



Viite: Työryhmän lausuntopyyntö muistiolounnoksesta ”Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen” (OM 7/41/2017)

Itä-Suomen hallinto-oikeus esittää yllä mainitun työryhmän mietinnön johdosta lausuntonaan seuraavaa:

Kuten työryhmän mietinnöstäkin ilmenee, rangaistuluonteisten hallinnollisten seuraamusten määrittelyminen tyhjentävällä tavalla on niin kansallisen lainsäädännön kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön pohjalta hankalaa. Jo tämä lähtökohta muodostaa jonkinlaisen yleislainsäädännön laadittamiselle todennäköisiä haasteita. Etenkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulevan käytännön ennustaminen on vaikeaa niin sanottujen Engel-kriteerien olemassa olosta huolimatta. Lisäksi on otettava huomioon mahdollinen tuleva kansallinen dekriminialisointi. Työryhmän mietinnön perusteella harkinnan kohteena oleva yleislainsäädäntö olisi tarkoitus joka tapauksessa rajoittaa koskemaan lähinnä sellaisia hallintopäätökseen tai tuomioistuimen ratkaisuun perustuvia taloudellisia maksuseuraamuksia, jotka ovat asiallisesti rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Näin ollen sääntelyn ulkopuolelle jäisi useita muita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä rangaistusluonteisiksi hallinnollisiksi seuraamuksiksi määriteltyjä seuraamuksia. Mietinnössä tarkoitettut hallinnolliset maksuseuraamukset muodostavat hallinto-oikeuden käsityksen mukaan ainakin tällä hetkellä melko vähäisen ja keskenään aineellisoikeudellisesti moninaisen asiaryhmän.

Työryhmän mietinnössä todetaan, että on jossain määrin tulkinnanvaraista, missä laajuudessa rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet on otettava huomioon hallinnollisia sanktioita koskevissa asioissa. Tältä osin on korostettava, että julkisoikeudellisen oikeussuhteen osapuolet eivät ole rikoksesta epäiltyjä tai rikollisia, eikä tällaista kuvitelmaa tulisi hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan edes välillisesti luoda. Hallinnolliset seuraamukset määrätään hallintoprosessissa ja niitä koskeva muutoksenhakuasia käsitellään hallintolainkäyttöasiana. Hallintolainkäyttölaki takaa tällä hetkellä riittävän joustavuuden erilaisten asiaryhmien ja niihin liittyvien aineellisoikeudellisten kysymysten ratkaisemiseksi oikeusturvatehtävän toteuttamiseksi. Tämä systeemiin jo sisältyvä joustavuus on mahdollistanut hyvin EU-oikeuden ja ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä omaksuttujen oikeusturvatakeiden varmistamisen kansallisessa prosessissa. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen tulkintakäytännössä

muovautunut suullisen käsittelyn vaatimus erityisesti tietyissä asiaryhmissä on voitu toteuttaa sellaisenaan ilman kansallisia lainmuutoksia. Joustava prosessuaalinen yleissääntely mahdollistaa pääsääntöisesti hyvin ylikansallisen sääntelyn ja oikeuskäytännön edellyttämien prosessikysymysten huomioon ottamisen.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä hallinnollisten rangaistusluonteisten seuraamusten rinnastaminen rikosoikeudellisiin seuraamuksiin on liittynyt lähinnä ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen tilanteisiin. Näyttäisi siltä, ettei ihmisoikeustuomioistuin ole soveltanut saman artiklan 3 kappaleen periaatteita hallinnollisiin seuraamuksiin. Hallinnollisten sanktioiden ei ole katsottu yleensä kuuluvan niin sanotun rikosoikeudellisen vastuun ydinalueeseen. Tässä yhteydessä on kiinnitetty huomiota siihen, täyttääkö tuomioistuin käsittely kokonaisuutena oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset, eikä rikosprosessiin kohdistuvia korostettuja menettelyvaatimuksia ole katsottu olevan aina välttämätöntä noudattaa. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan kansallisella lainsäädännöllä ei tulisi luoda yksittäistä melko vähäistä asiaryhmää koskevia yleisiä, mahdollisesti ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntöön nähden pidemmälle meneviä, menettelyllisiä ja kaavamaisia periaatteita. Tällainen yksittäistä ryhmää koskeva yleissääntely on selvästi hallinnon ja hallintolainkäytön yleisten oppien vastaista. On mahdollista, että tällainen sääntely voisi jopa vaarantaa erityyppisissä asioissa hallintotuomioistuinten oikeusturvatehtävän kannalta olennaisen joustavuuden.

Hallinto-oikeus ottaa vielä seuraavassa erikseen kantaa yksittäisiin työryhmämietinnössä esille tuotuihin esimerkkeihin yleissääntelyyn sisältyvistä säännöksistä.

Kaksoisrangaistavuus

Hallinto-oikeus kiinnittää erityistä huomiota siihen, että Euroopan ihmisoikeustuomioissopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4. artiklan tulkintaongelmat ovat liittyneet erityisesti veroasioihin. Myös työryhmämietinnössä laajasti selostettu A ja B vastaan Norja -tapaus liittyy verotukseen. Onkin mahdollista, ettei hallinnollisiin seuraamuksiin liity muilta osin merkittäviä kaksoisrangaistavuuden kieltoon liittyviä yleisiä sääntelytarpeita.

Itsekriminointisuoja ja syyttömyysolettama

Kuten työryhmämietinnöstäkin ilmenee, hallinnossa tiedonsaantioikeudet ja/tai -velvollisuudet ovat laissa säädettyjä. Sinällään lienee selvää, että henkilön tulisi myös hallinnossa ja hallintolainkäytössä taapahtuvan asian selvittämisen yhteydessä olla suojattu siltä, ettei hänen antamiaan tietoja tai asiakirjoja luovuteta sellaiselle viranomaiselle, joka voisi saattaa henkilön rikossyytteen vaaraan. Tätä laajemman itsekriminointisuoja koskevan yleisen periaatteen säätäminen ei liene kuitenkaan mahdollista.

Syyttömyysolettaman osalta esimerkiksi pysäköinninvalvonnasta annetun lain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta on pitänyt seuraamusjärjestelmän toimivuuden näkökulmasta sinänsä mahdollisena perustaa maksun määrääminen tietyin edellytyksin käännettyyn todistustaakkaan (PeVL 57/2010 vp). Vireillä olevassa tieliikennelain kokonaisuudistuksessa on ajoneuvokohtaiseen liikennevirhemaksuun suunniteltu vastaavaa käännettyä todistustaakkaa (LVM/417/03/2013). Syyttömyysolettamaa koskevan yleisen periaatteen muotoileminen kaikkiin tilanteisiin soveltuen lienee hankalaa. Hallinto-oikeuden käsityksen mukaan periaatteen huomioon ottaminen lainvalmistelun yhteydessä ja siten kunkin erityislainsäädännön mukaisesti lienee perustellumpaa. Tässä yhteydessä voidaan lisäksi kiinnittää huomiota siihen, ettei niin sanottua syyttömyysolettamadirektiiviä (EU 2016/343) ole direktiivin johdantokappaleen perusteella tarkoitettu sovellettavaksi muihin kuin kansallisesti rikosoikeudellisiksi luokiteltuihin menettelyihin, vaikka myös vastakkaisia näkemyksiä oli Euroopan parlamentissa direktiiviehdotuksen käsittelyn yhteydessä esitetty.

Lopuksi

Itä-Suomen hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan hallinnollisia sanktioita koskevan yleissääntelyn luomiseen on syytä suhtautua varauksellisesti, kun otetaan erityisesti huomioon hallinnollisten sanktioiden määrittelyn tulkinnanvaraisuus, tuomioistuimissa esiintyvien asioiden vähäisyys sekä nykyisen prosessilainsäädännön mahdollistamat tapauskohtaiset joustot ja tulkinnat. Rikosoikeudellisten periaatteiden sisällyttäminen hallintolainkäyttöön sellaisenaan saattaisi johtaa joissain tilanteissa nykyisellään hyvin toimivan systeemin vaurioitumiseen. Jatkovalmistelussa tulisi ottaa erityisesti huomioon harkittavana olevan lainsäädännön vaikutukset hallinnollisten seuraamusjärjestelmien toimivuuteen ja tehokkuuteen. Kuten työryhmämietinnössä todetaan, ei yleislainsäädännöllä joka tapauksessa voida poistaa erityislainsäädännön tarvetta.

Hallinto-oikeustuomari
Elina Ranz

Ylituomari
Veijo Tarukannel

Hallinto-oikeustuomari
Toni Sarivirta