

2.10.2018

EOAK/4573/2018

Oikeusministeriö

PL 25

00023 VALTIONEUVOSTO

Viite: VN/637/2018, OM038:00/2017 (OM 7/41/2017)

LAUSUNTO RANGAISTUSLUONTEISIA HALLINNOLLISIA SEURAAMUKSIA KOSKEVAA YLEISTÄ LAINSÄÄDÄNTÖÄ VALMISTELEVAN TYÖRYHMÄN MIETINTÖLUONNOKSESTA

Työryhmä on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausuntoa mietintöluonnoksesta, johon sisältyy työryhmän arvio hallinnollisia sanktioita koskevan yleislainsäädännön tarpeesta ja ehdotus hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteiksi. Lausunto on pyydetty jaottelemaan yleisiin kommentteihin ja muistioloituksen 3 lukuun (Hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteet) kohdistuvilta osin sääntelyperiaatekohtaisesti.

Pyydettyä lausuntonani totean ensinnäkin sen, että mietintöluonnos on huolellisesti laadittu eikä minulla ole sen sisältöön tai siinä esitettyihin johtopäätöksiin huomautettavaa. Haluan kuitenkin nostaa rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän ja hallinnollisen seuraamusjärjestelmän suhteesta esiin muutaman näkökohdan, jotka saattaisivat täydentää mietinnössä todettua.

Hallinnollisten sanktioiden tyypillinen käyttöala

Työryhmän asettamispäätöksen mukaan työryhmän on kiinnitettävä erityistä huomiota rikosoikeudellisen ja hallinnollisen seuraamusjärjestelmän väliseen suhteeseen. Työryhmä on lähtenyt siitä, että hallinnollisista sanktioista säädettäessä on yleensä pyrittävä välttämään rikoslain kanssa päällekkäistä vastuusääntelyä.

Sellaisen moitittavan käyttäytymisen kenttää, jonka sääntelyyn hallinnolliset sanktiot parhaiten soveltuvat, ei nähdäkseen voida periaatteiden tasolla määritellä tai rajata niin, että rikosoikeudellisten sanktioiden käyttöala samalla tulisi suljetuksi pois. Vakiintuneet kriminalisointiperiaatteet ja työryhmän hahmottelemat hallinnollisten sanktioiden käyttöä määrittävät periaatteet muistuttavat toisiaan ja ovat sovelta-

misalaltaan osin päällekkäisiä. Molempien periaatteiden lähtökohtana on määritellä ne kriteerit, joiden perusteella torjuttavan menettelyn sanktiointi ylipäättänsä on välttämätöntä. Kysymys ei niinkään ole sen pohtimisesta, milloin hallinnollinen sanktiointi riittää. Viimeksi mainittua kysymystä ei tulisi kuitenkaan periaatteiden määrittelyssä jättää vähälle huomiolle. Muutoin hallinnollisen sanktioinnin ja rikosoikeudellisen järjestelmän käyttöalojen rajapinta jää liian avoimeksi.

Sen lisäksi mitä työryhmä on mietintöluonnoksessaan todennut, rikosoikeudellisen ja hallinnollisen seuraamusjärjestelmän rajapinnan määrittelyä voitaisiin lähestyä käytännöllisestä näkökulmasta kysymällä, milloin rikosprosessia tarvitaan. Vastaus kysymykseen saattaisi välillisesti määrittää myös hallinnollisten sanktioiden käyttöalan suhteessa rikosoikeudellisiin sanktioihin. Jos rikosprosessia syystä tai toisesta tarvitaan, liikutaan alueella, jolle hallinnollinen sanktiointi ei sovellu. Jos rikosprosessia ei tarvita, hallinnollinen sanktiointi saattaa riittää.

Rikosprosessin moninaisista funktioista nyt tarkasteltavan rajanvedon kannalta keskeisimpiä ovat korostunut pyrkimys selvittää totuus (tarvittaessa pakkokeinoin), väärän ratkaisun välttämisen pakko (syyttömän tuomitseminen on katastrofi), käsittelyn julkisuus (vallankäytön kontrollointi) ja rangaistuksen määräämiseen liittyvä harkintavalta (syyllisyyden sekä teon vahingollisuuden ja vaarallisuuden yksilöllinen arviointi). Myös asianomistajan korvausvaatimuksen käsittelyn mahdollisuus rikosasian yhteydessä on huomioon otettava seikka, kuten työryhmä on todennutkin.

Rikosprosessia tarvitaan siis ensinnäkin silloin, kun sanktioon johtava menettely ei tyypillisesti ole selvitettävissä ilman esitutkintaa ja rikosprosessuaalisia keinoja (esitutkinta, pakkokeinot, suullinen ja välitön pääkäsittely). Mikäli menettely tai laiminlyönti on selvitettävissä objektiivisten löydösten (esim. matkustaja ilman matkalippua, väärin pysäköity ajoneuvo tai öljyvana aluksen perässä) tai tällaisiin löydöksiin mahdollisesti liitettyjen presumptioiden perusteella, ei kallista rikosprosessia asian selvittämiseksi tarvita.

Toiseksi rikosprosessia tarvitaan silloin, kun virheellisen sanktiopäätöksen mahdollisuutta on mahdoton hyväksyä. Toisin sanoen rikosprosessia tarvitaan silloin, kun oikeusvarmuuden vaatimukset ovat erityisen tärkeitä esimerkiksi odotettavissa olevan sanktion ankaruuden vuoksi.

Nelikenttäajattelun pohjalta tarkasteltuna rikosprosessi oikeusturva-keineen on ennen muuta kehitetty torjumaan ns. väärät positiiviset lopputulokset (syyttömän tuomitseminen). Väärän negatiivisen (syyllisen vapauttaminen) lopputuloksen riskiä pidetään rikosprosessissa olennaisesti vähemmän merkityksellisenä kuin syyttömän tuomitsemista. Luonnollisesti rikosprosessin tavoitteena on joko oikea negatiivinen (syytön vapautetaan) tai oikea positiivinen (syyllinen tuomitaan).

lopputulos. Vääränkin negatiivisen lopputuloksen (syyllinen vapautetaan) saavuttamista pidetään kuitenkin arvokkaampana kuin epävarmaksi jäävän oikean positiivisen lopputuloksen saamista (in dubio pro reo, favor defensionis). Rikosprosessissa erilaiset väärät ratkaisut arvotetaan eri tasoille toisin kuin esimerkiksi hallinnossa. Jos riskien arvottaminen poikkeaa rikosprosessista, hallinnollinen sanktiointi summaarisine menettelyineen saattaa riittää.

Kolmanneksi rikosprosessia tarvitaan silloin, kun olosuhteet vaativat avoimuuden ja julkisen tuomioistuinkäsittelyn mahdollistamaa vallankäytön kontrollia. Esimerkiksi sananvapausrikkomuksiin hallinnollinen sanktiointi ei välttämättä soveltuisi.

Neljänneksi rikosprosessia tarvitaan silloin, kun menettelyä, teko-olosuhteita ja tekijän syyllisyyden astetta on arvioitava tapauskohtaisesti ja rangaistuksen mittaamiseen liittyy paljon harkintavaltaa. Yksilöllinen rangaistuksen mittaaminen ei käytännössä onnistu ilman suullista ja välitöntä pääkäsittelyä ja kaksiasianosaisprosessia. Mikäli lievätkö rangaistus voidaan määrätä kaavamaisesti, hallinnollinen sanktiointi summaarisine menettelyineen saattaa riittää.

Hallinnollisten sanktioiden käyttäminen sopii siis parhaiten ympäristöön, jossa väärän positiivisen lopputuloksen riski ja vaikutus eivät ole erityisen suuria johtuen siitä, että sanktion perusteena oleva menettely on helposti selvitettävissä ja siitä, että sanktio on suhteellisen lievä.

Väärän ratkaisun riskin ollessa pieni hallinnollisen sanktion määrääminen voi olla luontevaa ja tehokasta. Tällöin voidaan perustellusti lähteä myös siitä, että ihmisoikeussopimuksen rikosprosessille asetamat vaatimukset ja oikeusturvatakeet eivät tule kaikilta osin sovellettaviksi yksinkertaiseen ja rutiiniluonteiseen menettelyyn. Rikosprosessia tarvitaan edellä todetuin tavoin päinvastaisessa tilanteessa - siis tilanteissa, joissa asian selvittämiseksi tarvitaan esitutkinnan ja rikosprosessin keinoja tai joissa sanktio voi olla huomattava.

Kuten työryhmän mietintöluonnoksessa on todettu, hallinnolliset sanktiot soveltuvat erityisen hyvin oikeushenkilöille. Tämä johtuu siitä, että selvittämisprosessin osumatarkkuudeksi riittää silloin oikeushenkilön taso eikä tutkintaa ole välttämätöntä ulottaa sen syvemmälle eli luonnollisten henkilöiden tasolle. Selvittämisprosessi siis helpottuu ja väärrien positiivisten ratkaisujen riski pienenee. Vaikka tuloksena olisi väärä positiivinen ratkaisu, sen aiheuttamat seuraamukset kuten virheellinen stigma ja maksuvelvollisuus eivät kohdistuisi yksilöön. Väärääkään lopputulosta ei sen vuoksi voitaisi pitää niin vahingollisena kuin muutoin.

Mietintöluonnoksessa on katsottu, että rikosoikeudellisen rangaistuksen käyttöä puoltaisi se, että rikkomuksen kohteena on merkittävä oikeushyvä. Tämä kriteeri ei yksinään vaikuta relevantilta. Esimerkiksi ympäristöä, liikenneturvallisuutta tai kansanterveyttä voidaan pitää

merkittävinä oikeushyvinä, mutta silti niitä koskeviin vähäisiin rikkomuksiin saattaisi olla perusteltua puuttua hallinnollisin sanktioin eikä rikosoikeuden keinoin. Oikeushyvän laadun ohella rikosoikeudellisen rangaistuksen käyttöä voisi puoltaa loukkauksen merkittävyys.

Edellä tarkoitetussa rajanvedossa voitaisiin tukeutua myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön lähtien siitä, että hallinnolliset sanktiot ovat rikosoikeudellisten sanktioiden sijasta käyttökelpoisia sellaisissa asiayhteyksissä, joissa ihmisoikeussopimus ei selvästikään näytä edellyttävän ainakaan kaikkien rikosoikeudenkäyntiä koskevien vaatimusten täyttymistä.

Mietintöluonnoksessa mainitussa tapauksessa Jussila v. Suomi (2006) ihmisoikeustuomioistuin totesi veronkorotuksen sanktioluonteesta (kohta 43) mm. seuraavaa:

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

Hallinnollisten sanktioiden käyttöala on viety liian pitkälle, jos hallinnollisen sanktion määräämisessä on noudatettava kaikkia rikosprosessin vaatimuksia. Tällaisessa tilanteessa sanktiot voisivat yhtä hyvin olla rikosoikeudellisia. Jos kaikkia rikosprosessin vaatimuksia ei tarvitse noudattaa, voidaan sen sijaan lähteä siitä, että hallinnollisten sanktioiden käyttöala on ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännönkin valossa oikea.

Apulaisoikeusasiamies

Pasi Pölönen

Esittelijäneuvos

Jarmo Hirvonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.