

04.10.20188

POL-2018-278278-27851

Poliisihallitus

Viite: Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevaa yleistä lainsäädäntöä valmisteleavan työryhmän mietintöluonnos

## KRP lausunto rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset

### Tausta

Oikeusministeriön asettama työryhmä on pyytänyt lausuntoa mietintöluonnoksesta, johon sisältyy työryhmä arvio hallinnollisia sanktioita koskevan yleislainsäädännön tarpeesta sekä ehdotus hallinnollisen sanktioiden sääntelyperiaatteiksi. Lausunto on pyydetty jaottelemaan yleisiin kommentteihin ja sekä muistioloituksen mukaisiin sääntelyperiaatteisiin.

### Lausunto

#### Yleiset kommentit:

Keskusrikospoliisi kannattaa hallinnollisia sanktioita koskevan sääntelyn selkiyttämistä ja hallinnollisten sanktioiden käytön lisäämistä. Sääntelyn kehittäminen on tarpeen sekä voimassa olevan oikeustilan selkiyttämiseksi ja oikeusturvan varmistamiseksi että sanktioiden tehokkuuden, yhdenmukaisuuden ja oikeasuhtaisuuden takaamiseksi. Lisäksi hallinnollisten sanktioiden käytön selkiyttäminen ja lisääminen tehostaa viranomaistoimintaa ja todennäköisesti myös nopeuttaa rikosoikeudellista prosessia kokonaisuudessaan. Toisaalta huomioon tulee ottaa, ettei rikosoikeudellisia seuraamuksia ankarampia hallinnollisia sanktioita aleta määräämään tilanteissa, joissa rikosprosessissa syytettä ei lainkaan nostettaisi.

Esitutinnan näkökulmasta hallinnollisten sanktioiden määräämisessä kyseeseen voivat tulla lähinnä rikkomukset sekä joissain tapauksissa myös perusmuotoiset rikokset kuten veropetos. Tällaisissa tapauksissa on sekä prosessiekonomisesti kannattavaa että kokonaisuudessaan tarkoituksenmukaista määrätä hallinnollinen sanktio pitkäkestoisen rikosprosessin läpiviemisen sijaan.

Keskusrikospoliisi ehdottaa, että sääntelyperiaatteita koskevaan mietintöön lisättäisiin maininta siitä, että hallinnollisen menettelyn tulisi tukea rikostorjuntaa. Keskeistä tämän tavoitteen toteutumisessa on

mahdollisimman tehokas tietojenvaihto niin hallinto-, lainvalvonta kuin oikeusviranomaistenkin kesken. Hallinnollisilla sanktioilla voi olla yhteys myös muun muassa hallinnolliseen rikostorjuntaan. Poliisin rikostorjunnan kautta voidaan tuottaa tietoa, jota pitäisi voida osoittaa hallinnollisesta sanktiosta vastaavan viranomaisen käyttöön siten, että hallinnollinen menettely tukee rikostorjuntaa ja rikosten ennalta ehkäisemistä. Toisin sanoen on huolehdittava, että poliisin oma-aloitteisen tiedon luovuttamisen muille viranomaisille tulisi olla nimenomaisesti sallittua. Vastaavasti määrättyjä hallinnollisia sanktioita koskevat tiedot tulee olla poliisin käytettävissä. Eri viranomaisilla tulee olla mahdollisimman joustava pääsy toistensa tietoihin siinä määrin, kun se on tarpeen viranomaisen omien tehtävien suorittamista varten. Muuten riskinä on kokonaiskuvan katoaminen ja tiedon pirstaleisuus, joka voi haitata kokonaisarviointia ja näin ollen myös poliisin kykyä ennalta estää rikoksia.

Hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteet:

*Laillisuusperiaate:*

Keskusrikospoliisi toteaa, että hallinnollisista sanktioista säädettäessä tulee rikoslain tarkkarajaisuuden vaatimus huomioida jo valmisteluvaiheessa. On varmistuttava, että sääntelyn kohteena oleva kykenee riittävästi ymmärtämään menettelynsä seuraukset.

*Syyttömyysolettama:*

Syyttömyysolettaman mukaisena lähtökohtana on, ettei todistustaakka ole sääntelyn kohteella itsellään. Tätä voidaan pitää lähtökohtana myös hallinnollisia sanktioita määrättäessä. Koska kyseessä ei kuitenkaan ole rikosoikeudellinen menettely, voidaan katsoa, että myös hallinnollisen sanktion kohteella on oltava jonkintasoinen velvoite asian selvittämisessä. Kuten mietintöluonnoksessa todetaan, ei hallinnollisia sanktioita koskeva sääntely kuitenkaan voi perustua ankaraan objektiiviseen vastuuseen.

*Kaksoisrangaistavuuden kieltö (ne bis in idem):*

Esitutkintavaiheessa rajanveto hallinnollisen sanktion ja rikosoikeudellisen seuraamuksen välillä nousee tyypillisesti esiin verorikoksissa, erityisesti niin sanotun harmaan talouden juttukokonaisuudessa. Esimerkiksi laajaan pimeään työvoiman käytön yhteydessä esiin voi nousta veropetoksia, joihin pimeää työtä tehneiden voidaan katsoa syyllistyneen. Mikäli tällaisten tapausten katsottaisiin soveltuvan hallinnollisen sanktioinnin alaan, nopeutuisi rikosprosessi huomattavasti. Huomioon tulee ottaa, että kyseisiä työntekijöitä tulee voida kuulla esitutkinnassa, vaikka heidän osaltaan asiassa ei määrättäisi rikosoikeudellisia seuraamuksia.

Muistioloonnoksessa onkin todettu, että rikosoikeudellisen rangaistuksen käyttöön tulee *ultima ratio* -periaatteen mukaisesti turvautua vasta viimesijaisena keinona.

Keskusrikospoliisi korostaa, että vaikka hallinnollisen sanktion määrääminen poistaa mahdollisuuden määrätä rikosoikeudellinen rangaistus, ei se kuitenkaan kaikissa tapauksissa poista tarvetta suorittaa asiassa esitutkintaa. Lisäksi huomioon tulee ottaa, että hallinnollisen sanktion määräämistä harkittaessa on asiaa käsittelevällä viranomaisella oltava velvollisuus tiedonvaihtoon niin esitutkintaviranomaisen, syyttäjän kuin tuomioistuimen kanssakin, muun muassa sen varmistamiseksi, ettei

kyseinen asia ole jo rikosoikeudellisessa menettelyssä. Joissain laajoissa rikoskokonaisuuksissa kaksoisrangaistavuuden kieltä voi olla haasteellinen poliisin toiminnan kannalta, mikäli osaan rikoskokonaisuuden tekoja sovelletaan hallinnollista sanktioita ja osaan rikosoikeudellisia seuraamuksia. Mikäli asiakokonaisuus pilkkoutuu tällä tavalla, edellytetään viranomaisilta tiivistä yhteistyötä ja tehokasta tietojen vaihtoa toisaalta sen vuoksi, ettei kaksoisrangaistavuuden kieltä vaaranneta ja toisaalta sen vuoksi, ettei jutun selvittäminen vaarannu. Huomioita tulee kiinnittää tilanteisiin, joissa hallinnollinen rikostentorjunta ja sen sisältämät keinot sekä mahdolliset hallinnolliset sanktiot voivat joutua kollision erillisen rikosprosessin kanssa. Välitöntä ongelmaa kaksoisrangaistavuuden kiellon suhteen ei kuitenkaan välttämättä muodostu, sillä rikostunnusmerkistöjen täyttävän toiminnan sijaan hallinnollisella rikostentorjunnalla pyritään vaikuttamaan ennen kaikkea rikollisuutta mahdollistaviin rakenteisiin.

*Itsekriminointisuoja:*

Rikosoikeudellisessa menettelyssä rikoksesta epäillyllä ei ole velvollisuutta tuoda esiin seikkoja, jotka edistäisivät hänen syyllisyytensä selvittämistä. Hallinnollisessa menettelyssä puolestaan asian selvittäminen ja osallisten oikeusturva voivat edellyttää, että kohteena oleva henkilö on velvollinen antamaan tarvittavia selvityksiä asiassaan.

Keskusrikospoliisi katsoo, että hallinnollisiin sanktioihin liittyen saattaa olla ongelmallista, mikäli samassa asiassa on samanaikaisesti vireillä rikostutkinta, ja toisaalta henkilö on jonkin hallinnollisen sanktion uhalla velvollinen antamaan selvitystä. Tällaisissa tapauksissa tulee huomioida, ettei sanktion uhalla saatua tietoa voida käyttää esitutkinnassa tai mahdollisissa rikosprosessin myöhemmissä vaiheissa.

Kokonaisuudessaan Keskusrikospoliisi pitää työryhmän mietintöluonnosta hyvänä ja sen sisältämiä periaatteita kannatettavina. Muutoin Keskusrikospoliisilla ei ole työryhmän mietintöluonnoksesta lausuttavaa.

Keskusrikospoliisin päällikkö

Tero Kurenmaa

Rikostarkastaja

Simeon Oikarinen