k. 55 ja Euroopan ihmisoikeustoimikunnan päätös Putz v. Itävalta 3.12.1993 (10 000 shillingin järjestysmaksu, joka voitiin muuntaa kahdeksan vuorokauden vapausrangaistukseksi, oli ”vähäinen rikos”).

⁹² PeVL 9/1997 vp.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Säännöksen 2 momentin mukaan oikeus hakea muutosta turvataan lailla. Perustuslakivaliokunta on hyväksynyt poikkeamisen perustuslain takaamasta kahden oikeusasteen muutoksenhakuoikeudesta vähäisten rikkomusten osalta.⁹³ Silloin kun muutoksenhakuoikeus turvataan, perustuslakivaliokunta on katsonut, että hallinnolliset seuraamukset kuuluvat hallintolainkäytön piiriin. Tästä periaatteesta on tosin poikettu öljypäästömaksun kohdalla asian erityispiirteiden vuoksi.⁹⁴

4.3 Syyttömyysolettama

EIS 6(2) artiklan mukaan jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen. Syyttömyysolettama kuuluu myös KP-sopimuksen 14 artiklan oikeusturvatakeisiin. Sopimusmääräykset merkitsevät sitä, että syyttäjän on pystyttävä näyttämään rikossyyte toteen. Ketään ei myöskään saa kohdella syyllisenä ennen syyllisyyden vahvistavaa oikeuden tuomiota. Usein lainatussa *Barberà*-tapauksessa EIT määritteli syyttömyysolettaman asettamat vaatimukset seuraavasti:

Paragraph 2 embodies the principle of the presumption of innocence. It requires, inter alia, that when carrying out their duties, the members of a court should not start with the preconceived idea that the accused has committed the offence charged; the burden of proof is on the prosecution, and any doubt should benefit the accused. It also follows that it is for the prosecution to inform the accused of the case that will be made against him, so that he may prepare and present his defence accordingly, and to adduce evidence sufficient to convict him.⁹⁵

Syyttömyysolettamaan liittyy läheisesti oikeus olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen (ns. itsekriminointisuoja). Tätä kysymystä käsitellään erikseen 5. luvussa.

4.3.1 Todistustaakka ja presumptioon perustuva vastuu

EIT:n käytäntö

EIT on ratkaisuisaan *Telfner* todennut, että syyllisyyttä koskevan näyttövelvollisuuden siirtäminen syyttäjältä syytetylle on ristiriidassa EIS 6(2) artiklan kanssa.⁹⁶ Kyse oli liikenne rikosasiasta, jossa syytetty oli kiistänyt teon, mutta hänet oli siitä huolimatta tuomittu rangaistukseen. Syyttäjä oli vaatinut syytetyltä selitystä syyttömyytensä tueksi, vaikka ei itse ollut pystynyt esittämään vakuuttavaa prima facie -näyttöä syytteen tueksi. Tämän menettelyn katsottiin siirtävän todistustaakan syytetylle, minkä todettiin olevan ristiriidassa syyttömyysolettaman kanssa.⁹⁷

Legaalisella presumptiolla syyttäjän näyttövelvollisuutta voidaan kuitenkin alentaa siinä määrin, että todistustaakka käytännössä siirtyy syyttäjältä syytetylle. *Salabiaku*-tapauksessa⁹⁸ valittaja oli tuomittu salakuljetuksesta. Sovelletun säännöksen mukaan henkilöä, jonka hallusta kiellettyjä tavaroita löytyi, pidettiin vastuussa rikoksesta. Kansallisen oikeuskäytännön mukaan syytetty saattoi kuitenkin vapautua vastuusta, jos hän pystyi osoittamaan, että hänen oli täysin mahdotonta

⁹³ PeVL 30/1998 vp. ja PeVL 30/2006 vp.

⁹⁴ PeVL 32/2005 vp.

⁹⁵ *Barberà, Messegué And Jabardo v. Espanja* 6.12.1988, k. 77. Ks. myös *Janosevic v. Ruotsi* 23.7.2002, k. 97.

⁹⁶ *Telfner v. Itävalta* 20.3.2001.

⁹⁷ Syytetyn vaikeneminen voidaan kuitenkin ottaa huomioon näyttöä arvioitaessa, jos olosuhteet antavat aiheen vaatia syytetyltä selitystä. Ks. *John Murray v. Yhdistynyt kuningaskunta* 8.2.1996.

⁹⁸ *Salabiaku v. Ranska* 7.10.1988.

tietää pakkauksen sisältöä, taikka esittämään vastaavan force majeure -perusteen. EIT ei pitänyt tällaiselle presumptiolle rakentuvia säännöksiä sopimuksen vastaisina, mikäli valtio pysyy tietyissä rajoissa. Tuomioistuimien kiinnitti erityisesti huomiota siihen, että presumptio ei automaattisesti johtanut syytetyn tuomitsemiseen.

Hallintosanktioiden kohdalla presumptioon perustuvaa syyllisyyttä arvioitiin ensimmäistä kertaa veronkorotustapauksissa Vulic ja Västberga Taxi Ab sekä Janosevic. Tapahtumien aikaan voimassa olleen Ruotsin verolainsäädännön mukaan veronkorotus tuli määrätä, jos verovelvollinen oli ilmoittanut verottajalle vääriä tai puutteellisia tietoja. Veronkorotus määrättiin näin ollen objektiivisin perustein, edellyttämättä näyttöä verovelvollisen tahallisuudesta tai tuottamuksesta. Veronkorotuksesta saattoi vapautua vain tietyin edellytyksin, joiden toteen näyttäminen oli käytännössä verovelvollisen tehtävä.⁹⁹

EIT ratkaisi asiat samoin kuin Salabiaku-tapauksessa. Sopimusvaltiolla on periaatteessa oikeus säätää objektiivisiin tosiseikkoihin liittyviä rangaistuksia. Valtioiden on kuitenkin asetettava rikosoikeuden alaan kuuluville olettamuksille kohtuulliset rajat, joilla otetaan huomioon asian tärkeys ja turvataan puolustuksen oikeudet. On löydettävä tasapaino asian merkityksen ja puolustuksen oikeuksien välillä ja käytettävien keinojen tulee olla oikeassa suhteessa hyväksyttäviin tavoitteisiin. Kun veronkorotusta koskevat säännökset antoivat verovelvolliselle tilaisuuden puolustautua tietyin subjektiivisin perustein ja kun tehokas verotusjärjestelmä oli valtion taloudellisten etujen kannalta olennaisen tärkeä, syyttömyysolettamaa ei ollut loukattu.¹⁰⁰

Suomen lainsäädäntö

Syyttömyysolettama kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentissa mainittuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin.¹⁰¹ Oikeudenkäymiskaaren (OK) 17 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan rikosasiassa kantajan tulee näyttää toteen ne seikat, joihin hänen vaatimuksensa perustuu. Legaaliset presumptiot ovat mahdollisia OK 17 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan, mutta käytännössä niitä ei juuri ole rikosoikeudessa.¹⁰²

Presumptioon perustuvien rikosoikeudellisten sanktioiden sallittavuutta on käsitelty niin sanotun laajennetun rikoshyödyn menettämisseuraamuksesta säädettyä.¹⁰³ Hallituksen esityksessä oli ehdotettu, että tietyistä törkeistä rikoksista tuomitun henkilön omaisuus voitaisiin tuomita valtiolle menetetyksi, jollei vastaaja olisi saattanut todennäköiseksi, että omaisuus on saatu laillisesti. Kyseessä olisi siis ollut rikostuomion ”laukaisema” presumptio, joka olisi ollut kumottavissa vastanäytöllä.¹⁰⁴

Perustuslakivaliokunta piti ehdotusta omaisuuden suojan vastaisena. Tämän vuoksi valiokunta ehdotti, että säännöksen sananmuotoa täsmennetään siten, että seuraamus koskee vain sellaista omaisuutta, jota on syytä epäillä hankitun rikoksella. Käännetyn todistustaakan osalta perustuslakivaliokunta katsoi, että se ei varauksitta ole sopusoinnussa PL 21 §:n 2 momentissa tarkoitetun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin sisältyvän syyttömyysolettaman kanssa.¹⁰⁵ Eduskuntakäsittelyssä käännetystä todistustaakasta luovuttiinkin. Sen sijaan syyttäjän

⁹⁹ Västberga Taxi Ab ja Vulic v. Ruotsi 23.7.2002, k. 40–42.

¹⁰⁰ Västberga Taxi Ab ja Vulic, k. 108–116, Janosevic v. Ruotsi 23.7.2002, k. 100–104.

¹⁰¹ HE 309/1993 vp, s. 74 ja PeVL 4/2004 vp, s. 7.

¹⁰² Sahavirta 2006, s. 233.

¹⁰³ RL 10:3 (875/2001). Ks. myös Laki rikesakkomenettelystä annetun lain muuttamisesta 59/2006 ja HE 16/2005 vp.

¹⁰⁴ HE 80/2002 vp.

¹⁰⁵ PeVL 33/2000 vp.

näyttövelvollisuutta alennettiin. Hyväksytyn RL 3 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan riittää, että ”on syytä olettaa omaisuuden olevan kokonaan tai osaksi peräisin rikollisesta toiminnasta, jota ei ole pidettävä vähäisenä”. Tämän jälkeen todistustaakka siirtyy vastaajalle, jonka on saatettava todennäköiseksi, että omaisuus on saatu laillisesti.¹⁰⁶

Hallinto-oikeudessa ei ole varsinaisia säännöksiä todistustaakasta hallintomenettelyssä. Hallintolain 31 §:ssä säädetään, että viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Asianosaisen velvollisuus esittää selvitystä koskee lähinnä hänen itsensä vireille panemia asioita. Erityislainsäädäntö saattaa kuitenkin sisältää tästä pääsäännöstä poikkeavia säännöksiä. Verotusmenettelylain 26 §:n 4 momentin mukaan verovelvollisen täytettyä ilmoittamisvelvollisuutensa tulee veroviranomaisen ja verovelvollisen osallistua mahdolluuksiensa mukaan asian selvittämiseen. Pääasiallisesti sen osapuolen, jolla on siihen paremmat edellytykset, on esitettävä asiasta selvitystä.

Hallintosanktion määräämistä presumption perusteella on käsitelty öljypäästömaksun esitöissä. Öljypäästömaksu määrätään sellaiselle laivan omistajalle tai laivaisännälle, jonka aluksesta öljy on päästetty veteen. Hallituksen esityksessä todettiin, että öljypäästömaksu on EIT:n käytännön valossa rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Maksuvelvollisuuden perusteena käytetään objektiivista vastuuta ja maksusta vapautuminen rakentuu keskeisesti maksuvelvollisen näytön varaan ja tässä kohden voidaan puhua myös käännetyistä todistustaakasta. Tällaiseen vastuuseen tulee esityksen mukaan liittyä mahdollisuus seuraamuksesta vapautumiseen tietyin subjektiivisin perustein.¹⁰⁷

Perustuslakivaltiokunta totesi kuitenkin, että öljypäästömaksun määrääminen on hallintoasian käsittelyä, johon sovelletaan hallintolakia. Sen 31 §:n 1 momentin mukaan rajavartiolaitoksen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Mikäli selvityksessä käy ilmi, että kielletty päästö on tietystä aluksesta laissa mainitulla merialueella, voidaan öljypäästömaksu määrätä. Näin ollen päästömaksua koskeva päätöksenteko ei perustu käännettyyn todistustaakkaan, koska hallintolaki asettaa rajavartiolaitokselle ensisijaisen selvitysvastuun ennen maksun määräämistä. Menettelyssä noudatetaan myös syyttömyysolettamaa.¹⁰⁸

4.3.2 Näytön riittävyys muissa tapauksissa

Tässä jaksossa käsitellään kysymystä siitä, onko rikosoikeudellisiin rangaistuksiin rinnastettavia hallintosanktioita määrättäessä noudatettava rikosoikeudenkäynnin näyttövaatimuksia. Onko siis seuraamusta määrättäessä edellytettävä ns. täyttä näyttöä tai että varteenotettavalle epäilylle tekijän syyllisyydestä ei jää sijaa? Yleisesti on katsottu, että näytön arviointi tapahtuu kansallisen lainsäädännön mukaan.¹⁰⁹ EIT on kuitenkin todennut, että sen tehtävä on tutkia, onko oikeudenkäynti kokonaisuutena tarkastellen, todistelu mukaan lukien ollut oikeudenmukainen.¹¹⁰

Suomessa hallintosanktiot määrätään (yleensä) hallintomenettelyssä, johon sovelletaan yleislakina hallintolakia. Hallintolaissa ei ole varsinaisia näyttöä koskevia säännöksiä, vaan siinä säädetään

¹⁰⁶ LaVM 14/2001 vp.

¹⁰⁷ HE 77/2005 vp, s. 13 ja 30. Laki aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä (300/1979, muut. 1163/2005), 11 ja 19 d §.

¹⁰⁸ PeVL 32/2005 vp, s. 3. Ks. myös PeVL 33/2000 vp ja PeVL 7/2004 vp., s. 7.

¹⁰⁹ Pellonpää 2005, s. 414.

¹¹⁰ Lee Davies v. Belgia 28.7.2009, k. 41. Ks. myös Carlberg v. Ruotsi (päättös) 21.1.2009, k. 56, vrt. k. 20.

asian selvittämisestä. Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Säännös ilmaisee virallisperiaatteen, jonka mukaan viranomainen on ensi sijassa vastuussa asian selvittämisestä.¹¹¹ Viranomaisen selvittämismääräyksen korostuu silloin, kun kyse on perusoikeuksien kannalta merkittävästä asiasta.¹¹²

KHO 21.3.1989 T 847: Yhtiö ei ollut esittänyt lääkintöhallitukselle sellaisia tietoja liiketoiminnastaan ja kirjanpidostaan, että lääkintöhallitus olisi voinut määrätä lääkkeiden ja lääkeaineiden kaupan valvontaan liittyvästä tarkastuksesta suoritettavan maksun, ns. tarkastusmaksun, suoraan niiden perusteella. Lääkintöhallituksella ei kuitenkaan ilman lain valtuutusta ollut oikeutta selvittämättä asiaa riittävästi määrätä tarkastusmaksua pelkästään yleisohjeiden perusteella 10 %:n suuruiseksi katsotun myyntikatteen perusteella.

Ruotsissa ja Norjassa on katsottu, että hallintosanktioiden määrääminen edellyttää tavallista vahvempaa näyttöä. Ruotsissa veronkorotuksen määräämisen edellytyksenä on, että asiassa käy selvästi ilmi (*klart framgår*) että verovelvollisen ilmoittamat tiedot ovat virheellisiä tai puutteellisia.¹¹³ Määräystä on perusteltu EIS:n asettamilla vaatimuksilla.¹¹⁴ Myös oikeuskäytännössä hallintosanktion määräämiselle on asetettu korotettu näyttövaatimus.¹¹⁵

Norjassa asiaa on käsitelty kahdessa Høysteretin ratkaisussa.¹¹⁶ Molemmissa päätöksissä katsottiin äänestyksen jälkeen, että EIS 6(2) artiklasta seuraa korotettu näyttövaatimus hallintosanktioasioissa. Päätöksiä perusteltiin sillä, että EIT on edellä mainitussa Barberà-tapauksessa katsonut, että syyttömyysolettamasta seuraa, että epäselvyydet on tulkittava syytetyn eduksi. Tämän vaatimuksen katsottiin osoittavan, että rikosasioissa edellytetään täyttä näyttöä (*beyond a reasonable doubt*). Koska hallintosanktiot eivät kuitenkaan Jussila-tapauksen mukaan kuulu rikosoikeuden ydinalueeseen, ne voidaan määrätä myös vähäisemmän näytön perusteella. Näytön tulisi kuitenkin oltava vakuuttavampaa kuin tavallisissa hallintoasioissa. Äänestyksessä vähemmistöön jääneiden mielestä EIT:n oikeuskäytännöstä ei voida johtaa erityisiä näytön tasoa koskevia vaatimuksia.

4.3.3 Lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpano

Edellä mainituissa ruotsalaisissa veronkorotustapauksissa valittajat olivat esittäneet, että syyttömyysolettamaa oli loukattu, kun veronkorotus oli pantu täytäntöön, vaikka maksuvelvollisuudesta ei ollut tuomioistuimen päätöstä. EIT hyväksyi kuitenkin viranomaisten menettelyn ja totesi, että ihmisoikeussopimus ei periaatteessa estä täytäntöönpanoon ryhtymistä ennen päätöksen lainvoimaiseksi tuloa. Sellaisessa tilanteessa on kuitenkin edellytettävä, että täytäntöönpanosta ei aiheudu asianosaiselle kohtuuttomia tai peruuttamattomia seurauksia. Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun täytäntöönpanoon ryhdytään hallintoviranomaisen päätöksen perusteella.¹¹⁷ EIT:n päätösten johdosta Ruotsin verolainsäädäntöä muutettiin siten, että veronkorotuspäätöksen täytäntöönpanoa on lykättävä kunnes asia on käsitelty tuomioistuimessa, jos muutoksenhakija sitä pyytää.¹¹⁸

¹¹¹ HE 72/2002 vp, s. 86.

¹¹² Niemivuo – Keravuori 2003, s. 255 ss.

¹¹³ Taxeringslag (1990:324), 5 luvun 1 §:n 2 mom.

¹¹⁴ Prop. 2002/03:106, s. 118-119.

¹¹⁵ Regeringsrätten RÅ 2002, ref. 31 (veronkorotus), Miljööverdomstolen, MÖD 2001:41 (seuraamusmaksu).

¹¹⁶ Høysteret 10.9.2007 (Rt 2007, s. 1217 (liikkeenharjoittamisluvan väliaikainen peruuttaminen) ja plenum-ratkaisu Høysteret 29.10.2008 (HR-2008-1861-S) (veronkorotus).

¹¹⁷ Em. Janosevic, k. 107-109, Vulic ja Västberga Taxi Ab, k. 118-121. Vrt. Fischler v. Ruotsi (päättös) 25.1.2005.

¹¹⁸ Skattebetalningslag (1997:483) 17 kap (Anstånd med betalning av skatt) 2 a § (2003:664).

Suomessa rangaistusluonteisten maksujen perimisen edellytykseksi on yleensä asetettu seuraamuksen lainvoimaisuus.¹¹⁹ Sen sijaan veroulosottolain nojalla perittävät seuraamukset voidaan periä ilman lainvoimaista tuomiota. Muutoksenhakutilanteessa ulosotto tulee kuitenkin pääsääntöisesti keskeyttää.¹²⁰

Vaasan hovioikeus antoi 2.7.2004 päätöksen, jossa se hyväksyi lainvoimaa vailla olevan veronkorotuspäätöksen täytäntöönpanon, kun asiassa ei ollut haettu muutosta tai pyydetty täytäntöönpanon keskeyttämistä.¹²¹ Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään 2004:73 arvioinut syyttömyysolettaman merkitystä kunnanjohtajan erottamisperusteiden tulkinnassa. Päätöksen mukaan olisi ollut syyttömyysolettaman vastaista arvioida erottamisen perusteita lainvoimaa vailla olevan tuomion perusteella.¹²²

Uhkasakon perintään sovelletaan lakia sakon täytäntöönpanosta.¹²³ Perimisen edellytyksenä on tuomion lainvoimaisuus.

4.4 Rikosoikeuskäyntiä koskevat lisätakeet

EIS 6(3) artiklassa luetellaan rikosoikeudenkäyntiä koskevat minimivaatimukset. Ne täsmentävät 6(1) artiklassa olevaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusta (ks. edellä jakso 3.1.1). Seuraavassa esityksessä pyritään selvittämään näiden lisätakeiden merkitystä rikosasioihin rinnastettavissa hallintosanktioasioissa.

4.4.1 Oikeus saada tieto syytteen sisällöstä

EIS 6(3) artiklan a-kohdan mukaan syytetyllä on oikeus saada viipymättä yksityiskohtainen tieto häneen kohdistettujen syytteiden sisällöstä ja perusteista hänen ymmärtämällään kielellä. Määräystä on tulkittu siten, että vastaajalla on oikeus saada tieto paitsi syytteen perusteesta eli hänen tekemikseen väitetyistä ja syytteen perustana olevista teoista myös tekojen oikeudellisesta luonnehdinnasta. Lisäksi tiedon tulee olla yksityiskohtaista (*in detail*).¹²⁴

Hallintomenettelyssä tieto mahdollisesta seuraamuksesta annetaan yleensä asianosaista kuultaessa.¹²⁵ Silloin kun asia rinnastuu rikossyytteeseen, kuulemisilmoituksen täsmällisyyteen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Tämän vuoksi seuraavasta ratkaisusta ilmenevä periaate on arvostelulle altis:

KHO 2007:2: Vesilain 21 luvun 3 §:n 1 momentissa ei, kuten ei myöskään uhkasakkolain 22 §:ssä tai hallintolain 34 §:n 1 momentissa, edellytetä tiedoksianto-kirjeessä ilmoitettavaksi, että päävelvoitteen täyttämistä nimenomaisesti vaaditaan mahdollisesti asetettavan sakon tai muun tehosteen nojalla. Tämän vuoksi asianosaiselta selitystä pyydettyäessä ei ollut ollut välttämätöntä samalla ilmoittaa, millä uhalla päävelvoitteen täyttämistä vaadittiin.¹²⁶

¹¹⁹ PeVL 4/2004 vp (liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu) ja HE 77/2005, s. 16 (öljypäästömaksu).

¹²⁰ Verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain (706/2007) 12 §.

¹²¹ VaaHO 2004:5.

¹²² Tapausta on kommentoinut Kortteinen 2005.

¹²³ Laki sakon täytäntöönpanosta (672/2002), 1 §:n 1 mom. 1-kohta.

¹²⁴ Juha Nuutinen v. Suomi 27.6.2000, k. 30–33. Yleisesti ks. Spolander 2007, s. 153 ss.

¹²⁵ Hallintolain 34–36 § ja 26 §.

¹²⁶ Vrt. KHO 1987 A 7: Yhtiötä oli kuultu asianmukaisesti kun asiankirjojen asettamiskehotuksessa oli viitattu kilpailuasiamiehestä annetun lain 4 §:ään, jossa oli säädetty mahdollisuudesta asettaa uhkasakko. Edellä (jakso 3.3.) on tosin katsottu, että uhkasakkomenettely ei rinnastu rikossyytteeseen EIS 6 artiklan mielessä.

Kuulemisilmoituksella on merkitystä myös EIS 7 lisäpöytäkirjan 4 artiklan *ne bis in idem* –kiellon soveltamisen kannalta. Kahden rikosasian samankaltaisuutta (*idem*) arvioidaan vertailemalla ensimmäisen tuomion ja uuden syytteen tosiseikkoja. Hallintosanktioasiassa syytettä vastaa kuulemisen yhteydessä esitetty lainvastaisen teon kuvaus.¹²⁷

4.4.2 Oikeus puolustautumiseen

EIS 6(3) artiklan b-kohdan mukaan syytetyllä on oikeus saada riittävästi aikaa ja edellytykset valmistella puolustustaan. Ajan riittävyyttä on harkittava asian luonteen perusteella. EIT:n käytännössä on hyväksytty hyvin lyhyitä, jopa päivän tai tunnin mittaisia määräaikoja.¹²⁸ Syytetyn puolustautumisoikeuksiin kuuluu myös oikeus perehtyä asiakirjoihin.¹²⁹

Hallintolain 33 §:n mukaan selityksen antamista ja selvityksen esittämistä varten on asetettava asian laatuun nähden riittävä määräaika. Oikeudesta perehtyä asiakirjoihin säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa.

4.4.3 Oikeus käyttää oikeusavustajaa

EIS 6(3) artiklan c-kohdan mukaan syytetyllä on oikeus puolustautua henkilökohtaisesti tai itse valitsemansa oikeudenkäyntiavustajan välityksellä. Jos hän ei pysty itse maksamaan saamastaan oikeusavusta, hänen on saatava se korvauksetta oikeudenmukaisuuden niin vaatiessa.

Artiklassa turvattua oikeutta puolustautua henkilökohtaisesti on tulkittu siten, että se suojaa rikoksesta syytetyn oikeutta olla oikeudenkäynnissä henkilökohtaisesti läsnä.

Perustuslakivaliokunta onkin katsonut, että kurinpitovalituksen tehneen oikeutta osallistua oikeudenkäyntiin ei voida rajoittaa vaarantamatta EIS:ssä ja PL:ssa turvattua oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.¹³⁰

Quaranta-tapauksessa EIT määritteli, milloin 6(3) artiklan c-kohdassa mainittu

”oikeudenmukaisuus” (*interests of justice*) vaatii maksuttoman oikeusavun myöntämistä syytetylle. Asiaa on arvioitava kolmen kriteerin perusteella: (1) rikoksen ja odotettavissa olevan seuraamuksen vakavuus, (2) tapauksen vaikeusaste ja (3) syytetyn henkilökohtainen tilanne.¹³¹ Näitä kriteereitä on sovellettava myös rikossyytteesen rinnastettavissa hallintolainkäyttöasioissa. Tämä käy ilmi *Barsom ja Varli*-päätöksestä, jossa oli kyse oikeusavun myöntämisestä veronkorotusta koskevan asian tuomioistuinkäsittelyssä. EIT piti kuitenkin valitusta ilmeisen perusteettomana, koska rikkomuksesta ei ollut odotettavissa vapausrangaistusta eikä asia sisältänyt vaikeita oikeudellisia kysymyksiä. Se piti myös epätodennäköisenä, että valittajat eivät olisi pystyneet esittämään asiaansa ilman asianajajaa.¹³²

Hallintosanktiot määrätään yleensä hallintomenettelyssä. On epäselvää, missä määrin EIS edellyttää maksuttoman oikeusavun myöntämistä oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä, jos asianosaisella kuitenkin on oikeus saattaa asia tuomioistuimen tutkittavaksi. Rikosasioissa EIT on kuitenkin

¹²⁷ Sergey Zolotukhin v. Venäjä 10.2.2009, k. 83 ja Rui 2009, s. 291. Ks. lähemmin 6 luku.

¹²⁸ Spolander 2007, s. 154.

¹²⁹ Kamasinski *** 19.12.1989, k. 88.

¹³⁰ PeVL 54/2005 vp.

¹³¹ Quaranta v. Sveitsi 24.5.1991, k. 27.

¹³² Barsom ja Varli v. Ruotsi (päätös) 4.1.2008.

vakiintuneesti katsonut, että oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus saattaa edellyttää avustajan määräämistä jo esitutkintavaiheessa.¹³³

Oleennaista lienee, edellyttääkö oikeudenkäynti kokonaisuutena tarkasteltuna oikeusavun myöntämistä jo sitä edeltävässä vaiheessa. Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti oikeusavun myöntämisen edellytyksiä hallintomenettelyssä.

Hallintolain 12 §:n mukaan hallintoasiassa saa käyttää asiamiestä ja avustajaa. Jos asianosainen ei taloudellisen tilanteensa vuoksi kykene itse suoriutumaan asian hoitamisesta aiheutuvista menoista, hänelle voidaan myöntää avustaja oikeusapulain (OAL) mukaan. Avustajan määräämiselle on kuitenkin lain 6 §:n 2 momentissa asetettu rajoituksia, joista tässä yhteydessä tärkein lienee se, että veroasioissa avustaja voidaan määrätä vain erityisestä syystä.

Oikeusapua antaa julkinen oikeusavustaja. Tuomioistuinasiaissa oikeusavun saajalla on kuitenkin oikeus valita avustajakseen myös yksityinen avustaja. Hallintoasia muuttuu tuomioistuinasiaaksi siinä vaiheessa, kun hallintoviranomaisen tekemään ratkaisuun haetaan muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen.¹³⁴ Muutoksenhakua varten myönnetty oikeusapu ei kuitenkaan käsitä oikeudenkäyntiä edeltävässä hallintomenettelyssä suoritettuja toimenpiteitä. Näin ollen yksityisen avustajan ennen tuomioistuin käsittelyä suorittamia toimenpiteitä ei voida korvata oikeusapuna.¹³⁵

Edellä mainitut OAL:n rajoitukset saattavat olla ongelmallisia siinä tapauksessa, että EIS:n katsottaisiin edellyttävän avustajan määräämistä hallintosanktioasiassa jo ennen tuomioistuin vaihetta. EIT:n mukaan asianosaisen oikeusturva ei saa huonontua sen perusteella, että asia on muodollisesti määritelty muuksi kuin rikosasiaksi, jos se kuitenkin laadultaan on rinnastettavissa rikossyytteeseen.¹³⁶ Veronkorotusasioissa OAL 6 §:n 2 momentissa olevaa erityisen syyn vaatimusta voitaneen ”oikeudenmukaisuuden niin vaatiessa” tulkita ihmisoikeusmyönteisesti. Sen sijaan avustajan valintaoikeuden rajaamista ”tuomioistuinasioihin” on syytä lieventää lainsäädäntöä tarkistamalla.

4.4.4 Oikeus kuulustella todistajia

EIS 6(3) artiklan d-kohdan mukaan syytetyllä on oikeus kuulustella tai kuulustuttaa todistajia, jotka kutsutaan todistamaan häntä vastaan, ja saada hänen puolestaan esiintyvät todistajat kutsutuiksi ja kuulustelluiksi samoissa olosuhteissa kuin häntä vastaan kutsutut todistajat.

Pohjoismaisissa selvityksissä on katsottu, että tämä vaatimus ei sovellu hallintomenettelyyn. Kantaa on perusteltu sillä, että EIT ei ole edellyttänyt, että hallintosanktiot määrätään ensi asteessa tuomioistuimessa.¹³⁷ Hallintolain 40 §:ssä on kuitenkin säädetty mahdollisuudesta järjestää todistajien kuuleminen. Säännöstä on perusteltu EIS 6 artiklan asettamilla vaatimuksilla.¹³⁸

¹³³ Imbrioscia v. Sveitsi 24.11.1993, k. 36. Ks. myös Brennan v. Yhdistynyt kuningaskunta 16.10.2001, k. 45 ja Plonka v. Puola 31.3.2009.

¹³⁴ OAL 8 § 3 mom., HE 82/2001 vp, s. 75.

¹³⁵ OAL 13 §:n 2 mom., HE 82/2001, jaksot 2.2.1 ja 3.2.3. Näin myös Turun HaO 3.12.2007.

¹³⁶ Anghel v. Romania 4.10.2007, k. 67.

¹³⁷ SOU 2001:25 (Skattetillägg), s. 206 ja NOU 2003:15 (Fra bot til bedring), s. 109.

¹³⁸ HE 72/2002 vp, 94 s.

4.5 Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

4.5.1 EIT:n oikeuskäytäntö

Article 7. *No punishment without law*

1. No one shall be held guilty of any criminal offence on account of any act or omission which did not constitute a criminal offence under national or international law at the time when it was committed. Nor shall a heavier penalty be imposed than the one that was applicable at the time the criminal offence was committed.

2. This article shall not prejudice the trial and punishment of any person for any act or omission which, at the time when it was committed, was criminal according to the general principles of law recognised by civilised nations.

7 artikla. *Ei rangaistusta ilman lakia*

1. Ketään ei ole pidätettävä syypäänsä rikokseen sellaisen teon tai laiminlyönnin perusteella, joka ei ollut tekohetkellä kansallisen lainsäädännön tai kansainvälisen oikeuden mukaan rikos. Rikoksen tekohetkellä sovellettavissa ollutta rangaistusta ankarampaa rangaistusta ei saa määrätä.

2. Mikään tässä artiklassa ei estä ryhtymästä oikeudenkäyntiin henkilöä vastaan ja tuomitsemasta häntä rangaistukseen teosta tai laiminlyönnistä, joka sivistyskansojen hyväksymien yleisten oikeusperiaatteiden mukaisesti oli tekohetkellä rikollinen teko.

EIS 7 artiklaa vastaavat määräyksen sisältyvät myös KP-sopimuksen 15 artiklaan. KP-sopimus sisältää lisäksi ns. lievemmän lain periaatteen.¹³⁹

EIS 7(1) artiklan sananmuodossa korostuu taannehtivan rikoslain kieltö. EIT:n käytännön mukaan artikla sisältää myös vaatimuksen määritellä rikokset ja rangaistukset laissa (*nullum crimen ja nulla poena sine lege*), laajentavan tulkinnan ja analogian kiellon sekä rikoslainsäädännön täsmällisyysvaatimuksen. Artiklassa tarkoitettu ”laki” ei kuitenkaan välttämättä merkitse eduskuntalain tasoista säädöstä. Sääntelyn on kuitenkin täytettävä tietyt laatuvaatimukset, kuten lain saatavuus (*accessability*) ja ennakoitavuus (*forseeability*).¹⁴⁰

Cantoni-tapauksessa valittaja oli tuomittu laittomasta apteekkituotteiden myynnistä. Hän esitti, että (EU-direktiiviin perustuva) rangaistussäännöksen muotoilu ei ollut riittävän täsmällinen, jotta se olisi mahdollistanut riittävän ennakoitavuuden. Tuomioistuimien totesi, että lakien sanamuoto ei ollut aina täsmällinen, koska lakien tuli olla yleisesti sovellettavia. Yleisluontoisia luokituksia käytettiin vakiintuneesti tyhjentyvien luetteloiden sijasta. Ilmaisut olivat välttämättä enemmän tai vähemmän epämääräisiä, kun oli tarvetta välttää liiallista jähkyä ja pysyä olosuhteiden muutosten tasalla. Luokitustekniikan mukainen määritelmä jätti harmaa-alueita rajoilleen, mutta se ei ollut itsestään tästä syystä EIS 7 artiklan vastainen edellyttäen, että se osoittautui riittävän selväksi valtaosassa tapauksia. Tulkinnalliset epäselvyydet tuli poistaa tuomioistuinten tulkinnalla. EIS 7 artiklaa ei ollut rikottu.¹⁴¹

EIS 7 artiklaan sisältyviä käsitteitä ”rikos” (*criminal offence*) ja ”rangaistus” (*penalty*) tulkitaan autonomisesti. Soveltaessaan 7 artiklaa EIT on toisinaan käyttänyt apuna EIS 6 artiklan soveltamista koskevia Engel-kriteereitä. *Brown*-päätöksessä EIT totesi, että asianajajan kurinpitörangaistus ei sen luonteen vuoksi ollut rinnastettavissa rikosoikeudellisen rangaistukseen, eikä rinnastamista puoltanut myöskään seuraamuksen suuruus.¹⁴²

¹³⁹ Lievemmän lain periaatteen asemasta EIT:n oikeuskäytännössä, ks. tuomari Popovićin eriyvä mielipide ratkaisussa *Achour v. Ranska* 29.3.2006. Ks. myös PeVL 4/1997 vp.

¹⁴⁰ *Kokkinakis v. Kreikka* 25.5.1993 ja *Cantoni v. Ranska* 15.11.1996. Uudemmassa oikeuskäytännöstä ks. esim. *Pessino v. Ranska* 10.10.2006 ja *Dragatoni v. Romania* 24.5.2007.

¹⁴¹ *Cantoni v. Ranska* 15.11.1996, k. 31-32.

¹⁴² *Brown v. Yhdistynyt kuningaskunta* (päättös) 24.11.1998. Ks. myös *Welch v. Yhdistynyt kuningaskunta* 9.2.1995, k. 28-35.

Toisinaan EIT on 7 artiklan yhteydessä kuitenkin ottanut huomioon myös muita kuin Engel-tapauksesta ilmeneviä tekijöitä. *Welch*-tapauksessa EIT totesi, että ”harkinnassa oli lähtökohtaisesti otettava huomioon, oliko toimenpide sen seurausta, että henkilö oli tuomittu rikoksesta. Lisäksi voitiin ottaa huomioon toimenpiteen luonne ja tarkoitus, sen luonnehdinta kansallisessa oikeudessa, menettelytavat sen määrittämisen ja täytäntöönpanon yhteydessä sekä sen ankaruus.”¹⁴³ Ratkaisussa EIT sovelsi 7 artiklan taannehtivuuskieltoa ns. laajennetun rikoshyödyn menettämiseseuraamukseen.¹⁴⁴ Ratkaisusta käy ilmi, että EIS 7 artiklan rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta on sovellettava myös muihin sanktioluonteisiin seuraamuksiin kuin varsinaisiin rikosoikeudellisiin rangaistuksiin.

4.5.2 Perustuslain rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty. Perustuslain esitöiden mukaan säännökseen sisältyy rikosoikeudellisen legaliteettivaatimuksen tärkeimmät ainesosat, joita ovat ainakin vaatimus rikoksina rangaistavien tekojen määrittelemisestä laissa, taannehtivan rikoslain kielto, rikoslain analogisen soveltamisen kielto, vaatimus rikoksesta seuraavien rangaistusten määrittelemisestä laissa, tekohetkellä säädettyä ankaramman rangaistuksen käytön kielto ja vaatimus rikosoikeudellisten normien laintasoisuudesta.¹⁴⁵

Rikosoikeudellista laillisuusperiaatteeseen sisältyviä vaatimuksia on sovellettu myös varsinaisen rikosoikeuden ulkopuolella. Periaatteen piiriin kuuluvat ensinnäkin rikosprosessuaaliset turvaamistoimenpiteet, kuten ajo-, liiketoiminta-, metsästys- ja eläintenpitokielto.¹⁴⁶ Tämä on vahvistettu rikoslain 3 luvun 1 §:n säännöksessä (515/2003).

Lisäksi perustuslakivaliokunnan käytännössä sanktioluonteisille hallinnollisille seuraamuksille on asetettu rikosoikeudellista muistuttavia vaatimuksia. Seuraava lainaus on ammattikorkeakoululakia koskevasta perustuslakivaliokunnan lausunnosta.

Ammattikorkeakoulussa rikkomukseen syyllistynyttä opiskelijaa voidaan 27 §:n nojalla rangaista kurinpidollisesti varoituksella tai erottamalla hänet määräajaksi, enintään yhdeksi vuodeksi. Vastaavankaltaisesta mahdollisuudesta määrätä rikkomuksesta kurinpitomenettelyssä hallinnollinen seuraamus säädetään muuallakin lainsäädännössä, kuten yliopistolain 19 §:ssä ja valtion virkamieslain 24 §:ssä. Tällaisessa sääntelyssä ei varsinaisesti ole kysymys rikoksena rangaistavista teoista perustuslain 8 §:ssä tarkoitetussa mielessä. Sen vuoksi rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvä täsmällisyyden vaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn. Tarkkuuden yleistä vaatimusta ei valiokunnan mielestä kuitenkaan voida tällaisenaan sääntelyn yhteydessä sivuuttaa.¹⁴⁷

Hallintosanktioihin kohdistuva täsmällisyysvaatimus on kuitenkin useimmin johdettu PL 2 §:n 3 momenttiin sisältyvästä hallinnon lainalaisuusperiaatteesta. Perustuslakivaliokunta on todennut, että hallintosanktioiden määrittämiseen liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä, minkä vuoksi niistä on PL 2 §:n 3 momentin perusteella säädettyä lailla. Lailla säätämisen vaatimuksesta seuraa, että

¹⁴³ *Welch v. Yhdistynyt kuningaskunta* 9.2.1995, k. 28, *Samoin Jamil v. Ranska* 8.6.1995.

¹⁴⁴ Emt. Ks. myös RL 10 luvun 3 §:ää (875/2001) koskevat lainvalmisteluasiakirjat: HE 80/2000 vp, LaVM 14/2001 vp ja PeVL 33/2000 vp.

¹⁴⁵ HE 309/1993 vp, s. 50.

¹⁴⁶ PeVL 31/2002 vp, s. 2.

¹⁴⁷ PeVL 74/2002 vp, s. 5. Ks. myös PeVL 32/2005 vp (öljypäästömaksu), s. 3, PeVL 33/2000 vp (menettämiseseuraamukset) ja PeVL 7/2004 vp (kilpailunrajoituslaki), s. 7

esimerkiksi seuraamusmaksuvelvollisuudesta ja maksun suuruuden perusteista on laissa määrättävä täsmällisesti ja selkeästi. Lisäksi laissa on määrättävä maksuvelvollisen oikeusturvasta ja lain täytäntöönpanon perusteista.¹⁴⁸ Vastaavia vaatimuksia voidaan johtaa myös perusoikeuksien rajoitusperiaatteista sekä PL 80 §:n säännöksestä, jonka mukaan yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista on säädettävä lailla.¹⁴⁹

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on katsonut, että tullilaissa tulisi säätää yhteisön sisäkaupan tilastotietojen toimittamisen määräajasta ja virhemaksun suuruuden määräytymisperusteista:

Mielestäni edellä esitetyn valossa virhemaksun luonne joko pakkokeinoluontoisena hallinnollisena seuraamuksena tai rangaistusluonteisena maksuna jää tulkinnanvaraiseksi. Toisaalta vaikka kysymys olisi hallinnollisesta seuraamuksesta, ei siitä seuraa, etteikö sitä koskevalle sääntelylle tulisi asettaa hallinnon lainalaisuusperiaatteesta ja perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä johtuvia vaatimuksia säännösten täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.¹⁵⁰

Rikosseuraamusten taannehtiva soveltaminen on kielletty perustuslaissa ja rikoslaissa. Sen sijaan Suomen lainsäädännössä ei ole hallintosanktioita koskevaa vastinetta EIS 7 artiklan mukaiselle taannehtivuuskiellolle, jota siis edellä kerrotun perusteella sovelletaan myös rikosasioihin rinnastettaviin hallintosanktioihin. Asiaa on viimeksi arvioitu liiketoimintakiellosta annetun lain muuttamisen yhteydessä vuona 1998. Tuolloin lakivaliokunta katsoi, että liiketoimintakiello ei ole muodollinen rangaistus. Tämän vuoksi siirtymäsäännöksissä katsottiin voitavan säätää, että aikaisemman lain aikana tehdystä teosta voitiin määrätä uuden lain mukainen ankarampi liiketoimintakiello.¹⁵¹ Rahoitustarkastuslakia muutettaessa vuonna 2005 voimaantulosäännös muotoiltiin kuitenkin niin, että rike- ja seuraamusmaksut voidaan määrätä vain teosta tai laiminlyönnistä, joka on tehty lainmuutoksen voimaantulon jälkeen.¹⁵²

Myös oikeuskäytännössä rikosoikeudelliselle laillisuusperiaatteelle on annettu merkitystä hallinnollisia seuraamuksia määrättäessä. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 2003:115 oli kyse siitä, saattoiko lääninhallitus vuonna 2001 voimaan tulleen lain¹⁵³ nojalla evätä kiinteistövälitysliikkeen merkitsemisen välitysliikerekisteriin sillä perusteella, että liikkeen vastaava hoitaja oli tuomittu vankeusrangaistukseen vuonna 1998. Uuden lain mukaan tällaista henkilöä ei voitu pitää lain edellyttämällä tavalla luotettavana ennen kuin tuomiosta oli kulunut viisi vuotta. Vastaavaa säännöstä ei ollut aikaisemmassa laissa. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan seuraavaa:

Suomen perustuslain 8 §:ssä ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 7 artiklassa säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty. Tässä asiassa ei ole kysymys rikosoikeudellisesta rangaistuksesta, vaan edellytyksistä, joilla välitystoiminnan harjoittaja voidaan merkitä lääninhallituksen pitämään välitysliikerekisteriin. Nyt kysymyksessä olevan seuraamuksen laatu huomioon ottaen on tästä huolimatta kiinteistövälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä annetun lain 5 §:n 2 momenttia sovellettaessa kuitenkin annettava merkitystä mainitulle rikosoikeudelliselle laillisuusperiaatteelle.

¹⁴⁸ PeVL 32/2005 vp (öljypäästömaksu) ja 55/2005 vp (joukkoliikenteen tarkastusmaksu).

¹⁴⁹ Ks. lähemmin Koillinen 2006, s. 88 ss.

¹⁵⁰ AOA 18.6.2009 (3373/4/07).

¹⁵¹ LaVM 4/1997 vp (Liiketoimintakiellosta annetun lain muuttaminen).

¹⁵² Rahoitustarkastuksesta annetun lain muutokseen 299/2005 liittyvä voimaantulosäännös.

¹⁵³ Laki kiinteistövälitysliikkeistä ja vuokrahuoneistojen välitysliikkeistä (1075/2000). Ks. myös Koillinen 2006, s. 91 ss.

4.5.3 Arviointia

PL 8 §:n laillisuusperiaatteessa asetetaan EIS 7 artiklaa suurempia vaatimuksia rikosoikeudellisen sääntelyn laintasoisuudelle ja täsmällisyydelle.¹⁵⁴ Hallintosanktioille vastaavan tasoisia vaatimuksia seuraa yleensä hallinnon lainalaisuusperiaatteesta ja perusoikeuksien rajoitusperiaatteista. Sen sijaan EIS 7 artiklan taannehtivan lainsäädännön kiellolla saattaa olla itsenäistä merkitystä hallintosanktiota säädettyäessä. Lain soveltamisessa myös artiklan laajentavan tulkinnan kiellolla saattaa olla merkitystä.¹⁵⁵

Koillinen on kuitenkin korostanut, että hallintosanktioita koskevia säännöksiä ei käytännössä ole muotoiltu samalla tarkkuudella kuin rikosoikeudellisia seuraamussäännöksiä. Rikosoikeudellinen sääntely rakentuu – ainakin ideaalitapauksessa – säännökselle, joissa kuvataan teon tunnusmerkistö ja sitä seuraava rikosoikeudellinen seuraamus. Hän suosittaaakin, että *nullum crimen sine lege*- ja *nulla poena sine lege*-vaatimukset tulisi kotiuttaa myös hallinto-oikeudelliseen seuraamusjärjestelmään ”sovellettuina transplantteina”.¹⁵⁶

¹⁵⁴ PeVL 471997 vp.

¹⁵⁵ Ks. Miljööverdomstolen (Ruotsi) 2003:20 (ympäristöseuraamusmaksu).

¹⁵⁶ Koillinen 2006., s. 93 ja 102.

5 Itsekriminointisuoja

5.1 EIT:n oikeuskäytäntö

5.1.1 Johdanto

Itsekriminointisuoja (myötävaikuttamattomuusperiaate) kuuluu rikosprosessin perusperiaatteisiin. Periaatteen mukaan syytetty ei ole velvollinen myötävaikuttamaan oman syyllisyytensä toteennäyttämiseen. Tarkoitus on suojata syytettyä viranomaisen epäasialliselta painostamiselta rikoksen selvittämisessä. Syyttäjän on kyettävä näyttämään syyte toteen turvautumatta pakolla tai painostuksella hankittuihin todisteisiin. Itsekriminointisuoja kuuluu EIS 6(1) artiklan suojaamiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, vaikka se ei ilmene artiklan sananmuodosta. Se liittyy läheisesti 6(2) artiklassa olevaan syyttömyysolettamaan. Itsekriminointisuoja sisältyy myös KP-sopimuksen 14(3) artiklaan.

EIT:n itsekriminointisuoja koskevalla oikeuskäytännöllä on erityistä merkitystä uhkasakkomenettelyssä. Hallinnollisessa valvonnassa on tavanomaista, että valvonnan kohteena oleva taho voidaan sakon uhalla velvoittaa antamaan valvontaviranomaiselle tämän tarvitsemia tietoja. Asianosaisen itsekriminointisuoja rajoittaa kuitenkin viranomaisen tiedonsaantioikeutta tavalla, joka on hallinto-oikeudessa vierasta. EIT:n käytäntöä onkin luonnehdittu rikos- ja hallinto-oikeudellisten periaatteiden yhteentörmäykseksi.¹⁵⁷

EIT:n käytännössä itsekriminointisuojailla tarkoitetaan yhtäältä oikeutta pysyä vaiti (*right to remain silent*) ja toisaalta oikeutta olla myötävaikuttamatta asian selvittämiseen (*privilege against self-incrimination*). Epäillyn vaikenemista ei saa käyttää hänen vahingokseen, eikä epäiltyä ei saa painostaa myötävaikuttamaan oman syyllisyytensä selvittämiseen.

Vaikenemisoikeutta koskeva tärkein tapaus on *John Murray* vuodelta 1996.¹⁵⁸ Valittaja ei ollut antanut selitystä läsnäololleen paikassa, jossa rikos oli tapahtunut. Kansallinen tuomari oli katsonut valittajan vaikenemisen tukevan näyttöä hänen syyllisyydestään ja tuominnut hänet rangaistukseen. EIT ei kuitenkaan katsonut, että valittajan itsekriminointisuoja oli loukattu. Ratkaisun mukaan tuomiota ei voida perustaa yksin tai pääasiassa syytetyn vaitioloon tai todistamasta kieltäytymiseen. Syytetyn vaitiolo voidaan kuitenkin ottaa huomioon harkittaessa syyttäjän esittämän todistelun vakuuttavuutta, jos tilanne selvästi antaa aiheen vaatia syytetyn selitystä. Syytetyn kyseiset oikeudet eivät siten ole ehdottomia.

Myötävaikuttamattomuusoikeutta koskeva perustapaus on *Funke* vuodelta 1993.¹⁵⁹ Siinä valittajaa oli epäilty valuuttamääräysten rikkomisesta. Tulliviranomaisten suorittamassa etsinnässä hänen kotoaan oli löydetty ulkomaisten pankkien sekkivihkoja ja tiliotteita. Tämän perusteella tarkastajat olivat vaatineet Funkea esittämään pankkien tiliotteet kolmelta vuodelta. Kun hän oli kieltäytynyt, hänet tuomittiin alioikeudessa sakkorangaistukseen. Lisäksi hänet oli velvoitettu sakon uhalla esittämään asiakirjat. Häntä ei kuitenkaan milloinkaan asetettu syytteeseen rikosoikeudenkäynnissä.

¹⁵⁷ Möller 2006, s. 244.

¹⁵⁸ John Murray v. Yhdistynyt kuningaskunta 8.2.1996. Samoin Averill v. Yhdistynyt kuningaskunta 6.6.2000 ja Condron v. Yhdistynyt kuningaskunta 2.5.2000.

¹⁵⁹ Funke v. Ranska 25.2.1993, erit. k. 44.

EIT katsoi, että valittajan oikeutta olla esittämättä todistelua itseään vastaan oli loukattu, koska viranomaiset olivat yrittäneet pakottaa hänet esittämään kyseessä olevat asiakirjat. Tuomioistuin totesi, että jokaisella EIS 6 artiklassa tarkoitetulla syytetyllä, käsitteen autonomisessa merkityksessä, oli oikeus pysyä vaiti ja olla osallistumatta oman syyllisyytensä toteamiseen. Viranomaisten menettely oli loukannut tätä oikeutta eikä menettelyä voitu pitää oikeutettuna tullilainsäädännön erikoispiirteidenkään perusteella.

Saunders-tapauksessa¹⁶⁰ oli kyse sanktion uhalla hankitun aineiston hyödyntämisessä rikosoikeudenkäynnissä. Valittaja oli yritysjohtaja, jota oli kuulusteltu yrityskauppoihin liittyvistä epäselvyyksistä. Kuulustelun suorittivat kauppa- ja teollisuusministeriön määräämät tarkastajat ja vastaamisesta kieltäytyminen oli rangaistavaa. Kuulustelujen aikaan oli olemassa rikosepäily, mutta se ei kohdistunut yksinomaan valittajaan, eikä esitutkintaa ollut vielä aloitettu. Kuulusteluista laaditut pöytäkirjat toimitettiin syyttäjälle ja niitä käytettiin myöhemmin todisteena valittajaa vastaan nostetussa rikosoikeudenkäynnissä.

EIT katsoi, että *Saunders* ei ollut rikoksesta syytettynä tarkastajien suorittamien kuulustelujen aikaan. Se totesi, että tarkastajat eivät voineet käyttää tuomiovaltaa, vaan heidän tehtävänsä oli todeta ja kirjata tosiseikat, joita voitiin käyttää muun toimivaltaisen viranomaisen menettelyn perustana. EIS 6(1) artiklan takeiden soveltaminen sellaiseen valmistavaan tutkintaan voisi aiheuttaa estää vaikeiden taloudellisten ja kaupallisten toimintojen tehokasta sääntelyä yleisen edun sitä vaatiessa.

EIT totesi edelleen, että oikeus olla vaiti ja oikeus olla edistämättä oman syyllisyyden selvittämistä olivat yleisesti tunnustettuja kansainvälisiä standardeja. Niiden tarkoitus oli mm. suojata syytettyä viranomaisten epäasiallista pakottamista vastaan ja estää siten vääriä tuomioita. Se [itsekriminointisuoja] suojaa kuitenkin ensisijaisesti syytetyn tahtoa pysyä vaiti. Sellaisena kuin oikeus ymmärretään EIS:n jäsenvaltioissa ja muuallakin se ei estä käyttämästä rikosjutussa sellaista aineistoa, joka ehkä on saatu syytetyltä pakkokeinoin, mutta jonka olemassaolo ei riipu hänen tahdostaan, kuten etsintämääräyksen nojalla hankitut asiakirjat, puhalluskokeen tulokset, veri- ja virtsanäytteet sekä DNA-testiä varten otetut kudoksenäytteet. Vaikka valittajan oikeuksia ei ollut loukattu kuulusteluissa, niitä oli loukattu kuulusteluja seuranneessa rikosoikeudenkäynnissä, koska rangaistuksen uhalla hankitut tiedot muodostivat merkittävän osan (*significant part*) syyttäjän näytöstä.

Edellä selostettujen tapausten perusteella EIT:n itsekriminointisuoja kokevan oikeuskäytännön pääpiirteet voidaan jäsentää seuraavasti:

- 1) *Asian selvitysvaiheessa* asianosainen voi vedota itsekriminointisuojaan, jos
 - a) hän on ”syytetty” EIS 6 artiklan autonomisessa merkityksessä
 - b) häntä painostetaan epäasiallisesti myötävaikuttamaan asian selvittämiseen esimerkiksi siten, että häneltä vaaditaan suullinen lausuma tai asiakirja. Tämä ei estä hankkimasta sellaista aineistoa, ”jonka olemassaolo ei riipu hänen tahdostaan”.
- 2) *Oikeudenkäyntivaiheessa* itsekriminointisuoja saattaa estää
 - a) sanktion uhalla hankitun aineiston hyödyntämisen todisteena tai
 - b) ottamasta todistusharkinnassa huomioon syytetyn vaikenemista hänen vahingokseen, jollei tilanne selvästi anna aihetta vaatia syytetyltä selitystä.

¹⁶⁰ *Saunders v. Yhdistynyt kuningaskunta* 17.12.1996, k. 67–76. Samaa kysymystä on käsitelty myös muissa englantilaistapauksissa: *Fayed* 21.9.1990, I.J.L. ym. 19.9.2000 ja *Kansal* 27.4.2004.

Seuraavassa itsekriminointisuojan eri osatekijöitä tarkastellaan lähemmin hallintoviranomaisen tiedonsaantioikeuden kannalta.

5.1.2 Milloin asianosaista on pidettävä rikoksesta syytettynä?

Itsekriminointisuoja soveltuu tapauksiin, joissa asianosaista on pidettävä syytettynä EIS 6 artiklan tarkoittamassa mielessä. Syytettynä oleminen ratkaistaan samoin perustein kuin muissa EIS 6(1) artiklaa koskevista asioista. Rikossyytteen katsotaan siten tulleen vireille silloin, kun asianosaiselle on virallisesti ilmoitettu häneen kohdistetusta rikosepäilystä tai kun viranomaisen toimenpiteiden voidaan katsoa olennaisesti vaikuttaneen (*substantially affected*) hänen asemaansa.¹⁶¹ Itsekriminointisuoja koskevista asioista viitataan myös usein siihen, että on kyse ”vireillä tai odotettavissa olevaa rikosasiasta” (*pending or anticipated criminal proceedings*).¹⁶²

Jollei kyse ole rikkomuksen selvittämisestä, vaan esimerkiksi tavanomaisesta hallinnollisesta valvonnasta, asianosainen ei voi vedota itsekriminointisuojaan. Saunders-tapauksessa valittajaa ei pidetty syytettynä vielä silloin, kun häntä kuulusteltiin alustavassa hallinnollisessa selvityksessä, jonka tarkoituksena oli tosiasioiden selvittäminen.

Allen-tapauksessa¹⁶³ verottaja oli sanktion uhalla vaatinut valittajaa tekemään veroilmoituksensa. Myöhemmin valittaja tuomittiin rangaistukseen muun muassa puutteellisten tietojen antamisesta. Itsekriminointisuoja ei kuitenkaan ollut loukattu. Merkitystä ei ollut sillä, että totuudenmukainen ilmoitus olisi ilmeisesti saattanut valittajan syytteen vaaraan.

Allen-tapauksessa EIT totesi, että itsekriminointisuoja ei kieltänyt pakkovaltuuksien käyttöä pyydettyä asianosaiselta tietoa hänen tai hänen yhtiönsä taloudellisesta tilanteesta. Velvollisuus tulojen ja varojen ilmoittamiseen verojen määrittämistä varten oli yleinen piirre sopimusvaltioiden verotusjärjestelmissä ja olisi vaikea ajatella niiden toimivan tehokkaasti ilman sitä.

Valittaja ei ollut väittänyt, että hänen antamia tietoja oli käytetty todisteena hänen aiemmin tekemästään rikoksesta. Siten hän oli eri asemassa kuin Saunders. Häntä ei myöskään, toisin kuin valittajat Funke-, Heaney ja McGuinness- sekä J.B.-tapauksissa, ollut syytetty siitä, että hän olisi jättänyt antamatta tietoa, joka saattoi selvittää hänen syyllisyyttään vireillä tai odotettavissa olevassa rikosasiassa. Valittaja oli tuomittu siitä, että hän oli antanut verottajalle väärän ilmoituksen varoistaan. Häntä ei ollut pakotettu selvittämään syyllisyyttään aiemmin tekemäänsä rikokseen, vaan kysymys oli rikoksesta itsestään (*the offence itself*).

EIT totesi, että valittaja oli saattanut antaa väärän ilmoituksen estääkseen verottajaa havaitsemasta mahdollisen rikoksen. Oikeutta olla myötävaikuttamatta oman syyllisyyden selvittämiseksi ei kuitenkaan voida ymmärtää niin, että se suojaa yleisesti toimia, joilla pyritään haittamaan verotarkastuksia.

Kun asianosaista on pidettävä syytettynä, tietojen hankkimisen tarkoituksella ei ole merkitystä, jos tietoja voidaan (myös) käyttää osoituksena hänen syyllisyydestään. J.B.-tapauksessa¹⁶⁴ valittajaa vastaan oli samanaikaisesti vireillä sekä veropetoksen selvittäminen että jälkiverotuksen toimittaminen. Tässä tilanteessa verottaja ei saanut hankkia tietoja rangaistuksen uhalla. *Marttinen-*

¹⁶¹ Ks. edellä jakso 4.2.3.

¹⁶² Weh v. Itävalta 8.4.2004, k. 42.

¹⁶³ Allen v. Yhdistynyt kuningaskunta (päättös) 10.9.2002. Samoin King v. Yhdistynyt kuningaskunta (päättös) 8.4.2003

¹⁶⁴ J.B. v. Sveitsi 3.5.2001.

tapauksessa¹⁶⁵ itsekriminointisuoja oli loukattu, kun valittajalta oli ulosotto selvityksessä sakon uhalla vaadittu varallisuustietoja, joilla oli merkitystä myös häntä vastaan aloitetussa esitutkinnassa.

Marttinen-tapauksessa Suomen hallitus oli mm. todennut, että ulosotto selvityksellä ei ollut mitään yhteyttä rikosasiaan. Lain mukaan selvityksellä saatuja tietoja ei saanut käyttää muihin tarkoituksiin kuin täytäntöönpanoon.

EIT:n mukaan valittajaa olisi voitu syyttää velallisen petoksesta, jos häneltä vaaditusta selvityksestä olisi ilmennyt, että hänellä oli varoja, joita ei ollut ilmoitettu aiemmissa ulosotto selvityksissä eikä konkurssissa. Tosin ulosottomiehellä oli lain mukaan salassapitovelvollisuus. Sen sijaan ulosotto velkojilla ei ilmeisesti olisi (ennen ulosottolain muutosta 679/2003) ollut estettä käyttää saamiaan tietoja hyödykseen vireillä olleessa rikosjutussa. Niin ollen valittajalle oli jäänyt vain kaksi vaihtoehtoa, joko antaa vaadittu selvitys tai ottaa uhkasakon maksettavakseen. Hallitus ei ollut vedonnut arvovaltaiseen kotimaiseen oikeuskäytäntöön siitä, että ulosotto selvityksessä annettuja syytetyille haitallisia lausumia ei tullut ottaa todisteeksi rikosoikeudenkäynnissä.

Näin ollen, kun valittajaa vastaan oli aloitettu esitutkinta ja kun esitutkinta ja ulosotto selvitys olivat koskeneet samoja seikkoja, häntä vastaan oli kerrotulla menettelyllä käytetty siinä määrin pakkoa, että hänen oikeutensa olla vaiti ja olla myötävaikuttamatta oman syyllisyyden selvittämiseen oli hävitetty olennaisilta osiltaan. Täytäntöönpanon tehokkuuden vaatimus ei oikeuttanut sellaista puuttumista näihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin johtaviin periaatteisiin.¹⁶⁶

5.1.3 Milloin painostaminen on epäasiallista?

Johdannosta on käynyt ilmi, että itsekriminointisuoja ei ole ehdoton. Yleensä EIT on todennut itsekriminointisuojan estävän tietojen hankkimisen ”epäasiallisen painostuksen” avulla (*improper compulsion*). Marttinen-tapauksessa EIT totesi, että valittajaa vastaan oli käytetty siinä määrin pakkoa, että hänen oikeutensa olla vaiti ja myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseksi oli hävitetty ”olennaisilta osin” (*destroyed the very essence of his privilege*).¹⁶⁷

Tietojen pyytäminen rikkomuksesta epäillyltä ei siten sinänsä ole kiellettyä, jollei siihen liity epäasiallista painostamista. Lisäksi Saunders-tapauksesta käy ilmi, että takavarikko, kotietsintä, henkilönkatsastus ja muut rikosten selvittämisessä käytettävä pakkokeinot, jotka eivät perustu syytetyn myötävaikutukseen, ovat sallittuja. Onkin arvioitu, että itsekriminointisuoja koskevan oikeuskäytännön seurauksena viimeksi mainittujen pakkokeinojen käyttö tulee lisääntymään.

Saunders-tapauksen mukaan olennaista on, onko pyydetyn aineiston ”olemassaolo riippumaton asianosaisen tahdosta”. Kuten edellä on käynyt ilmi, valittajat ovat voineet kieltäytyä myös asiakirjojen esittämisestä, vaikka asiakirjat lienevät tällaista ”itsenäistä” aineistoa. Selitys lienee siinä, että Funke- ja J.B.-tapauksissa asianosaisa vaadittiin itse luovuttamaan asiakirjat viranomaisille, siis myötävaikuttamaan asian selvittämiseen. Asiakirjojen takavarikoimiselle ei olisi ollut estettä.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Marttinen v. Suomi 21.4.2009.

¹⁶⁶ Emt, k. 72–75.

¹⁶⁷ Marttinen v. Suomi 21.4.2009, k. 73.

¹⁶⁸ Funke v. Ranska 25.2.1993, k. 44: *Being unable or unwilling to procure them [the documents] by some other means, they [the customs] attempted to compel the applicant himself to provide evidence of offences he had allegedly committed.* Ks. myös Ashworth 2008, s. 759 s.

O'Halloran ja Francis-tapauksessa¹⁶⁹ EIT:n suuri jaosto käsitteli perusteellisesti kysymystä painostuskeinojen sallittavuudesta ja sanktion uhalla saadun aineiston hyödyntämistä rikosoikeudenkäynnissä. Tapauksessa oli kyse ajoneuvon omistajan velvollisuudesta ilmoittaa kuljettajan nimi, kun ajoneuvolla oli liikennekameran kuvien perusteella ajettu ylinopeutta. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyömisestä saattoi seurata enintään 1 000 punnan sakkorangaistus ja 3-6 ajolupa-ajan vaikuttavaa rikepistettä. Tapauksessa yhdistyivät sekä Funke- että Saunders-tilanteet, koska valittajista O'Halloran oli ilmoittanut ajaneensa autoa itse, mutta hän vaati, että tätä tietoa ei olisi saanut käyttää häntä vastaan todisteena rikosoikeudenkäynnissä. Francis puolestaan kieltäytyi ilmoittamasta kuljettajan nimeä, mistä hänet tuomittiin rangaistukseen.

EIT totesi, että valittajia oli pidettävä rikoksesta syytettynä siitä lähtien, kun poliisi oli kirjeellä pyytänyt heitä ilmoittamaan kuljettajan nimen. Tuomioistuin totesi kuitenkin, että vaitiolo-oikeus ei ole ehdoton, vaan asiaa on arvioitava kyseessä olevan asian erityispiirteiden valossa. Sen vuoksi oli selvitettävä, oliko syytettyjen vaitiolo- ja myötävaikuttamattomuusoikeuden olennaista sisältöä loukattu. Tämän asian arvioimiseksi tuomioistuin sovelsi *Jalloh*-tapauksessa¹⁷⁰ kehittämiään kriteereitä. Niiden perusteella kiinnitetään huomiota

- 1) käytetyn painostuksen laatuun ja asteeseen
- 2) syytetyn käytössä oleviin oikeusturvakeinoihin
- 3) tapaan, jolla painostuksella saatua aineistoa on hyödynnetty oikeudenkäynnissä.

Ensimmäisen kriteerin perusteella EIT kiinnitti huomiota liikennelainsäädännön erityispiirteisiin. Sen mielestä jokaisen ajoneuvon omistajan on katsottava hyväksyneen tietyt ajoneuvon käyttöön liittyvät velvollisuudet (*certain responsibilities and obligations as part of the regulatory regime*). Lisäksi ilmoitusvelvollisuus koski vain kuljettajan henkilöllisyyttä. Kyse oli siten rajatummasta tiedosta kuin esim. Funke-tapauksessa. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiä seuraava rangaistukseen ei ollut kohtuuton.

Toista kriteeriä arvioidessaan EIT totesi, että auton omistaja saattoi tietyin edellytyksin vapautua velvollisuudestaan ilmoittaa kuljettajan nimi. Kyse ei siten ollut ankarasta vastuusta. Kolmannen kriteerin kannalta oli olennaista, että O'Hallorania ei ollut tuomittu rangaistukseen pelkästään antamiensa tietojen perusteella, vaan syyttäjän vastuulla oli ollut hankkia asiassa riittävä näyttö. Lopputuloksena EIT katsoi, että syytettyjen itsekriminointisuojaan olennaista sisältöä ei ollut loukattu.

Edellä mainittujen kolmen kriteerin avulla EIT yritti määritellä, millä edellytyksillä painostuksen käyttö on sallittua tietojen hankkimiseksi ja millä edellytyksillä tietoja voidaan hyödyntää myöhemmässä rikosoikeudenkäynnissä. Kriteerit on esitetty yleisessä muodossa, joten niiden soveltamisalaa ei ole rajattu liikennevalvontaan. Vaikka ratkaisussa viitataan *Jalloh*-tapaukseen, EIT muotoili kriteerit hieman poikkeavasti tästä ratkaisusta. *Jalloh*-tapauksessa EIT näytti hyväksyneen sen, että yleistä etua voidaan punnita yksilön oikeusturvaa vastaan.¹⁷¹ Tätä mahdollisuutta ei enää mainita O'Halloran ja Francis-tapauksessa. EIT onkin yleensä torjunut yleistä etua tai hallinnon tehokkuutta koskevat väitteet itsekriminointisuojaan koskevilla tapauksissa.¹⁷²

¹⁶⁹ O'Halloran ja Francis v. Yhdistynyt kuningaskunta 29.6.2007. Samoin Lückhof ja Spanner v. Itävalta 10.1.2008.

¹⁷⁰ Jalloh v. Saksa 11.7.2006. *Jalloh*-tapauksessa oli pääasiassa kyse siitä, oliko rikoksen selvittämisessä loukattu EIS 3 artiklaa.

¹⁷¹ Emt, k. 117.

¹⁷² Esim. Marttinen v. Suomi 21.4.2009, k. 74. Ks. myös Ashworth 2008, s. 762 ss.

5.2 Itsekriminointisuojan sääntely Pohjoismaissa

5.2.1 Suomi

Suomen lainsäädännössä ei ole nimenomaista säännöstä syytetyn oikeudesta olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen.¹⁷³ Itsekriminointisuoja kuuluu kuitenkin PL 21 §:ssä mainittuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin ja sen asema rikosprosessia ohjaavana periaatteena on vakiintunut.¹⁷⁴ Periaate käy ilmi myös OK 17 luvun todistelua koskevista säännöksistä.¹⁷⁵

Itsekriminointisuojan katsotaan myös sisältyvän PL 21 §:n mukaisiin hyvän hallinnon takeisiin, mutta asiasta ei tarkempia säännöksiä.¹⁷⁶ Hallintolaissa ei ole itsekriminointisuoja koskevia säännöksiä, lukuun ottamatta suullista todistelua koskevaa 40 §:n 3 momenttia. Säännöksen mukaan todistajan ja asianosaisen oikeudesta kieltäytyä todistamasta on voimassa, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt itsekriminointisuojan merkitystä hallintomenettelyssä ottaessaan kantaa lakiehdotuksiin, joissa on säännöksiä valvontaviranomaisten tiedonsaantioikeudesta. Valiokunta on yleensä edellyttänyt, että itsekriminointisuoja otetaan huomioon säännöksiä sovellettaessa, mutta se ei ole täsmentänyt suojan sisältöä.¹⁷⁷

Kansalaisuuslain eduskuntakäsittelyssä valiokunta antoi itsekriminointisuojaalle merkitystä myös asianosaisen selvittämisvastuun määrittelemisessä. Hallituksen esityksen mukaan asianosaisen olisi tullut antaa kansalaisuusaseman määrittämistä varten kaikki tiedossaan olevat kansalaisuuden saamiseen ja menettämiseen liittyvät tiedot sekä avustaa tarvittavien tietojen ja asiakirjojen saamiseksi.¹⁷⁸ Valiokunta piti asianosaiselle asetettua selvityselvöllisyyttä liian ankarana:

Rikosprosessille ominainen, oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin luettava oikeus olla todistamatta itseään vastaan (HE 309/1993 vp, s. 74/II) merkitsee valiokunnan mielestä hallintomenettelyssä sitä, että yksityinen on velvollinen esittämään selvitystä oman, esimerkiksi hakemuksessaan esittämänsä vaatimuksen tueksi mutta ei itselleen epäedullisista seikoista.¹⁷⁹

Itsekriminointisuojan varsinainen merkitys on oikeus olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen. Viimeksi mainitussa tapauksessa suojalle on annettu merkitystä myös rikosprosessin ulkopuolella. Valiokunnan kannanotolla rajoitettiin asianosaisen velvollisuutta myötävaikuttaa vireille panemansa asian selvittämiseen ja samalla – ilmeisesti – viranomaisen mahdollisuutta hylätä hakemus sillä perusteella, että hakija ei ole esittänyt riittävää selvitystä hakemuksensa tueksi.

¹⁷³ Lainsäädäntöä on kuitenkin ehdotettu täydennettäväksi tältä osin, ks. Esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistus (Oikeusministeriön komiteamietintö 2009:2), s. 71 s ja 309 s.

¹⁷⁴ HE 309/1993, PeVM 10/2006 vp, s. 6, Virolainen – Pölönen 2004, s. 301 ss.

¹⁷⁵ OK 17:24 ja 17:12 sekä esitutkintalain 27 §..

¹⁷⁶ PeVM 2/2002 vp, s. 2.

¹⁷⁷ PeVM 10/2006 vp, s. 7 (tarkastusvaliokunta), PeVL 28/2001 vp, s. 5 (yksityisten turvallisuuspalveluiden valvontaviranomainen), PeVL 19/2000 vp, s. 4 (valtiontalouden tarkastusvirasto), PeVL 46/2001 vp, s. 5 (maaseutuelinkeinojen tukien valvontaviranomaiset), PeVM 2/2002 vp, s. 2 (eduskunnan oikeusasiamies), PeVM 6/2000 vp, s. 2 (valtionneuvoston oikeuskansleri).

¹⁷⁸ HE 235/2002 vp, 39 §:n perustelut.

¹⁷⁹ PeVM 8/2002 vp, s. 5. Valiokunnan kannanoton perusteella kansalaisuuslain (359/2003) 39 § sai seuraavan sisällön: Asianosaisen tulee antaa Ulkomaalaisvirastolle ja 38 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa maistraatille kansalaisuusaseman määrittämistä varten tiedossaan olevat kansalaisuuden saamiseen ja menettämiseen liittyvät tiedot sekä avustaa tarvittavien tietojen ja asiakirjojen saamisessa niiltä osin kuin avustamista voidaan häneltä kohtuudella vaatia.

Mäenpään mukaan tämä ei kuitenkaan voitane katsoa estävän sellaisen lainsäädännön soveltamista, jossa asianosaiselle asetetaan velvollisuus esimerkiksi alistua valvontaan tai tarkastuksiin taikka velvollisuus esittää tietoja olosuhteiden muutoksista.¹⁸⁰

Erityislainsäädäntöön sisältyy lukuisia säännöksiä, joiden mukaan hallintoviranomainen voi hankkia tietoja sakon uhalla ja luovuttaa hankkimiaan tietoja esitutkintaviranomaiselle.¹⁸¹ Vain poikkeustapauksissa viranomaisen tiedonsaantioikeutta on nimenomaan rajoitettu itsekriminointisuojaan perusteella. Uudemmassa lainsäädännössä tällaisia säännöksiä on EIT:n oikeuskäytännön seurauksen lisätty järjestelmällisemmin. Esimerkiksi huumausainelain (373/2008) 46 §:n 4 momentissa todetaan, että uhkasakkoa ei saa asettaa luonnolliselle henkilölle tässä laissa säädetyn tietojenantovelvollisuuden tehosteeksi silloin, kun henkilöä on aihetta epäillä rikoksesta ja tiedot liittyvät rikosepäilyn kohteena olevaan asiaan.¹⁸²

Oikeuskäytännössä ei tiettävästi ole ylimpien tuomioistuinten tai laillisuusvalvojien ratkaisuja, joissa itsekriminointisuoja olisi estänyt tietojen hankkimisen sakon uhalla.¹⁸³ Korkeimman oikeuden käytännössä on katsottu, että velallinen ei voi kieltäytyä itsekriminointitietojen antamisesta ulosotto- ja konkurssimenettelyssä. Ratkaisujen perustelujen mukaan velallinen ei ole näissä menettelyissä rikoksesta syytetyn asemassa, eikä menettelyjen tarkoituksena ole rikoksen selvittäminen.¹⁸⁴ Marttinen-tapauksessa EIT kuitenkin totesi, että velallisen vaitiolo-oikeutta oli loukattu, kun hänet veloitettiin ulosottomenettelyssä sakon uhalla antamaan tietoja, joiden hyödyntämiselle vireillä olevassa rikosasiassa ei tuolloin voimassa olleen lainsäädännön mukaan ollut estettä.¹⁸⁵ Voimassa olevan ulosottokaaren mukaan ulosottomies ei saa luovuttaa velalliselta saatuja tietoja, jotka saattavat tämän syytteen vaaraan muusta kuin ulosottomenettelyssä tehdystä rikoksesta, eikä velkoja saa hyödyntää tällaisia tietoja velallisen syytteeseen saattamiseksi. Konkurssilaissa ei ole vastaavia säännöksiä.¹⁸⁶

5.2.2 Ruotsi

Ruotsin verotuslaissa (*taxeringslagen*, TL) säädettiin jo vuonna 1997, että verovelvollista ei voi sakon uhalla velvoittaa antamaan tietoja, jotka voivat johtaa verorikossyytteeseen. Västberga Taxi ja Vulic- sekä Janosevic-tapausten jälkeen uhkasakon käyttökieltoa laajennettiin koskemaan myös veronkorotuksia.¹⁸⁷ Muutoksen jälkeen lain 3 luvun säännökset kuuluvat seuraavasti:

¹⁸⁰ *Mäenpää* 2008, s. 177.

¹⁸¹ Esim. laki finanssivalvonnasta (878/2008) 18 § ja 38 §; laki terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista (1502/1994), 16, 18 ja 23 §; ympäristönsuojelulaki (86/2000), 83, 84, 88 ja 109 § sekä laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006), 4, 13, 15, 50 §.

¹⁸² Ks. myös laki finanssivalvonnasta (878/200) 38 §, maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annetun lain (1336/1992) 8 §:n 3 mom. ja laki vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta (660/2001) 7 §:n 2 mom. Vrt. Kilpailulaki 2010-työryhmän mietintö (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 4/2009), jossa ehdotetaan EU-oikeuden mukaista itsekriminointisuojauslainsäädännöstä (lakiehdotuksen 24 §).

¹⁸³ Sen sijaan Tampereen KäO on 20.10.2003 jättänyt uhkasakon tuomitsematta itsekriminointisuojaan perusteella. Virolainen – Pölönen 2004, s. 338. Ks. myös vähemmistön kannanotot tapauksissa KKO 2002:116 ja KKO 2009:27.

¹⁸⁴ KKO 2002:116 ja 2002:122. Samoin AOK 21.11.2000 (690/1/00). Päätöksiä ovat kommentoineet Virolainen – Pölönen 2004, s. 310, 321 ja 336 ss.

¹⁸⁵ Marttinen v. Suomi 21.4.2009 (kyseessä oli KKO 2002:116).

¹⁸⁶ Ulosottokaari (705/2007) 3 luvun 73 ja 91 §. Konkurssivelallisella on pesäluettelon vahvistamisen yhteydessä mahdollisuus tehdä varauksia (Konkurssilaki 4 luvun 6 §, HE 26/2003 vp, s. 64). Ks. KKO 2002:122 ja KKO 2009:27 sekä Koponen 2006, s. 137.

¹⁸⁷ *Taxeringslag* (1990:324) 3:5 ja 3:12 (muut. 1997:1028 ja 2003:11). Vastaava säännös sisältyy myös muuhun vero- ja tullilainsäädäntöön: *lag om självdeklaration och kontrolluppgifter* (2001:1227) 17 kap 9 §, *skattebetalningslag* (1997:48) 23:2 ja *tulllag* (2000:1281) 10:4.

5 § Skatteverket får förelägga den som är eller kan antas vara skattskyldig att lämna uppgift, visa upp handling eller lämna över en kopia av handling som behövs för kontroll av att uppgifterna i hans självdeklaration är riktiga eller annars för hans taxering. Lag (2003:655).

6 § Ett föreläggande enligt 5 § får förenas med vite, om det finns anledning att anta att det annars inte följs.

Första stycket gäller inte, om det finns anledning att anta att den skattskyldige eller, om denne är en juridisk person, ställföreträdare för den skattskyldige har begått en gärning som är straffbelagd eller kan leda till skattetillägg och föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen. Lag (2003:211).

Itsekriminointisuoja koskee siis sekä rikoksen selvittämistä että mahdollisen veronkorotuksen määrittämistä. Säännös ei estä veroviranomaista velvoittamasta verovelvollista luovuttamaan tietoja tai esittämästä asiakirjaa (*föreläggande*). Velvoitetta ei kuitenkaan saa tehostaa uhkasakolla. Lagrådet oli lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa ehdottanut, että TL 3 luvun 6 §:n 2 momentissa oleva kieltäminen olisi koskenut myös velvoitteen asettamista, jos oli syytä olettaa, että tietoja voitaisiin käyttää todisteena verovelvollista vastaan. Lisäksi se katsoi, että velvoitteen asettamisen yhteydessä verovelvolliselle tulisi ilmoittaa hänen oikeuksistaan. Hallituksen mielestä EIS ei sisältänyt näin pitkälle meneviä vaatimuksia.¹⁸⁸

TL 3 luvun 6 §:n 2 momentissa itsekriminointisuojan alkamisajankohta on tietoisesti määritelty aikaisemmaksi kuin EIT:n käytännössä on edellytetty, siis ennen kuin verovelvollista on pidettävä ”syytettynä”.¹⁸⁹ Regeringsrätten on soveltanut säännöstä 7.6.2007 antamassaan päätöksessä:¹⁹⁰

Veroviranomainen oli saanut tietää, että valittaja oli tehnyt ostoksia 332 236 kruunun edestä sveitsiläisen pankin pankkikortilla. Hänet velvoitettiin 50 000 kruunun sakon uhalla esittämään pankkikorttisopimus, pankkikorttilaskut sekä selvitys laskujen maksamisesta. Verovelvollinen oli kieltäytynyt.

Regeringsrätten totesi, että kyse on TL 3 luvun 6 §:ssa olevan *finns anledning att anta* -ilmaisun tulkinnasta. Edellytys täyttyy jo silloin, kun on aihetta epäillä verovelvollisen menetelleen tavalla, josta saatetaan määrätä veronkorotus. Veroviranomaisen selvityspyynnön tarkoitus oli ollut saada tietoja, jotka eivät käyneet ilmi valittajan veroilmoituksesta. Viranomaisella oli ollut aihetta epäillä tekoa, josta voidaan määrätä veronkorotus. Tämän vuoksi uhkasakkoa ei TL 3 luvun 6 §:n mukaan voitu asettaa veroviranomaisen selvityspyynnön tehosteeksi.

Regeringsrättenin ratkaisu perustuu ennen kaikkea hallituksen esityksen perusteluihin. Veroviranomainen oli esittänyt, että selvitystä pyydettyä verovelvolliseen ei kohdistunut konkreettista rikosepäilyä. Se totesi myös, että uhkasakon käyttäminen tietojen hankkimisen tehosteena käy käytännössä mahdottomaksi, jos aihetta epäillä -kynnys asetetaan niin matalaksi kuin alemmat tuomioistuimet olivat tehneet ja minkä RR sittemmin ratkaisussaan hyväksyi.

Myös ympäristölainsäädännön seuraamusjärjestelmää selvittäneen toimikunnan mietinnössä (SOU 2004:37) on käsitelty itsekriminointisuoja hallinnollisten seuraamusten yhteydessä. Mietinnössä todettiin, että itsekriminointisuoja loukataan, jos tietoja vaaditaan ”syytetyltä” sakon tai muun sanktion uhalla. Rikosepäily ei kuitenkaan estä uhkasakon käyttöä muiden velvoitteiden tehosteena. Ympäristön pilaantumisesta vastuussa oleva henkilö voidaan velvoittaa puhdistustoimenpiteisiin

¹⁸⁸ Prop. 2002/03:106, s. 181 s..

¹⁸⁹ Prop. 2002/03:106, s. 181. Kriittisesti SOU 2004:37 (Miljöbalkens sanktionssystem), s. 299.

¹⁹⁰ Mål nr 2293-06.

siitä huolimatta, että häntä epäillään ympäristörikoksesta. Mietintöön sisältyy seuraava säännösluonnos:

Ett föreläggande får inte förenas med vite, om den som föreläggandet avses riktas till, eller om denne är en juridisk person, ställföreträdare för denne, är anklagad för en gärning som är straffbelagd eller kan leda till miljösktionsavgift och föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med gärningen. Om ett föreläggande utfärdas i ett sådant fall, skall erinras om att föreläggandet inte innebär någon skyldighet att lämna uppgifter eller tillhandahålla handlingar som kan användas som bevisning för att den som föreläggandet riktas till eller ställföreträdare för denne har begått en gärning som är straffbelagd eller som kan leda till miljösktionsavgift.¹⁹¹

Säännös ei kuitenkaan sisältynyt mietinnön lakiehdotukseen. Komitean mukaan uhkasakon käytön kieltäminen tietyissä tilanteissa tulisi säännellä yleisesti, joko hallinto- tai uhkasakkolaissa. Vastaavaa säännöstä on myös esitetty ehdotuksessa valvontalaiksi (*Tillsynslag*).¹⁹² Tämäkään ehdotus ei ole johtanut lainsäädäntötoimiin.

5.2.3 Norja

Tilleggsskatt-selvityksessä (NOU 2003:7) ehdotettiin itsekriminointisuoja koskevien säännösten lisäämistä Norjan verolainsäädäntöön. Ehdotuksen mukaan verovelvollisella ei ole tietojenanto- tai editiovelvollisuutta sen jälkeen kun hänelle on ilmoitettu mahdollisesta veronkorotuksesta. Hänelle on myös ilmoitettava oikeudesta olla myötävaikuttamatta asian selvittämiseen.¹⁹³ Ehdotus ei ole vielä johtanut lainsäädäntöön.

Laaja selvitys *Fra bot till bedring* (NOU 2003:15) sisältää ehdotuksen hallinnollisia seuraamuksia koskevaksi lainsäädännöksi. Mietinnössä ehdotetaan hallintolakiin hallintosanktioita koskevaa itsekriminointisuoja säännöstä:¹⁹⁴

§ 53. *Vern mot selvinkriminering*: I sak om administrativ sanksjon eller mulig politianmeldelse har enhver rett til å nekte å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter eller jenstander når svaret eller utleveringen vil kunne utsette vedkommende for administrativ sanksjon eller straff. Forvaltningsorganet skal gjøre vedkommende kjent med denne retten.

Mietinnön mukaan itsekriminointisuojan alkamisajankohtaa ei voida määritellä yleisesti, vaan se vaihtelee asian laadun mukaan. Yleensä suoja on otettava huomioon siitä lähtien, kun asian selvittäminen muuttuu tavanomaisesta valvonta-asiasta sanktiomenettelyksi. Silloin kun viranomaisen selvityspyynnön ainoa tarkoitus on hankkia tietoa mahdollisesta rikkomuksesta, itsekriminointisuoja on kuitenkin otettava huomioon menettelyn alusta alkaen. Viranomainen joutuu ottamaan kantaa alkamisajankohtaan tapauskohtaisesti, koska sillä on velvollisuus ilmoittaa asianosaiselle tämän oikeuksista.

5.2.4 Tanska

Tanskassa itsekriminointisuoja on säädetty oikeusturvasta hallintopakon käytössä annetussa laissa vuodelta 2004 (jälj. hallintopakkolaki).¹⁹⁵ Laki perustuu oikeusturvatoimikunnan

¹⁹¹ SOU 2004:37 (Miljöbalkens sanktionssystem), s. 300 ss.

¹⁹² SOU 2004:100 (Tillsyn), s. 24 ja s. 212 ss.

¹⁹³ NOU 2003:7 (*Tilleggsskatt m.m.*): Lakiehdotuksen (lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning) § 4-10 ja § 10-11 nr. 1.

¹⁹⁴ NOU 2003:15, s. 188 ss ja s. 349 (lakiehdotuksen 44 §). Uhkasakkoa ei kuitenkaan pidetä mietinnössä hallintosanktiona (administrativ sanksjon), s. 141.

(Retssikkerhedskommissionen) laajaan selvitykseen vuodelta 2003.¹⁹⁶ Lain 4 luvussa oleva säännös kuuluu seuraavasti:

Retten til ikke at inkriminere sig selv m.v.

§ 10. Hvis der er konkret mistanke om, at en enkeltperson eller juridisk person har begået en lovovertrædelse, der kan medføre straf, gælder bestemmelser i lovgivningen m.v. om pligt til at meddele oplysninger til myndigheden ikke i forhold til den mistænkte, medmindre det kan udelukkes, at de oplysninger, som søges tilvejebragt, kan have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse.

Stk. 2. I forhold til andre end den mistænkte gælder bestemmelser i lovgivningen m.v. om pligt til at meddele oplysninger, i det omfang oplysningerne søges tilvejebragt til brug for behandlingen af andre spørgsmål end fastsættelse af straf.

Stk. 3. En myndighed skal vejlede den mistænkte om, at vedkommende ikke har pligt til at meddele oplysninger, som kan have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse. Hvis den mistænkte meddeler samtykke til at afgive oplysninger, finder reglerne i § 9, stk. 4, 2. og 3. pkt., tilsvarende anvendelse.

Stk. 4. Den mistænkte kan meddele samtykke til anvendelse af en oplysningspligt over for andre med henblik på at tilvejebringe oplysninger til brug for en straffesag mod den mistænkte. Reglerne i § 9, stk. 4, 2. og 3. pkt., finder tilsvarende anvendelse.

Säännöksen taustalla on kolme yleistä tavoitetta. Ensinnäkin sen tarkoituksena on täyttää EIS 6 artiklan vaatimukset. Toiseksi säännöksellä halutaan estää rikosprosessia koskevien säännösten kiertäminen. Kolmanneksi vireillä olevan rikosprosessin ei tulisi estää hallintoviranomaisia käyttämästä toimivaltaansa hallinnollisiin tarkoituksiin, kuten työntekijöiden tai ympäristön suojelemiseksi.¹⁹⁷

Säännöksen 1 momentin mukaan hallintoviranomainen ei voi käyttää lakiin perustuvaa tiedonsaantioikeuttaan tietojen hankkimiseksi sellaiselta luonnolliselta henkilöltä tai oikeushenkilöltä, jota on perustellusti syytä epäillä rangaistavasta teosta, jollei ole ilmeistä, että tiedolla ei ole merkitystä teon selvittämisessä. Rangaistavalla teolla tarkoitetaan sekä rikoksia että rikokseen rinnastettavia hallinnollisia rikkomuksia. Jos epäily kohdistuu oikeushenkilöön, itsekriminointisuoja koskee myös oikeushenkilön edustajia ja sen palveluksessa olevia.¹⁹⁸

Säännöksen 2 momentin mukaan itsekriminointisuoja ulotetaan myös kolmansiin henkilöihin. Hallintoviranomainen saa vaatia sivulliselta vain sellaisia tietoja, joilla ei ole merkitystä epäillyn syyllisyyden selvittämisessä. Säännöksen tarkoitus on estää esitutkintaa koskevien sääntöjen kiertäminen. Lain 9 §:ssä on lisäksi rajoitettu hallintoviranomaisten mahdollisuutta käyttää hallintopakkoa (tilojen tarkastamista, omaisuuden haltuunottoa jne.) sellaisten tietojen hankkimiseksi, joilla on merkitystä rikosepäilyn kannalta. Esitöiden mukaan 10 §:n 2 momentin säännöksen sivullisille antama suoja on laajempi kuin EIT:n käytäntö edellyttää. Se ei sen vuoksi koske hallinnollisia rikkomuksia.¹⁹⁹

Säännöksen 3 momentin mukaan viranomaisen on ilmoitettava asianosaiselle hänen oikeuksistaan. Lisäksi siinä, kuten myös 4 momentissa säädetään mahdollisuudesta hankkia inkriminoivia tietoja epäillyn suostumuksella.

¹⁹⁵ Lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter (nr. 442 af 9 juni 2004).

¹⁹⁶ Retssikkerhedskommissionens betænkning 2003.

¹⁹⁷ Emt, jakso 7.6.4.2.

¹⁹⁸ Lakiesitys L 96 (26.11.2003), Forslag till Lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter. Erit. jakso 4.3 ja 10 §:n perustelut.

¹⁹⁹ Emt.

Edellä kerrotut säännökset eivät estä tietojen hankkimista silloin, kun asianosaista vastaan on olemassa rikosepäily, mutta hallintoviranomainen on päättänyt olla tekemättä rikosilmoitusta esimerkiksi sen vuoksi, että tekoa on pidettävä vähäisenä. Jos myöhemmin käy ilmi, että tekoa on arvioitava toisin, itsekriminointisuoja on taas otettava huomioon.²⁰⁰

Lain eduskuntakäsittelyssä harkittiin erityisen poikkeuksen säätämistä vakavia vaaratilanteita varten. Poikkeussäännöksellä olisi haluttu varmistaa, että viranomaiset olisivat voineet rikosepäilystä huolimatta hankkia terveysvaaran tai ympäristövahingon torjumiseksi välttämättömiä tietoja vahingon aiheuttajalta. Poikkeussäännöstä pidettiin kuitenkin ihmisoikeussopimuksen vastaisena ja siitä luovuttiin.²⁰¹

Pakkokeinolain 10 § soveltuu myös omavalvontaan ja muihin lakisääteisiin ilmoitusvelvollisuuksiin sen jälkeen, kun tietojen antajaa on aiheutta epäillä rikoksesta. Rikosepäilyn syntymisen jälkeen hän on velvollinen ilmoittamaan vain sellaisia tietoja, joilla ei ole merkitystä rikoksen selvittämisen kannalta.²⁰² Ympäristölainsäädännössä on sen vuoksi säädetty erikseen, että viranomainen voi rikosepäilytapauksissa teettää tarvittavat selvitykset asiaosaisen kustannuksella. Kustannusvastuun säätämistä viranomaisen kannettavaksi pidettiin ympäristöoikeuden aiheuttamisperiaatteen vastaisena. Järjestelmä merkitsee kuitenkin epäsuorasti sitä, että asianosaista painostetaan luopumaan itsekriminointisuojaan kustannusten välttämiseksi.²⁰³

Retssikkerhedskommissionin mietinnössä ehdotettiin myös säännöstä pakkokeinoin hankitun aineiston hyödyntämisestä rikosoikeudenkäynnissä. Säännösehdotuksen mukaan tällaisia tietoja ei olisi saanut käyttää todisteena rikosoikeudenkäynnissä, jos tuomioistuimien kokonaisharkinnan perusteella olisi katsonut menettelyn vaarantavan syytetyn oikeusturvan. Asian katsottiin kuitenkin vaativan lisäselvityksiä. Selvitys annettiin lainmuutoksen yhteydessä vuonna 2007. Hallituksen esityksen mukaan hyödyntämiskielille ei ole käytännön tarvetta. Säännöksen soveltamistilanteita todettiin olevan hyvin vähän. Lisäksi tuomioistuimilla oli mahdollisuus jo voimassa olevan lain mukaan kieltää itsekriminointisuoja loukkaavan todistusaineiston esittäminen.²⁰⁴

5.3 Arviointia

Itsekriminointisuojan huomioon ottaminen hallintotoiminnassa on monella tavoin ongelmallista. Rikosprosessin tarkoitus on selvittää rikos. Sen sijaan hallintoviranomaisen tiedonhankinnalla on yleensä myös rikosepäilytapauksissa toinen, ensisijainen tarkoitus, esimerkiksi verotuksen vahvistaminen tai ympäristövahingon torjuminen.

EIT:n oikeuskäytännön perusteella on edelleen epäselvää, milloin asianosaista on pidettävä rikoksesta syytettynä. EIT:n käyttämät kriteerit (ilmoitus rikosepäilystä, olennainen vaikuttaminen asianosaiseen, vireillä oleva tai odotettavissa oleva oikeudenkäynti) voidaan operationalisoida (perustelluksi) rikosepäilyksi. Tämä merkitsee sitä, että suoja on otettava huomioon melko aikaisin asian selvitysvaiheessa.

²⁰⁰ Emt.

²⁰¹ Møller 2006, s. 261 s.

²⁰² Emt.

²⁰³ Laki 1373/2004 (Lov om ændring af en række love på miljøområdet) ja siihen liittyvä lakiesitys L 61 (2004–2005 1. samling). Ks. myös Møller 2006, s. 266 s. ja Møller-Sørensen 2004.

²⁰⁴ Lakiesitys L 200 (2006-7), Forslag til lov om ændring af lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter (Udvidelse af lovens anvendelsesområde og ophævelse af revisionsbestemmelse), s. 11 s.

EIT:n oikeuskäytännön perusteella on myös epäselvää, mikä merkitys on tietojen pyytämisen tarkoituksella. Saunders-tapauksen perusteella näyttää siltä, että tietoja voidaan pyytää sanktion uhalla tosiasioiden selvittämiseksi. Tämän saattaa kuitenkin asettaa rajoituksia tietojen käytölle todisteena myöhemmässä rikosprosessissa. Marttinen-tapauksen perusteella vireillä oleva esitutkinta ei estä tietojen hankkimista ulosottomenettelyssä, jos tietojen hyödyntäminen rikosprosessissa on poissuljettu.

O'Halloran ja Francis-tapauksessa hyväksytty sääntelykokonaisuuden (*regulatory regim*) huomioon ottaminen saattaa oikeuttaa itsekriminointisuojaan rajoittamisen silloin, kun kyseessä olevaan toimintaan liittyy voimakas yleinen etu ja kun asianosaisen voidaan katsoa hyväksyneen viranomaisvalvonnan ryhtyessään harjoittamaan toimintaa. Ainakin silloin kun on kyse hallintosanktion määräämisestä, merkitystä saattaa myös olla sillä, että kyseessä ei ole rikosoikeuden ydinalueeseen (*hard core of criminal law*) kuuluva asia.

Toisin kuin EY-tuomioistuin, EIT ei ole ottanut kantaa oikeushenkilön itsekriminointisuojaan.²⁰⁵ Tuomioistuimen aikaisemman oikeuskäytännön mukaan myös oikeushenkilö on voinut vedota 6 artiklassa oleviin oikeuksiin.²⁰⁶ Näin ollen voidaan olettaa, että oikeushenkilö ainakin joissakin tapauksissa voi vedota itsekriminointisuojaan.

Oikeushenkilön itsekriminointisuojaan liittyy kysymys siitä, voidaanko esimerkiksi yritykseltä vaatia sanktion uhalla tietoja silloin, kun sen edustajaa epäillään lainvastaisesta teosta. Myönteinen vastaus mahdollistaisi ainakin osittain itsekriminointisuojaan kiertämisen. EIT ei ole ottanut kantaa asiaan. Tanskan lainsäädännössä tietojen hankkiminen pakkokeinoin rikoksen (mutta ei hallintosanktioasian) selvittämiseksi on kiellettyä.²⁰⁷ Ruotsissa on arvioitu, että tällaisessa tapauksessa yritykseen ei tulisi kohdistaa sanktion uhkaa.²⁰⁸

Suomen lainsäädännössä itsekriminointisuojaan ei ole kiinnitetty systemaattista huomiota pakkokeinoista tai hallintosanktioista säädettyäessä. Itsekriminointisuoja kuuluu kuitenkin PL 21 §:ssä mainittuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, jotka on turvattava lailla.²⁰⁹ Tämä perustuslaillinen toimeksianto puoltaa siten lainsäädännön täydentämistä itsekriminointisuoja koskevilla säännöksillä.

Uusimmassa lainsäädännössä uhkasakon käyttö tietojenantovelvollisuuden tehosteena onkin kielletty silloin, kun asianosaista on syytä epäillä rikoksesta ja tiedot liittyvät rikosepäilyn kohteena olevaan asiaan.²¹⁰ Muotoilu muistuttaa Ruotsin lainsäädännössä omaksuttua mallia. Se ei kuitenkaan liene paras mahdollinen. EIT:n oikeuskäytännössä itsekriminointikielto liitetään yleensä asianosaisen syyllisyyden selvittämiseen ”vireillä tai odotettavissa olevassa” rikos- tai hallintosanktioasiassa.²¹¹ Itsekriminointisuoja ei estäne tiedon hankkimista sanktion uhalla pelkästään hallinnollisiin tarkoituksiin, vaikka asianosaista olisikin aiheutta epäillä rikoksesta. Tällöin tietojen ”vuotaminen” rikosprosessiin on kuitenkin estettävä.²¹² Olisi siten parempi kieltää

²⁰⁵ EU-oikeudesta ks. jäljempänä jakso 7.4.2.

²⁰⁶ Comingersoll v. Portugali, 6.4.2000 (oikeudenkäynti kohtuullisen ajan kuluessa), Västberga Taxi Ab ja Vulic v. Ruotsi 23.7.2002 sekä Janosevic v. Ruotsi 23.7.2002 (syyttömyysolettama).

²⁰⁷ Ks. edellä jakso 5.2.4 (Lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter, 10 §: 2 mom.).

²⁰⁸ SOU 2004:37, Miljöbalkens sanktionssystem, jakso 6.2.2.

²⁰⁹ PeVM 10/2006 vp, s. 6..

²¹⁰ Huumausainelaki (373/2008) 46 §:n 4 mom. ja laki finanssivalvonnasta (878/2008), 38 §:n 3 mom.

²¹¹ Allen v. Yhdistynyt kuningaskunta 10.9.2002 ja Weh. v. Itävalta 8.4.2004, k. 52. Ks. myös Siitari-Vanne 2005, s. 544 s.

²¹² Marttinen v. Suomi 21.4.2009.

tietojen hankkiminen vain asianosaisen syyllisyyden selvittämiseksi rikosta ja hallintosanktiota koskevassa asiassa.

Itsekriminointisuoja sääntelytarpeen arvioimiseksi voidaan siten erottaa seuraavat kolme perustilannetta:

1. Tietojen hankkiminen tapahtuu osana lakisääteistä ilmoitusvelvollisuutta tai omavalvontajärjestelmää. Allen-tapauksen perusteella näyttää siltä, että asianosainen ei voi laiminlyödä ilmoitusvelvollisuuttaan ennen kuin häntä vastaan on olemassa rikosepäily. Toisaalta rikosepäilyn syntymisen jälkeen asianosaisen velvollisuus antaa inkriminoivia tietoja ilmeisesti lakkaa.
2. Asianosaista on syytä epäillä rikoksesta, mutta hallintoviranomainen hankkii tietoja sanktion uhalla muuhun tarkoitukseen. Tanskan lainsäädännön mukaan tietojen hankkiminen tässä tilanteessa on – tietyin ehdoin – mahdollista. Suomessa ja Ruotsissa omaksuttu sääntelymalli taas näyttää usein tarpeettomasti estävän tiedonhankinnan (*tiedot liittyvät rikosepäilyn kohteena olevaan asiaan*). Toisaalta viimeksi mainittu malli mahdollistaa tietojen hyödyntämisen myöhemmin rikosoikeudenkäynnissä tai hallintosanktioasiassa.
3. Tietoja hankitaan rikoksen tai hallintosanktioasian selvittämiseksi. Tämä tilanne on norjalaisen lakiehdotuksen lähtökohtana (*I sak om administrativ sanksjon eller mulig politianmeldelse..*). Tässä tilanteessa tietoja ei saa hankkia asianosaista painostamalla. Poikkeuksena saattaa olla O'Halloran-tapaukseen perustuva sääntelykokonaisuuden huomioon ottaminen edellyttäen, että kyseessä oleva sanktio ei ole kohtuuton ja menettely kokonaisuudessaan on oikeudenmukainen.

Kun otetaan huomioon EIT:n käytännön tulkinnanvaraisuus, kotimaisessa sääntelyn olisi paras rakentua 3-kohtassa olevan minimi-vaihtoehdon varaan. Lainsäädännön yhtenäisyys puoltaisi yleissäännöksen ottamista uhkasakkolakiin.

6 Ne bis in idem -kielto

6.1 EIT:n oikeuskäytäntö

Tässä jaksossa käsitellään EIT:n oikeuskäytännön kolmatta osa-aluetta, joka liittyy hallinnollisiin seuraamuksiin. Kyse on EIS 7 lisäpöytäkirjan 4 artiklaan sisältyvästä *ne bis in idem* -kiellosta, jonka mukaan ketään ei saa syyttää tai tuomita kahdesti samasta rikoksesta.

EIS 7 lisäpöytäkirjan 4 artiklan 1 kappale kuuluu seuraavasti:

Right not to be tried or punished twice

1 No one shall be liable to be tried or punished again in criminal proceedings under the jurisdiction of the same State for an offence for which he has already been finally acquitted or convicted in accordance with the law and penal procedure of that State.

2 The provisions of the preceding paragraph shall not prevent the reopening of the case in accordance with the law and penal procedure of the State concerned, if there is evidence of new or newly discovered facts, or if there has been a fundamental defect in the previous proceedings, which could affect the outcome of the case.

3 No derogation from this Article shall be made under Article 15 of the Convention.

Kielto syyttää tai rangaista kahdesti

1. Ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti.

2. Edellisen kappaleen määräykset eivät estä ottamasta juttua uudelleen tutkittavaksi asianomaisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti, jos on näyttöä uusista tai vasta esiin tulleista tosiseikoista tai jos aiemmassa prosessissa on tapahtunut sellainen perustavaa laatua oleva virhe, joka voisi vaikuttaa lopputulokseen.

3. Tästä artiklasta ei saa poiketa yleissopimuksen 15 artiklan perusteella.

Määräyksen tarkoitus on estää jo kertaalleen ratkaistun rikosasian uusi käsittely (*bis*) edellyttäen, että on kyse samasta asiasta (*idem*). Kielto sisältyy myös KP-sopimuksen 14(3) artiklan g-kohtaan. Kiellon merkitys hallintomenettelyssä on lisääntynyt sitä mukaan kuin hallintosanktiot on rinnastettu rikosoikeudellisiin rangaistuksiin. Asianosaiselle määrätty rangaistus saattaa siis estää hallintosanktion määräämisen samasta teosta ja päinvastoin.

Ne bis in idem -kiellon soveltamisedellytykset ovat seuraavat:

- 1) Molempien menettelyiden tulee olla rikosoikeudenkäyntejä (*criminal proceedings*) tai rikosoikeudenkäyntiin rinnastettavia hallinnollisia menettelyjä
- 2) ensimmäisen päätöksen tulee olla lopullinen
- 3) molemmissa asioissa tulee olla kysymys samasta "rikoksesta" (*offence*).

Ensimmäinen soveltamisedellytys on, että kyseessä on kaksi "rikosoikeudenkäyntiä". Oikeudenkäynnin rikosluonne arvioidaan samoista lähtökohdista kuin EIS 6 ja 7 artiklan mukaisia käsitteitä "rikossyyte" (*criminal charge*) ja "rangaistus" (*penalty*). Arvioinnin lähtökohdan muodostavat siten edellä kuvatut Engel-kriteerit. Eräissä tapauksissa EIT on kuitenkin ottanut huomioon myös muita tekijöitä. Norjalaistapauksissa *Mjelde*, *Storbråten* ja *Haarvig* EIT katsoi, että asian rikosluonnetta harkittaessa oli Engel-kriteereiden ohella otettava huomioon se, määrätäänkö seuraamuksesta rikostuomion jälkeen ja millaista menettelyä noudatettiin sitä asetettaessa tai pantaessa täytäntöön.

This notion [“criminal”] must be interpreted in the light of the general principles concerning the corresponding words “criminal charge” and “penalty” respectively in Articles 6 and 7 of the Convention. - - Hence, the Court will have regard to such factors as the legal classification of the offence under national law; the nature of the offence; the national legal characterisation of the measure; its purpose, nature and degree of severity; whether the measure was imposed following conviction for a criminal offence and the procedures involved in the making and implementation of the measure - -. This is a wider range of criteria than the so-called “*Engel* criteria” formulated with reference to Article 6 of the Convention.²¹³

Arvioinnin lopputuloksena oli, että siviiliprosessissa määrätty liiketoimintakielto ei estänyt syytteen nostamista talousrikoksista. Liiketoimintakiellolla katsottiin olevan eri tarkoitus kuin rikosoikeudellisella rangaistuksella. Haarvig-tapauksessa katsottiin vastaavasti, että rikostuomio ei estänyt lääkärin ammatinharjoittamisoikeuden rajoittamista sillä perusteella, että rikos osoitti valittajan sopimattomaksi harjoittamaan lääkärin ammattia.

Uudemmissa ratkaisuissa on viitattu edellä mainittuihin norjalaistapauksiin, mutta asioiden rikosluonne on kuitenkin arvioitu pelkästään Engel-kriteereiden perusteella. Näin meneteltiin esimerkiksi Suomea koskevassa *Ruotsalainen*-tapauksessa, jossa valittajalle määrättyä korotettua polttoainemaksua pidettiin rangaistusluonteisena.²¹⁴ Jo aikaisemmin EIT oli pitänyt veronkorotuksia ja liikenne rikkomuksista määrättäviä hallintosanktioita rikosasioina ne bis in idem -kiellon kannalta.²¹⁵

Toinen kiellon soveltamisedellytys on, että ensimmäinen päätös on lopullinen. Tuomion tai päätöksen lainvoimaisuus tekee siitä tässä mielessä lopullisen. Lopullisuus arvioidaan kansallisen lain mukaan.²¹⁶

Kolmas edellytys täyttyy, jos asianosaista syytetään uudelleen samasta rikoksesta. Merkitystä ei ole sillä, onko rikosoikeudellinen vai hallinnollinen seuraamus määrätty ensin.²¹⁷ EIT:n tulkinta rikkomusten samankaltaisuudesta on kuitenkin vaihdellut eri aikoina. Vuonna 2009 annettussa *Sergey Zolotukhin* -ratkaisussa EIT pyrki selkeyttämään linjaansa.²¹⁸ Valittaja oli ensin tuomittu rangaistukseen järjestysrikkomuksesta, minkä jälkeen häntä oli syytetty rikoslain nojalla samasta teosta. EIT:n suuri jaosto totesi, että rikkomusten samankaltaisuutta on arvioitava (pelkästään) tapahtumien eli tosiseikkojen perusteella.

Accordingly, the Court takes the view that Article 4 of Protocol No. 7 must be understood as prohibiting the prosecution or trial of a second “offence” in so far as it arises from identical facts or facts which are substantially the same.

Aikaisemman oikeuskäytännön mukaan ratkaisevaa oli ollut pikemminkin rikkomusten oikeudellisten luonnehdintojen (tunnusmerkistöjen) samankaltaisuus.²¹⁹ Rikkomusten ankaran identiteettivaatimuksen vuoksi loukkauksia todettiin aikaisemmin melko harvoin. Esimerkiksi

²¹³ *Storbråten v. Norja* (päättös) ja *Mjelde v. Norja* (päättös), molemmat 1.2.2007 sekä *Haarvig v. Norja* (päättös) 11.12.2007.

²¹⁴ *Ruotsalainen v. Suomi* 16.6.2009.

²¹⁵ *Franz Fischer v. Itävalta* 29.8.2001 (rattijuopumuksesta määrätty hallinnollinen sakko), *Nilsson v. Ruotsi* 13.12.2005 (rikoksen perustella määrätty ajokielto), *Ponsetti ja Chesnel v. Ranska* 4.9.1999 (veronkorotus) ja *Rosenquist v. Ruotsi* (päättös) 4.9.2004 (veronkorotus).

²¹⁶ *Storbråten v. Norja* (päättös) 1.2.2007.

²¹⁷ *Franz Fischer v. Itävalta* 29.8.2001.

²¹⁸ *Sergey Zolotukhin v. Venäjä* 10.2.2009, erit. k. 81–82.

²¹⁹ Aikaisemmasta oikeuskäytännöstä ks. emt. k. 70–77.

Ponsetti ja Chesnel -tapauksessa²²⁰ valittajille oli määrätty veronkorotukset sen vuoksi, että he olivat laiminlyöneet veroilmoituksen tekemisen. Tämän jälkeen heidät oli tuomittu sakkorangaistukseen samoin perustein. EIT totesi, että jälkimmäisessä tapauksessa rikoksen tunnusmerkistö edellytti tekijän tahallisuutta, kun taas veronkorotuksen määräämiseksi riitti, ettei veroilmoitusta ollut annettu määräajassa. Säännösten tunnusmerkistöt eivät siten koskeneet samaa rikosta⁷ lisäpöytäkirjan 4 artiklan tarkoittamalla tavalla.

Ruotsalainen-tapauksessa vuodelta 2009 EIT ei kuitenkaan enää hyväksynyt Suomen hallituksen väitettä siitä, että valittajaa ei ollut rangaistu kahdesti samasta rikoksesta, koska polttoainemaksun määrääminen ei edellyttänyt tekijän tahallisuutta, toisin kuin lievä veropetos, josta valittaja oli aikaisemmin tuomittu. Sergey Zolotukhin -päätöksen mukaisesti EIT katsoi *ne bis in idem* -kieltoa loukatun, koska valittajalle määrätty seuraamukset olivat perustuneet olennaisilta osin samoihin tosiseikkoihin.²²¹

Ne bis in idem -kielto estää tutkimasta tai rankaisemasta ”uudelleen”. Tämä edellytys ei täyty, jos samasta lainvastaisesta teosta seuraa useampi seuraamus, jotka määrätään eri menettelyissä. *Nilsson*-tapauksessa²²² hallintoviranomainen oli peruuttanut valittajan ajoluvan 18 kuukauden ajaksi sillä perusteella, että hänet oli tuomittu rangaistukseen rattijuopumuksesta. EIT piti ajoluvan peruuttamista tässä tapauksessa rikosseuraamuksena, mutta katsoi, että kyse ei ollut ”uudesta” oikeudenkäynnistä, koska seuraamus liittyi rattijuopumuksesta annettuun tuomioon. EIT näyttää siten hyväksyvän viranomaisten työnjaosta johtuvat kahdenkertaiset menettelyt, jos seuraamuksilla on asiallisesti ja ajallisesti riittävän läheinen yhteys.

Jos seuraamukset määrätään eri kohteille, kuten oikeushenkilölle ja luonnolliselle henkilölle, menettely ei loukkaa *ne bis in idem* -kieltoa.²²³ Myöskään eri valtioissa määrätty seuraamukset eivät lisäpöytäkirjan mukaan kuulu kiellon piiriin.²²⁴ Sen sijaan EU-oikeudessa on määräyksiä myös jäsenvaltioiden välisestä *ne bis in idem* -kiellosta.²²⁵

6.2 Suomessa ja pohjoismaissa esitettyjä kannanottoja

Ne bis in idem -kielto kuuluu PL 21 §:n turvaamiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin.²²⁶ Rikosoikeudellisenä periaatteena (oikeusvoiman negatiivinen vaikutus) sen merkitys on vakiintunut oikeuskäytännössä siten, että samasta historiallisesta teosta ei saa syyttää kahdesti. Merkitystä ei ole annettu sille, miten tekoa on aikaisemmassa syytteessä ja tuomiossa oikeudellisesti luonnehdittu.²²⁷

Hallinnollisia ja rikosoikeudellisia seuraamuksia ei yleensä ole pidetty toisiaan poissulkevinä, Kohtuuttomien seuraamusten välttämiseksi on kuitenkin edellytetty, että aikaisemmin määrätty seuraamus otetaan huomioon myöhempää seuraamusta määrättäessä.²²⁸ Tällöin on kyse pikemminkin sanktiokumulaation estävästä kohtuusperiaatteesta kuin varsinaisesta *ne bis in idem* -kiellosta.

²²⁰ *Ponsetti ja Chesnel v. Ranska* 4.9.1999. Samoin *Rosenquist v. Ruotsi* (päätos) 4.9.2004.

²²¹ *Ruotsalainen v. Suomi* 16.6.2009, k. 33–34 ja 55–56.

²²² *Nilsson v. Ruotsi* 13.12.2005, s. 7. Samoin *Maszini v. Romania* 21.9.2006.

²²³ *Isaksen v. Norja* (päätos) 2.10.2003.

²²⁴ *S.R. v. Ruotsi* 23.4.2002.

²²⁵ Ks. jäljempänä jakso 7.4.7.

²²⁶ HE 309/1993 vp, s. 74.

²²⁷ KKO 2008:32, k. 18. Koponen 2003.

²²⁸ KKO 1981 II 14, Mäenpää 2003, s. 425, Saloheimo 1987, s. 86 ss.

Rikoslain mukaan rangaistus voidaan aikaisemmin määrätyn hallinnollisen seuraamuksen perusteella jättää tuomitsematta tai sitä voidaan pitää lieventävänä seikkana.²²⁹ Verotusmenettelyssä määrätty laiminlyöntimaksu voidaan nimenomaisen säännöksen perusteella ottaa huomioon rangaistusta mitattaessa.²³⁰

Rikosoikeudellisten rangaistusten vaikutuksesta hallintosanktioiden määräämiseen ei ole yleisiä säännöksiä. Eräissä sektorikohtaisissa laeissa kahdenkertaiset seuraamukset on pyritty estämään määrittelemällä rikosoikeudelliset seuraamukset ensisijaisiksi. Sekä öljypäästömaksun että arvopaperimarkkinoiden seuraamusmaksun osalta on säädetty, että maksua ei voida määrätä, jos samasta teosta on määrätty rikosoikeudellinen rangaistus. Maksun määrääminen ei estä syytteen nostamista samasta teosta. Jos tekijä tuomitaan rangaistukseen, aikaisemmin määrätty maksu on poistettava ja palautettava.²³¹

Suomalaisessa oikeuskäytännössä ei tiettävästi ole arvioitu hallintosanktioiden ja rikosoikeudellisten rangaistusten suhdetta *ne bis in idem* -kiellon kannalta. Ruotsin ja Norjan oikeuskäytännössä tätä kysymystä on käsitelty useissa korkeimpien oikeuksien ratkaisuisissa. Norjan Høyesterett on katsonut, että veronkorotus estää syytteen nostamisen verorikoksesta. Ruotsissa taas veronkorotuksen tai ympäristösanktiomaksun määräämisen ei ole katsottu estävän samaa tekoa koskevan rikossyytteen käsittelyä. Koska kyseessä olevat ruotsalaiset hallintosanktiot määrätään objektiivisin perustein, niiden on katsottu eroavan syyllisyyttä edellyttävistä rikosoikeudellisista rangaistuksista. Ruotsalainen käytäntö perustuu edellä mainittuun Ponsetti ja Chesnel-tapaukseen ja siis aikaan ennen EIT:n suuren jaoston Sergey Zolotukhin-tuomiota.²³²

6.3 Arviointia

Suomalaisessa lainvalmistelukäytännössä ei ole ollut tapana analysoida sitä, voivatko rinnakkaiset hallinnolliset ja rikosoikeudelliset seuraamukset loukata EIS 7 lisäpöytäkirjan *ne bis in idem*-kieltoa. Tätä on pidettävä puutteena. Jos kiellon soveltamisedellytykset täyttyvät, ei riitä, että aikaisemmin määrätty seuraamus otetaan huomioon uutta määrättäessä tai että toinen seuraamus poistetaan ja palautetaan. Kielto estää kokonaan uuden seuraamusmenettelyn aloittamisen. Asiaa ei saa ”tutkia uudelleen”.²³³

EIT:n aikaisemman käytännön mukaan *ne bis in idem* -kielto esti asian tutkimisen uudelleen vain, jos sekä teot että niiden oikeudelliset luonnehdinnat olivat identtiset. Tämä vuoksi rinnakkaiset hallinnolliset ja rikosoikeudelliset sanktiot eivät pääsääntöisesti olleet ihmisoikeussopimuksen vastaisia. Suuren jaoston Sergey Zolotukhin -ratkaisun jälkeen tilanne näyttää kuitenkin ratkaisevasti muuttuneen. Kiellon soveltamisedellytykset on siten arvioitava jokaisessa tapauksessa erikseen. Jos kielto estää rinnakkaiset seuraamukset, niiden ensisijaisuus olisi määriteltävä laissa. Muussa tapauksessa seuraamusjärjestelmään tulee tiettyä sattumanvaraisuutta, joka loukkaa kansalaisten yhdenvertaisuutta.²³⁴

²²⁹ RL 6 luvun 12 §:n 4 kohta ja 6 luvun 7 §:n 1 kohta.

²³⁰ Laki verotusmenettelystä, 22 a § (565/2004), HE 57/2004 vp, s. 17 ja VaVM 4/2004 vp.

²³¹ Laki aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä, (300/1979, muut. 1163/2005) 19 c §, HE 77/2005 vp, s. 8 s. ja s. 30 s., Laki finanssivalvonnasta (878/2008) 43–44 §. Ks. myös Knuts 2006.

²³² Ruotsalaisesta ja norjalaisesta oikeuskäytännöstä ks. Koponen 2003, Siitari-Vanne 2005, 516 ss, Knuts 2006 ja Rui 2009. Ruotsalaisen ja suomalaisen veronkorotussääntelyn eroista ks. Andersson 2002.

²³³ Sergey Zolotukhin v. Venäjä 10.2.2009, k. 110–111.

²³⁴ Ks. myös Andersson 2002, s. 358 ja Koponen 2003, s. 384.

EIT ei tiettävästi ole arvioinut uhkasakon ja rikostuomion suhdetta ne bis in idem -kiellon kannalta. Edellä on oletettu, että uhkasakkomenettely ei rinnastu rikossyytteen käsittelyyn EIS 6 artiklan mielessä. Lienee vielä epätodennäköisempää, että uhkasakon tuomitseminen rinnastuisi rikosasiaan EIS 7 lisäpöytäkirjan 4 artiklan tarkoittamassa mielessä, koska tässä yhteydessä EIT on edellä mainituissa norjalaistapauksissa (Mjelde, Storbråten, Haarvig) hyväksynyt Engel-tapausta laajemmat arviointikriteerit.

Ruin mukaan EIT:n uusi oikeuskäytäntö ei yleisestikään merkitse ne bis in idem -kiellon aikaisempaa laajempaa soveltamista. Hän katsoo, että vaikka EIT on Sergey Zolotukhin -tapauksessa laajentanut rikkomusten samankaltaisuus -kriteeriä, se on vastaavasti vuoden 2007 norjalaispäätöksissä rajoittanut rikosasian määritelmää.²³⁵

Tämän vuoksi näyttäisi riittävän, että uhkasakon ja rikosoikeudellisen rangaistuksen kasaantuminen voidaan estää kohtuusperusteella. Uhkasakkoa koskevassa erityislainsäädännössä onkin usein säädetty, että rikosoikeudellinen rangaistus voidaan harkinnanvaraisesti jättää tuomitsematta, jos asianosaiselle on määrätty uhkasakolla tehostettu velvoite samasta teosta.²³⁶ Samaa periaatetta on syytä noudattaa myös hallintosanktion ja uhkasakon kasaantumisen estämiseksi.

²³⁵ Rui 2009. Kuten edellä on todettu, norjalaispäätöksissä mainittuja uusia kriteereitä ei kuitenkaan ole sovellettu uusimmassa oikeuskäytännössä.

²³⁶ Ks. erityisesti HE 17/2001, s. 10 ja 62.

7 Hallinnolliset seuraamukset EU-oikeudessa

Tässä luvussa tarkastellaan hallintosanktioita ja uhkasakkomenettelyä EU-oikeuden kannalta. Tarkoituksena on selvittää, millä tavalla rikosoikeudellisten periaatteiden omaksuminen on toteutunut unionin hallinto-oikeudessa. Tarkastelun lähtökohdan muodostaa EIS:n ja EIT:n käytännön yhä vahvempi asema unionin omassa perusoikeusjärjestelmässä. Tarkastelussa tukeudutaan myös EU:n perusoikeuskirjaan, vaikka se ei vielä ole oikeudellisesti sitova.²³⁷ Sen tarkoituksena on kuitenkin lähinnä kodifioida ne oikeudet, joita unioni EU-sopimuksen (SEU) 6(2) artiklan mukaan ”pitää arvossa”.

7.1 EU-oikeuden seuraamusjärjestelmä

Euroopan yhteisön lainsäädäntö sisälsi alkujaan vain kilpailuoikeudellisia seuraamuksia. Maastrichtin sopimuksella 1992 Euroopan yhteisön perustamissopimukseen (SEY) lisättiin talous- ja rahapolitiikan alaan kuuluvat seuraamukset sekä mahdollisuus määrätä jäsenvaltiolle sakko ja uhkasakko EY-tuomioistuimen (EYT) tuomion täytäntöönpanon laiminlyömisestä. Edellä mainitut seuraamukset kuuluvat EU-oikeuden välittömän toimeenpanon piiriin. Välittömästä toimeenpanosta huolehtivat unionin omat toimielimet ja seuraamukset kohdistuvat jäsenvaltioihin tai yksittäisiin henkilöihin tai muihin taloudellisiin toimijoihin.²³⁸

EU-oikeuden välillisestä toimeenpanosta huolehtivat jäsenvaltioiden viranomaiset. Tähän ryhmään kuuluva lainsäädäntö sisälsi alkujaan pelkästään aineellisia säännöksiä. Seuraamussääntelyn katsottiin kuuluvan jäsenvaltioiden menettelyllisen autonomian piiriin.²³⁹ Myöhemmässä oikeuskäytännössä jäsenvaltioiden menettelyllistä autonomiaa on kuitenkin supistettu. Ensinnäkin EYT:n ratkaisuihin on asetettu jäsenvaltioille velvollisuus säätää kansallisia seuraamuksia EU-oikeuden tehokkuuden turvaamiseksi. Toiseksi yhteisön lainsäätäjällä on katsottu olevan seuraamustoimivaltaa myös välillisen toimeenpanon alueella.

Jäsenvaltioiden velvollisuus säätää kansallisia seuraamuksia EU-oikeuden tehokkuuden turvaamiseksi perustuu niin sanottuun *kreikkalaista maissia* koskevaan tapaukseen vuodelta 1989.²⁴⁰ Siinä EYT katsoi, että SEY 10 artiklan lojaliteettiperiaatteesta seuraa jäsenvaltiolle velvollisuus ottaa käyttöön ”sellaiset toimenpiteet, joilla voidaan turvata yhteisön oikeuden tehokkuus ja ulottuvuus”. Seuraamusten määrittely rikos-, hallinto- tai siviilioikeudellisiksi on jäsenvaltioiden harkinnassa, mutta seuraamusten on vastattava samankaltaisista rikkomuksista kansallisen lain mukaan määrättäviä seuraamuksia (ns. assimilatio- tai vastaavuusperiaate). Lisäksi seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Nämä periaatteet on säännöllisesti toistettu sekä EYT:n ratkaisuihin että yhteisön lainsäädäntöasiakirjoissa.²⁴¹

Yhteisön toissijaiseen lainsäädäntöön ryhdyttiin 1980-luvulla sisällyttämään seuraamuksia. Kehitys sai alkunsa maatalous- ja kalastuspolitiikan lainsäädännössä, mutta se on myöhemmin levinnyt

²³⁷ Euroopan unionin perusoikeuskirja. EYVL C 303/02, 14.12.2007. Ks. myös HE 23/2008 vp. s. 44.

²³⁸ EU-oikeuden välittömästä ja välillisestä toimeenpanosta ks. Mäenpää 2001, s. 136.

²³⁹ Esim. asia 50/76, Amsterdam Bulb, k. 32.

²⁴⁰ Asia 68/88, Komissio v. Helleenien tasavalta. Ks. myös asia C-186/98 Nunes ja de Matos.

²⁴¹ Esim. SEY 280 artikla. Ks. lähemmin Poelemans 2004, s. 268 ss ja Mäenpää 2001, s. 184 s.

myös muille aloille.²⁴² EYT hyväksyi tämän menettelyn ratkaisussaan *Saksan liittotasavalta v. komissio* vuodelta 1992.²⁴³ Tapauksessa oli kyse seuraamuksista, jotka sisältyivät lampaan- ja vuohenlihan tuottajapalkkioita koskeviin komission asetuksiin. Seuraamusten sisältönä oli aiheettomasti maksetun tuen takaisinperiminen korotettuna tai hakijan sulkeminen tukijärjestelmän ulkopuolelle seuraavaksi vuodeksi. EYT totesi, että tuolloin voimassa ollut SEY 40(3) artikla (nykyään 34(2) artikla), jonka mukaan yhteisö lainsäätäjää saattoi toteuttaa ”kaikki ... tavoitteiden toteuttamiseksi tarpeelliset toimenpiteet”, oikeuttaa säätämään hallinnollisista seuraamuksista lainsäädännön noudattamisen turvaamiseksi. Kyseessä on eräänlainen ”tarpeellisuuteen” perustuva toimivalta.²⁴⁴ Samassa ratkaisussa EYT vahvisti myös, että komissio voi säätää hallinnollisista seuraamuksista, jos sille on delegoitu toimivaltaa lainsäädännön toimeenpanemiseksi.

Perustamissopimuksen erityismääräysten lisäksi hallinnollisten seuraamusten oikeusperustana voidaan käyttää SEY 308 artiklan ”joustolauseketta”, silloin kun seuraamusten säätäminen ”osoittautuu tarpeelliseksi yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi”.²⁴⁵ Säännöstä on käytetty EU:n taloudellisiin etuihin liittyvän yleissäädöksen, niin sanotun väärinkäyttöasetuksen oikeusperustana.²⁴⁶ Lisäksi tätä oikeusperustetta on käytetty säädettäessä terrorisminvastaisista erityisistä toimenpiteistä, jotka sisältävät yksityishenkilöiden varojen jäädyttämisen.²⁴⁷

Edellä mainitut seuraamukset on EYT:n oikeuskäytännössä luonnehdittu hallinnollisiksi seuraamuksiksi, koska yhteisöllä ei ole katsottu olevan rikosoikeudellista toimivaltaa ensimmäisen pilarin alueella. Rikosoikeudellisia seuraamuksia varten on käytettävä kolmannen pilarin instrumentteja, lähinnä puitepäätöksiä. Uusimmassa oikeuskäytännössä EYT on tietyin rajoituksin hyväksynyt rikosoikeudellisten säännösten sisällyttämisen myös asetukseen tai direktiiviin. Kansallisen lainsäätäjän toimivaltaan kuuluu kuitenkin seuraamusten lajin ja tason määrittäminen. Lissabonin sopimuksessa unionin rikosoikeudellista toimivaltaa laajennetaan myös tällä alueella.²⁴⁸

7.2 Hallinnollisten seuraamusten lajit

7.2.1 Välittömän toimeenpanon piiriin kuuluvat seuraamukset

Yhteisön toimielinten määrittämiä seuraamuksista tärkeimmät ovat kilpailuoikeudelliset sakot, joista säädetään SEY 83 artiklassa. Asiasta säädetään tarkemmin ns. kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetuksessa.²⁴⁹ Asetuksen mukaan komissio voi määrätä yrityksille sakon

²⁴² Seuraamussääntelyn kehityksestä ks. Poelemans 2004, s. 81 ss. ja Europeanisation of Public Law 2007, s. 232 ss.

²⁴³ Asia C-240/90 *Saksan liittotasavalta v. komissio*, k. 11.

²⁴⁴ *Une compétence basée sur le critère de nécessité*. Ks. Poelemans 2004, s. 123 ss.

²⁴⁵ Ks. lähemmin Poelemans 2004, s. 114 ss. ja Hækkerup 1998, s. 208..

²⁴⁶ Neuvoston asetus 2988/95 Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta. Asetus on säädetty SEY 235 ja 203(nykyään 308 ja 272) artiklan nojalla. Asetuksen sisältöä käsitellään lähemmin seuraavassa jaksossa..

²⁴⁷ Neuvoston asetus 881/2002 tiettyihin Osama bin Ladenia, al-Qaida-verkostoa ja Talebania lähellä oleviin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä ja neuvoston asetus 2580/2001 tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä terrorismin torjumiseksi. Lähemmin oikeusperustasta ks. yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 Kadi ja Al Barakaat, k. 158–236. Lissabonin sopimus (EYVL 17.12.2007 C 306) sisältää erityisen luonnollisiin tai oikeushenkilöihin kohdistuvia ”rajoittavia toimenpiteitä” koskevan oikeusperustan (Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, 188 k artikla, uusi 215 artikla).

²⁴⁸ Asia C-176/03, komissio v. neuvosto (ympäristörikospuitepäätös) ja asia C-440/05, komissio v. neuvosto (alusjäterikospuitepäätös). Oikeuskehitys on kodifioitu Lissabonin sopimuksen 69 b artiklan 2 kohdassa (Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, EYVL 2007/C 306/01). Ks. myös HE 23/2008 vp, s. 200.

²⁴⁹ Neuvoston asetus 1/2003 perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta.

tahallisesta tai tuottamuksellisesta kilpailunrikkomuksesta. Sakon enimmäismäärä on kymmenen prosenttia yrityksen edellisen tilikauden liikevaihdosta. Komission niin sanotuissa sakkosuuntaviivoissa on tarkempia määräyksiä sakkojen suuruuteen vaikuttavista tekijöistä.²⁵⁰

Talous- ja rahapolitiikan alueella neuvosto voi määrätä jäsenvaltiolle sakkoja julkistalouden alijäämää koskevien määräysten rikkomisesta.²⁵¹ Euroopan keskuspankilla on puolestaan oikeus määrätä yritykselle sakkoja, jollei sen antamia asetuksia tai sen tekemiä päätöksiä noudateta.²⁵²

SEY 228 artiklassa on säädetty erityisestä täytäntöönpanomenettelystä siltä varalta, että jäsenvaltio ei ole noudattanut SEY 226 artiklan mukaisessa sopimusrikkomusmenettelyssä annettua EYT:n tuomiota. Tällöin EYT voi komission kanteesta määrätä uhkasakon tai kiinteämääräisen hyvityksen täytäntöönpanon turvaamiseksi.²⁵³

7.2.2 Välillisen toimeenpanon piiriin kuuluvat seuraamukset

Jäsenvaltioiden viranomaisten toimeenpantaviksi säädettyt hallinnolliset seuraamukset sisältyvät sektorikohtaisiin säädöksiin, pääasiassa asetuksiin. EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi käytettävät seuraamukset on kuitenkin koottu yhteiseen puitesäädökseen, ns. väärinkäyttöasetukseen 2988/95.²⁵⁴ Asetuksen avulla voidaan siten yleisellä tasolla tarkastella välillisen toimeenpanon piiriin kuuluvia EU-oikeudellisia hallinnollisia seuraamuksia.

Asetuksessa erotetaan hallinnolliset ”toimenpiteet” ja ”seuraamukset”. Hallinnollisia toimenpiteitä (*measures*) ovat reparatiivisia eli niihin ei liity rankaisullisia piirteitä. Toimenpiteitä ovat 4 artiklan mukaan perusteettomasti saadun etuuden takaisinperiminen ja sellaisen takuun menettäminen, joka on annettu myönnetyn etuuden hakemuksen tueksi tai ennakkomaksua saataessa. Perusteettomasti myönnetyn etuuden takaisinperintää ei sinänsä pidetä sanktiona.

EU-asiakirjojen suomenkielisissä käännöksissä käytetään yleensä käsitettä ”seuraamus” silloinkin kun muunkielisissä versioissa viitataan rangaistusluonteisiin seuraamuksiin, eli tässä selvityksessä käytetyn terminologian mukaan sanktioihin.

”Seuraamukset” (*penalties, sanctions*) on lueteltu asetuksen 5(1) artiklassa:

- a) Hallinnollisen sakon maksaminen
- b) perusteettomasti saatua tai maksamatta jätettyä määrää suuremman määrän maksaminen
- c) etuuden takaisinperiminen kokonaan tai osittain
- d) etuuden saamisen epääminen tai takaisinperiminen tietyksi väärinkäytösten jälkeiseksi ajaksi

²⁵⁰ Suuntaviivat asetuksen n:o 1/2003 artiklan a alakohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennasta (EYVL 2006/C 210/02). Ks. lähemmin Alkio-Wiik 2004, s. 601 ss.

²⁵¹ SEY 104 § 11 k. ja neuvoston asetus 1467/97 liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä.

²⁵² SEY 110 artikla ja neuvoston asetus 2532/98, Euroopan keskuspankin valtuuksista määrätä seuraamuksia, Euroopan keskuspankin asetus 2157/1999 Euroopan keskuspankin valtuuksista määrätä seuraamuksia (EKP/1999/4)..

²⁵³ Ks. lähemmin komission tiedonanto SEC(2005) 1658 (tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 228 artiklan soveltamisesta).

²⁵⁴ Neuvoston asetus 2988/95 Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta. Asetuksesta käytetään Suomessa nimitystä ”väärinkäyttöasetus”. Useissa muissa kielissä käytetään nimitystä ”puiteasetus”, joka paremmin kuvaa asetuksen sisältöä. Asetuksesta lähemmin ks. Jahkola 1995, s. 1007 ss., Hækkerup 1998, s. 132 ss. ja Poelemans 2004, s. 264 ss.

- e) yhteisön tukijärjestelmään osallistumiseen tarvittavan luvan tai hyväksymisen väliaikainen peruuttaminen
- f) takuun tai vakuuden menettäminen tai perusteettomasti vapautetun takuun määrän takaisinmaksu
- g) muut luonteeltaan yksinomaan taloudelliset, ominaisuuksiltaan ja soveltamisalaltaan vastaavanlaiset seuraamukset, joista säädetään neuvoston antamissa alakohtaisissa säännöstoissa asianomaisen alan tarpeiden mukaan ja neuvoston komissiolle antamia täytäntöönpanovaltuuksia noudattaen.

Viimeisestä g-kohdasta käy ilmi, että luettelo ei ole tyhjentävä. Asetuksen 5(2) artiklasta käy kuitenkin ilmi, että muut seuraamukset eivät voi olla "rikosoikeudellisia".

Seuraamusten luettelon lisäksi väärinkäyttöasetus sisältää seuraamusjärjestelmän keskeiset periaatteet. Asetuksen 2 artiklan mukaan niiden on oltava tehokkaita, suhteellisia ja vakuuttavia, jotta varmistettaisiin yhteisöjen taloudellisten etujen asianmukainen suojaaminen.

Väärinkäyttöasetuksessa mainittujen sanktioiden lisäksi yhteisö on 2000-luvulla säätänyt terrorisminvastaisista finanssipakotteista ("erityisiä rajoittavia toimenpiteitä"), joiden kohteena ovat luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt, joiden katsotaan olevan osallisia kansainväliseen terroristitoimintaan. Sanktioiden sisältö on niiden kohteena olevien toimijoiden taloudellisten resurssien jäädyttäminen sekä kielto luovuttaa taloudellisia resursseja niiden käyttöön. Asetukset sisältävät lisäksi velvoitteen jäsenvaltioille säätää asetusten rikkomista seuraamuksia, joiden on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia.²⁵⁵

7.2.3 Uhkasakko

Uhkasakosta säädetään pääasiassa välittömän toimeenpanon piiriin kuuluvassa lainsäädännössä. SEY 83 artiklassa (kilpailusääntöjen noudattaminen), 110 artiklassa (rahopolitiikan noudattaminen) ja 228 artiklassa (EYT:n tuomioiden täytäntöönpano) sekä näihin määräyksiin liittyvässä toissijaisessa lainsäädännössä.²⁵⁶ Lisäksi uhkasakosta säädetään lääke- ja ilmailulainsäädännössä.²⁵⁷

Esimerkiksi SEY 83 artiklan nojalla annetun ns. kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetuksen (1/2003) 24 artiklan mukaan komissio voi päätöksellään määrätä yrityksille tai yritysten yhteenliittymille uhkasakon, joka on enintään viisi prosenttia edellisen tilikauden keskimääräisestä päivittäisestä liikevaihdosta kultakin viivästyspäivältä laskettuna päätöksessä määrätystä päivästä, pakottaakseen ne lopettamaan perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklan määräysten rikkomisen tai noudattamaan artiklassa tarkemmin määriteltyjä komission päätöksiä.

EYT:n oikeuskäytännössä uhkasakkoa on pidetty pikemminkin täytäntöönpanokeinona kuin sanktiona. *Chemiepharma*-tapauksessa valittaja oli väittänyt, että kilpailuoikeudellisia sakkoja ei voitu määrätä rikkomuksesta, joka oli lakannut. Väitettä perusteltiin sillä, että sakot olivat

²⁵⁵ Edellä alaviitteessä 247 mainittu lainsäädäntö. Ks. lähemmin E 45/2007 vp ja Valtioneuvoston selvitys EU:ssa käytettävistä terroristisiksi katsottujen järjestöjen luetteloista, niiden laatimisesta, muuttamisesta sekä yksilön oikeusturvakeinoista ja Terroristivarojen jäädyttämistä koskeva hallinnollinen järjestelmä (Ulkoasiainministeriön työryhmämietintö 2009).

²⁵⁶ Katso edellä jaksossa 7.2.1 mainittu lainsäädäntö.

²⁵⁷ Komission asetus 658/2007 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 726/2004 nojalla annettuihin myyntilupiin liittyvien tiettyjen velvoitteiden rikkomisesta johtuvista taloudellisista seuraamuksista ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 216/2008 yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamisesta.

luonteeltaan uhkasakkoja eivätkä rikosoikeudellisia seuraamuksia. EYT totesi kuitenkin, että tuolloin voimassa olleessa asetuksessa 17/62 mainitut seuraamukset (sakot) eivät olleet luonteeltaan uhkasakkoja. Seuraamusten tarkoitus on poistaa lainvastainen käyttäytyminen sekä ehkäistä tällaisen käyttäytymisen toistuminen.²⁵⁸

Myös SEY 228 artiklaa koskevassa ratkaisussa *komissio v. Kreikka* vuodelta 2000 jäsenvaltio väitti, että artiklassa tarkoitetut seuraamukset (uhkasakko ja kiinteämääräinen hyvitys) oli pidettävä rikosoikeudellisina, eikä niitä sen vuoksi voitu soveltaa taannehtivasti. Väitettä ei hyväksytty. Julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksessaan, että 228 artiklassa säädetyllä menettelyllä ”ei pyritä rankaisemaan jäsenyysvelvoitteensa laiminlyönyttä jäsenvaltiota, vaan taivuttamaan se panemaan täytäntöön sellaisen pakotteen avulla, joka merkitsee päivittäin kasvavaa huomattavaa rahamääräistä seuraamusta.” Tämän perusteella hän katsoi, ”että jos tämä käsite olisi sijoitettava johonkin perinteiseen oikeudenalaan, se kuuluisi ennemminkin tuomioiden täytäntöönpanomenettelyn piiriin”.²⁵⁹ Samaa lähestymistapaa on noudatettu EYT:n myöhemmissä ratkaisuissa.²⁶⁰

Sakot ja uhkasakot on kuitenkin rinnastettu silloin, kun on kyse menettelylle asetettavista oikeusturvan takeista ”[p]uolustautumisoikeuksien noudattaminen kaikissa sellaisissa menettelyissä, joissa voidaan määrätä seuraamuksia – erityisesti sakkoja tai uhkasakkoja – on yhteisön oikeuden peruseriaate, jota on noudatettava, vaikka kyse on luonteeltaan hallinnollisesta menettelystä.”²⁶¹

Välillisen toimeenpanon alueella jäsenvaltiolle ei tiettävästi ole säädetty nimenomaisia velvoitteita ottaa käyttöön uhkasakkoja yhteisön lainsäädännön toimeenpanemiseksi.²⁶² Myöskään väärinkäyttöasetuksessa ei mainita uhkasakkoa. Mahdollisuus säätää uhkasakoista sisältynee kuitenkin asetuksen 5 artiklan sanktioluettelon avoimeen g-kohtaan.²⁶³ Lisäksi lojaliteettiperiaate saattaa edellyttää uhkasakkojen tai muiden hallintopakkokeinojen käyttöönottamista EU-oikeuden tehokkuuden turvaamiseksi.

7.3 Rikosoikeudellisten periaatteiden omaksuminen

7.3.1 Yleistä

EU-oikeudessa hallintosanktioiden rinnastaminen rikosoikeudellisiin rangaistuksiin on toistaiseksi torjuttu sekä lainsäädännössä että oikeuskäytännössä, eräitä julkisasiamiesten kannanottoja lukuun ottamatta.²⁶⁴ Esimerkiksi kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetuksessa ja väärinkäyttöasetuksessa todetaan nimenomaisesti, että näissä säädöksissä tarkoitetut sakot ja muut hallinnolliset

²⁵⁸ Asia 41/69 ACF Chemiefarma v. komissio, k. 170–173.

²⁵⁹ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-387/97, *Komissio v. Helleenien tasavalta*, k. 33 ja 42.

²⁶⁰ Asiat C-278/01, *Komissio v. Espanja*, C-304/02, *Komissio v. Ranska*, C-503/04 *Komissio v. Saksa* ja C-304/02, *Komissio v. Ranska*.

²⁶¹ Asia 308/04, *SLG Carbon v. komissio*, k. 70. Ks. myös asia C-199/92 P, *Hüls AG v. komissio*, k. 150.

²⁶² Kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetuksen (1/2003) 5 artiklassa tosin epäsuorasti edellytetään, että kansallisella valvontaviranomaisella on käytössään ”sakkoja, uhkasakkoja taikka muita kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä seuraamuksia”.

²⁶³ Hækkerup 1998, s. 141. Vrt. Poelemans 2004, s. 44 ss, joka ei pidä uhkasakkoa EU-oikeudelliana sanktiona.

²⁶⁴ Esim. julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-185/95 P, *Baustahlgewebe*, k. 31.

seuraamukset (sanktiot) eivät ole luonteeltaan rikosoikeudellisia.²⁶⁵ Myös EYT on hyväksynyt tämän sanktioiden muodollisen luokittelun ratkaisujensa perustaksi.²⁶⁶

EYT on kuitenkin vakiintuneesti soveltanut ihmisoikeuksia EU-oikeuden yleisinä periaatteina. Tätä kautta se on soveltanut EIS 6 ja 7 artiklassa turvattuja rikosprosessuaalisia oikeusturvatakeita sanktioluonteisissa menettelyissä. Oikeuskäytäntö on suurimmaksi osaksi kehittynyt EYT:n kilpailuoikeudellisten ratkaisujen kautta. Tuomioistuimen lähestymistapaa voi tältä osiin kuvata pragmaattiseksi:

”[Kilpailuoikeuden alaan] ei siirretä rikosoikeuden piirissä, jossa osapuolina ovat toisaalta seuraamuksia määräävä valtio ja toisaalta rikoksen tekijäksi oletettu yksilö, kehitettyjen takeiden kokonaisuutta yhtenä massana. Kyseisillä takeilla pyritään nimenomaan korvaamaan tätä voimien epätasapainoa. - - Olisi järjenvastaista antaa tällaisille kilpailusääntöjen rikkojille samat prosessuaaliset takeet kuin niitä kipeämmin tarvitsevalle yksityishenkilölle, ja sillä asiallisesti heikennettäisiin yksityishenkilölle, jolle on aiheutunut eniten vahinkoa kilpailunvastaisista toimenpiteistä, annettavaa suojaa, tässä tapauksessa taloudellista suojaa. Esimerkiksi indisiotodisteita koskevia edellytyksiä on tulkittava joustavasti, koska usein rikkomisaikomus voidaan saada selville ainoastaan tällä menetelmällä.”²⁶⁷

Oikeuskäytännön yleinen kehitys on kulkenut siihen suuntaan, että yhteisön tuomioistuimen viittaavat ratkaisuisaan yhä useammin suoraan ihmisoikeussopimukseen ja EIT:n käytäntöön.²⁶⁸ EIS 6 ja 7 artiklaan sisältyvät keskeiset rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet on myös kodifioitu EU:n perusoikeuskirjan 47–50 artiklassa.

7.3.2 Puolustautumisoikeudet

Yleistä

EIS 6 artiklaan sisältyvät oikeusturvan takeet on EU-oikeudessa otettu huomioon ennen kaikkea ns. puolustautumisoikeuksien kautta (*rights of defence, droits de la defence*). Puolustautumisoikeudet ovat ensisijaisesti kehittyneet kilpailuoikeudellisia sanktioita koskevissa oikeudenkäynneissä. Nykyään puolustautumisoikeuksien katsotaan koskevan perusoikeutena kaikkia sellaisia menettelyitä, joita ”käydään tiettyä henkilöä vastaan ja joka voi päättyä tälle vastaiseen menettelyyn”.²⁶⁹

Puolustautumisoikeuksiin kuuluu sekä hallinto- että rikosoikeudellisia menettelysääntöjä, kuten oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada tieto menettelyn perusteista ja aikaa puolustuksen valmisteluun, asiakkaan ja oikeusavustajan välisen kirjeenvaihdon suoja, itsekriminointisuoja, oikeus perusteltuun päätökseen ja menettelyn joutuisuuteen.²⁷⁰

²⁶⁵ Kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetus (1/2003), 23 artiklan 5 kohta ja väärinkäyttöasetus (2988/95), 5 artiklan 2 kohta.

²⁶⁶ Asiat 137/85, Maizena, k. 13, C-240/90 Saksan liittotasavalta v. komissio, k. 25 ja C-210/00 Käserei Champignon Hofmeister, k. 43.

²⁶⁷ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-338/00 P, Volkswagen AG v. komissio, k. 66.

²⁶⁸ Ks. erityisesti asia C-105/03, Pupino, k. 59–60.

²⁶⁹ Asiat 85/76, Hoffmann-La Roche (kilpailuoikeus), k. 9, C-28/05, Dokter, k.73–75 (suu- ja sorkkataudin torjuntatoimenpiteet), C-135/92 Fiskano (kalastusoikeuden menettäminen), T-228/02 (EOT), OMPI v. neuvosto, k. 91–94 ja yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 Kadi ja Al Barakaat, k. 331–376 (terrorismin vastaiset finanssipakotteet).

²⁷⁰ Ks. lähemmin Poelemans 2004, s. 502 ss ja Europeanisation of Public Law 2007, s. 187 ss.

Puolustautumisoikeudet on osittain kodifioitu uudemmassa lainsäädännössä. Kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetuksessa on säädetty asianosaisen kuulemista ja oikeudesta perehtyä asiakirjoihin Perusoikeuskirjan 48 artiklan otsake on ”Syyttömyysolettama ja oikeus puolustukseen.” Artiklan mukaan jokaista syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen ja jokaiselle syytetylle taataan oikeus puolustukseen. Perusoikeuskirjan selitysten mukaan artiklan sisältö vastaa EIS 6 artiklan 2 ja 3 kohtaa.²⁷¹ Hyvästä hallinnosta säädetään puolestaan perusoikeuskirjan 41 artiklassa. Viimeksi mainittu säännös velvoittaa kuitenkin vain unionin toimielimiä, kun taas 48 artiklan puolustautumisoikeudet velvoittavat myös jäsenvaltioiden viranomaisia silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta.²⁷²

Yksittäisen puolustautumisoikeudet

Oikeus tulla kuulluksi on puolustautumisoikeuksista keskeisin: ”Kuulluksi tulemista koskevan oikeuden kunnioittaminen missä tahansa menettelyssä, jota käydään tiettyä henkilöä vastaan ja joka voi päättyä tälle vastaiseen päätökseen, on yhteisön oikeuden perustavanlaatuinen periaate, jota on noudatettava, vaikka tästä menettelystä ei olisi annettu mitään määräyksiä. - - Tämä periaate edellyttää, että henkilöt, joille päätös on osoitettu ja joiden etuihin se merkittävästi vaikuttaa, voivat tehokkaasti ilmaista kantansa”.²⁷³

Oikeus saada tieto sanktiomenettelyn perusteista ja aikaa puolustuksen valmisteluun vastaa pitkälti EIS 6(3) artiklan a ja b-kohdassa asetettuja vaatimuksia. Sen sisältö on muotoutunut kilpailusääntöjen valvonnassa, jossa komission on annettava tutkinnan kohteena olevalle yritykselle ns. väitetiedoksianto sitä vastaan esitetyistä väitteistä. Oikeuteen liittyy oikeus tutustua komission asiakirjoihin (*access to file*). Tutustumisoikeus ei kuitenkaan koske komission sisäisiä asiakirjoja, muiden yritysten liikesalaisuuksia eikä muita luottamuksellisia tietoja.²⁷⁴

Oikeudellisen neuvonnan suoja (*legal privilege*) koskee asiakkaan ja oikeusavustajan välistä kirjeenvaihtoa. Komission virkamiehillä ei kilpailuasioissa ole oikeutta käyttää todistusaineistona yrityksen ja sen asianajajan välistä luottamuksellisia tiedonantoja. Oikeuskäytännön mukaan kirjeenvaihdon suoja koskee vain ulkopuolisen asianajajan palveluita. Suojan ulkopuolelle jäävät yrityksen omien lakimiesten laatimat asiakirjat.²⁷⁵

Itsekriminointisuoja. Komission tutkinnan kohteena olevalle yrityksille tunnustetaan itsekriminointisuoja, jonka sisältö eräiltä osin poikkeaa EIT:n oikeuskäytännöstä. EYT:n mukaan yritystä ei voi velvoittaa myöntämään, että se on syyllistynyt lainvastaiseen menettelyyn. Sen sijaan yritys ei voi kieltäytyä vastaamasta tosiasioiden koskeviin kysymyksiin tai luovuttamasta asiakirja-aineistoa. Määritelmä perustuu *Orkem*-tapaukseen vuodelta 1989.²⁷⁶ Se on sittemmin kirjattu täytäntöönpanoasetuksen johdantoon ja tarkastusta koskeviin säännöksiin.²⁷⁷

Orkem-päätös annettiin ennen kuin EIT oli Funke-tapauksessa (1993) omaksunut itsekriminointisuojan periaatteen osaksi oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. EYT ei kuitenkaan ole

²⁷¹ Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset. EYVL C 303/02, 14.12.2007.

²⁷² Perusoikeuskirjan 51.1 artikla. Ks. myös asia C-28/05, Dokter, k. 71–75.

²⁷³ Asia C-32/95 P, Lisrestal., k. 21.

²⁷⁴ Komission asetus 773/2004 EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan mukaisten komission menettelyjen kulusta, 10 artikla. Ks. asia C-101/07 P ym, Coop de France bétail et viande ym. v. komissio, k. 49. Ks. myös Alkio-Wiik, s. 521 ss.

²⁷⁵ Asia 155/79, AM & S.

²⁷⁶ Asia 374/87 Orkem v. komissio, k. 27–35.

²⁷⁷ Neuvoston asetus 1/2003 perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta, johdannon k. 23 ja 18 artiklan 2 e-kohta. Ks. myös 12 artiklan 3 kohta.

muuttanut kantaansa EIT:n oikeuskäytännön perusteella. Asiaa on käsitelty laajasti vuonna 2006 annetussa ratkaisussa *SLG Carbon*. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin olisi ollut valmis laajentamaan itsekriminointisuojaan asiakirja-aineistoon, joka sen mielestä oletettavasti osoitti yrityksen syyllistyneen kilpailurikkomukseen. EY-tuomioistuimen kannan perustelut käyvät hyvin ilmi julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessa.²⁷⁸ Ne voidaan tiivistää seuraavasti:

- EIT:n oikeuskäytäntö on koskenut luonnollisia henkilöitä ”perinteisten” rikosoikeudenkäyntien yhteydessä. EIT:n toteamuksia ei voida soveltaa sellaisenaan oikeushenkilöihin tai yrityksiin.
- EIT:n käytännössä tehdään ero luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille myönnetyn suojan välille.
- EIT ei ole tunnustanut ehdotonta vaitiolo-oikeutta. Se totesi asiassa *Saunders*, että oikeus olla todistamatta itseään vastaan koskee pääasiallisesti syytetyn vaikenemistahdon kunnioittamista. Vaitiolo-oikeus ei ulotu sellaisen aineiston käyttöön rikosoikeudenkäynnissä, joka voidaan saada syytetyltä pakkokeinoilla, mutta jonka olemassaoloon epäilty ei voi vaikuttaa. Tämä toteamus vahvistettiin asiassa *J.B. vastaan Sveitsi* annetussa tuomiossa. Oikeus olla antamatta omaa syyllisyyttä tukevia lausuntoja ei siis ulotu tietoihin, joiden olemassaoloon epäilty ei voi vaikuttaa, kuten asiakirjoihin. Tällaisia asiakirjoja voidaan pyytää, ja niitä voidaan käyttää todisteena.
- Oikeushenkilöiden perusoikeuksien ja kilpailun toteutumisen välinen suhde on tasapainoilua perusoikeuksien suojan ja yhteisön kilpailuoikeuden tehokkaan soveltamisen välillä. On selvää, että yhteisön oikeusjärjestyksen peruseriaatteiden tehokas valvonta kohtuullisin keinoin on säilytettävä mahdollisena, aivan kuten on selvää, että puolustautumisoikeuksia on kunnioitettava. Nykyisen oikeuskäytännön mukaan vastaaja voi joko hallinnollisen menettelyn aikana tai yhteisöjen tuomioistuimissa käytävissä oikeudenkäyntimenettelyissä väittää, että esitettyjen asiakirjojen merkitys on toinen kuin se, jonka komissio on niille antanut.

Orkem-periaate koskee komission tutkintamenettelyä. Kansalliset kilpailuviranomaiset soveltavat kilpailurikkomuksia tutkiessaan kansallisia menettelysääntöjä.²⁷⁹ EU-oikeuden ja EIT:n oikeuskäytännön välisen eron vuoksi komission ja jäsenvaltioiden viranomaisten valtuudet saattavat joissakin tapauksissa olla erilaiset. Ristiriita saattaa kuitenkin olla näennäinen, koska EIT ei ole ottanut kantaa oikeushenkilön itsekriminointisuojaan laajuuteen.

7.3.3 Laillisuusperiaate

Laillisuusperiaatetta ei sellaisenaan mainita perustamissopimuksissa. Se ilmenee kuitenkin epäsuorasti SEY 220 artiklasta, jonka mukaan sopimusta ”tulkittaessa ja sovellettaessa noudatetaan lakia”. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältyy nykyään perusoikeuskirjan 49(1) artiklaan, jonka muotoilu vastaa EIS 7 artiklaa. Lisäksi perusoikeuskirjan säännökseen sisältyy lievemmän lain periaate.²⁸⁰

Laillisuusperiaatteeseen kuuluva taannehtivan lainsäädännön kielto sisältyy myös väärinkäyttöasetuksen 2(2) artiklaan, joka sisältää myös lievemmän lain periaatteen: ”Hallinnollista seuraamusta ei voi määrätä, jos seuraamuksesta ei ole ennen väärinkäyttöä säädetty yhteisön

²⁷⁸ Asia C-301/04, *SGL Carbon*, Julkiasiamiehen ratkaisuehdotus 19.1.2006, k. 62–67. Ks. myös Willis 2006.

²⁷⁹ Asia C-60/92 *Otto v. Postbank*, k. 14.

²⁸⁰ Perusoikeuskirjan 49(1) artikla: ”Ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen sellaisen teon tai laiminlyönnin perusteella, joka ei ollut tekohetkellä rikos kansallisen lainsäädännön tai kansainvälisen oikeuden mukaan. Rikoksesta ei saa määrätä sen tekohetkellä sovellettavissa ollutta rangaistusta ankarampaa rangaistusta. Jos rikoksen teon jälkeen laissa säädetään lievemmästä rangaistuksesta, sitä on sovellettava.”

säännöksellä. Jos yhteisön säännöstöihin sisältyviä hallinnollisia seuraamuksia koskevia säännöksiä muutetaan myöhemmin, sovelletaan lievempiä määräyksiä takautuvasti.”²⁸¹

EYT:n oikeuskäytännössä laillisuusperiaatetta on vakiintuneesti sovellettu hallinnollisiin seuraamuksiin. *Könecke*-tapauksessa vuodelta 1984 todettiin, että ”seuraamus, myös luonteeltaan ei-rikosoikeudellinen seuraamus, voidaan määrätä ainoastaan selvän ja yksiselitteisen oikeudellisen perustan nojalla”.²⁸²

Aikaisemmassa oikeuskäytännössä EYT ei yleensä viitannut laillisuusperiaatteen tueksi ihmisoikeussopimukseen tai EIT:n käytäntöön. Etenkin kilpailuoikeudellisia sakkoja koskevassa oikeuskäytännössä kantajat vetoavat säännönmukaisesti EIS 6 ja 7 artiklan mukaisiin oikeusturvatakeisiin. *Degussa*-tapauksessa oli kyse siitä, perustuivatko kilpailusääntöjen rikkomisesta määrättävät sakot riittävän selvään ja täsmälliseen lakiin, kun sakkojen enimmäismäärälle ei ollut säädetty numeerista ylärajaa. Oikeudenkäynnissä neuvosto esitti, ettei EYT voi ottaa vaikutteita EIT:n oikeuskäytännöstä, koska kilpailuoikeudelliset sakot eivät ole luonteeltaan rikosoikeudellisia seuraamuksia. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kiersi kysymyksen seuraavasti:

Tarvitsematta lausua siitä, sovelletaanko Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklan 1 kappaletta komission asetuksen N:o 17, 2 kohdan perusteella määräämiin sakkoihin, riittää, kun todetaan, että vaikka Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklan 1 kappaletta katsottaisiin olevan sovellettavissa tällaisiin seuraamuksiin, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että tämän määräyksen vaatimusten täyttämiseksi ei edellytetä, että niiden säännösten sananmuoto, joiden nojalla nämä seuraamukset määrätään, ovat niin täsmällisiä, että näiden säännösten rikkomisen seuraamukset olisivat ennakoitavissa täysin varmasti.²⁸³

Tuomioistuimen mielestä komission harkintavaltaa oli toissijaisessa lainsäädännössä rajoitettu säättämällä sakon määräämisen perusteista (”rikkomisen vakavuus ja kesto”) ja sakkojen enimmäismäärä on määritelty suhteessa yrityksen liikevaihtoon (10 %). Myös komission kehittämä hallinnollinen käytäntö ja julkaistut suuntaviivat sekä yleiset oikeusperiaatteet katsottiin lisäävään ennakoitavuutta. Tämän vuoksi kanne hylättiin.²⁸⁴

EYT on aikaisemmassa oikeuskäytännössään katsonut, että rikoslainsäädännön ulkopuolella taannehtivuuskielto ei ole ehdoton, vaan siitä voidaan tarvittaessa poiketa, jos sääntelyn tarkoitus sitä edellyttää eikä luottamussuojan periaatetta loukata.²⁸⁵ Väärinkäyttöasetuksessa säädetään kuitenkin, että taannehtivuuskielto koskee myös hallinnollisia seuraamuksia (sanktiota).²⁸⁶ Vastaavasti EYT totesi kilpailuoikeudellisia sakkoja koskevassa *Dansk Rørindustri*-tapauksessa, että EIS 7 artiklan mukainen laillisuusperiaate muodostaa yhteisön oikeuden yleisen periaatteen, ”ja että tämä periaate edellyttää, että teosta määrätty seuraamus vastaavat rikkomisen toteuttamishetkellä lainsäädännössä säädettyjä seuraamuksia”.²⁸⁷

²⁸¹ Asiat C-354/95, *National Farmer's Union*, k. 41 ja C-295/02, *Gerken*.

²⁸² Asiat 117/83 *Könecke* ja 352/98 *Milchwerke Köln*.

²⁸³ Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin T-279/02 *Degussa*, k. 71. EYT hyväksyi myöhemmin EOT:n päätöksen perusteluineen asiassa *Evonik Degussa* C-266/06 P, k. 44. Kriittisesti *Schwarze* 2009.

²⁸⁴ Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen soveltamisesta EU-oikeuden täytäntöönpanossa, ks. KKO 2008:105.

²⁸⁵ Asia C-331/88, *Fedesa*, k. 45..

²⁸⁶ Asetus 2988/95, 2(2) artikla.

²⁸⁷ Yhdistetyt asiat C-189/02 P ym, *Dansk Rørindustri* ym. v. komissio.

Laillisuusperiaatteen erityinen merkitys EU-oikeudessa liittyy direktiivien täytäntöönpanoon. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valtio ei voi vedota yksilöä vastaan direktiiviin, jota ei pantu täytäntöön. *Kolpinghuis*-tapauksessa²⁸⁸ on nimenomaan todettu, että ”direktiivillä ei voi itsessään ja sen soveltamiseksi annetusta jäsenvaltion sisäisestä lainsäädännöstä riippumatta olla sellaista vaikutusta, että direktiivin säännöksiä rikkovien henkilöiden rikosoikeudellinen vastuu syntyisi tai ankaroituisi pelkästään direktiivin perusteella.” Asiaa on arvioitava samoin hallinnollisten seuraamusten osalta.²⁸⁹

7.3.4 Suhteellisuusperiaate

EU-oikeudessa suhteellisuusperiaatetta käytetään kahdessa merkityksessä. Ensinnäkin suhteellisuusperiaatteen avulla tarkastellaan keinojen suhdetta sääntelyllä tavoiteltuun päämäärään. Tätä tarkastelutapaa voidaan kutsua hallinnolliseksi suhteellisuusperiaatteen. Rikosoikeudellinen suhteellisuusperiaate merkitsee puolestaan ennen kaikkea sitä, että seuraamus on oikeassa suhteessa tapahtuneeseen rikkomukseen.²⁹⁰

Seuraamussääntelyssä suhteellisuusperiaatteen ensimmäisen (hallinnollisen) merkityksen piiriin voidaan lukea tapaukset, joissa EYT on tarkastellut seuraamusten oikeasuhteisuutta sääntelyn päämäärään nähden. Valtaosa tästä oikeuskäytännöstä koskee maatalouspoliittista lainsäädäntöä. Tässä yhteydessä EYT on korostanut yhteisön toimielinten laajaa harkintavaltaa. Seuraamusta on pidetty suhteellisuusperiaatteen vastaisena vain silloin, kun se on ilmeisen soveltumaton tavoiteltuun päämäärään.²⁹¹

EYT erottelee kuitenkin seuraamukset sen mukaan, liittyvätkö ne säädöksen asettamiin pääasiallisiin vai toissijaisiin velvollisuuksiin. Pääasiallisilla velvollisuuksilla katsotaan olevan olennainen merkitys sääntelyn toiminnan kannalta, kun taas toissijaiset velvollisuudet koskevat lähinnä hallinnollisia muodollisuuksia. EYT on yleensä hyväksynyt pääasiallisiin velvollisuuksiin liittyvät sanktiot, kun taas toissijaisiin velvollisuuksiin liittyviä sanktioita on arvosteltu ankarammin suhteellisuusperiaatteen kannalta.²⁹²

Cereol-tapauksessa vuodelta 1995 EYT katsoi, että velvollisuus ilmoittaa kansalliselle viranomaiselle viljelysopimuksessa ilmoitettujen pinta-alojen muutoksista, on olennainen velvollisuus yhteisössä tuotettuja soijapapuja koskevan tukijärjestelmän hyvän toiminnan varmistamiseksi ja sillä on näin ollen keskeinen merkitys tässä järjestelmässä. Tämän vuoksi komissio ei ollut rikkonut suhteellisuusperiaatetta, kun se oli säätänyt niinkin ankarasta sanktiosta kuin tukioikeuden menetyksestä kuluva ja seuraava markkinointivuoden ajaksi soijantuottajan rikottua ilmoitusvelvollisuutta joko tahallisesti tai törkeästä huolimattomuudesta.²⁹³ Sen sijaan *Man Sugar*-tapauksessa vientiluvan ennakkomaksun menetyks komissiolle osoitettavan lupahakemuksen myöhästyttyä neljä tuntia oli EYT:n mukaan suhteellisuusperiaatteen vastaista. Määräajan noudattamista ei pidetty sääntelyn kannalta olennaisena velvollisuutena.²⁹⁴

²⁸⁸ Asia 80/86, *Kolpinghuis*, k. 14.

²⁸⁹ *Europeanisation of Public Law* 2007, s. 213.

²⁹⁰ Asp 2007. Asp käyttää käsitteitä A- ja C-suhteellisuus. Suhteellisuusperiaatteesta ks. myös Mäenpää 2001, s. 214 s, *Europeanisation of Public Law* 2007, s. 148 s ja Poelmans 2004, s. 561.

²⁹¹ Asia C-94/05, *Emsland-Stärke*, k. 53-59, *Europeanisation of Public Law* 2007, s. 150 s.

²⁹² Julkisasiameiehen ratkaisuehdotus asiassa C-104/94 *Cereol* sisältää tätä koskevan oikeuskäytännön yhteenvedon.

Lähemmin aiheesta ks. Hækkerup 1998, s. 168 ss. ja Poelmans 2004, s. 566 ss

²⁹³ Asia C-104/94, *Cereol*.

²⁹⁴ Asia 181/8, *Man Sugar*.

Rikosoikeudellinen suhteellisuusperiaate sisältyy perusoikeuskirjan 49(3) artiklaan. Sen mukaan rangaistus ei saa olla epäsuhteessa rikoksen vakavuuteen. Perusoikeuskirjan säännökselle ei ole vastineetta Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Väärinkäyttöasetus sisältää puolestaan hallinnollisia seuraamuksia (sanktiota) koskevan suhteellisuusperiaatteen. Asetuksen 2 artiklan mukaan seuraamusten on oltavat ”tehokkaita, suhteellisia ja varoittavia”. Seuraamuksissa on otettava huomioon väärinkäytöksen luonne ja vakavuus, myönnetty etu tai saatu hyöty sekä vastuun aste. Myös kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetuksen 23(3) artiklassa todetaan, että kilpailuoikeudellisia sakkoja määrättäessä on otettava huomioon ”rikkomisen vakavuus ja sen kesto”.

7.3.5 Syyksilukeminen

EIT:n käytännössä rikosoikeudellinen rangaistus ja siihen rinnastettava hallinnollinen seuraamus voidaan määrätä vain silloin, kun tekijän syyllisyys on näytetty toteen.²⁹⁵ EU-oikeudessa syyllisyysperiaatteen merkitys ei ole yhtä selvä. EYT on useassa ratkaisussa katsonut, että seuraamussääntelyssä ei välttämättä tarvitse noudattaa tekijän syyllisyyttä edellyttävää *nulla poena sine culpa*-periaatetta.²⁹⁶

Esimerkiksi *Hansen*-tapauksessa EYT totesi, että yhteisön oikeuden yleiset periaatteet eivät ole esteenä sellaisten kansallisten säännösten soveltamiselle, joiden mukaan tieliikenteessä noudatettavien ajo- ja lepoaikojen rikkomiseen syyllistyneen kuljettajan työnantajaa voitiin tuomita rikosoikeudelliseen rangaistukseen silloinkin, kun työnantaja ei ollut menetellyt tuottamuksellisesti tai tahallisesti. Päätöstä perusteltiin sillä, että rangaistus vastasi jäsenvaltion muuta työsuojelulainsäädäntöä (vastaavuusperiaate).²⁹⁷

Uudemmassa lainsäädännössä sanktion määräämisen edellytykseksi on kuitenkin pääsääntöisesti asetettu tekijän tahallisuus tai tuottamus. Kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetuksen mukaan komission määräämien sakkojen edellytyksenä on, että rikkomus on tapahtunut tahallisesti tai tuottamuksellisesti.²⁹⁸ Myös väärinkäyttöasetuksessa pääsääntönä on, että hallinnolliset seuraamukset (sanktiot) määrätään tahallisista tai huolimattomuudesta johtuvista väärinkäytöksistä.²⁹⁹ Toisaalta asetuksen 5(2) artikla mahdollistaa myös ankaraan vastuuseen perustuvat hallinnolliset seuraamukset, ”jos tällaiset seuraamukset ovat välttämättömiä säännön moitteettomaksi soveltamiseksi”.

Sen lisäksi, että tekijän syyllisyys saattaa muodostaa seuraamuksen edellytyksen, se voi myös olla sen mittaamisperuste. Väärinkäyttöasetuksen 2(3) artiklan mukaan ”yhteisön oikeudessa säädetään niiden hallinnollisten toimenpiteiden ja seuraamusten luonteesta ja soveltamisalasta, jotka ovat tarpeen - - väärinkäytöksen luonteen ja vakavuuden - - ja vastuun asteen mukaan.” Tekijän tuottamuksen aste otetaan huomioon myös kilpailuoikeudellisia sakkoja määrättäessä.³⁰⁰

²⁹⁵ EIT on kuitenkin hyväksynyt presumtion perustuvan näytön. Ks. edellä, jakso 4.3.2

²⁹⁶ Asiat 137/85, Maizena, k. 13 ja C-210/00 Käserei Champignon Hofmeister, k. 35. Aiheesta lähemmin ks. Poelmans 2004 s. 573 ss ja Hækkerup 1998, s. 177.

²⁹⁷ Asia C-236/88, Hansen.

²⁹⁸ Neuvoston asetus 1/2003, 23 artikla. Syyllisyysvaatimuksen tulkinnasta oikeushenkilöiden osalta, ks. asia C-338/00, Volkswagen AG v. komissio, k. 96-98.

²⁹⁹ Asetus 2988/95, 5 artikla. Vrt. 4 artiklan mukaiset (reparatiiviset) ”hallinnolliset toimenpiteet”, jotka voidaan määrätä tekijän syyllisyydestä riippumatta.

³⁰⁰ Poelmans 2004, s. 580 ja Alkio – Wiik 2004, s. 603 ss.

7.3.6 Näytön riittävyys

EYT ei tietävästi ole ottanut kantaa hallintosanktioasioissa vaadittavaan näyttöön silloin, kun kyse on EU-oikeuden välillisen toimeenpanon piirissä olevan lainsäädännön soveltamisesta. Tällöin kansalliset viranomaiset arvioivat näyttöä kansallisen oikeuden mukaan. Kilpailuoikeuden täytäntöönpanoasetuksessa edellytetään kuitenkin, että ”tällaiset säännöt ja velvoitteet ovat yhteensopivat yhteisön oikeutta koskevien yleisten periaatteiden kanssa”.³⁰¹

Sen sijaan näyttökysymyksiä on jonkun verran käsitelty sellaisissa kilpailuoikeudellisissa asioissa, joissa on arvioitu komission päätösten lainmukaisuutta. *Tetra Laval* -tapauksessa EY:n tuomioistuimen katsoivat, että ns. monialakesittymään perustuvan määräävään markkina-aseman kieltäminen edellyttää komissiolta ”pitävien todisteiden” (*convincing evidence*) esittämistä.³⁰² Asiassa *BPB v. komissio* kantaja oli esittänyt, että komission kilpailuoikeudellisia sakkoja koskevan päätöksen tulisi perustua samantasoiseen näyttöön kuin rikosprosessissa edellytetään. Tuomioistuin hylkäsi kuitenkin väitteen seuraavin perusteluin:

63. On kuitenkin tavanomaista, että kilpailunvastaisiin menettelytapoihin ja sopimuksiin liittyvät toimenpiteet toteutetaan vaivihkaa, että kokoukset pidetään salassa ja että niihin liittyvien asiakirjojen määrä pidetään mahdollisimman vähäisenä. Tästä seuraa, että vaikka komissio löytää asiakirjoja, jotka osoittavat nimenomaisesti taloudellisten toimijoiden välisen lainvastaisen yhteydenpidon, nämä ovat normaalisti vain hajanaisia ja vähäisiä, joten usein on välttämätöntä muodostaa kuva tietyistä yksityiskohdista päättelemällä. Näin ollen useimmissa tapauksissa kilpailunvastaisen menettelytavan tai sopimuksen olemassaolo on pääteltävä tietyistä yhteensattumista ja seikoista, jotka yhdessä tarkasteltuina voivat muun johdonmukaisen selityksen puuttuessa olla osoitus kilpailusääntöjen rikkomisesta (edellä 36 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Aalborg Portland ym. v. komissio, tuomion 55–57 kohta).

64. Tästä oikeuskäytännöstä seuraa, että on hylättävä kantajan väite, jonka mukaan komission olisi tapauksissa, joissa se määrää ankaria sakkoja, esitettävä rikkomisen olemassaolosta näyttö, joka ei jätä järkevää epäilystä (*beyond reasonable doubt*).³⁰³

7.3.7 Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin

Perusoikeuskirjan 47 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Artiklan 2 kohdan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa. Jokaisella on lisäksi oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa itseään. Artiklan 3 kohdassa määrätään vähävaraisen oikeudesta saada tarvittaessa maksutonta oikeusapua. Perusoikeuskirjan 47 artikla koskee unionin toimielimiä. Jäsenvaltioiden viranomaisia se koskee silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta.³⁰⁴

EU-oikeuden välittömän toimeenpanon piirissä olevien seuraamusten osalta pääsy tuomioistuimeen on turvattu SEY 230(4) artiklassa. Sen mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa nostetulla kanteella vaatia hänelle osoitetun päätöksen

³⁰¹ Asetus 1/2003, johdanto-osan 5 kohta.

³⁰² EOT: asia T-5/02, *Tetra Laval v. komissio*, k. 155 ja EYT: Asia C-12/03, *komissio v. Tetra Laval*, k. 45. Ks. lähemmin Craig 2006, 465 ss.

³⁰³ Asia T-53/03BPB plc v. komissio, k. 63–64.

³⁰⁴ Perusoikeuskirjan 51(1) artikla.

kumoamista. SEY 229 artiklassa säädetään lisäksi, että yhteisön tuomioistuimelle voidaan antaa täysi harkintavalta asetuksissa säädettyjen seuraamusten osalta. Viimeksi mainitussa tapauksessa tuomioistuin voi esimerkiksi alentaa tai korottaa kantajalle määrättyä seuraamusta.³⁰⁵

EU-oikeuden välillisen toimeenpanon piirissä oikeussuojan järjestäminen kuuluu lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden päätösvaltaan. Kansalliselle oikeussuojajärjestelmälle on kuitenkin asetettu lisävaatimuksia, jotka ilmenevät kootusti *Unibet*-tapauksesta vuodelta 2007. Siinä todettiin, että ”vaikka lähtökohtaisesti kansallisessa lainsäädännössä on määritettävä yksityisen oikeussubjektin asiavaltuus ja oikeussuojan tarve, yhteisön oikeudessa edellytetään kuitenkin, että kansallisessa lainsäädännössä ei loukata yksilön oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan. Jäsenvaltioiden on näet luotava oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmä, jolla voidaan varmistaa kyseisen oikeuden kunnioittaminen. Tältä osin menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yksityisillä oikeussubjekteilla yhteisön oikeuden perusteella olevat oikeudet, eivät saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia (vastaavuusperiaate), eivätkä ne saa olla sellaisia, että yhteisön oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate).”³⁰⁶

Oikeussuojan saatavuuden vaatimus edellyttää päätösten valituskelpoisuuden ja subjektiivisen oikeussuojan laajaa tulkintaa.³⁰⁷ Lisäksi EU-oikeudessa edellytetään mahdollisuutta saattaa viranomaisen passiivisuus tuomioistuimen tutkittavaksi.³⁰⁸

Borelli-tapauksessa EYT edellytti, että asianosaisella tuli olla valitusoikeus kansallisessa tuomioistuimessa viranomaisen antamasta lausunnosta, joka ei ollut valituskelpoinen kansallisten prosessisääntöjen mukaan.³⁰⁹ Korkein hallinto-oikeus on puolestaan ratkaisussaan 2006:63 pyytänyt EYT:ltä ennakkoratkaisua siitä, onko puitedirektiivin 2002/21 muutoksenhakuoikeutta koskevaa säännöstä tulkittava siten, että teleyrityksellä on katsottava olevan oikeus hakea muutosta päätökseen, jossa on katsottu, ettei yrityksen kilpailijalla ole huomattavan markkinavoiman asemaa.

Perusoikeuskirjan 47 artiklasta ja sen selityksistä käy ilmi, että edellä mainittujen periaatteiden lisäksi unionin oikeutta sovellettaessa on noudatettava EIS 6 artiklaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteita.³¹⁰ *Baustahlgewebe*-tapauksessa EYT hyvitti oikeudenkäynnin viivästymisen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa alentamalla yritykselle määrättyä kilpailuoikeudellisia sakkoja. Viivästymisen arvioimisessa EYT käytti EIT:n oikeuskäytännössä kehitettyjä arviointiperusteita. Oikeudenkäynnin katsottiin alkaneen kumoamiskanteen nostamisesta, eikä siihen laskettu osaksikaan rikkomuksen tutkimiseen komissiossa kulunutta aikaa.³¹¹

EYT on arvioinut viivästymisen merkitystä jonkun verran eri perustein sen mukaan onko kyseessä hallintomenettelyn vai oikeudenkäynnin viivästyminen. Komission hallintomenettelyssä tapahtunut kohtuuttoman käsittelyajan loukkaus voi johtaa päätöksen kumoamiseen, jos viivytyks on johtanut asianosaisen puolustautumisoikeuksien

³⁰⁵ Ks. esim. asetus 1/2003 (kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetus), 31 artikla. Ks. myös Poelemans 2005, s. 645 ss.

³⁰⁶ Asia C-432/05, *Unibet*, erit. k. 42–43..

³⁰⁷ Mäenpää 2001, s. 374 ss ja Europeanisation of Public Law 2007, s. 288 ss.

³⁰⁸ Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä (Oikeusministeriön työryhmämuistio 2008:5), s. 14 s.

³⁰⁹ Asia C-97/91 *Borelli*. Ks. myös Mäenpää 2001, s. 374 ss ja Europeanisation of Public Law 2007, s. 288 ss.

³¹⁰ Perusoikeuskirjan selitykset 14.12.2007.

³¹¹ Asia C-185-/95 P, *Baustahlgewebe*, erit. k. 26–29 ja 141. Vrt. edellä jakso 4.2.3.

loukkaamiseen.³¹² Sen sijaan edellä mainitussa Baustahlgewebe-tapauksessa todettiin, että viivytyks ei voinut johtaa päätöksen kumoamiseen, koska oikeudenkäynnin kestolla ei ollut vaikutusta asian ratkaisun sisältöön.

EYT:n oikeuskäytännössä oikeussuojan tehokkuuteen on liitetty vaatimus päätösten perusteleminen. ”Perusteluiden ilmoittamista koskevan velvollisuuden noudattaminen on välttämätöntä sitä varten, että (toimenpiteiden) kohteeksi joutuneet voivat puolustaa oikeuksiaan parhain mahdollisin edellytyksin ja päättää kaikista asiaan vaikuttavista seikoista tietoisina, onko asian saattaminen yhteisöjen tuomioistuinten käsiteltäväksi tarpeellista”.³¹³

7.3.8 Ne bis in idem-kielto

Johdanto

Euroopan unionin kaltaisessa ylikansallisessa oikeusyhteisössä on lukuisia ne bis in idem -kiellon soveltamistilanteita. Sama menettely saattaa tulla arvioitavaksi sekä yhteisön että kansallisen oikeuden kannalta. Riippuen siitä, kuuluuko menettely EU-oikeuden välittömän tai välillisen toimeenpanon piiriin, tutkinnasta saattavat vastata sekä unionin että jäsenvaltioiden viranomaiset. Lisäksi samasta rikkomuksesta saattaa eri oikeusjärjestelmissä seurata sekä rikosoikeudellisia että hallinnollisia seuraamuksia.

Ne bis in idem -kielto (tai *non bis in idem*) tunnustetaan sekä yhteisön lainsäädännössä että oikeuskäytännössä, mutta sen merkitys vaihtelee EU-oikeuden eri alueilla. Yhtäältä ne bis in idem -kiellolla voidaan tarkoittaa tuomion negatiivista oikeusvoimavaikutusta. Tällöin lainvoimaisesti ratkaistu asia estää asian uudelleen käsittelemisen tuomioistuimessa. Toisaalta ne bis in idem -kielto esiintyy EU-oikeudessa myös heikommassa merkityksessä, ns. huomioon ottamisen periaatteena.³¹⁴ Tällöin on kyse sanktiokumulaation estämisestä siten, että viranomaiset ottavat huomioon toistensa määräämät sanktiot kohtuuttoman lopputuloksen välttämiseksi. Tällöin on kyse pikemmin suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta kuin varsinaisesta ne bis in idem -kiellosta.

EU-oikeudessa ne bis in idem -kielto esiintyy varsinaisessa merkityksessään perusoikeuskirjassa ja kolmannen pilarin oikeuteen kuuluvassa Schengenin yleissopimuksessa. Myös virkamiesoikeudellisessa oikeuskäytännössä on todettu, että samojen tosiseikkojen perusteella ei virkamiestä vastaan voida aloittaa uutta kurinpitomenettelyä.³¹⁵ Sen sijaan yhteisön oikeuden keskeisillä politiikka-alueilla, kuten kilpailuoikeudessa ja yhteisön myöntämien tukien hallinnossa ne bis in idem -kielto esiintyy yleensä heikossa merkityksessään.

Perusoikeuskirja

Perusoikeuskirjan 50 artiklan mukaan ”ketään ei saa panna syytteeseen tai rangaista rikoksesta, josta hänet on jo unionissa lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi lain mukaisesti.” Artikla koskee vain rikosprosessissa määrättyjä seuraamuksia. Siinä kielletään syyttämästä tai rankaisemasta kahdesti samasta ”rikoksesta”.

³¹² Asia 167/04 P, JCB, k. 64. Ks. myös Spolander 2007, s. 130.

³¹³ Yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 Kadi ja Al Barakaat, k. 336–337 ja siinä mainittu oikeuskäytäntö.

³¹⁴ Huomioon ottamisen periaatteesta käytetään usein saksalaista nimitystä *Anrechnungsprinzip*, erotuksena varsinaisesta, negatiivisen oikeusvoimavaikutuksen sisältävästä periaatteesta *Erledigungsprinzip* (tyhjentävän käsittelyn periaate). Ks. lähemmin van Bockel 2008, s. 243 ja Vervaele 2005

³¹⁵ Asiat 18 ja 35/65, Gutmann.

Määräys vastaa EIS 7 artiklaa sillä erotuksella, että kansalliseen oikeusjärjestykseen viittaavat käsitteet on korvattu ”unionilla”. Perusoikeuskirjan selitysten mukaan 50 artiklan säännös onkin ihmisoikeussopimusta laajempi siinä, että se koskee myös jäsenvaltioiden välisiä tilanteita. Toisaalta se on suppeampi siltä osin kuin se koskee pelkästään rikosprosessissa määrättyjä seuraamuksia. Selityksissä viitataan kuitenkin myös EYT käytäntöön virkamies- ja kilpailuasioissa. Näissä asioissa tuomioistuin on 1960-luvulta saakka soveltanut ne bis in idem -kieltoa EU-oikeuden yleisenä periaatteena.³¹⁶

Schengenin yleissopimus

Schengenin yleissopimuksessa³¹⁷ ne bis in idem -kielto sisältyy sopimuksen 54–58 artiklaan. Ensiksi mainitun artiklan mukaan henkilöä, jota koskevassa asiassa sopimuspuoli on antanut lainvoimaisen tuomion, ei voida syyttää samasta teosta toisen sopimuspuolen toimesta, jos tämä henkilö on tuomion saatuaan suorittanut rangaistuksensa. EYT:n käytännön mukaan riittää, että kyseessä sama historiallinen teko. Teon oikeudellinen luonnehdinta ei ole olennaista.³¹⁸

Schengenin yleissopimusta ei ainakaan toistaiseksi ole sovellettu muihin kuin rikosoikeudellisiin seuraamuksiin, vaikka samasta teosta saattaa seurata eri jäsenmaissa joko rikosoikeudellinen tai hallinto-oikeudellinen sanktio. Ns. sakkopuitepäätös³¹⁹ koskee myös hallintosanktioita. Päätöksen soveltamisen edellytyksenä kuitenkin on, että asia on mahdollista saada rikostuomioistuimen tutkittavaksi. Koska Suomessa hallintosanktiot – öljypäästömaksua lukuun ottamatta – kuuluvat hallintolainkäytön piiriin, ne eivät kuulu puitepäätöksen soveltamisalaan.³²⁰

Komission julkiasemassa ne bis in idem -periaatetta rikosoikeudenkäynnissä koskevassa vihreässä kirjassa on luonnosteltu ratkaisua, jossa periaatteen piiriin kuuluisivat kaikki sellaiset rikosoikeudelliset päätökset, joissa oikeusviranomainen (*judicial authority*) on tehnyt päätöksen tai johon on haettu muutosta oikeusviranomaiselta. Hallintoviranomaisten päätöksille ei kuitenkaan välttämättä annettaisi negatiivista oikeusvoimavaikutusta, vaan ne voitaisiin ottaa huomioon kokonaissanktion kohtuullistamiseksi.³²¹

Kilpailuasiat

Kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetus ei sisällä ne bis in idem -kieltoa. Sen sijaan asetuksen 13 artikla sisältää eräänlaisen harkinnanvaraisen lis pendens -säännön. Jäsenvaltion kilpailuviranomainen saa keskeyttää oman tutkintamenettelynsä tai hylätä kantelun jos toinen kilpailuviranomainen käsittelee tai on käsitellyt asiaa. Myös komissio voi hylätä kantelun samalla

³¹⁶ Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset. EYVL C 303/02, 14.12.2007, Ks. myös van Bockel 2008, s. 239 ja siinä mainittu oikeuskäytäntö sekä Vervaele 2005.

³¹⁷ Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus (SopS 23/2001).

³¹⁸ Asia C-436/04, Van Esbroeck, k. 42.

³¹⁹ Neuvoston puitepäätös vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta taloudellisiin seuraamuksiin 2005/214/YOS ja laki vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta taloudellisiin seuraamuksiin tehdyn puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisesta (231/2007).

³²⁰ HE 142/2006 vp, s. 11 ja 17. Öljypäästömaksusta valitetaan Helsingin käräjäoikeuden yhteydessä toimivaan merioikeuteen (laki aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä, 19 k §).

³²¹ Annex To the Green Paper on Conflicts of Jurisdiction And The Principle of ne bis in idem in Criminal Proceedings, SEC(2005) 1767, s. 54. Ks. myös E 134/2005 vp. Valtioneuvoston selvitys toimivaltaristiriitoja ja ne bis in idem -periaatetta rikosoikeudenkäynnissä koskevasta komission vihreästä kirjasta ja U 2/2003 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi (ne bis in idem -periaatteen soveltamisesta rikosasioissa).

perusteella. Toisaalta asetuksen 11(6) artiklassa säädetään, että komission menettely poistaa kansallisen viranomaisen toimivallan samassa asiassa.³²²

Asetus ei siten sulje pois kahta sanktiopäätöstä samassa asiassa. EYT on kuitenkin edellyttänyt, että siinä tapauksessa otetaan huomioon ”yleinen kohtuullisuuden vaatimus”, jonka mukaan seuraamusta määrättäessä otetaan huomioon kaikki aikaisemmin määrättyt seuraamukset.³²³ Kyse on toisin sanoen ne bis in idem -kiellon heikosta merkityksestä, ns. huomioon ottamisen periaatteesta.

EYT on kuitenkin tietyissä tapauksissa antanut varsinaiselle ne bis in idem -kiellolle merkitystä myös kilpailuasioissa. *Aalborg Portland* -tapauksen mukaan ”kyseisen periaatteen noudattaminen edellyttää kolmen edellytyksen täyttymistä: tosiseikkojen, sääntöjen rikkojan ja suojellun oikeudellisen intressin on oltava samat. Tämän periaatteen mukaan seuraamusten määrääminen samalle henkilölle useamman kuin yhden kerran samasta lainvastaisesta käyttäytymisestä saman oikeushyvän suojelemiseksi on siten kiellettyä.”³²⁴ Useamman seuraamuksen määrääminen yritykselle on siten kiellettyä, jos kaikki edellä mainitut edellytykset täyttyvät. Sen sijaan tuomio ei näytä estävän asian tutkimista kahdesti. Ne bis in idem -kielto ei myöskään ulotu kolmansien maiden kilpailuviranomaisten määräämiin seuraamuksiin.³²⁵

Väärinkäyttöasetus

Väärinkäyttöasetusta (2988/95) ei mainita perusoikeuskirjan ne bis in idem -kieltoa koskevissa selityksissä. Asetuksen johdannon mukaan on tarpeen antaa aiheelliset säännökset yleisen oikeudenmukaisuuden vaatimuksen ja suhteellisuusperiaatteen nojalla sekä periaatteen non bis in idem perusteella ”jotta välttyttäisiin yhteisön taloudellisten seuraamusten ja kansallisten rikosoikeudellisten seuraamusten kasaantumiselta samojen seikkojen perusteella”.

Johdannossa tarkoitetut säännökset on kirjattu asetuksen 6 artiklaan. Sääntely muistuttaa edellä selostettua kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetuksessa olevaa harkinnanvaraista lis pendens -sääntöä. Artiklan mukaan rinnakkainen rikosoikeuskäsittely johtaa hallintomenettelyn keskeyttämiseen oikeudenkäynnin ajaksi. Lykkääminen on harkinnanvaraista. Asetuksen sanamuodon mukaan rinnakkaiset menettelyt voivat koskea sekä jäsenvaltion sisäisiä menettelyjä että toisen jäsenvaltion tai EU:n toimielinten aloittamia menettelyjä. Menettelyä ei kuitenkaan keskeytetä, jos kyse on pelkästään reparatiivisista seuraamuksista.³²⁶

Sen jälkeen kuin rikosoikeudenkäynti on saatettu loppuun, hallinnollinen menettely jatkuu, ”jollei se ole yleisten oikeudenperiaatteiden vastainen”. Viittauksen voidaan ymmärtää tarkoittavan muun muassa ne bis in idem -kieltoa.³²⁷ Tällöin kyse lienee kuitenkin lähinnä sanktiokumulaation estävästä huomioon ottamisen periaatteesta. Artiklan 4 kohdassa säädetään nimittäin, että menettelyn jatkuessa hallintoviranomaisen tehtävänä on valvoa, ”että tapauksessa sovelletaan vähintään yhteisön säännöstössä säädettyä seuraamusta vastaavaa seuraamusta, ja se saa ottaa huomioon kaikki oikeusviranomaisen samalle henkilölle samojen seikkojen perusteella määräämät seuraamukset.”

³²² Neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003, annettu 16 päivänä joulukuuta 2002, perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta. Ks. lähemmin Alkio – Wiik 2004, s. 505 ss, Poelmans 2004, s. 599, van Bockel 2008, s. 238 ss. ja Bourgeois 2007, s. 316 s.

³²³ Asia 14/68 Walt Wilhelm, k. 11.

³²⁴ Asia C-204/00 P ym, *Aalborg Portland*, k. 338–340.

³²⁵ Asia 308/04, *SLG Carbon*.

³²⁶ Jähkola, 1995, s. 1011.

³²⁷ Hækkerup 1998, s. 213.

Asetuksen 6 artiklalla on katsottu olevan välitön oikeusvaikutus. Vaikka kansallinen laki ei sisältäisikään lykkäämisen tai aikaisemmin määrättyjen sanktioiden huomioonottaminen mahdollistavaa oikeusohjetta, toimenpiteet voidaan perustaa suoraa asetukseen.³²⁸

7.3.9 EU-oikeudellisten hallintosanktioiden tutkiminen ihmisoikeustuomioistuimessa

Unionin toimielinten menettely ei voi tulla EIT:n tutkittavaksi, niin kauan kuin unioni ei ole ihmissopimuksen osapuoli. Lissabonin sopimuksessa on sovittu perustamissopimusten muuttamisesta siten, että liittyminen tulee mahdolliseksi. Samassa sopimuksessa on sovittu Euroopan unionin perusoikeuskirjan saattamisesta oikeudellisesti sitovaksi.³²⁹ Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa todetaan, että siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat, jollei unioni myönnä oikeuksille laajempaa suojaa.

Jäsenvaltioiden menettely EU-oikeutta sovellettaessa voi tulla EIT:n tutkittavaksi. Asia tuli ensimmäistä kertaa arvioitavaksi vuonna 1990 tapauksessa *M. & Co*, jossa oli kyse kilpailuoikeudellisten sakkojen täytäntöönpanosta.³³⁰ Valittaja katsoi Saksan viranomaisten menettelyn rikkovan EIS 6 artiklaa. Ihmisoikeustoimikunta totesi, että EIS ei estä valtiota siirtämästä toimivaltaansa kansainväliselle järjestölle. Siirtäminen ei kuitenkaan poista valtion EIS:n mukaisia velvoitteita, jollei kyseessä oleva järjestö suojaa ihmisoikeuksia yhdenveroisesti EIS:n järjestelmän kanssa. Koska ihmisoikeustoimikunnan mielestä EY tarjosi tämäntasoista suojaa, asiaa ei otettu tutkittavaksi.

Seuraavan kerran EIS:n soveltaminen yhteisöoikeuteen perustuvassa asiassa tuli arvioitavaksi *Cantoni*-tapauksessa vuodelta 1996.³³¹ Tapauksessa oli kyse siitä, oliko direktiiviin perustuva kansallinen rangaistussäännös riittävän täsmällinen EIS 7 artiklaan sisältyvän laillisuusperiaatteen kannalta. Toisin kuin *M & Co*-tapauksessa, EIT tutki asian ja katsoi, että säännöksen EU-oikeudellinen alkuperä ei poistanut sitä EIS 7 artiklan soveltamisalasta. Asiassa ei kuitenkaan ollut rikottu ihmisoikeussopimusta.

EIT:n nykyinen kanta perustuu *Bosphorus*-tapaukseen vuodelta 2005.³³² Siinä oli kyse YK:n määräämien Jugoslaviaa koskevien sanktioiden perusteella annetun EY:n asetuksen soveltamisesta. Asetuksen nojalla Irlannin viranomaiset olivat takavarikoineet valittajan jugoslavalaiselta lentoyhtiöltä vuokraamaan lentokoneen. Valittaja katsoi, että hänen omaisuuden suojaansa oli loukattu.

EIT hyväksyi ihmisoikeustoimikunnan *M & Co*-tapauksessa omaksuman lähtökohdan, jonka mukaan ihmisoikeussopimusta vastaava suoja kansainvälisen järjestön piirissä oikeuttaa noudattamaan asetusta ilman, että sen sopimuksenmukaisuutta tarvitsee yksityiskohtaisesti tutkia.

³²⁸ Jahkola 1995, s. 1017.

³²⁹ Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta (EYVL 17.12.2007 C 306(01), ks. Pöytäkirja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohdasta, joka koskee liittymistä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen. HE 23/2008 vp, s. 48.

³³⁰ *M. & Co. v. Saksan liittotasavalta* 9.2.1990.

³³¹ *Cantoni v. Ranska* 15.11.1996, erityisesti k. 30 (edellä jakso 4.51). Ks. myös *Matthews v. Yhdistynyt kuningaskunta* 18.2.1999, *Senator Lines v. 15 EU:n jäsenmaata ja Emesa Sugar v. Alankomaat*. Ks. lähemmin Pellonpää LM 2005, s. 1239 ss.

³³² *Bosphorus v. Irlanti* 30.6.2005.

EU:n takaaman perusoikeussuojan katsottiin vastaavan EIS:n edellyttämää suojaa. EIT ei kuitenkaan jättänyt asiaa tutkimatta, kuten ihmisoikeustoimikunta M & Co-tapauksessa. Sen sijaan se katsoi, että samantasoisesta suojasta syntyy presumptio siitä, että valtio ei ole rikkonut EIS:n vaatimuksia. Presumptio voidaan kumota, jos EIS:n takaamien oikeuksien suojelu on ollut ilmeisen puutteellista (*manifestly deficient*). Tässä tapauksessa perusoikeussuojassa ei ollut esiintynyt sellaisia puutteita.

Ratkaisun perusteella EIT noudattaa pidättyväisyyttä valvoessaan jäsenvaltioiden menettelyä EU-oikeuden soveltamisessa. Tämä koskee ainakin Bosphorus-tapauksen kaltaisia asioita, joissa jäsenvaltion viranomaisilla ei käytännössä ole harkintavaltaa asetuksen noudattamisessa. Sen sijaan jäsenvaltion vastuu lieenee laajempaa Cantoni-tapauksen kaltaisissa tilanteissa, joissa EU-oikeus ainakin periaatteessa jättää jäsenvaltiolle harkintavaltaa EU-säädöksen täytäntöönpanossa.³³³

7.5 Arviointia

EU-oikeuden seuraamusjärjestelmä perustuu hallintosanktioihin. Unionin puuttuvan rikosoikeudellisen toimivallan vuoksi sanktiot on luokiteltu hallinnollisiksi, vaikka ne ankaruudeltaan usein ylittävät rikoksista tuomittavat taloudelliset seuraamukset. On ilmeistä, että suuri osa EU-oikeuden hallintosanktioista rinnastettaisiin EIT:n käytännön mukaan rikosoikeudellisiin rangaistuksiin.³³⁴

Vaikka EYT ei ole seurannut EIT:n käytäntöä siltä osin kuin siinä on rinnastettu rikos- ja hallinto-oikeudelliset seuraamukset, se on varsinkin ns. puolustautumisoikeuksia koskevissa kannanotoissaan usein edellyttänyt EIS 6 artiklaa vastaavien oikeusturvatakeiden noudattamista. Näin ollen EIS:n määräyksillä on sellainen ”erityinen merkitys” EU:n perusoikeusjärjestelmässä kuin SEU 6(2) artiklassa edellytetään. Toisaalta EYT:n suhtautuminen rikosoikeudellisten periaatteiden omaksumiseen on ollut pragmaattista ja selektiivistä. Se muistuttaa jossain mielessä EIT:n kehittämää oppia rikosoikeuden ydinalueeseen kuuluvien asioiden (*hard core of criminal law*) erottamisesta hallintosanktioasioista. Viimeksi mainituissa asioissa EIT on soveltanut EIS 6 artiklan määräyksiä joustavammin kuin perinteiseen rikosprosessiin kuuluvissa asioissa.

Kahden oikeusjärjestelmän välinen suhde ei ole yksisuuntainen, vaan myös EIT on saanut vaikutteita EU:n perusoikeusjärjestelmästä. Tämä käy ilmi EIT:n viimeaikaisesta *ne bis in idem* -kieltoa koskevista ratkaisuista, joissa rangaistavien tekojen samankaltaisuuden uudelleen arviointia perusteltiin EYT:n oikeuskäytännöllä.³³⁵ Tämän selvityksen kannalta merkittävien oikeuskäytäntöjen ero näyttää koskevan itsekriminointisuojaan tulkintaa.

EU:n perusoikeudet velvoittavat paitsi EU:n toimielimiä myös jäsenvaltioiden lainsäätäjiä ja lainsoveltajia niiden soveltaessa unionin oikeutta. Nykykäsityksen mukaan lainsäätämisen- ja soveltamistilanteissa on tavoiteltava ratkaisuja, jotka toteuttavat mahdollisimman tehokkaasti sekä EU:n oikeutta että kansallisia perusoikeuksia sekä molempien taustalla olevaa Euroopan ihmisoikeussopimusta.³³⁶ Ihmisoikeussopimus asettaa perusoikeuksien suojalle vähimmäistason. Asiasta on nimenomainen maininta EU:n perusoikeuskirjan 52(3) artiklassa.

³³³ Ks. lähemmin Pellonpää LM 2005, s. 1236..

³³⁴ Schwarze 2009 ja Jahkola 1995, s. 1009.

³³⁵ Sergei Zolotukhin v. Venäjä 10.2.2009, ks. edellä jakso 6.1.

³³⁶ PeVL 5/2001 vp.

Käytännössä EU-säädösten ja kotimaisen perusoikeussuojan yhteensovittamisessa on ollut ongelmia eräiden rikosoikeudellista sääntelyä edellyttävien puitesopimusten täytäntöönpanossa.³³⁷ Samat ongelmat saattavat kuitenkin tulla ajankohtaisiksi myös hallinnollisista seuraamuksista säädettäessä. Tämä on käynyt ilmi esimerkiksi EU:n niin sanottujen sisäisten terroristien varojen jäädyttämistä koskevan hallinnollisen järjestelmän perustamisen yhteydessä:

Pohdittaessa hallinnollista varojen jäädyttämisjärjestelmää tulisi näin ollen selvittää mm., miten voidaan täsmällisesti säätää tilanteista, joissa varojen jäädyttäminen olisi mahdollista, jotta päätöksentekijän harkintavalta olisi lakiin sidottu (lain perusteella on voitava riittävällä varmuudella ennakoida, miten toimivaltuuksia tullaan käyttämään), minkälaista näyttöä tarvittaisiin, voidaanko tarkoitus saavuttaa muilla keinoilla, miten suhteellisuusperiaate toteutuu; miten esimerkiksi voidaan varmistua siitä, ettei henkilön kaikkien varojen jäädytys poista henkilöltä ihmisarvoisen elämän perusedellytyksiä (PL 19 §).

Hallinnollisen varojen jäädytysjärjestelmän luominen edellyttäisi myös, että luodaan riittävän vahvat oikeussuojakeinot. Niihin kuuluvat sekä viranomaisen harkintavallan sitominen lailla annettaviin säännöksiin, että kuuleminen ja valitusoikeus. Ihmisoikeusvelvoitteet, etenkin Euroopan ihmisoikeussopimus, samoin kuin perustuslain 21 § edellyttävät mm., että jokaisella on oikeus sada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Ihmisoikeussopimuksen velvoitteesta ei voida kansallisella lailla poiketa.

Hallinnollisen varojen jäädytysjärjestelmän luomista tulee arvioida myös muiden perusoikeuksien kannalta. Järjestelmän luominen saattaa merkitä puuttumista yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (perustuslain 10 §), elinkeinonvapauteen ja oikeuteen työhön (18 §) ja se voisi tietyissä tilanteissa aiheuttaa ongelmia yhdenvertaisuuden kannalta (6 §).³³⁸

³³⁷ PeVL 48/2002 vp.

³³⁸ Terroristivarojen jäädyttämistä koskeva hallinnollinen järjestelmä (Ulkoasiainministeriön työryhmämietintö, 2009), s. 15 s.

8 Johtopäätökset

8.1 Uhkasakkolainsäädännön kehittämistarpeet

Eurooppaoikeus ei näyttäisi asettavan suuria haasteita uhkasakkomenettelylle. Tämän selvityksen mukaan uhkasakkomenettelyä ei ole rinnastettava rikossyytteeseen EIS 6 artiklan mielessä. Sen sijaan uhkasakkolakia tai erityislainsäädännössä olevia uhkasakkosäännöksiä on syytä täydentää itsekriminointisuoja koskevilla säännöksillä. Niillä tulisi ainakin rajoittaa uhkasakon käyttöä rikoksen selvittämistä tai hallintosanktioita koskevassa asiassa (jakso 5.7). Lisäksi uhkasakon ja hallintosanktioiden kasaantuminen on syytä estää samankaltaisella sääntelyllä kuin rikosoikeudellisten rangaistusten yhteydessä on tehty (jakso 6.2).

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Hallinnollisia sanktioita koskevissa asioissa pääsy tuomioistuimeen onkin turvattu. Sen sijaan uhkasakkolainsäädäntöön sisältyy edelleen joitakin sakon asettamista koskevia valituskieltoja. Perustuslakivaliokunnan nykykäytännön mukaan tällaiset valituskiellot ovat kuitenkin perustuslain vastaisia. Tältä osin lainsäädäntöä olisi korjattava (jakso 4.2.1).

8.2 Hallinnollisia seuraamuksia koskevan lainsäädännön kehittämistarpeet

8.2.1 Selvityksen perusteella tehtyjä havaintoja

Hallinnollisia seuraamuksia sisältäviä lainsäädäntöhankkeissa olisi järjestelmällisesti selvitettävä, onko seuraamus EIT:n käytännön mukaan rinnastettava rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Tämä merkitsee ennen kaikkea ns. Engel-kriteereiden perusteella tehtävää arviointia (jakso 3.1). Jos seuraamus on EIT:n käytännön valossa rikosoikeudellinen, on varmistettava, että seuraamukseen liittyvä menettely täyttää EIS 6 artiklan rikoshaaran oikeusturvatakeet. Jos kyseessä on EU-oikeuden toimeenpano, myös EYT:n puolustautumisoikeuksia koskeva oikeuskäytäntö on syytä selvittää.

EIS 6 artiklan huomioon ottaminen saattaa edellyttää erityissäännöksiä kuulemisesta, jotta varmistetaan asianosaisen riittävän yksityiskohtainen tiedonsaanti väitetystä rikkomuksesta ja siitä mahdollisesta määrättävästä hallintosanktiosta (jakso 4.4.1). Myös oikeusapulaissa oleva rajoitus avustajan määräämiselle hallinto- ja veroasioissa saattaa olla ongelmallinen (jakso 4.4.3).

Laillisuusperiaatteen kannalta on huolehdittava hallintosanktiosäännösten riittävän täsmällisestä muotoilusta. Sääntelyssä tulisi soveltuvin osin noudattaa rikosoikeudellisen lainsäädännön periaatteita (jakso 4.5).

Rikosasioihin rinnastettavien seuraamusten suhde mahdollisiin rikosoikeudellisiin rangaistuksiin on selvitettävä ne bis in idem -kiellon kannalta. Jos kiellon soveltamisedellytykset täyttyvät, ei riitä, että aikaisemmin määrätty seuraamus otetaan huomioon uutta määrättäessä tai että toinen seuraamus poistetaan ja palautetaan. Kielto estää kokonaan uuden seuraamusmenettelyn aloittamisen. Tämän vuoksi seuraamusten etusijajärjestys olisi määriteltävä laissa (6 luku).

8.2.2 Hallintosanktioita koskevan yleislainsäädännön tarve

Suomen lainsäädännössä hallintosanktioista ei ole sellaisia yleisiä säännöksiä, joissa otettaisiin huomioon erityisesti EIT:n käytännössä tapahtunut oikeusturva-ajattelun kehitys. Hallintolain 67 §:ssä todetaan, että hallinnollisella seuraamuksista säädetään erikseen.

Nykyinen hallintosanktiota koskeva sääntely ei yleensäkään perustu yhtenäiseen mallin. Sanktiojärjestelmät eroavat toisistaan ainakin seuraavilta osin:³³⁹

- Asian selvittämistä koskevat säännökset
- toimivaltasäännökset
- seuraamuksen määräämismenettely
- vastuusubjektin määrittely
- syyksiluettavuuden edellytykset
- seuraamuksen mittaaminen, lieventäminen tai siitä luopuminen
- itsekriminointisuoja
- ne bis in idem -kielto
- vanhentumissäännökset.

Sääntelyn tarkentamista voidaan siten perustella sekä EIS:n asettamilla vaatimuksilla että yleisellä lainsäädännön yhtenäistämistarpeella.³⁴⁰ EIS asettaa ihmisoikeuksille vähimmäisstandardin. Rikosoikeudelliset oikeusturvatakeet on kuitenkin syytä ulottaa myös sellaisiin seuraamuksiin, joihin liittyy sanktion piirteitä, mutta jotka eivät välttämättä kuulu EIS 6 artiklan rikoshaaran piiriin.

Esimerkkinä lainsäädäntöhankkeesta, jossa pyritään yhdistämään edellä mainitut tavoitteet, voidaan mainita Norjassa vireillä olevaa uudistus.³⁴¹ Sen tavoitteena on yhdenmukaistaa ja selkeyttää hallintosanktioita koskevaa lainsäädäntöä. Uudistuksella pyritään myös vähentämään kriminalisointia, tehostamaan valvontaa sekä yksinkertaistamaan lainsäädäntöä. Uuden lainsäädännön tulee täyttää sekä Euroopan neuvoston suosituksen R (91) 1 että EIS:n asettamat vaatimukset.

Ehdotuksen mukaan hallintolakiin lisättäisiin uusi hallintosanktioita koskeva luku. Hallintosanktiolla (*administrativ sanksjon*) tarkoitetaan hallintoviranomaisen lainvastaisesta menettelystä määräämää seuraamusta, joka perustuu lakiin ja jonka tarkoitus on pääasiallisesti rangaistuksellinen. Hallintosanktioita ovat muun muassa:

- a) seuraamusmaksu (*overtredelsegebyr*)
- b) korotettu maksu (*tilleggsbetalning*)
- c) julkisen edun menettäminen (*tap av offentlig ytelse*)
- d) hallinnollinen menettämisseuraamus (*administrativ indragning*)
- e) oikeuden tai luvan peruuttaminen (*administrativ rettighetstap*)
- f) varoitus (*formel advarsel*)

Sen sijaan uhkasakkoa ei pidetä sanktiona.

Ehdotuksessa määritellään jokaisen sanktion sisältö, käyttötarkoitus ja täytäntöönpanokeino.

³³⁹ Matikkala 2008, s. 306.

³⁴⁰ Koillinen (2006, s. 104) pitää yleislainsäädännön tarvetta ilmeisenä.

³⁴¹ NOU 2003:115 (Fra bot til bedring), s. 214 ss ja s. 366 ss.

Hallintolakiin ehdotetut muut säännökset koskevat itsekriminointisuoja, oikeushenkilön vastuuta sekä tutkittavana olevan oikeutta saada ilmoitus siitä, että asiassa ei ryhdytä toimenpiteisiin. Muilta osin on tarkoitus noudattaa hallintolain menettelysäännöksiä.

Hallintolakiin ja rikosoikeudenkäyntiä koskevaan lainsäädäntöön ehdotetaan säännökset hallinnollisen ja rikosoikeudellisen tutkinnan suhteesta sekä sanktioiden kasaantumisen estämisestä (ne bis in idem). Valinnan hallinnollisen tai rikosoikeudellisen tutkinnan aloittamisesta tekisi hallintoviranomainen. Jos asiassa nostetaan rikossyyte, tuomioistuin voisi hallintoviranomaisen pyynnöstä määrätä hallintosanktion rikosoikeudellisen rangaistuksen ohella.

9 Lähteet

Kirjallisuus

- Alkio, Mikko ja Wiik, Christian (2004): Kilpailuoikeus. Hki: Talentum 2004.
- Andersson, Edward (2002): Veronkorotus ja Euroopan ihmisoikeussopimus. Verotus 4/2002, s. 353 – 359.
- Ashworth, Andrew (2008), Self-Incrimination in European Human Rights Law — A Pregnant Pragmatism? Cardozo Law Rev. Vol 30, 2008, s. 751–774.
- Asp, Petter (2007): Two Notions of Proportionality. Teoksessa *Festschrift in honour of Raimo Lahti*. Kimmo Nuotio (ed). Helsinki: Publications of the Faculty of Law. University of Helsinki 2007, s. 207-219.
- Berg, Björn O. (2005): Forvaltningssanksjoner. Forvaltningensvedtak om bøter, tvangsmulkt og inndragning av ulovlig vinning. Oslo : Universitetsforlaget, 2005.
- Bourgeois, Jacques (2007): Ne bis in idem and Enforcement of EEA Competition Rules 2007. Internet: <http://www.wilmerhale.com/publications/whPubsDetail.aspx?publication=0d44568e-3a39-4a60-b165-5017e7a08395&RSS=true> (30.4.2008).
- Craig, Paul (2006), EU administrative law. Oxford : Oxford University Press.
- Europeanisation of Public Law (2007). J.H. Jans ym. Groningen: Europa Law Publishing , 2007.
- Haækkerup Nick (1998): Kontrol och sanktioner i EF-retten : Bekaempelse af uregelmaessigheder over for EF's budget. København: Jurist- og Økonomforbundet, 1998.
- Jahkola, Katariina (1995). Euroopan unionin oikeudelliset keinot yhteisöpetosten torjunnassa. Lakimies 6/1995, s. 995–1027.
- Kortteinen, Juhani (2005): KHO 2004:73. Oikeustapauskommentti. Lakimies 2/2005, s. 284–305.
- Knuts, Mårten (2006): Kvitt eller dubbelt? Ne bis in idem och de administrativa sanktionerna i värdepappersmarknadsrätten. Defensor Legis N:o 5/2006, s. 831 – 852.
- Koillinen, Mikael (2006): Seuraamusjärjestelmien leikkauspisteessä - nulla poena sine lege certa. Oikeussosiologiaa ja kriminologiaa. Juhlajulkaisu Ahti Laitinen 1946 - 24/4 - 2006 Turun yliopisto 2006, s. 83–107.
- Koponen, Pekka (2003): Uudempaa tulkintakäytäntöä syytesidonnaisuudesta ja rikostuomion oikeusvoimasta II. Lakimies 3/2003, s. 375-397.
- Koponen, Pekka (2006): Itsekriminointisuojusta. Teoksessa *Rikosoikeudellisia kirjoituksia VIII Raimo Lahdelle 12.1.2006 omistettu*. Hki: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 268.
- Kulla, Hekki (2008), Sanktioluonteiset hallintoasiat: Tunnusmerkkejä ja rajausperusteita. Teoksessa *Juhlakirja Pentti Arajärvi*. Matti Tolvanen ym. (toim). Joensuun yliopisto, 2008. s. 325-335.
- Matikkala, Jussi (2008), Strafferetlige sanktioner ved konkurrenceretsbrud. Forhandlingene ved Det 38. nordiske Juristmøde i København, 21.-23. august 2008. Bind 1 / faglig redaktør Mads Bryde Andersen ; redaktion Mads Bryde Andersen, Jonas Christoffersen. 2008, s. 293-311. Myös Internet: http://www.juraportal.dk/njm/495/link_njm-1227907582-803946-1410.tkl?view2=facts (15.1.2009).
- Möller, Jens (2006), Forbud mod selvinkriminering i forvaltningsretten. Teoksessa *Forvaltningsretlige perspektiver*. Carsten Henrichsen, Steen Rønsholt & Peter Blume (toim). København : Jurist- og Økonomforbundet, 2006.
- Møller-Sørensen (2004), Selvinkriminering og miljøtillsyn. Ugeskrift for Retsvæsen 2004, nr. 8.
- Mäenpää, Olli (2001), Eurooppalainen hallinto-oikeus: lähtökohtia ja perusteita. Hki : Kauppakaari, 2001.
- Mäenpää, Olli (2003), Hallinto-oikeus. Helsinki: WSOY 2003.
- Mäenpää, Olli (2008), Hallintolaki ja hyvänhallinnon takeet. Helsinki: Edita 2008.

- Niemivuo, Matti ja Keravuori, Marietta (2003), Hallintolaki. Helsinki: WSOY Lakitieto, 2003.
- Pellonpää, Matti (2005), Euroopan ihmisoikeussopimus. Hki: Talentum 2005.
- Pellonpää, Matti (LM 2005), Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan unioni. Lakimies 7–8/2005, s. 1229–1250.
- Pellonpää, Matti ja Heikkilä, Vesa (2008): Veronkorotus ja suullinen käsittely hallintolainkäytössä. Verotus 1/2008, s. 17–25.
- Poelemans, Maitena (2004): La sanction dans l'ordre juridique communautaire : Contribution a l'etude du systeme repressif de l'Union europeenne. Bruxelles: Bruylant, 2004.
- Rui, Jon Petter (2009). Forbudet mot gjentatt straffeforfølgning (*ne bis in idem*) i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon protokoll 7 artikkel 4 – på ny. Lov og Rett, vol 48, 5, 2009, s. 283-298.
- Sahavirta, Ritva (2006). Käännetty todistustaakka rikosprosessioikeudessa. Kirjoituksia todistusoikeudesta. <http://www.oikeus.fi/36364.htm>.
- Saloheimo, Jorma (1987): Hallintopakosta työsuojelun valvonnassa: tutkimus työsuojeluviranomaisten toimintavallasta työsuojelun valvontalain 15 §:n mukaan. Hki: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 174, 1987.
- Schwarze, Jürgen (2009) Europäische Kartellbußgelder im Lichte übergeordneter Vertags- und Verfassungsgrundsätze. Europarecht, Heft 2, 2009, s.171–199.
- Siitari-Vanne, Eija (2005): Hallintolainkäytön tehostaminen: tutkimus hallintolainkäytön organisaatio- ja prosessisäännösten kehittämis-tarpeista. Hki: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 265, 2005.
- Spolander, Mia (2007): Menettelyn joutuisuus oikeudenmukaisen rikosoikeudenkäynnin osatekijänä. Helsinki: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 278, 2007.
- Trechel, Stefan (2005): Human rights in criminal proceedings. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- van Bockel, Bas (2008): Case Law: Case C-436/04 Criminal Proceedings against Léopold Henri Van Esbroeck etc. Common Market Law Review 2008, s. 223–244.
- Vervaele, J.A.E. (2005): The transnational ne bis in idem principle in the EU. Mutual recognition and equivalent protection of human rights. Internet: <http://www.utrechtlawreview.org/> Volume 1, Issue 2 (December) 2005 (30.4.2008).
- Virolainen, Jyrki ja Pölönen, Pasi (2004): Rikosproessin osalliset. Rikosprosessioikeus II. Hki: WSOY, 2004.

Virallislähteet

Kotimaiset selvitykset ja lainvalmisteluasiakirjat

Hallituksen esitykset

- HE 162/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kilpailunrajoituksista.
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 17/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle terveyttä ja turvallisuutta vaarantavia rikoksia koskevien rikoslain säännösten uudistamiseksi ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 82/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle oikeusapulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 44/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamiseksi.

HE 26/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle konkurssilainsäädännön uudistamiseksi.
 HE 57/2004 vp. Hallituksen esitys eräiden verolakien muuttamiseksi.
 HE 16/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi rikesakkomenettelystä annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta ajoneuvon haltijan vastuun toteuttamiseksi automaattisessa liikennevalvonnassa
 HE 77/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.
 HE 23/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

EU-asiat

E 134/2005 vp. Valtioneuvoston selvitys toimivaltaristiriitoja ja ne bis in idem -periaatetta rikosoikeudenkäynnissä koskevasta komission vihreästä kirjasta.
 E 45/2007 vp. Valtioneuvoston selvitys EU:ssa käytettävistä terroristisiksi katsottujen järjestöjen luetteloista, niiden laatimisesta, muuttamisesta sekä yksilön oikeusturvakeinoista.
 U 2/2003 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi (ne bis in idem -periaatteen soveltamisesta rikosasioissa).

Perustuslakivaliokunnan mietinnöt ja lausunnot.

PeVM 25/1994. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993).
 PeVL 4/1997, Hallituksen esitys laiksi eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain muuttamisesta ja laiksi rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta (262/1996 vp).
 PeVL 5/1997 vp. Hallituksen esitys laiksi Suomen Pankista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 261/1998 vp).
 PeVL 9/1997 vp. Hallituksen esitys oikeudenkäymiskaaren muutoksenhakua hovioikeuteen ja asian käsittelyä hovioikeudessa koskevien säännösten sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 33/1997 vp).
 PeVL 30/1998 vp. Hallituksen esitys sakkoa, muuntorangaistusta ja rikesakkoa koskevien säännösten uudistamisesta (HE 74/1998 vp).
 PeVM 6/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 175/1999 vp).
 PeVL 19/2000 vp. Hallituksen esitys laiksi valtiontalouden tarkastusvirastosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 39/2000 vp)
 PeVL 33/2000 vp. Hallituksen esitys menettämisseuraamuksia koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 80/2000 vp).
 PeVL 5/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi telemarkkinalain muuttamisesta (HE 73/2000 vp)
 PeVL 25/2001 vp. Valtioneuvoston selvitys Euroopan unionin tulevaisuudesta (-E 27/2001 vp)
 PeVL 28/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 69/2001 vp)
 PeVL 46/2001 vp. Hallituksen esitys Maaseutuviraston perustamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 140/2001 vp)
 PeVM 2/2002 vp. Hallituksen esitys laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä (HE 202/2001 vp)
 PeVM 8/2002 vp. Hallituksen esitys kansalaisuuslaiksi (HE 235/2002 vp)

PeVL 12/2002 vp. Hallituksen esitys ulosottolain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 216/2001 vp).

PeVL 48/2002 vp. Hallituksen esitys terrorismia koskeviksi rikoslain ja pakkokeinolain säännöksiksi (HE 188/2002 vp).

PeVL 74/2002 vp. Hallituksen esitys ammattikorkeakoululaiksi ja laiksi ammatillisesta opettajankoulutuksesta

PeVL 4/2004 vp. Hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 28/2003 vp, HE 151/2003 vp).

PeVL 7/2004 vp. Hallituksen esitys laeiksi kilpailunrajoituksista annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 11/2004 vp).

PeVL 32/2005 vp. Hallituksen esitys laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 77/2005 vp).

PeVL 54/2005 vp. Hallituksen esitys laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 110/2005 vp).

PeVL 55/2005 vp. Hallituksen esitys laiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain, rikoslain 17 luvun 6 §:n ja järjestyksenvallvoista annetun lain 1 §:n muuttamisesta (167/2005 vp)

PeVM 10/2006 vp. Hallituksen esitys laiksi Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 71/2006 vp)

PeVL 30/2006 vp. Hallituksen esitys laiksi oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 2 §:n muuttamisesta (HE 87/2005 vp).

Muiden valiokuntien mietinnöt

LaVM 15/1997 vp. Hallituksen esitys laeiksi liiketoimintakiellosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 198/1996 vp).

LaVM 17/1997 vp. Hallituksen esitys oikeusapulaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 132/1997 vp).

LaVM 14/2001 vp. Hallituksen esitys menettämisestä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 80/2000 vp).

VaVM 4/2004 vp. Hallituksen esitys eräiden verolakien muuttamiseksi (HE 57/2004 vp).

Selvitykset

Ehdotus laiksi pakkokeinomenettelystä. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 18/1985.

Ehdotus sakon muuntorangaistuksen muuttamiseksi. Oikeusministeriö. Lausuntoja ja selvityksiä 2004:25.

Esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistus. Esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunnan mietintö. Oikeusministeriön komiteamietintö 2009:2.

Kilpailulaki 2010-työryhmän mietintö. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 4/2009.

Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä – Passivisuustyöryhmän ehdotus. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:5.

Oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästyminen vastaan, Oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:21.

Terroristivarojen jäädyttämistä koskeva hallinnollinen järjestelmä. Ulkoasiainministeriön työryhmämietintö 2009.

Muita selvityksiä, ohjeita ja lainvalmisteluasiakirjoja

Norja

Norges offentlige utredninger

NOU 2003:7 Tilleggsskatt m.m.

NOU 2003:15 Fra bot til bedring. Ett mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff.

Ruotsi

Statens offentliga utredningar

SOU 2001:25 Skattetillägg m.m.

SOU 2004:37 Miljöbalkens tillsynssystem

SOU 2004:100. Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn.

SOU 2006:58. Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd.

Hallituksen esitykset

Prop. 2002/03:106. Administrativa avgifter på skatte- och tullområdet, m.m.

Tanska

Selvitykset

Retssikkerhedskommissionens betænkning, nr. 1428/2003

Lakiesitykset

L 96 (26.11.2003), Forslag till Lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter.

L 200 (2006–2007), Forslag til lov om ændring af lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter. (Udvidelse af lovens anvendelsesområde og ophævelse af revisionsbestemmelse),

L 61 (2004–2005 1. samling) , L 61. Forslag til lov om ændring af en række love på miljøområdet. (Ændring af håndhævelsesbestemmelser m.v., herunder som opfølgning på lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter).

Euroopan neuvosto

Recommendation No. R (91) 1 of the Committee of Ministers to Member States on Administrative Sanctions (13.2.1991).

Resolution (77) 31 (28.9.1977). On the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities.

Human Rights Committee (YK)

General Comment No. 32 of the Human Rights Committee, *Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial*, adopted on 23rd August, 2007, UN Doc. CCPR/C/GC/32.

Euroopan unioni

Euroopan komissio: Annex to Green Paper on Conflicts of Jurisdiction and the Principle of ne bis in idem in Criminal Proceedings. Commission staff working documents. Brussels 23.12.2005. SEC (2005) 1767, s. 57.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset. EYVL C 303/02, 14.12.2007 (myös HE 23/2008 vp.,nide II, s. 215-231)

Oikeustapaukset

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja -toimikunta

Ihmisoikeustuomioistuin (EIT)

Abrahamian v. Itävalta 10.4.2008
Achour v. Ranska (suuri jaosto) 29.3.2006
Allen v. Yhdistynyt kuningaskunta 10.9.2002
Anghel v. Romania 4.10.2007
Averill v. Yhdistynyt kuningaskunta 6.6.2000
Barberà, Messegue And Jabardo v. Espanja 6.12.1988
Barsom ja Varli v. Ruotsi (päätos) 4.1.2008
Benham v. Yhdistynyt kuningaskunta 10.6.1996
Borisova v. Bulgaria 21.3.2007
Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi v. Irlanti, 30.6.2005.
Brennan v. Yhdistynyt kuningaskunta 16.10.2001
Brown v. Yhdistynyt kuningaskunta (päätos) 24.11.1998
Cantoni v. Ranska 15.11.1996
Carlberg v. Ruotsi (päätos), 21.1.2009
Cocchiarella v. Italia 29.3.2006
Comingersoll v. Portugali, 6.4.2000
Condron v. Yhdistynyt kuningaskunta 2.5.2000
Diamantides v. Kreikka 23.1.2004
Dragatoni v. Romania 24.05.2007
Engel ym. 8.6.1976
Escoubet v. Belgia 28.10.1999
Ezeh ja Connors v. Yhdistynyt kuningaskunta 15.7.2002
Fayed v. Yhdistynyt kuningaskunta 21.9.1990
Fischler v. Ruotsi (päätos) 25.1.2005
Funke v. Ranska 25.2.1993
Garyfallou AEBE v. Kreikka 24.9.1997
Göktan v. Ranska 2.7.2002
Haarvig v. Norja (päätos) 11.12.2007
Hozee v. Alankomaat, 22.5.1998
I.J.L ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta 19.9.2000
Imbrioscia v. Sveitsi 24.11.1993
Inocêncio v. Portugali (päätos) 11.1.2001
Isaksen v. Norja.(päätos) 2.10.2003.
Jalloh v. Saksa 11.7.2006
Jamil v. Ranska 8.6.1995
Janosevic v. Ruotsi 23.7.2002
John Murray v. Yhdistynyt kuningaskunta ja 8.2.1996
J.B. v. Sveitsi 3.5.2001
Juha Nuutinen v. Suomi 27.6.2000
Jussila v. Suomi (suuri jaosto) 23.11.2006
Kamasinski 19.12.1989
Kansal v. Yhdistynyt kuningaskunta 27.4.2004.

King v. Yhdistynyt kuningaskunta (päättös) 8.4.2003
 Kokkinakis v. Kreikka 25.5.1993.
 Kulpakko v. Suomi (päättös) 15.5.1996
 Lammi v. Suomi 15.11.2005
 Le Compte ym. v. Belgia 23.6.1981
 Lee Davies v. Belgia 28.7.2009
 Lückhof ja Spanner v. Itävalta 10.1.2008
 M. v. Italia (päättös) 15.4.1991
 Malige v. Ranska 23.9.1998
 Mamidakis v. Kreikka 11.1.2007
 Manasson v. Ruotsi (päättös) 8.4.2003
 Marttinen v. Suomi 21.4.2009
 Maszini v. Romania 21.9.2006
 Matthews v. Yhdistynyt kuningaskunta 18.2.1999,
 Menesheva v. Venäjä 9.3.2006
 Mjelde v. Norja (päättös) 1.2.2007
 Nilsson v. Ruotsi 13.12.2005
 OOO Neste St. Petersburg ym., v. Venäjä (päättös) 3.6.2004.
 Pessino v. Ranska 10.10.2006
 Plonka v. Puola 31.3.2009
 Quaranta v. Sveitsi 24.5.1991
 Ravensborg v. Ruotsi 23.3.1994
 Riela ym. v. Italia 4.9.2001
 Salabiaku v. Ranska 7.10.1988
 Saunders v. Yhdistynyt kuningaskunta 17.12.1996
 Slimane-Kaïd v. Ranska (N° 2) 27.11.2003
 S.R. v. Ruotsi 23.4.2002.
 Rosenquist v. Ruotsi (päättös) 4.9.2004
 Ruotsalainen v. Suomi 16.6.2009
 Storbråten v. Norja (päättös) 1.2.2007
 Telfner v. Itävalta 20.3.2001
 Tre Traktörer AB v. Ruotsi 7.5.1989
 Vilho Eskelinen ym. v. Suomi 19.4.2007
 Västberga Taxi Ab ja Vulic v. Ruotsi 23.7.2002
 Weh v. Itävalta 8.4.2004
 Welch v. Yhdistynyt kuningaskunta 9.2.1995
 Zaicevs v. Latvia 31.7.2007
 Sergey Zolotukhin v. Venäjä (suuri jaosto) 10.2.2009
 Öztürk 21.12.1984

Ihmisoikeustoimikunta

Budd v. Yhdistynyt kuningaskunta 29.11.1992
 M. & Co. v. Saksan liittotasavalta 9.2.1990
 Putz v. Itävalta 3.12.1993
 Societé Steuit v. Ranska 27.2.1992
 Strømsnes Akvakultur A/S v. Norja 15.1.1997

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimet

EY-tuomioistuin (EYT)

- Yhdistetyt asiat 18 ja 35/65, Max Gutmann v Commission of the EAEC, Kok. 1966, s. 160 ja Kok. 1967, s. 61.
- Asia 14/68, Walt Wilhelm and others v Bundeskartellamt. Kok. 1969, s. 1.
- Asia 41/69, ACF Chemiefarma NV v. Euroopan yhteisöjen komissio. Kok. 1970, s. 661.
- Asia 25/70, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel vastaan Köster et Berodt & Co. Kok. 1970, s. 1161.
- Asia 50/76, Amsterdam Bulb BV vastaan Produktschap voor Siergewassen. Kok. 1977, s. 137
- Asia 85/76, Hoffmann-La Roche & Co. AG vastaan Euroopan yhteisöjen komissio. Kok. 1979, s. 461.
- Asia 155/79, AM & S Europe Limited v. Euroopan yhteisöjen komissio. Kok. 1982, s. 1575.
- Yhdistetyt asiat 100/80-103/80, SA Musique Diffusion française ym. vastaan Euroopan yhteisöjen komissio. Kok. 1983, s. 1825.
- Asia 117/83, Karl Könecke GmbH & Co. KG, Fleischwarenfabrik, v Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung. Kok. 1984, s. 3291.
- Asia 181/84, The Queen, ex parte E. D. & F. Man (Sugar) Ltd vastaan Intervention Board for Agricultural Produce (IBAP). Kok. 1985, s. 2889.
- Asia 137/85, Maizena Gesellschaft mbH ym. v, Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM). Kok. 1987, s. 4587.
- Asia 80/86, Rikosoikeudenkäynti Kolpinghuis Nijmegen BV:tä vastaan. Kok. 1987, s. 3969.
- Yhdistetyt asiat 46/87 ja 227/88, Hoechst AG vastaan Euroopan yhteisöjen komissio. Kok. 1989, s. 2859.
- Asia 374/87, Orkem vastaan Euroopan yhteisöjen komissio. Kok. 1989, s. 3283.
- Asia 68/88, Euroopan yhteisöjen komissio v. Helleenien tasavalta. Kok. 1989, s. 2965.
- Asia C-326/88, Anklagemyndigheden vastaan Hansen & Soen I/S. Kok. 1990, s. I-2911.
- Asia C-331/88, The Queen v Minister of Agriculture, Fisheries and Food and Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa and others. Kok. 1990, s. I-4023.
- Asia C-240/90, Saksan liittotasavalta v. Euroopan yhteisöjen komissio. Kok. 1992, s. I-5383.
- Asia C-60/92, Otto BV v. Postbank NV. Kok. 1993, s. I-5683.
- Asia C-135/92, Fiskano AB v Euroopan yhteisöjen komissio. Kok. 1994, s. I-2885.
- Asia 352/98 Milchwerke Köln/Wuppertal eG v Hauptzollamt Köln-Rheinau. Kok. 1994, s. I-3385.
- Asia C-199/92 P, Hüls AG vastaan Euroopan yhteisöjen komissio. Kok. 1999, s. I-4287.
- Asia C-104/94, Cereol Italia Srl v. Azienda Agricola Castello Sas. Kok. 1995, s. I-2983
- Asia C-32/95, Euroopan yhteisöjen komissio v. Lisrestal - Organização Gestão de Restaurantes Colectivos Lda. Kok. 1996 s. I-5373.
- Asia C-185/95 P, Baustahlgewebe GmbH vastaan Euroopan yhteisöjen komissio. Kok. 1998, s. I-8417.
- Asia C-354/95, The Queen vastaan Minister for Agriculture, Fisheries and Food, ex parte, National Farmers' Union ym. Kok. 1997, s. I-4559.
- Asia C-378/97, Rikosoikeudenkäynti vastaan Florus Ariël Wijsenbeek. Kok. 1999, s. I-06207.
- Asia C-387/97, Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Helleenien tasavalta. Kok. 2000, s. I-5047.
- Asia C-186/98, Rikosoikeudenkäynti vastaan Maria Amélia Nunes ja Evangelina de Matos. Kok. 1999, s. I-4883.
- Yhdistetyt asiat C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P ja C-213/02 P Dansk Rørindustri ym. vastaan Euroopan yhteisöjen komissio. Kok. 2005, s. I-5425.

Yhdistetyt asiat C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P saakka C-252/99 P ja C-254/99 P. Limburgse Vinyl Maatschappij NV (LVM) (C-238/99 P), DSM NV ja DSM Kunststoffen BV (C-244/99 P), Montedison SpA (C-245/99 P), Elf Atochem SA (C-247/99 P), Degussa AG (C-250/99 P), Enichem SpA (C-251/99 P), Wacker-Chemie GmbH ja Hoechst AG (C-252/99 P) ja Imperial Chemical Industries plc (ICI) (C-254/99 P) v. Euroopan yhteisöjen komissio. Kok. 2002, s. I-8375.

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. Euroopan yhteisöjen komissio. Tuomio 7.1.2004.

Asia C-210/00. Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas. Kok. 2002, s. I-6453.

Asia C-338/00 P, Volkswagen AG vastaan Euroopan yhteisöjen komissio. Kok. 2003, s. I-9189.

Asia C-276/01. Joachim Steffensen. Ennakkoratkaisupyyntö: Amtsgericht Schleswig - Saksa. Kok. 2003 s. I-3735.

Asia C-278/01, Euroopan yhteisöjen komissio v. Espanjan kuningaskunta, Kok. 2003, s. I-1414.

Asia C-213/02 P, Dansk Rørindustri ym. v. Euroopan yhteisöjen komissio. Kok. 2005, s. I-5425.

Asia C-304/02, Euroopan yhteisöjen komissio v. Ranskan tasavalta, Kok. 2005, s. I-6263.

Asia C-12/03 P, Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Tetra Laval BV. Tuomio 15.2.2005.

Asia C-105/03, Rikosoikeudenkäynti asiassa Maria Pupino, Kok. 2005, s. I-5285.

Asia C-176/03, Euroopan yhteisöjen komissio v. vastaan Euroopan unionin neuvosto. Kok. 2005, s. I-7879.

Asia C-167/04 P, JCB Service vastaan Euroopan yhteisöjen komissio. Kok. 2006 s. I-8935.

Asia C-301/04 P, Euroopan yhteisöjen komissio v. SGL Carbon AG. Tuomio 29.6.2006

Asia 308/04 P, SLG Carbon v. Euroopan yhteisöjen komissio. Tuomio 29.6.2006.

Asia C-436/04 Rikosoikeudenkäynti, jossa vastaajana on Leopold Henri Van Esbroeck. Tuomio 9.3.2006.

Asia C-503/04. Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Saksan liittotasavalta. Kok. 2007, s. I-6153.

Asia C-28/05, G.J. Dokter ym. v. Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Tuomio 15.6.2006.

Asia C-432/05. Unibet (London) Ltd ja Unibet (International) Ltd vastaan Justitiekanslern. Kok. 2007, s. I-2271.

Asia C-440/05, Euroopan yhteisöjen komissio v. vastaan Euroopan unionin neuvosto. Kok. 2007, s. I-9097.

Asia C-266/06, P. Evonik Degussa GmbH vastaan Euroopan yhteisöjen komissio. Tuomio 22.5.2008.

Yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P. Yassin Abdullah Kadi ja Al Barakaat, k. 158-236. International Foundation vastaan Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan yhteisöjen komissio. Tuomio 3.9.2008.

Yhdistetyt asiat C-101/07 P ja C-110/07 P. Coop de France bétail et viande (C-101/07 P) ja Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) ym. (C-110/07 P) vastaan Euroopan yhteisöjen komissio. Tuomio 18.12.2008.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (EOT)

Asia T-5/02, Tetra Laval vastaan komissio, Kok. 2002, s. II-4381.

Asia T-279/02. Degussa AG v. Euroopan yhteisöjen komissio. Kok. 2006 s. II-897.

Asia T-228/02. Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran vastaan Euroopan unionin neuvosto. Kok. 2006 s. II-4665.

Kotimaiset tuomioistuimet ja ylimmät laillisuusvalvojat

Korkein oikeus

KKO 1998:43
KKO 2002:116
KKO 2002:122
KKO 2004:58
KKO 2005:58
KKO 2005:73
KKO 2005:132
KHO 2006:43
KKO 2007:77
KKO 2008:32
KKO 2008:105
KKO 2009:27

Korkein hallinto-oikeus

KHO 1962 II 252.
KHO 21.3.1989 T 847
KHO 1996 II 45
KHO 2004:15
KHO 2004:73
KHO 2007:67
KHO 2007:68

Hovioikeudet ja hallinto-oikeudet

Vaasan hovioikeus 2.7.2004 T:1059
Vaasan hovioikeus 2004:5
Turun hallinto-oikeus 3.12.2007

Ylimmät laillisuusvalvojat

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies (AOA) 12.6.2007 (736/4/06)
Eduskunnan apulaisoikeusasiamies 18.6.2009 (3373/4/07)
Apulaisoikeuskansleri (AOK) 21.11.2000 (690/1/00)

Pohjoismaiset tuomioistuimet

Ruotsi

Högsta domstolen
NJA 2004:95

Regeringsrätten
RÅ 2000 ref. 65
RÅ 2006 ref. 43
RÅ 2006 ref. 66

Dom 7.6.2007 (mål nr 2293-06)

Norja

Høyesterett

Rt. 2000 s. 996

Rt. 2002, s. 497

Rt. 2002, s. 509

Rt. 2003, s. 264

Rt. 2004, s. 1500

Rt. 2005, s. 1269

Rt. 2007, s. 1217

29.10.2008 (HR-2008-1861-S).