

NE BIS IN IDEM – HALLINNOLLISEN SANKTION JA RIKOSOIKEUDELLISEN
RANGAISTUKSEN VÄLISESSÄ SUHTEESSA ERITYISESTI EUROOPAN
IHMISOIKEUSTUOMIOISTUIMEN OIKEUSKÄYTÄNNÖN VALOSSA

Pro Gradu - tutkielma

Alice Rautakunnas 77878

Turun Yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta

Valtiosääntöoikeus, syventävä opintojakso

Huhtikuu 2016

TIIVISTELMÄ

TURUN YLIOPISTO

Oikeustieteellinen tiedekunta

ALICE RAUTAKUNNAS: *Ne bis in idem* – hallinnollisen sanktion ja rikosoikeudellisen rangaistuksen välisessä suhteessa erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa

Pro Gradu – tutkielma, XI + 85 s.

Valtiosääntöoikeus

Huhtikuu 2016

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitinin Originality Check -järjestelmällä.

Asiasanat: *ihmisoikeudet, perusoikeudet, ne bis in idem, kaksoisrangaistavuus*

Käsittelen työssäni *ne bis in idem*-periaatetta, joka tarkoittaa ei kahdesti samassa asiassa. Kyse on kaksoisrangaistavuuden estämisestä. Periaate liittyy keskeisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklaan. Periaatteen oikeutus on perinteisesti nähty siinä, että se antaa turvaa yksilölle viranomaisten mielivaltaa vastaan. Henkilöä, joka on jo kertaalleen tuomittu tai vapautettu syytteestä, ei voida asettaa tuomioistuimessa uudelleen syytteeseen samasta teosta.

Periaate on ollut kansallisessa keskustelussa esillä siksi, koska on ilmennyt, ettei kaksijakoinen järjestelmämme erityisesti veroasioissa ole Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta ongelmaton. Esille on noussut erityisesti kysymys hallinnollisen seuraamuksen vaikutuksesta rikosoikeudellisen rangaistuksen määräämiseen.

Ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään muodostanut tulkintalinjan, joka poikkeaa kansallisesta oikeuskäytännöstämme. Ihmisoikeustuomioistuimen laaja tulkinta siitä, minkälaisia asioita pidetään rikosasioina arvioitaessa, onko henkilöä vastaan ryhdytty rikosperusteisiin toimiin kahdesti (*bis*), yhdistettynä laajaan tulkintaan asioiden samuudesta (*idem*) on aiheuttanut ongelmia nykyisessä seuraamusjärjestelmässämme.

Tämän tutkielman tarkoitus on selvittää *ne bis in idem* – periaatteen sisältöä ja merkitystä. Kirjoituksessa pyritään esittelemään ja analysoimaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen *ne bis in idem*-periaatteen tulkintakäytännön aiheuttamia jännitteitä. Aihe ei ole lainkaan niin yksiselitteinen kuin ensi näkemältä vaikuttaa ja arviointi on hyvinkin hankalaa erilaisten tilanteiden paljoudesta sekä lukuisista arvioinnin osatekijöistä johtuen. Raja hallinnollisen sanktion ja rikosoikeudelliseksi rangaistukseksi katsotun hallinnollisen seuraamuksen välillä on häilyvä ja vaikeasti rajattavissa.

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	II
SISÄLLYS	III
LÄHTEET	V
LYHENTEET	XI
1 JOHDANTO	1
1.1. Tutkielman ajankohtaisuus.....	1
1.2. Tutkielman tausta, tavoitteet ja tutkimuskysymykset	3
1.3. Tutkielman rajausta ja rakenne	4
2 NE BIS IN IDEM- PERIAATTEEN SISÄLTÖ JA SÄÄNTELY	6
2.1. Ne bis in idem- periaatteen sisältö	6
2.2. Euroopan ihmisoikeussopimus ja ne bis in idem- kielto.....	7
2.3. Euroopan unioni ja kaksoisrangaistavuuden kielto.....	11
2.4. Suomen perustuslaki	12
3 OIKEUSKÄYTÄNTÖÄ	12
3.1. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä.....	12
3.2. Kansallinen oikeuskäytäntö	22
3.2.1. Tulkintalinja ja sen muutokset	22
3.3.1. Aikaisemman tulkintalinjan ydin	27
3.3.2. Käänteentekevä tapaus kansallisella tasolla.....	28
3.3.3. Uudempaa oikeuskäytäntöä	32
4 TULKINNAN OSATEKIJÖITÄ	35
4.1. Seuraamuksen luonne.....	35
4.2. Sama teko tai asia (idem)	36
4.3. Kahdesti (bis)	41
4.4. Samanaikainen vireilläolo (<i>lis pendens</i>)	45
4.5. Päätöksen lopullisuus (<i>res judicata</i>)	48

5	VERTAILUA SUOMEN JA RUOTSIN OIKEUSTILOJEN VÄLILLÄ	50
6	HALLINNOLLINEN SANKTIO JA RIKOSOIKEUDELLINEN RANGAISTUS ...	54
6.1.	Taustaa	54
6.2.	Hallinnolliset sanktiot ja niiden luonne kansallisella tasolla	55
6.3.	Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännössä	59
6.4.	Hallintomenettelyn ja rikosprosessin välisestä suhteesta.....	65
6.5.	Hallinnollisten sanktioiden ja rikosoikeudellisten rangaistusten välinen suhde ..	67
7	EUROOPAN IHMISOIKEUSTUOMIOISTUIMEN TULKINTAKÄYTÄNNÖN VAIKUTUS KANSALLISEEN OIKEUSJÄRJESTELMÄÄN.....	72
7.1.	Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön vaikutus ja asema	72
7.2.	Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön evolutiivisuus	74
7.3.	Ongelmat kansallisen järjestelmän hallintomenettelyn ja rikosprosessin välillä.	76
7.4.	Lainsäädäntötarpeet ja -muutokset.....	77
8	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET.....	80

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

Andersson, Edward: Johdatus vero-oikeuteen. Helsinki 2006.

Halila, Leena: Hallinnollisen rikosprosessin piirteistä. Teoksessa: Avoin, tehokas ja riippumaton: Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja. (toim. Ojanen, Sakslin et.al. 1.painos), s.197–216. Helsinki 2010.

Hallberg, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa: Oikeuden perusteokset. Perusoikeudet. (toim. Hallberg, Karapuu et.al. 2. uudistettu painos), s.29–60. Helsinki 2011.

Hallberg, Pekka: Oikeusturva (PL 21§). Teoksessa: Oikeuden perusteokset. Perusoikeudet. (toim. Hallberg, Karapuu et.al. 2. uudistettu painos), s.783–808. Helsinki 2011.

Heiskala, Juho: Veronkorotus ja ne bis in idem. Vaajakoski 2011.

Helenius, Dan – Hellsten, Kenneth: Oikeustapauskommentti KKO 2012:79. Defensor Legis N:o 2013/1, s. 107–115. Edilex. (www.edilex.fi, 20.10.2015)

Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu: Ihmisoikeudet – käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. Porvoo 2013.

Kiiski, Kimmo Ilmari: Hallinnollinen sanktiointi. Turun yliopisto. Turku 2011.

Kiiski, Kimmo Ilmari: Kohti rationaalisempaa rankaisemista. Lakimies 2009/1, s.34–58. Edilex. (www.edilex.fi, 24.11.2014).

Kurenmaa, Tero: Markkinoiden väärinkäyttö ja ne bis in idem – periaate. Teoksessa: Rikosoikeudellisia kirjoituksia VIII Raimo Lahdelle 12.1.2006 omistettu. (toim. Jääskeläinen, Koskinen ja Majanen), s. 159–170. Helsinki 2006.

Lahti, Raimo: Kirja-arvostelu Sakari Melander: Kriminalisointiteoria – rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset. Lakimies. 2009/3, s. 491-538.

Lappi-Seppälä, Tapio: Rikosten seuraamukset. Porvoo. 2000.

Meres-Wuori, Ora: Euroopan yhteisön liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Teoksessa: Perusoikeudet EU:ssa. (toim. Nieminen, Liisa), s.449–481. Helsinki 2001.

Myrsky, Matti – Rabinä, Timo: Verotusmenettely ja muutoksenhaku. Helsinki 2011.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Porvoo 2003.

Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus. Porvoo 2005.

Ojanen, Tuomas - Haapea, Arto: EU-oikeuden perusteita II- aineellisen EU-oikeuden aloja ja ulottuvuuksia. Helsinki 2007.

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki 2005.

Pellonpää, Matti – Gullans, Monica: Zolotukhin – linjaus kansallisten tuomioistuinten koetinkivenä. Defensor Legis N:o 2011/4, s.412–430. Edilex. (www.edilex.fi, 15.12.2015).

Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki 2012.

Tolvanen, Matti: Hallinnolliset maksut vähäisten tieliikenteen rikkomusten sanktioina. Lakimies 2002/2, s.194–218. Edilex. (www.edilex.fi, 21.11.2015).

Tuori, Risto: Tieliikenteen ylinopeusrikkomukset summaarisessa menettelyssä. Vammala. 2002.

Virolainen, Jyrki – Pölönen, Pasi: Rikosprosessin perusteet. Rikosprosessioikeus I. Jyväskylä.2003.

Vuorenpää, Mikko: KKO 2010:45 ja KKO 2010:46 – Veronkorotus, veropetos ja kielto käsitellä samaa asiaa kahdesti. Osa 2. Lakimies 2010/6, s. 1113–1120. Edilex. (www.edilex.fi, 26.11.2015)

Vähätalo, Tuukka-Tapani: Ne bis in idem – kielto ja rinnakkaisen vireilläolon merkitys EIS:n järjestelmässä. Defensor Legis N:o 2012/1, s.73–91. Edilex. (www.edilex.fi, 4.3.2014).

VIRALLISLÄHTEET

Euroopan unionin perusoikeuskirja, 2010/C 83/02.

Explanatory Report to the Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

Rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskeva eurooppalainen yleissopimus (SopS 32/1971).

VaVM 15/2013 vp: Valtiovarainvaliokunnan mietintö 15/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 18/1990).

Hallituksen esitykset

HE 183/1997 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle ampuma-aselainsäädännön ja laiksi poliisilain 23 §:n sekä laiksi poliisin henkilörekistereistä annetun lain 19 ja 20 §:n muuttamisesta.

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

HE 105/2009 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle muutoksenhakua käräjäoikeudesta koskevaksi lainsäädännöksi

HE 3/2012 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja työsopimuslain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi

HE 191/2012 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunnan lausunnot

PeVL 4/2004 vp: Hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) täydentämisestä.

PeVL 4/2005 vp: Hallituksen esitys laeiksi arvopaperimarkkinalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

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

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

PeVL 9/2012 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja työ sopimuslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

PeVL 17/2013 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

MUUT LÄHTEET

http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/eu_human_rights_convention.html?locale=fi
(6.3.2014).

http://ec.europa.eu/finland/news/press/101/10795_fi.htm (5.3.2014).

Verohallinnon ohje 2.12.2013: http://vero.fi/fi-FI/Syventavat_veroohjeet/Verohallinnon_ohjeet/2013/Ne_bis_in_idem_periaate_ja_verotus_samas%2830337%29 (5.3.2014).

http://www.asianajajaliitto.fi/viestinta/oikeudellisia_uutisia/kansainvaliset_tietolahteet/2010/ruotsin_korkeimmalta_oikeudelta_erimielisia_paatoksia_ne_bis_in_idem_periaatteen_tulkinnasta.2751.news (8.3.2016).

Vuorenpää, Mikko: Luento Turun oikeustieteellisessä tiedekunnassa 21.5.2015

OIKEUSTAPAUKSET

Korkein oikeus

KKO 2003:30

KKO 2010:45

KKO 2010:46

KKO 2010:82

KKO 2012:46

KKO 2012:79

KKO 2013:59

KKO 2013:78

KKO 2013:92

KKO 2014:93

KKO 2015:1

KKO 2016:1

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2007:67

KHO 2007:68

KHO 2011:41

KHO 2013:172

KHO 2014:95

KHO 2014:145

KHO 2015:53

Ruotsin korkein oikeus

31.3.2010 nr B5498-09

31.3.2010 nr B2509-09

11.6.2013 nr B4946-12

Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuin

Bendenoun v. Ranska (12547/86, tuomio 24.2.1994)

Engel ja muut v. Alankomaat (5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, tuomio 8.6.1976)

Davydov v. Viro (16387/03, tuomio 31.5.2005)

Ezeh ja Connors v. Iso-Britannia (39665/98 and 40086/98, tuomio 9.10.2003)
Fischer v. Itävalta (37950/97, tuomio 29.8.2001)
Glantz v. Suomi (37394/11, tuomio 20.5.2014)
Gradinger v. Itävalta (15963/90, tuomio 23.10.1995)
Häkkä v. Suomi (758/11, tuomio 20.5.2014)
Jamil v. Ranska (tuomio 25.5.1995)
Janosevic v. Ruotsi (34619/97, tuomio 23.7.2002)
J.B. v. Sveitsi (31827/96, tuomio 3.5.2001)
Jussila v. Suomi (73053/01, tuomio 23.11.2006)
Kiiveri v. Suomi (53753/12, tuomio 10.5.2015)
Lucky Dev v. Ruotsi (7356/10, tuomio 27.2.2015)
Manasson v. Ruotsi (41265/98, tuomio 20.6.2004)
Maresti v. Kroatia (55759/07, tuomio 25.9.2009)
Mjelde v. Norja (11143/04, tuomio 1.2.2007)
Morel v. Ranska (tuomio 3.6.2003)
Muslija v. Bosnia ja Hertsegovina (32042/11, tuomio 14.4.2014)
Nikitin v. Venäjä (50178/99, tuomio 15.12.2004)
Nilsson v. Ruotsi (73661/01, tuomio 13.12.2005)
Nykänen v. Suomi (11828/11, tuomio 20.5.2014)
Paksas v. Liettua (34932/04, tuomio 6.1.2011)
Palaoro v. Itävalta (16718/90, tuomio 23.10.1995)
Pirttimäki v. Suomi (35232/11, tuomio 20.5.2014)
Rosenquist v. Ruotsi (60619/00, tuomio 14.9.2004)
R.T. v. Sveitsi (31982/96, tuomio 30.5.2000)
Ruotsalainen v. Suomi (13079/03, tuomio 16.6.2009)
Storbråten v. Norway (12277/04, tuomio 1.2.2007)
Sundqvist v. Suomi (75602/01, tuomio 22.11.2005)
Tomasovic v. Kroatia (53785/09, tuomio 18.10.2012)
Tyrrer v. Englanti (5856/72, tuomio 25.4.1978)
Xheraj v. Albania (37959/02, tuomio 1.12.2008)
Zigarella v. Italia (tuomio 3.10.2002)
Zolotukhin v. Venäjä (14939/03, tuomio 7.6.2007)
Zolotukhin v. Venäjä (14939/03, Suuren jaoston tuomio 10.2.2009)

LYHENTEET

alv	Arvonlisävero
Art.	Artikla
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, SopS 18–19/1990)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EN	Euroopan neuvosto
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
HaO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki (434/2003)
HLL	Hallintolainkäyttölaki (586/1996)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KP-sopimus	Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
L	Laki
OK	Oikeudenkäymiskaari
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
RKKO	Ruotsin korkein oikeus
RL	Rikoslaki (39/1889)
ROL	Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997)
TLL	Tieliikennelaki (267/1981)
TSL	Työsopimuslaki (55/2001)
VaVM	Valtiovarainvaliokunnan mietintö
VMenL	Laki verotusmenettelystä (1558/1995)

1 JOHDANTO

1.1. Tutkielman ajankohtaisuus

Ne bis in idem-periaate (”ei kahdesti samassa asiassa”) on saanut viime vuosina paljon huomiota niin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) kuin korkeimman oikeudenkin (KKO) oikeuskäytännössä. Sinänsä melko yksinkertaisesti esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (EIS, yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) ilmaistu periaate on kuitenkin moniulotteinen ja soveltamisongelmia aiheuttanut periaate.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan rikosasioina on pidetty tietyin edellytyksin sellaisiakin asioita, joita kansallisen lain mukaan ei sellaisiksi luokitella. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntö on kuitenkin vielä 2000-luvun alkupuolellakin ollut epäyhtenäistä, erityisesti sen suhteen, millaisten perusteiden mukaan veronkorotuksen kuuluminen 6 artiklassa tarkoitetun rikoskäsitteen piiriin on katsottu määräytyvän.¹

Sisällöllisesti *ne bis in idem* – kielto sisältää niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin kiistattomasti hyväksytyin periaatteen, jonka mukaan samasta rangaistavasta teosta ei saa tuomita eikä sitä tutkia kahta kertaa. Kiellon tai periaatteen soveltamisala on kuitenkin osoittautunut kansainvälisessä ihmisoikeuskäytännössä erittäin vaikeasti hahmotettavaksi ja rajattavaksi. Myös kysymys rikosprosessiin kuuluvien oikeusturvatakeiden soveltamisalasta varsinaisen kansallisen rikosoikeudenkäynnin ulkopuolelle jäävissä menettelyissä, kuten hallinnollisia seuraamuksia määrättäessä on osoittautunut hankalasti rajattavaksi.²

Ne bis in idem-periaatteen tulisi rajoittaa lainsäätäjän toimintavapautta. Periaatteen tulisi estää saman teon tai laiminlyönnin uudelleen tutkinnan ja rankaisemisen samanaikaisesti sekä rikosoikeudellisella rangaistuksella että hallinnollisella sanktiolla. Rajoitusperiaate sisältyykin monien eurooppalaisten maiden perustuslakeihin, mutta ei Suomen. Tämä on voinut osaltaan ainakin jossain määrin vaikuttaa periaatteen

¹ ks. KKO 2010:45, kohta 10 ja KKO 2010:46, kohta 11.

² KKO 2014:93, kohta 29.

sivuuttamiseen kansallisessa lainkäyttö- ja lainsäädäntökäytännöissä.³ Kuitenkin monissa ihmisoikeussopimuksen jäsenvaltioissa on vuosikymmeniä vakiintuneesti käytetty tiettyjä menettelytapoja muun muassa verotukseen kohdistuvien väärinkäytösten torjumisessa hallinnollisin ja rikosoikeudellisin seuraamuksin. Viime vuosien aikana Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin oikeuskäytännössään katsonut nämä menettelytavat ihmisoikeussopimuksen vastaisiksi. Selkeän tulkintalinjan muodostuminen erityisesti *bis*- kriteerin osalta on vienyt vuosia.⁴

Periaate on ollut kansallisessa keskustelussa esillä siksi, koska on ilmennyt, ettei kaksijakoinen järjestelmämme erityisesti veroasioissa ole Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta ongelmaton.⁵ Esille on noussut erityisesti kysymys hallinnollisen seuraamuksen vaikutuksesta rikosoikeudellisen rangaistuksen määräämiseen.⁶ Korkein oikeus on aikaisemmassa ratkaisukäytännössään⁷ omaksunut kannan, jonka mukaan lopullinen päätös veronkorotuksesta estää veropetossyytteen käsittelyn, mutta että kaksoisrangaistavuuden kieltö ei sovellu tilanteeseen, jossa ensin aloitetussa prosessissa määrätty seuraamus tulee lopulliseksi vasta jälkimmäisen prosessin kuluessa tai sen jälkeen. Tämä merkitsee sitä, että samasta teosta on ollut mahdollista rangaista kahdesti.⁸

Ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään muodostanut tulkintalinjan, joka poikkeaa kansallisesta oikeuskäytännöstämme. Ihmisoikeustuomioistuimen laaja tulkinta siitä, minkälaisia asioita pidetään rikosasioina arvioitaessa, onko henkilöä vastaan ryhdytty rikosperusteisiin toimiin kahdesti (*bis*), yhdistettynä laajaan tulkintaan asioiden samuudesta (*idem*) on aiheuttanut ongelmia nykyisessä seuraamusjärjestelmässämme.⁹

Sittemmin korkein oikeus on antanut ennakkoratkaisun, joka on merkinnyt tulkintalinjan muutosta. Lisäksi muutoinkin kansallisella lainsäädäntötasolla on ryhdytty toimenpiteisiin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa säädettyä *ne bis in idem* -kieltoa koskevan periaatteen toteutumisen

³ *Kiiski* 2011, s. 51.

⁴ *KKO 2014:93*, kohta 29.

⁵ *Vähätalo* 2012, s.73.

⁶ *Halila* 2010, s.210.

⁷ ks. esim. *KKO 2010:45*, *KKO 2010:46*, *KKO 2012:79*.

⁸ *Vähätalo* 2012, s.73.

⁹ *KKO 2010:46*, kohta 27.

turvaamiseksi. Vuoden 2013 joulukuun alussa astui voimaan laki erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta (781/2013). Lainsäädäntöön tehtiin *ne bis in idem* -kiellon eli kahdesti samassa asiassa syyttämisen ja tuomitsemisen kiellon edellyttämät muutokset.¹⁰ Tämä ratkaisee ongelman veronkorotusten osalta, mutta ei tilannetta muiden lukuisten hallinnollisten seuraamusten osalta, jotka rinnastetaan rikosoikeudelliseen rangaistukseen.

1.2. Tutkielman tausta, tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset ovat monelta osin yleisluonteisia. Sopimuksen määräyksiä tulkittaessa lähtökohtana on, että kysymyksessä on kansainvälinen yleissopimus, jota tulkittaessa huomioon tulee ottaa kansainvälisoikeudellisten sopimusten tulkinnassa yleisesti noudatettavat periaatteet. Lähtökohtana tulkinnassa on sopimusmääräyksen sanamuoto, jota analysoitaessa on otettava huomioon ihmisoikeussopimuksen ”tarkoitus ja päämäärä”.¹¹

Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräysten todellinen sisältö määräytyy erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön välityksellä. Näin ollen lainsoveltamistilanteissa sopimustekstin lisäksi on tulkinnassa otettava huomioon erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö siltä osin kuin se konkretisoi kysymyksessä olevan sopimusmääräyksen sisältöä.¹²

Kansallisella tasolla tulkinnan perusteet ovat eronneet Euroopan ihmisoikeussopimuksen *ne bis in idem*-kiellon tulkintaperusteista sekä lainvoimaisen tuomion että oikeudenkäynnin vireillöolon osalta. Kansallisella tasolla lainvoimaisen tuomion uuden käsittelyn estävä vaikutus on rajoittunut ainoastaan prosessilajin sisälle. Rikosasiassa lainvoimainen tuomio estää joka tapauksessa tekoa koskevan uuden rikosprosessin eikä näin ollen rinnakkaisia oikeudenkäyntejä samasta asiasta voida pitää perusteltuina. Näin estevaikutus liitettynä syytteen vireillöoloon on poistanut riskin keskenään ristiriitaisten päätösten syntymisestä samassa seuraamusjärjestelmässä. Kuitenkaan lainvoimaisen tuomion uuden käsittelyn estävää vaikutusta ei ole ulotettu

¹⁰ HE 191/2012 vp, s.1.

¹¹ Pellonpää 2005, s.209.

¹² Pellonpää 2005, s.62.

hallintoprosessista rikosoikeudenkäyntiin tai päinvastoin, eikä myöskään vireilläolon estevaikutusta.¹³

Tämän tutkielman tarkoitus on selvittää *ne bis in idem* – periaatteen sisältöä ja merkitystä. Kirjoituksessa pyritään esittelemään ja analysoimaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen *ne bis in idem*- periaatteen tulkintakäytännön aiheuttamia jännitteitä. Aihe ei ole lainkaan niin yksiselitteinen kuin ensi näkemältä vaikuttaa ja arviointi on hyvinkin hankalaa erilaisten tilanteiden paljoudesta sekä lukuisista arvioinnin osatekijöistä johtuen. Raja hallinnollisen sanktion ja rikosoikeudelliseksi rangaistukseksi katsotun hallinnollisen seuraamuksen välillä on häilyvä ja vaikeasti rajattavissa. Lisäksi sopimusvaltioiden erilaiset olosuhteet ja oikeusjärjestelmät tuovat oman mausteensa periaatteen tulkintakäytännössä.

Tutkielmassa pyrin selvittämään milloin *ne bis in idem*- periaate soveltuu ja sitä sovelletaan. Lisäksi kartoitan sitä miten periaate vaikuttaa kansallisessa oikeusjärjestelmässä. Erityisesti tuon esiin peräkkäisten ja rinnakkaisten prosessien sekä hallinnollisen menettelyn ja rikosprosessien suhdetta. Keskityn erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja siihen miten ihmisoikeustuomioistuimen tulkinta vaikuttaa kansalliseen lainsäädäntö- ja oikeuskäytäntöön. Olennainen tutkimuksen kohde on myös kysymys siitä millaiset hallinnolliset sanktiot rinnastetaan rikosoikeudelliseen rangaistukseen ja milloin.

1.3. Tutkielman rajaus ja rakenne

Tutkielman näkökulma on perus- ja ihmisoikeudet. Rajaudun käsittelemään pääasiassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapauksia. Jonkin verran käsitelen myös korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tapauksia. Periaatetta on käsitelty paljon rikosoikeuden näkökulmasta keskittyen nimenomaan veronkorotuksen ja veropetoksen väliseen suhteeseen. Itse käsitelen periaatetta nimenomaan perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta laajentaen tutkimuskysymyksen koskemaan yleisesti hallinnollisia seuraamuksia ja hallintomenettelyä suhteessa rikosoikeudellisiin rangaistuksiin ja rikosprosessiin.

¹³ KKO 2010:46, kohta 39.

Aluksi käsittelen *ne bis in idem*-periaatteen sisältöä ja sääntelyä. Sisällön selostan ensin lyhyesti, jonka jälkeen pureudun periaatteen sääntelyyn. Tuon jo tässä vaiheessa esiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä havainnollistaakseni periaatteen tulkintaa käytännön tilanteissa.

Tämän jälkeen käsittelen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sekä kansallista oikeuskäytäntöä. Tavoitteena on konkreettisten tapausten avulla aukaista periaatteen sisältöä sekä sen tulkintaa ja vaikutuksia. Tässä kappaleessa käyn läpi myös tulkintalinjan muutoksia.

Neljännessä kappaleessa käsittelen periaatteen soveltamisen tulkinnessa olennaisia osatekijöitä, seuraamuksen luonne, sama teko tai asia (*idem*), kahdesti (*bis*), samanaikainen vireilläolo (*lis pendens*) sekä päätöksen lopullisuus (*res judicata*). Nämä ovat mielestäni tutkielman kannalta niin olennaisia elementtejä, että niihin katsoin tarpeelliseksi syventyä kappaleen verran.

Tämän jälkeen selvitän hallinnollisen sanktion ja rikosoikeudellisen rangaistuksen välistä suhdetta yleisellä tasolla sekä kansallisen oikeuden näkökulmasta että Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä.

Kuudennessa kappaleessa otan vielä esiin ihmisoikeustuomioistuimen *ne bis in idem*-periaatteen tulkintakäytännön vaikutuksia kansalliseen oikeusjärjestelmään. Käsittelen ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön vaikutusta sekä sen evolutiivisuutta ja dynaamisuutta. Olennaista on myös miettiä lainsäädäntötarpeita sekä jo toteutuneen lainsäädännön aiheuttamia muutoksia ja mahdollisia vaikutuksia.

Lopuksi vertailen lyhyesti Suomen ja Ruotsin oikeustiloja *ne bis in idem*-periaatteen näkökulmasta sekä teen loppuyhteenvedon.

Lähdeaineisto koostuu muun muassa oikeuskirjallisuudesta, laeista, hallituksen esityksistä, perustuslakivaliokunnan lausunnoista sekä lukuisista oikeustapauksista. Keskeisimpänä lähteenä on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, johon tutkielma olennaisilta osiltaan pohjaa. Keräämäni oikeustapausaineisto koostuu *ne bis in idem*-periaatetta koskevista Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuksista. Olen pyrkinyt

lähestymään aihetta käytännönläheisesti ja havainnollistamaan erilaisia ongelmatilanteita oikeuskäytännön valossa. Näin ollen tutkielmani rajautuu lähteiltään pitkälti oikeuskäytäntöön. Toki periaatteen tulkinta edellyttää ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin tutustumista, koska periaatteen sisältö määräytyy ja konkretisoituu ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Tutkimuskysymystä selvitän myös oikeuskirjallisuuden avulla.

Rajaan tutkielmani koskemaan ainoastaan yksityishenkilöitä. Poissuljen siten oikeushenkilöt. Tämä kysymys sinänsä on merkityksellinen, kun käsitellään *ne bis in idem* – periaatteen sisältöä ja erityisesti tulkittaessa milloin seuraamus on määrätty samalle henkilölle, mutta laajentaisi liikaa tutkielmaa sisällöllisesti. Oikeusvoima- ja vireillölovaikutusta rajaudun käsittelemään melko lyhyesti. Muutoinkin resurssien puute edellyttää tiettyjen aihealueiden poissulkemista tai rajaa niiden laajempaa käsittelyä.

2 NE BIS IN IDEM- PERIAATTEEN SISÄLTÖ JA SÄÄNTELY

2.1. Ne bis in idem- periaatteen sisältö

Ne bis in idem tarkoittaa ei kahdesti samassa asiassa. Kyse on kaksoisrangaistavuuden estämisestä. Periaate liittyy keskeisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännän lisäpöytäkirjan 4 artiklaan.¹⁴ Periaatteen oikeutus on perinteisesti nähty siinä, että se antaa turvaa yksilölle viranomaisten mielivaltaa vastaan. Henkilöä, joka on jo kertaalleen tuomittu tai vapautettu syytteestä, ei voida asettaa tuomioistuimessa uudelleen syytteeseen samasta teosta.¹⁵

Kaksoisrangaistavuuden kielto merkitsee sitä, että 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.¹⁶ Artikla kieltää toisen oikeudenkäynnin samasta asiasta *riippumatta siitä, johtaisiko se lopulta tuomitsemiseen vai vapauttamiseen.*

¹⁴ Hallberg 2011, s.798.

¹⁵ Heiskala 2011, s. 47.

¹⁶ EIS 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla 1 kohta.

Ongelmaa ei synny, jos valtio jättää toisen oikeudenkäynnin sillensä kuultuaan toisen oikeuden käynnin päättymisestä.¹⁷

Tapauksessa *Zigarella v. Italia* (2002) oli kysymys siitä, että valtio jätti toisen oikeudenkäynnin sillensä kuultuaan toisen oikeudenkäynnin päättymisestä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että EIS:n 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla ei koske vain tapauksia, joissa vastaajat on tuomittu kahdesti vaan myös tilanteita kun heidät asetetaan syytteeseen kahdesti. Kyseinen artikla soveltuu vaikka henkilöä olisi ainoastaan syytetty menettelyssä, joka ei johda tuomioon. Rikosasioissa *non bis in idem*-periaate soveltuu riippumatta siitä onko henkilö tuomittu vai ei.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä veronkorotuksen on katsottu rinnastuvan rikosoikeudelliseen rangaistukseen ja täten rikosprosessuaaliseksi asiaksi. Suomalaisessa järjestelmässä puolestaan veronkorotuksen on katsottu olevan osa yleistä hallintoprosessia ja hallintolainkäyttöä. *Ne bis in idem*-periaate on kuitenkin tarkoitettu sovellettavaksi rikosprosessissa, johon kuuluvaksi veronkorotus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden tukinnan kautta kuuluu.¹⁸

2.2. Euroopan ihmisoikeussopimus ja ne bis in idem-kielto

Suomi allekirjoitti Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS, yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) Euroopan Neuvostoon liittymisen yhteydessä ja sopimus ratifioitiin noin vuotta myöhemmin eli 10.5.1990 (SopS 18–19/1990).¹⁹ Tällä tavoin ihmisoikeussopimus on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestelmää ja suoraan sovellettavaksi oikeudeksi.²⁰

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan ihmisoikeussopimus ei edellytä mitään tiettyä tapaa, jolla sopimuksen määräykset tulee toteuttaa valtionsisäisessä oikeusjärjestyksessä. Kansainvälisen oikeuden perinteisenä sääntönä onkin, että valtion omana asiana on valita se tapa ja muoto, jolla sopimusvelvoitteiden toteuttaminen taataan. Myöskään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioilla ei ole suoraan sopimuksen nojalla välittömiä vaikutuksia kansallisen oikeuden tasolla. Tästä

¹⁷ Hirvelä – Heikkilä 2013, s.752.

¹⁸ Heiskala 2011, s. 33.

¹⁹ Pellonpää 2005, s.7.

²⁰ Hallberg 2011, s.785.

huolimatta selkeä lähtökohta on se, että oikeuksien välitön toteuttaminen tapahtuu valtionsisäisellä tasolla.²¹

Suomessa Euroopan ihmisoikeussopimus ja lisäpöytäkirjat ovat lainsäädännön alaan kuuluvilta osin voimassa eduskuntalain tasoisena säädöksenä. Muun muassa perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella voidaan pitää selvänä, että ainakin yksittäisiä oikeuksia ja vapauksia määrittelevät artiklat kuuluvat lainsäädännön alaan. Näin ollen käytännön tilanteita silmälläpitäen voidaan sanoa, että sopimus on ”valtionsisäisesti samassa asemassa kuin lait yleensä”. Sopimusta voidaan ja tulee soveltaa lakina käytännön viranomais- ja tuomioistuintoiminnassa.²²

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan mukainen kahdesti rankaisemisen kielto on muotoiltu seuraavasti:

Kielto syyttää ja 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.

Lisäpöytäkirjan neljäs artikla sisältää *ne bis in idem*-periaatteen. Lisäpöytäkirjassa kahdenkertaisen seuraamuksen kieltoa koskeva periaate on rajattu koskemaan nimenomaan kansallista tasoa. Henkilöä, joka on jo lainvoimaisesti tuomittu tai vapautettu rikoksesta, ei näin ollen saa saattaa uuden rikosprosessin kohteeksi kyseisessä valtiossa.²³

Tapauksessa *Gradinger v. Itävalta* (1995) valittaja tuomittiin yleisessä tuomioistuimessa käydyssä rikosprosessissa kuolemantuottamuksesta.

²¹ Pellonpää 2005, s.45.

²² Pellonpää 2005, s.59.

²³ Pellonpää 2005, s.603 ja Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 916.

Tapauksessa ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että EIS:n 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklaa oli rikottu.

Herra Gradinger tuomittiin kahdella kertaa kahdessa tuomioistuimessa. Alioikeudessa Gradinger tuomittiin kuolemantuottamuksesta sakkorangaistukseen, jonka jälkeen hallintoviranomainen tuomitsi samojen tosiseikkojen perusteella rangaistuksen järjestysluontoiseksi rikkomukseksi katsotusta rattijuopumuksesta.

EIS:n 6 artiklan 1 kappaleen soveltuvuuden osalta EIT totesi, että vaikka kyseessä olevat rikkomukset ja niiden osalta noudatetut menettelyt lankesivat hallinnon alaan, olivat ne siitä huolimatta luonteeltaan rikoksia. Tämä heijastui myös käytetyistä käsitteistä. Itävallan laissa käytettiin käsitteitä hallintorikos ja hallintorikosprosessi. Lisäksi sakan maksamatta jättämisen varalta oli määrätty vankeuteen asettamisesta. Näiden näkökohtien perusteella teko, josta valittaja oli syytettynä, voitiin luokitella rikokseksi EIS:n tarkoittamassa mielessä. Näin ollen EIS 6 artikla soveltui tapaukseen.

EIS:n 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan osalta, EIT lausui olevansa tietoinen, että kyseessä olevat Itävallan rikoslain kuolemantuottamusta ja rattijuopumusta koskevat säännökset erosivat toisistaan luonteensa ja tarkoituksensa puolesta. Tästä huolimatta molemmat kyseenalaiset päätökset perustuivat samaan tekoon. Siten 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklaa oli rikottu.

Lisäpöytäkirjan 4 artiklan loukkaus edellyttää, että henkilöä on rangaistu samojen tosiasioiden perusteella useammin kuin kerran. Mikäli henkilö uusii rikoksensa, ei kysymys ole samoista tosiasioista eikä toistuvan rangaistuksen määrääminen tällaisessa tapauksessa ole lisäpöytäkirjan vastaista.²⁴

Sopimusmääräys koskee vain samassa valtiossa käytyjä rikosprosesseja. Näin ollen se ei estä sopimusvaltiota tuomitsemasta henkilöä rikoksesta, josta hänet on jo tuomittu tai vapautettu toisessa valtiossa lainvoimaisella tuomiolla. Eräät Euroopan neuvoston piirissä solmitut erityissopimukset sisältävät määräyksiä *ne bis in idem*-periaatteen soveltamisesta kansainvälisessä yhteistyössä. Tällaisista erityissopimuksista voidaan mainita esimerkkinä rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskeva eurooppalainen yleissopimus (SopS 13/1987). Lisäpöytäkirjalla ei ole myöskään tarkoitettu estää lainvoimaisen tuomion purkamista tai muuttamista tuomitun eduksi.²⁵

Gradinger tapauksen jälkeen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen linja muuttui niin, että ratkaisevaa ei ollut enää se, oliko kyse ”samasta käyttäytymisestä” vaan se, muodostuivatko tällaiseen käyttäytymiseen liittyvät teot samoista ”olennaisista elementeistä”.²⁶

²⁴ Pellonpää 2005, s.604- 605 ja Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 922.

²⁵ Pellonpää 2005, s.605- 606.

²⁶ Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 916.

Tapauksessa *Fischer v. Itävalta* (2001) valittaja väitti, että hänen oikeuttaan olla tulematta rangaistuksi kahdesti samassa asiassa oli rikottu.

Kesäkuussa 1996 valittajan ajaessa alkoholin vaikutuksen alaisena, hän törmäsi pyöräilijään, joka loukkaantui vakavasti. Joulukuussa 1996 hallintoviranomainen totesi valittajan syylliseksi useaan tieliikenne rikkomukseen sekä määräsi sakon ja asetti sakon maksamisen tehosteeksi vankeuden uhan.

Maaliskuussa 1997 alioikeus (*Landesgericht*) tuomitsi valittajan kansallisen rikoslain (*Strafgesetzbuch*) mukaan kuolemantuottamuksesta kuudeksi kuukaudeksi vankeuteen.

EIT lausui, että EIS:n 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan tavoite oli kieltää sellaisten rikosprosessien toistuminen, jotka on saatettu päätökseen lopullisella ratkaisulla.

Kuten hallitus totesi EIT:n lähestymistapa Gradinger ja Oliveira tuomioissa, koskien sen päättämistä oliko hakijat tuomittu tai rangaistu uudelleen ”rikoksesta, josta heidät on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu”, vaikutti hieman ristiriitaiselta. EIT muisteli, että kussakin tapauksessa kaksi eri menettelyä sai alkunsa yhdestä liikenneonnettomuudesta.

Gradinger tapauksessa valittaja tuomittiin ensin kuolemantuottamuksesta rikosoikeudenkäynnissä. Myöhemmin hallintoviranomaisten toimesta hänet tuomittiin rattijuopumuksesta sakkoon ja sen maksamatta jättämisen varalta lyhyeen vankeusrangaistukseen.

Oliveira tapauksessa valittaja tuomittiin ensin poliisituomarin toimesta tieliikennelain mukaisesta rikkomuksesta sakkoihin. Myöhemmin rikostuomioistuimien tuomitsi valittajan ruumiinvamman tuottamuksesta sakkoihin.

EIT pani merkille, että EIS:n 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan sanamuoto ei viitannut ”samaan rikokseen” vaan pikemmin oikeudenkäyntiin ja rangaistukseen ”uudelleen” rikoksesta, josta henkilö on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu.

Näin ollen pelkästään se, että yksi teko muodosti enemmän kuin yhden rikoksen, ei ollut ristiriidassa kyseisen artiklan kanssa. Tästä huolimatta EIT saattoi todeta, että valittaja oli yhden teon perusteella tuomittu tai rangaistu nimellisesti eri rikoksista. EIT havaitsi, että oli tapauksia joissa yksi teko ensi näkemältä vaikutti muodostavan enemmän kuin yhden rikoksen. Lähempi tarkastelu puolestaan osoitti, että vain yhdestä rikoksesta tulisi syyttää, koska se käsitti kaikki väärinteot. Täten tilanteessa, jossa samaan tekoon perustuvista eri rikoksista oli nostettu syytteet peräkkäin, siten että toinen oli nostettu toisesta seuranneen lopullisen tuomion jälkeen, EIT:n täytyi tutkia onko näillä rikoksilla samat olennaiset tunnusmerkit.

Esillä olevassa tapauksessa ratkaisevaa oli se, että yhden teon perusteella valittajaa oli syytetty ja rangaistu kahdesti. Hallinnollinen rikos, rattijuopumus tieliikennelain nojalla ja erityisolosuhteet rikoslain nojalla, tuomioistuimien tulkinnan nojalla, eivät eronneet olennaisilta tunnusmerkeiltään.

Näin ollen EIS:n 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklaa oli rikottu.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan tavoite on estää rikosmenettelyn, joka on jo päätetty lopulliseen päätökseen, toistuminen. Seitsemännen lisäpöytäkirjan selitysmuistion mukaan ”päätös on lopullinen”, jos se on saavuttanut lainvoiman (*res judicata*).²⁷ Kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan selitysmuistiosta ilmenee, säännöksen tarkoitettu merkitys ”sopimusmääräyksessä säädetty periaate soveltuu ainoastaan, kun henkilö on lopullisesti vapautettu tai tuomittu kyseessä olevan valtion lakien ja rangaistumenettelyn

²⁷ ks. *Xheraj v. Albania* (2008), tuomio kohta 70 ja Explanatory Report to the Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, kohta 29.

mukaisesti” oli selventää milloin ”pätös on lopullinen”. Näin on perinteisen ilmaisun mukaan silloin, kun päätös on saavuttanut lainvoiman.²⁸

2.3. Euroopan unioni ja kaksoisrangaistavuuden kieltö

EU-oikeuden tasolla *ne bis in idem*-kieltoa säännellään ensinnäkin Schengen II-sopimuksessa.²⁹ Schengen-sopimus sisältää lukuisia säännöksiä, mutta rikosasioissa rangaistusten osalta Schengenin sopimuksen 54- 58 artikloihin sisältyy *ne bis in idem*-periaatetta koskevia määräyksiä.

Vuonna 2000 Nizzassa EU:n neuvosto, Euroopan parlamentti ja komissio hyväksyivät yhteisellä julistuksella *EU:n perusoikeuskirjan*, johon on koottu myös useita Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattuja oikeuksia.³⁰ Perusoikeuskirjassa (2010/C 83/02) säännös kahdesti syyttämisen ja rankaisemisen kiellosta on sen 50 artiklassa.

50 artikla Kielto syyttää ja rangaista oikeudenkäynnissä kahdesti samasta rikoksesta

Ketään ei saa panna syytteeseen tai rangaista rikoksesta, josta hänet on jo unionissa lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi lain mukaisesti.

Vuonna 2009 Lissabonin sopimus astui voimaan, minkä johdosta EU:n perustamissopimus antaa oikeusperustan EU:n liittymiselle Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Tämä mahdollistaa EU:n oikeuden tulkitsemisen ihmisoikeussopimuksen mukaisesti ja parantaa EU:n kansalaisten oikeussuojaa laajentamalla heidän nauttimaansa suojaa jäsenvaltioista unionin säädöksiin.³¹

Toisin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksella luotu järjestelmä, EU:n oikeus menee pidemmälle. EU-oikeuteen kuuluvat tietyt normit tulevat kansainvälisen voimaantulonsa jälkeen myös valtionsisäisesti tuomioistuimissa välittömästi sovellettavaksi oikeudeksi.³²

²⁸ ks. Mjelde v. Norway (2007), tuomio s.14 ja Explanatory Report to the Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, kohta 29.

²⁹ Ojanen - Haapea 2007, s. 395.

³⁰ Meres-Wuori 2001, s. 451.

³¹ http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/eu_human_rights_convention_fi.htm.

³² Pellonpää 2005, s.45.

2.4. Suomen perustuslaki

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksella (laki Suomen hallitusmuodon muuttamisesta 969/1995) uudistettiin perusoikeussäännöstö kokonaisuudessaan. Aikaisemmasta perustuslaista puuttuivat lähes kokonaan muun muassa oikeusturvaa tuomioistuinmenettelyssä koskevat säännökset, joilla oli keskeinen asema kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Uudistuksen jälkeen perusoikeusjärjestelmämme on vastannut kansainvälisiä sopimusvelvoitteita ja osin mennyt jopa pidemmälle. Sittemmin uudistettu perusoikeussäännöstö siirrettiin sellaisenaan uuteen perustuslakiin (PL 731/1999).³³

Perusoikeudet vahvistetaan kansallisella tasolla maiden valtiosäännössä, ihmisoikeudet puolestaan kansainvälisissä sopimuksissa. Näillä perustavaa laatua olevilla oikeuksilla on läheisiä yhtymäkohtia sekä vuorovaikutusta toisiinsa. Ihmisoikeussopimukset määrittelevät kansainvälisesti perusoikeuksille minimitason.³⁴

Ne bis in idem-periaatetta ei ole Suomessa kirjattu yhteenkään kansalliseen säädökseen vaan sen perustan on katsottu tulevan erityisesti keskeisistä kansainvälisistä sopimuksista. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että periaate on osa yleistä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusta, josta säädetään perustuslain 21 §:ssä. Lisäksi julkisen vallan on turvatta perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22§). Näin ollen voidaan periaatteella nähdä olevan perustuslaillinen perusta Suomen oikeusjärjestyksessä.³⁵

3 OIKEUSKÄYTÄNTÖÄ

3.1. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä

Kuten edellä on todettu henkilöä, joka on jo lainvoimaisesti tuomittu tai vapautettu rikoksesta, ei saa saattaa uuden rikosprosessin kohteeksi. Euroopan

³³ Hallberg 2011, s.33- 35.

³⁴ Hallberg 2011, s.35.

³⁵ Heiskala 2011, s. 54.

ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään ottanut kantaa siihen, mitä tarkoitetaan rikosasiassa EIS 6 artiklassa ja EIS 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa.³⁶

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö *ne bis in idem* -periaatteen osalta on selkiytynyt ja tiukentunut kahden ratkaisun perusteella, joista ensimmäinen koski järjestysrikkomusta ja toinen lievää veropetosta.³⁷

EIT:n suuren jaoston käsittelemässä tapauksessa *Zolotukhin v. Venäjä* (2009) oli kysymys muun muassa siitä, rikottiinko kahdesti syyttämisen kieltoa, kun hallintorikeseuraamuksen määräämisen jälkeen samasta teosta nostettu rikossyyte hylättiin.

Valittaja pidätettiin kuulustelua varten sen johdosta, että hän oli vienyt tyttöystävänsä ilman lupaa sotilasalueelle. Valittaja oli juopunut ja solvasi kahta poliisivirkamiestä. Samana päivänä valittaja tuomittiin alioikeudessa pöytäkirjan perusteella hallintorikelain mukaisesta järjestysrikkomuksesta kolmeksi päiväksi vankeuteen.

Samaan aikaan aloitettiin esitutkinta. Pyrkimyksenä oli selvittää onko valittaja syyllistynyt rikoslain mukaisiin järjestysrikkoksiin. Valittaja joutui syytteeseen järjestysrikkomuksista. Järjestysrikkoksiin lisättiin syytteet virkamieheen kohdistuneesta solvauksesta ja välivallalla uhkaamisesta. Mitä tuli järjestysrikkoksiin, alioikeus vapautti valittajan syytteistä. Tuomioistuin katsoi, ettei valittajan syyllisyyttä ollut näytetty toteen. Oikeuden mielestä teot eivät perustaneet rikoslaissa säädettyä rikosta, minkä vuoksi syytteet näiltä osin hylättiin näyttämättöminä.

Tuomioistuin katsoi muutoin selvitetyn, että valittaja oli syyllistynyt virkamiehen solvaukseen ja väkivallalla uhkaamiseen ja julisti valittajan syylliseksi. Ylempi oikeus pysytti tuomion.

Ratkaisun perusteluissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin lausui, että ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan tavoite on estää lopulliseen ratkaisuun päätetyn rikosoikeudenkäynnin toistuminen. Käsillä olevassa tapauksessa valittaja oli ensin todettu syylliseksi järjestysrikkomukseen hallinnollisessa menettelyssä ja suorittanut kolmen päivän vankeusrangaistuksen. Myöhemmin valittajaa vastaan oli nostettu syyte häiritsevästä käytöksestä rikosoikeudellisessa menettelyssä. Vaikka 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan soveltuminen ei ollut riidanalainen osapuolten välillä, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen täytyi varmistua seurasiko valittajan ensimmäinen hallinnollinen pidättäminen tuomiota ”lain ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti”.³⁸

³⁶ HE 191/2012 vp, s. 9.

³⁷ Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 916.

³⁸ *Zolotukhin v. Venäjä* (2007), tuomio kohta 28.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että valittaja todettiin syylliseksi hallintomenettelylain mukaisessa menettelyssä, jota Venäjän kansallisen oikeuden luonnehdinnan mukaisesti pidettiin ”hallinnollisena” eikä ”rikosprosessina”. Jotta voitiin määrittellä oliko valittaja ”lopullisesti vapautettu tai tuomittu valtion lain ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti”, tuli arvioida katsotaanko menettelyt ”rikosoikeudellisiksi” Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan tarkoittamassa mielessä.³⁹ Suuri jaosto katsoi, että menettelyt olivat ”rikosoikeudellisia” kyseisen artiklan tarkoittamassa mielessä.⁴⁰

Menettelyn oikeudellinen luonnehdinta kansallisen oikeuden mukaan ei voinut olla ainoa merkityksellinen kriteeri *ne bis in idem* – periaatteen soveltamiselle ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan mukaisesti. Muutoin säännöksen soveltaminen jäisi sopimusvaltioiden harkintavaltaan siinä määrin, että se voisi johtaa yleissopimuksen tarkoituksen ja päämäärän kanssa ristiriitaisiin seurauksiin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan käsitteitä ”rikosoikeudenkäynti” ja ”rangaistumenettely” oli tulkittava yleisten periaatteiden valossa ja otettava huomioon artiklojen 6 ja 7 vastaavat käsitteet.⁴¹

Rikossyytteen olemassaoloa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin oli harkinnut kolmen niin sanotun Engel-kriteerin valossa eli ottamalla huomioon teon oikeudellinen luonnehdinta kansallisen oikeuden mukaan, mikä oli teon todellinen luonne ja miten ankara seuraamus voitiin määrätä. Kaksi viimeksi mainittua kriteeriä olivat vaihtoehtoisia eivätkä välttämättä kumulatiivisia. Jos kuitenkin kriteerien erillinen tarkastelu ei johtanut selkeään lopputulokseen, oli kumulatiivinen tarkastelutapa mahdollinen.⁴²

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin lausui lisäksi, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla kielsi muun muassa samaan tekoon perustuvat useat tuomiot. Artiklaa ei kuitenkaan voitu tulkita niin, että se estäisi useamman tuomitsemisen käyttäytymisestä, jota oli osoitettu eri tilanteissa. Näin oli asia siinäkin tapauksessa, että käyttäytyminen näissä tilanteissa oli olennaisesti samanlaista.⁴³

³⁹ *Zolotukhin v. Venäjä* (2009), tuomio kohta 48.

⁴⁰ *Zolotukhin v. Venäjä* (2009), tuomio kohta 49.

⁴¹ *Zolotukhin v. Venäjä* (2009), tuomio kohta 52.

⁴² *Zolotukhin v. Venäjä* (2009), tuomio kohta 53.

⁴³ *Zolotukhin v. Venäjä* (2009), tuomio kohta 31.

Mitä tuli kansalliseen oikeudelliseen luokitteluun, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että muun muassa Venäjän ja joidenkin muiden maiden oikeusjärjestelmissä tietyt hallintorikokset katsottiin ”hallinnolliseen” alaan kuuluviksi, vaikka ne olivat luonteeltaan rikoksia mutta niin vähäisiä, että niitä ja niiden käsittelyä ei säännelty rikos- ja rikosprosessilailla.⁴⁴

Luonteensa vuoksi ”vähäisen järjestyksirikkomuksen” sisällyttäminen hallintomenettelylakiin palveli ihmisarvon ja yleisen järjestyksen suojelua, arvoja ja etuja jotka tavallisesti kuuluivat rikoslailta suojeltaviin oikeushyviin. Säädos kohdistui kaikkiin kansalaisiin eikä vain tietyssä erityisasemassa olevaan henkilöryhmään. Viittaus ”vähäiseen” teon luonteeseen ei itsessään poistanut sen luokittelua ”rikokseksi” Euroopan ihmisoikeussopimuksen autonomisessa merkityksessä. Ihmisoikeussopimuksessa mikään ei viittaa siihen, että Engel-kriteerien merkityksessä teon rikosoikeudellinen luonne välttämättä vaatii tiettyä vakavuusastetta teolta. Lopuksi ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että ensisijaiset tavoitteet kyseessä olevan rikoksen toteennäyttämiseksi oli rankaisu ja pelotevaikutus, jotka olivat yleisesti hyväksytyjä rikosoikeudellisten rangaistusten ominaispiirteitä.⁴⁵

Mitä tuli seuraamuksen vakavuusasteeseen, se määritettiin suurimman mahdollisen rangaistuksen mukaan, joka lain mukaan voitiin määrätä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kiinnitti huomiota siihen, että kansallisen oikeuden mukaan lievistä järjestyksirikkomuksista voitiin määrätä enintään 15 päivää vankeutta ja että valittaja oli lopulta tuomittu kolme päivää kestävään vapaudenmenetykseen. Vapaudenmenetys, joka määrättiin rangaistuksena rikoksesta, kuului yleisesti rikosoikeuden alaan. Tämä oletama voitiin kumota vain täysin poikkeuksellisesti ja vain jos vapaudenmenetys ei ollut luonteeltaan, kestoltaan tai toimeenpanon tavaltaan ”olennaisesti haitallinen”.⁴⁶

Näiden seikkojen perusteella Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että järjestyksirikkomus, johon valittaja todettiin hallintorikelain nojalla syylliseksi

⁴⁴ *Zolotukhin v. Venäjä* (2009), tuomio kohta 54.

⁴⁵ *Zolotukhin v. Venäjä* (2009), tuomio kohta 55.

⁴⁶ *Zolotukhin v. Venäjä* (2009), tuomio kohta 56.

tammikuussa 2002, perusti ”rikosoikeudellisen” tuomion Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan tarkoittamassa mielessä.⁴⁷

Merkitystä ei ollut sillä, että valittajan saama syyte järjestysrikkomuksista oli lopulta hylätty. Kun valittaja oli suorittanut kolmen päivän vankeuden 4. päivä tammikuuta tehdystä järjestysrikkomuksesta, 23. päivä tammikuuta häntä syytettiin olennaisesti samasta rikoksesta kunnes helmikuun alussa syyte jäi ainoaksi. Sitä ei hylätty myöhemmin, sen sijaan oikeudenkäynti kesti vielä seuraavat 10 kuukautta ennen kuin käsittelevä tuomioistuin antoi tuomionsa. Näin ollen sillä, että hänet oli lopulta vapautettu syytteestä, ei ollut merkitystä. Tästä syytä suuri jaosto, kuten jaostokin katsoi, että ei ollut ollut menettelyjen toistumista, koska valittaja lopulta vapautettiin syytteistä.⁴⁸ Puheena oleva tapaus eroaa *Nikitin* – tapauksesta, jossa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei todennut 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan rikkomusta, koska valittajaa vastaan käyty rikosoikeudenkäyntiä ei aloitettu uudelleen syyttäjän pyynnöstä huolimatta.⁴⁹

Ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla ei välttämättä ulottunut kaikkiin menettelyihin, jotka oli pantu vireille liittyen samaan tekoon. Ellei mitään vahinkoa ollut aiheutunut, artiklaa rikottiin vain silloin, kun uusi oikeudenkäynti nostettiin tietoisena siitä, että asia oli jo tutkittu aiemmalla oikeudenkäynnillä. Siten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin oli hylännyt valituksen *Zigarella*- tapauksessa, kun kotimaiset tuomioistuimet olivat päättäneet oikeudenkäynnin heti sen jälkeen, kun niille oli ilmoitettu *non bis in idem*-periaatteen rikkomisesta.⁵⁰

Käsillä olevassa tapauksessa tilanne oli kuitenkin erilainen kuin *Zigarella*- tapauksessa. Rikostutkinnan toimitti sama poliisilaitos, jonka esityksestä valittajalle oli määrätty seuraamus hallintorikkeistä. Sama poliisi K oli ollut mukana kummassakin tutkinnassa lyhyellä aikavälillä. Ensimmäisestä tuomiosta oli kulunut vain 19 päivää rikostutkinnan aloittamiseen. Juttuja oli käsitelty samassa alioikeudessa saman tuomarin toimesta. Näissä oloissa kotimaiset viranomaiset olivat täysin tietoisia siitä, että valittaja oli tuomittu aikaisemmin samasta teosta.⁵¹ Lopuksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

⁴⁷ *Zolotukhin v. Venäjä* (2009), tuomio kohta 57.

⁴⁸ *Zolotukhin v. Venäjä* (2009), tuomio kohta 111.

⁴⁹ *Zolotukhin v. Venäjä* (2007), tuomio kohta 35.

⁵⁰ *Zolotukhin v. Venäjä* (2007), tuomio kohta 36.

⁵¹ *Zolotukhin v. Venäjä* (2007), tuomio kohta 37 ja *Zolotukhin v. Venäjä* (2009), tuomio kohta 99.

huomautti, että syytetä ei ollut hylätty *non bis in idem* – periaatteen rikkomisen perusteella vaan aineellisen edellytyksen puuttumisen johdosta.⁵²

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että valittaja tuomittiin ”vähäisestä järjestysrikkomuksesta” hallintomenettelyssä, joka oli rinnastettavissa ”rikosmenettelyyn” käsitteen Euroopan ihmisoikeussopimuksen autonomisessa merkityksessä. Syytteet järjestysrikkomuksesta viittasivat täsmälleen samaan tekoon kuin aikaisempi tuomio ”lievästä järjestysrikkomuksesta” ja myös käsittivät olennaisesti samat tosiseikat. Kun otettiin huomioon edellä esitetty, ihmisoikeustuomioistuin katsoi että valittajaa vastaan rikoslain mukaan vireillepannut menettelyt koskivat olennaisesti samaa tekoa kuin mistä hänet oli jo tuomittu lopullisella päätöksellä hallintomenettelylain mukaisesti.⁵³

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin täsmensi tapauksessa *Zolotukhin* siihenastista epäselväksi katsottua käytäntöä, jonka mukaan tekojen samankaltaisuutta arvioitaessa otetaan huomioon tekojen oikeudellinen yhtäläisyys.⁵⁴ Ihmisoikeustuomioistuimen aikaisempi tulkinta siitä, milloin kyseessä on sama asia (*idem*), oli suppeampi kuin mitä *Zolotukhin*- ratkaisun jälkeen. Teon voitiin siis katsoa sisältävän kaksi eri rikosta, joiden käsittely erillisissä menettelyissä saattoi olla sallittua. Kyseisessä ratkaisussa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tavoitteena oli lisätä oikeusvarmuutta sekä yhtenäistää tulkintakäytäntöä. Ratkaisun mukaan se seikka, onko kyseessä sama asia, arvioidaan nyttemmin tekoon liittyvien tosiseikkojen pohjalta eikä enää teon oikeudellisen luonnehdinnan perusteella. Uusi tulkintalinja vastaa tältä osin meillä vakiintuneesti noudatettua näkemystä.⁵⁵

Tapauksessa *Ruotsalainen v. Suomi* (2009) poliisi oli havainnut valittajan käyttäneen lievemmin verotettua polttoöljyä autossaan ja antanut hänelle rangaistusmääräyksen lievästä veropetoksesta.

Kysymys oli tapauksessa siitä rangaistiinko diesel-öljyä lievemmin verotettua polttoainetta diesel-autoonsa tankannutta henkilöä kahdesti, kun hän sai teostaan sakon ja häneltä perittiin ennakoilmoituksen puuttumisen vuoksi polttoainemaksu kolminkertaisena.

Pysäyttäessään valittajan auton tammikuussa 2001, poliisi löysi valittajan pakettiauton tankista diesel-öljyä lievemmin verotettua polttoainetta. Valittaja sai veropetoksesta 720 markan suuruisen sakon rangaistusmääräyksellä. Erillisessä

⁵² *Zolotukhin v. Venäjä* (2007), tuomio kohta 38 ja *Zolotukhin v. Venäjä* (2009), tuomio kohta 100.

⁵³ *Zolotukhin v. Venäjä* (2009), tuomio kohta 120–121.

⁵⁴ *Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila* 2012, s. 917.

⁵⁵ *KKO 2010:46*, kohta 23–24.

menettelyssä syyskuussa 2001 ajoneuvohallintokeskus määräsi valittajalle 90.000 euron suuruisen polttoainemaksun siitä tuolloin voimassaolevan lain nojalla.⁵⁶

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kiinnitti huomiota siihen, että menettelyn oikeudellinen luonnehdinta kansallisen lain mukaan ei voinut olla ainoa merkityksellinen kriteeri 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan mukaisen *non bis in idem* periaatteen soveltamisen kannalta. Mainitun artiklan 1 kohdassa tarkoitettun rikosoikeudenkäynnin käsitettä tulkittaessa oli otettava huomioon ne yleiset periaatteet, jotka koskivat rikossyytteen ja rangaistuksen käsitteitä EIS:n 6 ja 7 artikloissa.⁵⁷

Rikossyytteen olemassaolosta päätettäessä tuli ottaa huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöllään vahvistamat Engel-kriteerit eli teon oikeudellinen luonnehdinta kansallisen oikeuden mukaan, teon todellinen luonne sekä määrättävissä olevan seuraamuksen ankaruus. Kaksi viimeksi mainittua olivat vaihtoehtoisia eivätkä välttämättä kumulatiivisia. Riittävää oli, että teko oli luonteeltaan rikos tai teosta voitiin määrätä seuraamus, joka luonteeltaan tai ankaruudeltaan kuului yleensä rikosseuraamusten piiriin. Ankaruuden puuttuminen ei poistanut asiallisesti rikolliselta teolta sen luonnetta. Kriteerejä tuli tarkastella kumulatiivisesti, ellei jonkun perustella voitu päästä selkeään lopputulokseen.⁵⁸

Valittaja oli lainvoimaisesti tuomittu rangaistusmääräysmenettelyssä, koska hän oli käyttänyt diesel-öljyä lievemmin verotettua polttoainetta autossaan, mikä muodosti lievän veropetoksen. Kansallisen oikeuden luonnehdintojen mukaisesti sekä 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan mielessä menettelyä oli pidettävä rikosoikeudenkäyntinä. Päätös oli saanut lainvoiman, joten artikla soveltui.⁵⁹

Myöhemmin valittajalle oli määrätty polttoainemaksu hallinnollisessa menettelyssä. Maksua ei ollut pidetty rikosseuraamuksena vaan se oli luettu verotuksen alaan. Tämä ei kuitenkaan ollut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan ratkaisevaa. Kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin oli *Jussila*-tapauksessa todennut, Suomen oikeusjärjestyksen mukaisen hallinnon alaan kuului tiettyjä tekoja, joilla oli rikosluonne mutta jotka olivat niin vähäisiä, että ne oli erotettu rikosoikeudesta ja – prosessista.⁶⁰

⁵⁶ *Ruotsalainen v. Finland* (2009), tuomio kohdat 6-15.

⁵⁷ *Ruotsalainen v. Finland* (2009), tuomio kohta 41.

⁵⁸ *Ruotsalainen v. Finland* (2009), tuomio kohta 43.

⁵⁹ *Ruotsalainen v. Finland* (2009), tuomio kohta 44.

⁶⁰ *Ruotsalainen v. Finland* (2009), tuomio kohta 45.

Paljon merkittävämpi oli teon todellinen luonne. Polttoainemaksulain relevantit säännökset oli kohdistettu kaikkiin kansalaisiin eikä vain tietyssä erityisasemassa olevaan henkilöryhmään. Valittaja oli ollut maksuvelvollinen diesel-ajoneuvon omistajana tai käyttäjänä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin piti käsillä olevan tapauksen olosuhteissa näyttämättömänä hallituksen väitettä, jonka mukaan polttoainemaksu oli tarkoitettu taloudelliseksi korvaukseksi vahingosta. Saattoi hyvinkin olla niin, että määrätty polttoainemaksu vastasi vahinkoa eli veromenetystä. Maksu oli kuitenkin peritty kolminkertaisena. Tätä oli pidettävä rangaistuksena, jolla pyrittiin estämään uusia rikoksia, mikä on tyypillisesti rikosseuraamusten tavoite. Näin ollen voitiin katsoa, että polttoainemaksun perinnän perustana olevalla säännöllä oli paitsi korvaus- myös ehkäisy- ja rangaistusluonteiset tavoitteet. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että teko oli luonteeltaan rikos.⁶¹

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin viittasi perusteluissa *Zolotukhin*- tapaukseen, jossa se pyrki lopettamaan oikeudellisen epävarmuuden ja päätti yhdenmukaistaa käsitteen ”sama teko” tulkintaa – *non bis in idem* periaatteen *idem* osatekijä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan kieltoa voitiin soveltaa vain, jos syytteet tai oikeudenkäynnit perustuivat samoihin tai olennaisesti samoihin tosiseikkoihin eli konkreettisiin tosiasiallisiin seikkoihin, jotka koskivat samaa vastaajaa ja liittyivät toisiinsa erottamattomasti ajan ja tilan suhteen. Käsillä olevassa tapauksessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tutki johtuiko myöhempi juttu samoista tosiseikoista kuin sakon määrääminen (*idem*) ja toistuivatko menettelyt (*bis*).⁶²

Veropetos tai lievä veropetos voitiin rikoslain säännösten mukaan tehdä monin eri tavoin. Valittajan saama rangaistuspääräys oli ilmeisesti perustettu siihen, että valittaja oli menetellyt ”muutoin petollisesti” estääkseen veron määräämisen. Olennaisena oli myös pidetty sitä, että valittaja oli itse tankannut auton. Hallintomenettelyssä valittajalta oli peritty polttoainemaksua sillä perusteella, että hänen autoaan oli kuljetettu diesel-öljyä lievemmin verotetulla polttoaineella. Maksu oli määrätty kolminkertaisena ennakoilmoituksen puuttumisen vuoksi eikä sen periminen edellyttänyt tahallisuutta polttoaineen käyttäjässä.⁶³

⁶¹ *Ruotsalainen v. Finland* (2009), tuomio kohta 46–47.

⁶² *Ruotsalainen v. Finland* (2009), tuomio kohta 48–50.

⁶³ *Ruotsalainen v. Finland* (2009), tuomio kohta 54–55.

Polttoainemaksun määräämisen kolminkertaisena katsottiin merkitsevän rangaistusta, jonka tarkoitus oli estää rikoksen uusiminen. Näin ollen kummankin menettelyn kohteena olleet tosiseikat eivät juuri eronneet toisistaan, vaikkakin rangaistumääräys edellytti tahallisuutta. Täten tosiseikkoja oli pidettävä olennaisesti samoina 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan kannalta. Hallintomenettely ei sisällynyt saman artiklan 2 kohdan poikkeustapausten alaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että artiklaa oli siten rikottu.⁶⁴

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on arvioinut kysymystä siitä, onko *veronkorotuksen* määräämisessä kysymys ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettusta rikossyytteestä muun muassa seuraavissa ratkaisuissa: *Bendenoun v. Ranska* (1994), *J.B. v. Sveitsi* (2001), *Janosevic v. Ruotsi* (2002) ja *Morel v. Ranska* (2003). Näissä tapauksissa käy ilmi, että ihmisoikeustuomioistuimen kriteerit arvioida veronkorotuksen luonnetta vaihtelevat eikä käytäntö ole ollut vakiintunutta.⁶⁵

Tapaus *Jussila v. Suomi* (2006) oli ensimmäinen veronkorotusta koskeva asia, jonka ihmisoikeustuomioistuin ratkaisi suuressa jaostossa. Tuomiolla on erityistä ennakkotapausarvoa, kun arvioidaan Suomen seuraamusjärjestelmän mukaisen veronkorotuksen luonnetta ihmisoikeussopimusta sovellettaessa.⁶⁶

Viime vuosina Euroopan ihmisoikeustuomioistuin onkin ratkaisukäytännössään todennut, että Suomen lainsäädännön mukaisen veronkorotuksen määrääminen voi olla Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tarkoitettu rikosasia.⁶⁷ Näin ollen sovellettavaksi voi tulla ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa ilmaistu kahdesti rankaisemisen kieltö.⁶⁸

Kyse on siis siitä, katsotaanko veronkorotuksen määrääminen 6 artiklan (oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin) tarkoittamalla tavalla yksityisoikeudelliseksi riita-asiaksi vai rikosasiaksi. Veroasioissa ei ihmisoikeustuomioistuin ole katsonut olevan kysymys 6 artiklan tarkoittamalla tavalla yksityisoikeudellisesta riidasta. Näin

⁶⁴ *Ruotsalainen v. Finland* (2009), tuomio kohta 56–57.

⁶⁵ *HE 191/2012 vp*, s. 9.

⁶⁶ *HE 191/2012 vp*, s. 9.

⁶⁷ ks. esim. tuomio *Jussila v. Suomi* 23.11.2006.

⁶⁸ *Myrsky – Rabinä* 2011, s. 233.

ollen vaikka veroasiaa ei luetakaan mainitussa artiklassa tarkoitetuksi siviiliasiaksi, se voi kuitenkin tulla kyseisen artiklan alaisuuteen sillä perusteella, että se luokitellaan rikosasiaksi.⁶⁹ Tämä johtaa siihen, että sovellettavaksi tulee ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla. Tapauksesta *Jussila v. Suomi* ihmisoikeustuomioistuin on ottanut kantaa veronkorotuksen määräämistä koskevan asian luonteeseen ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kannalta. Tapauksesta ilmenee, että verotukseen liittyvät sanktiot ovat rinnastettavissa rikosasioihin 6 artiklan 1 kappaleen tarkoittamassa mielessä. Tapauksessa oli kyse siitä, koskiko veronkorotuksen määrääminen rikossyytettä ihmisoikeussopimuksen mielessä ja olisiko hallinto-oikeuden tullut pitää suullinen käsittely veronkorotuksesta tehdyn valituksen johdosta.

Tapauksessa *Jussila v. Suomi* (2006) hallinnollinen veroseuraamus (määräämismenettely) rinnastettiin rikossyytteeeseen. Kysymys oli muun muassa siitä, koskiko veronkorotuksen määrääminen rikossyytettä EIS:n mielessä.

Toukokuussa 1998 verotoimisto pyysi valittajalta, jolla oli autokorjaamo, lausumaa joistakin väitetyistä virheistä hänen tekemissään arvonlisäveroilmoituksissa vuosilta 1994 ja 1995. Samana vuonna heinäkuussa verovirasto katsoi, että valittajan kirjanpidossa oli puutteita esimerkiksi kuittien ja laskujen osalta. Verovirasto arvioi maksettavan arvonlisäveron uudelleen nojautuen hänen arvioituihin tuloihinsa, jotka olivat korkeammat kuin mitä hän oli ilmoittanut. Hänet määrättiin maksamaan muun muassa veronkorotusta, joka oli määrältään 10 % arvioidusta verosta.

Valittaja väitti, että EIS 6 artiklan 1 kohtaa oli rikottu, kun tuomioistuimet eivät olleet pitäneet suullista käsittelyä veronkorotusta koskeneessa asiassa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, ettei ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan siviilihaaraa voitu soveltaa veron ja veronkorotuksen määräämiseen. Kysymys kuuluikin tässä tapauksessa, oliko menettely ”rikosoikeudellinen” ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan autonomisessa merkityksessä ja voitiinko artiklaa siten soveltaa tuolla perusteella.⁷⁰

Veronkorotus ei ollut korvausta vahingosta vaan sillä oli rangaistus- tai ehkäisy tarkoitus. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että teko oli luonteeltaan rikos ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mielessä eikä seuraamuksen vähäisyys estänyt soveltamista artiklaa.⁷¹

⁶⁹ Hallberg 2011, s.797.

⁷⁰ *Jussila v. Suomi* (2006), kohta 29.

⁷¹ *Jussila v. Suomi* (2006), kohta 38.

Ratkaisussa *Ruotsalainen v. Suomi* (2009) oli kysymys siitä rangaistiinko diesel-öljyä lievemmin verotettua polttoainetta diesel-autoonsa tankannutta henkilöä kahdesti, kun hän sai teostaan sakon ja häneltä perittiin ennakoilmoituksen puuttumisen vuoksi polttoainemaksu kolminkertaisena. Ihmisoikeustuomioistuimien päätökselle, että valittaja oli lainvoimaisesti tuomittu rangaistumääräysmenettelyssä, koska hän oli käyttänyt diesel-öljyä lievemmin verotettua polttoainetta autossaan, mikä muodosti lievän veropetoksen. Kansallisen oikeuden luonnehdintojen mukaisesti sekä 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan mielessä menettelyä oli pidettävä rikosoikeudenkäyntinä. Päätös oli saanut lainvoiman, joten artikla soveltui.

3.2. Kansallinen oikeuskäytäntö

3.2.1. Tulkintalinja ja sen muutokset

Korkein hallinto-oikeus ei aikaisemmassa oikeuskäytännössään ole pitänyt veronkorotusta rikosoikeudellisena seuraamuksena.⁷² Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisun *Jussila v. Suomi* jälkeen korkein hallinto-oikeus katsoi kahdessa ratkaisussaan (KHO 2007:67 ja KHO 2007:68) ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä ilmenevän, että veronkorotusta koskeva asia on kansallisessa tuomioistuimessa tapahtuvassa käsittelyssä rikosasian luonteinen tulkittaessa ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa.⁷³

Tapauksessa KHO 2007:67 oli kysymys siitä pitikö suullinen käsittely toimittaa hallintolainkäyttölain nojalla sekä huomioon ottaen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla.

Tapauksessa KHO 2007:67 A:n oli toimitetussa jälkiverotuksessa katsottu saaneen asunto-osakkeiden luovutukseen liittyvän voitonjakosopimuksen perusteella voitonjakoa, jota A ei ollut ilmoittanut verotuksessaan. A:lle määrättiin suoritettavaksi veronkorotusta. A valitti hallinto-oikeudelle ja pyysi suullista käsittelyä. Hallinto-oikeus ratkaisi asian suullista käsittelyä toimittamatta ja hylkäsi valituksen.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että verovelvollisen veronkorotusta koskevan valitusasian yhteydessä esittämää suullisen käsittelyn järjestämistä koskevaa pyyntöä hallintolainkäyttölain mukaisesti ratkaistaessa oli otettava huomioon

⁷² HE 191/2012 vp, s. 11.

⁷³ HE 191/2012 vp, s. 11.

myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ja sitä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleesta johtuvia velvoitteita on tulkittava niin, että yksityisen asianosaisen pyytämän suullisen käsittelyn toimittaminen tuomioistuimessa on yleensä osa tuossa artiklassa tarkoitettua oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Korkein hallinto-oikeus viittasi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön todeten, että siitä ilmenee niin ikään, että veronkorotusta koskeva asia on valtion sisäisessä tuomioistuimessa tapahtuvassa käsittelyssä rikosasian luonteinen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa tulkittaessa. Koska A:n suoritettavaksi määrätyn veronkorotuksen määrä on hallinto-oikeuden päätöksen jälkeenkin edelleen huomattava ja kun asian taloudellista merkitystä ei voida pitää A:n kannalta vähäisenä, korkein hallinto-oikeus katsoi että A:n pyytämää suullista käsittelyä ei ollut voitu jättää toimittamatta. Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja palautti asian hallinto-oikeudelle suullisen käsittelyn toimittamista varten.

Tapauksessa KHO 2007:68 oli myös kysymys siitä, siitä pitikö suullinen käsittely toimittaa hallintolainkäyttölain nojalla sekä huomioon ottaen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla.

Tapauksessa KHO 2007:68 A:ta oli verotettu peitelystä osingosta. A:n suoritettavaksi oli lisäksi määrätty veronkorotuksia. A valitti hallinto-oikeuteen ja pyysi, että hallinto-oikeudessa järjestettäisiin suullinen käsittely hänen todistajiksi nimeämiensä henkilöiden ja hänen itsensä kuulemiseksi. Hallinto-oikeus ratkaisi asian suullista käsittelyä toimittamatta ja hylkäsi pääasiallisilta osiltaan A:n valituksen.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että verovelvollisen veronkorotusta koskevan valitusasian yhteydessä esittämää suullisen käsittelyn järjestämistä koskevaa pyyntöä hallintolainkäyttölain mukaisesti ratkaistaessa oli otettava huomioon myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ja sitä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että asiassa ei ollut ollut kysymys sellaisista asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisistä uskottavuuskysymyksistä, jotka olisivat edellyttäneet asian saattamista suulliseen käsittelyyn. Asia oli tässä tilanteessa voitu ottaa ratkaistavaksi yksinomaan kirjallisen aineiston perusteella. Korkein hallinto-oikeus totesi, että asian ratkaisemisen kannalta ei ollut annettava painoarvoa yksinomaan suoritettavaksi määrättyjen veronkorotusten sinänsä huomattavalle määrälle. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi A:n valituksen suullisen käsittelyn toimittamisen osalta. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muutettu suullisen käsittelyn toimittamista koskevaan pyyntöön annetun ratkaisun osalta.

Korkein oikeus on useissa ratkaisuisaan käsitellyt *ne bis in idem*-kiellon ulottuvuutta törkeää veropetosta koskevissa asioissa. Korkeimman oikeuden ratkaisuisa KKO 2010:45 ja KKO 2010:46 oli kysymys *ne bis in idem*-säännöstä eli

kaksoisrangaistavuuden estämisestä. Korkein oikeus otti tapauksissa kantaa *ne bis in idem*-kiellon merkitykseen veroasioissa ja päätyi ensinnäkin siihen, että veronkorotusten määräämisessä oli kysymys edellä mainituissa tapauksissa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa tarkoitetusta rikosasiasta. Toiseksi korkein oikeus katsoi, että veropetosasiassa ja veronkorotusten määräämisessä oli kysymys samasta asiasta, koska syyte ja veronkorotus olivat perustuneet samoihin tulojen ilmoittamatta jättämissiin.

Tapauksessa KKO 2010:45 kysymys oli siitä, estääkö veronkorotuksen määrääminen tutkimasta tai hyväksymästä veropetossyytteen. Päätöksessä katsottiin, että törkeää veropetosta koskevaa syytettä ei voitu tutkia, koska samasta ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnistä määrätty veronkorotuksen olivat tulleet lopullisiksi ennen kuin syyte oli pantu vireille.

Tapauksessa KKO 2010:45 korkein oikeus totesi perusteluissaan muun muassa, että kansallisen lainsäädäntömme mukaan veronkorotuksen määräämistä ei ole pidetty rikosiasiana eikä veronkorotus hallinnollisena seuraamuksena ole estänyt asian käsittelyä uudelleen rikosoikeudenkäynnissä.

Korkein oikeus viittasi kuitenkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan tietyin edellytyksin rikosasioina on pidetty sellaisiakin asioita, joita kansallisen lain mukaan ei sellaisiksi luokitella.

korkein oikeus totesi, että nyt arvioitavana olevan kaltainen veronkorotusasia kuuluu EIS:n 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa säädetyn *ne bis in idem*-kiellon alaan.

Mitä tuli *ne bis in idem*-periaatetta koskevaan kansalliseen oikeuskäytäntöön, korkein oikeus totesi, että kysymys aikaisemman tuomion sitovuudesta periaatteen kannalta on ollut esillä useissa ratkaisuisa. Korkein oikeus on todennut, ettei rikosasiassa annetun tuomion saatua lainvoiman sitä tekoa, jonka perusteella nostetun syytteen johdosta tuomio on annettu, voida enää saattaa uudelleen tuomioistuimen tutkittavaksi. Merkitystä ei oikeuskäytännössämme ole annettu sille, miten tekoa oi aikaisemmassa syytteessä ja tuomiossa rikosoikeudellisesti arvioitu, jos syytteissä esitetty tapahtumakuvas on asiallisesti samansisältöinen. Vaikka teon oikeudellista luonnetta ei olisi aikaisemmin kaikilta osin selvitetty tai käsitelty, estää lainvoimainen tuomio saman teon ottamisen uudelleen käsiteltäväksi. Ratkaisuisa on lähdetty siitä, että kysymys on ”samasta teosta”, jos syyte koskee viime kädessä yhtä ja samaa tosielämän tapahtumaa tai menettelyä kuin jo annettu lainvoimainen tuomio.

Korkein oikeus toi perusteluissaan esiin myös Jussila- ratkaisun ja totesi, että ihmisoikeustuomioistuimen kyseisessä ratkaisussa on selkeästi määritelty ne perusteet, joilla veronkorotuksen määräämistä on pidetty rikosiasiana ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kannalta. Näin ollen *ne bis in idem*-kielto tulee sovellettavaksi veronkorotusasian ja samaa tekoa koskevan veropetosasian kesken.

Mitä tuli tuomion lopullisuuteen, korkein oikeus totesi, että kansallisessa rikosoikeudellisessa oikeuskäytännössä on katsottu, että rikosasiassa annetun lainvoimaisen tuomion lisäksi jo vireillä oleva syyte estää uuden oikeudenkäynnin samassa asiassa (*lis pendens*). Korkein oikeus katsoi, että ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan mukainen estevaikutus

kytkeytyy sanamuotonsa mukaisesti ratkaisun lopullisuuteen, ei asian vireilläölooon.

Korkein oikeus katsoi, että asiassa sovellettavassa 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa määrätty kielto koskee siis peräkkäisiä menettelyitä ja suojaa yksilöä sitä vastaan, että asian tultua kertaalleen käsitellyksi ja lopullisesti ratkaistuksi häntä vastaan ryhdyttäisiin saman teon vuoksi uuteen menettelyyn. Artiklan tulkintakäytännössäkään kieltä ei ole ulotettu sanamuotoa laajemmalle niin, että uudelle käsittelylle syntyisi este jo ennen kuin asiaa koskeva ensimmäinen ratkaisu on tullut lopulliseksi. Artiklaan ei siten ole liitetty rinnakkaiset menettelyt kieltävää vaikutusta.

Korkein oikeus totesi, että kansallinen lainvoimaisen tuomion uuden käsittelyn estävä vaikutus ulottuu vain saman prosessilajin sisälle. Sen sijaan asioiden yhdistäminen ei ole mahdollista rikosoikeudenkäyntimenettelyssä ja hallinnollisessa järjestyksessä käsiteltävien asioiden kesken. Korkein oikeus toi esille, että veronkorotuksen määräämistä koskevan ratkaisun rinnastaminen rikostuomioon perustuu ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntöön ja sen muutoksiin eikä kansalliseen, tuomion oikeusvoimaa koskevaan tulkintaan.

Korkein oikeus päätyi siihen, että samalla kun ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklaa on sovellettava veronkorotusta ja veropetosta koskeviin asioihin, ei toisaalta ole perusteltua artiklan sanamuodosta ja vakiintuneesta tulkintakäytännöstä poiketen omaksua tässä yhteydessä kansallisella lainkäyttöraatkaisulla sellaista laajentavaa tulkintaa, jonka mukaan veronkorotuksesta annettuun lopulliseen ratkaisuun rinnastettaisiin vireilläölevä tai muuten lopullista ratkaisua vailla oleva asia.

Myös ratkaisussa KKO 2010:46 oli kysymys siitä, estääkö veronkorotuksen määrääminen tutkimasta tai hyväksymästä veropetosyytteen. Korkein oikeus katsoi ratkaisussaan, että määrätty veronkorotukset eivät olleet Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan tarkoittamassa mielessä tulleet lopullisiksi ennen törkeää veropetosta koskevan syytteen vireille tuloa. Näin ollen ei ollut estettä veropetosyytteen tutkimiselle.⁷⁴

Tapauksessa KKO 2010:46 A:lle oli määrätty jälkiveroa sekä veronkorotuksia. Syyttäjä vaati A:lle samaan veronkorotukset aiheuttaneeseen menettelyyn perustuen rangaistusta törkeästä veropetoksesta.

Korkein oikeus katsoi, että tällainen veronkorotusten määrääminen katsottiin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan soveltamisen kannalta rikosasiaksi ja veronkorotusten määräämisessä katsottiin olleen kysymys samasta asiasta kuin törkeää veropetosta koskevassa syytteessä.

Korkein oikeus totesi, että mainitun määräyksen mukainen kielto syyttää tai tuomiota kahdesti samassa asiassa koskee tilannetta, jossa ensimmäinen ratkaisu oli lopullinen ennen jälkimmäisen menettelyn alkamista. Korkein oikeus katsoi, ettei lopulliseen ratkaisuun voitu tässä suhteessa rinnastaa vireilläölevää tai muuten lopullista ratkaisua vaikka olevaa asiaa.

Koska veronkorotuspäätökset eivät olleet olleet lopullisia syytteen vireilletullessa, eivät A:lle määrätty veronkorotukset olleet sanotun artiklan perusteella esteenä veropetosta koskevan syytteen tutkimiselle.

⁷⁴ myös esim. KKO 2010:82.

Korkein oikeus sovelsi siis lopullisuusvaatimusta ratkaisussa KKO 2010:45 ja KKO 2010:46. Tämän jälkeen, vuosina 2010–2012 korkein oikeus on antanut useita julkaistuja ratkaisuja, joissa on otettu kantaa, siihen milloin veronkorotuspäätös on katsottu tulleen lopulliseksi rikossyytteen estävällä tavalla. Lisäksi korkein oikeus on samana ajanjaksona antanut julkaistuja ratkaisuja, joissa on ollut kysymys siitä, ovatko veronkorotus ja veropetosyyte koskeneet samaa asiaa.⁷⁵

Lopullisuusvaatimusta ei voida pitää ongelmattomana sillä siihen liittyy tietty sattumanvaraisuus. Ennen lakia erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta, vaatimuksen täyttyminen riippui sekä verohallinnon toimenpiteistä että siitä, hakeeko verovelvollinen muutosta hänelle määrättyyn veronkorotukseen.⁷⁶

Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt antamassaan ratkaisussa KHO 2011:41 *ne bis in idem*-kiellon ulottuvuutta veronkorotusta koskevassa asiassa. Tapauksessa verovelvollinen tuomittiin rangaistukseen törkeästä veropetoksesta.

Tapauksessa KHO 2011:41 A:ta oli kuultu syylliseksi epäiltynä tullipiirin suorittamassa esitutkinnassa. Käräjäoikeus oli antamallaan lainvoiman saaneella tuomiolla tuominnut A:n rangaistukseen törkeästä veropetoksesta. Tullipiiri oli ennen käräjäoikeuden tuomiota varannut A:lle tilaisuuden tulla kuulluksi arvioveroesityksistä, jotka perustuivat esitutkintaan. Tullipiiri oli arvioverotuspäätöksillään velvoittanut A:n maksamaan veronkorotusta.

Hallinto-oikeus katsoi, ettei A:lle olisi sen jälkeen, kun käräjäoikeus oli antanut samaa tapahtumainkulkua koskevan lainvoiman saaneen ratkaisusta, tullut määrätä maksettavaksi veronkorotuksia ja poisti arvioverotuspäätöksillä määrätty veronkorotukset.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että veronkorotusten määräämisessä oli kyse Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa tarkoitetusta rikosasiasta ja että veropetosasiassa sekä veronkorotusten määräämisessä oli kysymys olennaisesti samasta asiasta. Koska *ne bis in idem*-kieltoa sovellettiin vain silloin, kun ensimmäinen ratkaisu on lopullinen ennen jälkimmäisen menettelyn alkamista, mutta ei rinnakkain vireillä olevissa menettelyissä, kielto ei ollut esteenä veronkorotusten määräämiselle käräjäoikeuden tuomion lainvoimaiseksi tulon jälkeen.

Korkein oikeus on tulkintakäytännössään katsonut, että vankeuslain nojalla määrätty seuraamus vankilassa tehdystä järjestysrikkomuksesta on kurinpidollinen eikä rikosoikeudellinen rangaistus.⁷⁷

⁷⁵ KHO 2014:145, kappale 2.2.3.

⁷⁶ Vuorenperä 2010, s.1115.

⁷⁷ KKO 2012:46, kohta 15.

Ratkaisussa KKO 2012:46 vankeusvanki A:lle oli määrätty poistumislupaehtojen rikkomisesta kurinpitorangeistuksena yksinäisyysrangaistus A:n yritettyä tuoda vankilaan luvattomia aineita kehonsisäisesti palatessaan lomalta vankilaan. Syyttäjä vaati myöhemmin vireille tulleessa rikosasiassa A:lle rangaistusta kyseisten aineiden osalta dopingrikoksesta ja huumausainerikoksesta. A:lle määrätyn kurinpitorangeistuksen ei katsottu kuuluvan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa säädetyn niin sanotun *ne bis in idem* -säännön soveltamisalaan. Kurinpitorangeistus ei siten estänyt syytteen tutkimista.

Suomen korkeimmat oikeudet ovat seuranneet *Zolotukhin* – linjausta siltä osin kuin siitä oli pääteltävissä, että samoihin tosiseikkoihin perustuvat veronkorotus ja veropetossyyte merkitsevät samaa asiaa.⁷⁸

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan loukkaus edellyttää, että samojen tosiseikkojen perusteella rangaistaan useammin kuin kerran. Mikäli henkilö uusii rikoksensa, ei kyse ole samoista tosiasioista eikä näin ollen tällaisessa tapauksessa toistuva rangaistuksen määrääminen ole lisäpöytäkirjan vastaista.⁷⁹ Mikäli sinänsä samoihin tosiseikkoihin perustuvat seuraamuksen eivät ole rikosoikeudellisia niin sanottujen Engel – kriteerien valossa, ei *ne bis in idem* – sääntö myöskään sovellu.⁸⁰

3.3.1. Aikaisemman tulkintalinjan ydin

Ne bis in idem- kiellon on aikaisemmin katsottu estävän jälkimmäisen seuraamuksen (rikosseuraamus) määräämisen *vain silloin, kun* samasta teosta tai laiminlyönnistä aikaisemmin määrätty seuraamus (esim. veronkorotus) on ehtinyt tulla *lopulliseksi* sinä ajankohtana, kun toisen seuraamuksen määrääminen (rikossyyte) tulee vireille. Jos puolestaan ensin määrätty seuraamus (veronkorotus) ei ole ehtinyt tulla lopulliseksi sinä ajankohtana, kun jälkimmäisen seuraamuksen määrääminen (rikossyyte) on pantu vireille, voidaan jälkimmäinen seuraamus (rikosseuraamus) määrätä normaalisti.⁸¹

Lopullisuus kriteeriä on lähtökohtaisesti arvioitava kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti.⁸²

⁷⁸ Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 921.

⁷⁹ Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 922.

⁸⁰ Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 922.

⁸¹ Myrsky – Rabinä 2011, s. 235.

⁸² Explanatory Report to the Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, kohta 29.

The principle established in this provision applies only after the person has been finally acquitted or convicted in accordance with the law and penal procedure of the State concerned.⁸³

Lopullisuuskriteeriä arvioitaessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan sanamuotoa voitaneen tulkita kahdella tavalla. Ensinnäkin voidaan lähteä siitä, että ratkaisun lopullisuus määräytyy kokonaan kyseessä olevan valtion kansallisen oikeusjärjestelmän ja käytännön mukaisesti. Tällöin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella ei olisi tarvetta ottaa lähemmin kantaa lopullisuuden määräytymiseen. Toisaalta voidaan lähteä siitä, että lopullisella päätöksellä tarkoitetaan sellaista ihmisoikeustuomioistuimen tarkoittamaa päätöstä, johon ei voida hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin muutoksenhauille asetetun määräajan kuluttua umpeen.⁸⁴

Kansallisessa oikeuskäytännössä katsottiin, ettei ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla ja ihmisoikeustuomioistuimen siihenastinen oikeuskäytäntö edellyttäneet sellaista tulkintaa, että hallinnollisessa menettelyssä määrättävään veronkorotusasian vireilläoloon liitettäisiin samanlainen estevaikutus, jota kansallisella tasolla noudatetaan rikosoikeudenkäyntien kesken (*lis pendens*). Korkein oikeus päätyi ratkaisussaan siihen, että estevaikutus syntyy, kun veronkorotusasia on tullut *lopullisesti ratkaistuksi*, ja koskee vain sen jälkeen vireille tullutta *rikosasiaa*.⁸⁵ Korkeimman oikeuden tulkintalinjaan on vaikuttanut keskeisesti ihmisoikeustuomioistuimen *Zolotukhin*- ratkaisu. Ihmisoikeustuomioistuin ei kuitenkaan ottanut vielä nimenomaisesti kantaa sellaisessa rikosasiassa tehtyyn valitukseen, jossa samanaikaisesti rikossyytteen kanssa on ollut vireillä samaa asiaa koskenut rikosoikeudellinen hallinnollista seuraamusta koskeva asia.⁸⁶

3.3.2. Käänteentekevä tapaus kansallisella tasolla

Aikaisempaa tulkintalinjaa muutettiin ratkaisussa KKO 2013:59.

⁸³ Explanatory Report to the Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, kohta 29.

⁸⁴ *Helenius – Hellsten* 2013, s. 112.

⁸⁵ ks. KKO 2010:45 ja KKO 2013:59.

⁸⁶ ks. KKO 2013:59.

Tapauksessa KKO 2013:59 syyte oli nostettu veronkorotuspäätöksen tekemisen jälkeen. Uudenmaan verovirasto oli A:n harjoittamasta liiketoiminnasta suoritetun verotarkastuksen perusteella toimittanut jälkiverotuksen 22.3.2005. A:lle määrättiin veronkorotuksia. A:n haettua oikaisua jälkiverotukseen, Uudenmaan verotuksen oikaisulautakunta oli päätöksellään 9.11.2009 hylännyt oikaisuvaatimukset. A ei ollut 8.1.2010 päättyneessä määräajassa hakenut muutosta oikaisulautakunnan päätöksiin.

Syyttäjä vaati 17.12.2008 Helsingin käräjäoikeudessa vireille tullessa rikosasiassa A:lle rangaistusta törkeästä veropetoksesta. Syyte perustui samoihin tulojen ilmoittamatta jättämissiin, joiden perusteella A:lle määrättiin veronkorotukset.

Aikaisempaa tulkintalinjaa muutettiin ratkaisussa niin, että tapauksessa mainitussa tilanteessa veropetosyytteen tutkimiselle on este jo sen jälkeen kun verotusmenettelyssä on veronkorotusta koskevaa *päätösvaltaa käytetty* joko määräämällä veronkorotus tai jättämällä se määräämättä.

Tapauksessa syyte perustui samoihin tulojen ilmoittamatta jättämissiin, joiden perusteella oli määrätty veronkorotukset. Korkeimmassa oikeudessa oli *kysymys ne bis in idem* -kiellon sisällöstä sekä siitä, onko lainkäytössä viime vuosina noudatettua tulkintalinjaa muutettava erityisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan sanotusta kiellosta esittämien tulkintakannanottojen johdosta. Lisäksi korkeimman oikeuden pohdittavana oli se, noudatetaanko edelleen periaatetta, että *ne bis in idem* -kielto katsotaan esteeksi vain peräkkäisille menettelyille, eli vasta silloin, kun veronkorotuksen tultua *lopulliseksi* nostetaan saman menettelyn perusteella syyte verorikoksesta, vai estääkö syytteen tutkimisen jo samaa asiaa koskevan veronkorotusasian *samanaikainen vireilläolo*.

Ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään todennut ihmisloukkauksen tapauksessa, jossa samasta teosta oli samaan aikaan vireillä syytteet kahdessa tuomioistuimessa. Tapauksen, jossa loukkaus oli todettu, ratkaisusta ei kuitenkaan ilmene, onko tarkoituksena ollut muuttaa tai täsmentää suuren jaoston *Zolotukhin*-tapauksessa tekemää linjausta.⁸⁷

⁸⁷ ks. KKO 2013:59.

Tapauksen KKO 2013:59 perusteluissa on tuotu esiin perustuslakivaliokunnan lausuntoja ja kannanottoja. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 9/2012 vp⁸⁸), että

kaksoisrangaistavuuden kiellon ei voida katsoa koskevan vain puhtaasti peräkkäisiä menettelyjä, vaan myös samanaikaisesti vireillä olevia menettelyjä. Tämä tulkinta on johdettavissa jo ihmisoikeussopimuksen mainitun artiklan sanamuodosta, ja se näyttäisi vastaavan myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen viimeaikaisessa oikeuskäytännössä esitettyjä linjauksia (ks. *Sergey Zolotukhin v. Venäjä* 10.2.2009 ja erityisesti *Tomasovic v. Kroatia* 18.10.2012), joiden voidaan katsoa selkiyttäneen ja tiukentäneen ihmisoikeustuomioistuimen tulkintaa aikaisemmasta.

Perustuslakivaliokunta on siis sittemmin katsonut, ettei *ne bis in idem*-kielto koske vain puhtaasti peräkkäisiä menettelyjä vaan myös samanaikaisesti vireillä olevia menettelyjä. Toisaalta perustuslakivaliokunta on katsonut, että sen säädettävänä oleviin lakeihin kohdistuvista lausunnoista ei voida vetää suoria johtopäätöksiä voimassaolevien lakien tulkintaan. Korkein oikeus katsoi kuitenkin kyseisessä tapauksessa, ettei perustuslakivaliokunnan lausumien merkitys rajoitu vain valmisteilla olevien lakien tulkintaan vaan niistä ilmenevät periaatteet ja tavoitteet on otettava huomioon myös voimassaolevaa lakia tulkittaessa.⁸⁹ Korkein oikeus katsoi perustuslakivaliokunnan kannanottojen seurauksena olevan aihetta aikaisemmassa oikeuskäytännössä muodostuneen tulkintalinjan tarkistamiseen niin, että se mahdollisimman hyvin edistää perus ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Korkein oikeus totesi, että estevaikutuksen kytkeminen ratkaisun lopullisuuteen (*res judicata*) vastaisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan 1 kappaleen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artiklan sanamuotoa, mutta että tähän tulkintavaihtoehtoon liittyi kuitenkin vakavina pidettäviä ongelmia. Jos tätä tulkintaa noudatettaisiin, määräytyisi estevaikutus sen mukaan, kummassa samaan aikaan vireillä olevista menettelyistä ensin päädytään lopulliseen ratkaisuun. Näin tulkittuna *ne bis in idem*-kielto johtaisi sellaiseen sattumanvaraisuuteen, jota on vaikea pitää yhdenvertaisuuden kannalta hyväksyttävänä. Näin ollen sama teko voisi johtaa

⁸⁸ Perustuslakivaliokunta on käsitellyt *ne bis in idem*-kiellon asettamia vaatimuksia kahdessa lausunnossaan lakiehdotuksista, joihin on sisältynyt ehdotus estää hallinnollista seuraamusta ja rikosoikeudellista rangaistusvastuuta koskevien asioiden rinnakkainen menettely. Lausunnot ovat kahdesta hallituksen esityksestä: hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja työsopimuslain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 3/2012vp) ja hallituksen esitys eduskunnalle laiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 191/2012vp).

⁸⁹ ks. KKO 2013:59.

sekä erilaatuisiin että erisuuruisiin seuraamuksiin pelkästään siitä riippuen, miten toisistaan erilliset prosessit kulloinkin etenevät niitä käsittelevissä viranomaisissa.⁹⁰

Korkein oikeus päätyi tapauksessa siihen, että perustuslakivaliokunnan kannanotot sekä ihmisoikeussopimuksen kysymyksessä olevaan artiklaan sisältyvä vaatimus kahdenkertaisen oikeudenkäynnin estämiseksi puoltavat sitä, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta perustelluinta on tulkita *ne bis in idem* -kieltoa siten, että jo toisen seuraamusmenettelyn vireilläololle annettaisiin *lis pendens* -vaikutus uudessa menettelyssä. Tätä tulkintaa puoltaa lisäksi se, että rikosasian vireilläolo estää samaa asiaa koskevan uuden syytteen nostamisen. Vaikka Suomessa lainsäädäntöön ei sisällykään nimenomaista *lis pendens* -kieltoa, tämä periaate on oikeuskäytännössä täysin vakiintunut.⁹¹

Korkein oikeus päätyi siihen, että rikosoikeudenkäynnille veronkorotusmenettelystä aiheutuva este on olemassa silloin, kun veronkorotus määrätään tai tehdään päätös siitä, ettei veronkorotukseen ole perusteita. Veronkorotusmenettelyn alkamishetki on vaikeampi määrittellä kuin rikossyytteen nostamisen ajankohta. Tämän vuoksi korkein oikeus katsoi, että ei voida pitää perusteltuna sellaista tulkintavaihtoehtoa, että jo veronkorotukseen mahdollisesti johtavan *verotusmenettelyn vireilläolo* estäisi rikossyytteen vireillepanon. Viimeistään silloin veronkorotusmenettely voidaan katsoa ihmisoikeussopimuksen tarkoittamaksi rikosasiaksi, kun veronkorotus *määrätään tai tehdään päätös* siitä, ettei veronkorotukseen ole perusteita.

Korkeimman oikeuden johtopäätöksenä oli, että

ne bis in idem -sääntöä on tulkittava perustuslakivaliokunnan perustuslain 21 §:ään perustuviin kannanottoihin tukeutuen sekä ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan 1 kappaleen sisältö ja perustuslain 6 §:n velvoitteet huomioon ottaen. *Ne bis in idem* -säännöstä johtuvaa estevaikutusta ei ole perusteltua kytkeä vasta siihen menettelyn vaiheeseen, jossa seuraamusratkaisu tulee lopulliseksi, mutta ei toisaalta myöskään seuraamukseen mahdollisesti johtavan hallinnollisen menettelyn vireilletuloon. Korkein oikeus päätyy siihen, että jos verotusmenettelyssä veronkorotusta koskevaa päätösvaltaa on käytetty joko määräämällä veronkorotus tai jättämällä se määräämättä, syytettä samaan tekoon perustuvasta veropetosrikoksesta ei enää voida nostaa taikka sen käsittelyä jatkaa. Edellytyksiä syyteasian käsittelyyn ei siten enää ole.

⁹⁰ ks. KKO 2013:59.

⁹¹ ks. KKO 2013:59.

Korkeimman oikeuden tulkinnan muutos ei perustunut ihmisoikeustuomioistuimen *Zolotukhin*- ratkaisuun. Myöskään ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä ei ole havaittavissa tällaista tulkinnan muutosta *Zolotukhin*- tapauksen jälkeen, johon korkein oikeus olisi nojannut.⁹²

3.3.3. Uudempaa oikeuskäytäntöä

Veronkorotuksen lopullisuudella ei ollut ratkaisussa KKO 2013:78 ja KKO 2013:59 todetulla tavalla merkitystä veropetosta koskevan syytteen käsittelyn kannalta. Ratkaisussa KKO 2013:78 A:n ja B:n osalta oli tehty neljä jälkiverotuspäätöstä ja määrätty jälkiverojen ohella veronkorotuksia. A:n ja B:n valitusten perusteella hallintotuomioistuin kumosi veronkorotuspäätökset ja palautti asian tullipiirille uudelleen käsiteltäväksi. Veronkorotuspäätökset estivät veropetosta koskevan syytteen tutkimisen.

Ratkaisu KKO 2013:92 poikkeaa ratkaisun KKO 2013:59 olosuhteista siten, että tässä tapauksessa syyte oli tullut vireille käräjäoikeudessa ennen veronkorotuspäätösten tekemistä. Näin ollen syytteen nostamiselle ei ollut estettä. Korkein oikeus totesi perusteluissaan, että veronkorotuksen lopullisuudella ei ollut ratkaisussa KKO 2013:78 ja KKO 2013:59 todetulla tavalla merkitystä veropetosta koskevan syytteen käsittelyn kannalta. Näin ollen asiassa ei ollut myöskään estettä syytteen käsittelyn jatkumiselle, vaikka veronkorotus olikin tullut lopulliseksi syytteen ollessa vireillä tuomioistuimessa. Tapauksessa korkein oikeus katsoi, että veronkorotuksen tultua lopulliseksi ensin alkanutta rikosprosessia ei keskeytetä. Usein veronkorotusmenettely on alkanut ennen rikosprosessia, joten tämän tulkinnan mukaan rikosprosessi yleensä väistyisi.

Ratkaisussa KHO 2014:145 oli kysymys siitä, että A:lle oli määrätty jälkiverotusten yhteydessä veronkorotukset ennen erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- ja tullinkorotuksesta annetun lain voimaantuloa. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä esitetyillä perusteilla A:lle jälkiverotusten yhteydessä määrättyt veronkorotukset poistettiin, kun veronkorotukset oli määrätty samasta teosta, josta hänet oli hovioikeuden lainvoimaiseksi tulleella päätöksellä tuomittu rangaistukseen.

⁹² muun muassa Korkein oikeus lausuu tapauksen KKO 2014:93 perusteluissa tästä, lisäksi EIT:n oikeuskäytännöstä voi tehdä saman päätelmän.

Tapauksessa veronkorotusmenettely ja rikosprosessi olivat vireillä samaan aikaan. Korkein hallinto-oikeus toi perusteluissaan esiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä todeten, että ihmisoikeustuomioistuimen 20.5.2014 antamista Suomea koskevista ratkaisuksista⁹³ ilmenee, että ihmisoikeussopimusta loukataan, jos toisen menettelyn päätyttyä lopulliseen tuomioon toista menettelyä ei lopeteta. Korkeimman hallinto-oikeuden aikaisemmasta ratkaisusta KHO 2011:41 ilmenevän tulkintakäytännön mukaan veronkorotus ei ollut *ne bis in idem*-kiellon vastainen, jos veronkorotusprosessi oli alkanut ennen kuin rikosprosessi tuli lopulliseksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen uudemmat ratkaisut merkitsevät, että tulkintalinjaa on tarkasteltava uudelleen.⁹⁴

Korkein hallinto-oikeus totesi tapauksen perusteluissa, että *Zolotukhin*-ratkaisun jälkeen on syntynyt epä tietoisuutta siitä, missä tilanteessa toiselle menettelylle on este joko alun alkaen tai niin, että toinen menettely on keskeytettävä. Esillä on ollut lähinnä kolme vaihtoehtoa.⁹⁵ Ratkaisussa KHO 2011:41 ja korkeimman oikeuden aikaisemmassa oikeuskäytännössä ratkaisuissa KKO 2010:45 ja KKO 2010:46 päädyttiin siihen tulkintaan, että *ne bis in idem*-periaate estää uuden menettelyn käynnistämisen sen jälkeen, kun ensimmäisenä käynnistetty menettely on tullut lopulliseksi. Näiden päätösten jälkeen on muun muassa perustuslakivaliokunta todennut lausunnossaan PeVL 17/2013, että kaksoisrangaistavuuden kieltä estää joka tapauksessa toisen menettelyn jatkamisen sen jälkeen, kun samanaikaisesti vireillä ollut menettely on päättynyt lopulliseen ratkaisuun. Tämä kanta on omaksuttu ihmisoikeustuomioistuimen 20.5.2014 antamissa ratkaisuissa. Kolmas kanta on, että ensimmäisenä käynnistetyllä menettelyllä on *lis pendens*-vaikutus uudessa prosessissa. Tälle kannalle on asettunut korkein oikeus ratkaisussaan KKO 2013:59.⁹⁶

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että asia on ratkaistava ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisusta 20.5.2014 ilmenevän kannanoton mukaisesti. Näin siitä huolimatta, että tulkinta poikkeaa siitä, mikä on omaksuttu ratkaisuissa KKO 2013:59 ja KKO 2013:92. Lisäksi korkein hallinto-oikeus totesi, että *ne bis in idem*-periaatteen soveltamiseen ei vaikuta veronkorotuksen määrä, joka oli 400 euroa ottaen huomioon

⁹³ ks. Nykänen v. Suomi (20.5.2014), Häkkä v. Suomi (20.5.2014) ja Glantz v. Suomi (20.5.2014).

⁹⁴ KHO 2014:145, kappale 2.3.3.

⁹⁵ ks. KHO 2014:145, kappale 2.3.3.

⁹⁶ ks. KHO 2014:145, kappale 2.3.3.

ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisun *Glantz v. Suomi* (2014), jossa veronkorotus oli alimmillaan 84,09 euroa. Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussa KHO 2011:41 esitetystä poiketen, että rikossyyteasian tultua lopullisesti päätetyksi muutoin kuin *ne bis in idem*-periaatteen johdosta, samassa asiassa määrätty veronkorotus on verovelvollisen oikaisuvaatimuksen tai muutoksenhaun johdosta poistettava.⁹⁷

Tapauksen KHO 2015:53 perusteluissa korkein hallinto-oikeus viittasi ratkaisuun KHO 2014:145. Veronkorotukset on siis poistettava, kun ne on määrätty samasta teosta, jota koskeva rikossyyte on lainvoimaiseksi tulleella päätöksellä ratkaistu muutoin kuin *ne bis in idem*-säännön johdosta. Tässä tapauksessa lainvoimaisesti ratkaistulla rikossyytteellä on siten kaksoisrangaistavuuskiellon estevaikutus siltä osin kuin veronkorotus on määrätty samasta teosta.⁹⁸

Ratkaisussa KKO 2015:1 A:lle ja B:lle oli jo ennen syytteen vireilletuloa määrätty Verohallinnon päätöksissä verotuksen oikaisusta verovelvollisen vahingoksi veronkorotus saman menettelyn perusteella, jota syytteet koskivat. Näin ollen syytteitä törkeästä veropetoksesta ei voitu tutkia.

Tapauksessa KKO 2016:1 vankeusvanki A:lle oli määrätty huumausaineen käyttörikoksesta kurinpitorangaistus. Myöhemmin vireille tulleessa rikosasiassa syyttäjä vaati A:lle saman menettelyn perusteella rangaistusta huumausaineen käyttörikoksesta. Korkein oikeus totesi asian arvioinnissaan, että A:lle oli määrätty kurinpitorangaistus rikoslaissa rangaistavaksi säädetystä huumausaineen käyttörikoksesta, josta rangaistussäännöksen mukaan on tuomittava henkilö, joka laittomasti käyttää taikka omaa käyttöä varten pitää hallussaan tai yrittää hankkia vähäisen määrän huumausainetta. Toisin kuin ratkaisun KKO 2012:46 kohteena olleessa tapauksessa, kurinpitorangaistusta ei ole määrätty yksinomaan vankeihin kohdistuvien määräysten rikkomisesta vaan yleisesti rangaistavaksi säädetystä menettelystä. Täten kurinpitomenettelyssä oli ollut kysymys ihmisoikeussopimuksessa tarkoitettusta rikossyytteestä ja kurinpitoseuraamuksessa rikosoikeudellisena rangaistuksena pidettävästä seuraamuksesta. Korkein oikeus katsoi, että A:lle rikoksen johdosta määrätty kurinpitorangaistus oli ollut sellainen seuraamus, joka kuului ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa säädetyn *ne bis in idem* -

⁹⁷ KHO 2014:145, kappale 2.3.3.

⁹⁸ KHO 2015:53, kappale 2.3.

periaatteen soveltamisalaan. Näin ollen asiassa oli sanotusta määräyksestä johtuva este ottaa A:ta koskeva syyte huumausaineen käyttör rikoksesta tutkittavaksi.

4 TULKINNAN OSATEKIJÖITÄ

4.1. Seuraamuksen luonne

Korkein oikeus on todennut oikeuskäytännössään, että veronkorotusta kansallisena seuraamuksena ei ole pidetty rikosiasiana. Veronkorotuksen määrääminen samoin kuin siihen kohdistuva ensisijainen muutoksenhaku (oikaisuvaatimus verotuksen oikaisulautakunnalle) ovat hallintomenettelyä. Vasta valitus hallinto-oikeuteen katsotaan kuuluvaksi hallintolainkäytön alaan. Näin ollen veronkorotuksen määräämistä ei ole pidetty rikosiasiana eikä veronkorotus hallinnollisena seuraamuksena ole estänyt asian käsittelyä uudelleen rikosoikeudenkäynnissä.⁹⁹

Jotta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklaa voidaan soveltaa, edellytyksenä on ensinnäkin, että molempien oikeudenkäyntimenettelyjen tulee olla rikosoikeudellisia.¹⁰⁰ Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on rikosasioina pidetty tietyin edellytyksin sellaisiakin asioita, joita ei kansallisen oikeuden mukaan sellaisiksi luokitella. Varsinkin veronkorotuksen luonnetta seuraamuksena on arvioitu useissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuisissa erityisesti artiklan 6 kannalta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa rikosoikeudenkäynnin ja rikossyytteen käsitteillä on itsenäinen merkityssisältö, joka on määritelty Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Vastaavasti käsitteillä on itsenäinen merkitys myös Ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan tulkinnassa.¹⁰¹

Seuraamuksen rikosoikeudellisen luonteen arvioinnissa ihmisoikeustuomioistuin ottaa huomioon niin kutsutut *Engel*-kriteerit¹⁰².

“Where, as is the case here, the Court is satisfied that the first decision is “final”, it must examine whether it concerned a “criminal” matter within the autonomous

⁹⁹ ks. KKO 2010:45 ja KKO 2010:46

¹⁰⁰ *Hirvelä – Heikkilä* 2013, s.753.

¹⁰¹ ks. KKO 2010:45 ja KKO 2010:46. Esim. tapauksessa *Jussila v. Suomi* (2006) hallinnollinen veroseuraamus (määräämismenettely) rinnastettiin rikossyytteesen.

¹⁰² ks. *Engel* ja muut v. *Alankomaat* (1976).

meaning of Article 4 § 1 of Protocol No. 7. This notion 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.”¹⁰³

Tapauksessa *Mjelde v. Norja* (2007) ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että ensimmäinen päätös oli ”lopullinen”. Näin ollen sen täytyi tutkia koskiko päätös ”rikosoikeudellista” asiaa ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan autonomisessa merkityksessä. Ihmisoikeustuomioistuin totesi, että käsitettä on tulkittava ”rikossyyte” ja ”rangaistus” ilmaisuja koskevien yleisten periaatteiden valossa ihmisoikeussopimuksen 6 ja 7 artikloja vastaavasti. Siten ihmisoikeustuomioistuimen täytyi ottaa huomioon sellaiset tekijät kuten *teon* oikeudellinen luonnehdinta kansallisen oikeuden mukaan, *teon* luonne, *seuraamuksen* kansallinen oikeudellinen luonnehdinta; sen tarkoitus, luonne ja ankaruus, onko seuraamus määrätty rikoksesta tuomitsemisen seurauksena ja liittyivätkö menettelyt toimenpiteen päätöksentekoon ja täytäntöönpanoon. Nämä olivat laajemmat kriteerit kuin niin sanotut Engel-kriteerit.¹⁰⁴

Ihmisoikeustuomioistuin on tuonut esiin, ettei veronkorotus Suomen kansallisen lainsäädännön mukaan ole rikosoikeudellinen seuraamus, mutta katsonut ettei tämä ole ratkaisevaa. Olennaista on *teon* ja *seuraamuksen tosiasiallinen luonne*. Seuraamuksella on veronkorotustapauksessa ennaltaehkäisevä ja rangaistuksellinen tarkoitus, joten tällaisen seuraamuksen määräämistä on *pidettävä rikosasiانا*.¹⁰⁵

4.2. Sama teko tai asia (*idem*)

Tapauksessa KKO 2003:30 syyte jätettiin tutkimatta siltä osin kuin se koski samoja tekoja, joista aikaisemmassa oikeudenkäynnissä oli ollut kysymys. Korkein oikeus totesi perusteluissaan, että sen jälkeen, kun rikosasiassa annettu tuomio oli saanut lainvoiman, ei sitä tekoa, jonka perusteella nostetun syytteen johdosta tuomio oli

¹⁰³ *Storbråten v. Norway* (2007), s. 17–18. Ks. myös esim. *Mjelde v. Norja* (2007) ja *Nilsson v. Ruotsi* (2005).

¹⁰⁴ *Mjelde v. Norja* (2007), s. 15. Ks. myös esim. *Storbråten v. Norway* (2007).

¹⁰⁵ ks. KKO 2010:45 ja KKO 2010:46

annettu, voida enää saattaa uudelleen tuomioistuimen tutkittavaksi. Olennaista on syytteissä esitetyn *tapahtumakuvauksen asiallinen samansisältöisyys* eikä merkitystä ole oikeuskäytännössämme annettu sille, miten tekoa on aikaisemmassa syytteessä ja tuomiossa oikeudellisesti arvioitu. Kysymys on samasta teosta, jos syyte koskee viime kädessä yhtä ja samaa tosielämän tapahtumaa tai menettelyä kuin jo annettu lainvoimainen tuomio.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut soveltamiskäytäntönsä olevan epäyhtenäinen ja oikeusvarmuutta vaarantava. Ratkaisussa *Zolotukhin* ihmisoikeustuomioistuin pyrki oikeusvarmuuden lisäämiseen sekä nimenomaisesti yhtenäistämään tulkintakäytäntöä. Ratkaisussa ihmisoikeustuomioistuin päätyi siihen, että aikaisempi tuomio ja uusi syyte koskevat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa kielletyllä tavalla samaa tekoa, jos tapauksen *tosiseikat ovat samat tai olennaisilta osiltaan samat*.¹⁰⁶

Tapauksessa *Zolotukhin v. Venäjä* (2009) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että EIS:n 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan tarkoituksena on taata, että ketään ei saa tutkia tai rangaista rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti tuomittu syylliseksi tai vapautettu.¹⁰⁷

Suuri jaosto katsoi, mitä tuli valittajan tuomioon solvauksen ja väkivallalla uhkaamisen osalta, että se oli perustunut tekoihin, jotka olivat erillisiä ja ajallisesti myöhempiä kuin ne, joihin tuomio ”järjestysrikkomuksesta” oli perustettu. Toisaalta syytteessä rikoslain mukaisesta ”järjestysrikkomuksesta” oli viitattu samoihin tosiseikkoihin kuin ne, jotka muodostivat perustan hallintomenettelylain mukaan määrätulle tuomiolle. Ottaen huomioon, että hallintomenettelylain mukainen ”vähäinen järjestysrikkomus” ja rikoslain mukainen ”järjestysrikkomus” koostuivat samoista olennaisista elementeistä, nimittäin yleisen järjestyksen häirintä, suuri jaosto tuli siihen päätökseen, että valittaja oli syytettynä rikoksesta, josta hänet oli jo aikaisemmin tuomittu.¹⁰⁸

Vaikka rikosten objektiivinen elementti ei ollut täsmälleen sama, niin silti molemmissa oli samat olennaiset elementit.¹⁰⁹

Ihmisoikeustuomioistuin lausui, että oli useita lähestymistapoja arvioida ovatko teot, joista valittaja oli syytettynä, samat. Ensimmäinen lähestymistapa arvioida ”samaa tekoa” oli esimerkkinä *Gradinger* – tuomiossa. Tapauksessa herra Gradinger tuomittiin rikosoikeudenkäynnissä kuolemantuottamuksesta ja hallintomenettelyssä sakkoihin ajamisesta alkoholin vaikutuksen alaisena. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi tuossa tapauksessa, että vaikka rikosten nimike, luonne ja tarkoitus olivat erilaisia,

¹⁰⁶ ks. KKO 2010:45

¹⁰⁷ *Zolotukhin v. Venäjä* (2009), tuomio kohta 58.

¹⁰⁸ *Zolotukhin v. Venäjä* (2009), tuomio kohta 59.

¹⁰⁹ *Zolotukhin v. Venäjä* (2009), tuomio kohta 63.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklaa oli rikottu koska päätökset perustuivat *samoihin* valittajan tekoihin. Toinen lähestymistapa lähtee myös oletuksesta, että vastaajan syytteeseen johtanut teko on sama. Kuitenkin tässä lähestymistavassa katsotaan, että teko voi muodostaa useita rikoksia, jotka voidaan käsitellä erillisissä menettelyissä. Tämä lähestymistapa kehiteltiin *Oliveira* – tapauksessa, jossa valittaja oli tuomittu ensin ajoneuvonsa hallinnan menettämisestä ja myöhemmin ruumiinvamman tuottamuksesta. Ihmisoikeustuomioistuimien totesi, että tapaus oli tyypillinen esimerkki siitä kuinka yksi teko voi muodostaa *useita* rikoksia, kun taas ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla kieltää kahdesti tuomitsemisen *samasta* rikoksesta. Kolmas lähestymistapa painottaa kahden rikoksen ”olennaisia osia”. Tapauksessa *Fischer v. Itävalta* ihmisoikeustuomioistuimien vahvisti, että ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla salli syytteeseenpanon useista rikoksista, jotka johtuvat yhdestä rikollisesta teosta (*ideaalikonkurrenssi*). Säännöksen kannalta oli yhteensopimatonta, jos valittajaa voitaisiin syyttää ja tuomita uudelleen teoista, jotka ovat vain ”nimellisesti eri” tekoja. Täten ihmisoikeustuomioistuimien tutki lisäksi, oliko tällaisilla rikoksilla samat ”olennaiset elementit”. Käsitteen ”keskeiset elementit” käyttöönoton jälkeen, ihmisoikeustuomioistuimien on usein viitannut siihen myöhemmissä tapauksissa.¹¹⁰

Ihmisoikeustuomioistuimien lausui, että erilaisten lähestymistapojen olemassaolo sen selvittämiseksi onko rikos, josta valittaja on syytettynä todellakin sama kuin se, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu, synnytti oikeudellista epävarmuutta. Tämä oli ristiriidassa perusoikeuden eli oikeuden olla tulematta syytetyksi samasta teosta kahdesti, kanssa. Vaikka oikeusvarmuuden, ennustettavuuden ja yhdenvertaisuuden edun nimissä ihmisoikeustuomioistuimien ei tulisi poiketa, ilman hyvää syytä, aiemmista ennakkotapauksista niin ihmisoikeustuomioistuimien dynaamisen ja evolutiivisen lähestymistavan säilyttämisen laiminlyönti vaarantaisi tulkinnan uudistamisen ja parantamisen.¹¹¹ Lähestymistapa, jossa korostetaan kahden teon oikeudellista luonnehdintaa, rajoittaa liikaa yksilön oikeuksia. Jos ihmisoikeustuomioistuimien rajoittuu toteamaan, että henkilö oli syytettynä rikoksista, joilla on erilainen oikeudellinen luonnehdinta, se saattaa pikemmin uhata ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa vaalittuja takeita kuin tehdä siitä käytännöllistä ja tehokasta yleissopimuksen edellyttämällä tavalla. Näin ollen

¹¹⁰ *Zolotukhin v. Venäjä* (2009), tuomio kohta 70–74.

¹¹¹ *Zolotukhin v. Venäjä* (2009), tuomio kohta 78.

ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla on ymmärrettävä niin, että se kieltää syytteesenpanon tai oikeudenkäynnin toisesta ”rikoksesta” siltä osin kuin se syntyy *samoista tosiseikoista* tai *tosiseikoista, jotka ovat olennaisesti samat*.¹¹²

Korkein oikeus toi esiin muun muassa tapauksen KKO 2010:45 perusteluissa, että ihmisoikeustuomioistuimen aikaisempi tulkinta siitä miten *ne bis in idem*-periaatetta on sovellettava, on ennen *Zolotukhin*-ratkaisua poikennut Suomessa kansallisesti noudatetusta tavasta arvioida sitä, milloin kysymys on samasta asiasta tarkasteltaessa rikosoikeudenkäynnissä annetun tuomion uuden oikeudenkäynnin estävää vaikutusta. *Zolotukhin*-ratkaisussa ihmisoikeustuomioistuin pyrki oikeusvarmuuden lisäämiseen ja tulkintakäytännön yhtenäistämiseen. Ratkaisun mukaan se seikka, onko kysymys samasta asiasta (*idem*), arvioidaan nyttemmin tekoon liittyvien *konkreettisten tosiseikkojen pohjalta* eikä enää teon oikeudellisen luonnehdinnan perusteella. Ihmisoikeustuomioistuimen uusi tulkintalinja vastaa Suomessa vakiintuneesti noudatettua käytäntöä. Tapauksessa KKO 2010:45 syyte törkeästä veropetoksesta on riidattomasti perustunut *samoihin* tulojen ilmoittamatta jättämisiin ja perusteettomien menojen ilmoittamisiin, jotka ovat olleet myös määrättyjen veronkorotusten perusteena. Korkein oikeus katsoi, että veronkorotuksen määräämisessä oli ollut kysymys *samasta asiasta* kuin törkeä veropetosta koskevassa syytteessä.

Tapauksessa *Maresti v. Kroatia* (2009) oli kysymys muun muassa siitä, tuomittiinko syytetty järjestysrikkomusasiassa ja säännöllisessä rikosprosessissa kahdesti samasta teosta.

Tapauksessa valittaja tuomittiin järjestysrikkomuslain nojalla vähäisten rikosten tuomioistuimessa 40 päiväksi vankeuteen. Oikeus katsoi selvitetyn, että valittaja oli samassa kesäkuussa alkoholin vaikutuksen alaisena linja-autoasemalla solvannut tiettyä henkilöä ja lyönyt häntä päähän useita kertoja sekä potkinut ja lyönyt häntä eripuolelle vartaloa ja näin ollen häirinnyt yleistä järjestystä erityisen loukkaavalla tavalla. Päätös sai lainvoiman.

Myöhemmin valittaja sai syytteen siitä, että hän oli kerrotussa tilanteessa aiheuttanut vaikean ruumiinvamman pahoinpitelemälleen henkilölle. Lisäksi häntä syytettiin erään toisen henkilön pahoinpitelystä. Tuomioistuin yhdisti erilliset rikosprosessit.

Valittaja tuomittiin kahdesta törkeästä pahoinpitelystä sekä laittomasta uhkauksesta ja hänelle määrättiin kaikista teoista yhteinen yhden vuoden vankeusrangaistus. Rangaistuksesta tuli vähentää aika, jonka hän oli jo suorittanut vähäisten rikosten tuomioistuimen määräämästä rangaistuksesta.

Valittaja väitti, että häntä oli syytetty ja hänet oli tuomittu kahdesti samasta rikoksesta sattuneen tapahtuman johdosta.

¹¹² *Zolotukhin v. Venäjä* (2009), tuomio kohta 81–82.

Hallitus väitti, että valittajan teko oli muodostanut kaksi eri rikosta, joista valittaja oli tuomittu kahdessa eri tuomioistuimessa eri menettelyissä. Vähäisten rikosten tuomioistuimessa hänet oli todettu syylliseksi, koska hän oli häirinnyt yleistä järjestystä, kun hän oli alkoholin vaikutuksen alaisena solvannut muita kansalaisia erityisen loukkaavalla tavalla. Sen sijaan yleisen rikosprosessilain nojalla ajetussa jutussa oli ollut kysymys fyysisestä pahoinpitelystä, joka aiheutti merkittäviä vammoja. Pahoinpitelyä ei voitu pitää lievänä järjestysrikkomuksena, vaan se kuului rikosprosessilain alaan.

Tapauksen tuomion perusteluissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että vähäisen rikoksen ja rikoksen osalta valittaja oli todettu syylliseksi samasta teosta, saman vastaajan taholta ja samana aikana. Järjestysrikkomuslaissa tarkoitettuun tekoon ei sellaisenaan sisältynyt ruumiinvamman aiheuttamista. Sen sijaan vaikean ruumiinvamman aiheuttaminen kuului rikoslain mukaisen törkeän pahoinpitelyn tunnusmerkistöön. Vähäisten rikosten tuomioistuin oli päätöksessään nimenomaisesti todennut valittajan syyllistyneen muun muassa siihen, että hän oli lyönyt henkilöä nyrkeillään useita kertoja päähän sekä potkinut ja lyönyt tätä eri puolille kehoa. Näin ollen fyysistä pahoinpitelyä oli pidetty järjestysrikkomukseen kuuluvana seikkana. Rikosprosessissa hänen oli jälleen katsottu muun muassa lyöneen henkilöä. Teot oli tehty samassa paikassa samaan aikaan. Oli ilmeistä, että tuomiot olivat koskeneet tarkalleen samaa tapahtumaa ja samoja tekoja. Näin ollen valittaja oli tuomittu kahdesti samasta teosta. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että se, että valittajalle rikosjutussa määrätystä vuoden vankeusrangaistuksesta oli vähennetty järjestysrikkomusasiassa määrätty 40 päivän vankeus, ei muuttanut sitä tosiasiaa, että valittajaa oli syytetty kahdesti samasta teosta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi yksimielisesti, että tapauksessa oli rikottu ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklaa.¹¹³

Tapauksessa *Pirttimäki v. Suomi* (2014) otti kantaa tilanteeseen, jossa henkilölle oli määrätty veronkorotus tämän omistamalta osakeyhtiöltä saadun peitelty osingon seurauksena. Myöhemmin henkilöä syytettiin muun muassa kirjanpitorikoksesta ja törkeästä veropetoksesta yhtiön ilmoittamatta jätettyjen tulojen perusteella. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, ettei veronkorotusprosessi ja syyteprosessi perustuneet samoihin tosiseikkoihin. Näin ollen ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklaa ei ollut rikottu.

Tapauksessa *Pirttimäki v. Suomi* (2014) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla kieltää syyttämisen

¹¹³ *Maresti v. Kroatia* (2009), kohdat 63–65.

tai tuomitsemisen toisesta ”rikoksesta” sikäli kuin se on syntynyt samoista tosiseikoista tai tosiseikoista jotka ovat olennaisilta osiltaan samoja. Sen vuoksi oli tärkeää keskittyä niihin konkreettisiin tosiseikkoihin, joissa oli sama vastaaja ja jotka olivat erottamattomasti yhteydessä toisiinsa ajallisesti ja paikallisesti.

Käsillä olevassa tapauksessa osapuolet olivat erimieltä siitä, saiko kolme menettelyä alkunsa samoista tosiseikoista. Ihmisoikeustuomioistuin totesi, että ensimmäiset kaksi menettelyä saivat alkunsa siitä, että niin yhtiö kuin myös valittaja henkilökohtaisessa verotuksessaan, oli laiminlyönyt joidenkin tulojen ilmoittamisen verovuosilta 1997, 1998, 1999 ja 2001. Toisessa menettelyssä valittaja oli syytettynä, yhtiön edustajana, törkeästä veropetoksesta annettuaan virheellistä tietoa yhtiön puolesta veroviranomaisille vuosina 1998–2002. Kaksi menettelyä, jotka olivat olennaisia käsillä olevassa tapauksessa, olivat näin ollen sekä veromenettelyjä että rikosmenettelyjä valittajaa vastaan.

EIT katsoi, että nämä kaksi tosiasioiden joukkoa olivat erilaisia. Ensimmäisen menettelyihin osalliset oikeushenkilöt eivät olleet samoja: ensimmäisessä menettelyssä oli valittaja ja toisessa yhtiö. Vaikka oletettaisiin, että valittaja oli se joka teki veroilmoitukset molemmissa tapauksessa, olosuhteet eivät kuitenkaan olleet samat: veroilmoituksen tekeminen henkilökohtaisesta verotuksesta erosi yhtiön tekemästä veroilmoituksesta, sillä nämä veroilmoitukset tehtiin eri muodoissa. Ne voitiin tehdä eri ajankohtana ja yhtiön tapauksessa saattoi mukana olla myös muita henkilöitä.

Näin ollen EIT katsoi, että kaksi kiistanalaista menettelyä eivät muodostaneet yhtä konkreettista tosiasiallista olosuhdetta, joka oli saanut alkunsa samoista tai olennaisilta osiltaan samoista tosiseikoista.

Näin ollen EIS:n 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklaa ei ollut rikottu.

4.3. Kahdesti (bis)

Ihmisoikeustuomioistuin on omaksunut Suomen oikeuskäytäntöön verrattuna laajemman tulkinnan siitä, mitkä seuraamukset otetaan huomioon arvioitaessa onko henkilöä vastaan ryhdytty rikosoikeudellisiin toimenpiteisiin ”kahdesti” (*bis*). Hallinnolliset seuraamukset ovat rinnastettavissa rikosoikeudellisiin seuraamuksiin, jos ne ovat *yleisesti sovellettavia*, niillä on ennakkoehkäiseviä tarkoituksia toteuttava *rangaistuksellinen luonne* ja ne *eivät ole hyvin vähäisiä*. Kansallisessa oikeuskäytännössä on katsottu, että rikosoikeudelliset syytetoimet ovat mahdollisia hallinnollisessa menettelyssä määrätyn seuraamuksen lisäksi.¹¹⁴

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tulkinta *bis*- kriteerin osalta on selkiytynyt vasta muutaman viime vuoden aikana. Vuoden 2014¹¹⁵ antamissaan tuomioissa ihmisoikeustuomioistuin on katsonut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan edellyttävän samaa tekoa koskevien rinnakkaisten

¹¹⁴ ks. KKO 2010:45 ja KKO 2010:46.

¹¹⁵ mm. *Muslija v. Bosnia ja Hertsegovina* (2014), koskien järjestysrikkomuksen ja rikosprosessin suhdetta, *Glantz v. Suomi* (2014) ja *Nykänen v. Suomi* (2014), koskien veronkorotuksen ja veropetossyytteen suhdetta.

menettelyjen tilanteessa, että yhden menettelyn päätyttyä lopulliseen ratkaisuun toinen menettely tulee lopettaa.¹¹⁶

Tapauksessa *Nykänen v. Suomi* (2014) valittaja teki Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan nojalla valituksen, että *ne bis in idem*-periaatetta oli rikottu. Syytteet oli nostettu samoista teoista, joista hänelle oli jo määrätty veromenettelyssä veronkorotusta. Veromenettely oli tullut lopulliseksi huhtikuussa 2009 ja rikosprosessi syyskuussa 2010.

Tapauksen perusteluissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi *aikaisemmasta* oikeuskäytännöstään, että vaikka eri seuraamuksia (ehdollinen vankeusrangaistus ja ajokortin peruuttaminen) koskien samaa asiaa (rattijuopumus) määrättiin eri viranomaisten toimesta eri menettelyissä, oli niiden välillä ollut riittävän läheinen yhteys, sisällöllisesti ja ajallisesti. Noissa tapauksissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että valittajat eivät olleet syytettynä tai tuomittuna uudelleen samasta teosta, joista heidät oli jo lopullisesti tuomittu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan vastaisesti eikä näin ollen ollut ollut menettelyjen toistumista.

Tapauksessa *Nykänen v. Suomi* valittajan laiminlyötyä tulojensa osalta ilmoitusvelvollisuutensa, oli toimitettu liian alhainen verotus. Molemmat valittajan tuomiot ja määrätty veronkorotukset muodostivat osan Suomen lainsäädännön seuraamuksista. Suomalaisessa järjestelmässä rikosoikeudellinen ja hallinnollinen seuraamus määrättiin kuitenkin eri viranomaisten toimesta ilman että menettelyt olisivat yhteydessä toisiinsa. Lisäksi kumpaakaan seuraamusta ei otettu huomioon toisen tuomioistuimen tai viranomaisen toimesta päätettäessä seuraamuksen ankaruudesta. Käsillä oleva tapaus käsitti näin ollen kaksi rinnakkaista ja erillistä menettelyä, joista ensimmäinen tuli lopulliseksi huhtikuussa 2009, kun toinen pantiin vireille elokuussa 2008. Menettelyt olivat vireillä samanaikaisesti siihen asti kunnes huhtikuussa 2009 ensimmäinen menettely tuli lopulliseksi. Koska toista menettelyä ei keskeytetty sen jälkeen, kun ensimmäinen tuli lopulliseksi vaan sitä jatkettiin lopulliseen päätökseen syyskuuhun 2010 saakka, valittaja tuomittiin kahdesti samasta asiasta eri menettelyissä. Menettelyt tulivat lopullisiksi huhtikuussa 2009 ja syyskuussa 2010. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin myönsi tässä yhteydessä, että joskus voi olla sattumaa, kumpi rinnakkaisista menettelyistä tulee ensin lopulliseksi luoden mahdollisesti epätasa-arvoista kohtelua. Sopimusvaltioiden päätettäväksi jää heidän oma kriminaalipolitiikka ja tapa, jolla organisoivat oikeusjärjestelmänsä. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklaa oli rikottu, sillä perusteella että valittaja oli tuomittu kahdesti samasta asiasta kahdessa eri menettelyssä.¹¹⁷

¹¹⁶ KKO 2014:93, kohta 50, jossa tuodaan esiin EIT:n oikeuskäytäntöä.

¹¹⁷ *Nykänen v. Suomi* (2014), kohdat 51–54.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on toisaalta katsonut, ettei *ne bis in idem*-periaatetta ole loukattu, jos sama asia on ollut tutkittavana rinnakkaisissa menettelyissä, mutta jommankumman päätyttyä lopulliseen ratkaisuun toisen osalta on vielä ollut säännönmukainen muutoksenhakekeino käytettävissä.

Tapauksessa *Häkkinen v. Suomi* (2014) valittaja oli saanut peiteltyä osinkoa ja hänelle määrättiin veronkorotuksia. Valittaja ei ilmeisesti hakenut oikaisua päätöksiin eikä ollut valitusmenettelyäkään vireillä. Huhtikuussa 2008 yleinen syyttäjä nosti syytteen valittajaa vastaan muun muassa neljästä törkeästä veropetoksesta ja yhdestä veropetoksesta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että EIS:n 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla kieltää rikosprosessien, jotka on saatettu päätökseen lopullisella ratkaisulla, toistumisen. Ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla ei rajoitu pelkästään oikeuteen olla tulematta rangaistuksi kahdesti vaan ulottuu myös oikeuteen olla tulematta syytetyksi kahdesti. Jos näin ei olisi, ei olisi ollut välttämätöntä lisätä sanaa ”rangaista” sanojen ”tutkia uudelleen” lisäksi. EIT toisti, että 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla sisälsi kolme eri taetta, edellyttäen ettei ketään (i) todennäköisesti tutkita tai (ii) tutkita tai (iii) rangaista samasta rikoksesta.

Tapauksessa *Häkkinen v. Suomi* molemmat valittajan tuomiot ja määrättyt veronkorotukset muodostivat osan Suomen lain mukaisista sanktioista. Sanktiot olivat seurausta siitä, että henkilö laiminlöi veroilmoituksessa tuloja koskevien tietojen ilmoittamisen. Kuitenkin Suomen oikeusjärjestelmän mukaan rikos- ja hallintoseuraamukset määrätään eri viranomaisten toimesta ilman että menettelyt olisivat millään tavalla kytköksissä toisiinsa. Lisäksi kumpaakaan seuraamusta ei otettu huomioon toisen tuomioistuimen tai viranomaisen päättäessä seuraamuksen ankaruudesta, eikä muutenkaan viranomaisten välillä ole vuorovaikutusta. Vielä tärkeämpää on se, että veronkorotukset olivat suomalaisessa järjestelmässä määrätty sen jälkeen kun valittajan tekoa ja vastuuta oli tutkittu relevanttien verosäännösten mukaan, mikä ei puolestaan riippunut rikosmenettelyssä tehdyistä arvioista. Näin ollen suomalaisessa järjestelmässä ei ole läheistä yhteyttä rikos- ja veromenettelyn välillä sisällöllisesti ja ajallisesti. Näin ollen käsillä oleva tapaus koski kahta rinnakkaista ja erillistä menettelyä, joista ensimmäinen menettely koskien veronkorotusta alkoi 2007, kun valittajalle määrättiin veronkorotukset. Valittaja ei ilmeisesti koskaan hakenut näihin veronkorotuksiin oikaisua tai valittanut päätöksistä ja näin ollen ne tulivat lopullisiksi joulukuussa 2010 ja joulukuussa 2011. Toinen syytemenettely tuli vireille huhtikuussa 2008 ja päättyi kesäkuussa 2010, kun korkein oikeus antoi tuomionsa.

Tapauksen perusteluissa ihmisoikeustuomioistuin pani merkille, että kun toinen menettely tuli lopulliseksi, ensimmäisissä menettelyissä määräaika oikaisulle ja myöhemmälle valitukselle veronkorotuspäätöksistä oli vielä avoinna. Tuolloin verojutut eivät olleet enää vireillä missään kotimaisessa viranomaisessa tai tuomioistuimessa, ne vain odottivat oikaisun ja valituksen määräajan raukeamista, jotta ne saavuttaisivat lainvoiman. Kesäkuun 2010 jälkeen ainoa tapa estää kaksoisrangaistavuus olisi näin ollen ollut jättää ensin hakemus oikaisua varten ja sitten valittaa verotuspäätöksistä. Koska tällaista valitusta tai hakemusta ei ollut tehty, verotuspäätökset tulivat lopullisiksi joulukuussa 2010 ja joulukuussa 2011. Valittajalla oli ollut todellinen mahdollisuus estää kaksoisrangaistavuus ensin hakemalla oikaisua ja sitten valittamalla määräajassa, joka oli vielä avoinna. Täten ihmisoikeussopimuksen 7 lisäpöytäkirjan 4 artiklaa ei ollut rikottu.

Ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla selvästi kieltää peräkkäiset menettelyt, jos ensimmäinen menettely on jo tullut lopulliseksi sillä hetkellä, kun toinen menettely on pantu vireille. Mitä tulee rinnakkaisiin menettelyihin, kyseinen artikla ei kiellä useita samanaikaisia menettelyjä. Tällaisessa tilanteessa ei voida sanoa, että valittajaa syytetään useita kertoja ”rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu”. Yleissopimuksen näkökulmasta ei ole myöskään ongelmaa tilanteessa, jossa on kaksi rinnakkaista menettelyä ja toinen menettely keskeytetään sen jälkeen kun ensimmäinen menettely on tullut lopulliseksi. Jos kuitenkin keskeytystä ei tapahdu, ihmisoikeustuomioistuin on todennut rikkomuksen.¹¹⁸

Toisaalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että samastakin teosta voidaan *ne bis in idem*-kiellon estämättä tuomita useampia seuraamuksia samaan tai eri aikaan vireillä olevissa erillisissä menettelyissä edellyttäen, että menettelyiden kesken vallitsee riittävän läheinen asiallinen ja ajallinen yhteys.¹¹⁹

Tapauksessa *Lucky Dev v. Ruotsi* (2015) sekä valittajan syyte verorikoksesta että määrätty veronkorotus muodostavat osan Ruotsin lain mukaisesti määrätyistä sanktioista valittajan laiminlyötyä toimittaa oikeaa tietoa. Molemmat seuraamukset olivat ennakoitavissa. Kuitenkin viranomaiset ja tuomioistuimet käsitelivät asian ilman,

¹¹⁸ ks. Nykänen v. Suomi (2014), kohdat 48–49, Häkkä v. Suomi (2014), kohdat 47–48.

¹¹⁹ ks. esim. Nykänen v. Suomi (2014), Häkkä v. Suomi (2014), Kiiveri v. Suomi (2015), *Lucky Dev v. Ruotsi* (2015).

että menettelyt olivat olleet yhteydessä toisiinsa. Molempien menettelyt seurasivat omaa erillistä kurssiaan ja tulivat lopullisiksi eri aikoihin. Näin ollen rikos- ja veromenettelyjen välillä ei ollut läheistä yhteyttä sisällöllisesti ja ajallisesti. Vastakohtana voidaan mainita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen aikaisemmat tapaukset *R.T. v. Sveitsi* ja *Nilsson v. Ruotsi*, joissa päätökset ajokortin peruuttamisesta perustuivat odotettuun tai lopulliseen tuomioon liikenne rikoksesta ja eivät täten sisältäneet kyseessä olevan rikoksen tai teon erillistä tutkintaa.

4.4. Samanaikainen vireilläolo (*lis pendens*)

Vireilläolovaikutus (*lis pendens*) on oikeusvoimavaikutuksen lähi-ilmiö. Kun annetun tuomion oikeusvoimavaikutus estää uuden kanteen nostamisen tai uuden menettelyn toistamiseen samassa asiassa, merkitsee vireilläolovaikutus sitä, ettei oikeudenkäynnin kohteena olevaa asiaa voida käsittelyn kestäessä ottaa tutkittavaksi toisessa menettelyssä.¹²⁰ Vireilläolovaikutus eli *lis pendens*- vaikutus estää siis ottamasta samanaikaisesti tutkittavaksi samaa tekoa koskevaa syytettä toisessa oikeudenkäynnissä. Samanaikaisesti eivät täten voi olla erikseen vireillä samaan oikeusseuraamukseen johtavat eri kanneperusteet. Tuomioistuimen on viranpuolesta jätettävä kanne tutkimatta, jos se havaitsee, että kanteessa tarkoitettu asia on jo tuomioistuimessa vireillä. Oikeusvoima (*res judicata*) ja *lis pendens* ovat näin ollen molemmat ilmauksia *ne bis in idem* kiellosta.¹²¹

Ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan mukainen estevaikutus kytkeytyy sanamuotonsa mukaisesti *ratkaisun lopullisuuteen*, ei asian vireilläoloon.¹²² Kielto syyttää tai tuomita kahdesti samassa asiassa koskee tilannetta, jossa ensimmäinen ratkaisu on lopullinen ennen jälkimmäisen menettelyn alkamista. Tältä osin sanotun artiklan tulkintakäytäntö on pysynyt vakiintuneena.

Vireilläolovaikutus menee pidemmälle kuin kaksoisrangaistavuuden kiello. Vireilläolovaikutus estää jo pelkän uuden prosessin aloittamisen vanhan kestäessä, kun

¹²⁰ Vuorenperä 2010, s.1115.

¹²¹ Heiskala 2011, s. 45.

¹²² ks. KKO 2010:45 ja KKO 2010:46.

taas kaksoisrangaistavuuden kielto koskee tilannetta, jossa ensimmäinen tuomio on lainvoimainen.¹²³

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapauksessa *Zigarella v. Italia* (2002) oli vireillä kaksi rinnakkaista prosessia samasta asiasta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi tapauksen perusteluissa, että ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla ei koske vain tapauksia, joissa vastaajat on tuomittu kahdesti vaan myös tilanteita kun heidät asetetaan syytteeseen kahdesti. Kyseinen artikla soveltuu vaikka henkilöä olisi vain syytetty menettelyssä, joka ei johda tuomioon. Rikosjutuissa *non bis in idem*-periaate soveltuu riippumatta siitä onko henkilö tuomittu vai ei. Tapauksessa ensimmäinen menettely oli päättynyt lopulliseen tuomioon, jonka jälkeen toinen menettely lopetettiin sillä perusteella, että menettelyn jatkaminen oli *ne bis in idem* -periaatteen vastaista. Näin ollen ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että valittajalta oli poistunut valituksen peruste ja täten hän oli menettänyt loukatun aseman *ne bis in idem*-kiellon näkökulmasta. Lopputuloksena ihmisoikeustuomioistuin hylkäsi valituksen.¹²⁴

Tapauksessa KKO 2010:45 verotuspäätökset olivat tulleet lopullisiksi ennen veropetosyytteen vireilletuloa, joten määrätty veronkorotukset estivät syytteen tutkimisen. Korkein oikeus on todennut *ne bis in idem*-kiellon koskevan peräkkäisiä menettelyjä ja suojaavan yksilöä sitä vastaan, että asian tultua kertaalleen käsitellyksi ja lopullisesti ratkaistuksi, häntä vastaan ryhdyttäisiin saman teon seurauksena uuteen menettelyyn. Artiklan tulkintakäytännössä on noudatettu sanamuodon mukaista tulkintaa eikä kieltoa ole laajennettu siten, että se estäisi uuden käsittelyn jo ennen kuin asiaa koskeva ensimmäinen ratkaisu on tullut lopulliseksi. Näin ollen artiklaan ei ole liitetty rinnakkaiset menettelyt kieltävää vaikutusta.¹²⁵

Ne bis in idem-periaatteen soveltamisen kannalta on ratkaisevaa se, milloin toisen menettelyn (syyte tai veronkorotus) katsotaan tulleen vireille. Rikosasian vireilletulosta säädetään oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (ROL, 689/1997) 5 luvun 1 §:ssä, jonka mukaan rikosasia tulee vireille, kun haastehakemus saapuu kansliaan tai, jos syyttäjä antaa haasteen, kun haaste annetaan tiedoksi. Veronkorotusasia puolestaan

¹²³ Vähätalo 2012, s. 75.

¹²⁴ *Zigarella v. Italia* (2002), s. 4.

¹²⁵ esim. Myrsky – Rabinä 2011, s. 235, KKO 2010:45 ja KKO 2010:46.

tulee vireille silloin, kun verovelvolliselle annetaan tiedoksi veronkorotusta koskeva kuulemiskirje.¹²⁶

Tapauksessa *Muslija v. Bosnia ja Hertsegovina* (2014) valittajaa vastaan nostettiin ensin syyte vähäisten rikkomusten tuomioistuimessa (“the Minor Offences Court”). Myöhemmin aloitettiin samaa asiaa koskeva rikosoikeudenkäynti, jolloin rikkomusoikeudenkäynti oli vielä meneillään. Näin ollen menettelyt etenivät rinnakkain.¹²⁷ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että kun rikkomusta koskevan menettelyn päätös oli tullut lopulliseksi, rikosoikeudenkäynti olisi tullut lopetettua.¹²⁸

Tapauksessa *Lucky Dev v. Ruotsi* (2015) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin lausui perusteluissaan, että rikosprosessi henkilöä vastaan on kielletty, kun samaa tekoa koskeva päätös on lopullinen. Ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla ei sulje pois sitä, että useita samanaikaisia menettelyjä on vireillä ennen kuin lopullinen päätös annetaan. Tällaisessa tilanteessa henkilö ei ole syytettynä useita kertoja ”samasta rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu”. Yleissopimuksen mukaan ei ole ongelmaa kahden rinnakkaisen menettelyn tilanteessa, kun toinen menettely keskeytetään toisen menettelyn tultua lopulliseksi. Koska käsillä olevassa tapauksessa menettelyä ei ollut keskeytetty, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi rikkomuksen.¹²⁹

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin korosti, että ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla ei anna suojaa vireilläolovaikutukselle (*lis pendens*). Täten samanaikaiset menettelyt, veromenettely veronkorotuksen määrittämiseksi ja rikosmenettely, jossa tutkitaan vastaavaa verorikosta, olivat sopusoinnussa artiklan kanssa. Artiklan rikkomus kuitenkin ilmeni, jos toinen menettely jatkuisi sen ajankohdan jälkeen, kun toinen menettely on päätetty lopullisella päätöksellä. Lopullinen päätös edellyttää sitä, että toinen menettely keskeytetään. Ihmisoikeustuomioistuin pani merkille, että Ruotsin korkeimmat oikeudet olivat tulleet siihen johtopäätökseen, että myös vireillä olevat menettelyt, joita ei ole päätetty, estävät muiden samaa tekoa koskevien menettelyiden aloittamisen. Ruotsin korkeimmat oikeudet olivat myös katsoneet, että menettelyeste on olemassa, kun verotoimisto

¹²⁶ Myrsky – Rabinä 2011, s. 236.

¹²⁷ *Muslija v. Bosnia ja Hertsegovina* (2014), kohdat 6-13.

¹²⁸ *Muslija v. Bosnia ja Hertsegovina* (2014), kohta 37.

¹²⁹ myös esim. Nykänen v. Suomi (2014)

päättää määrätä veronkorotuksen tai kun rikossyyte on nostettu henkilöä vastaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, ettei tällaista tulkintaa useita menettelyjä vastaan voida kuitenkaan johtaa ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklasta.¹³⁰

Tätä taustaa vasten voidaan siis todeta, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa määritelty kieltö koskee peräkkäisiä menettelyitä. Artikla suojaa yksilöä sitä vastaan, että asian tultua kertaalleen lopullisesti ratkaistuksi, häntä vastaan ryhdyttäisiin uuteen menettelyyn saman teon vuoksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä artiklassa mainitun kiellon vaikutusta ei siis ole ulotettu sen sanamuotoa laajemmaksi. Näin ollen artiklaan ei ole liitetty rinnakkaiset menettelyt kieltävää vaikutusta ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä.

4.5. Päätöksen lopullisuus (*res judicata*)

Ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut, että ratkaisu on lopullinen kun siihen ei voida enää hakea muutosta *säännönmukaisin muutoksenhakekeinoin* (muun muassa *Zolotukhin*- ratkaisu). Samoin on myös korkein oikeus katsonut ratkaisuisaan KKO 2010:45 ja KKO 2010:46. Ratkaisu on näin ollen lopullinen silloin, kun se on saanut oikeusvoiman eli kun siihen ei enää voida hakea muutosta säännöllisin muutoksenhakekeinoin.¹³¹

Tapauksessa *Sundqvist v. Suomi* (2005) ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että valtion syyttäjän tekemä syyttämättäjättämispäätös ei Suomen oikeuden mukaan ollut lopullinen päätös. Valtakunnansyyttäjä saattoi siis muuttaa alaisensa syyttämättäjättämispäätöstä, koska kyseessä oli edelleen sama prosessi.

Tapauksessa *Zolotukhin v. Venäjä* (2009) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan tavoite on estää rikosoikeudenkäynnin, joka on jo päätetty lopulliseen päätökseen, toistuminen.

¹³⁰ *Lucky Dev v. Ruotsi* (2015), kohdat 59–60.

¹³¹ ks. tapaus *Zolotukhin v. Venäjä*

Ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan selitysmuistion¹³² mukaan päätös on ”lopullinen”, jos se on saavuttanut lainvoiman. Tämä on tilanne, kun päätös on peruuttamaton eli kun säännönmukaisia muutoksenhakekeinoja ei ole käytettävissä, tai kun osapuolet ovat käyttäneet loppuun tällaiset muutoksenhakekeino, taikka ovat sallineet määräajan kulua umpeen.¹³³ Päätökset, joihin säännönmukaiset muutoksenhakekeino soveltuvat, eivät kuulu ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan soveltamisalaan niin kauan kuin määräaika valituksen jättämiseksi on vielä avoinna. Toisaalta ylimääräisiä muutoksenhakekeinoja, kuten menetetyn määräajan palauttaminen, ei oteta huomioon kun arvioidaan onko menettely päätetty lopulliseen päätökseen. Päätöksen ”lopullisuus” ei riipu ylimääräisten muutoksenhakekeinojen käytöstä.¹³⁴

Tapauksessa KKO 2010:45 korkein oikeus toi esiin kansallisen oikeuskäytännön linjausta, jonka mukaan rikosasiassa annetun tuomion saatua lainvoiman, ei sitä tekoa, jonka perusteella syyte on nostettu ja tuomio annettu, voida enää saattaa uudelleen tuomioistuimen tutkittavaksi. Merkitystä on sillä, että syytteissä esitetty tapahtumakuvaus on asiallisesti samansisältöinen. Näin ollen lainvoimainen tuomio estää saman teon ottamisen uudelleen käsiteltäväksi.

Jos verovelvollinen on tehnyt veronkorotuksesta oikaisuvaatimuksen tai valituksen hallinto-oikeudelle, mutta on *peruuttanut* vaatimuksensa ennen asian ratkaisemista, ei veronkorotus tule lopulliseksi. Oikeuskäytännöstä käy ilmi, että vero- tai hallinto-oikeudelliselta kannalta ei näytetä katsotun, että verovelvollinen voisi sitovasti luopua oikeudestaan hallintomenettelyn alaan kuuluvan oikaisuvaatimuksen tekemiseen. Pelkästään oikaisuvaatimuksen peruuttaminen ei näin ollen merkitse veronkorotuksen lopullisuutta.¹³⁵

Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan (PeVL 17/2013 vp), että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella käy ilmi ainakin se, että kaksoisrangaistavuuden kielto merkitsee joka tapauksessa sitä, että toisen prosessin aloittaminen samassa asiassa ensimmäisessä prosessissa annetun ratkaisun tultua

¹³² Explanatory Report to the Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

¹³³ *Zolotukhin v. Venäjä* (2009), tuomio kohta 107, myös mm. *Nikitin v. Venäjä* (2004).

¹³⁴ *Zolotukhin v. Venäjä* (2009), tuomio kohta 108.

¹³⁵ ks. KKO 2010:45

lopulliseksi on lähtökohtaisesti kiellettyä.¹³⁶ Oikeuskäytännön perusteella ei ole aikaisemmin ollut täysin selvää se, katsotaanko *ne bis in idem*-periaatteen kieltävän niin ikään toisen prosessin jatkamisen sen jälkeen, kun samanaikaisesti vireillä ollut prosessi on päättynyt lopulliseen ratkaisuun.¹³⁷ Valiokunta on todennut, että kiellon ei voida katsoa koskevan vain puhtaasti peräkkäisiä menettelyjä vaan myös samanaikaisesti vireillä olevia menettelyjä, mikä on johdettavissa jo ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan sanamuodosta. Tämän lisäksi tulkinta näyttäisi vastaavan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä ilmaistuja suuntaviivoja, joiden voidaan katsoa selventäneen ja kiristäneen ihmisoikeustuomioistuimen tulkintaa aiemmasta.¹³⁸

Perustuslakivaliokunta on pitänyt *ne bis in idem*-kiellon noudattamisen kannalta perusteltuna, että lopulliseksi jääneen seuraamusmaksun tulee estää samaa tekoa koskevan rikossyytteen tuomioistuinkäsittelyn käynnistyminen tai keskeyttää se.¹³⁹

5 VERTAILUA SUOMEN JA RUOTSIN OIKEUSTILOJEN VÄLILLÄ

Ruotsissa veronkorotuksiin ja näistä erillisiin verorikosasioiden käsittelyyn perustuva järjestelmä on samankaltainen kuin Suomessa.¹⁴⁰ Vaikka Suomi on saanut kolmanneksen enemmän langettavia tuomioista, on Ruotsissa kuitenkin arvosteltu paljon enemmän ihmisoikeustuomioistuimen toimintaa. Ensinnäkin Ruotsi on kyseenalaistanut sen, missä määrin toista valtiota kohtaan annetun tuomion tulisi heijastua myös muiden maiden oikeuskäytäntöön. Lisäksi Ruotsi on vedonnut siihen, että ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön tulisi kehittyä ennakoitavalla tavalla. Ruotsissa tuomioistuimet vetosivat etenkin ihmisoikeustuomioistuimen vuosina 2004 ja 2008 antamiin Ruotsia koskeviin päätöksiin. Tapauksissa veronkorotusten ja verorikosten välille ei katsottu syntyneen *ne bis in idem*-vaikutusta. Lisäksi Ruotsissa vedottiin siihen, että ruotsalainen sanktiojärjestelmä on rakennettu molempien sanktioiden varaan tehokkuuden ja oikeusvarmuuden saavuttamiseksi. *Ne bis in idem*-

¹³⁶ *PeVL 17/2013 vp*, s.3.

¹³⁷ ks. esim. *PeVL 17/2013 vp*, s.3 ja Pellonpää – Gullans 2011, s.425–426.

¹³⁸ ks. *PeVL 9/2012 vp*, s. 4 ja *PeVL 17/2013 vp*, s.3.

¹³⁹ ks. esim. *PeVL 17/2013 vp*, s.3 ja *PeVL 9/2012 vp*, s. 4.

¹⁴⁰ ks. *KKO 2010:46*, kohta 30.

kiellon liian ahdas ja tekninen tulkinta johtaisi ruotsalaisten tuomioistuinten mukaan vaikeasti ennakoitavissa oleviin tilanteisiin, ellei jopa ihmisoikeusloukkauksiin.¹⁴¹

Tapauksessa *Rosenquist* (v.2004) ilmenee, että Ruotsin oikeuden mukaan veronkorotusta ei katsottu tuolloin rikosoikeudelliseksi rangaistukseksi ja täten veronkorotus ei estänyt oikeudenkäyntiä ja tuomitsemista verorikoksesta, joka liittyy samaan tekoon. Ruotsin korkein oikeus katsoi, ettei *ne bis in idem* periaate estänyt rikosmenettelyä teosta, jonka osalta lisämaksu oli jo kannettu, koska kysymys oli kahdesta eri teosta. Korkein oikeus painotti, että tässä yhteydessä veronkorotuksen määrääminen ei edellytä tahallisuutta eikä tuottamusta, kun taas veropetoksesta tuomitseminen edellyttää rikollisen tarkoituksen toteennäyttämistä.¹⁴² Tapauksen aikoihin Ruotsin lainsäädäntöneuvosto (*Lagrådet*), joka muodostuu kolmesta tuomarista joista kaksi korkeimmista oikeuksista, tutki tarkasti hallituksen esitystä verolain muuttamiseksi ja kommentoi tässä yhteydessä *ne bis in idem* periaatetta. Neuvosto totesi muun muassa *Ponsetti ja Chesnel v. Ranska* – tapauksen valossa, että oli kohtuullista olettaa, että veronkorotusten ja tahallisten verorikosten perusedellytykset erosivat toisistaan tavalla, joka ei ole ristiriidassa EIS:n 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan kanssa.¹⁴³

Ruotsin korkein oikeus katsoi ratkaisuisaan 31.3.2010 nr B5498-09 ja B2509-09, että Ruotsissa käytössä olevan järjestelmän ei ollut osoitettu olevan selvästi ihmisoikeussopimuksen vastainen.¹⁴⁴ Ruotsin korkein oikeus on katsonut, ettei ihmisoikeustuomioistuimen 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla yleisesti estä syytteen käsittelyä veropetoksesta veronkorotuspäätöksen jälkeen.

Tapauksessa 31.3.2010 nr B5498-09 Ruotsin korkein oikeus totesi perusteluissaan, että perustavanlaatuinen kysymys on se onko kaksoisseuraamusten järjestelmä verotusasioissa sopusoinnussa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan kanssa.

Sääntelyjärjestelmän viimeisimmässä katselmuksessa hallitus hyväksyi, että näin oli sillä perusteella, että artiklan merkityksessä oli useita rikoksia, jotka muodostivat perustan sanktioille. Tämä oletus vahvistettiin myöhemmin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. Kuitenkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen uudempi oikeuskäytäntö osoittaa, että tähän ei voida enää turvautua perusteena, kun arvioidaan järjestelmän sopimuksenmukaisuutta.

¹⁴¹ *Heiskala 2011*, s. 97.

¹⁴² ks. *Rosenquist v. Ruotsi*, s.7.

¹⁴³ ks. *Rosenquist v. Ruotsi*, s.8.

¹⁴⁴ Tapauksen KKO 2010:46 perusteluissa tuotu esiin Ruotsin korkeimman oikeuden ratkaisut.

Ruotsin korkein oikeus toi esiin sen, että ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö jätti kuitenkin tilaa useille rangaistuksille samasta ”rikoksesta”, joista voidaan päättää eri viranomaisissa eri yhteyksissä. Missä määrin Ruotsin veronkorotusjärjestelmää tällä perusteella voidaan pitää sopimuksenmukaisena, voi olla erilaisten arvioiden kohteena. Selvää tukea sille, että asia ei näin olisi, ei anna artikla itsessään eikä ihmisoikeussopimus.

Ruotsin korkein oikeus katsoi, että tällaisissa olosuhteissa puuttui perusta yleisesti hylätä kaksinkertainen järjestelmä ja tällä perustella katsoa, että oli olemassa este syytteiden tutkimiselle. Voitiin pitää poissuljettuna, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin nykyisen oikeuskäytännön mukaan katsoisi, että menettelyt, jotka koskevat samoista virheellisistä ilmoituksista määrättyjä sanktioita, huomioonottaen erot subjektiivisissa osatekijöissä, eivät liittyisi samaan ”rikokseen”.

Ruotsin korkein oikeus totesi, että Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ei saa sellaista tukea, että yleisesti voitaisiin hylätä Ruotsin kaksijakoinen järjestelmä.

Ei ole tullut esiin muita olosuhteita, jotka antaisivat aihetta tehdä arvion, jonka mukaisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan määräys merkitsisi estettä tutkia syyte.

Ruotsin korkein oikeus kumosi hovioikeuden tuomion ja palautti asian hovioikeuden käsiteltäväksi.¹⁴⁵

Ruotsin korkein oikeus totesi, että Euroopan ihmisoikeussopimus jättää kansalliselle lainkäytölle tiettyä harkintamarginaalia "ilman *selvää* tukea" ihmisoikeussopimuksesta tai -tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. RKKO totesi myös avoimesti, että ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö sitten *Zolotukhin*-tuomion on selvästi täsmentynyt siinä suhteessa, minkälaiset teot arvioidaan "samoina tekoina".¹⁴⁶

Tapauksessa 31.3.2010 nr B2509-09 Ruotsin korkein oikeus totesi, että ei löydy selvää tukea sille, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö merkitsisi sitä, että lopullinen veronkorotuspäätös estäisi samaan virheelliseen informaatioon perustuvan veropetosyytteen tutkimisen. Ei myöskään ole selvää näyttöä siitä, että oikeudenkäynti pitäisi keskeyttää, jos veronkorotuspäätös tulee lopulliseksi veropetos oikeudenkäynnin aikana.

Ruotsin korkein oikeus toi esille, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on määritellyt ”lopullisen päätöksen”, joka muodostaa oikeusvoimavaikutuksen, kun verorikos syyte on pantu vireille. Ruotsin korkein oikeus katsoi, että tämän pitäisi kuitenkin johtaa vastaavaan *lis pendens* -säännön laajennukseen oikeudenkäymiskaassa. Tästä seuraa se, että lainvoiman saavuttanut veronkorotuspäätös muodostaa esteen samaan virheelliseen informaatioon perustuvan veropetos syytteen tutkimiselle. Veroviraston käsittely ennen veronkorotuspäätöstä ei voi saada vireillä olovaikutusta.

Ruotsin korkein oikeus katsoi, että edellä esitetyn valossa on olemassa este syytteiden tutkimiselle.¹⁴⁷

¹⁴⁵ RKKO 31.3.2010 nr B5498-09.

¹⁴⁶ http://www.asianajajaliitto.fi/viestinta/oikeudellisia_uutisia/kansainvaliset_tietolahteet/2010/ruotsin_koikeudelta_erimielisia_paatoksia_ne_bis_in_idem_-_periaatteen_tulkinnasta.2751.news.

¹⁴⁷ RKKO 31.3.2010 nr B2509-09.

Kummassakin ratkaistussa asiassa kolme oikeusneuvosta viidestä oli erimielisiä ja yksi tämän lisäksi halusi lisätä omat perustelunsa lopputulokseen.

Ruotsin korkein oikeus oli edellä mainituissa ennakkopäätöksissään päätenyt siihen, ettei ollut perusteita noudattaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen *Zolotukhin*-tuomiossa omaksuttua uutta tulkintalinjaa, siitä miten asioiden samuutta on arvioitava Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan kannalta.¹⁴⁸

Kanta, jonka mukaan *ne bis in idem* – kieltoa ei Ruotsin lainkäytössä ollut noudatettu hallinnollisen seuraamusmenettelyn ja rikosprosessin välisessä suhteessa lainkaan, ei peräkkäisissä, kuin ei myöskään rinnakkaisissa menettelyissä, muutettiin korkeimman oikeuden ratkaisulla 11.6.2013 nr B4946-12. Tällä ratkaisulla Ruotsin korkein oikeus omaksui ihmisoikeustuomioistuimen tulkintalinjan asioiden samuuden arvioinnista. Ruotsin korkein oikeus omaksui samalla *bis*- kriteerin osalta laajan tulkinnan ulottamalla kiellon rinnakkain vireillä oleviin menettelyihin ja liittämättä estevaikutusta ratkaisun lopullisuuteen.¹⁴⁹

Ruotsin korkein oikeus toteaa tapauksessa 11.6.2013 nr B4946-12, että kysymys siitä katsotaanko veronkorotuksella olevan rikosoikeudellinen luonne, on aikaisemmin ollut erimielisyyden kohteena. Kun arviointi tapahtuu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä muotoilemien kriteerien mukaisesti, on selvää että kysymyksessä on rangaistus ihmisoikeussopimuksen ja peruskirjan merkityksessä.

Vaikka olosuhteet voivat hieman yksittäistapauksessa muuttua, täytyy veronkorotus ja vastuu verorikoksesta, jotka perustuvat yhteen ja samaan veroilmoitukseen, nähdä perusteena samoille tosiseikoille, nimittäin konkreettisille toimille, jotka sisältävät virheellisten tietojen toimittamisen verorikos- ja verotusmenettelylain merkityksessä.

Ruotsin korkein oikeus totesi, että oikeus olla tulematta syytetyksi tai tuomituksi kahdesti samasta rikoksesta (teosta) käsittää veronkorotusjärjestelmän sekä verorikoslain mukaisen seuraamusjärjestelmän.

Ruotsin korkein oikeus totesi, että on olemassa este (*lis pendens*) verorikoksesta syyteeseen asettamiselle, vaikka veronkorotuspäätös ei ole vielä saavuttanut lainvoimaa.

Syyte törkeästä kirjanpitorikoksesta oli otettava tutkittavaksi huolimatta määrättyistä veronkorotuksista. Ei ollut myöskään estettä tutkia syytettä vakavasta veronkierrosta, koska veronkorotukset oli määrätty osakeyhtiölle eikä valittajalle henkilökohtaisesti.

¹⁴⁸ Korkein oikeus on päätöksen KKO 2014:93 perusteluissaan tuonut esiin myös Ruotsin oikeuskäytäntöä.

¹⁴⁹ KKO 2014:93, kohta 27.

Taustalla oli tilanne, jossa Ruotsin korkein oikeus aiemmin itse kieltäytyi noudattamasta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintalinjaa siltä osin kuin sitä oli selvästi ja tietoisesti muutettu asioiden samuuden arvioinnin osalta *Zolotukhin* – tuomiossa.¹⁵⁰

Ruotsin korkeimman oikeuden mukaan ihmisoikeustuomioistuin on tietyssä laajuudessa hyväksynyt sen, että erillisissä menettelyissä määrätään useampia seuraamuksia samasta teosta. Näin ollen Ruotsin korkein oikeus on katsonut, että ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytännöstä ei löydy selkeää tukea sille, että Ruotsin lainsäädännön mukainen veronkorotus- ja rangaistusjärjestelmä ei olisi hyväksyttävä.¹⁵¹

6 HALLINNOLLINEN SANKTIO JA RIKOSOIKEUDELLINEN RANGAISTUS

6.1. Taustaa

1970- luvulla muotoiltiin Suomen kontrollipolitiikan peruslinja, jonka rankaisemiseen perustuvaksi päälinjaksi muotoiltiin rikos- ja rikosprosessioikeus. Vuonna 1982 säädettiin kiinteisiin maksuihin perustuva rikesakkojärjestelmä rikosoikeusjärjestelmän oheen. Rikoslakia (RL, 39/1889) uudistettaessa rikosoikeudellinen rankaiseminen kehittyi. Rikoslaki sai uuden ja modernin yleisen osan. Myös erityistä osaa on muokattu muun yhteiskunnallisen kehityksen mukana. Rikosoikeudellisen kontrollin oheen on kehittynyt myös jäsentymättömiä hallinnollisen kontrollin lohkoja, joissa käsitellään esimerkiksi kurinpitoasioita, sosiaaioikeudellisia seuraamusasioita ja hallinnollisia seuraamusmaksuja.¹⁵² Hallinnollisia sanktioita ei kuitenkaan ole koettu rikosoikeuden vaihtoehdona vaan pikemmin rikosoikeutta täydentävänä järjestelmänä.¹⁵³

Suomen oikeusjärjestelmässä hallinnollisia sanktioita ei ole määritelty kokoavasti laissa ja ne muodostavatkin epäyhtenäisen joukon. Hallinnolliset sanktiot eroavat toisistaan muun muassa vastuusubjektin, vastuun edellytysten ja vastuuvapausperusteiden sekä mittaamisperusteiden osalta suhteessa rikosoikeudelliseen sääntelyyn. Samaten eroavaisuuksia on vanhenemisen ja vastuun prosessuaalisen toteuttamisen suhteen.¹⁵⁴

¹⁵⁰ *KKO 2014:93*, kohta 27.

¹⁵¹ *HE 191/2012 vp*, s. 14.

¹⁵² *Kiiski 2009*, s.34.

¹⁵³ *Kiiski 2011*, s.4.

¹⁵⁴ *Kiiski 2011*, s.29.

Hallinnollisia sanktioita on enenevässä määrin otettu käyttöön erityisesti pyrittäessä poistamaan vähäisten rikkeiden rikosoikeudellinen rangaistavuus. Myös hallinnollisen päätöksenteon joustavuus selittää jossain määrin hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa. Euroopan unionin oikeudessa käytetään laajalti hallinnollisia sanktioita erityisesti unionin taloudellisten etujen turvaamiseksi.¹⁵⁵ Hallinnollisten sanktioiden käyttäminen rikosoikeuden ohessa ei ole kuitenkaan ollut selkeää ja jäsenneiltyä ja yleisiin oppeihin perustuvaa. Kontrollin erityisille alueille kuten sotilaskontrolliin on lisäksi kehittynyt rikos- ja hallinto-oikeuden sekajärjestelmiä.¹⁵⁶

Rikosoikeudellisen ja hallinnollisen asian tulisi kuitenkin erottua selvästi toisistaan. Ensinnäkin perustuslain 98 §:n mukaan rikokset käsitellään käräjä- ja hovioikeuksissa sekä korkeimmassa oikeudessa. Sen sijaan hallintolainkäyttöasiat kuuluvat yleisten hallintotuomioistuinten, korkeimman hallinto-oikeuden ja alueellisten hallinto-oikeuksien, toimivaltaan. Toinen mikä erottaa rikosoikeudellisen ja hallinnollisen asian toisistaan on se, että rikosasiaan sovelletaan oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettua lakia (ROL 689/1997), esitutkintalakia (805/2011) sekä pakkokeinolakia (806/2011) ja hallinnollinen sanktio määrätään hallintolain (HL 434/2003) ja hallintolainkäyttölain (HLL 586/1996) säätämässä järjestyksessä. Hallinnolliseen menettelyyn on oikeussuojan nimissä kytketty rikosoikeudellisia ulottuvuuksia johtuen hallinnollisten sanktioiden oikeudellisen luonteen epämääräisyydestä ja yleisten oppien puutteesta. Tällaisia rikosoikeudellisia ulottuvuuksia ovat muun muassa rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, syyttömyysolettama, syyllisyysperiaate sekä rikosoikeuden erityisen oikeussuojan takeet.¹⁵⁷

6.2. Hallinnolliset sanktiot ja niiden luonne kansallisella tasolla

Hallinnolliset sanktiot eli hallinnolliset seuraamukset ovat rangaistusluonteisia seuraamuksia, joita toimivaltainen viranomainen määrää lain rikkomisen seurauksena hallinnollisessa menettelyssä.¹⁵⁸ Hallinnollisessa menettelyssä voidaan erityissäännöksen nojalla määrätä lainvastaisesta menettelystä rangaistusseuraamus eli hallinnollinen seuraamus. Hallintoviranomaisen määräämät rangaistukset muodostavat

¹⁵⁵ Mäenpää 2003, s.133

¹⁵⁶ Kiiski 2011, s.4.

¹⁵⁷ Kiiski 2009, s.37.

¹⁵⁸ Kiiski 2009, s.34.

melko hajanaisen kokonaisuuden, joka ei täysin selvästi eroa velvoittavista tai rajoittavista hallintopäätöksistä.¹⁵⁹

Kaikkia hallinnollisia sanktioita yhdistävä tekijä on niiden valituskelpoisuus. Lisäksi niitä yhdistää pääsääntöisesti samanlaatuinen menettely: ne määrätään hallintomenettelyssä. Näin, vaikka seuraamusta ei kaikissa tilanteissa määrää hallintoviranomainen. Esimerkkinä voidaan mainita kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992) 7 §:n mukaan tuomioistuimeksi luokiteltava elin, markkinaoikeus, määrää hallinnollisen kilpailunrikkomismaksun.¹⁶⁰

Suomessa ja muissa Pohjoismaissa ei ole varsinaista hallinnollista rikosoikeutta. Lainsäädännössä on kuitenkin hallinnollisia maksuja, joilla on ensinnäkin voitu *korvata* rikosoikeudellinen seuraamus, joita on voitu käyttää *uutena* sanktioinnin muotona aiemmin kokonaan sanktioimattomalla alalla tai joita voidaan käyttää kriminalisointien *tehosteena*.¹⁶¹

Esimerkkejä vanhemmasta sääntelystä ovat vuonna 1979 säädetty joukkoliikenteen tarkastusmaksu (laki joukkoliikenteen tarkastusmaksusta 469/1979), ylikuormamaksu (laki ylikuormamaksusta 51/1982) ja ilmoitusrikemaksu (kotikuntalaki 201/1994). Uudemmasta sääntelystä esimerkkeinä voi mainita ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu, julkisista hankinnoista annetussa laissa (348/2007) tarkoitettu seuraamusmaksu sekä finanssivalvonnasta annetussa laissa (878/2008) tarkoitettu seuraamusmaksu.

Mäenpää luokittelee hallinnollisia seuraamuksia seuraavanlaisesti. Sanktioluonteisia hallinnollisia seuraamuksia voivat olla muun muassa kilpailunrikkomismaksu, pysäköintivirhemaksu, joukkoliikenteen tarkastusmaksu, ylikuormamaksu, ilmoitusrikemaksu ja liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu. Tällaisia seuraamuksia voivat olla myös veronkorotus, rangaistusluonteinen takaisinperittävän tuen korotus, ajokiellon määrääminen tai elinkeinonharjoittajalle annettava varoitus. Esimerkiksi elinkeinoluvan peruutusta, virkamiehen irtisanomista tai myönnetyn tuen takaisinperintää ei puolestaan voida pitää rangaistusluonteisena seuraamuksena.¹⁶²

¹⁵⁹ Mäenpää 2003, s. 425.

¹⁶⁰ Kiiski 2011, s.30. Myös Mäenpää 2005 s. 115, s.119 ja s. 138.

¹⁶¹ Tolvanen 2002, s.205.

¹⁶² Mäenpää 2005, s. 190.

Useimmiten hallinnollinen seuraamus on sisällöltään erityinen *rangaistusmaksu*. Esimerkkinä tällaisesta rangaistusmaksusta ovat muun muassa pysäköintivirhemaksu, joukkoliikenteen tarkastusmaksu ja ylikuormamaksu. Elinkeinonharjoittajalle, joka käyttää kiellettyä kilpailunrajoitusta, voidaan määrätä seuraamusmaksu ja muuttoilmoituksen laiminlyöjälle ilmoitusrikemaksu. Lisäksi maksun-, veron- tai tullinkorotus voi luonteeltaan rinnastua rangaistusmaksuihin. Hallinnollisina sanktioina voidaan pitää myös *ajokieltoon määräämistä* ja sen sijasta määrättävää varoitusta, kun asiasta päättää poliisi. Säännellyn elinkeinon harjoittajille viranomaisen voi antaa *varoituksen tai huomautuksen*.¹⁶³

Tapauksessa KHO 2014:95 A oli syyllistynyt kahden vuoden aikana kahteen ylinopeusrikkomukseen, joista hänelle oli määrätty rikesakkorangaistukset. Lisäksi A oli syyllistynyt kahteen liikenne rikkomukseen, joista hänelle oli määrätty sakkorangaistukset. Poliisilaitos oli määrännyt henkilön ylinopeus- ja liikenne rikkomusten vuoksi määräaikaan ajokieltoon kahden kuukauden ajaksi.

Rike- ja päiväsakot sekä ajokielto oli ylinopeus- ja liikenne rikkomusten perusteella määrätty eri menettelyissä. Tästä huolimatta ajokiellon määrääminen kuului Suomen oikeuden mukaisiin toistuvien ylinopeuksien seuraamuksiin eikä ajokiellon määräämisessä ollut kysymys uudesta oikeudenkäynnistä samassa asiassa.

Näin ollen henkilöä ei ollut ajokieltoa määrättäessä syytetty tai rangaistu uudelleen rikoksesta, josta hänet oli jo lainvoimaisesti tuomittu.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että ajokieltoasiassa oli muodollisesti kysymys hallintoasiasta eikä rikosasiasta tuomittavasta rangaistuksesta. Korkein hallinto-oikeus viittasi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan se, minkälaista seuraamusta on pidettävä rikoksesta seuraavana rangaistuksena, ei ratkea kansallisella tasolla omaksuttujen käsitteiden ja luokitteluiden perusteella vaan autonomisen tulkinnan periaatteella. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että ajokieltoasiassa hallinnollisessa menettelyssä Engel-kriteerien ensimmäinen kohta ei soveltunut, koska kyseessä oli hallintoasia eikä rikosasia. Mitä tuli Engel- kriteerien toiseen kohtaan, ajokiellon määrääminen hallinnollisessa menettelyssä oli yleisesti seuraamus rikoksista. Myös seuraamuksen kohteelle ajokielto oli rangaistus, vaikka se määrättiinkin hallinnollisessa menettelyssä. Mitä tuli seuraamuksen luonteeseen ja ankaruuteen, tapauksessa seuraamuksen ankaruus oli huomattava.¹⁶⁴

¹⁶³ Mäenpää 2003, s. 425- 426.

¹⁶⁴ KHO 2014:95, kohdassa käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Korkein hallinto-oikeus toi esiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä sekä totesi, että toistuvien liikenne rikkomusten vuoksi ajokieltoon määräämistä koskevassa korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että poliisilaitos voi ajokorttilain (386 /2011) perusteella määrätä ajo-oikeudenhaltijan ajokieltoon. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä on siis pääteltävissä, ettei rikosasiassa annetun tuomion ole katsottu olevan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan vuoksi esteenä ajokiellon määräämiselle ajokorttilain nojalla ja siinä nimenomaisesti tarkoitetulla tavalla. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että henkilöä ei ollut ajokieltoa määrättäessä syytetty tai rangaistu uudelleen rikoksesta, josta hänet oli jo lainvoimaisesti tuomittu.¹⁶⁵

Useilla hallintopäätöksillä on sekä hallinnollisen seuraamuksen että turvaamistoimenpiteen piirteitä. Tällaisia hallintopäätöksiä ovat muun muassa passin poisottaminen ja maastakarkoitus. Yleensä aiheettomaksi myönnetyn taloudellisen tuen takaisinperintää ei voida pitää hallinnollisena sanktiona, mutta siihenkin voi liittyvä rangaistusluonteinen piirre tilanteessa, jossa viranomaisen määrää takaisinperittävän tuen määrän korotuksen.¹⁶⁶

Yleisemmällä tasolla seuraamusmaksut liittyvät hallinnollisen tehokkuuden tavoitteeseen ja sen toteuttamiseen. Hallinnollisia seuraamusmaksuja onkin perusteltu sillä, että ne voidaan määrätä mahdollisimman yksinkertaisessa ja tehokkaassa menettelyssä, joka on rikosoikeudellista järjestelmää yksinkertaisempi. Seuraamusmaksun perusteena voidaan käyttää objektiivista vastuuta, joka poikkeaa rikosoikeudellisesta syyllisyyskäsitteestä. Näin ollen maksun määrääminen ei edellyttäisi esitutinnan toimittamista eikä haastamista vastaamaan oikeudenkäyntiin.¹⁶⁷ Seuraamusmaksun on tarkoitus olla taloudellisesti merkittävä. Maksu voi olla jopa ankarampi kuin rikosoikeudellinen sakkorangaistus, mikä sinänsä on mahdollista hallinnollisessa järjestelmässä. Kun maksu on tarpeeksi suuri, sillä katsotaan olevan ennaltaehkäisevä vaikutus. Näin ollen hallinnossa tavoitteena on samat tarkoitukset kuin rikosoikeudellisessa järjestelmässä eli pyrkimyksenä vaikuttaa siihen, ettei syyllistytä laissa kiellettyyn menettelyyn.¹⁶⁸

¹⁶⁵ KHO 2014:95, kohdassa perustelut.

¹⁶⁶ Mäenpää 2003, s. 426.

¹⁶⁷ HE 77/2005 vp, s.7.

¹⁶⁸ Halila 2010, s. 199.

Kansallisella tasolla rajanveto hallinnollisen sanktion ja rikosoikeudellisen rangaistuksen välillä on selvä.¹⁶⁹ Seuraamusmaksua ei luokitella kansallisella tasolla rikosoikeudelliseksi rangaistukseksi eikä sitä myöskään voida pitää perustuslain 81 §:n mukaisena verona tai maksuna. Seuraamusmaksun tarkoitus ei ole valtion menojen rahoittaminen eikä se ole korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista.¹⁷⁰ Koska kuitenkin seuraamusmaksun määräämiseen sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä, tulee siitä säätää perustuslain 2 §:n 3 momentin nojalla lailla.¹⁷¹

Vaikka rajanveto sinänsä on selvä, on hallinnollisella rangaistusmaksulla käytännössä rikosoikeudellisen seuraamuksen piirteitä ja se on asiallisesti rinnastettavissa rikosoikeudelliseen seuraamukseen.¹⁷² Käytännössä seuraamusmaksu jää rikosoikeudellisen rangaistuksen ja tavallisen velvoittavan hallintopäätöksen välimaastoon.¹⁷³ Yleensä hallinnollisen seuraamusmaksun määrää hallintoviranomainen, jolloin seuraamusmaksun määrääminen nojautuu lähtökohtaisesti hallintolakiin (HL 434/2003) ja muutoksenhaku tapahtuu hallintolainkäytön järjestyksessä, hallintolainkäyttölain nojalla.¹⁷⁴ Hallintolainkäytön tilanteissa on pyritty ottamaan huomioon seuraamusmaksun erityisluonne. Hallintolainkäytön järjestelyissä on lähdetty siitä, että tällaiset maksut ovat luonteeltaan ja seuraamuksiltaan verrattavissa rikosoikeudellisiin rangaistuksiin.¹⁷⁵ Tässä tarkoituksessa hallintolainkäyttölakiin sisältyy 52 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan kurinpitoasiassa ja rangaistuksenluonteista maksua koskevassa asiassa voittaa äänen mennessä tasan mielipide, joka on lievempi sille, johon seuraamus kohdistuu. Näin ollen säännöksessä on käytetty menettelyn lähtökohtana rikosprosessin lievemmän lopputuloksen periaatetta.¹⁷⁶

6.3. Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännössä

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa käytetyillä käsitteillä on itsenäinen merkityksensä. Tästä esimerkkinä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan *criminal charge*

¹⁶⁹ Halila 2010, s. 200.

¹⁷⁰ PeVL 32/2005 vp, s. 2.

¹⁷¹ ks. PeVL 55/2005 vp, s. 2 ja PeVL 32/2005 vp, s. 2.

¹⁷² ks. Halila 2010, s. 200 ja PeVL 4/2004 vp, s. 7.

¹⁷³ Halila 2010, s. 200.

¹⁷⁴ Halila 2010, s. 201.

¹⁷⁵ Halila 2010, s. 201.

¹⁷⁶ Halila 2010, s. 201.

”rikossyyte”, joka on autonominen käsite.¹⁷⁷ Itsenäinen merkitys ei välttämättä ole yhdenmukainen kansallisessa oikeudessa olevan vastaavan käsitteen merkityksen kanssa.¹⁷⁸ *Autonomisen tulkinnan periaatteen* taustalla olevaa merkitystä kuvastaa seuraava lainaus ihmisoikeustuomioistuimen sotilaskurinpitomenettelyä koskeneessa tapauksessa *Engel ja muut v. Alankomaat* (1976) antamasta tuomiosta. Kysymys oli muun muassa siitä, soveltuiko 6 artikla rikossyytteen käsittelyä koskevine pitkälle menevine oikeussuojavarmuuksineen Alankomaiden oikeudessa kurinpitomenettelyn piiriin kuuluvaan asiaan. Ihmisoikeustuomioistuin totesi, että

If the Contracting States were able at their discretion to classify an offence as disciplinary instead of criminal, or to prosecute the author of a "mixed" offence on the disciplinary rather than on the criminal plane, the operation of the fundamental clauses of Articles 6 and 7 (art. 6, art. 7) would be subordinated to their sovereign will.¹⁷⁹

Täten autonominen tulkinta tulee kysymykseen eritoten silloin, kun sanamuodon mukainen tulkinta johtaisi sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän kanssa huonosti sopusoinnussa olevaan lopputulokseen tai olisi suorastaan mahdoton sen johdosta, että käsitteillä on eri maiden oikeudellisessa kielessä eri merkitys.¹⁸⁰ Osaltaan autonominen tulkintatapa korostaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen luonnetta jäsenvaltioiden ”yhteiseen perintöön” kuuluvien perusoikeuksien ja – vapauksien edistämistä silmällä pitäen solmittuna sopimuksena. Eikä näin ollen suvereenille valtioille vastavuoroisia oikeuksia luovana sopimuksena.¹⁸¹

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on muun muassa tapauksessa *Ezeh ja Connors v. Iso-Britannia* (2003)¹⁸² todennut ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan rikoshaaran soveltuvuuden arvioimiseksi lähtökohdaksi otetaan Engel-kriteerit.¹⁸³ Ihmisoikeustuomioistuin on todennut oikeuskäytännössään, että ”rikossyyte” ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan merkityksessä on autonominen käsite. Aikaisemmassa oikeuskäytännössään ihmisoikeustuomioistuin on vakiinnuttanut kolme

¹⁷⁷ Pellonpää 2005, s. 211 ja Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 286.

¹⁷⁸ Pellonpää 2005, s. 211 ja Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 286–287.

¹⁷⁹ *Engel ja muut v. Alankomaat* (1976), kohta 81.

¹⁸⁰ Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 287.

¹⁸¹ Pellonpää 2005, s. 212 ja Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 287.

¹⁸² Tapauksessa oli kysymys siitä, tuliko oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia soveltaa rangaistusvankeja vastaan vankilajärjestyksen rikkomisen perusteella nostettuun kurinpitomenettelyyn.

¹⁸³ ks. myös *Bendenoun v. Ranska* (1994), *Janosevic v. Ruotsi* (2002), *Morel v. Ranska* (tuomio 3.6.2003) ja *J.B. v. Sveitsi* (2001).

kriteeriä, jotka tulee huomioida, kun päätetään onko henkilö ”syytettynä rikoksesta” ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan tarkoittamassa mielessä.¹⁸⁴

Teon rikosluonteisuutta arvioidaan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä lähinnä kolmen kriteerin avulla:

- 1) Teon luonnehdinta kansallisen oikeuden mukaan
- 2) Teon todellinen luonne
- 3) Seuraamuksen luonne ja ankaruus

Jos teko on luonnehdittu kansallisessa oikeudessa hallinnolliseksi sanktioksi eikä nimenomaisesti rangaistukseksi, on sitä tarpeen tutkia toisen ja kolmannen kriteerin valossa.¹⁸⁵ Kuten Vuorenpää on todennut, ongelmallista on se, että näiden kriteerien valossa lähestulkoon kaikki hallinnolliset seuraamukset voidaan määrittellä rikosoikeudellisiksi sanktioiksi.¹⁸⁶

Tapauksessa *Ezeh ja Connors v. Iso-Britannia* (2003) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin pani merkille arvioidessaan toista kriteeriä, että kotimaisessa oikeudessa valittajien tekoja pidettiin kurinpit rikoksina. Näin ollen tekoja käsiteltiin kurinpitoasioina ja käsittelyllä pyrittiin ylläpitämään järjestystä vankilassa. Se, ettei seuraamuksista tehty merkintää rikosrekisteriin oli vain luonnollinen seuraus tekojen kurinpidollisesta luokittelusta. Kansallisen oikeuden mukaisella luonnehdinnalla oli vain muodollinen ja suhteellinen arvo. Suurempi merkitys on teon todellisella luonteella. Toista kriteeriä arvioidessaan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että se oli ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettun rikoksen käsitteen autonomista luonnetta selittäessään korostanut, että sopimusvaltiot eivät voineet vapaan harkintansa mukaan luokitella tekoa kurinpit rikokseksi rikoksen sijasta tai syyttää sekamuotoisen teon tekijää kurinpitoasiana rikosasian sijasta. Ihmisoikeustuomioistuin totesi ensinnäkin, että käsillä olevassa tapauksessa tekoja koskeneet säännökset olivat kohdistuneet erityisasemassa olleeseen ryhmään eli vankeihin eivätkä kaikkiin kansalaisiin. Toiseksi valittajille esitetyt syytteet vastasivat rikoslain mukaan rangaistavia tekoja. Teon huomattava vakavuus saattoi osoittaa sen rikosoikeudellista

¹⁸⁴ mm. *J.B. v. Sveitsi* (2001).

¹⁸⁵ *Halila* 2010, s. 202.

¹⁸⁶ *Vuorenpää*: Luento Turun oikeustieteellisessä tiedekunnassa 21.5.2015.

luonnetta, mutta se ei käänteisesti tarkoittanut sitä että teon vähäisyys itsessään veisi sen ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle. Kolmanneksi hallituksen mukaan kurinpitosäännöillä ja – seuraamuksilla pyrittiin ensisijaisesti epäjärjestyksen ennaltaehkäisyyn ja vasta toissijaisesti rankaisuun. Ihmisoikeustuomioistuin totesi, että edellä mainitut tavoitteet eivät olleet toistensa poissulkevia ja olivat rikosoikeudellisten seuraamusten ominaispiirteitä. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että edellä mainitut seikat antoivat selviä viitteitä siitä, että kysymys ei ollut puhtaista kurinpitoasioista ja näin ollen oli välttämätöntä kiinnittää huomiota kolmanteen Engel-kriteeriin. Ihmisoikeustuomioistuin totesi, että rangaistuksen luonne ja ankaruus riippui laissa säädetyistä maksimirangaistuksesta. Tosiasiassa määrätty rangaistus oli olennaista, mutta se ei voinut heikentää asian alkuperäistä merkitystä. Ihmisoikeustuomioistuin viittasi Engel and Others- tapaukseen, jossa se oli todennut, että oikeusvaltiossa rikosseuraamuksiin kuuluivat rangaistuksena määrättävät vapaudenriistot, lukuun ottamatta niitä, joista ei aiheutunut niiden luonteen, keston tai toimeenpanon tavan vuoksi haittaa. Näin ollen käsillä olevassa tapauksessa oli presumptio siitä, että valittajille esitetyt syytteet olivat luonteeltaan rikosoikeudellisia 6 artiklan mielessä. Tämä oletama voitiin kumota vain todella poikkeuksellisesti ja vain jos vapaudenriistoa ei voitu pitää ”merkittävän haitallisena” ottaen huomioon sen luonne, kesto ja täytäntöönpanon tapa. Näissä olosuhteissa tuomioistuin katsoi, että rikkomuksen luonne yhdessä rangaistusten luonteen ja ankaruuden kanssa olivat sellaisia, että valittajille esitetyt syytteet muodostivat rikossyytteen 6 artiklan tarkoittamassa mielessä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa mainitun ”rikossyyte”- käsitteen autonomisuus merkitsee Pellonpään mukaan myös sitä, että aikaisemmin rikoksena käsitellyn teon dekriminialisointi ja muuttaminen valtiosisäisessä oikeudessa esimerkiksi ”järjestysrikkomukseksi” ei automaattisesti oikeuta poikkeamaan artiklan mukaisista perusvaatimuksista. Luonnollisesti se, että seuraamus on määrätty hallinto-oikeudellisessa menettelyssä eikä rikosprosessissa, ei ole ratkaisevaa sopimuksen kannalta.¹⁸⁷ Tapauksessa *Palaoro v. Itävalta* (tuomio 23.10.1995) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että

“..although the offences in issue and the procedures followed in the case fall within the administrative sphere, they are nevertheless criminal in nature.”

¹⁸⁷ Pellonpää 2005, s. 389.

Tapauksessa katsottiin, että ”hallinnollisessa rikosprosessissa” määrätty ylinopeussakko kuului ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamisalan piiriin.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tuomioissaan *R.T. v. Sveitsi* (2000) arvioinut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan soveltamista ajokieltoon, joka oli määrätty rattijuopumuksen perusteella hallinnollisessa menettelyssä.

Tapauksessa *R.T. v. Sveitsi* (2000) valittaja asetettiin ajokieltoon rattijuopumuksen perusteella. Myöhemmin paikallinen hallintoviranomainen (the Gossau District Office) antoi rangaistusmääräyksen, jolla valittaja tuomittiin rattijuopumuksesta kahden vuoden ehdolliseen vankeusrangaistukseen sekä sakkorangaistukseen. Tuomio sai lainvoiman.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi muun muassa, että ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan, EIS:n 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan tavoite on estää lopullisesti ratkaistujen rikosprosessien toistuminen. Kyseisessä tapauksessa Sveitsin viranomaiset ainoastaan päättivät kolmesta, eri laissa mainitusta, rangaistuksesta. Kyseisestä rikoksesta seuraavia rangaistuksia olivat siis vankilatuomio, sakko ja ajokielto. Nämä rangaistukset määrättiin samaan aikaan kahden eri viranomaiseen toimesta, tuomioistuimen ja hallintoviranomaisen toimesta. Näin ollen ei voida väittää, että rikosprosessi olisi toistunut vastoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklaa EIT:n oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.

EIT jätti yksimielisesti valituksen tutkimatta.

Tapauksessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi siis, että käsillä olleessa asiassa oli kyse rikosoikeudellisesta ja hallinnollisesta menettelystä. Näin ollen asiassa ei ollut uusittu rikosoikeudellista oikeudenkäyntiä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan vastaisesti.¹⁸⁸

Tapauksessa *Nilsson v. Ruotsi* (2005) oli puolestaan kysymys siitä, perustiko ajokortin peruuttaminen lainvoimaisen rikostuomion jälkeen uuden oikeudenkäynnin samasta rikoksesta.

Tapauksessa *Nilsson v. Ruotsi* (2005) alioikeus tuomitsi valittajan törkeästä rattijuopumuksesta ja ajokortista ajosta ja määräsi hänelle ehdollisena rangaistuksena 50 tuntia yhdyskuntapalvelua. Sen jälkeen kun kyseinen tuomio oli saanut lainvoiman, lääninhallitus peruutti valittajan ajo-oikeuden.

Hallitus totesi, että ajokortin peruuttaminen rikostuomion jälkeen oli perinteisesti toteutettu liikenneturvallisuussyistä. Hallitus myönsi, että Ruotsin oikeuskäytännön mukaan ajokortin peruuttaminen rikostuomion jälkeen perusti ”rikosoikeudellisen rangaistuksen”.

¹⁸⁸ *R.T. v. Sveitsi* (2000), s.6.

Ruotsin oikeuden mukaan ajokortin peruuttaminen edellytti, että lainvoimaisiin tuomioihin oli vahvistettu ajokortin haltijan tehneen rikoksen. Muita lisäedellytyksiä ei ollut asetettu. Valittajan tekemä rikos, törkeä rattijuopumus, perusti lain mukaan useita seuraamuksia, muun muassa ajokortin peruuttamisen. Hallitus katsoi, että kyseessä oleva tapaus oli verrattavissa tapaukseen *R.T. v. Sveitsi*. Hallitus katsoi, ettei valittajaa ollut rangaistu kahdesti samasta rikoksesta, josta hänet oli tuomittu.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että ensinnäkin oli määritettävä olivatko ajokortin peruuttamiseen liittyvät menettelyt luonteeltaan ”rikosoikeudellisia” EIS:n 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan mielessä. Tätä kysymystä harkittaessa oli otettava huomioon yleiset periaatteet, jotka koskivat vastaavan käsitteen tulkintaa EIS:n 6 ja 7 artikloissa.

Ihmisoikeustuomioistuin pani merkille, että vaikka asianomaiset teot olivat tapahtuneet marraskuussa 1998, lääninhallitus oli vasta elokuussa 1999 peruuttanut valittajan ajoluvan. Siten toimenpiteillä ei ollut pyritty pelkästään liikenneturvallisuuden parantamiseen ennaltaehkäisyin ja pelottein vaan siihen täytyi sisältyä merkittävästi myös rangaistusta. Valittajan saama tuomio oli ollut riittävä peruste ajoluvan peruuttamiselle. Toimenpide ei seurannut automaattisesti rikostuomiota vaan peruuttamisen ja sen keston osalta voitiin ottaa huomioon muita seikkoja. Kuitenkin käsillä olevassa tapauksessa peruuttaminen oli välitön ja ennalta arvattavissa ollut seuraus siitä, että valittaja oli tuomittu samoista teoista eli törkeästä rattijuopumuksesta ja ajokorttita ajosta.

Näin ollen Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi tapauksessa, että vaikka Ruotsin lain mukaisesti ajoluvan peruuttamista oli perinteisesti pidetty hallinnollisena toimenpiteenä liikenneturvallisuuden edistämiseksi, ajoluvan peruuttaminen rikostuomion perusteella muodosti luonteeltaan ”rikosoikeudellisen” seuraamuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan tarkoittamassa mielessä. Tästä seikasta ei osapuolten välillä ollut riitaa. Lisäksi ihmisoikeustuomioistuin mielestä seuraamuksen ankaruus – ajoluvan peruuttaminen 18 kuukaudeksi – oli itsessään niin merkittävä, että sitä voitiin jo tuosta syystä, huolimatta yhteydestään rikostuomioon, pitää rikosseuraamuksena. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi kuitenkin, ettei ajokortin peruuttaminen merkinnyt uutta oikeudenkäyntiä rikosasiassa. Vaikka eri viranomaisen olivat määränneet eri seuraamuksia, niiden välillä oli asiallisesti ja ajallisesti niin läheinen yhteys, että oli katsottava, että peruuttaminen kuuluiin Ruotsin oikeuden mukaisiin seuraamuksiin törkeästä rattijuopumuksesta ja ajokorttita ajosta. Näin ollen valittajaa ei ollut syytetty tai rangaistu uudelleen rikoksesta, josta hänet oli jo lainvoimaisesti tuomittu.¹⁸⁹

Jos teosta voi seurata tuntuva vapaudenmenetys, katsotaan kyseessä olevan rikosasia, vaikka se käsiteltäisiinkin kurinpitomenettelyssä tai muussa hallinnollisessa menettelyssä. Ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään kuitenkin hyväksynyt

¹⁸⁹ *Nilsson v. Ruotsi* (2005), s. 11–12.

sen, että vähäisistä rikoksista määrätään rangaistus hallinnollisessa menettelyssä. Edellytyksenä kuitenkin on, että tuomitulla on mahdollisuus saattaa asia valituksella tai muulla tavoin tuomioistuimen tutkittavaksi menettelyssä, joka täyttää oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettavat vaatimukset.¹⁹⁰

6.4. Hallintomenettelyn ja rikosprosessin välisestä suhteesta

Hallintoasia ja rikosasia eroavat toisistaan suhteellisen selvästi, joten hallintomenettelyn ja rikosprosessin soveltamisalat eivät ole päällekkäisiä. Peruslähtökohta on selvä, rikosoikeudelliset rangaistukset käsitellään rikosprosessissa ja hallinnolliset sanktiot hallintomenettelyssä. Samasta menettelystä tai laiminlyönnistä voidaan kuitenkin määrätä sekä hallinnollinen sanktio että rikosoikeudellinen rangaistus. Hallinnollisessa menettelyssä rangaistusluonteisen seuraamuksen määrääminen ei välttämättä estä saman menettelyn lainvastaisuuden arviointia lisäksi tuomioistuimessa, rikosoikeudelliselta kannalta.¹⁹¹

Hallinto- ja rikosprosessin väliseen suhteeseen liittyy erityisiä piirteitä, joilla on merkitystä hallintoprosessissa. Kuten hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpää toteaa, periaatteellisesti tärkein näiden prosessilajien väliseen suhteeseen liittyvä piirre on viranomaisen päätöksen merkitys rangaistusluonteisena seuraamuksena, mikä on omiaan lähentämään hallinto- ja rikosprosessin erityispiirteitä.¹⁹² Perustuslain 99 §. 1 momentin mukaan ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus sekä hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus. Valitus hallintoviranomaisen päätökseen määrätä hallinnollinen seuraamus kuuluu käsitellä hallintomenettelyssä eikä riita- tai rikosprosessissa.¹⁹³

Sanktioluonteisia hallinnollisia seuraamuksia voivat olla muun muassa pysäköintivirhemaksu, joukkoliikenteen tarkastusmaksu, kilpailunrikkomismaksu, ylikuormamaksu, ilmoitusrikemaksu ja liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu. Myös veronkorotus ja ajokiellon määrääminen ovat tällaisia seuraamuksia. Sen sijaan

¹⁹⁰ Virolainen – Pölönen 2003, s. 3 – 4.

¹⁹¹ Mäenpää 2005, s. 189–190.

¹⁹² Mäenpää 2005, s. 190.

¹⁹³ PeVL 4/2005 vp, s. 2.

rangaistusluonteisena seuraamuksena ei voida pitää esimerkiksi elinkeinoluvan peruutusta, virkamiehen irtisanomista tai myönnetyn tuen takaisinperintää.¹⁹⁴

Erilaiset hallinnolliset maksut ovat usein sanktioluonteisia, mutta on tiettyjä hallinnollisia toimenpiteitä, joita ei voida pitää rangaistusluonteisena seuraamuksena. Kun hallinnollinen sanktio on rangaistusluonteinen, sen käsittelyyn hallintomenettelyssä voi liittyä rikosprosessuaalisia erityispiirteitä ja laatuvaatimuksia.¹⁹⁵ Jos hallintopäätöksellä määrättävällä hallinnollisella sanktiolla on selvä rangaistuksellinen luonne ja tarkoitus, sillä on liittymäkohtia rikosoikeudellisiin rangaistuksiin. Esimerkiksi työsopimuslain (TSL 55/2001) 11a luvussa säädetty työnantajalle määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu ei ole perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan perustuslain 81 §:n mielessä sen paremmin vero kuin maksukaan vaan lainvastaisesta teosta määrättävä sanktioluonteinen hallinnollinen seuraamus, joka on asiallisesti rinnastettavissa rikosoikeudelliseen seuraamukseen.¹⁹⁶ Tällaisen hallinnollista seuraamusta koskevan valituksen käsittelyyn voi liittyä erityisiä prosessuaalisia vaatimuksia. Mäenpään mukaan näitä vaatimuksia voidaan yhteisnimityksenä luonnehtia ”hallinnollisen rikosprosessin” käsitteellä. Mainitut erityisvaatimukset liittyvät muun muassa laillisuusperiaatteeseen (PL 8§), syyttömyysolettamaan, myötävaikutusvelvollisuuden rajoituksiin ja oikeusturvan tehokkuuteen (PL 21§). Lisäksi myös suullisen käsittelyn välttämättömyys on näissä asioissa korostunut.¹⁹⁷

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee hallintotuomioistuimen tutkimisvaltaa, on yleensä korostanut sanktioluonteisia hallintopäätöksiä koskevien valitusten käsittelyn erityispiirteitä hallintotuomioistuimessa. Esimerkiksi veronkorotusta tai tieliikennelain vastaisesta menettelystä hallinnollisesti määrättyä sakkoa koskevan muutoksenhaun käsittelyssä on tavallisesti noudatettava rikosmenettelyn erityisiä menettelytakeita.¹⁹⁸

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla ei estä usean seuraamuksen määräämistä eri menettelyissä. Jos henkilöä on esimerkiksi rangaistu

¹⁹⁴ Mäenpää 2005, s. 190.

¹⁹⁵ Mäenpää 2005, s. 190.

¹⁹⁶ PeVL 9/2012 vp, s. 2, ks. myös. PeVL 4/2004 vp ja PeVL 32/2005 vp.

¹⁹⁷ Mäenpää 2005, s. 191.

¹⁹⁸ Mäenpää 2005, s. 191.

hallinnollisessa menettelyssä ja sen jälkeen syytetty rikosprosessissa, ei Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla sovellu. Mutta näin on vain, jos toinen seuraamuksista ei ole rikosoikeudellinen artiklan tarkoittamassa mielessä. Myös esimerkiksi rattijuopumus- ja muissa liikenneriikkomustapauksessa on mahdollista yhdistää yleisen tuomioistuimen langettama vankeustuomio ja sakko sekä esimerkiksi hallinnollisen tahon langettama ajokortin peruuttaminen.¹⁹⁹ Toisaalta ihmisoikeustuomioistuin on todennut artiklan loukkauksen, kun valittaja oli tuomittu rikosprosessissa kuolemantuottamuksesta ja hallinnollisessa menettelyssä sakotettu alkoholin vaikutuksen alaisena ajamisesta. Valittaja tuomittiin kahdella kertaa kahdessa tuomioistuimessa. Alioikeudessa valittaja tuomittiin kuolemantuottamuksesta sakkorangaistukseen. Hallintoviranomainen tuomitsi rangaistuksen järjestysluontoiseksi rikkomukseksi katsotusta rattijuopumuksesta.²⁰⁰ Olennaista on siis menettelyjen läheinen yhteys sisällöllisesti ja ajallisesti.

6.5. Hallinnollisten sanktioiden ja rikosoikeudellisten rangaistusten välinen suhde

Ne bis in idem – periaate velvoittaa lainsäätäjää arvioimaan, onko samasta teosta tai laiminlyönnistä oikeutettua määrätä sekä rikos- että hallinto-oikeudellinen seuraamus.²⁰¹ Pääsääntönä on Suomessa ollut, että hallinnollisia ja rikosoikeudellisia sanktioita on mahdollista määrätä toistensa oheen. Tämä merkitsee sitä, että hallinnollisen sanktion määrääminen hallintomenettelyssä ei estäisi saman teon rikosoikeudellista arviointia.²⁰²

Rangaistusluonteisten hallinnollisten sanktioiden erottaminen velvoittavista tai rajoittavista hallintopäätöksistä tai rikosoikeudellisista rangaistuksista ei ole tarkkarajaista, mikä johtuu eritoten siitä että niillä kaikilla on samanlainen tarkoituserä.

¹⁹⁹ *Hirvelä – Heikkilä* 2013, s.755. Ks. myös tapaus R.T. v. Sveitsi (31982/96, tuomio 30.5.2000).

Kyseisessä tapauksessa Sveitsin viranomaiset ainoastaan päättivät kolmesta, eri laissa mainitusta, rangaistuksesta. Kyseisestä rikoksesta seuraavia rangaistuksia olivat siis vankilatuomio, sakko ja ajokielto. Nämä rangaistukset määrättiin samaan aikaan kahden eri viranomaiseen toimesta, tuomioistuimen ja hallintoviranomaisen toimesta. Näin ollen ei voida väittää, että rikosprosessi olisi toistunut vastoin EIS 7 lisäpöytäkirjan 4 artiklaa EIT:n oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.

²⁰⁰ *Gradinger v. Itävalta* (1995).

²⁰¹ *Kiiski* 2009, s.47.

²⁰² *Kiiski* 2009, s.48.

Tämänkaltaista erottelua on käyttänyt Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan tulkintaa koskevassa ratkaisukäytännössään.²⁰³

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan tällainen menettely edellyttää kuitenkin, että hallinnollinen seuraamus ei voi olla rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Toisin sanoen hallinnollinen seuraamus ei ole tosiasialliselta profiililtaan rikosoikeudellinen.²⁰⁴

Tapauksessa KHO 2013:172 A oli tuomittu törkeästä rattijuopumuksesta ehdolliseen vankeusrangaistukseen, päiväsakkoihin ja määräaikaiseen ajokieltoon. Poliisilaitos oli peruuttanut A:lle myönnettyt aseiden hallussapitoluvat ampuma-aselain (1/1998) nojalla, koska hän oli syyllistynyt törkeään rattijuopumukseen.

Tapauksessa molemmat seuraamukset perustuivat samaan tekoon. Ampuma-aseen hallussapitoluvan peruuttamista ei kuitenkaan ollut tarkoitettu rangaistukseksi eikä rikosluonteiseksi seuraamukseksi. Lupien peruuttamismahdollisuudesta oli säädetty yleisen turvallisuuden ylläpitämisen varmistamiseksi.

Tapauksessa ratkaistavana oli kysymys estikö A:lle törkeästä rattijuopumuksesta määrätty rangaistus hänelle myönnettyjen aseiden hallussapitolupien peruuttamisen *ne bis in idem*-periaatteen vuoksi. Olennaista oli siis se, katsottiinko ampuma-aseiden hallussapitoluvan peruuttaminen Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tarkoitetuksi rangaistusluonteiseksi seuraamukseksi päihtyneenä ajamisesta. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että poliisilaitos on voinut ampuma-aselain perusteella peruttaa ampuma-aseen hallussapitoluvan tiettyin edellytyksin. Ampuma-aselain hallussapitolupaa koskevan säännöksen soveltamisen edellytyksenä ei ole syyllistyminen rikokseen tai muuhun lainvastaiseen menettelyyn. Edellytyksenä on näin ollen vain sopimattomuus hankkimaan tai pitämään hallussa ampuma-aseita.²⁰⁵ Ampuma-aselain esitöistä ilmenee, että lain keskeinen tavoite on ampuma-aseiden käyttöön liittyvän turvallisuuden parantaminen sekä yksilöön kohdistuvan väkivallanteon ja tapaturman vaaran vähentäminen. Hallussapitoluvan peruuttamista ei ole tarkoitettu luvanhaltijan tiettyyn tekoon liittyväksi rangaistukseksi eikä rikosluonteiseksi seuraamukseksi.²⁰⁶ Korkein oikeus toi perusteluissa esiin myös sen seikan, että toisin kuin rikosasiassa, ampuma-aseen hallussapitoluvan peruuttamisasiassa ei arvioida henkilön yksittäisen teon moitittavuutta sinänsä, vaan sitä

²⁰³ *Kiiski* 2011, s.30.

²⁰⁴ *Kiiski* 2009, s.48.

²⁰⁵ KHO 2013:172.

²⁰⁶ *HE 183/1997 vp*, kappale 3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi.

täyttääkö henkilö myös teon jälkeen kaikki asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen ampuma-aselaisissa asetetut luvan edellytykset. Korkein oikeus katsoi, ettei asiassa ollut kysymys kaksoisrangaistavuudesta.

Rikoslaisissa säännellään rangaistuksista ja muista rikosoikeudellisista sanktioista ja niiden määräämisen edellytyksistä. Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa säätelee rikosprosessia. Rikoslain mukaan määrättävä rangaistus on vain yksi rikosentekijälle rikoksesta aiheutuvista seuraamuksista. Tekijälle voi siis lisäksi aiheutua sekä muiden lakien perusteella määrättäviä että erilaisia epävirallisia seuraamuksia.²⁰⁷ Muita rikoksiin liittyviä seuraamuksia ovat muun muassa turvaamistoimenpiteet (muun muassa menettämisseuraamukset, ajokielto ja liiketoimintakielto), syyttäjän- ja poliisiviranomaisen määrättävät seuraamukset (muun muassa ajokortin peruuttaminen poliisitoimin) ja hallinnolliset maksuseuraamukset (pysäköintivirhemaksu, joukkoliikenteen tarkastusmaksu, taloudelliseen toimintaan liittyvät sanktiomaksut).²⁰⁸

Ajokielto kuuluu vakavimpien liikennesrikosten seuraamuksiin rangaistuksen ohella. Lievempiin rikkeisiin liittyy niiden toistuessa puolestaan poliisin määräämät seuraamukset. Ajokorttiseuraamuksista säädetään tieliikennelaisissa (267/1981).²⁰⁹ Sakko on keskeisin varallisuuteen kohdistuva seuraamus.²¹⁰ Rikosoikeudellisten rangaistusten lisäksi varallisuusseuraamuksiin kuuluu joukko hallinnollisia maksuseuraamuksia. Niissä voidaan erottaa omiksi ryhmikseen massarikkeitä koskevat virhemaksut ja taloudelliseen toimintaan liittyvät hallinnolliset maksuseuraamukset.²¹¹

Rikosasioiden ja siten rikosprosessilain soveltamisen ulkopuolelle jäävät hallinnolliset rikosasiat. Hallinnollisia rikosasioita ovat kurinpitomenettelyssä ratkaistavat *kurinpitoasiat*, hallinnollisessa menettelyssä ratkaistavat *järjestysrikkomukset*, hallinto-oikeudellinen *vapaudenriisto* sekä erilaiset sanktion luonteisen hallinnolliset *maksut* tai verojen ja maksujen korotukset. Kyseiset sanktiot määrätään hallinnollisessa menettelyssä, joka jää rikosprosessin ulkopuolelle.²¹²

²⁰⁷ Lappi – Seppälä 2000, s.1.

²⁰⁸ Lappi – Seppälä 2000, s.6.

²⁰⁹ Lappi – Seppälä 2000, s.429.

²¹⁰ Lappi – Seppälä 2000, s.481.

²¹¹ Lappi – Seppälä 2000, s.481.

²¹² Virolainen – Pölönen 2003, s. 2.

Esimerkiksi liikennerikokseen syyllystynyt voi siis käytännössä joutua rikosoikeudellisten rangaistusseuraamusten ohella hallinto-oikeudellisen turvaamistoimen, ajokiellon, kohteeksi. Liikennerikkomuksista voi seurata rangaistusmääräyssakon ohella ajokiello. Ajokiellon edellytyksenä on piittaamattomuus, joten se ei voi seurata rikesakolla rangaistavasta ylinopeusrikkomuksesta. Vakavimmista liikennerikoksista ajokiellon määrää tuomioistuin.²¹³

Verovelvollisen ilmoittamisvelvollisuuden merkittävä laiminlyönti voi olla rangaistava rikoksena. Rikoslain (RL 39/1889) 29 luvussa on säännökset muun muassa veropetoksesta, törkeästä ja lievästä veropetoksesta sekä verorikkomuksesta. Veropetoksesta voidaan tuomita vain siinä tapauksessa, että verovelvollisen toiminta on ollut tahallista.

Rikoslain 11 §:ssä (8.11.2013/782) säännellään veron- ja tullinkorotuksen suhteesta veropetokseen ja verorikkomukseen. Veropetoksesta, lievästä veropetoksesta ja verorikkomuksesta voidaan jättää ilmoitus tekemättä, esitutkinta toimittamatta, syyte ajamatta sekä rangaistus määräämättä, jos veron- tai tullinkorotus harkitaan riittäväksi seuraamukseksi. Asiaa arvioitaessa otetaan huomioon teon tai laiminlyönnin vakavuus ja toistuvuus, odotettavissa oleva rangaistus, tekoon tai laiminlyöntiin liittyvän veron tai tullin määrä, veron- tai tullinkorotuksen suuruus sekä verovelvolliselle teosta tai laiminlyönnistä mahdollisesti aiheutuneet muut seuraukset.

Veropetos-, törkeä veropetos-, lievä veropetos- ja verorikkomusasiassa syytetä ei voida nostaa eikä tuomiota antaa, jos samasta asiasta samalle henkilölle on jo määrätty veron- tai tullinkorotus. Syyte voidaan kuitenkin nostaa ja tuomio antaa, jos veron- tai tullinkorotuksen määräämisen jälkeen on saatu näyttöä uusista tai vasta esiin tulleista olennaisista tosiseikoista ja samassa asiassa aikaisemmin määrätty veronkorotus on erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta annetun lain (781/2013) 3 §:n mukaisesti poistettu.

Myös verotusmenettelylaissa on rangaistussäännökset lain 86- 87 §:ssä. Verorikoksiin ja verotusmenettelyn tehostamiseen liittyviä seuraamusmaksuja ovat veronkorotus ja veronlisäys.²¹⁴

Verotusmenettelylain 32 §:ssä (VMenL 1558/1995) säädetään *veronkorotuksesta*. Pykälä jakaantuu kolmeen eri ankaruustasoa olevaan säännökseen. Veronkorotus merkitsee veron korottamista tiettyjen maksimirahamäärien sekä prosenttimäärien rajoissa, jos veroilmoitusasiakirjat ovat virheellisiä tai puutteellisia.²¹⁵ Veronkorotus voidaan määrätä esimerkiksi, jos verovelvollinen jättää ilmoittamatta veronalaisen tulon

²¹³ Tuori 2002, s. 134-135.

²¹⁴ Lappi – Seppälä 2000, s.486.

²¹⁵ Andersson 2006, s.88.

tuloveroilmoituksella tai maksettavan arvonlisäveron kausiveroilmoituksella. Eri verolaeissa on säädetty veronkorotuksen määräämisen perusteista ja suuruudesta. Veronkorotuksen määrääminen ei yleensä edellytä, että verovelvollinen olisi tahallaan laiminlyönyt ilmoittamisvelvollisuutensa.²¹⁶

Vuonna 1982 otettiin käyttöön hallinnollisena sanktiomaksuna ylikuormamaksu. Laki *ylikuormamaksusta* (51/1982) säädettiin vuonna 1982. Tieliikenteessä tapahtuvat suurimpien sallittujen akseli-, teli- ja kokonaispainojen ylitykset vaarantavat liikenneturvallisuutta ja aiheuttavat vahinkoa teille sekä vääristävät kilpailutilannetta tavaraliikenteen harjoittajien kesken.²¹⁷ Ylikuormamaksusta annetun lain perusteella ajoneuvon omistajalle määrätään ylikuormasta hallinnollisessa menettelyssä huomattava rahallinen maksu kuljettajalle määrättävän rikosoikeudellisen seuraamuksen lisäksi.²¹⁸ Ylikuormamaksusta annetussa laissa mainitaan erikseen, että ylikuorman kuljettamisesta säädetään rangaistus tieliikennelaisissa.

Öljypäästömaksu on hallinnollinen rangaistusluonteinen maksu, josta säädetään merenkulun ympäristönsuojelulaisissa (1672/2009). Lain tavoitteena on edistää Itämeren suojelua ja vähentää öljykuljetuksista aiheutuvia riskejä sekä lopettaa laittomat ja tahalliset öljypäästöt.²¹⁹ Rikosoikeudellista sakkorangaistusta taloudellisesti tuntuvampi öljypäästömaksu täydentää rikosoikeudellista järjestelmää ja se määrätään rikosoikeudellista rangaistusta nopeammassa ja tehokkaammassa menettelyssä.²²⁰ Öljypäästömaksusta tehdyn valituksen käsittelyyn merioikeudessa sovelletaan soveltuvien osin rikosasioiden oikeudenkäynnistä annettua lakia.²²¹ Periaatteessa rikosoikeudellinen järjestelmä on kuitenkin ensisijainen suhteessa öljypäästömaksuun. Hallituksen esityksessä todetaan, että täten ei olisi estettä sille, että öljypäästöistä rikosoikeudellisesti vastuussa olevaa vastaan nostetaan syyte, vaikka tälle olisi jo määrätty öljypäästömaksu.²²² Öljypäästömaksu on yksi esimerkki siitä, millä tavoin *ne bis in idem* – periaate on syytä ottaa huomioon lainvalmistelussa.²²³

²¹⁶ Myrsky – Rabinä 2011, s.232.

²¹⁷ Kiiski 2009, s.50.

²¹⁸ Kiiski 2009, s.50.

²¹⁹ HE 77/2005 vp, s.4.

²²⁰ HE 77/2005 vp, s.8.

²²¹ Kiiski 2011, s.30.

²²² HE 77/2005 vp, s.8.

²²³ Halila 2010, s.212.

Tieliikenteen ylikuormamaksu ja vesiliikenteen alusten öljypäästömaksu ovat hallinnollisessa menettelyssä määrättäviä rikosoikeudellisia varallisuusseuraamuksia selvästi ankarampia hallinnollisia sanktioita. Koska maksujärjestelmät ovat tosiasiallisesti rikosoikeudellisia, siitä seuraa oikeudellisia jännitteitä. Suomessa ei tätä ole kuitenkaan pidetty ongelmallisena, etenkin kun rikosoikeudellisella ja hallinnollisella rankaisemisella on katsottu olevan erilaiset tarkoitusperät.²²⁴

7 EUROOPAN IHMISOIKEUSTUOMIOISTUIMEN TULKINTAKÄYTÄNNÖN VAIKUTUS KANSALLISEEN OIKEUSJÄRJESTELMÄÄN

7.1. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön vaikutus ja asema

Euroopan ihmisoikeussopimuksen jäsenvaltiot ovat antaneet Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle tehtäväksi toimia sopimusvelvoitteiden noudattamisen takeena tulkitsemalla sopimusta konkreettisissa tapauksissa. Ihmisoikeustuomioistuimen päätökset ovat aina tapauskohtaisia. Ratkaisuihin tehtävät yleiset johtopäätökset ja linjavedot on usein katsottu vaikeasti hahmotettaviksi ja osittain myös epä johdonmukaisiksi. Oikeuskirjallisuudessa on myös esitetty, että tästä syystä suomalaisten tuomioistuinten ratkaisujen ennustettavuus on kärsinyt. Mitä erilaisemmat sopimusvaltioiden oikeusolot ovat, sitä vaikeampaa on yleistää ratkaisuihin johdettuja oikeusohjeita.²²⁵

Ihmisoikeussopimus ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö ovat sekä vaikuttaneet yksittäisten päätösten ratkaisemiseen että johtaneet uusiin menettelymuotoihin ja käytäntöihin. Mitä tulee korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin, voidaan sanoa että korkein hallinto-oikeus toimii ikään kuin ihmisoikeustuomioistuimen ja alemman kotimaisen hallintotuomioistuintason välisenä linkkinä. Tapauksissa, joissa hallinto-oikeudet antavat paljon ratkaisuja sellaisissa asioissa, joilla on liittymäkohtia ihmisoikeussopimukseen, voi korostua tarve antaa hallinto-oikeuksille ohjausta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on jokseenkin yksittäistapauksia tarkastelevaa ja vaikeasti hallittavissa olevaa. Suuria

²²⁴ *Kiiski* 2009, s.54.

²²⁵ *Heiskala* 2011, s. 118.

vaatimuksia asettaa hallinto-oikeuksille ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö erityisesti suullisten käsittelyjen pitämisen velvollisuuden²²⁶ suhteen, mikä on noussut esiin veronkorotusasioissa.²²⁷

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapauksessa *Zolotukhin v. Venäjä* (2009) *ne bis in idem*-periaatetta koskevan tulkintalinjan muutoksen seurauksena Ruotsin korkeimpien oikeuksien tavoin sekä Suomen korkein oikeus että korkein hallinto-oikeus joutuivat ratkaisemaan, miten suhtautua uuteen tulkintaan. Toisin kuin Ruotsin korkeimmat oikeudet, Suomen ylimmät tuomioistuimet eivät kyseenalaistaneet ihmisoikeustuomioistuimen ennakkopäätöksiä, mutta ovat pyrkineet niiden osalta supistamaan tulkintaan.²²⁸

Ylimpien tuomioistuinten ratkaisujen ja niissä esiintyvien varausten voidaan katsoa merkitsevän tietynlaista varovaisuutta, kun on kyseessä lainsäätäjän vastuulle kuuluviksi katsottuihin asioihin puuttuminen. Tapa, jolla ihmisoikeustuomioistuin on kirjoittanut *Zolotukhin* – ennakkopäätöksen vaikuttaa sallineen korkeimpien oikeuksien omaksuman tulkinnan. Näin ollen ratkaisusta ei voi päätellä, että tuomioistuimet olisivat valmiita uhmaamaan ihmisoikeustuomioistuimen tulkinnallisesti yksiselitteisiä ratkaisuja. Näin siitä huolimatta, että ratkaisujen kanssa ristiriidassa oleva laki on sopimukseen nähden *lex posterior*. Yleensä tällainen ristiriita lienee mahdollista ratkaista ihmis- ja perusoikeusystävällisellä tulkinnalla.²²⁹

Perinteisen valtiosääntöoikeudellisen ajattelutavan valossa voi olla kuitenkin ongelmallista sivuuttaa kotimainen säännös ihmisoikeussopimuksen perusteella. Mikäli sopimuksen ja laintasaisen myöhemmän säännöksen välillä kuitenkin on ristiriita, siihen voi olla ratkaisuna perustuslain 106 §, jonka mukaan

”Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle.”

²²⁶ mm. tapauksessa *Jussila v. Suomi* (2006), kohta 41, EIT katsoi, ettei suullisen käsittelyn pitäminen näissä asioissa ole ehdoton vaatimus. KHO pyrki kahdessa vuosikirjapäätöksessä KHO 2007:67 ja 68 antamaan selventäviä tulkintalinjoja kriteereistä, joiden vallitessa suullinen käsittely on pidettävä.

²²⁷ *Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila* 2012, s. 75.

²²⁸ *Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila* 2012, s. 76.

²²⁹ *Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila* 2012, s. 76.

Tämä kyseinen säännös tulee tyypillisesti sovellettavaksi perustuslain ja muun lain välisessä ristiriitatilanteessa. Koska monien perusoikeuksien osalta johtoa tulkintaan haetaan Euroopan ihmisoikeussopimuksesta, saattaa ihmisoikeussopimus tosiasiallisesti saada etusijan kuten hallitusmuodon perusoikeussäännökset.²³⁰ Jos ristiriita kuitenkin ilmenee, on se joka tapauksessa pyrittävä ratkaisemaan lainsäädäntömuutoksilla. Samalla on pyrittävä varmistamaan, ettei sopimuksen vastaisia uusia lakeja säädetä.²³¹

Ihmisoikeussopimukseen ja sen tulkintakäytäntöön on alati kiinnitettävä huomiota niin lainsoveltamisessa kuin myös kaikessa lainvalmistelutyössä. Niin ikään lakiehdotusten eduskuntakäsittelyssä on niiden suhde ihmisoikeussopimuksen määräyksiin tarkistettava. Tässä tärkeässä roolissa on perustuslakivaliokunta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimuksiin on usein kiinnitettykin huomiota jo lainvalmistelun ja säätämisprosessin aikaisemmissa vaiheissa, mukaan lukien hallituksen esitykset. Esimerkiksi hallituksen esityksessä eduskunnalle muutoksenhakua käräjäoikeudesta koskevaksi lainsäädännöksi²³² melko kattavasti ja seikkaperäisesti selvitetään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan muun muassa pyrkinyt varmistamaan, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön asettamat vaatimukset otetaan täysimääräisesti huomioon.²³³

7.2. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön evolutiivisuus

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on omaksunut oikeuskäytännössään ihmisoikeussopimusta tulkitessaan ja soveltaessaan dynaamisen ja evolutiivisen tulkintaperiaatteen käyttämisen. Periaatteen mukaan ihmisoikeussopimuksen tulkinta ei ole ”kiveen hakattu kirjain”, joka pysyy aina samana vaan se kehittyy ja muuttuu ajan ja tarpeiden vaatiessa. Ihmisoikeustuomioistuin ei täten ole muodollisesti sidottu aikaisempaan oikeuskäytäntönsä. Tästä huolimatta oikeusvarmuus, ennustettavuus ja oikeuskäytännön yhtenäisyys edellyttävät, että ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut

²³⁰ Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 76–77.

²³¹ Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 78.

²³² HE 105/2009 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle muutoksenhakua käräjäoikeudesta koskevaksi lainsäädännöksi, s. 15–20.

²³³ Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 78.

noudattavat aikaisempien tapausten kanssa samaa linjaa.²³⁴ Näin ollen ihmisoikeustuomioistuin lähtökohtaisesti seuraa omaa aikaisempaa oikeuskäytäntöä. Tästä poikkeamiseen on pyrittävä näyttämään perusteltuja syitä.²³⁵ Kuitenkin maailma muuttuu ja tuomioistuimen tulee voida reagoida yhteiskunnassa tapahtuneisiin ilmapiirin tai demokraattisten arvojen muutoksiin muuttamalla tulkintaa. Esiin voi tulla täysin uudenlaisia kysymyksiäkin.²³⁶ Ihmisoikeussopimukselle tyypillinen ”dynaamisuus” ja ”evoluutiivisuus” on seurausta sopimuksen tulkinnan muutoksista. Ilman muutoksia tuomioistuin voisi muodostua kehityksen ”esteeksi”.²³⁷

Tapauksessa *Tyler*²³⁸ ihmisoikeustuomioistuin totesi seuraavasti:

The Court must also recall that the Convention is a living instrument which, as the Commission rightly stressed, must be interpreted in the light of present-day conditions. In the case now before it the Court cannot but be influenced by the developments and commonly accepted standards in the penal policy of the member States of the Council of Europe in this field.

Todettuaan sopimuksen olevan ”elävä asiakirja, jota tulee tulkita nykypäivän olosuhteiden valossa”, ihmisoikeustuomioistuin viittaa Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa kysymyksessä olevalla alueella tapahtuneeseen kehitykseen ja näissä maissa yleisesti hyväksytyihin rikosoikeuspoliittisiin käsityksiin.

Tulkinnanmuutokset perustuvat kiinnekohtaan, jota haetaan käytännössä oikeusvertailun lähestymistavasta. Siinä selvitetään muiden sopimusvaltioiden lainsäädäntöä, muiden kansainvälisten valvontaelinten ratkaisukäytäntöä ja kansainvälisten organisaatioiden kyseiseen aihepiiriin liittyviä kannanottoja.²³⁹ Aina oikeusvertailu ei välttämättä ole kovin järjestelmällistä, mutta vertaileva tulkintatapa antaa kuitenkin valvontaorgaaneille ainakin tietyssä määrin objektiivisen mittapuun ihmisoikeussopimusta evoluutiivisesti tulkittaessa. Lisäksi se takaa sopimusvaltioille tietynasteisen ennustettavuuden, mitä tulee valvontaelinten ”käyttäytymiseen”.²⁴⁰ Sopimusta tulkittaessa kiinnitetään siis huomiota nimenomaan Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa vallitsevaan tasoon, mikä merkitsee tietynlaista eurooppalaista ”oikeuskulttuurisidonnaisuutta”. Toisaalta ihmisoikeustuomioistuin on hakenut johtoa ja

²³⁴ Hirvelä – Heikkilä 2013, s.27.

²³⁵ Pellonpää 2005, s.212.

²³⁶ Hirvelä – Heikkilä 2013, s.27.

²³⁷ Pellonpää 2005, s.213.

²³⁸ *Tyler v. Englanti* (1978), tuomio kohta 31.

²³⁹ Hirvelä – Heikkilä 2013, s.27.

²⁴⁰ Pellonpää 2005, s.217.

tukeutunut myös muun muassa KP-sopimukseen, ihmisoikeuskomitean ja kansainvälisen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön sekä viitannut erityiskysymyksiä koskeviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, mikä osoittaa että ihmisoikeussopimusta tulee sen eurooppalaisesta sidonnaisuudesta huolimatta tulkita osana yleismaailmallista ihmisoikeusnormistoa.²⁴¹

Yleisesti ottaen evolutiivis-dynaaminen piirre on tuomioistuimen tulkintakäytännössä merkittävästi tärkeämpi kuin pitäytyminen sopijapuolten alkuperäiseen ”tarkoitukseen”. Kuten oikeuskirjallisuudessa on todettu, tämä herättää kysymyksiä siitä, toimiiko tuomioistuin aina ylipäätään pelkkänä tulkitsijana vai on se omaksunut joissakin tapauksissa lainsäätäjän roolin. Selvää on, että ihmisoikeustuomioistuimen on kyettävä perustamaan tulkintojensa muutokset johonkin objektiivisempaan kiinnekohtaan kuin vain omaan ”intuitioonsa” siitä, miten yhteiskunnallinen ilmapiiri ja demokraattiset arvot ovat Euroopassa muuttuneet. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisutoiminnassaan soveltama *oikeusvertaileva lähestymistapa* antaa tällaisen kiinnekohdan, vaikkakaan se ei aina kovin systemaattista ole.²⁴²

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin huomioi ratkaisukäytännössään oikeusjärjestelmän kulloisenkin kehitysvaiheen. Ratkaisukäytännön kehittymiseen vaikuttaa myös sopimusvaltioiden tuomioistuinten kanssa käytävä vuoropuhelu, jossa tulevan esiin kysymykseen liittyvät moninaiset tulkintatilanteet. Näin ollen ei voida pitää poissuljettuna sitä, että ihmisoikeustuomioistuin oikeuskäytännössään myöhemmin täsmentää nykyistä tulkintalinjaa siten, että *ne bis in idem* – kiellon soveltamisala laajenee. Ihmisoikeustuomioistuimen tähänastinen oikeuskäytäntö ei kuitenkaan edellytä korkeimman oikeuden kaksoisrangaistavuudenkiellosta omaksuman tulkinnan muuttamista.²⁴³

7.3. Ongelmat kansallisen järjestelmän hallintomenettelyn ja rikosprosessin välillä

Periaatteessa hallinto-oikeudellisin keinoin voidaan useissa tilanteissa suojella samoja laillisia etuja kuin rikosoikeudellisin keinoin. Hallinto-oikeuden ja rikosoikeuden ydinalueiden välille jää harmaa raja-alue. Sen kuuluminen kumman tahansa oikeuden

²⁴¹ Pellonpää 2005, s.218–219.

²⁴² Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 291–293.

²⁴³ KKO 2013:59, oikeusneuvos Pynnän lausunto.

alaisuuteen riippuu lähinnä ainoastaan lainsäätäjän harkinnasta. Eräs merkittävä peruste hallinnollisten keinojen käyttöön rikosoikeudellisten asemasta on rikosasioiden käsittelyn kontrollikoneistolle ja tuomioistuinlaitokselle aiheuttamat suuret ongelmat. Erimerkiksi talousrikosasioissa hallinnolliset ja siviilioikeudelliset keinot ovat yleisesti tulleet suosituksi vaihtoehdoksi. Ei voida kuitenkaan olettaa siviili-, hallinto- tai rikosoikeudellisten keinojen pelotevaikutuksellaan hävittävän perusteellisesti kaikkia väärinkäytöksiä.²⁴⁴

Tehtäessä valintaa hallinto- ja rikosoikeudellisten keinojen soveltamisen välillä, erityisesti teon vakavuus ja paheksuttavuus saavat painoarvoa. Hallinto-oikeuden piiriin lukeutuvina voidaan pitää erityisesti sellaisia velvoitteita, joiden tarkoitus on ennaltaehkäistä rikkomuksia sekä toisaalta helpottaa niiden toteennäyttämistä. Rikosoikeuteen verrattuna varsinainen rankaiseminen on hallinnollisissa sanktioissa vähemmän painottunut.²⁴⁵

Jäsenvaltioiden on noudatettava ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen periaatteita, kun ne päättävät seuraamuksista ja järjestävät seuraamusmenettelyitä. Huomioon on otettava myös tarvittavat oikeusturvanäkökohdat riippumatta siitä, millä tavalla kukin jäsenvaltio seuraamusmenettelynsä järjestää.²⁴⁶

7.4. Lainsäädäntötarpeet ja -muutokset

Kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä on tehty, kansallisella tasolla *ne bis in idem* –periaatteen ulottaminen hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten väliseen suhteeseen edellyttää yleisemminkin seuraamusjärjestelmien uudelleenarviointia sekä yhteensovittamista.²⁴⁷

Aikaisemmin kansalaisten aseman ja seuraamusjärjestelmän johdonmukaisuuden kannalta ei ollut ongelmattonta se, että henkilön mahdollinen joutuminen syytteeseen riippui siitä, oliko veronkorotuspäätös lopullinen.²⁴⁸ Ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntö koskien Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklaa

²⁴⁴ Kurenmaa 2006, s. s. 159–170.

²⁴⁵ Kurenmaa 2006, s. s. 159–170.

²⁴⁶ Kurenmaa 2006, s. s. 159–170.

²⁴⁷ Todettu myös mm. tapauksen KKO 2010:46 perusteluissa.

²⁴⁸ KKO 2010:46, kohta 42.

sekä verorikoksia ja verotusmenettelyä koskeva lainsäädäntömme ei ollut sovittavissa yhteen ilman lainsäädännöllisiä muutoksia. Laki erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta tuli voimaan 1.12.2013. Laki turvaa sen, ettei ketään tutkita ja rangaista kahteen kertaan samasta teosta. Laki erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta on säädetty estämään tilanteet, joissa sama henkilö saattaisi joutua saman teon perusteella kahteen kertaan tutkittavaksi ja rangaistavaksi. Lakia sovelletaan tekoihin ja laiminlyönteihin, joista verohallinto voisi määrätä veronkorotuksen niin, että luonnollinen henkilö on vastuussa veronkorotuksen maksamisesta. Verohallinto voi laissa tarkoitetuissa tapauksissa tehdä verotuspäätöksen, mutta jättää veronkorotuksen tekemättä. Jos veronkorotus jätetään tekemättä, verohallinto voi tehdä rikosilmoituksen ja syyttäjä voi nostaa syytteen.²⁴⁹

Verohallinto tai muu laissa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen on voinut tehdä 1.12.2013 lähtien verotuspäätöksen ilman veronkorotusta, jos samasta asiasta tehdään rikosilmoitus. Uuden lain mukaan veronkorotus voidaan määrätä myöhemmin, jos rikos asia ei jostain syystä etene tuomioistuimen käsiteltäväksi.²⁵⁰

Lain esitöissä todetaan, että sääntelyn tarkoituksena on varmistua siitä, että veronkorotus määrätään niissä tilanteissa, joissa asia ei etene tuomioistuimen ratkaisemaksi. Tällaisessa tilanteessa veronkorotus on mahdollista määrätä, koska esitutkinnassa asian ei katsota tulevan sillä tavoin lopulliseksi, että *ne bis in idem*-periaate estäisi sen käsittelyn hallinnollisessa menettelyssä.²⁵¹ Näin ollen viranomainen voi valita mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, käsitelläänkö seuraamus hallinnollisessa menettelyssä veronkorotusasiana vai rikosoikeudellisin perustein syyteasiana.

Veronkorotus määrätään erillisellä päätöksellä silloin, kun verohallinnon ilmoittama rikos ei johda syyteharkintaan tai oikeuskäsittelyyn, sen johdosta että esitutkintaviranomainen tai syyttäjä katsoo hallinnollisessa menettelyssä määrättävän sanktion olevan riittävä seuraamus. Jos kuitenkin viranomainen katsoo, että asiaan liittyy sen kaltainen teko, että se on ilmoitettava syyttäjälle tai esitutkintaviranomaiselle esitutkintaa varten, veronkorotusta ei määrätä. Tällöin asia siirretään tutkittavaksi

²⁴⁹ ks. Verohallinnon ohje 2.12.2013

²⁵⁰ ks. HE 191/2012 vp, PeVL 17/2013 vp.

²⁵¹ HE 191/2012 vp, s. 18.

esitutkinnassa ja rikosprosessissa. Lain mukaan verohallinnon on tehtävä päätös erillisestä veronkorotuksesta 90 päivän kuluessa siitä, kun se on saanut poliisin tai syyttäjän tekemän päätöksen tiedokseen. Laissa säännellään poliisin ja syyttäjän tiedonantovelvollisuudesta tällaisissa tilanteissa.²⁵²

Jos viranomainen on määrännyt veronkorotuksen, se ei voi enää tehdä samasta asiasta rikosilmoitusta, paitsi jos se on saanut näyttöä uusista tai vasta esiin tulleista olennaisista tosiseikoista niin, että veronkorotusta ei olisi määrätty alun perinkään sen perusteella, vaan asia olisi siirretty rikosprosessissa käsiteltäväksi. Lisäksi edellytetään, ettei uusi näyttö ole jäänyt huomiotta viranomaisesta johtuvasta syystä. Vastaavasti, jos viranomainen tekee asiasta rikosilmoituksen, erillisellä päätöksellä määrättävä veronkorotus tulee kyseeseen rikosilmoituksen tekemisen jälkeen vain silloin, kun esitutkinta lopetetaan tai se jätetään toimittamatta, taikka syyttäjä tekee syyttämättäjättämispäätöksen tai peruuttaa syytteen.²⁵³

Lailla on nyt turvattu se, että henkilö ei tule Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaisesti tutkituksi tai rangaistuksi uudelleen rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti tuomittu tai vapautettu kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti.²⁵⁴ Tarkoituksena on, ettei rikosprosessia aloiteta, jos hallinnollinen sanktio katsotaan riittäväksi seuraamukseksi. Tällainen menettelysäännöstöä, joka estää kaksi rinnakkaista samaa asiaa koskevaa prosessia, voidaan pitää hyvin perusteltuna *ne bis in idem*-periaatteen perimmäisen tarkoituksen kannalta. Tällainen sääntelyratkaisu menee osin pidemmällekin kuin mitä kaksoisrangaistavuuden kieltä ehdottomasti edellyttää. Perustuslakivaliokunta onkin todennut lausunnossaan, että kyseinen sääntely ratkaisee pääosin asianmukaisesti sen soveltamisalaan kuuluvat *ne bis in idem*-periaatteeseen liittyvät mahdolliset ongelmat.²⁵⁵

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta antoi lakiesityksestä HE 191/2012 vp mietinnön korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 2013:59 jälkeen.²⁵⁶ Valiokunta puolsi esitystä ja piti ehdotettua erityislakia sekä muihin lakeihin esitettyjä muutosehdotuksia lähtökohtaisesti perusteltuina. Valiokunta totesi, että esitys selkiinnyttää oikeustilaa ja

²⁵² HE 191/2012 vp, s. 18.

²⁵³ ks. Laki erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullikorotuksesta (8.11.2013/781), PeVL 17/2013vp, s. 2, HE 191/2012 vp, s. 18.

²⁵⁴ HE 191/2012 vp, s. 21.

²⁵⁵ PeVL 17/2013vp, s. 3.

²⁵⁶ VaVM 15/2013 vp.

antaa viranomaisten toiminnalle selvät puitteet. Samalla lakiesitys poistaa sen sattumanvaraisuuden, joka on heijastunut nykyiseen käytäntöön ja jossa kaksoisrangaistavuuden kiellon sovellettavuuden kannalta on ollut ratkaisevaa missä vaiheessa veron- tai tullinkorotus on tullut lopulliseksi.²⁵⁷ Valiokunta esitti muiden muutosten ohella uudelleen arviointia sen suhteen, että veron- tai tullinkorotus otettaisiin jatkossa huomioon osana rikosprosessissa määrättävää rangaistusta. Tämä olisi sikäli mahdollista, että *ne bis in idem*-periaate ei estä samassa menettelyssä määrättäviä rinnakkaisia seuraamuksia, vaikka niillä olisi rikosoikeudellinen luonne.²⁵⁸

8 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Huolimatta näennäisesti melko yksinkertaisesta määritelmästä esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, *ne bis in idem* – periaate on vaikeasti muotoiltavissa oleva oikeudellinen periaate, jonka soveltamiseen liittyy useita käytännön ongelmia.²⁵⁹

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännöstä käy ilmi, että ihmisoikeussopimuksen vastaista ei ole se, että samasta teosta tuomitaan useita seuraamuksia. Kaksoisrangaistavuuden kiello koskee ainoastaan seuraamusten käsittelyä erillisissä menettelyissä, joilla ei ole riittävän läheistä asiallista ja ajallista yhteyttä. Täten kiellon rikkominen ei johdu menettelyiden lopputuloksesta vaan siitä miten seuraamuksiin on päädytty.²⁶⁰

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut rikosoikeudellisiksi seuraamuksiksi muun muassa veronkorotuksen, sakon maksamisen tehosteeksi asetetun vankeuden uhan, polttoainemaksun, vähäisen järjestysrikkomuksen ja järjestysrikkomuksen.²⁶¹ Puolestaan oleskeluluvan epääminen ei ole rikosoikeudellinen seuraamus. Myöskään kiellon toimia yhtiön johdossa tai perustaa uusia yhtiöitä ei ole katsottu olevan rikosoikeudellinen seuraamus. Myös useat muut hallinnolliset sanktiot jäävät

²⁵⁷ VaVM 15/2013 vp, s.5.

²⁵⁸ VaVM 15/2013 vp, s.10.

²⁵⁹ Heiskala 2011, s. 48.

²⁶⁰ KKO 2014:93, kohta 29.

²⁶¹ esim. Jamil v. Ranska (1995), Jussila v. Suomi (2006), Janosevic v. Ruotsi (2002), Manasson v. Ruotsi (2004), J.B. v. Sveitsi (2001), Ruotsalainen v. Suomi (2009), Zolotukhin v. Venäjä (2009).

rikosoikeuden alan ulkopuolelle.²⁶² Vaikea on siis vetää tarkkaa rajaa sen suhteen mitkä hallinnolliset sanktiot katsotaan rikosoikeudellisiksi ja mitkä puhtaasti hallinnollisiksi seuraamuksiksi.

Mitä tulee kansalliseen oikeuteen niin, kuten korkein oikeus toteaa, ei ihmisoikeustuomioistuimen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklaa koskeva tulkinta ja toisaalta verorikoksia ja verotusmenettelyä koskeva lainsäädäntömme ollut sovittavissa yhteen ainoastaan lainkäyttömenettelyiden kautta. Jotta *ne bis in idem* – periaatteen tulkintaongelmat ovat vältettävissä, vaatii se lainsäädännöllisiä toimenpiteitä tai vähintäänkin hallinto- ja syyttämiskäytännöissä tehtäviä muutoksia myös muiden hallinnollisten sanktioiden osalta kuin vain veronkorotuksen.

Öljypäästömaksu on yksi esimerkki siitä, millä tavalla kaksoisrangaistavuuden kieltö tulisi huomioida lainsäädäntötasolla. Ilman tarkoituksenmukaista sääntelyä voi olla vaikea hahmottaa esimerkiksi sitä, onko hallinnollinen seuraamus mahdollista määrätä esitutinnan vireillä ollessa tai millä tavoin maksu vuorostaan vaikuttaa samaa asiaa rikosoikeudellisesti arvioitaessa.²⁶³

Vuoden 2013 joulukuun alussa astui voimaan laki erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta (781/2013), jota on sovellettu 1.12.2013 jälkeen tehtäviin verotuspäätöksiin.²⁶⁴ Laki on säädetty estämään tilanteet, joissa sama henkilö saattaisi joutua saman teon perusteella kahteen kertaan tutkittavaksi ja rangaistavaksi. Lain esitöistä käy ilmi, että lain tarkoituksena on *sovittaa yhteen* hallinnollisena seuraamuksena määrättävä veronkorotus ja rikosseuraamuksena määrättävä rangaistus. Tavoitteena on, ettei luonnollinen henkilö, kotimainen kuolinpesä tai yhtymä tulisi tutkittavaksi ja rangaistavaksi uudelleen samasta teosta, josta tämä on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi. Sääntely toteuttaa ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa tarkoitettua *ne bis in idem* – kiellon. Tämän lisäksi laki mahdollistaa sen, että rikosasiat voidaan käsitellä asianmukaisesti ja että rikoksista voidaan määrätä tekoon nähden oikeasuhtainen seuraamus.²⁶⁵ Verohallinnon 2.12.2013 julkaistussa ohjeessa²⁶⁶ käsitellään muun muassa uutta lainsäädäntöä ja kysymystä siitä,

²⁶² esim. Davydov v. Viro (2005), Storbråten v. Norway (2007), Mjelde v. Norja (2007).

²⁶³ Halila 2010, s.212.

²⁶⁴ ks. Verohallinnon ohje 2.12.2013

²⁶⁵ HE 191/2012vp: Yleisperustelut.

²⁶⁶ ks. Verohallinnon ohje 2.12.2013

miksi syytetty ei saa nostaa teosta, josta on määrätty veronkorotus. Lakimuutoksen jälkeen, jos väärinkäytöksestä on jo määrätty veronkorotus, samasta asiasta ei saa nostaa enää rikossyytettä.

Verohallinnon ohjeessa todetaan muun muassa, että sekä ihmisoikeustuomioistuimen että korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä on vakiintunut tulkinta siitä, minkälaisiin tapauksiin *ne bis in idem* -kieltoa sovelletaan. Verorikoksesta voidaan rangaista vain luonnollista henkilöä, ei osakeyhtiötä. Tämän takia *ne bis in idem* -kiellon kanssa voi olla ristiriidassa vain sellainen veronkorotus, joka on määrätty luonnolliselle henkilölle tai josta luonnollinen henkilö vastaa suoraan lain nojalla. Kieltoa ei siis sovelleta, jos veronkorotus on määrätty osakeyhtiölle ja samasta asiasta vaaditaan rangaistusta osakeyhtiössä määräysvaltaa käyttäneelle henkilölle.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan koskien lakia erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta todennut, että *ne bis in idem*-kiellosta mahdollisesti johtuvien vaatimusten täysimääräinen ulottaminen samanaikaisesti vireillä oleviin hallinnollista sanktiota koskevaan menettelyyn ja rikosprosessiin edellyttää sen mielestä säännellyn kaltaista järjestelmää koordinoivia lainsäädännöllisiä ratkaisuja.²⁶⁷ Tästä voidaan vetää se johtopäätös, että kansallisella tasolla olisi tarpeen laajemminkin päivittää lainsäädäntöä vastaamaan *ne bis in idem*-periaatteen ja ihmisoikeustuomioistuimen tulkinnan vaatimuksia.

Muutokset lainsäädännön tasolla selkeyttävät varmasti tuomioistuintenkin tulkintalinjaa. Tuomioistuimilla on nyt lainsäädännön tasolla perusta, johon nojautua. Toisaalta uusi laki koskee vain veron- tai tullinkorotusta. Muiden hallinnollisten seuraamusten kuten esimerkiksi kurinpitorangaistuksen osalta tilanne on vielä ongelmallinen. Kurinpitorangaistuskin voidaan katsoa rikosoikeudelliseen rangaistukseen rinnastettavaksi. Nähdäkseni olisi mahdollisesti selvennettävä mitkä hallinnolliset sanktiot kansallisessa järjestelmässä katsotaan luonteeltaan rikosoikeudelliseksi seuraamukseksi ja tehdä tarvittavat muutokset lainsäädäntötasolla. Tulkintaongelmiahan on ollut sen rajanvedossa, mikä asia katsotaan yksityisoikeudelliseksi riita-asiaksi ja mikä rikosasiaksi. Veronkorotuksen osalta tähän on muodostunut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa tietty tulkintalinja. Vaikka nyt onkin saatu kansallisessa oikeudessa veronkorotuksen osalta laintasolla selkeyttä veromenettelyyn ja rikosprosessiin, ei tuomioistuinten toiminta ole kuitenkaan ongelmatonta *ne bis in idem* –periaatteen tulkinnan ja arvioinnin osatekijöiden moninaisuudesta johtuen.

²⁶⁷ PeVL 17/2013 vp, s. 6.

Varsinaisten rikosprosessien osalta on niin kansallista oikeuskäytäntöä kuin kansainvälisiä sopimusvelvoitteita tulkittaessa selvää se, että *ne bis in idem* – periaate ei rajoitu ainoastaan peräkkäisten menettelyjen kieltämiseen. Kysymys onkin siitä miten periaatetta sovelletaan hallinnollisiin menettelyihin.²⁶⁸

Veronkorotusprosessin osalta *ne bis in idem* – periaatteen soveltumisesta tuloveron veronkorotukseen ihmisoikeustuomioistuin on antanut tapauksen *Rosenquist v. Ruotsi* (2004) jälkeen seuraavan ratkaisun vasta 20.5.2014. Siitä huolimatta, että ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt veronkorotusasiaa rikosasiaana ihmisoikeussopimuksen tarkoittamassa mielessä, se on oikeuskäytännössään huomionnut veronkorotusmenettelyn erityispiirteitä esimerkiksi arvioidessaan syyttömyysolettaman merkitystä veronkorotusasiassa (*Janosevic v. Ruotsi* 23.7.2002). Tapauksessa *Jussila v. Suomi* (2006) ihmisoikeustuomioistuin on vastaavasti pitänyt suullisen käsittelyn järjestämistä kyseisessä asiassa tarpeettomana mainiten perusteluiksi muun muassa sen, että rikossyytteen autonominen tulkinta Engel – kriteerien mukaisesti oli johtanut siihen, että ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan rikoshaaraa sovellettiin jutuissa, jotka eivät tiukasti tarkastellen kuuluneet perinteisen rikosoikeuden alaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi asiassa, että veronkorotukset eivät kuuluneet rikosoikeuden ydinalueeseen, joten rikoshaaran takeita ei välttämättä sovellettu ehdottoman tiukasti.²⁶⁹ Ennen 20.5.2014 ei ole ollut täysin varmaa, ottaako ihmisoikeustuomioistuin vastaavia näkökohtia huomioon myös *ne bis in idem* – periaatteen uudessa soveltamiskäytännössä.²⁷⁰

Yksi kysymys liittyy siihen, tulisiko *lis pendens*- vaikutus ulottaa koskemaan myös hallintoasioita siten, että rikosprosessin aloittaminen estyisi sillä perusteella, että hallintoasia on vireillä. Tämä vaatisi merkittäviä muutoksia nykyiseen järjestelmään.²⁷¹ Korkein oikeus on jo ottanut kantaa tähän kysymykseen ratkaisussaan KKO 2013:59 muuttaessaan tulkintalinjaansa. Vireilläolovaikutuksen liittämistä hallintomenettelyn ja rikosprosessin välillä voidaan pitää mielestäni perusteltuna. Tällainen tulkinta puoltaa sitä, että asian vireilläolo estää samaa asiaa koskevan uuden syytteen nostamisen. Toiseksi ei ole perusteltua käynnistää kahta menettelyä, joista toinen kuitenkin

²⁶⁸ KHO 2014:145, kappale 2.3.3.

²⁶⁹ ks. KHO 2014:145, kappale 2.3.3, *Janosevic v. Ruotsi* 23.7.2002, *Jussila v. Suomi* 23.11.2006, kohta 43.

²⁷⁰ KHO 2014:145, kappale 2.3.3.

²⁷¹ *Heiskala* 2011, s. 162.

keskeytetään. Molemmilla menettelyillä tavoitellaan kuitenkin ennaltaehkäisevää vaikutusta ja molemmilla seuraamuksilla on rangaistuksellinen luonne. Myös sattumanvaraisuus eliminoidaisiin vireilläolovaikutuksen ulottamisella hallinto- ja rikosprosessin välille.

Kuten oikeusneuvon Pynnä on todennut, *lis pendens* –periaatteen soveltaminen myös rikossyytteeseen rinnastettaviin hallinnollisiin seuraamusmenettelyihin olisi lähtökohtaisesti perusteltua, sillä tämä tulkinta antaisi yksilölle nykyistä oikeuskäytäntöä laajemman suojan sitä vastaan, että samaa tekoa käsitellään viranomaisten toimesta kahteen kertaan. Näin soveltamiskäytäntö lähentyisi rikosprosessioikeudellista *ne bis in idem* –kiellon ja oikeusvoiman tulkintaa. Asioiden erilaisen luonteen vuoksi tulkinnat eivät kuitenkaan voine olla täysin yhtenevät.²⁷² Tällaiset muutokset vaativat kuitenkin melkoisia lainsäädäntötoimenpiteitä sekä laajaa ja perusteellista oikeusjärjestelmän ”päivittämistä”. Uusien tulkintojen ongelmat ja vaikutukset koskevat lainsäädännöllä luodun seuraamusjärjestelmän rakenteita.

Oikeusneuvos Huovila on todennut, että vuonna 2014²⁷³ annetut ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut eivät anna aihetta muuttaa sitä käsitystä, että Zolotukhin- ratkaisun jälkeen on jäänyt epäselväksi, koskeeko *ne bis in idem* -kielto ainoastaan perättäisiä menettelyjä vai ulottuuko kielto myös rinnakkaisiin menettelyihin ja missä menettelyn vaiheessa kielto astuu voimaan.²⁷⁴ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on muistuttanut, että ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla ei rajoitu pelkästään oikeuteen olla tulematta rangaistuksi kahdesti vaan ulottuu myös oikeuden olla tulematta syytetyksi kahdesti ja että artikla sisältää kolme erillistä suojaelementtiä: kukaan ei saa yhden menettelyn lopullisen päättymisen jälkeen joutua saman teon johdosta (i) uuden oikeudenkäynnin vaaraan, (ii) uuteen oikeudenkäyntiin tai (iii) rangaistuksi.²⁷⁵ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella on selvää, että artikla kieltää peräkkäiset rangaistusluonteista seuraamusta koskevat menettelyt samassa asiassa. Rinnakkaisten menettelyjen osalta artiklasta ei seuraa estettä rinnakkaisille menettelyille ennen kuin jompikumpi menettely on

²⁷² ks. ratkaisu KKO 2013:59, eriävä mielipide.

²⁷³ Ihmisoikeustuomioistuin on 20.5.2014 annetuissa Suomea koskeneissa ratkaisuissaan todennut ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklaa loukatun, kun rikosoikeudenkäyntiä oli jatkettu senkin jälkeen, kun samaan menettelyyn perustunut veronkorotus oli tullut lopulliseksi (Nykänen v. Suomi 20.5.2014 ja Glantz v. Suomi 20.5.2014).

²⁷⁴ ks. ratkaisu KKO 2014:93, eriävä mielipide.

²⁷⁵ esim. Nykänen v. Suomi (2014).

lopullisesti ratkaistu eikä tilanteissa, joissa toisen menettelyn lopulliseksi tuleminen jälkeen toinenkin menettely keskeytetään.²⁷⁶

Suomen rikoslaki sisältää sadoittain erilaatuisia kriminalisointeja, joiden merkitys on useimmiten hallinnon toimintaa tukeva, symbolinen tai jonkin muun kriminalisoinnin vaikutusta tehostamaan pyrkivä. Tällainen rikoslaki on ongelmallinen niin tehtävänsä, vaikuttavuutensa kuin hyväksyttävyytensä kannalta. Myöskään kansallinen hallinnollisten seuraamusten järjestelmä ei ole järkevä ja tarkoituksenmukainen, yleisiin oppeihin perustuva systeemi. Yleiseurooppalainen kehitys näyttäisi osoittavan siihen, että Suomessa on tarve kehittää sekä rikosoikeutta että sille vaihtoehtoista hallintosanktioiden järjestelmää.²⁷⁷

Yhtenä ratkaisuna voisi olla, kuten Kimmo Kiiski ja Raimo Lahti ovat ehdottaneet, kehittää samanaikaisesti rikosoikeudellista ja sille vaihtoehtoista rankaisullisten hallintosanktioiden järjestelmää, sanktio-oikeutta.²⁷⁸ Jatkotutkimukselle on selvästi tulevaisuudessa tarvetta. *Ne bis in idem*-periaatteeseen ja ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntöön liittyvät ongelmat aktualisoituvat Suomen tasolla tulevaisuudessa varmasti myös muiden hallinnollisten sanktioiden ja – menettelyjen kuin verotusmenettelyn osalta. Tavoitteena on kuitenkin perus- ja ihmisoikeusajattelun kaikinpuolinen toteutuminen ja sen edistäminen.

²⁷⁶ ks. ratkaisu KKO 2014:93, eriävä mielipide.

²⁷⁷ Kiiski 2011, s.5.

²⁷⁸ ks. Kiiski 2011, s.65 ja Lahti 2009, s.502.