

Syyttömyysolettaman soveltaminen hallinnollisia sanktioita määrättäessä
– ratkaisun perusteleminen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena

Susanna Hakala

Oikeussuoja ja oikeudenkäynti hallintoasioissa

Turun yliopiston

Oikeustieteellinen tiedekunta

Pro gradu -tutkielma

28.8.2020

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti

tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

TURUN YLIOPISTO

Oikeustieteellinen tiedekunta

HAKALA SUSANNA: Syyttömyysolettaman soveltaminen hallinnollisia sanktioita määrättäessä – ratkaisun perusteleminen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena
Pro gradu -tutkielma, 92 s.

Oikeustiede

Elokuu 2020

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

Tutkielma käsittelee sitä, miten syyttömyysolettamaa tulisi soveltaa hallintoprosessissa hallinnollisia sanktioita määrättäessä. Tutkielma keskittyy erityisesti hallinnollisista sanktioista annettujen ylimpien tuomioistuimien ratkaisujen perusteluiden analysoimiseen syyttömyysolettaman soveltamisen ja vastuun määräytymisen näkökulmasta sekä perustelujen merkitykseen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena. Tutkielman tarkoituksena on hallinnollisten sanktioiden järjestelmän kuvaaminen kokonaisuutena ja sen määrittely, missä laajuudessa rikosprosessuaalista syyttömyysolettaman periaatetta tulisi soveltaa ja tällä hetkellä sovelletaan hallinnollisiin sanktioihin.

Tarve hallinnollisten sanktioiden järjestelmän systematisoinnille ja sanktioihin vaikuttavien oikeusperiaatteiden selkeyttämiselle on Suomessa tunnistettu. Toisaalta hallinnollisten sanktioiden määrää on tarkoitus lisätä tulevaisuudessakin, mikä puolestaan lisää tarvetta yhtenäisemmän sanktiojärjestelmän luomiselle ja rikosoikeudellisten periaatteiden, kuten syyttömyysolettaman soveltumisen määrittelylle. Syyttömyysolettaman merkitys on kasvanut perus- ja ihmisoikeuksien korostumisen myötä. Suomalaisessa lainsäädännössä ei kuitenkaan määritellä sen soveltuvuutta hallinnollisiin sanktioihin.

Syyttömyysolettaman soveltamisen kannalta olennaisinta on taata vastaajan oikeussuoja myös silloin, kun sanktion määrääminen perustuu ankaraan vastuuseen tai käännettyyn todistustaakkaan. Lisäksi on tärkeää asettaa näyttökynnys oikealle tasolle erilaisten sanktioiden osalta. Toisin kuin rikosprosessioikeudessa, hallintoprosessissa ei ole syytä määrittää yhtä yleistä näyttökynnystä kaikille sanktiotyypeille. Jotta vastaajalle voidaan taata tehokas oikeussuoja, ratkaisujen läpinäkyvä ja laadukas perustelu vastuukysymysten osalta on tärkeää. Tällä hetkellä ylimpien tuomioistuimien hallinnollisia sanktioita koskevissa perusteluissa olisi kehitettävää ainakin näyttökysymysten ja pro et contra -argumentaation osalta.

Tulevaisuudessa on tärkeää kiinnittää huomiota hallinnollisia sanktioita koskeviin erityisvaatimuksiin vastuun määräytymisen osalta sekä lainsäädäntövaiheessa että ennakkopäätöksiä annettaessa. Toisaalta myös lainsäädännöllisille uudistuksille saattaa olla tarvetta, mikäli oikeustilaa ei saada selvennettyä riittävästi oikeuskäytäntöä ohjaavilla ennakkopäätöksillä.

Asiasanat:

hallinnolliset sanktiot, syyttömyysolettama, ankara vastuu, ratkaisun perusteleminen, oikeudenmukainen oikeudenkäynti, oikeussuoja, hallintolainkäyttö, korkein hallinto-oikeus

SISÄLLYS

Sisällys	II
Lähteet	III
Lyhenteet	XIV
1 Johdanto.....	1
1.1 Hallinto- ja rikosprosessin rajapinnan sääntelemättömyys luo vaatimuksia oikeuskäytännön yhtenäisyydelle	1
1.2 Kysymyksenasettelu ja rajaukset	5
1.3 Metodi, lähestymistapa ja viitekehys	7
1.4 Lähteet ja aineisto	9
1.5 Tutkimuksen rakenne	10
2 Hallinnolliset sanktiot	11
2.1 Sanktiojärjestelmä sai alkunsa kriminaalipolitiikan muutoksesta	11
2.2 Hallinnollisten sanktioiden käsitteenmäärittely	13
2.3 Sanktioilla kevennetään rikosprosessin kasvavaa taakkaa.....	19
2.4 EIS:n, EIT:n oikeuskäytännön ja EU-oikeuden vaikutus sanktioihin.....	21
2.5 Sanktioiden käytöstä muissa maissa	23
2.5.1 <i>Ruotsi</i>	23
2.5.2 <i>Saksa</i>	25
3 Syyttömyysolettaman soveltaminen hallintoprosessissa.....	26
3.1 Syyttömyysolettama oikeusperiaatteena ja siihen läheisesti liittyvät periaatteet.....	26
3.2 Syyttömyysolettaman soveltaminen sanktioihin perustuu perustuslakiin ja EIT:n Engelle kriteereihin.....	32
3.3 EIT:n oikeuskäytäntö on konkretisoinut syyttömyysolettaman soveltamisen laajuutta .	37
3.4 Ankara vastuu ja subjektiivinen syyllisyys hallinnollisissa sanktioissa	40
3.5 Näyttökynnys ja todistustaakka.....	49
4 Perustelut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena	53
4.1 Tuomioistuimen velvollisuus perustella ratkaisunsa	53
4.2 KHO:n ja KKO:n perustelut hallinnollisia sanktioita koskevissa ratkaisuissa	58
4.2.1 <i>Yleisesti</i>	58
4.2.2 <i>Pysäköintivirhemaksu</i>	59
4.2.3 <i>Öljypäästömaksu</i>	62
4.2.4 <i>Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu</i>	65
4.2.5 <i>Kilpailunrajoituksesta määrättävä seuraamusmaksu</i>	67
4.3 Hallinnollisia sanktioita koskevien perustelujen laatu ja laajuus vaihtelevat	70
4.3.1 <i>Yleisesti</i>	70
4.3.2 <i>Normiperustelut</i>	71
4.3.3 <i>Näyttöperustelut ja todistelun arviointi</i>	75
4.3.4 <i>Pro & contra -argumentaatio ja perustelujen diskursiivisuus</i>	82
4.4 Perustelujen tason vaihtelun taustalla vaikuttaa useita seikkoja	87
5 Johtopäätökset.....	90

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis, Laws, the law and justice. Judicial Academy of Northern Finland 4/1999, s. 15–40.
- Aarnio, Aulis, Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2011.
- Aer, Janne, Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta. Lakimiesliiton kustannus 2000.
- Anttila, Inkeri, Rikosoikeuden uusi linja, s. 278–287 teoksessa Hoppu, Esko (toim.), Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1900 – 3/9 – 1975. Suomalainen lakimiesyhdistys 1975.
- Asp, Petter: EG:s sanktionsrätt. Iustus 1998.
- Blanc-Gonnet Jonason, Patricia, XIII. Country analysis – Sweden, s. 553–583 teoksessa Jansen, Oswald (toim.), Administrative sanctions in the European Union. Intersentia 2013.
- Brown, Darryl K., Criminal Law Reform and Persistence of Strict Liability. Duke Law Journal, 62 (2) 2012, s. 285–338.
- Cameron, Iain, The Influence of European Human Rights Law on National Law, s. 63–84 teoksessa Hollo, Erkki J. (toim.), Kansallinen oikeus ja liittovaltioistuva Eurooppa – National Law and Europeanisation. Suomalainen lakimiesyhdistys 2009.
- Dannecker, Gerhard, VI. Country analysis – Germany, s. 213–254 teoksessa Jansen, Oswald (toim.), Administrative sanctions in the European Union. Intersentia 2013.
- Diesen, Christian – Lagerqvist Veloz Roca, Annika, Bevisprövning i förvaltningsmål. BEVIS 7. Norstedts Juridik 2003.
- Ekelöf, Per Olof – Edelstam, Henrik – Heuman, Lars – Pauli, Mikael, Rättegång I. Wolters Kluwer 2016.
- Ervo, Laura, Ylimmät prosessiperiaatteet. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijät. Lakimiesliiton kustannus 1996.
- Ervo, Laura, Oikeudenmukainen oikeudenkäynti. WSOY 2005.
- de Moor-van Vugt, Adrienne, Administrative sanctions in EU law. Review of European Administrative Law, 5 (1) 2012, s. 5–41.
- Forrester, Ian S., A challenge for Europe's judges: the review of fines in competition cases. European Law Review, 36 (2) 2011, s. 185–207.
- Frände, Dan, Yleinen rikosoikeus. Edita 2012.
- Hakamies, Kaarlo, Maksukyvyttömyys ja taloudellinen hyöty rikosoikeudessa. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2012.

- Halila, Leena, Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Suomalainen lakimiesyhdistys 2000. (Halila 2000a)
- Halila, Leena, Hallintoprosessi itsenäisenä prosessilajina. Lakimies 6/2000 s. 955–959. (Halila 2000b)
- Halila, Leena, Hallinnollisen rikosprosessin piirteistä, s. 197–215 teoksessa Tuominen, Tia – ojanen, Tuomas (toim.), Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhlaKirja. Edita 2010.
- Halila, Leena – Lankinen, Veronica, Administrativa sanktionsavgifter i nordisk kontext. JFT 5/2014, s. 305–328.
- Halila, Leena – Lankinen, Veronica – Nilsson, Annika, Administrativa sanktionsavgifter: en nordisk komparativ studie. Nordiska Ministerrådet 2018.
- Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu, Ihmisoikeudet – käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. 2., uudistettu painos. Alma Talent 2017.
- Huovila, Mika, Todistelun välittömyys prosessuaalisten oikeusperiaatteiden valossa tarkasteltuna. Lakimies 8/1999, s. 1159–1187.
- Huovila, Mika, Rikostuomion perustelevinen ja oikeudenkäynnin nopeusvaatimus. Lakimies 2/2006, s. 236–243.
- Hyttinen, Tatu, Syytön tai syyllinen. Tutkimus syyllisyyskysymyksen ratkaisemisesta. Suomalainen lakimiesyhdistys 2015.
- Jokela, Antti, Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin uudet haasteet, s. 295–310 teoksessa Hyttinen, Tatu – Weckström, Katja (toim.), Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 50 vuotta. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2011.
- Jokela, Antti, Oikeudenkäynnin perusteet, periaatteet ja instituutiot. Oikeudenkäynti I. 3., uudistettu painos. Alma Talent 2016.
- Jokela, Antti, Rikosprosessioikeus. 5., uudistettu painos. Alma Talent 2018.
- Jukarainen, Heikki, Hallintopäätöksen perusteluiden riittävyys muutoksenhaun näkökulmasta, teoksessa Paso, Mirjami – Saukko, Petri – Tolvanen, Matti (toim.), Iura novit curia: JuhlaKirja Veijo Tarukannel 60 vuotta. Edita 2013
- Kiiski, Kimmo, Kohti rationaalisempaa rankaisemista. Lakimies 1/2009, s. 34–58.
- Kiiski, Kimmo, Poliisiko tuomariksi? Oikeus 2/2010, s. 99–115.
- Kiiski, Kimmo, Hallinnollinen sanktiointi. Uniprint Oy 2011. (Kiiski 2011a)
- Kiiski, Kimmo, Rahamaksu rangaistuksena. Edilex 4/2011, s. 1–66. Edita Publishing 2011. (Kiiski 2011b)

- Kiiski, Kimmo – Koillinen, Mikael, Tieliikennevirhemaksu vähäisten tieliikenteen rikkomusten sanktiona, s. 83–106 teoksessa Mieho, Altti (toim.), Oikeustieteiden moniottelija: Matti Tolvanen 60 vuotta. Edita 2016.
- Kindhäuser, Urs, Gefährdung als Straftat. Klostermann 1989.
- Klami, Hannu Tapani – Sorvettula, Johanna – Hatakka, Minna, Tarvitaanko todistustaakkaa? DL 1–2/1990, s. 1–21.
- Kulla, Heikki, Sanktionluonteiset hallintoasiat: tunnusmerkkejä ja rajausperusteita, s. 325–335 teoksessa Miettinen, Tarmo – Muukkonen, Matti (toim.), Juhlakirja Pentti Arajärvi 1948 – 2/6 – 2008. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 2008.
- Kulla, Heikki, Hallintomenettelyn perusteet. 10., uudistettu painos. Alma Talent 2018.
- Kuoppamäki, Petri, Uusi kilpailuoikeus. 3., uudistettu painos. Alma Talent 2018.
- Kuusela, Kukka, SEUT 101(1) artiklan vastaiset rikkomukset: rikosoikeudellinen luonne ja prosessuaalinen oikeussuoja. DL 1/2020, s. 80–97.
- Lahti, Matti, Syytetyn tunnustus todistelukeinona, s. 99–116 teoksessa Lappalainen, Juha – Ojala, Timo (toim.), Kirjoituksia todistusoikeudesta. Helsingin hovioikeus 2006.
- Lahti, Raimo, Rikosoikeuskomitean kriminalisointeja koskevat ehdotukset. Lakimies 1978, s. 808–833.
- Lahti, Raimo, Rikosoikeuden ultima ratio -periaatteesta ja hallintosanktioiden asemasta, s. 241–255 teoksessa Tatu Hyttinen (toim.), Juhlajulkaisu Pekka Viljanen 1952 – 26/8 – 2012. WS Bookwell 2012.
- Lappi-Seppälä, Tapio, Rikosten seuraamukset. Werner Söderström lakitieto 2000.
- Larkin, Paul, A Mistake of Law Defense as a Remedy for Overcriminalization. Criminal Justice, 28 (1) 2013, s. 10–18.
- Launiala, Mika, Hallintolainkäytön ennakkopäätösjärjestelmä. Edilex 44/2017, s. 1–21. Edita Publishing 2017.
- Lehtimaja, Lauri, Lakimies ja ihmisoikeudet. Lakimies 2/1995, s. 183–192.
- Matikkala, Jussi, Rikosoikeuskomitea ja rikosoikeuden kehitys. Lakimies 8/1998, s. 1325–1340.
- Matikkala, Jussi, Rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä. Edita 2010.
- Mattila, Jukka, Oikeudenmukainen oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa, s. 278–293 teoksessa Aalto, Esa (toim.), Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta. Korkein hallinto-oikeus 2008.
- Melander, Sakari, Kriminalisointiteoria – Rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset. Suomalainen lakimiesyhdistys 2008.

- Melander, Sakari, EU-rikosoikeus. 2., uudistettu painos. Talentum 2015.
- Mäenpää, Olli, Hallintotuomioistuin, hallintoviranomainen ja oikeusturva, s. 284–301 teoksessa Myrsky, Matti – Vartiainen, Perttu – Miettinen, Tarmo ym. (toim.), Juhlakirja Teuvo Pohjolainen 1945 – 14/10 – 2005. Joensuun yliopisto 2005.
- Mäenpää, Olli, Hallintoprosessioikeus. 2., uudistettu painos. WSOY 2007.
- Mäenpää, Olli, Eurooppalainen hallinto-oikeus. 3., uudistettu painos. Alma Talent 2011.
- Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. 2., uudistettu painos. Alma Talent 2018.
- Mäenpää, Olli, Oikeudenkäynti hallintoasioissa: hallintoprosessioikeuden perusteet. Alma Talent 2019.
- Määttä, Kalle, Uusi kilpailunrajoituslaki. Edita 2004.
- Nowak, Karol, Oskyldighetspresumtionen. Norstedts Juridik 2003.
- Nuutila, Ari-Matti, Rangaistuksella uhkaaminen ja rangaistukseen tuomitseminen perusoikeuksien valossa, s. 165–178 teoksessa Pekka Lämsineva – Veli-Pekka Viljanen (toim.) Perusoikeuspuheenvuoroja. Turku 1998.
- Pellonpää, Matti – Gullans, Monika – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti, Euroopan ihmisoikeussopimus. 6., uudistettu painos. Alma Talent 2018.
- Pölönen, Pasi, Henkilötodistelu rikosprosessissa. Suomalainen lakimiesyhdistys 2003
- Raitala, Suvi, Öljypäästömaksu hallinnollisena sanktiona. Oikeustiede – Jurisprudentia XLII:2009, s. 261–354.
- Ross, Alf, On Guilt, Responsibility and Punishment. University of California Press 1975.
- Ryynänen, Olli, Bevisning i inkomstbeskattningen Svenska handelshögskolan 2000.
- Ryynänen, Olli, Selvittämisvelvollisuus ja todistustaakka verotuksessa. DL 2/2001, s. 262–285.
- Sahavirta, Ritva, Käännetty todistustaakka rikosprosessioikeudessa, s. 225–242 teoksessa Lappalainen, Juha – Ojala, Timo (toim.), Kirjoituksia todistusoikeudesta. Helsingin hovioikeus 2006.
- Saukko, Petri, Prosessiasettelmat ja kontradiktorisuus hallintoprosessissa. DL 3/2020, s. 324–342.
- Siitari-Vanne, Eija, Todistustaakasta hallintolainkäytön eri asiaryhmissä. DL 3/1998, s. 482–496.
- Siitari-Vanne, Eija, Hallintolainkäytön tehostaminen: tutkimus hallintolainkäytön organisaatio- ja prosessisäännösten kehittämistarpeista. Suomalainen lakimiesyhdistys 2005.
- Staffans, Ida, Evidence in European asylum procedures. Helsinki 2011.

- Ståhlberg, K. J., Hallinto-oikeudellisen lainkäytön järjestäminen muissa maissa. *Lakimies* 1908, s. 95–110.
- Tallroth, Paulina, Article 6 of the European Convention on Human Rights and the borderlines between criminal and administrative proceedings. *JFT* 1/1996, s. 51–81.
- Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti – Hyttinen, Tatu, Rikosoikeuden yleinen osa: Vastuuoppi. 3., uudistettu painos. Alma Talent 2019.
- Tarkka, Anna-Stiina, Selvitysvelvollisuus ja todistustaakka – vertailevia näkökohtia hallinto- ja siviiliprosesseista. *Lakimies* 3–4/2015, s. 508–532.
- Tarkka, Anna-Stiina, Itsekriminointisuoja ja hyödyntämiskiellot – vertailevia näkökohtia hallinto- ja rikosprosesseista. *Lakimies* 3–4/2016, s. 488–515.
- Tarkka, Anna-Stiina, Näyttökynnys hallintoprosessissa. *Lakimies* 5/2018, s. 516–540.
- Tarukannel, Veijo – Jukarainen, Heikki, Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa. Tampereen yliopiston julkisoikeuden laitos 1999.
- Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti, Asian selvittäminen ja todistelu riita-asioissa ja hallintolainkäytössä – mikä yhdistää ja mikä erottaa? *Lakimies* 6/2010, s. 931–953.
- Tolvanen, Matti, Hallinnolliset maksut vähäisten tieliikenteen rikkomusten sanktioina. *Lakimies* 2/2002, s. 194–218.
- Tolvanen, Matti, Valikoituja näkökohtia syyttömyysolettamasta, s. 241–255 teoksessa Tatu Hyttinen (toim.), Juhlajulkaisu Pekka Viljanen 1952 – 26/8 – 2012. WS Bookwell Oy 2012.
- Tolvanen, Matti, Näytön hankkiminen ja arviointi veroprosessissa ja rikosprosessissa – yhtäläisyyksiä ja eroja, s. 347–360 teoksessa Mieho, Altti (toim.), Juhlakirja Matti Myrsky 60 vuotta. Edita Publishing 2013.
- Tolvanen, Matti – Tarukannel, Veijo, Näyttöratkaisu hallintolainkäytössä. *Lakimies* 6/2011, s. 1107–1129.
- Tómasson, Eiríkur, Presumed Innocent until Proved Guilty. *Scandinavian Studies in Law* 51 2007, s. 505–531.
- Träskman, P. O., Presumptionen om den för brott misstänktes oskyldighet, s. 469–486 teoksessa Höglund, Olle (toim.), *Festskrift till Lars Welamson*. Norstedt 1988.
- Tuori, Kaarlo, Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2003.
- Vilkkonen, Eero, Hallintolainkäyttö I. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta 1976.
- Virolainen, Jyrki – Pölönen, Pasi, Rikosprosessin osalliset. Rikosprosessi II. WSOY 2004.
- Virolainen, Jyrki – Martikainen, Petri, Tuomion perustelevminen. Talentum 2010.

- Virtanen, Pertti, Havaintoja oikeuskäytännöstä erityisesti määrävän markkina-aseman väärinkäytön osalta, s. 357–374 teoksessa Mentula, Arttu ym. (toim.), Kilpailuoikeudellinen vuosikirja 2003.
- Volpin, Cristina, The ball is in your court: Evidential burden of proof and the proof-proximity principle in EU competition law. *Common Market Law Review*, 51 (4) 2014, s.1159–1186.
- Vuorenpää, Mikko, Vaatimis- ja väittämistaakasta erään oikeustapauksen valossa: Vaasan HO 12.7.2010, S 10/204. Oikeustieto 1/2011, s. 13–16. (Vuorenpää 2011a)
- Vuorenpää, Mikko, Verovelvollisen oikeudellinen asema verotarkastuksessa. *Verotus* 2011, s. 504–510. (Vuorenpää 2011b)
- Warnling-Nerep, Wiweka, Sanktionsavgifter: Sanktioner i gränslandet mellan straffrätt och förvaltningsrätt, s. 477–503 teoksessa Heuman, Lars – Leijonhufvud, Madeleine – Norée, Annika (toim.), *Festskrift till Suzanne Wennberg. Norstedts Juridik* 2009.
- Warnling-Nerep, Wiweka, Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet. *Norstedts Juridik* 2010.
- Weigend, Thomas, Federal Republic of Germany: The system of administrative and penal sanctions, s. 91–115 teoksessa de Moor, Lucien (toim.), *The system of administrative and penal sanctions in the member states of the European Communities. Office for Official Publications of the European Communities* 1994.
- Zila, Josef, I stället för straff. Sanktionsavgifter som kriminalpolitisk medel mot bagatellbrottslighet. *Juristförlaget* 1992.

Virallislähteet

- Brottsförebyggande rådet. Rapport 1977:7. Nytt straffsystem: idéer och förslag. Stockholm 1977.
- DsJu 1981:3. Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet.
- HE 130/1969 vp. Hallituksen esitys n:o 130 (1969vp) laiksi pysäköintivirhemaksusta.
- HE 19/1981 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rikesakkolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 20/1981 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ylikuormamaksusta.
- HE 154/1990 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle oikeudenkäymiskaaren pöytäkirjaa ja tuomiota koskevien säännösten uudistamisesta riita-asioissa.
- HE 162/1991 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailunrajoituksista.
- HE 217/1995 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 28/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 16/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikesakkomenettelystä annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta ajoneuvon haltijan vastuun toteuttamiseksi automaattisessa liikennevalvonnassa.

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

HE 233/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 88/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kilpailulaiksi.

HE 223/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 180/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tieliikennelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 29/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan mietintö 20.4.2015 (COM(2013)0821 – C7-0472/2013 –2013/0407/COD)).

KM 1976:72. Rikosoikeuskomitean mietintö 1976.

KTM 1991:15. Kilpailulainsäädännön tarkistamistyöryhmän mietintö 1991.

LaVL 2/1981 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 20 laiksi ylikuormamaksusta.

LaVL 21/2005 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

LaVM 42/2010 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

OM 52/2018. Mietintöjä ja lausuntoja. Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö 2018.

OMML 16/2013. Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025.

PeVL 1/1982 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 19 (1981 vp.) rikesakkolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 4/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi ja hallituksen esityksestä ulkomaa-laislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esi-tyksen (HE 28/2003 vp) täydentämisestä.

PeVL 32/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

PeVL 57/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 17/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 10/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle tullilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 15/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 2/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

PeVL 9/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle tielikennelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

SOU 2013:38. Vad bör straffas?

Oikeuskäytäntö

Korkein hallinto-oikeus

KHO 3434/2007

KHO 2009:83

KHO 2014:104

KHO 2014:164

KHO 2016:96

KHO 2016:100

KHO 2017:84

KHO 4810/2017

KHO 2019:98

KHO 2019:153

Korkein oikeus

KKO 1997:90

KKO 2014:37

KKO 2016:1

KKO 2019:61

Markkinaoikeus

MAO 441/07

MAO 781/17

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Engel v. Alankomaat (8.6.1976)

Öztürk v. Saksa (23.10.1984)

Lutz v. Saksa (25.8.1987)

Salabiaku v. Ranska (7.10.1988)

Barberà, Messegué ja Jabardo v. Espanja (6.12.1988)

Pham Hoang v. Ranska (25.9.1992)

Bendenoun v. Ranska (24.2.1994)

Van de Hurk v. Alankomaat (19.4.1994)

Hiro Balani v. Espanja (9.12.1994)

Ruiz Torija Eusebio v. Espanja (9.12.1994)

John Murray v. Yhdistynyt Kuningaskunta (8.2.1996)

Helle v. Suomi (19.12.1997)
Lauko v. Slovakia (2.9.1998)
Telfner v. Itävalta (20.3.2001)
Hirvisaari v. Suomi (27.9.2001)
Jokela v. Suomi (21.5.2002)
P.K. v. Suomi (9.7.2002)
Janosevic v. Ruotsi (23.7.2002)
Morel v. Ranska (3.6.2003)
Suominen v. Suomi (1.7.2003)
Ezeh ja Connors v. Yhdistynyt kuningaskunta (9.10.2003)
H.A.L. v. Suomi (27.1.2004)
Weh v. Itävalta (8.4.2004)
Falk v. Alankomaat (19.10.2004)
Zilibierberg v. Moldova (1.2.2005)
Jussila v. Suomi (23.11.2006)
Storbråten v. Norja (1.2.2007)
Enea v. Italia (17.9.2009)
Marttinen v. Suomi (21.4.2009)
Ruotsalainen v. Suomi (16.6.2009)
Maresti v. Kroatia (25.6.2009)
Tsonyo Tsonev v. Bulgaria (14.1.2010) nro 2

Euroopan unionin tuomioistuin

Tuomio 18.10.1989, Orkem v. komissio, 374/87, EU:C:1989:387.
Tuomio 8.7.1999, komissio v. Anic Partecipazioni SpA, C-49/92 P, EU:C:1999:356.
Tuomio 8.7.1999, Hüls AG v. komissio, C-199/92 P, EU:C:1999:358.
Tuomio 8.7.1999, Montecatini SpA v. komissio, C-235/92 P, EU:C:1999:362.

Tuomio 7.1.2004, Aalborg Portland ym. v. komissio, C-204/00, EU:C:2004:6.

Tuomio 8.7.2004, JFE Engineering ym. v. komissio, T-67/00, EU:T:2004:221.

Tuomio 8.7.2008, BPB plc v. komissio, T-53/03, EU:T:2008:254.

Tuomio 14.9.2010, Akzo Nobel Chemicals ja Akcros Chemicals v. komissio, C-550/07 P, EU:C:2010:512.

Tuomio 22.11.2012, E.ON Energie v. komissio, C-89/11 P, EU:C:2012:738.

Tuomio 7.2.2013, Protimonopolný úrad Slovenskej republiky v. Slovenská sporiteľňa a.s., C-68/12, EU:C:2013:71.

Tuomio 20.1.2016, Toshiba Corporation v. komissio, C-373/14 P, EU:C:2016:26.

Tuomio 21.1.2016, Eturas ym. v. Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba, C-74/14, EU:C:2016:42.

Tuomio 26.9.2018, Infineon Technologies v. komissio, C99/17 P, EU:C:2018:773.

Ruotsin markkinatuomioistuimen

Tuomio 28.5.2009 numero 2009:11

Internet-lähteet

Hallinnolliset seuraamusmaksut. Oikeusrekisterikeskus 2020: <https://www.oikeusrekisterikeskus.fi/fi/index/tietopalvelu/tilastotjaavoindata/hallinnollisetseuraamusmaksut.html> (luettu 16.7.2020).

Puhe ylituomaripäivillä 27.9.2018 Turussa. Presidentti Kari Kuusiniemi, korkein hallinto-oikeus. <https://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/presidenttikarikuusiniemenpuheitajatervehdyksia/puheylituomaripaivilla27.9.2018turussa.html> (luettu 15.8.2020).

LYHENTEET

BrB	Brottsbalk (1962:700)
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EY	Euroopan yhteisö
EYT	Euroopan yhteisöjen tuomioistuin
HaO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki (434/2003)
HLL	Hallintolainkäyttölaki (586/1996)
HO	Hovioikeus
HOL	Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKV	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
KKO	Korkein oikeus
KM	Komitean mietintö
KP-sopimus	Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
KTM	Kauppa- ja teollisuusministeriö
KäO	Käräjäoikeus
LaVL	Lakivaliokunnan lausunto
LaVM	Lakivaliokunnan mietintö
MAO	Markkinaoikeus
OK	Oikeudenkäymiskaari (4/1734)
OM	Oikeusministeriö
ORK	Oikeusrekisterikeskus
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten

PeV	Perustuslakivaliokunta
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
ROL	Rikosasioiden oikeudenkäynnistä annettu laki (689/1997)
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
YK	Yhdistyneet kansakunnat

1 JOHDANTO

1.1 Hallinto- ja rikosprosessin rajapinnan sääntelemättömyys luo vaatimuksia oikeuskäytännön yhtenäisyydelle

Yksi perinteisimmistä oikeusjärjestelmän konflikteista on tehokkuuden ja oikeussuojan turvaamisen välinen ristiriita.¹ Tämä problematiikka nousee erityisesti esiin hallinnollisia sanktioita määrättäessä ja tiivistyy tässä tutkielmassa kysymykseen syyttömyysolettaman soveltamisen erilaisista ulottuvuuksista hallintoprosessissa. Syy hallinnollisten sanktioiden säätämiseen on ollut juuri tehokkaan rankaisemisen tavoittelu. Rikosoikeudellisen järjestelmän ulkopuolelle siirtymällä on pyritty vapautumaan prosessia hidastavista ja vaikeuttavista esitutkinnassa, syyteharkinnassa ja oikeudenkäynnissä noudatettavien rikosoikeudellisten periaatteiden vaatimuksista. Lisäksi vastuun syntymiseen on suhtauduttu hallintoprosessin puolella vapaammin ja usea hallinnollinen sanktio määrätäänkin ankaran vastuun tai käännetyn todistustaakan perusteella. Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa vuosille 2015–2025 on linjattu, että kriminalisointien sijasta tulisi käyttää hallinnollista sanktiointia, etenkin, jos kyseessä on julkista etua loukkaava teko, jolla ei ole asianomistajaa tai EU-oikeuden täytäntöönpano. Tällä tavoitellaan kustannussäästöjä, mutta samanaikaisesti pyritään pitämään rikosoikeusjärjestelmän uskottavuutta yllä.² Tähän liittyy toinen hallinnollisiin sanktioihin liittyvistä oikeussuojakonflikteista. Kuinka pitkälle ja missä tilanteissa vastuukysymyksissä voidaan joustaa, kun tarkoituksena on helpottaa rankaisemista ja tällä tavoin vahvistaa sanktioiden vaikuttavuutta?

Toinen oikeussuojakonflikti liittyy osittain edelliseen ja osittain hallinnollisten sanktioiden luonteeseen varsin heterogeenisenä seuraamusten joukkona. Sanktioita määrätään vaihtelevan vastuun perusteella sekä luonnollisille että oikeushenkilöille ja seuraamuksena voi olla muutamista kymmenistä euroista miljooniin euroihin vaihteleva maksuseuraamus tai jopa kurinpidollinen rangaistus. Yleistä ja yhtenäistä lainsäädäntöä tiettyjen periaatteiden kuten syyttömyysolettaman soveltamisesta ei ole kansallisessa lainsäädännössämme lainkaan, vaan sen soveltaminen pohjautuu kansainvälisiin sopimuksiin ja oikeuskäytäntöön.³ Oikeustila syyttömyysolettaman ulottuvuuden suhteen on jo pidempään vaikeasti hahmotettavissa.

¹ Huovila 1999, s. 1168–1169.

² OML 16/2013, s. 35–36.

³ de Moor-van Vugt 2012, s. 5–6. Myös EU-tasolla on ollut epäselvyyksiä hallinnollisten sanktioiden luokittelussa ja niihin soveltuvien oikeusperiaatteiden määrittämisessä.

Hallinnollisten sanktioiden järjestelmä on kokonaisuudessaan hajanainen ja on kyseenalaista, voidaanko siitä edes puhua yhtenäisenä järjestelmänä.⁴ Vaikka syyttömyysolettamaa saatetaan pitää jopa ikään kuin ilmiselvänä pohjana rankaisemiselle, sen soveltaminen hallintoprosessuaalisessa ympäristössä ansaitsee huomiota.

Hallinnollisia sanktioita määrättäessä liikutaan siis kahden prosessilajin välimaastossa. Koska hallintoprosessi on kehittynyt prosessilajeistamme viimeisenä, vasta 1900-luvulla, se on omaksumunut itseensä jonkin verran piirteitä siviili- ja rikosprosessista ja HLL sisälsikin runsaasti viittauksia OK:een. Tätä yhteyttä ei ole pyritty poistamaan uudessa HOL:ssa vaikka viittauksia onkin vähennetty ottamalla OK:n sääntelyä suoraan uuden lain pykäliin.⁵ Hallintoprosessin yhteydet siviiliprosessiin ovat aina olleet vahvat.⁶ Sen sijaan rikosprosessin kanssa yhteistä on vähemmän, tosin prosessiasetelman kannalta rikos- ja hallintoprosesseissa on myös yhteneväisyyksiä. Molemmissa prosesseissa erimielisyyteen liittyy julkinen intressi, tuomioistuin soveltaa virallisperiaatetta ja prosessissa asetetaan vastakkain viranomainen ja yksityinen taho.⁷ Prosessien väliset synergiat ovat nousseet esiin muun muassa Mäenpää, Halilan ja Tarkan kirjoituksissa.⁸ Usein synergioiden syntyminen on johtunut pääosin käytännöllisistä syistä. Miksi hallintoprosessiin olisi kehitetty omaa sääntelyä, jos OK:n vastaavia pykälää pidettiin toimivina ja ne soveltuivat myös hallintoprosessiin? On kuitenkin tilanteita, joissa eri prosessilajien tulee limittyä, jotta yksilölle pystytään tarjoamaan riittävää oikeussuojaa ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti. Tällaisesta tilanteesta hyvä esimerkki on hallinnollisten sanktioiden määrääminen hallintoprosessissa tai, kuten Mäenpää on tämän nimennyt, hallinnollinen rikosprosessi.⁹

Vaikka hallinnollisia sanktioita ei määrätäkaan varsinaisessa rikosprosessissa, tulee sanktioinnin kohteen oikeussuoja turvata. Tämä vaatii sanktioiden rangaistusluonteen vuoksi rikosoikeudellisten periaatteiden soveltamista tarvittavassa laajuudessa. Laissa ei kuitenkaan ole ollut asiaan liittyvää sääntelyä ennen vuotta 2020, kun uusi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa astui voimaan. HOL:ssa on kuitenkin huomioitu periaatteista vain itsekriminointisuoja todistajan

⁴ Lahti 2012, s. 105–106.

⁵ HE 29/2018 vp, s. 1. Viittauksia poistettiin muun muassa oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen liittyen.

⁶ Halila 2000a, s. 44–46. Ks. Ståhlberg 1908, s. 104–105 ja 109–110. Ståhlberg vertailee kirjoituksessaan muiden Euroopan maiden järjestelmää hallintolainkäytön osalta ja päätyykin toteamaan, että Suomen hallinto-oikeudellisen lainkäytön tila ei vastaa sen hetkisen ajan vaatimuksia, ja muutoksiin on syytä ryhtyä.

⁷ Tarkka 2016, s. 488.

⁸ Halila 2010; Halila 2000b, s. 957; Mäenpää 2007, s. 193–195 ja Tarkka 2016, s. 488–489.

⁹ Mäenpää 2007, s. 193–194. Ks. määritelmän osalta Mäenpää 2019, s. 150. Mäenpää kuvaa hallinnollisella rikosprosessilla niitä prosessuaalisia vaatimuksia, joita tulee noudattaa hallinnollisia sanktioita määrättäessä ja sanktioita koskevien valitusasioiden käsittelyssä hallintotuomioistuimessa.

näkökulmasta (HOL 69 §) ja hyödyntämiskielto (HOL 86 §). Muut oikeuskirjallisuudessa esiin nostetut periaatteet, kuten syyttömyysolettama ja kaksoisrangaistavuuden kielto, jäivät edelleen ilman mainintaa Suomen hallinnollisessa lainsäädännössä.¹⁰ Lakivaliokunta on lausunnossaan vuonna 2005 todennut, että on varsin ongelmallista, että hallinnollisten sanktioiden järjestelmää laajennetaan edelleen ilman, että niitä käsiteltäisiin lainsäädäntövaiheessa yhtenäisenä joukkona. Lisäksi valiokunta piti tuolloin ongelmallisena sitä, että sanktioiden suhdetta rikosoikeudellisiin rangaistuksiin ei ole määritelty eikä edellytyksiä sanktioiden käyttöönotolle ole tutkittu.¹¹ Tilanne ei ole nykyhetken mennessä merkittävästi muuttunut ja ongelma on nostettu edelleen säännöllisesti esiin.

Suomalaisen lainsäädännön puuttuessa syyttömyysolettaman soveltaminen hallinnollisiin sanktioihin perustuu vahvasti EIS:n 6.2 artiklaan ja EIT:n tätä koskevaan oikeuskäytäntöön. Nimellisesti 6.2 artikla koskee rikoksesta syytettynä olevia, mutta on tietyissä tilanteissa sovellettavissa myös muunlaisia seuraamuksia määrättäessä.¹² EIT:n oikeuskäytännön pohjalta tulee ensin ratkaista, sovelletaanko tiettyä hallinnollista sanktiota koskevaan prosessiin syyttömyysolettamaa. Mikäli olettaa sovelletaan, tulee usein EIT:n ja EUT:n oikeuskäytännön perusteella päättää, missä laajuudessa periaatetta sovelletaan. Ulkomaisen oikeuskäytännön suuri merkitys syyttömyysolettaman käytössä johtaa siihen, että oikeustilan hahmottaminen ja ratkaisujen ennakointi on varsin haastavaa tavallisille kansalaisille. Tukea syyttömyysolettaman soveltamiseen voidaan hakea tietenkin myös kansallisista lainvalmisteluaineistoista ja oikeuskäytännöistä, mutta varsinkin oikeuskäytäntö on melko niukkaa hallinnollisten sanktioiden kasvavaan määrään verrattuna. Tilannetta ei helpota se yleinen kehitys, että uusia lakeja säädetään kasvavalla tahdilla johtuen osittain modernin yhteiskunnan monimutkaistumisesta ja osittain EU-jäsenyyden tuomista velvoitteista. Lainsäädäntö fragmentoituu ja toisaalta resurssit lainsäädännön valmistelussa vähenevät.¹³

Oikeusministeriö on vuonna 2018 antanut työryhmämietinnön hallinnollisia sanktioita koskevan sääntelyn kehittämisestä. Esiin nostettiin syyttömyysolettama, kaksoisrangaistavuuden

¹⁰ Halila 2010; Tarkka 2016.

¹¹ LaVL 21/2005 vp, s. 2. Siitari-Vanne 2005, s. 144–145. Siitari-Vanne esittää, että syyteasioihin rinnastuvia hallintoasioita koskevaa sääntelyä tulee kehittää, koska oikeuskäytäntö ole tähän riittävä työkalu. Siitari-Vanteen mukaan hallintolainkäytön eri asiaryhmät ovat eriytyneet niin paljon, että avoimet ja joustavat yleissäännökset eivät ole enää riittäviä.

¹² Ks. Engel v. Alankomaat 1976.

¹³ Cameron 2009, s. 75–76. Cameronin mukaan nämä seikat myös korostavat EIT:n ratkaisujen merkitystä.

kielto ja itsekriminointisuoja.¹⁴ Mäenpään johtama työryhmä päätyi lopulta toteamaan seuraavaa:

”...hallinnollisia sanktioita koskevalle yleislainsäädännölle ei ole ainakaan toistaiseksi riittäviä perusteita ja edellytyksiä, kun otetaan erityisesti huomioon seuraamusjärjestelmien moninaisuus ja niiden toimeenpanoon laajasti kohdistuvat EU-oikeudelliset velvoitteet sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen jatkuvasti kehittyvä oikeuskäytäntö.”

Vaikka päätös jättää hallinnollisia sanktioita koskeva sääntely edelleen lain ulkopuolelle on osittain perusteltu, herättää tämä kuitenkin kysymyksen yksilöiden oikeussuojan riittävydestä. Ratkaisujen lopputulosten ennakoitavuus vaatii selkeää ja yhtenäistä linjaa oikeuskäytännössä, mikäli rikosoikeudellisten periaatteiden soveltamisen laajuutta ei aiota määritellä laissa. Työryhmän mainitsemia seuraamusjärjestelmien moninaisuutta ja EU-oikeudellisten velvoitteiden vaikutusta voidaan pitää myös perusteluina lainsäädännön laatimisen puolesta. Jos hallinnollisten sanktioiden järjestelmään vaikuttaa näin monta erilaista tekijää, olisi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin seuraamusten määräytymisen perusteiden syytä olla helposti saatavilla ja ymmärrettävissä.

Hallinnollisten sanktioiden tällä hetkellä jopa epämääräisen järjestelmän oikeussuojatakeiden turvaaminen on ajankohtainen ongelma. Sanktioiden joukko kasvoi vuoden 2020 kesäkuussa tieliikennelain uudistuksen (729/2018) myötä merkittävästi, kun aiemmin rikosprosessissa määrättävä tieliikenteen rikesakko korvattiin vähäisten rikkomusten osalta hallinnollisella sanktiolla, liikennevirhemaksulla. Yhtenä perusteena muutokselle on ollut tavoite normien purkamisesta. Seuraamusten erottelulla on pyritty sakkorangaistuksen moitittavuuden korostamiseen.¹⁵ Tämä antaa viitteitä siihen suuntaan, että hallinnollisten sanktioiden määrää tullaan tulevaisuudessakin kasvattamaan. Kun tähän kehityssuuntaan yhdistetään viime vuosikymmeninä tapahtunut jatkuva perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen korostuminen, voidaan havaita yhteiskunnallinen tarve sanktiojärjestelmän selkeyttämiselle ja spesifisti hallinnollisiin sanktioihin soveltuvien oikeussuojatakeiden määrittelylle ja turvaamiselle.¹⁶ Hallinnollisten sanktioiden perus- ja ihmisoikeussensitiivisyys vaihtelee eri sanktiotyyppien välillä, koska vastuun

¹⁴ OM 52/2018.

¹⁵ HE 180/2017 vp, s. 155–156.

¹⁶ Jokela 2011, s. 296–300. Ks. myös Kiiski 2011a, s. 64–66. Myös Kiiski on pitänyt toivottavana, että hallinnollisten sanktioiden järjestelmää selkeytettäisiin ja hallinnollisiin sanktioihin sovellettaisiin yleisesti tiettyjä periaatteita sen sijaan, että jokaista sanktiotyyppiä käsiteltäisiin täysin erillisinä seuraamuksina.

muodostuminen, sanktioinnin kohde ja sanktion ankaruus vaihtelevat suuresti. Sanktioiden laajenevan järjestelmän ja oikeussuojan välinen konflikti on Suomessa havaittu, mutta keinot sen hallitsemiseksi ovat edelleen avoimena.¹⁷ Ainakaan tähän mennessä lainsäädännöllisiä keinoja ei ole pidetty tarkoitukseen soveltuvina, mikä kohdistaa painetta tuomioistuimiin. Oman vivahteen sa tähän tuo KHO:n muuttuminen valituslupatuomioistuimeksi tammikuussa 2020, mikä asettaa aiempaa suuremman paineen oikeuskäytännön linjaamiselle.

1.2 Kysymyksenasettelu ja rajaukset

Tutkielmani tutkimuskysymys on kaksiosainen. Ensinnäkin pohdin, millä tavalla syyttömyysolettamaa tulisi soveltaa hallinnollisia sanktioita määrättäessä. Erityisesti keskityn subjektiivisen syyllisyyden ja objektiivisen vastuun sekä erilaisten näyttötaakkojen ja näyttökynnyksen korkeuden esiin tuomiin haasteisiin. Lähestyn kysymystä teoreettisesta näkökulmasta oikeuskirjallisuuden kautta. Nostan samalla esiin perusoikeuksien ja kansainvälisten sopimusten asettamat raamit sekä kansainvälisiin sopimuksiin liittyvän oikeuskäytännön, jolla onkin painava merkitys syyttömyysolettaman soveltamisessa.

Toiseksi tutkielma keskittyy vastaamaan kysymykseen siitä, mikä on suomalaisen oikeuskäytännön tämänhetkinen linja syyttömyysolettaman soveltamisen laajuudessa hallinnollisia sanktioita määrättäessä. Pyrin määrittelemään tutkielmassa, mikä linja syyttömyysolettaman soveltamisessa hallintoprosessissa on tällä hetkellä, ja pohtimaan, miten tätä linjaa tulisi jatkossa kehittää. Tähänkin kysymykseen liittyen huomio kiinnittyy erityisesti näyttökysymysten perusteluun ja siihen, millaisia vaatimuksia näytölle on asetettu, jotta sanktio on voitu määrätä. Perhehdyn KHO:n ja KKO:n ratkaisujen kautta siihen, ovatko hallinnollisia sanktioita koskevien ratkaisujen perustelut syyttömyysolettaman soveltamisen osalta riittäviä ja onko oikeuskäytäntö niiden suhteen yhtenäistä. Käsitelen lyhyesti perusteluvollisuuden merkitystä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena ja erilaisia perusteluille asetettuja vaatimuksia. Peilaan näihin vaatimuksiin KHO:n ja KKO:n ratkaisujen perusteluja ja arvioin perustelujen ja niiden muodostaman oikeudellisen linjan selkeyttä ja yhtenevyyttä. Perusteluihin keskittyminen tarjoaa mahdollisuuden hahmotella hallinnollisten sanktioiden muodostamaa seuraamusjoukkoa koskevaa oikeustilaa Suomessa, vaikka syyttömyysolettamaa koskien hallinnollinen

¹⁷ OM 52/2018, s. 9–10.

lainsäädäntö onkin puutteellista. Etenkin näytönarviointiin liittyvät kysymykset on perusteltava laadukkaasti, jotta syyttömyysolettaman soveltaminen käy ilmi ratkaisusta.

Keskityn erityisesti siihen, millaisia perusteluja hallinnollisia sanktioita koskevissa tuomioissa on annettu syyllisyys-, vastuu- ja näyttökysymyksiin liittyen. Ratkaisun perusteleminen kuuluu osaksi perustuslain 21§:n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia ja ratkaisujen perustelujen laatu ja yhdenmukaisuus ovat hyvä mittapuu sille, tulisiko sääntelyä tai oikeuskäytäntöä kehittää. Mikäli työryhmän kanta siitä, että uutta lainsäädäntöä ei tällä hetkellä tarvita, on hyväksyttävissä, tulee ratkaisujen ja niiden perustelujen olla linjassa keskenään.

Vertailen suomalaisissa ratkaisuissa näkyvää linjaa EIT:n ja EUT:n oikeuskäytäntöön ja suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa esitettyihin kannanottoihin. EIT:lla on runsaasti aiheeseen liittyvää oikeuskäytäntöä 1970-luvulta lähtien ja osa merkittävistä ratkaisuista on koskenut myös Suomea.¹⁸ Lisäksi nostan esiin hallinnollisten sanktioiden käytön Ruotsissa ja Saksassa. Suomen hallintoprosessi on ottanut vaikutteita ruotsalaisesta järjestelmästä, kun taas Saksassa on käytössä oma prosessilajinsa hallinnollisten sanktioiden määräämisessä.

Tutkimuksen ulkopuolelle jää muiden rikosoikeudellisten periaatteiden, kuten kaksoisrangaistavuuden kiellon, itsekriminointisuojaan ja hyödyntämiskieltojen käsittely, koska tutkielman laajuudessa on mahdollista käsitellä riittävän syvällä tasolla vain yksi periaate. Periaatteista syyttömyysolettama soveltuu tarkasteluun parhaiten, sillä aiheeseen liittyen löytyy jonkin verran suomalaista oikeuskäytäntöä 2000-luvulta ja sitä on käsitelty myös useissa lainvalmistelun esitöissä. Tutkielmassa keskitytään syyttömyysolettamaan liittyviin näyttökysymyksiin, koska erityisesti ankaran vastuun ja käännetyn todistustaakan salliminen erottaa hallinnollisen rikosprosessin tavallisesta rikosprosessista ja syyttömyysolettaman soveltamisesta siellä. Syyttömyysolettamaan liittyvää sääntelyä ei ole otettu HOL:iin, jonka vuoksi sen soveltaminen tulee jatkossakin nojaamaan vahvasti oikeuskäytäntöön. Tarkastelussa keskitytään hallinnollisiin sanktioihin hallintoprosessissa ja niiden määrääminen hallintomenettelyssä huomioidaan lähinnä silloin, kun se on oleellista käsitellyn oikeustapauksen perustelujen kannalta.

Suomalaisen oikeuskäytännön osalta tarkastellaan pysäköintivirhemaksua, öljypäästömaksua, liikenteenharjoittajan tarkastusmaksua ja kilpailunrajoituksesta määrättävää seuraamusmaksua. Nämä sanktiot ovat valikoituneet tarkempaan tarkasteluun, koska niihin liittyen löytyy sekä

¹⁸ Ks. esim. Jussila v. Suomi 2006; Ruotsalainen v. Suomi 2009.

lainvalmisteluaineistoa että oikeuskäytäntöä ylimmiltä tuomioistuimilta 2000-luvulta. Vaihtelevuutensa vuoksi valitut sanktiot soveltuvat analyysin pohjaksi edustamaan hallinnollisten sanktioiden monipuolista joukkoa. Osa sanktioista pohjautuu EU-oikeuteen ja osa kansalliseen sääntelyyn. Sanktioiden määräämisen vastuukysymykset eroavat toisistaan ja osassa sovelletaan käännettyä todistustaakkaa. Lisäksi maksuseuraamusten suuruus vaihtelee huomattavasti ja niillä pyritään suojaamaan varsin erilaisia oikeushyviä, kuten taloutta, ympäristöä ja turvallisuutta. Osa sanktioista koskee painavampi oikeussuojan takaamisen tarve. Useimmiten tämä liittyy seuraamuksen vakavuuteen eli tässä tapauksessa seuraamusmaksun suuruuteen. Toisaalta myös seuraamusmaksultaan maltillisissa sanktioissa, kuten pysäköintivirhemaksussa, oikeussuojan takaamiseen voi olla erityistä syytä kiinnittää huomiota sen perusteella, että sanktioita määrätään paljon. Tarkasteluun on valittu selkeyden ja vertailtavuuden vuoksi ainoastaan maksuseuraamuksia. Ratkaisu on perusteltu myös siksi, että maksuseuraamukset kuuluvat kiistatta hallinnollisten sanktioiden määritelmän piiriin, toisin kuin osa muista seuraamustyypeistä.

Käsittelen tutkielman alussa lyhyesti hallinnollisten sanktioiden järjestelmää, sen tarkoituksia ja muodostumista 1970-luvulta alkaen. Tältä osin käsittely on suppeaa ja tarkoituksena on lähinnä muodostaa yleiskuva siitä, miksi tällainen prosessilajien välille sijoittuva ja sääntelyllisesti haastava järjestelmä on luotu sekä kartoittaa hallinnollisten sanktioiden joukkoa. Keskityn siihen, miten hallinnollisen rikosprosessin järjestelmä käytännössä toimii, miten se istuu hallintoprosessin ja rikosprosessin välimaastoon ja millaisia kehityskohtia siinä mahdollisesti on. Hallinnollisten sanktioiden yleistymisen taustalla olevia kriminaalipoliittisia tarkoituksia ei avata kuin pääpiirteittäin, sillä tutkimus keskittyy oikeussuojan tarjoamiseen hallintoprosessissa. Käytän tutkimuksessa rikosoikeudellista termiä ”vastaaja” kun kyseessä on se prosessin osapuoli, jolle hallinnollinen sanktio on määrätty. Lisäksi käytän rikosoikeudellisia termejä näyttö ja näyttökynnys.¹⁹ Hallintoprosessissa puhutaan yleisemmin selvityksen vastaanottamisesta näytön sijaan. Käsitteelliset ratkaisut on tehty käsittelyn selkeyttämiseksi.

1.3 Metodi, lähestymistapa ja viitekehys

Tutkimuksen metodina käytetään pääosin oikeusdogmatiikkaa. Tutkimuksessa pyritään määrittämään ja tulkitsemaan, miten syyttömyysolettamaa tulisi soveltaa erilaisia hallinnollisia sanktioita määrättäessä ja systematisoimaan tämänhetkistä oikeustilaa etenkin oikeuskäytännön

¹⁹ Termejä on hallintoprosessuaalisessa merkityksessä käyttänyt myös esimerkiksi Tarkka. Ks. Tarkka 2015; Tarkka 2018.

kautta. Oikeuskäytännön analyysi soveltuu tutkimukseen hyvin, koska ennakkopäätösten merkitys on koko ajan kasvanut ja etenkin KHO:n muututtua ennakkopäätöstuomioistuimeksi oikeuskäytäntöä voidaan jatkossa kehittää yhä aktiivisemmin.²⁰ Koska oikeustila perustuu vahvasti myös kansainväliseen oikeuskäytäntöön, sisältyy tutkimukseen jonkin verran EIT:n ja EUT:n ratkaisujen analysointia ja systematisointia. Lisäksi tutkimuksessa on teoreettisempi lähestymistapa määriteltäessä hallinnollisen sanktion ja syyttömyysolettaman käsitteitä sekä sanktiojärjestelmän rakentumista ja sijoittumista oikeusjärjestelmässä.

Tutkimuksen taustalla teemana on oikeussuojan takaaminen hallintoprosessissa. Oikeussuojalla tarkoitetaan tässä tapauksessa yksilön suojaan julkisen tahon oikeudenloukkauksia kohtaan. Oikeussuojaan kuuluu myös yksilön suoja yksityisen tahon oikeudenloukkauksia kohtaan, mutta tutkimuskysymyksen keskittyessä tuomioistuinten toimintaan hallintoprosessissa, tämä näkökulma jää taka-alalle. Tutkimuksella on tiivis yhteys myös oikeusturvan tarjoamiseen. Ratkaisujen perustelemisen yhtenäinen linja ja lopputulosten ennakoitavuus ovat olennaisia osia oikeusjärjestelmän toiminnan ennustettavuuden kannalta.²¹

Aihepiiriä lähestytään tavoitteena toisaalta määrittää tämänhetkinen oikeustila ja toisaalta tarkastella sitä kriittisestä näkökulmasta nostamalla esiin mahdollisia kehityskohtia. Tutkimuksessa pyritään arvioimaan monipuolisesti sekä lainsäädännöllisten ratkaisujen että oikeuskäytännön kannanottojen taustalla vaikuttavia julkilausuttuja ja julkilausumattomia motiiveja. Työkaluna tässä käytetään ratkaisujen perustelujen analyysiä syyttömyysolettamaan ja näyttökysymyksiin liittyvien perustelujen osalta. Loogiset ja avoimet perustelut ovat tuomioistuimen keino legitimoida ratkaisunsa.²² Tutkimus on kiinnostunut perusteluista kahdessa mielessä. Ensimmäinen keskittyy siihen, millaisia perustelut ovat tällä hetkellä ja mitä tämä kertoo oikeustilasta. Toisaalta pohditaan sitä, onko perusteluissa kehittämisen varaa ja miten niitä tulisi parantaa.

Tutkimus kohdistuu samoihin aihepiireihin, joista ovat kirjoittaneet myös Mäenpää, Halila ja Tarkka. Mäenpää on keskittynyt käsittelemään hallinnollisia sanktioita yleisemmällä tasolla osana hallintoprosessuaalista järjestelmää²³, kun taas Tarkka on useissa artikkeleissaan nostanut esiin yhtymäkohtia ja mahdollisia synergioita hallintoprosessin ja siviili- ja rikosprosessin

²⁰ Launiala 2017, s. 2.

²¹ Aarnio 2011, s. 52–53; Aer 2000, s. 2.

²² Ervo 2005, s. 421.

²³ Mäenpää 2007.

välillä.²⁴ Halila on sen sijaan ollut mukana myös laajemmassa pohjoismaisessa yhteistyössä, jossa on pyritty kartoittamaan hallinnollisten sanktioiden järjestelmää Suomessa, Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa.²⁵ Tämän lisäksi Halila on kirjoittanut rikosoikeudellisten periaatteiden soveltuvuudesta öljypäästömaksuun liittyen.²⁶ Tämä tutkielma pyrkii Mäenpäästä syvällisempään hallinnollisen rikosprosessin kuvaamiseen 2020-luvulle tultaessa. Toisaalta tutkielma keskittyy ainoastaan syyttömyysolettaman käsittelyyn siinä, missä Tarkka ja Halila ovat lyhyemmin käsitelleet useiden rikosoikeudellisten periaatteiden soveltuvuutta hallintoprosessiin. Lisäksi tutkielma eroaa aiemmasta hallinnollisia sanktioita koskevasta tutkimuksesta painottamalla oikeuskäytännön ja ratkaisujen perustelujen analysoimiseen rajautumatta kuitenkaan vain yhteen sanktiotyyppiin.

1.4 Lähteet ja aineisto

Lähdeaineisto koostuu kotimaisesta ja ulkomaisesta oikeuskirjallisuudesta, KHO:n, KKO:n, EIT:n ja EUT:n oikeuskäytännöstä sekä virallislähteistä. Oikeuskirjallisuudessa paino on hallinto-oikeudellisilla lähteillä, mutta myös rikosoikeudellisia ja yleisprosessioikeudellisia lähteitä on käytetty hallinnollisten sanktioiden järjestelmän kehittymistavasta ja syyttömyysolettaman alkuperästä johtuen. Näiden lähteiden avulla pyritään nostamaan esille ne eroavaisuudet ja yhteneväisyydet hallinto- ja rikosprosessin välillä, joilla on merkitystä syyttömyysolettaman soveltamista tutkittaessa. Virallislähteinä on käytetty etenkin hallituksen esityksiä, perustuslakivaliokunnan lausuntoja ja oikeusministeriön asettaman työryhmän mietintöä hallinnollisia sanktioita koskien vuodelta 2018. Työryhmän mietintöä on hyödynnetty ajantasaisen kuvan luomisessa hallinnollisten sanktioiden nykytilanteesta ja hallinnollisten sanktioiden määrittelyssä. Perustuslakivaliokunnan lausuntoja ja hallituksen esityksiä on käytetty sekä tulkittaessa syyttömyysolettaman ulottuvuutta hallinnollisten sanktioiden määräämisen vastuukysymyksiin että analysoitaessa suomalaisen ratkaisukäytännön perusteluja.

Oikeuskäytäntöä on käytetty lähdeaineistossa melko paljon. Tämä johtuu osittain siitä jo mainitusta seikasta, että syyttömyysolettamaa tai sen soveltamiseen liittyviä periaatteita ei ole määriteltä suomalaisessa lainsäädännössä. Tämän vuoksi periaatteen ulottuvuutta erilaisissa tapauksissa on täytynyt tutkia EIT:n ja EUT:n ratkaisukäytännön kautta. Kansainvälisen

²⁴ Tarkka 2018, Tarkka 2016 ja Tarkka 2015.

²⁵ Halila – Lankinen – Nilsson 2018.

²⁶ Halila 2010.

oikeuskäytännön osalta osa lähteistä koskee syyttömyysolettaman soveltamista rikosasiassa. Näiden tapausten kautta pyritään käsittelemään sellaisia periaatteita, joita mahdollisesti voitaisiin soveltaa myös hallinnollisten sanktioiden suhteen. Toinen syy oikeuskäytännön laajaan käsittelyyn on kotimaisten ratkaisujen perustelujen analyysi. Kotimaisissa ratkaisuisissa keskitytään 2000-luvun oikeuskäytäntöön. Kaikissa tarkempaan käsittelyyn otettavissa sanktioissa on tapahtunut lainsäädännöllisiä muutoksia 2000-luvulla ja tämän vuoksi ratkaisujen analyysissä voidaan käyttää hyödyksi melko tuoreita lainsäädännön esitöitä, joissa syyttömyysolettaman soveltuminen hallinnollisiin sanktioihin on huomioitu. Käsittelyssä on myös kaksi KKO:n ratkaisua, jotka koskevat öljypäästömaksun määräämistä.

1.5 Tutkimuksen rakenne

Tarkastelu alkaa johdannon jälkeen hallinnollisiin sanktioihin keskittyvällä luvulla. Hallinnollisella sanktiolla tarkoitetaan tutkimuksessa rangaistusluonteista hallinnollista seuraamusta.²⁷ Ensin käsitellään hallinnollisten sanktioiden järjestelmän kehitystä 1970-luvulta nykypäivään ja määritellään hallinnollisen sanktion käsite. Tämän jälkeen selvitetään, miksi hallinnollisia sanktioita käytetään edelleen ylläpitäen paikoin hankalasti kahden prosessilajin välille sijoittuvaa järjestelmää ja millaisia kehitystarpeita tähän liittyy. Loppuosa hallinnollisiin sanktioihin keskittyvästä luvusta keskittyy ylikansallisten ja kansainvälisten teemojen ympärille. Ensin esitellään EIS:n sääntelyn hallinnolliselle rikosprosessille asettamat raamit, jonka jälkeen hahmotellaan sanktioiden merkitystä EU-tasolla. Lopuksi suomalaista hallinnollisten sanktioiden järjestelmää verrataan vastaaviin järjestelmiin Ruotsissa ja Saksassa.

Kolmannessa luvussa siirrytään käsittelemään syyttömyysolettamaa ja sen soveltamista hallinnollisiin sanktioihin. Aluksi määritellään syyttömyysolettaman käsite rikosprosessin puolella ja esitellään muita olennaisesti syyttömyysolettamaan liittyviä prosessiperiaatteita. Tämän jälkeen pohditaan suomalaisen lainsäädännön ja EIS:n sääntelyn perusteella, miksi ja missä tapauksissa rikosprosessiin kuuluvaa syyttömyysolettamaa tulisi soveltaa sanktioihin. Lopulta käsitellään sitä, missä laajuudessa syyttömyysolettaman vaatimukset koskevat erilaisia hallinnollisia sanktioita ja mikä vaikutus vastuun määräytymisen perusteilla ja näyttökynnykseen ja todistustakkaan liittyvillä seikoilla on näihin vaatimuksiin.

²⁷ Mäenpää 2018, s. 206–207; OM 52/2018, s. 20.

Neljännessä luvussa keskitytään kotimaisen oikeuskäytännön analysoimiseen ja peilataan ratkaisujen lopputuloksia ja niiden perustelua syyttömyysolettaman ja vastuuseen liittyvien näyttökysymysten osalta kansainväliseen oikeuskäytäntöön ja lakien esitöihin. Luvun alussa käsitellään lyhyesti ratkaisujen perustelun merkitystä ja yleisiä perustelujen laadulle ja laajuudelle asetettuja vaatimuksia. Tämän jälkeen analysoidaan pysäköintivirhemaksua, öljypäästömaksua, liikenteenharjoittajan tarkastusmaksua ja kilpailunrajoituksesta määrättävää seuraamusmaksua koskevia ratkaisuja. Analyysissa keskitytään siihen, millainen vaikutus syyttömyysolettamalla vaikuttaa ratkaisussa olleen syyllisyyden tai vastuun toteamiseen. Lisäksi samoista sanktioista annettuja ratkaisuja vertaillaan keskenään. Luvun loppupuolella analysoidaan eri sanktiotyyppien välillä syyttömyysolettamaan liittyvissä perusteluissa olevia eroja ja sitä, mistä nämä erot mahdollisesti johtuvat. Viidennessä ja viimeisessä luvussa vedän päätelmäni yhteen ja pohdin, tulisiko syyttömyysolettaman soveltamista hallintoprosessissa kehittää ja millaisia uudistuksia tämä kehitys vaatisi.

2 HALLINNOLLISET SANKTIOT

2.1 Sanktiojärjestelmä sai alkunsa kriminaalipolitiikan muutoksesta

Kriminaalipolitiikka koki merkittävän muutoksen Suomessa 1970-luvulla. Tuolloin nousi esiin entistä vahvemmin ajatus siitä, että kriminaalipolitiikan ensisijainen tehtävä on osoittaa kansalaisille, mitkä teot ovat yhteiskunnalle haitallisia ja moittia niiden tekijöitä. Ennen tätä tavoitteena oli ollut kaiken rikollisuuden estäminen ja kitkeminen yhteiskunnasta.²⁸ Uudessa näkökulmassa fokus siirtyi rikoksen tekijän paheksumisesta itse teon paheksumiseen, ja huomiota alettiin kiinnittää siihen, että kaikkia moitittavia tekoja ei voida säätää rikoksiksi, vaan oikeusjärjestelmän voimavarat tulee priorisoida yhteiskunnallisesti haitallisimpiin tekoihin. Esiin nousi myös näkemys siitä, että liiallinen sääntely saattaa johtaa rikosoikeuden inflaatioon.²⁹

Samaan aikaa alettiin keskustella rikosoikeusjärjestelmän kustannustehokkuudesta. Kiinnitettiin huomiota siihen, että vaikka rangaistusten yleinen koventaminen mahdollisesti vahvistaisi

²⁸ Anttila 1975, s. 279. Vielä 1950-luvulla rikosta pidettiin seurauksena tekijän fyysisestä tai psyykkisestä sairaudesta ja rangaistuksen tarkoitus oli hoitaa ja parantaa tämä sairaus. Tämä käsitys alkoi murentua 1960-luvulla tehtyjen tutkimusten perusteella ja havaittiin, että se soveltui huonosti esimerkiksi liikenne- ja verorikoksiin. Ks. tarkemmin kriminaalipolitiikan muutoksista 1970-luvun Suomessa Anttila 1975, s. 278–287.

²⁹ Anttila 1975, s. 280–282. Ks. myös Kiiski 2011b, s. 4–5. Ks. Larkin 2013, s. 10–18 koskien liiallisen kriminalisoinnin haittoja.

rikosoikeuden preventiivistä funktiota, se myös nostaisi yhteiskunnalle aiheutuneita kustannuksia. Lisäksi korostettiin sitä, että rikosoikeudellisen järjestelmän tulee olla tavallisille kansalaisille helposti ymmärrettävissä. Oikeuskirjallisuudessa Anttila esitti tuolloin, että rangaistukset tulisi määrätä yhdellä kertaa yhdessä menettelyssä juuri yksinkertaisuuden vuoksi ja siksi, että seuraamuksen määräävä tuomioistuin pystyisi harkitsemaan seuraamusten painavuutta yhtenä kokonaisuutena.³⁰ Anttilan ajatuksena oli ilmeisesti se, että esimerkiksi veronkorotus määrättäisiin samassa prosessissa kuin tekijä tuomittaisiin veropetoksesta. Tällaiseen ratkaisuun ei kuitenkaan päädytty, vaan hallinnollisten sanktioiden määrää alettiin lisätä.

Keskustelu kriminaalipoliittisen linjan muutostarpeista ja rikosprosessin tehokkuuden uudenlainen painottaminen johtivat rikosoikeuskomitean 1976 kirjoittamaan mietintöön³¹, jolla oli merkittävä vaikutus hallinnollisen rikosprosessin synnyssä. Komitea pohti erilaisia rankaisemisen muotoja teon moitittavuuteen suhteutettuna ja sitä, miten rikoslakia voitaisiin selkeyttää. Yhdeksi ratkaisuksi nousi ehdotus siitä, että sellaiset rikokseksi säädetty teot, joiden vakavuus oli huomattavan vähäinen, siirrettäisiin erillisen joustavamman menettelyn ja lain piiriin. Näiden tekojen rangaistukset muutettaisiin maksuseuraamuksiksi. Ehdotuksen mukaan maksu voitaisiin määrätä epäillyn syyllisyyttä selvittämättä, kunhan hänellä olisi oikaisumahdollisuus päätökseen. Komitea suositteli erillisen menettelylain säätämistä tätä rikosprosessin ulkopuolista, pääosin maksuseuraamukseen perustuvaa järjestelmää varten.³² Tällaista menettelylakia ei kuitenkaan olla edelleenkaan toteutettu.

Melanderin esittämän näkemyksen mukaan ensimmäinen Suomessa käyttöön otettu hallinnollinen sanktio on ollut vuonna 1970 voimaan tullut pysäköintivirhemaksu.³³ Kanta voidaan myös kyseenalaistaa, sillä jo ennen vuotta 1970 voimassa on ollut lainsäädäntöä, jossa on määrätty rangaistuksenluonteisia veronkorotuksia.³⁴ Vaikka joitakin yksittäisiä nykyään hallinnollisiksi sanktioiksi luettavia seuraamuksia, kuten veronkorotukset, on ollut lainsäädännössämme jo ennen 1970-lukua, hallinnollisten sanktioiden järjestelmän edes löyhästi yhtenäisenä kokonaisuutena voidaan katsoa saaneen alkunsa 1970-luvun kriminaalipoliittisen uudistuksesta.

³⁰ Anttila 1975, s. 284–285.

³¹ KM 1976:72. Komitean tarkoituksena oli valmistella rikoslainsäädännön kokonaisuudistus, joka keskittyi erityisesti rangaistavuuteen ja seuraamusjärjestelmään. Ks. tiivistäen uudistuksen rikosoikeudellisista muutoksista Matikkala 1998.

³² KM 1976:72, s. 89–90. Ks. Lahti 1978, s. 824.

³³ Melander 2008, s. 417.

³⁴ Kiiski 2011b, s. 11, alaviite 48.

2.2 Hallinnollisten sanktioiden käsitteenmäärittely

Hallinnolliselle sanktiolle on suomalaisessa oikeustieteessä annettu useita määritelmiä. Määritelmät vaihtelevat eniten siinä, miten hallinnollisten sanktioiden sijoittumista hallinto- ja rikosprosessin välille kuvataan. Pyrin tässä luvussa määrittelemään hallinnollisen sanktion käsitettä, hyödyntäen ja vertaillen sekä oikeuskirjallisuudessa että Oikeusministeriön työryhmämietinnössä³⁵ esitetyjä määritelmiä.

Kullan mukaan hallinnolliset sanktiot ovat seuraamuksia julkisoikeudellisen velvollisuuden rikkomisesta tai laiminlyönnistä.³⁶ Mäenpää taas perustaa määritelmänsä sille, että sanktiot ovat rangaistusluonteisia seuraamuksia, jotka hallintoviranomainen määrää hallinnollisessa järjestyksessä seurauksena lainvastaisesta toiminnasta.³⁷ Lisäksi yhteisenä tekijänä Mäenpää pitää sitä, että ne ovat valituskelpoisia hallintopäätöksiä ja ne määrätään erityissäännöksen nojalla. Mäenpää korostaa myös sitä, että vaikka rangaistusluonteisia hallinnollisia sanktioita on välillä vaikeaa erottaa velvoittavista ja rajoittavista hallintopäätöksistä, jälkimmäiset eivät kuulu rangaistusluonteisten hallinnollisten sanktioiden ryhmään.³⁸ Tolvanen ei ole suoraan määritellyt hallinnollista sanktiota, vaan hallinnollisen maksun, joka on hänen mukaansa käyttäytymisnormin rikkomisesta määrättävä rikosoikeudellisen järjestelmän ulkopuolinen sanktio.³⁹ Fränden määritelmän mukaan taas seuraamukset jakautuvat kolmeen ryhmään: varsinaisiin rikosten seuraamuksiin, rikoksista johtuviin muihin seuraamuksiin ja rangaistuksenluonteisiin seuraamuksiin. Toiseen ryhmään kuuluu Fränden mukaan muun muassa erilaisia kieltoja ja menettämisseuraamus, kun taas viimeiseen ryhmään lähinnä erilaisia maksuja.⁴⁰ Matikkala puolestaan pitää tällaisia sanktionkaltaisia seuraamusmaksuja enemmänkin omana, erillisenä ja epäsystemaattisena ryhmänään, eikä niinkään osana perinteisten rangaistusten joukkoa.⁴¹ Matikkala kuitenkin toteaa, että vaikka hallinnolliset sanktiot eivät hänen mukaansa ole rangaistuksia, jotkin niistä saattavat rinnastua rangaistuksiin EIS:n perusteella.⁴²

³⁵ OM 52/2018, s. 20–24.

³⁶ Kulla 2008, s. 332–333.

³⁷ Mäenpää 2018, s. 206–207; Mäenpää 2005, s. 146.

³⁸ Mäenpää 2007, s. 146–147.

³⁹ Tolvanen 2002, s. 194.

⁴⁰ Frände 2012, s. 317–328.

⁴¹ Matikkala 2010, s. 233.

⁴² Matikkala 2010, s. 233.

Edellä mainitut määritelmät poikkeavat jonkin verran toisistaan. Vaikuttaa siltä, että määritelmän esittäjän oma oikeustieteellinen tausta joko enemmän hallinto- tai rikosoikeudellisella alalla on vaikuttanut määritelmän rakentumiseen. Hallinto-oikeuteen keskittyneet Mäenpää ja Kulla puhuvat määritelmässään hallintoviranomaisista, julkisoikeudellisista velvoitteista ja sanktion määräämisestä hallinnollisessa järjestyksessä, kun taas rikos- ja prosessioikeutta tutkineet Frände ja Tolvanen määrittelevät hallinnolliset sanktiot ennemminkin sitä kautta, että ne eivät kuulu rikosoikeudelliseen järjestelmään. Kuitenkin myös yhteisiä piirteitä useammalle määritelmälle on löydettävissä. Näitä yhteneväisyyksiä seuraillen voidaan todeta, että hallinnollisen sanktion tulee olla laissa säädetty ja sen tarkoituksen tulee olla rangaistusluonteinen. Sanktio ei saa kuulua rikosprosessin alaan vaan se tulee määrätä hallintomenettelyssä. Mikäli hallinnollisten sanktioiden sääntelyä pyritään tulevaisuudessa selkeyttämään ja mahdollisesti jopa luomaan näille sanktioille yleistä yhteistä sääntelyä, olisi äärimmäisen tärkeää määritellä hallinnollinen sanktio lain tasolla. Tällä hetkellä oikeustieteessä esitetyt määritelmät ovat pääpiirteissään samoilla linjoilla, mutta hallinnollisten sanktioiden heterogeenisen joukon luoma epäselvyys tulisi ratkaista, jotta mahdollisen yleissääntelyn vaikutuspiiri ei jäisi epämääräiseksi. Tässä määrittelyssä olisi hyvä huomioida kansallisten näkemysten lisäksi myös kansainvälisten sopimusten ja oikeuskäytännön vaikutteet.

Lainsäädännön tasolla hallinnollinen sanktio on määritelty laissa oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009) 2 a§:ssä (81/2013) seuraavasti:

”Tässä laissa tarkoitetaan –– hallinnollisella seuraamuksella kurinpitorangaistusta, rikkomus- ja valvontamaksua, veronkorotusta ja muuta hallinto- tai hallintolainkäyttöasiassa määrättyä rangaistuksen luonteista seuraamusta.”

Tämän perusteella hallinnollista seuraamusta ja hallinnollista sanktiota vaikutetaan pitävän toistensa synonyymeinä, koska hallinnollisen seuraamuksen kuvataan olevan rangaistuksenluonteinen. Lainvalmisteluaineistossa ei otettu kantaa sanktioiden määrittelyyn, mutta esiin tuotiin niiden rinnastettavuus rikosoikeudellisiin rangaistuksiin.⁴³ Tässä laissa annettu hallinnollisen sanktion määritelmä ei vaikuta riittävän tarkalta yleisemmin sovellettavaksi, vaikkakin tietyt seuraamukset voidaan sen mukaan lukea hallinnollisiin sanktioihin.

⁴³ HE 233/2008 vp, s. 5. HE:ssa vedottiin EIT:n oikeuskäytäntöön ja todettiin EIS 6 artiklan soveltuvan hallinnollisiin sanktioihin ja että niitä tulisi arvioida syyteasioihin rinnastuvalla tavalla.

Hallinnolliset sanktiot mainitaan vain ohimennen muutamissa laeissa, eikä näissä pyritä yleisemmin määrittelemään sanktioiden käsitettä. Tilintarkastuslaissa määritellään perusteella hallinnolliseksi seuraamuksiksi muun muassa huomautus ja varoitus.⁴⁴ Mikäli termiä ”hallinnollinen seuraamus” on käytetty vastaavassa merkityksessä kuin aiemmin säädetyssä laissa oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä, voidaan huomautusta, varoitusta ja muita kurinpidollisiin seuraamuksiin luokiteltuja seuraamuksia pitää rangaistusluonteisina. Tämä poikkeaa kuitenkin Euroopan neuvoston ministerikomitean hallinnollisista sanktioista antamasta suosituksesta.⁴⁵ Tietenkin tulee kyseenalaistaa myös se, ulottuuko aiemmassa lainsäädännössä tehty käsitteenmäärittely kyseisen lain ulkopuolelle. Asia ei välttämättä ole näin, mutta toisaalta suotavaa olisi, että termien sisältö olisi riippumaton siitä, mikä laki on kyseessä.

Vuonna 2018 hallinnollisen sanktion määrittelemiseen saatiin päivitys, kun oikeusministeriön sanktioita käsitellyt työryhmä laati sääntelyperiaatteet, joita lainsäätäjä voi jatkossa käyttää tukena työssään. Periaatteiden ei ole tarkoitus olla sitovia kannanottoja vaan lähinnä ohjeita hallinnollisten sanktioiden järjestelmän kehittämiseen yhtenevämpään suuntaan. Nämä periaatteet sisältävät myös linjauksen hallinnollisten sanktioiden määritelmästä.⁴⁶ Työryhmän mukaan hallinnollisena sanktiona voidaan pitää

”hallintopäätökseen perustuvaa seuraamusta, joka on asiallisesti rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen ja joka määrätään lain rikkomisen johdosta luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle hallintoviranomaisen toimesta.”⁴⁷

Määritelmän mukaan erona rikosoikeudelliseen rangaistukseen olisi käytännössä vain se, että hallinnollinen sanktio perustuu hallintopäätökseen ja sen määrää hallintoviranomainen. Työryhmän määritelmä ei kuitenkaan ole täysin hyväksyttävissä, sillä kaikkia hallinnollisia sanktioita ei määrää hallintoviranomainen. Tästä voidaan mainita esimerkkinä kilpailulain (948/2011) 12 §:n mukainen kilpailunrajoituksesta määrättävä seuraamusmaksu, jonka markkinaoikeus määrää KKV:n esityksestä. Työryhmä on lisäksi todennut, että hallinnolliset sanktiot ovat rinnastettavissa rikosoikeudellisiin rangaistuksiin menettelyllisesti ja oikeusturvanäkökohtien osalta, mikäli EIT määrittämät Engel-kriteerit soveltuvat sanktioon.⁴⁸

⁴⁴ Tilintarkastuslaki (1141/2015) 7 luvun 5§ ja 10 luvun 1§ (622/2016).

⁴⁵ Recommendation No. R (91) 1, s. 1–3.

⁴⁶ OM 52/2018, s. 19.

⁴⁷ OM 52/2018, s. 20. Määritelmä on melko yhtenevä Mäenpään aiemmin antaman määritelmän kanssa, mikä ei sinänsä ole yllättävää, sillä Mäenpää toimi työryhmän puheenjohtajana.

⁴⁸ Ks. Engel-kriteereihin liittyen tarkemmin luku 3.3.2.

Edellä mainittuihin määritelmiin mahtuvien hallinnollisten sanktioiden joukko on laaja. Siihen kuuluvat niin alle sadan euron pysäköintivirhemaksut kuin jopa miljoonien eurojen kilpailurikkomusmaksut.⁴⁹ Osa sanktioista on summaltaan kiinteitä, mutta esimerkiksi kilpailunrajoituksesta määrättävä maksu määräytyy kilpailulain 13 §:n mukaisesti sekä rikkomuksen luonteen että vastaajayhtiön liikevaihdon perusteella. Maksuseuraamusten lisäksi myös erillisellä päätöksellä määrättävät veron- ja tullinkorotukset luetaan hallinnollisiksi sanktioiksi.⁵⁰ Sanktioiden esiintyminen laajasti yhteiskunnan erilaisilla osa-alueilla on osasyynä siihen, että vastuun jakautumisessa ja sanktion mittaamiseen liittyvissä kysymyksissä on paljon eroja.⁵¹ Sekavuutta hallinnollisten sanktioiden joukkoon luo osaltaan myös se, että päätöksen tekevästä tahosta ei suoraan ole pääteltävissä, minkä prosessilajin alle seuraamus sijoittuu. Toisaalta on mahdollista, että hallinnollisen sanktion määrääjä ei ole hallintoviranomainen ja toisaalta hallintoviranomainen voi päättää rikosoikeudellisesta seuraamuksesta, kuten sakosta.⁵² Hallinnollisen sanktion määrääjä voi olla myös tuomioistuin, kuten markkinaoikeus. Hallinnollisten sanktioiden määräämisessä noudatetaan lähtökohtaisesti hallintolakia. Jos kuitenkin hallinnollisen sanktion määrääminen on säädetty tuomioistuimen tehtäväksi, määräämismenettelyyn sovelletaan HOL:a.⁵³ On myös mahdollista, että vaikka hallinnolliset sanktiot määrättäisiin hallintoviranomaisen toimesta, muutoksenhakutie on eri asiaryhmissä erilainen. Esimerkiksi öljypäästömaksuista tehdyt valitukset käsitellään merioikeudessa ja niissä sovelletaan ROL:a.⁵⁴ Myös hallinnollisten sanktioiden alkuperä vaihtelee. Osalla sanktioista on korvattu rikosoikeudellinen rangaistus, osa on otettu rikosoikeudellisen rangaistuksen täydennykseksi ja osa on luotu suoraan hallintoprosessiin.⁵⁵

Oikeuskirjallisuudessa on eriäviä kantoja myös siitä, mitkä seuraamukset luetaan sanktioiksi. Mäenpään mukaan rajoittavat ja velvoittavat hallintopäätökset eivät ole hallinnollisia sanktioita, vaan hän määrittelee ne hallinnollisiksi seuraamuksiksi, joilta puuttuu rangaistusluonteisuus. Näistä esimerkkinä mainitaan muun muassa virkamiehen irtisanominen ja uhkasakon

⁴⁹ Tuore esimerkki miljoonien eurojen kilpailurikkomismaksuista on linja-autoyhtiöiden kartellia koskenut KHO 2019:98.

⁵⁰ PeVL 17/2013 vp, s. 4–5.

⁵¹ Matikkala 2010, s. 234. Matikkalan mukaan vaihtelua on vastuun edellytyksissä, vastuusubjektissa ja vastuuvapausperusteissa, maksun mittaamisperusteissa, suhteessa rikosoikeudelliseen sääntelyyn, vanhentumisessa ja vastuun prosessuaalisessa toteuttamisessa.

⁵² Kiiski 2010, s. 99–115. Hallinnollisen sanktion määrääjä voi olla myös esimerkiksi tuomioistuin, kuten markkinaoikeus.

⁵³ OM 52/2018, s. 9.

⁵⁴ Kiiski 2011b, s. 9. Öljypäästömaksuista säädetään merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/2009) 3 luvussa.

⁵⁵ Kiiski 2011b, s. 35–38.

määrääminen.⁵⁶ Kiiski esittää hallinnollisten sanktioiden laajempaa määrittelyä. Hän lajittelee hallinnolliset sanktiot rangaistusluonteisiin hallinnollisiin maksuseuraamuksiin, kurinpidollisiin seuraamuksiin ja varoittaviin hallinnollisiin seuraamuksiin. Selvimmin hallinnollisten sanktioiden alle lukeutuvat hallinnolliset maksuseuraamukset.⁵⁷ Näiden joukkoon Kiiski lukee erilaisia seuraamusmaksuja ja hallinnollisessa menettelyssä määrättäviä rangaistuksenluonteisia maksuja⁵⁸. Lisäksi Kiiski nostaa esiin poliisin määräämän rikesakon⁵⁹ ja sotilasviranomaisen määräämän kurinpitosakon, jotka on perinteisesti luokiteltu rikosoikeuden alaan. Rikesakojen sijoittamista rikosoikeudelliseen järjestelmään on perusteltu hieman epämääräisesti tarkoituksenmukaisuudella ja rangaistusjärjestelmän selkeydellä.⁶⁰ Myös perustuslakivaliokunta puolsi rikosoikeudelliseen järjestelmään sijoittamista hallintoprosessin sijasta parempien oikeusturvatakeiden vuoksi.⁶¹ PeV:n kannanotosta on havaittavissa hallinnollisten sanktioiden ydinproblematiikka. Sanktiota otetaan käyttöön kevyemmän prosessin ja tehokkuuden vuoksi, mutta tämä tarkoittaa väistämättä oikeussuojasta tinkimistä. Maksuseuraamusten lisäksi Kiiski lukee hallinnollisiin sanktioihin kurinpidolliset seuraamukset ja varoittavat hallinnolliset seuraamukset. Tämä kanta eroaa Mäenpään esittämästä, sillä Mäenpää jättää edellä mainitut seuraamukset hallinnollisten sanktioiden ulkopuolelle niiden rangaistusluonteen puuttumisen vuoksi. Kiiski taas pitää sekä kurinpidollisia että varoittavia seuraamuksia rangaistuksenluonteisina seuraamusten todellisen tarkoituksensa vuoksi ja siksi, että niillä voi olla huomattava merkitys rangaistuksen kohteelle. Tarkoituksena kurinpidollisissa seuraamuksissa on epätoivottavan käyttäytymisen estäminen ennalta, vaikka ne koskevatkin rajatumpaa henkilökuntaa. Varoittavien seuraamusten funktiona on toimia lievempänä rankaisemisen vaihtoehtona esimerkiksi luvan peruuttamisen sijasta.⁶²

Kurinpidollisia rangaistuksia koskeva kysymys on jäänyt osittain avoimeksi, vaikka myös hallinnollisten sanktioiden määrittelyä selkeyttänyt työryhmä otti siihen kantaa. Työryhmä totesi

⁵⁶ Mäenpää 2018, s. 1136. Vrt. Matikkala 2010, s. 233, jossa Matikkala lukee ei-rikosoikeudellisiksi seuraamuksiksi menettämiseseuraamukset, erilaisia kieltoja, rikosrekisterimerkinnän, vahingonkorvauksen, maahantulon estämisen ja maasta poistamisen rikoksen perusteella sekä hallinnolliset sanktiot.

⁵⁷ Kiiski 2011b, s. 10–11.

⁵⁸ Kiiski 2011b, s. 11–34. Kiisken muiden maksujen listassa ovat muun muassa sotilasviranomaisen määräämä kurinpitosakko, öljypäästömaksu, kilpailunrikkomismaksu ja veroviranomaisen määräämä virhemaksu.

⁵⁹ Rikesakkojen käsittely hallinnollisina sanktioina vaikuttaisi tietyistä näkökulmista perustellulta. Vuonna 1977 rikemaksutyöryhmä ehdotti hallinnollisen rikemaksun käyttöönottoa perustelemalla kantansa hallinnollisten sanktioiden tehokkuudella ja pienten rikkeiden moitittavuuden vähäisyydellä. Tähän ratkaisuun ei kuitenkaan päädytty.

⁶⁰ HE 19/1981 vp, s. 4.

⁶¹ PeVL 1/1982 vp, s. 3.

⁶² Kiiski 2011a, s. 61–64. Kurinpidolliset seuraamukset koskevat seuraamuksesta riippuen esimerkiksi opiskelijoita, vankeja, tiettyjä ammattikuntia ja virkamiehiä.

vain, että osa kurinpidollisista seuraamuksista kuuluu hallinnollisiin sanktioihin ja osa ei kuulu. Tämä on pääteltävissä EIT:n tulkintakäytännöstä, jonka mukaan muun muassa kurinpidolliset rangaistukset vankilassa kuuluvat hallinnollisten sanktioiden ryhmään. EIT toteaa, että vaikkakaan vangeille määrättävät kurinpitovangit rangaistukset eivät ole rikosoikeuden alaisia rangaistuksia, on usein perusteltua soveltaa EIS:n rikosoikeudellisia syytteitä koskevia pykäläiä myös kurinpidollisia seuraamuksia määrättäessä.⁶³ Kotimainen oikeuskäytäntömme on seurannut samaa linjaa.⁶⁴ Samalla kurinpidolliset seuraamukset ovat saaneet vahvemman aseman osana hallinnollisia sanktioita. Työryhmän kannanotosta on kuitenkin pääteltävissä, että jokainen seuraamus on arvioitava erikseen sen kannalta, pidetäänkö sen tarkoitusta rangaistuksenluonteisena.

Sen sijaan virkamiesoikeudelliset seuraamukset, joiden tarkoituksena on virkavastuun toteuttaminen, eivät kuulu työryhmän mukaan hallinnollisiin sanktioihin, sillä niiden tarkoituksena on lähinnä virheellisen toiminnan korjaaminen eikä niinkään rankaiseminen.⁶⁵ Työryhmän mukaan muita hallinnollisia seuraamuksia, joilta puuttuu rangaistusluonne ja jotka siten eivät ole hallinnollisia sanktioita, ovat välillisen ja välittömän hallintopakon keinot, kuten uhkasakko⁶⁶ ja erilaiset toimintakiellot ja turvaamistoimet, ja lainmukaisen oikeustilan aikaansaamiseen tai palauttamiseen tähtäävät viranomaisen toimenpiteet, kuten lupien peruuttamiset⁶⁷. Taustalla on ajatus siitä, että näiden seuraamusten tarkoituksena ei ole rangaista vaan saada aikaan, palauttaa tai edistää lainmukaisen oikeudellisen tila tai suojata perusoikeuksien.⁶⁸

⁶³ Enea v. Italia 2009, kohdat 105–107; Ezech ja Connors v. Iso-Britannia 2003, kohdat 120–130; Maresti v. Kroatia 2009, kohdat 55–61. Ks. lisää Engel-kriteerien soveltamisesta hallinnollisten sanktioiden arvioinnissa luvussa 3.2.

⁶⁴ KKO 2016:1, jossa KKO kumosi KäO:n rikosoikeudellisen tuomion, koska vanki oli saanut jo samasta teosta kurinpidollisen rangaistuksen. Vrt. Kiiski 2011b, s. 10, jossa Kiiski määrittelee kaikki kurinpidolliset seuraamukset rangaistuksenluonteisiin hallinnollisiin sanktioihin kuuluviksi.

⁶⁵ Tällaisia ei-rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia ovat valtion virkamieslain (750/1994) 24§:n ja 33§:n mukaan esimerkiksi kirjallisen varoituksen antaminen virkamiehelle ja virkasuhteen purkaminen. Virkasuhteen purkamista ei ole pidetty ratkaisussa KHO 4810/2017 rangaistusluonteisena, vaikka se olisi ollut seurausta virassa olleen rikosoikeudellisesta rangaistavista teoista.

⁶⁶ KHO 2016:96, jossa KHO katsoo, että uhkasakon tarkoitus ei ollut toimia rangaistuksena, vaan varmistaa päävelvoitteen eli siivoamismääräyksen toteuttaminen.

⁶⁷ KHO 2017:84, kohta 2.3.5, jossa KHO toteaa, että apteekkiluvan peruuttaminen lääkelain nojalla ei ole oikeudelliselta luonteeltaan rikosoikeudellinen seuraamus.

⁶⁸ OM 2018:52, s. 22–23. Näiden lisäksi työryhmä on luokitellut hallinnollisten sanktioiden ulkopuolelle erilaiset etuihin, tukiin ja avustuksiin kohdistuvat takaisinperintä- tai karenssimenettelyt, koska näissäkin tarkoituksena ei ole rangaista, vaan palauttaa perusteettomasti saatu etu tai varmistaa, että avustuksen saaja täyttää avustuksen saamisen edellytykset. Samaa kategoriaan lukeutuu myös EU-oikeuden mukainen taloudellisen toimijan väliaikainen sulkeminen tukien ulkopuolelle, joka johtuu säännösten rikkomisesta ja jonka tarkoituksena on taata unionin varojen tarkoituksenmukainen käyttö. Työryhmä mainitsee lisäksi, että julkiset varoitukset eivät ennaltaehkäisevän luonteensa vuoksi kuulu hallinnollisiin sanktioihin, vaikka niillä voidaan nähdä olevan myös osittainen rangaistuksellinen luonne niiden aiheuttaman mainehaitan osalta.

Esimerkkejä erilaisista seuraamustilanteista

Hallinnolliset seuraamukset	Rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset - Hallinnolliset sanktiot -	Rikosoikeudelliset rangaistukset
<ul style="list-style-type: none">• Luvan peruuttaminen• Toiminnan kieltäminen• Karensi• Takaisinperintä• Uhasakko• Turvaamistoimet• Välitön hallintopakko	<ul style="list-style-type: none">• Seuraamusmaksu• Rkkomusmaksu• Rikemaksu• Laiminlyöntimaksu• Myöhästymismaksu • Kurinpitörangaistus	<ul style="list-style-type: none">• Rikesakko• Sakko ja yhteisösakko• Vankeus• Valvontarangaistus

Kuva 1: Seuraamustilanteiden jaottelua OM 52/2018, s. 22.

On ymmärrettävää, että hallinnollisten sanktioiden joukko on jo perusluonteeltaan monipuolinen. Hallinto-oikeudelle on muutenkin tyypillistä asiaryhmien laaja kirjo laidasta laitaan, joka luo omat haasteensa. Hallinnollisissa sanktioissa ongelman ytimen vaikuttaa kuitenkin muodostavan niihin sovellettavien menettelyllisten periaatteiden epäselvyys ja sääntelemättömyys. Etenkin rangaistusluonteisen seuraamusten ollessa kyseessä oikeusprosessin lopputuloksen ennakoitavuus olisi asianosaisen näkökulmasta toivottavaa. Lisäksi aiheen problematiikkaan tuo Suomen ratifioimien kansainvälisten sopimusten aiheuttamat vaatimukset ja tulkintakannanotot. Toisaalta esimerkiksi EIS:n ja EIT:n hallinnollisille sanktioille asettamat raamit voivat helpottaa hallinnollisen rikosprosessin muotoilua kansallisella tasolla selkeämpään suuntaan.

2.3 Sanktioilla kevennetään rikosprosessin kasvavaa taakkaa

Hallinnollisten sanktioiden käyttöönotto laajemmassa mittakaavassa 1970-luvulla on edellä kuvatulla tavalla liittynyt tiiviisti kriminaalipolitiikan kehitykseen ja kasvavaan asiamäärään rikosprosessin puolella. Vaikka hallinnollisten sanktioiden käyttöä kohtaan voidaan esittää myös kritiikkiä, ne ovat edelleen osa oikeusjärjestelmäämme. Mikä siis on hallinnollisten sanktioiden asema ja funktio nyky-yhteiskunnassa? Onko niiden käyttö edelleen perusteltua ja millaisia kehitystarpeita hallinnollisen rikosprosessin järjestelmässä on tällä hetkellä?

Keskeisimpiä kysymyksiä kriminaalipolitiikassa ovat *miksi rangaistaan* ja *miten rangaistaan*.⁶⁹ Miksi-kysymys tiivistyy pohdintaan siitä, mitä rankaisemisella tavoitellaan ja onko tämä tavoite riittävä oikeuttamaan haitat, joita rankaiseminen aiheuttaa rankaisun kohteelle. Miten-kysymys

⁶⁹ Ross 1975, s. 65–66.

pohtii periaatteellisesti hyväksyttävissä olevien rangaistusten rajoja perusoikeuksien kannalta ja sallittuja keinoja rangaistusten toteuttamiseen.⁷⁰ Hallinnollisten sanktioiden keskeisin hyöty on se, että osa paheksuttavien tekojen tai laiminlyöntien rankaisemiseen liittyvistä toimista voidaan hoitaa ikään kuin kevennetyssä menettelyssä rikosprosessin ulkopuolella, joka on yksinkertaisempi ja joustavampi. Prosessia hallinnon puolella voidaan pitää tehokkaampana, koska on mahdollista käyttää objektiivista vastuuta rikosprosessuaalisen syyllisyysarvioinnin sijasta, eikä tällöin ole tarvetta esitutinnan suorittamiselle tai syyllisyyden arvioimiselle oikeudenkäynnissä.⁷¹ Tämän vuoksi hallinnollisia sanktioita käytetään esimerkiksi massarikkeiden ennalta estämiseen. Erityisaloilla on käytössä hallinnollisia sanktiomaksuja, joiden suuruus on sidottu taloudellisen intressin suuruuteen tapauksessa ja maksut voivat tätä kautta nousta varsin korkeiksikin.⁷² Tällä tavoin pyritään estämään rikosprosessin liiallinen kuormittuminen.⁷³ Tehokkaamman prosessin ohella hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa on perusteltu halulla poistaa vähäisten rikkeiden rikosoikeudellinen rangaistavuus ja korostaa tällä tavoin rikosoikeudellisten rangaistusten moitteiden määrää ja painoarvoa.⁷⁴ Käytännössä tällä siis pyritään välttämään rikosoikeuden inflaatiota, joka syntyy, kun erilaisten rikosten määrä lainsäädännössä kasvaa ja kansalaisten suhtautuminen niihin saattaa muuttua välinpitämättömämmäksi.⁷⁵ Rikosoikeuden painoarvoa on haluttu korostaa tärkeimpänä rankaisemisen muotona ja noudattaa samalla *ultima ratio* -periaatetta.⁷⁶

Toisaalta hallinnollisilla maksuilla voidaan myös tehostaa jo voimassa olevia kriminalisointeja.⁷⁷ Tällainen on esimerkiksi ylikuormamaksusta annettuun lakiin (51/1982) perustuva ylikuormamaksu, joka määrätään sakkorangaistuksen ohella. On kuitenkin tärkeää huomata, että samasta teosta ei *ne bis in idem* -kieltoon perustuen saa määrätä sekä hallinnollista sanktiota että rikosoikeudellista rangaistusta. Ylikuormamaksun tapauksessa ero seuraamusten välillä on siinä, että sakko määrätään ajoneuvon kuljettajalle ja ylikuormamaksu ajoneuvon omistajalle. Omistaja ja kuljettava voivat olla myös sama luonnollinen henkilö.⁷⁸ Tämä ei ole täysin

⁷⁰ Tolvanen 2002, s. 196.

⁷¹ Halila 2010, s. 199.

⁷² Halila 2010, s. 199; Lappi-Seppälä 2000, s. 8.

⁷³ Halila 2010, s. 199.

⁷⁴ Mäenpää 2018, s. 207.

⁷⁵ Kiiski 2009, s. 36; Kiiski – Koillinen 2016 s. 84. Kiiskan mukaan teon vakavuus ja paheksuttavuus eivät saisi olla ainoita kriteereitä, joiden mukaan päätetään, sijoittuuko teko hallinto- vai rikosprosessiin.

⁷⁶ *Ultima ratio* -periaatteen merkityksestä rikosoikeudellisessa järjestelmässä Nuutila 1998, s. 173–174. Nuutilan mukaan periaatetta on sovellettu liian vähän rikosoikeuden puolella.

⁷⁷ Tolvanen 2002, s. 205.

⁷⁸ HE 20/1981 vp, s. 1–2.

ongelman ratkaisu *ne bis in idem* -kiellon kannalta.⁷⁹ Tähän on kuitenkin päädytty, koska ylikuormamaksun tarkoituksena on korvata ylikuormasta saatu hyöty, ja seuraamuksen suuruus voidaan hallintoprosessin puolella laskea suoraan ylikuorman painoon perustuen, kun taas rikosprosessissa ylikuormasta saadun hyödyn laskeminen olisi ollut haastavampaa ja ajoneuvon omistajan syyllisyyden todistaminen vaikeaa.⁸⁰ Tällainen tarkoituksenmukaisuuteen pohjautuva ratkaisu rangaistusten osalta vaikuttaa ongelmalliselta etenkin oikeussuojan kannalta.

Hallinnollisten sanktioiden käyttämisen taustalla on ajatus tehokkaammasta järjestelmästä, jonka avulla seuraamuksia pystytään määräämään nopeammin ja vaivattomammin kuin rikosprosessissa. Tämän takia hallinnollisen sanktioinnin on katsottu olevan prosessiekonomialtaan tehokkaampi keino tiettyjen oikeushyvien suojaamiseen. Tehokkuutta tavoiteltaessa on oltava tarkkoja siitä, että perusoikeudet otetaan riittävästi huomioon, sillä tehokastakaan järjestelmää ei voida hyväksyä, mikäli se on perusoikeuksien vastainen.⁸¹ Keskeiseksi kysymykseksi hallinnollisten sanktioiden suhteen nouseekin se, miten oikeutetaan rankaiseminen objektiivisen vastuun pohjalta ja miten näissä tapauksissa huolehditaan oikeusturvan toteutumisesta.⁸²

2.4 EIS:n, EIT:n oikeuskäytännön ja EU-oikeuden vaikutus sanktioihin

Vaikka hallinnolliset sanktiot kuuluvat suomalaisessa lainsäädännössä hallintoprosessin alle, niitä tulee EIS:n sääntelyyn liittyen arvioida lähtökohtaisesti samalla tavalla kuin syyteasioita. EIS:ssa käytettyjä käsitteitä tulkitaan autonomisesti riippumatta jäsenvaltioiden niille mahdollisesti antamista erilaisista merkityksistä, joten seuraamuksen sijoittuminen kansallisen järjestelmän sisällä muualle kuin rikosprosessin piiriin, ei tarkoita, etteikö sitä tulisi käsitellä kuin rikosasiaa. Sanktioihin tulee siis soveltaa myös EIS:n 6 artiklan vaatimuksia oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyen.⁸³ Hyvä esimerkki tästä on EIT:n ratkaisu *Öztürk v. Saksa*, jossa EIT on suhtautunut myönteisesti pienempien rikkomusten kuulumiseen hallintoprosessuaalisen rankaisemisen ja hallintoviranomaisen ratkaisuvallan piiriin, kunhan asianosaiselle taataan EIS:n 6 artiklan mukaiset oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet.⁸⁴

⁷⁹ Kiiski 2011b, s. 14.

⁸⁰ HE 20/1981 vp, s. 2–3, LaVL 2/1981 vp, s. 3 ja Kiiski 2011b, s. 14–15.

⁸¹ Huovila 1999, s. 1168–1169; Tolvanen 2002, s. 194.

⁸² LaVL 21/2005, s. 2. Ks. myös Nuutila 1998, s. 170–172, jossa Nuutila toteaa vaarantamisen ja tuottamuksen perusteella tuomittaviin rikoksiin liittyen, että mitä alemmas syyksiluettavuus lasketaan, sitä merkittävämpi yhteiskunnallinen intressi tulee olla suojelun kohteena. Nuutila tulkitsee ihmisarvon kunnioittamisen periaatteesta johtuvan, että rangaistusvastuun tulee riippua subjektiivisesta syyllisyydestä.

⁸³ HE 233/2008 vp, s. 5; Pellonpää et al. 2018, s. 637–639.

⁸⁴ *Öztürk v. Saksa* 1984, kohdat 52–56.

Euroopan neuvoston ministerikomitea on antanut hallinnollisia sanktioita koskevan suosituksen vuonna 1991.⁸⁵ Syynä sen antamiseen oli hallinnollisen sanktioinnin ja dekriminalisointien kasvava suosio ympäri Eurooppaa. Suosituksessa määritellään hallinnollisten sanktioiden joukko yleisellä tasolla ja annetaan ohjeita siitä, millaisia periaatteita niihin liittyen tulisi noudattaa. Periaatteet ovat pitkälti samalla linjalla kuin EIS:n 6 artiklan vaatimukset oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyen ja niihin kuuluukin muun muassa kaksoisrangaistavuuden kieltä, lailisuusperiaate ja vaatimuksia prosessin kohtuulliseen kestoon liittyen. Suosituksen mukaan kurinpidolliset rangaistukset jäävät hallinnollisten sanktioiden käsitteen ulkopuolelle, vaikka nykyään myös niihin sovelletaan usein hallinnollisia sanktioita koskevia periaatteita.

Hallinnollisia sanktioita käytetään EU-oikeudessa etenkin taloudellisten etujen turvaamiseksi. Viime vuosina hallinnollisten sanktioiden avulla on pyritty puuttumaan harmaaseen talouteen.⁸⁶ Hallinnollisilla sanktioilla pyritään turvaamaan EU-oikeuden toimeenpanoa.⁸⁷ Hallinnollisten seuraamusten yhtenäistämistä on annettu vuonna 1995 neuvoston asetus, jossa säädettiin hallinnollisiin sanktioihin liittyvistä yleisistä periaatteista, erilaisista mahdollisista seuraamuksista ja seuraamusten käyttöön liittyvästä valvonnasta. Asetuksessa seuraamusten tarkoituksiksi ilmoitettiin yhteisön taloudellisten etujen suojaamisen varmistaminen ja säädettiin, että seuraamusten tulee olla tehokkaita, vakuuttavia ja suhteellisia, jotta ne olisivat hyväksyttäviä.⁸⁸ Taloudellisten etujen lisäksi EU-oikeus suojaa hallinnollisten sanktioiden avulla yhteisen maatalouspolitiikan toteutumista, kilpailulainsäädännön noudattamista ja ympäristönsuojelullisten tavoitteiden toteutumista. Yhtenä syynä hallinnollisten sanktioiden hyödyntämiseen jo varhaisessa vaiheessa unionin oikeudessa on pidetty sitä, että ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa unionin toimivalta rikosoikeudellisten rangaistusten määrittelyyn oli suppea.⁸⁹

⁸⁵ Recommendation No. R (91) 1.

⁸⁶ OM 52/2018, s. 9.

⁸⁷ Mäenpää 2011, s. 153.

⁸⁸ (EY) 1995/2988. Ks. myös SEUT 325 (2) artikla, joka edellyttää, että jäsenvaltiot suojaavat unionin taloudellisia etuja petollisesta menettelyltä vastaavilla keinoilla kuin omia taloudellisia etujaan. Hallinnollisiin sanktioihin liittyen tämä soveltuu muun muassa erilaisten tukien maksamiseen liittyviin väärinkäytöksiin.

⁸⁹ Mäenpää 2011, s. 240. Ks. maatalouspolitiikan toteutumiseen liittyvien hallinnollisten sanktioiden osalta komission asetus (EY) 2004/796, jossa sanktioina ovat etenkin suorien tukien vähentäminen ja poissulkeminen tukiohjelmasta.

2.5 Sanktioiden käytöstä muissa maissa

2.5.1 Ruotsi

Ruotsissa ja muissa Pohjoismaissa noudatetaan samanlaista linjaa kuin Suomessa hallinnollisten sanktioiden suhteen. Myöskään Ruotsissa hallinnollisen sanktion käsitettä ei ole määritelty lainsäädännössä, eikä sanktiojärjestelmää ole systematisoitu tai tarkemmin tutkittu kokonaisuutena.⁹⁰ Omaa hallinnollisen rikosoikeuden järjestelmää ei ole, vaan hallinnolliset sanktiot ovat tulleet lainsäädäntöön joko niin, että sanktiolla on korvattu rikosoikeudellinen rangaistus, tuotu aiemmin sanktioimatonta käytöstä koskeva uusi seuraamus lainsäädäntöön hallinnollisena sanktiona tai luotu sanktio hallinnon piiriin tehostamaan jo olemassa olevaa rikosoikeudellista rangaistusta.⁹¹

Myös Ruotsissa hallinnollisia sanktioita alettiin ottaa systemaattisemmin käyttöön 1970-luvulta alkaen. Ruotsissa ensimmäiset merkittävät hallinnolliset sanktiot olivat verotukseen liittyviä. Ruotsissa, kuten Suomessakin, kyse oli rikosoikeudellisten rangaistusten korvaamisesta vähemmän moitetta sisältävillä sanktioilla ja samalla rikosprosessin taakan keventämisestä. Ruotsissa linjanveto siitä, miten rikosoikeudelliset rangaistukset ja hallinnolliset sanktiot tulisi suhteuttaa jatkossa toisiinsa, saatiin 1977, kun Brottsförebyggande rådet julkaisi raportin *Nytt straffsystem*. Raportin mukaan keinoja rikosoikeudellisten rangaistusten vähentämiseen tulee tarkastella kokonaisuutena ja toisaalta päättää, millainen käytös on moitittavuudeltaan vakavampaa, jolloin seuraamuksen tulisi olla rikosoikeudellinen ja milloin taas moitittavuus on vähäisempää ja seuraamukseksi riittää hallinnollinen sanktio. Sanktion suuruus tulee raportin mukaan suhteuttaa teon vakavuuteen.⁹² Työryhmän mielestä hallinnolliset maksut soveltuvat rangaistuksiksi tapauksissa, joissa tosiseikat ovat helposti selvitettävissä ja subjektiivista syyllisyyttä ei ole välttämätöntä määrittää. Työryhmä perusteli tätä sillä, että järjestelmä on tästä huolimatta oikeudenmukainen, koska kaikkia sääntöjä rikkovia kohdellaan samalla tavalla. Lisäksi maksuun tuomitulla tulee olla muutoksenhakumahdollisuus.⁹³ Mielenkiintoinen kysymys

⁹⁰ Blanc-Gonnet Jonason 2013, s. 556.

⁹¹ Asp 1998, s. 299–300; Warnling-Nerep 2009, s. 478–481. Ks. Lahti 2012, s. 105.

⁹² Brottsförebyggande rådets rapport 1977:7, s. 349–350. Ks. Halila – Lankinen 2014, s. 314.

⁹³ Brottsförebyggande rådets rapport 1977:7, s. 349–350. Ks. Halila – Lankinen 2014, s. 314. Samoilla linjoilla oltiin myös vuoden 1981 ministeriömuistiossa DsJu 1981:3 *Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet*, s. 97–99, jossa korostettiin edelleen kokonaisvaltaista näkökulmaa rangaistusten ja hallinnollisten sanktioiden tarkastelussa. Muistio esitti kuusi periaatetta, joiden mukaan jatkossa tulisi edetä hallinnollisista sanktioista säädetäessä. Sanktiot soveltuivat muistion mukaan seuraamukseksi silloin, kun kyseessä oli yleinen rikkomus tai kun on erittäin vaikeaa arvioida teon aiheuttaman voiton tai säästön määrää. Myös ministeriömuistiossa painotetaan

syöttömyysolettaman kannalta onkin se, millaiset puolustautumismahdollisuudet asianosaiselle tulee taata, jotta objektiivinen vastuu voitaisiin hyväksyä.

Ruotsalaisessa oikeuskirjallisuudessa on koettu ongelmaksi se, että lainsäädännössä ei ole tarkkaan määritelty hallinnollisia sanktioita.⁹⁴ Tilanne on tällä hetkellä sama myös Suomessa. Rikosoikeudelliset rangaistukset on määritelty keskitetysti lain tasolla sekä Suomessa että Ruotsissa.⁹⁵ Kritiikkiä tästä on esittänyt muun muassa Warnling-Nerep, jonka mukaan hallinnolliset sanktiomaksut olisi tärkeää erottaa muista maksuista. Hänen mukaansa hallinnollisten sanktiomaksujen järjestelmän kehitys on ollut sekavaa Ruotsissa, eikä kehitys ole seurannut mitään tiettyä linjaa, vaikkakin viime aikoina myös pyrkimys järjestelmän selkeyttämiseen on ollut havaittavissa.⁹⁶ Sekava oikeudellinen tila on koettu uhaksi etenkin oikeusturvalle.⁹⁷ Warnling-Nerepin mukaan hallinnolliset sanktiomaksut voisi määritellä rangaistuksen kaltaisiksi taloudelliseksi sanktioiksi, joita käytetään korvaamaan tai täydentämään varsinaisia rangaistuksia.⁹⁸

Erona suomalaiseen kehitykseen hallinnollisia sanktioita koskien on ainakin sen, että Ruotsissa on jo 1970-luvulla pyritty tutkimaan ja käsittelemään hallinnollisia sanktiomaksuja yhtenä kokonaisuutena. Suomessa hallinnollisia sanktioita on pitkään käsitelty erillisinä sanktioina, eikä yhtenä ryhmänä. Ruotsissa hallinnollisten sanktioiden järjestelmän rakentua kantavana teemana on 2010-luvulle asti ollut dekriminointiin keskittynyt näkökulma. Suomalaisessa prosessissa on korostettu enemmänkin käytännönläheisesti rikosoikeuden inflaation estämistä ja hallintoprosessin mahdollistamaa tehokkuutta.

Vuonna 2013 Ruotsissa julkaistiin rikosoikeudenkäyttöön liittyvä mietintö SOU 2013:38, jossa käsiteltiin mahdollisuuksia korvata joitakin rikosoikeudellisia rangaistuksia hallinnollisilla maksuseuraamuksilla ja otettiin käyttöön uusi termi, seuraamuksenvaihto (*sanktionsväxling*).⁹⁹ Mietinnössä painotetaan sitä, että sanktiomaksujen suunnittelussa tulee huomioida sanktiomaksutyypin erot. Bagatellirikoksissa sanktioilla on lähinnä vain pelotevaikutus, kun taas elinkeinoelämän toimijoihin kohdistuvilla sanktiomaksuilla on pelotevaikutuksen lisäksi usein

sitä, että hallinnollisten sanktiomaksujen suuruus tulee määrittää kustakin teosta keskimäärin kertyvän voiton perusteella.

⁹⁴ Warnling-Nerep 2009, s. 501–503; Zila 1992, s. 207. Zilan mukaan hallinnollisten sanktiomaksujen sääntelyllä on ad hoc -ominaisuuksia ja kaiken kaikkiaan sääntelystä puuttuvat selkeät konseptit.

⁹⁵ RL 2 luku ja BrB 1 luvun 3 §. Molemmissa laeissa on muun muassa määritelty rangaistusten tyypit kuten sakko, vankeus ja ehdollinen vankeus.

⁹⁶ Warnling-Nerep 2010, s. 47–50 ja 283. Ks. myös Zila 1992, s. 207.

⁹⁷ Warnling-Nerep 2010, s. 281–282.

⁹⁸ Warnling-Nerep 2009, s. 478; Warnling-Nerep 2010, s. 17.

⁹⁹ SOU 2013:38, s. 21.

myös huomattava taloudellinen vaikutus.¹⁰⁰ Mietinnössä sivutaan myös EIS:n ja Eurooppa-neuvoston asettamia oikeussuojavaatimuksia ja suosituksia koskien hallinnollisia sanktioita. Lopputuloksena on yleisluontoinen toteamus siitä, että on mahdollista luoda kaikki oikeussuoja ja -turvavaatimukset täyttävä hallinnollisten sanktioiden järjestelmä, mutta yksityiskohtiin siitä, miten tämä tulisi tehdä, ei mietinnössä mennä.¹⁰¹ Vaikka Ruotsissa onkin jo pidempään käsitelty hallinnollisia sanktioita kokonaisuutena, lainsäädäntö ei ole kuitenkaan niiden osalta kovin kehittynyttä. Yleisten menettelysääntöjen käyttöönottoa ei ole tutkittu, mutta viime aikoina oikeussuojaan liittyviä ongelmia on tuotu esiin oikeuskirjallisuudessa. Esimerkiksi uutta lainsäädäntöä ja sanktiojärjestelmän systematisointia on ehdotettu ratkaisuksi näihin ongelmiin.¹⁰²

2.5.2 Saksa

Saksassa on Pohjoismaisesta järjestelmästä poiketen kehitetty oma, sekä rikos- että hallintoprosessista erillinen hallinnollisen rikosoikeuden järjestelmä ja tähän järjestelmään kuuluvat menettelysäännöt.¹⁰³ Suomessakin toki ainakin Mäenpää ja Halila ovat käyttäneet kotimaisesta hallinnollisten sanktioiden järjestelmästä nimitystä ”hallinnollinen rikosprosessi”, mutta tämä käsite on tarkoitettu vain kuvaamaan hallintoprosessin alle kuuluvaa sanktiojärjestelmää. Saksassa hallinnolliset sanktiot eivät kuitenkaan kuulu suoraan hallinto- tai rikosprosessiin.

Saksalaisen järjestelmän tausta-ajatuksena on se, että hallinnollisen rikosoikeuden ja varsinaisen rikosoikeuden erona on ainoastaan niiden piiriin kuuluvien tekojen moitittavuuden aste.¹⁰⁴ Moitittavimmat teot kuuluvat varsinaisen rikosprosessin piiriin ja vähemmän moitittavat hallinnollisen rikosoikeuden alle. Saksassa on omaksuttu se kanta, että hallinnollista maksua kannattaa käyttää aina, kun sen pelotevaikutus riittää estämään normin rikkomisen halutussa määrin.¹⁰⁵ Tämä kanta on perusteltavissa paitsi tehokkaammalla prosessilla, suomalaisessakin keskustelussa esiin nousseella rikosoikeuden inflaation estämisellä. Vaikuttaa siltä, että oikeussuojaan liittyvää problematiikkaa eli ole Saksassa pidetty kovin vakavana, jos tarkoituksena on ollut hallinnollisten maksujen ensisijaisuus, mikäli niiden pelotevaikutus on riittävä.

¹⁰⁰ SOU 2013:38, s. 536–538 ja 543–544.

¹⁰¹ SOU 2013:38, s. 450–466.

¹⁰² Warnling-Nerep 2010, s. 282–283 ja 288–290.

¹⁰³ Weigend 1994, s. 95–97.

¹⁰⁴ Dannecker 2013, s. 222–223. Lainsäädäntövaiheessa suoritetaan kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen arvio rikkomuksen moitittavuudesta ja siitä, tuleeko seuraamuksen olla rikosoikeudellinen vai hallinnollinen.

¹⁰⁵ Asp 1998, s. 265–267; Kindhäuser 1989, s. 345 ja 355; Tolvanen 2002, s. 203–204; Weigend 1994, s. 100–103.

Käytännössä tämä erottelu on Saksassa toteutettu erottelemalla seuraamukset niin, että hallinnolliset sanktiot ovat erityisiä rahasakkoja (*Geldbusse*), joita määrätään järjestyksikkomuksista (*Ordnungswidrigkeiten*) ja loput sakot ja vankeusrangaistus ovat seuraamuksia rikoksista.¹⁰⁶ Rikosprosessia ja hallinnollista rikosprosessia varten on omat prosessilakinsa ja hallinnollista rikosprosessia sääntelevässä OWiG:ssa on sääntelyä koskien rikosoikeudesta tuttuja periaatteita kuten syyllisyyttä ja hätävarjelua.¹⁰⁷ Saksalainen hallinnollisen rikosprosessin sääntely on prosessin tehokkuuden hengen mukaan muotoiltu yksinkertaisesti ja pelkistetysti.

Eroavaisuuksia suomalaiseen hallinnollisten sanktioiden sääntelyyn löytyy myös sisällölliseltä puolelta. Esimerkiksi tavallinen rattijuopumus kuuluu hallinnollisen rikosprosessin alle ja on sovitettavissa rahasakolla.¹⁰⁸ Lisäksi saksalaisen rikosoikeuden puitteissa ei ole mahdollista määrätä oikeushenkilöille rangaistumaksuja, mutta hallinnollisen rikosprosessin puolella tämän sijaan on mahdollista.¹⁰⁹ Muita tekoja, joista seurauksena on hallinnollinen sanktio, ovat esimerkiksi väärän henkilötiedon antaminen, aiheeton meluaminen ja vaarallisten eläinten pitäminen.¹¹⁰

3 SYYTTÖMYYSOLETTAMAN SOVELTAMINEN HALLINTOPROSESSISSA

3.1 Syyttömyysolettama oikeusperiaatteena ja siihen läheisesti liittyvät periaatteet

Rikosprosessuaalisiin oikeusperiaatteisiin kuuluu perustavanlaatuisena osana syyttömyysolettama. Syyttömyysolettaman mukaan kaikkia rikoksesta syytettyjä on pidettävä syyttöminä, kunnes heidän syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen. Syyttömien suojaamista pidetään siis lähtökohtaisesti tärkeämpänä arvona kuin rikosten selvittämistä.¹¹¹ Periaatetta voidaan pitää yhtenä ilmaisuna syytetyn suosimisen periaatteesta (*favor defensionis*).¹¹² Syyttömyysolettama mainitaan YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa (11 artikla), Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (6.2 artikla), KP-sopimuksessa (14.2 artikla) ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (48.1 artikla). Syyttömyysolettaman voidaan katsoa sisältyvän PL 21 §:n

¹⁰⁶ Hallinnollisista sanktioista säädetään Saksassa laissa *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten* (OWiG).

¹⁰⁷ OWiG 8–16 §.

¹⁰⁸ *Strassenverkehrsordnung* 49 §.

¹⁰⁹ Tolvanen 2002, s. 204.

¹¹⁰ OWiG 112 §, 117 § ja 121 §.

¹¹¹ Pölönen 2003, s. 133.

¹¹² Jokela 2018, s. 34.

oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Laajin versio syyttömyysolettamasta sisältyy YK:n ihmisoikeuksien julistukseen:

”Jokaisen rikollisesta teosta syytteessä olevan henkilön edellytetään olevan syytön siihen asti, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti todistettu julkisessa oikeudenkäynnissä, jossa hänelle turvataan kaikki hänen puolustustaan varten tarpeelliset takeet.”

Ihmisoikeuksien julistus poikkeaa muista syyttömyysolettaman ilmaisutavoista, sillä siinä vaaditaan julkisen oikeudenkäynnin toteuttamista ja puolustusta varten tarpeellisten takeiden turvaamista, joita muissa sopimuksissa ei mainita syyttömyysolettaman yhteydessä.¹¹³ Nämä lisäykset voidaan nähdä myös sellaisina oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osina, joita ihmisoikeuksien julistusta laadittaessa on pidetty erityisen tärkeinä syyttömyysolettaman toteutumiseksi käytännössä. Syyttömyysolettaman toteutumista on vaikea arvioida ilman julkista oikeudenkäyntiä ja riittävien puolustautumismahdollisuuksien varmistaminen on olennainen osa mahdollisesti syyttömän vastaajan oikeuksia syyttömyytensä todistamiseksi.

Myös näyttökysymysten arviointi kuuluu syyttömyysolettaman ydinalueelle. Juuri näyttöön liittyvät vaatimukset yhdistävät tuomion perustelemisen vaatimuksen ja syyttömyysolettaman.¹¹⁴ On äärimmäisen olennaista, ilmeneekö tuomion perusteluista riittävän tarkasti ja uskottavasti se, miten vastaajan syyllisyys on todettu toteennäytetyksi.¹¹⁵ Hallinnollisten sanktioiden kannalta asia on erityisen mielenkiintoinen, koska niiden suhteen heikompikin näyttö syyllisyydestä tai objektiivisesta vastuusta voi riittää sanktion tuomitsemiseen. Sanktioiden vaihtelevan laadun ja sisällön vuoksi yhtenäistä oikeuskäytäntöä ei näytä kuitenkaan muodostuneen, vaan valtaosassa tapauksista tuomioistuimen tulee lähteä pohtimaan sanktion määräämistä varsin vähäisen aiemman oikeuskäytännön ja lähes olemattoman lainsäädännön perusteella. Syyttömyysolettamaan liittyvää näytön arviointia käsitellään tarkemmin luvussa 3.5.

¹¹³ EIS: *”Jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen.”*

KP-sopimus: *”Jokaisella rikoksesta syytetyllä on oikeus tulla pidetyksi syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti toteen näytetty.”*

Euroopan unionin perusoikeuskirja: *”Jokaista syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen.”*

¹¹⁴ Pellonpää et al. 2018, s. 702.

¹¹⁵ Ks. Hyttinen 2015, s. 339. Hyttinen on jakanut syyttömyysolettaman kolmeen erilliseen vaatimukseen: syytetyn kohtelemiseen syyttömänä, syyllisyydestä ei saa jäädä vartenotettavaa epäilyä ja vapauttavan tuomion perusteluissa ei saa vihjata syytetyn mahdolliseen syyllisyyteen. Vrt. Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 494, jossa syyttömyysolettaman peruselementteihin luetaan myös syyttäjän näyttövelvollisuus, näytön epäselvyyksien lukeminen syytetyn eduksi ja syyttäjän velvollisuus tiedottaa syytettyä.

Syyttömyysolettamaan liittyy tiiviisti myös muita rinnakkaisia ja osittain päällekkäisiäkin oikeusperiaatteita.¹¹⁶ Hallinto- ja rikosprosesseissa, toisin kuin siviiliprosessissa, on käytössä **virallisperiaate**, jonka mukaan yksityisen oikeussuojatarpeiden toteutumisesta huolehditaan tuomioistuimen toimesta yksityisen tahdosta riippumatta. Virallisperiaate ei kuitenkaan esiinny hallintoprosessissa puhtaana, vaan sen ohella sovelletaan määräämisperiaatetta.¹¹⁷ Käytännössä virallisperiaatteeseen kuuluu useita erilaisia osa-alueita, joista muutaman soveltumista hallintoprosessiin voidaan arvioida. Hallinnollisen rikosprosessin kannalta olennaisena virallisperiaatteen osa on tuomioistuimen velvollisuus huolehtia, että prosessin kohteena oleva asia tulee selvitettyksi. Lisäksi merkityksellinen osa periaatetta on tuomioistuimen mahdollisuus hankkia oma-aloitteisesti todisteita syytetyn tai hallintoprosessissa yksityisen asianosaisen hyväksi, mikäli selvitys jäisi muuten yksipuoliseksi. Tuomioistuimen on myös pyrittävä aineellisesti mahdollisimman oikeaan ratkaisuun.¹¹⁸ Virallisperiaatteeseen liittyy myös tuomioistuimen velvollisuus ottaa viran puolesta huomioon lieventävät asianhaarat. Virallisperiaatteen soveltamisen laajuutta on kuvattu hallintoprosessissa asia- ja tilannesidonnaiseksi.¹¹⁹ Sekä mahdollisuus todisteiden hankkimiseen että lieventävien seikkojen huomioiminen soveltuvat hyvin osaksi hallinnollista rikosprosessia, koska yksityisen osapuolen oikeusturvan tarve on korostunut.

Vaikeammin arvioitavissa on se, tulisiko hallinnollisia sanktioita määrättäessä ottaa huomioon se syyttömyysolettamankin kannalta olennainen rikosprosessin piirre, että **tunnustus ei sido tuomioistuinta** (OK 17:5.3 §). Rikosasioissa tunnustuksen todistusvoimaa on pidetty käytännössä vahvana, vaikkei se tuomioistuinta sidokaan.¹²⁰ Hallinnollisiin sanktioihin liittyen huomioon tulee ottaa hallinnollisen rikosprosessin tarkoitus vähäisempien rikkomusten tehokkaana ja yksinkertaisena prosessina. Hallintoprosessissa tunnustukseen voidaan varmaankin lähtökohtaisesti luottaa paremmin ja asia ratkaista sen perusteella. Toki mikäli tunnustuksen paikkansapitävyydestä herää merkittävä epäily, asiaa tulee tutkia eikä ratkaista yksin tunnustuksen perusteella. On kuitenkin epäilemättä varsin harvinaista, että asianosainen antaa väärän tunnustuksen hallinnollisia sanktioita määrättäessä.

¹¹⁶ Virolainen – Pölönen 2004, s. 284–285. Virolainen ja Pölönen listaavat kattavasti syyttömyysolettamaan sisältyviä elementtejä.

¹¹⁷ Mäenpää 2019, s. 316–317. Ks. rikosprosessin osalta Jokela 2018, s. 26–27. Laajemmin virallisperiaatteesta Ruotsissa Ekelöf et al. 2016, s. 72–80.

¹¹⁸ Virolainen – Pölönen 2004, s. 284. Vrt. Tolvanen 2012, s. 246, jossa Tolvanen kyseenalaistaa tämän todeten, että tällainen vaatimus voisi olla jopa syyttömyysolettaman vastainen, jos se asettaisi tuomioistuimelle liian laajan selvitysvelvollisuuden. Taivun Virolaisen ja Pölösen kannalle, sillä aineellisen totuuden selvittäminen, toisin kuin Tolvanen esittää, edistää mielestäni varsin suoraan syyttömän suojelemisen periaatetta.

¹¹⁹ Mäenpää 2007, s. 367–369.

¹²⁰ Lahti 2006, s. 101.

Edellä mainittujen periaatteiden lisäksi EIT on ratkaisukäytännössään todennut, että syyttömyysolettamaan kuuluu muitakin periaatteita. Ensinnäkin EIT on liittänyt siihen tuomioistuimen objektiivisuusvelvollisuuden. Barberà, Messegué ja Jabardo -ratkaisun perusteluissa ihmisoikeustuomioistuin on edellyttänyt syyttömyysolettamaan liittyen sitä, että tuomioistuimella on velvollisuus arvioida todistusaineistossa olevat epäselvyydet syytetyn eduksi (*in dubio pro reo*) eli olettaa syytetty syyttömäksi epäselvissä tilanteissa. Näiden kahden periaatteen lisäksi EIT lukee syyttäjän todistustaakan ja syytetyn oikeuden vastaanäytön esittämiseen kuuluvan syyttömyysolettaman soveltamiseen.¹²¹

Tuomioistuinten **objektiivisuus** on tärkeä arvo suomalaisessa oikeusjärjestelmässä ja oikeusturvan käsitteeseen kuuluva oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin turvataankin perusoikeutena (PL 21§).¹²² Tämä periaate soveltuu yhtä lailla sekä yleisiin tuomioistuihin että hallintotuomioistuihin. Etenkin hallintoprosessissa tuomioistuimen objektiivisuutta on hyvä korostaa, sillä hallintoprosessista puuttuu rikosprosessissa käytössä oleva vastapuoliasetelma vastaajan ja syyttäjän välillä. Tuomioistuimen objektiivisuus vaarantuu, mikäli se omaksuu prosessissa syyttäjän roolia. ***In dubio pro reo* -periaatteen** soveltaminen liittyy tiiviisti syyttömyysolettamaan ja asianosaisen asemaan hallinnollisia sanktioita määrättäessä.¹²³ Periaatteen mukaan epäselvyydet näyttökysymyksissä tulisi lukea syytetyn eduksi. Tämä koskee näytön kokonaisarviointia, ei yksittäisten todisteiden näyttöarvon punnintaa.¹²⁴

Hallintoprosessissa ei syyttäjän puuttumisen vuoksi voida suoraan soveltaa **syyttäjän todistustaakkaa**. Syyttömyysolettamasta johtuu, että vastaajalle ei ainakaan rikosprosessissa ole katsottu voitavan asettaa velvollisuutta todistaa syyttömyyttään ja todistustaakka syyllisyydestä on siksi kantajalla. Todistustaakka voidaan kuitenkin tietyissä tilanteissa kääntää syytetylle. Rikosprosessissa syyttäjän esittämän näytön tulee ensin olla riittävän vakuuttavaa, ennen kuin syytetyltä voidaan edellyttää vastaanäytön esittämistä syyttömyytensä tueksi.¹²⁵ Käännettyä

¹²¹ Barberà, Messegué ja Jabardo 1988, kohta 77; Träskman 1988, s. 470. Ks myös. Virolainen – Pölönen 2004, s. 283–284.

¹²² Vrt. Ervo 1996, s. 156–159. Ervo esittää, että syyttömyysolettama tulisi korvata objektiviteettiperiaatteella ainakin terminologisessa merkityksessä, koska Ervon mukaan henkilön ollessa epäiltynä on vähintään epäily hänen syyllisyydestään osa prosessin etenemistä.

¹²³ Jokela 2016, s. 178. Jokela liittää syytetyn suosimisen periaatteeseen syyttömyysolettaman lisäksi objektiivisuusperiaatteen, *in dubio pro reo* -säännön, *reformatio in peius* -kiellon, *equality of arms* -periaatteen ja syytetyn oikeuden julkiseen puolustukseen. Ks. myös Nowak 2003, s. 32–34.

¹²⁴ Pölönen 2003, s. 56–57 ja 169.

¹²⁵ Ervo 2005, s. 143–145 ja 244. Todistustaakan kääntämisestä rikosasiassa myös Telfner v. Itävalta. EIT:n suhtautuminen käännetyn todistustaakan käyttämiseen on ollut tapauskohtaisesti joustavaa myös rikosoikeudellisten rangaistusten osalta. Ks. tähän liittyen Tómasson 2007, s. 520–524. Käännetty todistustaakka ei kuitenkaan poista

todistustaakkaa sovelletaan lähtökohtana osassa hallinnollisista sanktioista, kuten pysäköinti-
virhemaksussa.¹²⁶

On mielenkiintoista, kenelle todistustaakka hallinnollisia sanktioita määrättäessä lähtökohtaisesti lankeaa. Hallintoprosessissa prosessiasetelman peruslähtökohtana on yksityisen asianosaisen ja viranomaisen välillä vallitseva heikko kaksiasiansuhte¹²⁷. Hallintoprosessin lähtöasetelmalle on ominaista se, että hallintotuomioistuimeen tullessa hallintoviranomainen on jo määrännyt asianosaiselle hallinnollisen sanktion. Tältä pohjalta prosessin aloittaminen tuomioistuimessa niin kutsutusta nollahypoteesista vastaajan syyttömyyden suhteen on haastavaa. Oikeuskirjallisuudessa onkin pohdittu, kumoaako hallintoprosessin prosessiasetelma nollahypoteesin, ja siirtää oletusta siihen suuntaan, että vastaajan on todistettava aiempi viranomaisen päätös vääräksi.¹²⁸ Tuomioistuimen tulee toimia prosessissa puolueettomasti ja noudattaa tiettyssä määrin syyttömyysolettamaa, eikä todistustaakkaa siis voida asettaa tuomioistuimelle, joka joutuisi sen vuoksi vaarantamaan objektiivisuutensa.

Toisaalta todistustaakkaa ei liene tarkoituksenmukaista asettaa täysin heikon kaksiasiansuhteen viranomaisosapuolellekaan, vaikkakin tätä vaihtoehtoa on puollettu vuonna 1991 julkaistussa ministerineuvoston antamassa suosituksessa.¹²⁹ Viranomaisen asema hallintoprosessissa on pyritty pitämään neutraalina ja sen tehtävä prosessissa on lähtökohtaisesti vain perustella tekemänsä päätös ja vastata asiaa koskeviin kysymyksiin. Mikäli todistustaakka asetettaisiin viranomaiselle, prosessiasetelma muuttuisi tavanomaiseksi kaksiasiansuhteeksi ja viranomainen toimisi suoraan yksityisen vastapuolena prosessissa. Tämä taas vaikuttaisi viranomaisen ulkoiseen luotettavuuteen, sillä mielikuva puolueettomasta hallintotoiminnasta saattaisi vaarantua. Myös uudessa hallintoprosessilaissa on edelleen korostettu viranomaisen asemaa puolueettomana prosessin osapuolena.¹³⁰ Toisaalta hallinnollisia sanktioita koskeneessa työryhmämietinnössä työryhmä toteaa juuri syyttömyysolettamaan liittyen, että viranomaisen tulisi esittää riittävä näyttö seuraamuksen määräämiseksi.¹³¹ Oletus siitä, että viranomainen on prosessissa vain objektiivisena tiedonantajana ja samanaikainen viranomaisen näyttötaakka

syyttäjän velvollisuutta näyttää tunnusmerkistön täyttyneen. Ks. tarkemmin syyttömyysolettamasta ja syyttäjän näyttövelvollisuudesta Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 497–498.

¹²⁶ PeVL 57/2010 vp, s. 3.

¹²⁷ Mäenpää 2007, s. 19–20. Tarkemmin termin käytöstä Vilkkonen 1976, s. 35–38.

¹²⁸ Tolvanen 2013, s. 351. Ks. myös veronkorotusmenettelyn osalta Vuorenpää 2011b, s. 507–508.

¹²⁹ Recommendation No (91) 1, kohta 7, jonka mukaan todistustaakka tulisi asettaa hallintoviranomaiselle.

¹³⁰ HE 29/2018 vp, s. 52.

¹³¹ OM 52/2018, s. 30.

saattaa herättää epäilyksiä syyttömyysolettaman toteutumisesta. Rikosprosessissa tuomioistuinten suhtautuminen syyttäjän esittämään todistusaineistoon on luontevammin kriittistä, koska syyttäjä on vastaajan selkeä vastapuoli. Hallintoprosessissa tuomioistuin ei kuitenkaan voi suhtautua kovin kriittisestikään näennäisesti puolueettomassa asemassa olevan viranomaisen tarjoamaan näyttöön.¹³² Vaikuttaisi siis siltä, että näyttötaakka on viranomaisella, mutta viranomaisen tulee tästä huolimatta pyrkiä pysyttelemään prosessissa mahdollisimman puolueettomana. Asetelma on mielestäni ongelmallinen paitsi syyttömyysolettaman, myös prosessin tasa-puolisuuden ja yksityisen asianosaisen kokeman puolueettomuuden kannalta.

Todistustaakkaan liittyen on pidetty myös syyttömyysolettaman vastaisena säätää vastaajalle liian ankaria legaalisia presumptioita, jotka kääntävät näyttötaakan vastaajalle.¹³³ Presumptiot eivät ole EIT:n oikeuskäytännön mukaan rikosasioissakaan syyttömyysolettaman vastaisia ja esimerkiksi tietyt olosuhteet tai vastaajan asema voivat perustaa vastuun prosessissa. Presumptiot tulee kuitenkin toteuttaa järkevissä rajoissa.¹³⁴ Legaalinen presumptio on kumottavissa esittämällä riittävän vakuuttavaa vastanäyttöä, joka kumoaa presumption. Lainsäädäntöön otettu presumptio edellyttää useimmiten kumoutuakseen näyttöarvoltaan melko vahvaa näyttöä tai korkeaa todennäköisyyttä.¹³⁵ Legaaliset presumptiot ovat poikkeussääntöjä, joita ei tule tulkita laajentavasti ja joiden tarkoituksena on helpottaa todistusharkintaa tarkentamalla siihen liittyviä yleisiä oppeja.¹³⁶ Presumptioita esiintyy osassa hallinnollisista sanktioista ja niiden muotoiluun on kiinnitetty lainsäädäntövaiheessa huomiota juuri syyttömyysolettaman näkökulmasta.¹³⁷ Rikosoikeudessa on katsottu, että presumptiot ovat kiellettyjä silloin, kun ne sisältävät oletuksen syyllisyydestä ja presumptioita käytettäessä on tärkeää huolehtia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisesta ja vastaajan puolustautumisoikeuksista.¹³⁸ Presumptioita on myös kuvattu niin tehokkaaksi työkaluksi, ettei niiden käyttöä edes voitaisi sulkea pois. On myös argumentoitu, etteivät presumptiot ole syyttömyysolettaman vastaisia, koska ne lähinnä tarjoavat tuomioistuimelle mahdollisuuden tarkastella faktoja tietystä näkökulmasta.¹³⁹ Itse olisin

¹³² Tarkka 2016, s. 493.

¹³³ Ervo 2005, s. 292–293; Nowak 2003, s. 366.

¹³⁴ Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 499–500.

¹³⁵ Tarkka 2015, s. 518–519. Ks. myös Pham Hoang v. Ranska 1992.

¹³⁶ Ryyänen 2001, s. 280.

¹³⁷ Esimerkiksi pysäköintivirhemaksun osalta PeVL 57/2010 vp, s. 3–4. Ks. Mäenpää 2011, s. 463; Sahavirta 2006, s. 233–234.

¹³⁸ Sahavirta 2006, s. 234.

¹³⁹ Volpin 2014, s. 1182–1183. Artikkelin käsittelee aihetta kilpailurikkomusten näkökulmasta.

taipuvainen suhtautumaan presumptioiden käyttöön hieman suuremmalla varauksella, sillä niiden vaikutus prosessin lähtökohtiin syyttömyysarvioinnin kannalta on mielestäni merkittävä.

Hallintoprosessin keskeisiin periaatteisiin kuuluvat myös **kuulemisperiaate** (*audi alteram partem*) ja **vastavuoroisuusperiaate**, jotka takaavat asianosaiselle mahdollisuuden esittää omaa kantaansa tukevaa näyttöä ja kommentoida kaikkea aineistoa, johon tuomioistuin saattaa päätöksensä perustaa. Näin ollen syytetyn oikeus vastanäytön esittämiseen toteutuu hallintoprosessin asianosaisella kuulemisperiaatteen ja vastavuoroisuusperiaatteen kautta, mikäli niitä noudatetaan riittävällä tarkkuudella. Kuulemisperiaate ja vastavuoroisuuden periaate liittyvät tiiviisti myös luvussa 4 käsiteltävään ratkaisujen perustelukriteereiden muotoutumiseen. Perustelujen riittävä laatu ja laajuus takaavat sen, että asianosainen voi tarkastella, mikä päättely, aineisto ja argumentaatio on johtanut tuomioistuimen ratkaisuun. Asianosainen voi näin valvoa, että kaikki hänestä relevantti aineisto on tullut huomioiduksi ja samalla asianosainen voi tarvittaessa hakea tehokkaasti muutosta ratkaisuun virheelliseksi mieltämiensä kohtien osalta.

Viimeisenä mainittakoon syyttömyyssolettaman ja **itsekriminointisuojan** välinen yhteys. Mikäli epäilty voitaisiin heti olettaa syylliseksi tekoon, sillä olisi tuskin enää merkitystä, että epäillyllä olisi oikeus olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen.¹⁴⁰ Ilman syyttömyyssolettaman soveltamista itsekriminointisuojujallakaan ei siis olisi suurta käytännöllistä merkitystä. Uudessa hallintoprosessilaissa todistajan itsekriminointisuojusta onkin säädetty 69 §:n 4 momentissa. HLL:ssa tästä ei ollut sääntelyä lainkaan. HOL:n sääntelyn mukaan todistajaa ei voida rangaistuksen uhalla pakottaa todistamaan tai luovuttamaan todisteita. Hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, että itsekriminointisuoja ei ole absoluuttinen, eikä suojaa hallintomenettelyssä asianosaista, jolla on tiedonantovelvollisuus.¹⁴¹

3.2 Syyttömyyssolettaman soveltaminen sanktioihin perustuu perustuslakiin ja EIT:n Engel-kriteereihin

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus sisältyy perustuslain 21 §:n ja vaatimus koskee yhtä lailla kaikkia prosessilajeja ja tuomioistuinta. Syyttömyyssolettamaa ei ole kuitenkaan suoraan pykälässä mainittu, vaan se löytyy suoraan ainoastaan esitutkintalain (805/2011) 4 luvun

¹⁴⁰ KP-sopimus 14 (3) artiklan g-kohta. Epäsuorasti itsekriminointisuojan on katsottu sisältyvän myös PL 21 §:ään ja EIS 6 artiklaan. Näin esim. Ervo 2005, s. 242–243; Tarkka 2016, s. 492.

¹⁴¹ HE 29/2018 vp. s. 135–137; Weh v. Itävalta 2004, kohta 46. Ks. myös Marttinen v. Suomi 2009 ja KHO 2016:100, jossa on katsottu, että verovelvolliselle voidaan määrätä veronkorotus, jos veroilmoitus on sisällöltään virheellinen. Tähän liittyvät selvityspyynnöt eivät ole ristiriidassa itsekriminointisuojan kanssa.

2 §:stä, jossa todetaan, että rikoksesta epäiltyä on kohdeltava esitutkinnassa syyttömänä. Myös niiden kansainvälisten sopimusten sanamuoto, joihin syyttömyysolettama kuuluu, koskee ”rikoksesta syytettyjä”. Poikkeuksena tästä on Euroopan unionin peruskirja, jonka syyttömyysolettamaa koskeva artikla puhuu vain ”syytetyistä” (engl. ”charged”). Hallinnollisia sanktioita ei kuitenkaan luokitella kotimaisessa oikeusjärjestelmässämme rikosprosessiin kuuluviksi eikä siksi niitä, joille sanktioita määrätään, kutsuta syytetyiksi. Onko kuitenkin PL:n oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus tulkittavissa niin, että syyttömyysolettama tulisi ulottaa myös hallintoprosessiin silloin, kun kyseessä on hallinnollisten sanktioiden määrääminen?

PL 21 §:n mukaan pykälän 2 momentissa luetellut sekä muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet tulee turvata lailla. Syyttömyysolettamasta ei ole kuitenkaan kansallisessa lainsäädännössämme lähes lainkaan sääntelyä, eikä hallinto-oikeuden puolella syyttömyysolettamaa mainita laissa. Vaikuttaisi siis siltä, että syyttömyysolettaman soveltaminen hallintoprosessin puolella nojaa vahvasti kansainväliseen sääntelyyn. Mäenpää onkin todennut, että perustuslailisen oikeusturvakäsitteen sisällön tulee mukautua EIT:n oikeuskäytännön oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asettamiin vaatimuksiin.¹⁴² Tämä on perusteltu näkökulma, sillä EIS on saatettu Suomessa laintasolla voimaan jo vuonna 1990, HLL vuonna 1996 ja perustuslaki vuonna 2000. EIS on siis ollut ensimmäisenä voimassa, ja lainsäätäjät on mahdollisesti kokenut, että tätä kautta EIT:n oikeuskäytännön asema on niin vahva, että sen vahvistamia periaatteita ei tarvitse ottaa kansallisiin lakeihin. EIT:n ratkaisujen institutionaalista painoarvoa onkin pidetty vahvana, osittain EIS:n yleisluontoisen sääntelyn vuoksi.¹⁴³ Todennäköisemmältä vaikuttaa kuitenkin se, että EIT:n oikeuskäytäntöä on pidetty siinä määrin nopeasti kehittyvänä, että sen hetkistä oikeustilaa ei ole nähty kannattavaksi ottaa lainsäädäntöön. Tämä vaikuttaa perustellulta ratkaisulta, koska muussa tapauksessa syntyisi herkästi tilanne, jossa kansallinen lainsäädäntö olisi EIT:n oikeuskäytännön kanssa ristiriidassa. Syyttömyysolettaman ydin on kuitenkin siinä määrin vakiintunut, että se tuskin tulee muuttumaan. Näin ollen syyttömyysolettama voitaisiin kirjata laintasolle HOL:iin tai viittauksen kautta OK:een.¹⁴⁴

Suomalainen lainsäädäntö ei määrittele syyttömyysolettaman hallintoprosessuaalista sovellettavuutta. Ainoastaan lainsäädännön esitöissä on tapauskohtaisesti otettu kantaa tähän. EIT on

¹⁴² Mäenpää 2007, s. 72.

¹⁴³ Hakamies 2012, s. 53.

¹⁴⁴ Tuori 2003, s. 37–40 ja 65–66. Katsoisin syyttömyysolettaman periaatteena kuuluvan oikeusjärjestyksessä pinnatasoa syvemmmälle.

kuitenkin ottanut ratkaisussaan Engel v. Alankomaat¹⁴⁵ selkeän kannan sen puolesta, että syyttömyysolettamaa tulee soveltaa myös varsinaisen rikosprosessin ulkopuolella, mikäli tietyt kriteerit täyttyvät. Ratkaisussa arvioitiin muun ohella sitä, millaisia rangaistuksia ja sanktioita voidaan pitää EIS:n 6 artiklan tarkoittamassa mielessä rikosoikeudellisia rangaistuksia vastaavina. Engel-ratkaisussa linjataan, että sopimusvaltiot eivät voi autonomisesti määrätä, mitä heidän oikeusjärjestelmässään tarkoitetaan termillä ”rikosoikeudellinen”. Tämän vuoksi tietyn rikkeen ja sen seuraamuksen luokittelu valtion sisäisessä oikeusjärjestelmässä ei suoraan kerro, tuleeko niihin soveltaa EIS:n 6 artiklaa.¹⁴⁶ EIT määritteli ratkaisussa kolme kriteeriä, joita tarkastelemalla voidaan selvittää, kuuluuko rangaistus rikosoikeudellisten rangaistusten piiriin. Mikäli yksikin kriteereistä täyttyy, voidaan seuraamusta pitää rikosoikeudellisena.

Ensin tulee tarkastella, onko teko määritetty kansallisen oikeuden tasolla rikokseksi. Hallinnollisia sanktioita koskevissa tapauksissa ensimmäisestä kriteeristä ei siis ole hyötyä, vaan päätös tulee tehdä toisen ja kolmannen kriteerin avulla. Toinen kriteeri on teon rangaistavuuden tosiasiallisesti rikosoikeudellinen luonne, vaikkei sitä rikokseksi olisi lainsäädännössä määritellykään. Tällaista luonnetta kuvastaa EIT:n Jussila v. Suomi -ratkaisun mukaan esimerkiksi se, että seuraamuksen tarkoituksena on olla luonteeltaan rankaiseva (”*punishment*”) eikä vain korvata teosta syntynyttä vahinkoa (”*pecuniary compensation for damage*”). Rankaisevan seuraamuksen tarkoituksena on toimia pelotteena vastaavan toiminnan ehkäisemiseksi jatkossa.¹⁴⁷ Hallinnollisten sanktioiden lähtökohtainen tarkoitus on Suomessa ollut juuri rankaiseminen ja pelotusvaikutuksen luominen ja ne on sijoitettu hallintoprosessin alaisuuteen lähinnä käytännöllisistä syistä. Näin ollen EIS:n 6.2 artiklan vaatimusta syyttömyysolettamasta tulisi toisen kriteerin mukaan lähtökohtaisesti soveltaa myös hallinnollisiin sanktioihin. Toiseen kriteeriin voidaan lukea kuuluvaksi myös se, määrätäänkö seuraamus subjektiiviseen syyllisyyteen vai objektiiviseen vastuuseen perustuen. Seuraamus on todennäköisemmin rikosoikeudellinen, mikäli sen määrääminen perustuu subjektiiviseen syyllisyyteen. Tätä kriteeriä tulee arvioida rangaistussäännöksen perusteella eikä itse rangaistavan teon näkökulmasta.¹⁴⁸ Hallinnollisten

¹⁴⁵ Engel v. Alankomaat 1976. Tapauksessa oli kyse kurinpidollisiksi määritellyistä rangaistuksista, joihin ei ollut Alankomaissa sovellettu EIS:n 6 artiklan sisältämiä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita, koska näitä kurinpidollisia seuraamuksia ei pidetty rikosoikeudellista rangaistusta vastaavina (kohdat 78–91).

¹⁴⁶ Engel v. Alankomaat 1976, kohta 81; Nowak 2003, s. 126–127. Ks. myös Storbråten v. Norja 2007, s. 17, jossa vahvistetaan kantaa siitä, että olisi EIS:n tarkoituksen vastaista jättää jäsenvaltioille valta päättää siitä, mihin kansalliseen lainsäädäntöön EIS:n rikosoikeudellisia rangaistuksia koskevia säännöksiä tulisi soveltaa.

¹⁴⁷ Jussila v. Suomi 2006, kohta 38. Ks. myös Maresti v. Kroatia 2009, kohta 59; Tsonyo Tsonev v. Bulgaria 2010 nro 2, kohta 49.

¹⁴⁸ Kulla 2008, s. 327.

sanktioiden määrääminen perustuu harvoin subjektiiviseen syyllisyyteen ja Janosevic-ratkaisussa EIT on todennut, että subjektiivisten elementtien puute ei tarkoita, etteikö kyseessä olisi rikosoikeudellinen rangaistus ja että sopimusvaltioiden oikeusjärjestelmissä on käytössä objektiiviseen vastuuseen perustuvia rikosoikeudellisen rangaistuksen luonteisia seuraamuksia.¹⁴⁹ EIT on kiinnittänyt ratkaisuisaan huomiota lisäksi siihen, millaisia oikeushyviä sanktioon johdettavalla säännöksellä on pyritty suojaamaan. Sanktion rikosoikeudelliseen luonteeseen viittaa se, mikäli sillä on pyritty suojaamaan sellaisia asioita, joita tavanomaisesti suojataan rikosoikeudellisilla rangaistuksilla.¹⁵⁰

Huomioon tulee kuitenkin ottaa myös kolmas kriteeri. Sitä voidaan soveltaa joko itsenäisesti tai yhdessä toisen kriteerin kanssa.¹⁵¹ Kolmannen kriteerin mukaan huomioidaan seuraamuksen ankaruus. Mitä painavampi seuraamus on kyseessä, sitä todennäköisemmin se luetaan luonteeltaan rangaistukseksi ja tällöin 6 artikla soveltuu.¹⁵² Toisen ja kolmannen kriteerin arviointi yhdessä kumulatiivisesti tulee kyseeseen lähinnä silloin, kun kriteerejä erikseen arvioimalla ei päästä selkeään lopputulokseen. Tällöin esimerkiksi rahallisen seuraamuksen suurehko määrä saattaa riittää kompensoimaan epäselvyyttä seuraamuksen rangaistuksenluonteisuudessa ja samoin seuraamuksen lievyys ei automaattisesti tarkoita, että syyttömyysolettamaa ei tulisi soveltaa.¹⁵³

Engel-kriteerien lisäksi EIT on nostanut esiin Bendenoun-ratkaisussaan myös sen, että hallinnollisten sanktioiden tulisi olla sellaisia, että ne koskevat kaikkia kansalaisia tai laajempaa ryhmää kuten veronmaksajia, jotta EIS:n 6 artiklaa tulisi soveltaa niitä määrättäessä.¹⁵⁴ Nykyään

¹⁴⁹ Janosevic v. Ruotsi, kohta 68. Ks. myös luku 3.4, jossa käsitellään tarkemmin objektiivisen vastuun ja syyttömyysolettaman yhteensovittamista vastuukysymyksissä hallinnollisiin sanktioihin liittyen.

¹⁵⁰ Maresti v. Kroatia 2009, kohta 59; Tsonyo Tsonev v. Bulgaria 2010 nro 2, kohta 49. Tämä kriteeri on ratkaisun Lauko v. Slovakia 1998, kohdan 58 mukaan tiiviissä yhteydessä sen arvioinnin kanssa, onko sanktion tarkoitus rangaistusluonteinen tai pelotevaikutus.

¹⁵¹ Ks. Ezeh ja Connors v. Yhdistynyt Kuningaskunta 2003, kohta 86; Ziliberg v. Moldova 2005, kohta 31. Ezeh ja Connors -ratkaisussa EIT korosti kriteerien kaksi ja kolme vaihtoehtoisuutta toisiinsa nähden. Ziliberg-ratkaisussa tätä tarkennettiin kuitenkin siihen suuntaan, että kumulatiivinenkin lähestymistapa on mahdollinen, mikäli kriteerien arviointi erikseen ei tuota selkeää lopputulosta.

¹⁵² Tapauksessa Morel v. Ranska 2003 kolmatta kriteeriä sovellettiin toiseen suuntaan, kun vajaan 700 euron veronkorotusta ei pidetty rikosoikeudellisena rangaistuksena. Myöhemmin EIT on Jussila v. Suomi -ratkaisussa (kohta 34) tosin todennut, että Morel-ratkaisu on poikkeus Engel-kriteerien soveltamisesta.

¹⁵³ Lutz v. Saksa 1987, kohta 55; Öztürk v. Saksa 1984, kohta 54.

¹⁵⁴ Bendenoun v. Ranska 1994, kohta 47. Tämä vaikutti uudelta kehitysuunnalta verrattuna Engel-ratkaisuun, jossa tällaista kriteeriä ei ollut ja jossa 6 artiklaa sovellettiin sotilaiden kurinpidollisiin rangaistuksiin. Tuomioistuimien palasi takaisin aiemmalle linjalleen vuonna 2002 annettussa Janosevic-ratkaisussa, jonka tuomion perusteluissa viitataan vain kolmeen Engel-kriteeriin (kohta 65). Toisaalta tuomioistuin on myöhemmässä verotusta koskevassa Jussila -ratkaisussa todennut oikeuskäytännössään olevan epä johdonmukaisuutta siinä, tuleeko hallinnollisia sanktioita tarkastella pelkästään Engel-kriteereillä vai tuleeko myös Bendenoun-ratkaisussa mainittu neljäs kriteeri ottaa huomioon.

tätä niin sanottua Bendenoun-kriteeriä sovelletaan tapauskohtaisesti yhdessä Engel-kriteerien kanssa. Hallinnollisen seuraamuksen kohdistuminen rajattuun ihmisryhmään ei suoraan tarkoita, etteikö syyttömyysolettamaa tulisi soveltaa, mutta mikäli esimerkiksi samassa tapauksessa kyseessä oleva rangaistus on myös lievä, ei 6 artiklaa tarvitse lähtökohtaisesti soveltaa.¹⁵⁵

Ratkaisussaan *Ruotsalainen v. Suomi* EIT on suoraan todennut, että Suomen oikeusjärjestelmässä on sijoitettu hallinto-oikeuden alle sellaisia rikkomuksia, joiden luonne on rikosoikeudellinen, mutta jotka ovat liian yleisiä ja tavanomaisia sijoitettavaksi rikosoikeudelliseen järjestelmään.¹⁵⁶ Toisessa *Suomea* koskeneessa ratkaisussaan EIT on ottanut kantaa siihen, että vaikka hallinnollisten sanktioiden järjestelmän tarkoituksena on tehokkaamman prosessin järjestäminen pienemmille rikkeille, se ei tarkoita, etteikö oikeussuojaa tulisi turvata tarvittavilla prosessuaalisilla keinoilla, kuten syyttömyysolettaman soveltamisella.¹⁵⁷

EIT:n käytännön yleinen linja näyttää olevan se, että hallinnolliset seuraamukset luetaan enemmän 6 artiklan soveltamisalaan kuuluviksi kuin sen ulkopuolelle. Tämä johtuu siitä, että pienempienkin hallinnollisten seuraamusmaksujen luonne on usein rankaiseva ja pyrkii ehkäisemään epätoivottua toimintaa. Toisaalta oikeussuojan tarjoaminen on erittäin tärkeää, kun kyseessä ovat suuremmat maksuseuraamukset. Kun tämän lisäksi EIT on esitellyt myös kumulatiivisen tulkintatavan, lopputulos on usein se, että hallinnollisia sanktioita pidetään rikosoikeudellisina.¹⁵⁸ Halilan mukaan myös hallintoprosessin pyrkimys tehokkuuteen ja edullisuuteen on erityinen syy sille, että syyttömyysolettamaa tulisi hallinnollisiin sanktioihin soveltaa.¹⁵⁹ Toisaalta asia voidaan ajatella myös päinvastoin ja pitää syyttömyysolettaman laajaa soveltamista hallintoprosessin tehokkuutta heikentävänä tekijänä, joka lopulta kumoaa ne syyt, joiden vuoksi hallinnollisia sanktioita on edes säädetty.

EU-sääntelyssä syyttömyysolettama rajattiin koskemaan vain rikosoikeudellisia menettelyjä ja vuonna 2016 annetussa direktiivissä erikseen mainitaan, että hallinnolliset sanktiot eivät kuulu

¹⁵⁵ Kulla 2008, s. 327–328.

¹⁵⁶ *Ruotsalainen v. Suomi* 2009, kohta 45.

¹⁵⁷ *Jussila v. Suomi* 2006, kohta 36.

¹⁵⁸ Halila 2010, s. 204.

¹⁵⁹ Halila 2010, s. 201–202. Ks. Tallroth 1996, s. 65. Tallroth on ollut vahvasti sitä mieltä, että syyttömyysolettamaa tulee soveltaa yhtäläillä rangaistuksenluonteisiin hallinnollisiin seuraamuksiin kuin rikosoikeudellisiin rangaistuksiinkin. Tallroth on ehdottanut, että EIS 6.2 artiklan sanamuotoa tulisi muuttaa laajemmaksi, käsittämään myös hallinnolliset sanktiot.

sen soveltamisalaan.¹⁶⁰ Direktiiviehdotuksen käsittelyvaiheessa oli esitetty, että soveltamisalan tulisi olla laajempi, ja sen tulisi ulottua myös rikosoikeudellisen menettelyn kaltaisiin menettelyihin.¹⁶¹ Melander arvioi ennen direktiivin voimaan tuloa, että mikäli tällainen hallinnolliset sanktiot sisällyttävä muutos direktiivin soveltuvuusalaan olisi toteutettu, sen vaikutukset suomalaisen lainsäädäntöön olisivat olleet merkittävät.¹⁶²

3.3 EIT:n oikeuskäytäntö on konkretisoinut syyttömysolettaman soveltamisen laajuutta

Oleellinen osa hallinnollisten sanktioiden järjestelmän luomisessa oli se, ettei niitä määrättäessä tarvitse välttämättä hankkia näyttöä tahallisuudesta tai tuottamuksesta ja näin ollen prosessi etenee nopeammin kuin rikosprosessissa. Hallinnollisten sanktioiden järjestelmä perustuu lähtökohtaisesti usein objektiiviselle vastuulle, mutta tämä aiheuttaa haasteita oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamisessa. EIT ei ole ollut objektiiviseen vastuuseen perustuvia rangaistuksia vastaan, mutta olennaista näissä tilanteissa on se, millä tavoin tästä vastuusta on mahdollista vapautua.¹⁶³ Syyttömysolettaman soveltamista hallinnollisiin sanktioihin pohdittaessa tulee siis ensin tarkastella, kuuluuko kyseinen sanktio EIT:n kriteerien mukaan 6 artiklan soveltamisen alaan. Sen jälkeen, mikäli 6 artikla soveltuu, tulee pohtia, missä määrin syyttömysolettamaa on sovellettava eli kuinka suuri vastuu vastaajalla on oman syyttömyytensä todistamisesta.

Ihmisoikeustuomioistuin on Barberà, Messegué ja Jabardo -ratkaisussaan¹⁶⁴ määritellyt syyttömysolettaman eri ulottuvuuksia tarkemmin ja EIT on viitannut tähän määritelmään myös 2000-luvun ratkaisuisaan.¹⁶⁵ Ratkaisu koskee rikossyytettä, mutta sen kautta on johdettavissa lähtökohdat, joista syyttömysolettaman soveltamiseen hallintoprosessissa voidaan lähteä. Lista syyttömysolettaman soveltamisen eri osa-alueista on kuitenkin avoin, eli myös muita piirteitä voidaan lukea kuuluviksi oletettaman yhteyteen. Ratkaisussa annettu määrittely on seuraava:

“Paragraph 2 embodies the principle of the presumption of innocence. It requires, inter alia, that when carrying out their duties, the members of a court should not start with

¹⁶⁰ Eräiden syyttömysolettamaan liittyvien näkökohtien ja läsnäoloa oikeudenkäynnissä koskevan oikeuden lujittamisesta rikosoikeudellisissa menettelyissä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/343, kohta 11.

¹⁶¹ Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan mietintö 20.4.2015 (COM(2013)0821 – C7-0472/2013 –2013/0407/COD)), s. 25–26.

¹⁶² Melander 2015, s. 369.

¹⁶³ Halila 2010, s. 206.

¹⁶⁴ Barberà, Messegué ja Jabardo v. Espanja 1988.

¹⁶⁵ Ks. esimerkiksi Janosevic v. Ruotsi 2003, kohta 97.

*the preconceived idea that the accused has committed the offence charged; the burden of proof is on the prosecution, and any doubt should benefit the accused. It also follows that it is for the prosecution to inform the accused of the case that will be made against him, so that he may prepare and present his defence accordingly, and to adduce evidence sufficient to convict him.*¹⁶⁶

Ratkaisussa on mainittu todistustaakan asettaminen syyttäjälle, jonka on ollut esillä jo 3.1 luvussa. Nyt käsittely keskittyy niihin periaatteisiin, joita ei aiemmin ole mainittu. Ensinnäkään tuomioistuimen jäsenet eivät saa aloittaa asian käsittelyä siitä näkökulmasta, että vastaaja on syyllinen. Tämä vaatimus kuuluu syyttömyysolettaman ydinalueelle, mutta sen toteuttaminen saattaa olla haastavaa hallinnollisia sanktioita koskevissa tapauksissa. Mikäli hallintoviranomainen on jo määrännyt henkilölle veronkorotuksen ja tämä valittaa ratkaisusta hallinto-oikeuteen, saattaa lähtöoletta helposti olla se, että valittaja on syyllinen.

Prosessuaaliseksi periaatteeksi hallinnollisia sanktioita määrättäessä vaikuttaisi sopivan myös periaate siitä, että epäselvässä tilanteessa tulee valita vastaajalle edullisempi kanta. Mikäli vastaaja joutuu olemaan velvollinen esittämään todisteita omasta syyttömyydestään, on vastaajan oikeussuojan kannalta tärkeää, että epäselvissä tapauksissa todisteiden painotus tulee tulkita vastaajan eduksi *in dubio pro reo* -periaatteen mukaisesti. Kolmas hallinnolliseen rikosprosessiin helposti sopiva vaatimus on se, että vastaajaa tulee tiedottaa häntä vastaan nostetusta syyttestä sekä siihen liittyvistä todisteista, jotta hän voi valmistautua puolustautumaan syytettä vastaan. Tämän periaatteen soveltaminen vaikuttaa olevan myös erityisen tärkeää juuri hallinnollisia sanktioita käsiteltäessä, mikäli niiden määrääminen perustuu objektiiviseen vastuuseen. Vastaajan on vaikeaa esittää riittävää näyttöä oman syyttömyytensä tueksi, jos hän ei tiedä mitä todisteita hänen syyllisyydestään aiotaan esittää. Tämä tukee prosessin kontradiktorista ja diskursiivista luonnetta.

Todistustaakan kääntämiseen liittyen EIT on antanut ratkaisun *Telfner v. Itävalta*¹⁶⁷, jossa lopulta todettiin itävaltalaisen tuomioistuimen rikkoneen 6.2 artiklaa, koska syyttömyysolettamaa ei noudatettu riittävässä laajuudessa. Ratkaisu koskee menettelyä rikosprosessissa, mutta sen avulla voitaneen lähteä analysoimaan myös syyttömyysolettaman soveltuvuuden laajuutta

¹⁶⁶ Barberà, Messegué ja Jabardo v. Espanja 1988, kohta 77.

¹⁶⁷ *Telfner v. Itävalta* 2001. Ratkaisussa syytetty oli tuomittu siitä, että hän oli vahingoittanut jalankulkijaa tönnäisemällä tätä autolla. Uhri ei ollut havainnoinut, kuka ajoi autoa, mutta auto oli löydetty ja sen omistajaksi oli selvinnyt syytetyn äiti. Äiti kertoi, että autolla oli useita käyttäjiä. Syytetyn äiti tai sisar eivät suostuneet todistamaan tapauksessa.

vastaavan kaltaisessa tilanteessa hallintoprosessissa. Syytetyn oli väitetty osuneen autolla jalankulkijaan. Tuomioistuin tuomitsi syytetyn sillä perusteella, että syytetty oli auton yleisin käyttäjä, eikä hän ollut ollut kotonaan tapahtuman aikaan. Syytetyn olisi siis tullut pystyä esittämään sellaista näyttöä, joka olisi kumonnut tämän oletuksen hänen syyllisyydestään. EIT tulkitse tämän olevan syyttömyysolettaman vastaista, koska kansallisella tuomioistuimella ei ollut ollut näyttöä syytetyn syyllisyydestä. Syytetty oli tuomittu, koska hän ei ollut esittänyt tuomioistuimen oletusta kumoavaa näyttöä eli tuomioistuin oli siirtänyt todistustaakan tapauksessa vastaajalle.¹⁶⁸ Käännettyä todistustaakkaa hyödynnetään kuitenkin muutamien hallinnollisten sanktioiden määräämisessä Suomessa.¹⁶⁹

EIT on ottanut kantaa myös siihen, missä määrin kansallisessa lainsäädännössä voidaan siirtää todistustaakkaa vastaajalle ja näin kiertää syyttömyysolettaman täyttä soveltamista. Salabiakuratkaisussa todettiin, että ratkaisu voi perustua oletukselle, mikäli se on ilmaistu rangaistussäännöksessä.¹⁷⁰ Ratkaisussa kyse oli siitä, että henkilöä, jonka hallusta löytyy kiellettyjä tavaroita, voidaan pitää syyllisenä salakuljetukseen ja syytetty pystyy puolustautumaan vain todistamalla, ettei tiennyt pakkauksen sisältöä tai mulla vastaavalla perustelulla. Samanlainen ratkaisu on veronkorotuksen täytäntöönpanoa koskenut *Janosevic v. Ruotsi*¹⁷¹, jossa EIT ei pitänyt syyttömyysolettaman vastaisena sitä, että veronkorotus tuomittiin ilman näyttöä subjektiivisesta syyllisyydestä. *Janosevic*-ratkaisussa kyseessä oli myös 6 artiklan 2 kohdan soveltaminen hallinnolliseen sanktioon. EIT arvioi Engel-kriteeristön avulla, että kyseessä oli rikosoikeudelliseen rangaistukseen verrattavissa oleva sanktio. Yhtenä perusteena EIT käytti sitä, että veronkorotusjärjestelmä on Ruotsissa aiemmin kuulunut rikosoikeuden alle, mutta sittemmin siirretty tehokkuussyistä hallinnon puolelle.¹⁷² Hallinnollisten sanktioiden asema on Suomessa pääpiirteittäin sama, mikä osaltaan tukee syyttömyysolettaman soveltuvuutta niihin.

Telfner- ja Salabiaku-ratkaisujen perusteella voidaan tulkita, että EIT:n tarkoituksena on ollut varmistaa, ettei syytettyä tuomita kevein perustein ja yleisiin oletamuksiin liittyen.

¹⁶⁸ Vrt. *John Murray v. Yhdistynyt Kuningaskunta* 1996. *Murray*-ratkaisussa syytetty ei ollut ottanut kantaa oliko ollut läsnä rikospaikalla, mutta syyttäjä oli esittänyt merkittävää näyttöä syytettyä vastaan, ja tämän vuoksi EIT ei katsonut syyttömyysolettamaa rikotun.

¹⁶⁹ Ks. tutkielman 3.4. luvussa käsiteltävät pysäköintivirhemaksu ja liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu.

¹⁷⁰ *Salabiaku v. Ranska* 1988.

¹⁷¹ *Janosevic v. Ruotsi* 2002.

¹⁷² *Janosevic v. Ruotsi* 2002, kohdat 65–68. EIT totesi myös, että veronkorotukset olivat rangaistusluonteisia, eivätkä korvauksia tietynlaisen käytöksen aiheuttamista kuluista ja tämän vuoksi Engel-kriteerien toinen kohta täyttyi. Veronkorotuksilla ei myöskään ole summansa puolesta ylärajaa, joten myös kolmannen kriteerin tarkastelu puoltaa artiklan 6 soveltamista.

Sopimusvaltioiden on kuitenkin mahdollista ottaa lainsäädäntöönsä ankaraan vastuuseen perustuvia seuraamuksia, jos niiden perinteisessä soveltamistilanteessa tietyt olosuhteet itsessään vahvasti indikoivat syytetyn syyllisyyttä. Janosevic-tapauksessa EIT päätyi lopulta punnitsemaan suhteellisuusperiaatteen avulla ruotsalaisen veronkorotusjärjestelmän tavoitteita verrattuna epäillyn mahdollisuuksiin saada oikeussuojaa prosessissa. Lopputulos oli se, että vaikka epäillylle oli asetettu melko suuri vastuu syyttömyytensä osoittamisessa, tähän oli kuitenkin tarvittavat keinot ja toisaalta taas objektiivinen vastuu tässä kohtaa turvasi tehokkaan verotusjärjestelmän ja valtion talouden toiminnan.¹⁷³

3.4 Ankara vastuu ja subjektiivinen syyllisyys hallinnollisissa sanktioissa

Syyttömyysolettaman ydin on yksinkertaistettavissa seuraavasti. Laissa määritellään tekokohteisesti ne normatiiviset elementit, joiden tulee täytyä, jotta tietty rangaistus voidaan määrätä. Lainsoveltajan tulee tämän jälkeen ratkaista, tuleeko tietyssä tapauksessa näytetyksi laissa määriteltäviä kriteereitä vastaavat tosiseikat.¹⁷⁴ Hallinnollisia sanktioita voidaan tuomita rikosprosessista tuttujen tahallisuuden ja tuottamuksen perusteella, mutta sanktioita voidaan tuomita myös ankaraan vastuuseen perustuen. Kun seuraamus perustuu ankaraan vastuuseen, seuraamusta määrättäessä ei tarvitse kiinnittää huomiota siihen, kuka on menetellyt virheellisesti tai onko menettely ollut tahallista tai tuottamuksellista. Seuraamus voidaan tällöin määrätä suoraan esimerkiksi väärin pysäköidyn auton omistajalle riippumatta siitä, kuka auton on pysäköinyt ja onko väärin pysäköiminen ollut tahallista tai johtunut huolimattomuudesta. Ankaran vastuun ollessa kyseessä seuraamuksen määräämisen kannalta olennainen näyttö muodostuu siis siitä, että erilaisten ulkoisten seikkojen toteutuminen näytetään toteen. Pysäköintivirhemaksua koskevassa esimerkissä näytöksi riittää se, että on riittävästi todisteita siitä, että auto oli ylipäättään pysäköity väärin.¹⁷⁵

Ankarakaan vastuu ei ole absoluuttista, vaan rangaistusvastuun raja on vain laskettu huolimattomuutta alemmalle tasolle. Käännetyn todistustaakan tapaukset, joissa vastaajan tulee todistaa tahallisuuden tai tuottamuksen puuttuminen teossa, osuu vastuutyypin jaottelussa jo melko lähelle ankaraa vastuuta. Todistustaakka voi olla käännetty vastaajalle legaalisen presumption kautta lainsäädännön tasolla myös ankaraan vastuuseen perustuvissa sanktioissa. Toisaalta

¹⁷³ Ks. Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 499–500.

¹⁷⁴ Tolvanen 2012, s. 244.

¹⁷⁵ Tapani – Tolvanen 2019, s. 339–340.

todistustaakka voi kääntyä vastaajalle prosessissa siinä kohtaa, kun viranomainen on esittänyt riittävän vahvaa näyttöä vastaajaa vastaan (nk. epäaito todistustaakka).¹⁷⁶ Muissakin kuin käännetyin todistustaakan tapauksissa vastaajalle jätetään useimmiten mahdollisuus vapautua vastuusta todistamalla esimerkiksi vastuuvapausperusteen olemassaolo tai näyttöä vaadittaviin varotoimiin ryhtymisestä. Ankaruus vastuu ja käännetty todistustaakka ovat selvässä ristiriidassa syyttömyysolettaman asettamien lähtökohtien kanssa, eivätkä ne riitäkään Pohjoismaissa perusteiksi rikosoikeudellisen rangaistuksen määräämiseen.¹⁷⁷

Sen sijaan hallinnollisissa sanktioissa ankaraa vastuuta on käytetty sanktion määräämisen perusteena, kuten aiemmin pysäköintivirhemaksuun ja ylikuormamaksuun liittyen on mainittu. Useimmiten kyseessä on myös todistustaakan kääntäminen vastaajalle. Tällöin vastaajalle, eli esimerkiksi ajoneuvon omistajalle, jää näytettäväksi, ettei hän ole tehnyt pysäköintivirhettä.¹⁷⁸ Ankaraa vastuuta käytettäessä tulisi kuitenkin säätää myös sanktioinnin kohteen puolustautumiskeinoista ja subjektiivisten olosuhteiden huomioon ottamisesta näissä keinoissa. Keinona voi olla esimerkiksi se, että vastaaja pystyy vapautumaan maksuvelvollisuudesta tai kohtuullistamaan maksun suuruutta tietyissä olosuhteissa.¹⁷⁹ Liian suoraviivaista ja mahdollisesti sen vuoksi epätarkkaa vastuun määrittelyä tulisi kuitenkin välttää. OM:n työryhmämietinnössä on todettu, että sanktio tulisi kohdistaa nimenomaan rikkomuksen tekijään.¹⁸⁰ Tästä näkökulmasta esimerkiksi ajoneuvon omistajalle suoraan määrättävät sanktiot ovat kyseenalaisia ja edellyttävät vähintään sitä, että laissa on säädetty omistajalle merkittävä mahdollisuus puolustautua ja vapautua maksusta.

Ankaruuden objektiivisen vastuun käyttäminen hallinnollisia sanktioita määrättäessä on herättänyt keskustelua, vaikka Salabiaku-tapauksessa EIT on todennut, että ratkaisu rangaistuksen tuomitsemisesta voi perustua oletukselle ja todistustaakka voidaan kääntää vastaajalle, mikäli se ilmaistaan lainsäädännössä. Myös EU-oikeudessa hyväksytään ankaruuden vastuun käyttö hallinnollisissa sanktioissa.¹⁸¹ PeV sen sijaan on useaan otteeseen 2010-luvulla ottanut kantaa asiaan, ja todennut, että se pitää hallinnollisten sanktioiden osalta ankaraa vastuuta ja todistustaakan

¹⁷⁶ Klami – Sorvettula – Hatakka 1990, s. 5–6; Tarkka 2015, s. 513.

¹⁷⁷ Tapani – Tolvanen 2019, s. 339–340. Ks. ankaruuden vastuun rikosoikeudellisesta soveltamisesta Yhdysvalloissa Brown 2012. Brownin mukaan ankaraan vastuuseen suhtaudutaan edelleen melko myönteisesti, vaikka siitä onkin pyritty pääsemään eroon lainsäädännöllisillä uudistuksilla.

¹⁷⁸ Tapani – Tolvanen 2019, s. 340.

¹⁷⁹ Halilla 2010, s. 207.

¹⁸⁰ OM 52/2018, s. 30.

¹⁸¹ de Moor-van Vugt 2012, s. 16–18; Salabiaku v. Ranska 1988.

siirtämistä vastaajalle PL 21 §:n syyttömyysolettaman vastaisena ja että hallinnollisten sanktioiden sääntelyä ei tulisi lähtökohtaisesti muotoilla ankaran vastuun varaan.¹⁸² Oikeusministeriön työryhmä oli mietinnössään vuonna 2018 näiden PeV:n lausuntojen kanssa samalla linjalla. Sen mukaan ankara objektiivinen vastuu on erityisen huono vaihtoehto silloin, kun sanktio on rahamäärältään suuri tai kajoaa muuten sen kohteen oikeuksiin merkittäväällä tavalla. Työryhmän mukaan etenkin tällaisten sanktioiden kohdalla seuraamuksen määräämistä ei voida perustaa vain objektiiviseen vastuuseen, vaan objektiivisten seikkojen ohella huomioon tulee ottaa myös tahallisuus, tuottamus ja vastuuvapausperusteet. Tämä tulee huomioida jo lakeja säädetäessä, jotta syyllisyys tulee huomioiduksi paitsi sanktiota määrättäessä myös sen suuruutta harkittaessa.¹⁸³ Erityisesti huomiota tulee kiinnittää suhteellisuusperiaatteeseen, kun säädetään ankaraa vastuuta sisältävistä sanktioista. Suhteellisuutta arvioitaessa painoarvoa tulee antaa asian merkitykselle, puolustuksen oikeuksille ja sille, että suojeltava oikeushyvä on yhteiskunnallisesti arvioiden riittävän paljon suojelun tarpeessa. Pelkän tehokkuuden tavoittelun ei tulisi olla riittävä syy syyllisyyden perustamiseen ankaralle vastuulle.¹⁸⁴ PeV:n mukaan hallinnollisia sanktioita koskevasta lainsäädännöstä tulee käydä selvästi ilmi vaadittu syyllisyyden aste, maksuvelvollisuuden perusteet ja maksuvelvollisen oikeusturvatakeet.¹⁸⁵

Tuottamus ja tahallisuus ovat sanktion määräämisen kriteereistä tutuimmat. Tuottamusta tai tahallisuutta vaativissa rikkeissä syyttömyysolettaman soveltaminen keskittyy siihen, missä määrin viranomaisen pystyy osoittamaan vastaajan toiminnassa tarvittavaa tahallisuutta tai huolimattomuutta. Toisaalta hallinnollisissa sanktioissa itse sanktion merkitys vastaajalle vaihtelee huomattavasti esimerkiksi maksuseuraamusten suuruuden kannalta. Mitä merkittävämpi seuraamus on luonteeltaan, sitä selkeämpää näyttöä viranomaisen puolelta voitaneen edellyttää. Tahallisuuteen ja tuottamukseen perustuvia hallinnollisia sanktioita voidaan Suomessa määrätä esimerkiksi lain arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta (348/2017) 8 luvun 5–7 §:n ja lain Finanssivalvonnasta (878/2008) 38 §:n ja 40 §:n (752/2012) perusteella sekä lain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017) 8 luku, 3–6 §:n perusteella. Sanktioiden muotoutumiseen on vaikuttanut myös EU-tasoinen sääntely, jonka mukaan syyllisen vastuun asteen tulee vaikuttaa seuraamuksen määräämiseen.¹⁸⁶ Edellä mainittujen lakien seuraamuksia

¹⁸² PeVL 2/2017 vp, s. 5; PeVL 15/2016 vp, s. 5; PeVL 4/2004 vp, s. 7.

¹⁸³ OM 52/2018, s. 30.

¹⁸⁴ OM 52/2018, s. 31. Vrt. kuitenkin EIT:n Janosevic v. Ruotsi -ratkaisu, jossa EIT on hyväksynyt kallistumisen tehokkuuden kannalle oikeusturvan ja tehokkuuden välillä tapahtuneessa punninnassa veronkorotuksen osalta.

¹⁸⁵ PeVL 32/2005 vp, s. 2–3.

¹⁸⁶ Ks. esimerkiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain osalta rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU)

koskien PeVL:ssa on nostettu esiin syyttömyysolettaman merkitys myös hallinnollisia sanktioita määrättäessä ja todettu, että hallituksen esitys on syyllisyyden määrittämisen osalta linjassa PeV:n aiempien lausuntojen kanssa. Luonnolliselle henkilölle nämä maksut vaihtelevat rikkeen ja teon kokonaisarvioinnin perusteella 500 eurosta 100 000 euroon, kun taas oikeushenkilöllä 5000 eurosta 10 miljoonaan euroon. PeVL:ssa on pidetty enimmäisseuraamuksia varsin merkittävinä.¹⁸⁷ On mahdollista, että vastuu on säädetty määräytymään subjektiivisen syyllisyyden perusteella juuri tämän takia.

Ankaran vastuun ja käännetyn todistustaakan osalta nostan käsittelyyn 2000-luvulla lainsäädännöllisiä muutoksia kokeneita seuraamuksia tai uusina sanktioina lainsäädäntöön otettuja seuraamuksia. Käsittelen lyhyesti pysäköintivirhemaksua, öljypäästömaksua ja liikenteenharjoittajan seuraamusmaksua. Näissä kiinnitän huomiota siihen, mille tasolle ankara vastuu on asetettu ja millaisilla keinoilla vastaaja voi mahdollisesti vapautua vastuusta. Lisäksi nostan soveltuvin kohdin esiin lainsäädännön esitöissä mainittuja perusteluja näille ratkaisuille ja perustuslakivaliokunnan kannanottoja tähän liittyen. Käsittelen luvussa 4 tässä esityihin sanktiotyyppeihin liittyvää oikeuskäytäntöä näistä lähtökohdista.

Pysäköintivirhemaksu on mielenkiintoinen ja tiiviin oikeustieteellisen keskustelun aiheena ollut hallinnollinen sanktio juuri käännetyn todistustaakan vuoksi. Se on myös ensimmäisiä Suomessa käyttöön otettuja hallinnollisia sanktioita. Maksusta säädetään nykyään pysäköinninvalvonnasta annetun lain (727/2011) 9 §:ssä. PeV piti vuonna 2010 liian ankarana lakiehdotusta siitä, että virheellisesti pysäköidyn ajoneuvon omistaja tai haltija voisi vapautua maksuvelvollisuudestaan vain saattamalla todennäköiseksi sen, että kyseinen ajoneuvo oli pysäköintihetkellä ollut luvottomasti toisen kuljettajan käytössä. Tämän lausuman jälkeen näyttötaakka pidettiin edelleen vastaajalla, mutta se muutettiin hieman kevyempään muotoon, jolloin ajoneuvon omistajan tai haltijan tulee saattaa todennäköiseksi se, ettei hän ole itse pysäköinyt ajoneuvoaan väärin.¹⁸⁸ PeV perusti kantansa siihen, että alun perin ehdotettu näyttötaakka oli syyttömyysolettaman vastainen.¹⁸⁹ Mielestäni muutosta käännetyn todistustaakan sisällössä voidaan

N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849 (ns. neljäs rahanpesudirektiivi). Vastuun vaikutus seuraamuksesta päättämiseen mainitaan artiklassa 60.

¹⁸⁷ HE 228/2016 vp, s. 51; PeVL 2/2017 vp, s. 5.

¹⁸⁸ LaVM 42/2010 vp, s. 5. Lakivaliokunta esitti mietinnössään PeVL pohjalta vastuun muuttamista niin, ettei maksusta vapautuakseen tarvitse saattaa todennäköiseksi ajoneuvon luvaton käyttöä.

¹⁸⁹ PeVL 57/2010 vp, s. 3. Ks. myös *Falk v. Alankomaat* 1997, jossa EIT hyväksyy oletettaman rikkomuksen tehneen auton omistajan syyllisyydestä, kunhan omistajalle on taattu riittävät keinot myös vapautua maksusta.

pitää perusteltuna. Ajoneuvon omistajalle olisi epäilemättä hankalaa todistaa se, että ajoneuvo on ollut luvattomasti toisen käytössä. Pykälän uudemman sanamuodon puolesta riittää, että omistaja todistaa joko sen, ettei ole itse tuolloin voinut kuljettaa ajoneuvoaan tai että joku muu on kuljettanut sitä.

Käännetyn todistustaakan käyttöä on pysäköintivirhemaksun osalta perusteltu sillä, että se määrätään massaluonteisessa menettelyssä ja hallinnollisen sanktiojärjestelmän toiminnan kannalta on olennaista, että määräämismenettely on mahdollisimman yksinkertainen. Tästä huolimatta vaadittavien oikeusturvatakeiden olemassaolosta tulee huolehtia. Käännetyn todistustaakan hyväksyttävyyttä pysäköintivirhemaksujen suhteen puoltaa myös maksujen suhteellisen pieni taloudellinen merkitys maksun saajalle.¹⁹⁰ Pysäköintivirhemaksulla suojataan paitsi liikenteen yleistä sujuvuutta, myös liikenneturvallisuutta, joten myös suojattavan oikeushyvän painavuuden voidaan nähdä vaativan tehokkaan sanktiojärjestelmän ylläpitoa.¹⁹¹

Öljypäästömaksu on toinen mielenkiintoa herättänyt hallinnollinen sanktio juuri syyttömyysolettaman ja vastuukysymysten osalta. Kyseessä on sanktio, johon syyttömyysolettamaa tulee soveltaa ja joka määrätään ankaran vastuun perusteella. Viranomaisen tulee todistaa se, että öljypäästö on syntynyt ja se, mistä aluksesta se on peräisin, mutta tämän jälkeen sanktio voidaan määrätä suoraan aluksen omistajalle tai laivanisännälle näiden syyllisyyttä sen enempää selvittämättä. Öljypäästömaksun suuruus vaihtelee öljypäästön määrän mukaan muutamista tuhansista euroista satoihin tuhansiin euroihin, joten hallinnollisen sanktion suuruus on merkittävä.¹⁹² Tämä lisää tarvetta ankaran vastuun lieventämiselle ja vastaajan käytössä oleville puolustuskeinoille. Öljypäästömaksuja määrättiin vuosina 2010–2019 yhteensä 27 kappaletta ja sanktioiden kokonaismäärä oli vuosina 2011–2019 yhteensä noin 210 000 euroa.¹⁹³

Lakia säädettyäessä tämä otettiin huomioon ja lainsäädäntöön lisättiin muutamia keinoja, joilla maksuvelvollinen voi vapautua maksusta tai maksua voidaan lieventää.¹⁹⁴ Aluksen omistaja voi vapautua maksusta näyttämällä, että alusta on päästöhetkellä käyttänyt laivanisäntä omistajan sijasta. Lisäksi maksu määrätään vain, mikäli päästöä ei pidetä määrältään ja vaikutuksiltaan vähäisenä. Maksuvelvollinen voi myös vapautua kokonaan maksuvelvollisuudesta

¹⁹⁰ Suurin sallittu pysäköintivirhemaksu on 80 euroa. Laki pysäköinninvalvonnasta (727/2011) 3 §.

¹⁹¹ Ks. pysäköintivirheen vastuukysymysten vaikutuksesta itsekriminointisuojaan liittyen Tarkka 2016, s. 494.

¹⁹² HE 77/2005 vp, s. 36.

¹⁹³ ORK:n tilastot hallinnollisista seuraamuksista, <https://www.oikeusrekisterikeskus.fi/fi/index/tietopalvelu/tilastot/taavoindata/hallinnollisetseuraamusmaksut.html>. Sanktioiden summa tilastoitu vain vuosilta 2011–2019.

¹⁹⁴ HE 77/2005 vp, s. 7–8.

tai maksua voidaan pienentää, mikäli tämä pystyy näyttämään, että maksun määrääminen olisi kohtuutonta esimerkiksi hätä- tai onnettomuustilanteen tai muun vastaavan syyn vuoksi.¹⁹⁵ Näyttövelvollisuuden asettamista maksuvelvolliselle on perusteltu sillä, että päästöt syntyvät yleensä aluksella tehtyjen toimien tuloksena, jolloin maksuvelvollinen pystyy viranomaista paremmin osoittamaan näihin toimiin liittyvät syyt maksun lieventämiselle.¹⁹⁶

Perustuslakivaliokunta on päätenyt öljypäästömaksua koskevassa lausunnossaan kuitenkin siihen, että kyseessä ei ole käännetyn todistustaakan soveltaminen, vaan valiokunnan mukaan kyseessä on hallintoasian käsittely, johon sovelletaan HL 31 §:n mukaista viranomaisen selvittämisvelvollisuutta.¹⁹⁷ PeVL:n mukaan kyseessä ei ole käännetty todistustaakka siis sen takia, että viranomaisen tulee näyttää öljypäästön olleen peräisin tietyltä alukselta. Olen tästä PeVL:n kanssa eri mieltä. Mielestäni kyseessä on silti käännetty todistustaakka, jota on lievennetty muutamilla vastuusta vapauttavilla tai vastuun osuutta vähentävillä keinoilla. Vastaajan tulee kuitenkin itse pystyä näyttämään näiden lieventävien tekijöiden läsnäolo. HL 31 §:n sisältämä yleisluontoiseksi muotoiltu¹⁹⁸ viranomaisen velvollisuus selvittää asia riittävän huolellisesti ei mielestäni riitä siihen, että voitaisiin todeta kyseessä olevan viranomaisella oleva näyttötaakka vastaajan syyllisyydestä tai laiminlyönnistä. Esimerkiksi aluksen omistajan vastuulle jää todistaa se, että alusta on päästöhetkellä kuljettanut laivanisäntä ja kuka tämä on ollut. Viranomaisen selvitysvelvollisuus koskee itse öljypäästöä eikä sitä, kuka alusta päästön syntymishetkellä kuljetti tai kenen toimesta päästö syntyi. Samankaltainen näyttövelvollisuus koskee myös edellä käsiteltyä pysäköintivirhemaksua, jossa viranomaisen tulee näyttää, että ajoneuvo on pysäköity säädösten vastaisesti ja ajoneuvon omistajan vastuulle jää näyttää, että hän ei ole kyseiseen aikaan kuljettanut ajoneuvoa. Pysäköintivirhemaksua koskien perustuslakivaliokunta on todennut, että kyseessä on käännetty todistustaakka.¹⁹⁹ Tämä herättää kysymyksen siitä, onko öljypäästömaksun osalta ollut suurempi tarve todeta, ettei kysymyksessä ole käännetty todistustaakka, koska sanktio on summaltaan pysäköintivirhemaksua huomattavasti merkittävämpi. Toisaalta asiaan saattaa vaikuttaa myös se, että PeVL:ssa on kommentoitu öljypäästömaksun vastuukysymyksiä vuonna 2005 eli viisi vuotta ennen pysäköintivirhemaksun arviointia.

¹⁹⁵ Merenkulun ympäristönsuojelulaki (1672/2009) 3 luku 1 § ja 3 §.

¹⁹⁶ HE 77/2005 vp, s. 11.

¹⁹⁷ PeVL 32/2005 vp, s. 3.

¹⁹⁸ HL 31 §: ”Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.”

¹⁹⁹ PeVL 57/2010 vp, s. 3–4.

Hallinnollisten sanktioiden vastuukysymyksiin on mahdollisesti alettu ajan kuluessa kiinnittää enemmän huomiota ja suhtautua niihin tiukemmin.

Vaikka kritisoinkin perustuslakivaliokunnan kantaa siitä, onko kyseessä käännetty todistustaakka, päädyn samalle kannalle sen suhteen, että ankaran vastuun ja käännetyn todistustaakan käyttö öljypäästömaksua koskien on hyväksyttävää, vaikka sääntely ei syyttömyysolettaman suhteen olekaan ongelmatonta. Käännetyn todistustaakan käyttö öljypäästömaksun tapauksessa on mielestäni perusteltua kolmesta syystä. Ensinnäkin oikeushyvästä ympäristönsuojelu, jota maksulla pyritään suojaamaan, on varsin tärkeä. Tarkoituksena on suojella Itämeren laittomilta öljypäästöiltä tehostamalla päästökiellon noudattamista. Sääntelyllä on pyritty vastaamaan kasvavien öljykuljetusten määrän aiheuttamaan uhkaan.²⁰⁰ Toiseksi sääntely vaikuttaa olevan välttämätöntä edellä kuvatun suojelun kannalta ja rikosoikeudellinen järjestelmä oli todettu tähän tarkoitukseen liian tehottomaksi. Osasyynä hallinnollisen sanktion käyttöön päättymiselle oli tarve tehostaa maksun määräämisprosessia niin, ettei se edellytä esitutkintaa ja syyllisyyden selvittämistä.²⁰¹ Kolmanneksi ankaraa vastuuta on pyritty lieventämään edellä kuvatuilla maksuvelvolliselle säädetyillä puolustautumiskeinoilla. Näyttövelvollisuus alusta kuljettaneesta laivanisännästä ja maksun mahdollisesta kohtuuttomuudesta sopii paremmin maksuvelvolliselle, jolla on reaaliset mahdollisuudet esittää todistelua näistä seikoista. Viranomaistaholle tämä olisi varsin haastavaa.

Markkinaoikeus voi määrätä elinkeinonharjoittajille kilpailulaissa kielletystä kilpailunrajoituksesta seuraamusmaksun (12 §). Seuraamusmaksu on aiemmin ollut rikosoikeudellinen, mutta 1990-luvun alussa se on siirretty hallintoprosessin puolelle lain tavoitteiden paremman toteutumisen takaamiseksi.²⁰² Seuraamusmaksu voidaan määrätä joko 5 §:n mukaan elinkeinonharjoittajien välisistä kielletyistä kilpailunrajoituksista eli kartelleista tai 7 §:n mukaan määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä. Määrättäessä sanktioita elinkeinonharjoittajien välisistä kielletyistä kilpailunrajoituksista viranomaisen ei tarvitse todistaa kilpailunrajoituksen osallisten subjektiivista syyllisyyttä, mikäli kilpailunrajoituksen vaikutukset voidaan todistaa. Käytännössä tahallisuus kuuluu epäilemättä kaikkiin 5 §:ssä kuvattua kilpailunrajoitusta koskeviin tapauksiin, mutta pykälän sanamuodon mukaan seuraamusmaksun tuomitsemiseen riittää, että

²⁰⁰ Ks. Raitala 2009, s. 314–315. Myös Raitala pitää vastuun tiukkoja edellytyksiä öljypäästömaksun osalta perusteltuina suojeltujen arvojen tärkeyden perusteella.

²⁰¹ HE 77/2005 vp, s. 7.

²⁰² HE 162/1991 vp, s. 12. Kilpailurikkomuksista määrättävien seuraamusten sijoittamista hallinnollisten sanktioiden kategoriaan on myös kritisoitu, ks. tähän liittyen Forrester 2011, s. 202–203.

tiettyjen elinkeinonharjoittajien välisten sopimusten, päätösten tai yhdenmukaistettujen menettelytapojen takia seuraa kilpailun merkittävä estyminen, rajoittuminen tai vääristyminen. Toisaalta maksun tuomitsemiseen riittää myös se, että elinkeinonharjoittajien tarkoituksena on merkittävästi estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua, jolloin rajoituksen vaikutuksia ei tarvitse näyttää. Viranomaisen tulee siis näyttää tietty toiminta ja joko tästä johtuva seuraus ja seurauksen merkittävyys tai tarkoitus merkittävään kilpailunrajoitukseen, mutta ei sen vaikutuksia. Vastaavasti elinkeinonharjoittaja voi pyrkiä maksusta vapautuakseen todistamaan, että edellä kuvattuja edellytyksiä maksun määräämiselle ei ole ollut. Pykälän sanamuoto tulee lähes suoraan SEUT 101 artiklasta, jossa ei myöskään edellytetä tahallisuuden tai huolimattomuuden näyttämistä toteen. Näin ollen Suomi ei olisi voinut säätää vähemmän ankaraa vastuuta kansalliseen lainsäädäntönsä ajautumatta törmäyskurssille EU-oikeudellisten vaatimusten kanssa.²⁰³ EUT on vuonna 1999 todennut syyttömyysolettaman soveltuvan kilpailuoikeudellisiin sanktioihin.²⁰⁴ On kuitenkin esitetty, että syyttömyysolettaman tulkinnan taso EU:n kilpailuoikeudessa on prosessuaalisen oikeussuojan kannalta liian matalalla.²⁰⁵

Määräävän markkina-aseman väärinkäytöltä ei siis välttämättä edellytetä subjektiivista syyllisyyttä.²⁰⁶ Tämä on tavallaan mielenkiintoinen asetelma syyllisyyssykseksen osalta, koska periaatteessa termi ”väärinkäyttö” viittaa aktiiviseen ja tietoiseen toimintaan muun osapuolen aseman heikentämiseksi tai oman aseman parantamiseen muun osapuolen kustannuksella. Pykälän mukaan määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä on kuitenkin esimerkiksi tuotannon rajoittaminen kuluttajien vahingoksi. Tämä edellyttää siis, että tuotantoa on rajoitettu ja tästä on aiheutunut kuluttajille vahinkoa. Seuraamusmaksun määräämisen edellytyksenä ei kuitenkaan pykälän sanamuodon mukaan välttämättä ole se, että elinkeinonharjoittajan tarkoituksena on ollut aiheuttaa vahinkoa kuluttajille tuotantoa rajoittamalla. Se, että määräävän markkina-aseman väärinkäyttö ei edellytä subjektiivista syyllisyyttä lienee seurausta siitä, että tällainen tarkoitusperä olisi useassa tapauksessa vaikeaa näyttää viranomaisen toimesta. Sääntelyn tehokkaan toiminnan kannalta ankarasta vastuusta hyväksyminen tässäkin sanktiotyypissä lienee siis ollut ainoita realistisia mahdollisuuksia. Viranomaisella on silti lähtökohtainen todistustaakka kilpailunrajoituksen olemassaolosta ja siitä aiheutuvasta haitasta. Elinkeinonharjoittajalle jää

²⁰³ Alun perin seuraamusmaksusta säädettiin HE 162/1991 vp:ssä, mutta päivityksiä elinkeinonharjoittajan määrätelmään, maksusta vapautumiseen ja maksun alentamiseen tehtiin HE 88/2010 vp:ssä, jossa ehdotettiin säädettäväksi uusi kilpailulaki korvaamaan kilpailunrajoituksesta annettu laki. Näillä uudistuksilla pyrittiin saattamaan kansallinen lainsäädäntö vastaamaan paremmin EU:n kilpailuoikeudessa sovellettavaa käytäntöä.

²⁰⁴ Hüls AG v. komissio, asia C-199/92 P, kohta 150.

²⁰⁵ Kuusela 2020, s. 86–87.

²⁰⁶ Määttä 2004, s. 239.

näyttövelvollisuus niistä seikoista, joihin se vetoaa.²⁰⁷ Myös 7 §:n tapauksessa lain sanamuoto tulee lähes suoraan SEUT 102 artiklasta, eli vastuun taso on päätetty jo EU-sääntelyä luotaessa. Myös todistustaakka on asetettu jo EU-tasolla viranomaiselle tai muulle taholle, joka väittää artiklaa rikutun.

Seuraamusmaksun määrä voi nousta summaltaan melko suureksikin, koska se voi olla jopa 10 prosenttia elinkeinonharjoittajan liikevaihdosta viimeiseltä vuodelta, jona rikkomukseen osallistuttiin. Tätä mahdollisesti suurta seuraamusmaksua ja periaatteessa ankaraa vastuuta on lievennetty sillä, että maksua määrättäessä on huomioitava rikkomuksen kesto, laatu ja laajuus sekä moitittavuuden aste. Lisäksi seuraamusmaksusta voi vapautua tai maksua voidaan alentaa, mikäli elinkeinonharjoittaja tekee viranomaisen kanssa yhteistyötä kartellin paljastamiseksi tai lopettamiseksi. Seuraamusmaksujen määrät voivat nousta varsin suuriksikin. Esimerkiksi asfalttikartellitapauksessa KHO tuomitsi kartelliin osallisille yhteensä yli 82 miljoonan euron seuraamusmaksut.²⁰⁸ Toisaalta tuoreemmassa linja-autoyhtiöiden kartellissa sanktioiden määrä jäi noin 8,9 miljoonaan euroon.²⁰⁹

Myös liikenteenharjoittajan seuraamusmaksussa on käytössä käännetty todistustaakka ja ankara vastuu.²¹⁰ Seuraamusmaksusta on säädetty ulkomaalaislain (301/2004) 179 §:ssä (755/2014). Tarkastusmaksusta säättäminen pohjautuu Schengenin yleissopimuksen 26 artiklan 2 kohdan vaatimukseen siitä, että sopimuspuolet sitoutuvat ottamaan käyttöön seuraamuksia artiklan noudattamisen tehosteeksi. Sääntelyn tarkoituksiksi kuvataan hyvän hallinnon toteuttaminen ja edistäminen ulkomaalaisasioissa sekä hallitun maahanmuuton edistäminen.²¹¹ Seuraamusmaksu määrätään, jos liikenteenharjoittaja rikkoo tarkastus- tai tietojenantovelvollisuutensa. Maksua ei määrätä, mikäli liikenteenharjoittaja osoittaa noudattaneensa velvollisuuttaan tai mikäli matkustusasiakirja, viisumi tai oleskelulupa osoittautuu väärennökseksi, joka ei ole helposti havaittavissa. Seuraamusmaksun suuruus on kiinteä 3000 euroa, eli se sijoittuu tässä käsiteltyjen sanktioiden maltillisempaan päähän. Seuraamusmaksuja on määrätty vuosina 2010–2019 yhteensä 849 kappaletta ja sanktiomaksuja on määrätty 2,8 miljoonan euron arvosta.²¹²

²⁰⁷ Kuoppamäki 2018, s. 298.

²⁰⁸ KHO 2009:83.

²⁰⁹ KHO 2019:98.

²¹⁰ PeVL 4/2004 vp, s. 7.

²¹¹ HE 28/2003 vp, s. 1.

²¹² ORK:n tilastot hallinnollisista seuraamusmaksuista, <https://www.oikeusrekisterikeskus.fi/fi/index/tietopalvelu/tilastotjaavoindata/hallinnollisetseuraamusmaksut.html>

PeVL:ssa todetaan, että sääntely on ongelmallista syyttömysolettaman kannalta.²¹³ Sen tarkemmin PeV ei kuitenkaan ottanut asiaan kantaa, eikä vaatinut lopulta ankaraa vastuuta poistettavaksi. Syynä tähän lienee seuraamusmaksun pienehkö määrä ja se, että sanktioinnin kohteena on liikenteenharjoittaja eikä yksityishenkilö. Lisäksi pykälän mukaan liikenteenharjoittaja voi vapautua maksusta, mikäli henkilön kuljettaminen on tapahtunut anteeksiannettavasta huomaamattomuudesta tai maksun määrääminen olisi olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta. Pidän tässäkin tapauksessa käännettyä todistustaakkaa perusteltuna ratkaisuna osittain seuraamusmaksun suhteellisen pienen määrän ja osittain vastuun kohtuullistamiskeinojen käytön vuoksi.

3.5 Näyttökynnys ja todistustaakka

Näyttökynnys ja todistustaakka ovat eräitä keskeisimmistä käsitteistä vastaajan syyllisyyden toteamiseen liittyen rikosprosessissa. Hallintoprosessissa on pitkään keskitytty puhumaan vain eri osapuolten selvitysvelvollisuuksista, mutta syyttömysolettaman merkityksen ja syyllisyyden määräytymisen tarkastelu hallinnollisten sanktioiden näkökulmasta vaatii näyttöön liittyvien seikkojen tarkempaa määrittelyä. Viimeaikaisessa hallinnollisessa oikeuskäytännössä on alkanut esiintyä enemmän viittauksia todistustaakan jaosta.²¹⁴ Kun todistus- ja näyttökysymyksiä omaksutaan hallintoprosessiin, tulee viranomaisen vastuuta korostaa, jotta saadaan aikaan tasapuolinen prosessiasetelma.²¹⁵ Hallintolainkäytössä pyrkimyksenä on saavuttaa aineellinen totuus, mikä johtaa siihen, että näyttökynnyksen tulee olla hallintoprosessissa korkea.²¹⁶ Mikäli tämä näyttökynnys ei esitetyn todistelun ja selvityksen perustella ylity, tuomioistuimen tulee soveltaa todistustaakkasääntöjä, jotka kertovat, mikä prosessin osapuolista kärsii seuraukset siitä, että näyttöä ei ole esitetty riittävästi.²¹⁷

Tuomioistuimen tulee siis ensin ratkaista esitetyn selvityksen nojalla, ylittyykö asiassa näyttökynnys. Näyttökynnyksellä tarkoitetaan näytölle asetettavia laadullisia vaatimuksia ja sitä

²¹³ PeVL 4/2004 vp, s. 7.

²¹⁴ Kulla 2018, s. 230–231.

²¹⁵ Siitari-Vanne 2005, s. 70.

²¹⁶ HE 217/1995 vp, s. 58. Ks. Ryynänen 2000, s. 103–104. Ryynäsen mukaan näyttökynnyksen korkeuden puolesta hallintoprosessissa puhuvat myös oikeusturvanäkökohdat, legaliteettiperiaate, yhdenvertaisuusperiaate ja prosessin indispositiivinen luonne. Vrt. Siitari-Vanne 1998, s. 494, joka on esittänyt, että hallintoprosessin erityispiirteet voivat aiheuttaa sen, että todistustaakkanormeja ei voida suoraan omaksua muista prosessilajeista uhkaamatta aineellisesti oikean ratkaisun saavuttamisen tavoitetta.

²¹⁷ Tarkka 2015, s. 510–511.

millainen selvitys laadullisesti riittää asian ratkaisemiseen.²¹⁸ Hallintoprosessissa saattaa olla syytä alentaa näyttökynnystä sen osapuolen eduksi, jolle väärä päätös asiassa olisi vaikutuksiltaan raskaampi.²¹⁹ Tämä osapuoli on hallinnollisia sanktioita koskevissa asioissa lähes aina yksityinen asianosainen, jonka resurssit näytön hankkimiseen saattavat olla viranomaista rajatummalla. Toisaalta on katsottu, että myötävaikuttamisvelvollisuuden laiminlyönnistä voidaan rangaista niin, että näyttökynnystä lasketaan myös selvitysvelvollisen yksityisen vahingoksi.²²⁰ Vaikuttaisi siltä, että näyttökynnyksen korkeus voi olla erilainen riippuen siitä, tarkastellaanko sitä viranomaisen vai yksityisen osalta.

Kysymys näyttökynnyksen korkeudesta hallintoprosessissa tiivistyy siihen, voidaanko myös hallintolainkäyttöön hyväksyä rikosprosessista tuttu ”ei jää varteenotettava epäily”-näyttökynnys vai tulisiko näyttökynnyksen olla alempi. Hallinnollisten sanktioiden osalta on vielä enemmän syytä pitää näyttökynnystä ainakin lähellä rikosoikeudellista kynnystä, toki sanktioiden asiaryhmien vaihdellessa myös alemman kynnyksen soveltamista voidaan pohtia. Mahdollisia vaihtoehtoisia näyttökynnyksiä ovat riita-asioihin sovellettava uskottava näyttö (OK 17:2.2) ja näyttöenemmisyysperiaatteen mukainen näyttö, jossa tuomio perustuisi siihen oikeustositseikkaan, joka on todennäköisemmin oikea kuin päinvastainen oikeustositseikka.²²¹ Oman piirteensä hallintoprosessuaalisen näyttökynnyksen määrittämiseen tuo prosessin luonne. Tarkoituksena on selvittää, onko valituksen kohteena oleva hallintopäätös ollut lainmukainen ja suhteuttaa sovellettava näyttökynnys tähän. Näin ollen selvityksen käsittely ja tulkinta tuomioistuimessa eroavat sen käsittelystä viranomaisvaiheessa.²²² Jos tuomioistuin toteaa näyttöä olevan liian vähän, sen tulee joko turvautua todistustaakkasäännöksiin tai alentaa näyttökynnystä niin, että ratkaisu perustetaan todennäköisemmälle vaihtoehdolle. Kumpikaan vaihtoehto ei ole aineellisen totuuden saavuttamisen tai laillisuusperiaatteen kannalta ihanteellinen.²²³ On myös esitetty, että hallintoprosessissa näyttökynnys sijoittuisi lähtökohtaisesti rikosprosessia

²¹⁸ Tarkka 2018, s. 517. Tarkka nostaa esiin myös näyttökyläisyyden käsitteen, joka kuvaa sitä, milloin näyttöä on tarpeeksi, jotta asia voidaan ratkaista sen perusteella. Ratkaisukypsyydellä kuvataan sitä tilannetta, jossa näyttöä on laatunsa ja laajuutensa puolesta riittävästi asian ratkaisemiseksi. Hallintoprosessissa näyttökyläisyys ja ratkaisukypsyys ovat rikosprosessia merkittävämpi käsite, koska suulliset pääkäsittelyt ovat harvinaisia ja tuomioistuin on aktiivisemmin mukana selvityksen hankkimisessa. Ks. Pölonen 2003, s. 139–143 näyttökynnyksen korkeuden määrittelystä rikosoikeudessa.

²¹⁹ Tarkka 2015, s. 524.

²²⁰ Ryynänen 2001, s. 265. Ryynänen nostaa näkökulman esiin verovelvollisen velvollisuuksiin liittyen, eikä sitä voida välttämättä yleistää suoraan kaikkiin hallinnollisiin sanktioihin, sillä juuri verotukseen liittyen yksityiselle on usein katsottu voitavan asettaa ankariakin selvitys- ja ilmoitusvelvollisuuksia.

²²¹ Tarkka 2018, s. 518–519.

²²² Tarkka 2018, s. 524–525.

²²³ Tarkka 2015, s. 524.

alemmas ja olisi tasolla ”todennäköistä”.²²⁴ En pidä tätä toimivana lähtökohtana hallinnollisten sanktioiden rikosoikeudellisen luonteen vuoksi, vaikka todennäköisyydelle perustuva näyttökynnys saattaakin soveltua muiden hallintoasioiden käsittelyyn.

Todistustaakka voidaan käsittää sekä riskiksi siitä, että osapuoli kärsii näytön riittämättömyydestä johtuvat seuraukset että velvollisuudeksi esittää selvitystä relevanteista seikoista. Käytännössä todistustaakka kuvaa riittämättömän selvityksen riskin jakautumista prosessin osapuolten välillä.²²⁵ Se, kenelle todistustaakka prosessissa asetetaan, voi perustua useisiin kriteereihin. Ensimmäinen näistä on alkuperäistodennäköisyyteen perustuva todistustaakan jakautuminen, jolloin taakka on sillä, joka väittää asian olevan eri tavalla, kuin se yleisen elämäkokemuksen perusteella olisi. Toiseksi todistustaakka voidaan asettaa sille osapuolelle, jolla katsotaan olevan parempi mahdollisuus esittää asiasta näyttöä. Kolmanneksi oikeusnormien tavoitteet voivat ohjata todistustaakan asettamista tietyille osapuolelle esimerkiksi siviiliprosessissa kuluttajan ja yrityksen välillä. Neljäntenä kriteerinä voidaan pitää päätöksestä aiheutuvan riskin jakautumista oikeudenmukaisesti sosiaalis-taloudellisesta näkökulmasta. Tämän viimeisen kriteerin perusteella todistustaakka asetetaan sille osapuolelle, jolle väärällä päätöksellä on vähäisemmät vaikutukset.²²⁶

Todistustaakan jakautumiseen hallintoprosessissa vaikuttaa hallintotuomioistuimen selvitysvastuu (HOL 37 §).²²⁷ Käytännössä kuitenkin pääosa selvityksestä esitetään osapuolten toimesta. Tarkka pitää luontevana ratkaisuna sitä, että muutoksenhakijan pitäisi määrittää ne seikat, joista selvitystä voidaan ylipäätään hankkia. Todistustaakkaa hallintoprosessissa on kuvattu termillä jaettu todistustaakka, jonka mukaan viranomaiselle asettuu todistustaakka toisen osapuolen velvollisuuksista ja asianosaiselle asettuu todistustaakka omista oikeuksistaan.²²⁸ Tämnäkökalainen yleistys ei vaikuta suoraan soveltuvan todistustaakkakäytännön hallinnollisissa sanktioissa, koska asianosaisen keskeisimpänä oikeutena näissä asioissa on olla tulematta rangaistuksi ilman, että lainsäädännössä edellytetty vastuu on täyttynyt. Näin ollen vastaaja joutuisi siis todistustaakan mukaan todistamaan syyttömyytensä. Esitetty yleistys ei myöskään

²²⁴ Staffans 2012, s. 230.

²²⁵ Staffans 2012, s.72.

²²⁶ Klami – Sorvettula – Hatakka 1990, s. 14–16.

²²⁷ Omana ongelmana on pidetty sitä, että hallintotuomioistuimen toimet asian selvittämiseksi ovat osapuolten näkökulmasta ennalta arvaamattomia, eivätkä osapuolelta voi prosessin alussa tietää, kuinka laajaksi asia voi muuttua. Tarkka pitää luontevana ratkaisuna sitä, että muutoksenhakijan pitäisi määrittää ne seikat, joista selvitystä voidaan ylipäätään hankkia. Ks. tähän liittyen Tarkka 2015, s. 515–516.

²²⁸ Diesen – Lagerqvist Veloz Roca 2003, s. 62–63.

huomioi osapuolten mahdollisuuksia esittää näyttöä kyseisistä asioista. OM:n työryhmämietinnössä on todettu, että viranomaisen tulisi esittää riittävä näyttö sanktion määräämiseksi.²²⁹ Tämä lisää painetta lainsäädäntövaiheeseen, jolloin määritellään, millä perusteella sanktio voidaan tulevaisuudessa määrätä. Esimerkiksi legaalisten presumptioiden hyödyntäminen lainsäädännössä voi keventää huomattavasti viranomaisen tarvetta esittää näyttöä, mutta liian pitkälle mennessään presumptiot ovat syyttömyysolettaman vastaisia.²³⁰

Tarkka on esittänyt, että hallintoprosessissa sekä näyttökynnys että todistustaakka joustavat tilannekohtaisesti. Näyttökynnys voi joustaa päätöksen vaikutusten perusteella ja todistustaakka näyttömahdollisuuksien perusteella.²³¹ Pidän tätä perusteltuna kantana, mutta se luo yhä enemmän epävarmuutta jo muutenkin huonosti ennakoitavaan hallinnollisia sanktioita koskevien asioiden syyllisyyskysymyksiin. Asian laadun ja erilaisten oikeussuojatarpeiden tulee vaikuttaa todistustaakan jakautumiseen ja näyttökynnyksen korkeuden määrittämiseen.²³² Lähtökohtaisesti voidaan mielestäni pitää selvänä, että näyttökynnyksen korkeutta määritettäessä hallinnollisia sanktioita koskevissa asioissa tulisi ottaa huomioon sanktioiden rikosoikeudellisen luonne. Tällöin viranomaisen sanktion määräämisestä perusteista esittämän näytön tulisi olla lähellä ”ei jää varteenotettavaa epäilyä”-kynnystä. Toki sanktiokohtaisesti voidaan tehdä myös erilaisia painotuksia osapuolten selvitysvelvollisuuksien, suojattavan julkisen intressin laadun, sanktion merkittävyyden ja mahdollisen legaalisten presumptioiden perusteella. Valitettavaa on kuitenkin se, että tämäntyyppinen ratkaisu lisää entisestään osapuolten epävarmuutta prosessin lopputuloksesta. Tarve hyvin perustelluille KHO:n ja alempien tuomioistuinten päätöksille on tämän vuoksi suuri. Myös lainsäädännölliselle näyttökynnyksen ja todistustaakkakysymysten selkeyttämiselle saattaisi olla tarvetta, sillä samaa problematiikkaa on oikeuskirjallisuudessa pohdittu jo useamman kymmenen vuoden ajan.²³³

²²⁹ OM 52/2018, s. 30.

²³⁰ Tämän vuoksi esimerkiksi pysäköintivirhemaksun sääntelyä muokattiin valmisteluvaiheessa HE 223/2010 vp, s. 23; LaVM 42/2010 vp, s. 5.

²³¹ Tarkka 2015, s. 529. Ks. myös Kulla 2018, s. 237. Kullan mukaan hallintomenettelyssä näyttökynnyksen korkeuteen vaikuttavat asian laatu ja laajuus, näytön luotettavuus ja selvitysvelvollisuuden jakautuminen.

²³² Ks. Tolvanen – Tarukannel 2011, s. 1125–1128. Kirjoittajat korostavat hallintolainkäytön omaleimaisuutta ja kokemussääntöjen erilaista merkitystä muihin prosesseihin verrattuna.

²³³ Ks. Siitari-Vanne 1998, s. 485–494.

4 PERUSTELUT OIKEUDENMUKAISEN OIKEUDENKÄYNNIN TAKEENA

4.1 Tuomioistuimen velvollisuus perustella ratkaisunsa

Kuten aiemmissa luvuissa on todettu, hallinnollisten sanktioiden joukko on laaja ja moninainen ja sijoittuu periaatteellisesti hallinto- ja rikosprosessin välimaastoon. Tämän takia hallinnollisia sanktioita määrättäessä tiettyjä rikosoikeudellisia periaatteita, kuten syyttömyysolettamaa, tulee soveltaa tapauskohtaisesti harkiten ja mahdollisesti suppeammassa mittakaavassa kuin rikosprosessissa. Mahdolliset soveltamistilanteet ja näytölle asetetut vaatimukset vaihtelevat suuresti ja tämän vuoksi tarkempia ohjeita syyttömyysolettaman soveltamisesta on vaikeaa sisällyttää lainsäädännön tasolle. Toisaalta suomalaisia ennakkopäätöksiä on myös kritisoitu siitä, että asia selostetaan usein laajasti, mutta itse prejudikaattinormi on vaikeasti löydettävissä.²³⁴

Syyttömyysolettaman soveltaminen nojaa siis vahvasti oikeuskäytäntöön, jota hallinnollisiin sanktioihin liittyen löytyy EIT:n tasolta jonkin verran. Myös EUT:n ratkaisukäytännöstä löytyy hallinnollisia sanktioita, kuten kilpailurikkomuksia, käsitteleviä ratkaisuja. Koska hallinnollisilla sanktioilla on niin erilaisia sääntelykohteita ja sanktioiden vakavuusaste vaihtelee, ei kaikkiin tilanteisiin soveltuvaa oikeuskäytäntöä löydy. Uuden soveltamistilanteen tullessa vastaan kansallinen tuomioistuin voi joutua tekemään merkittävääkin omaa oikeudellista päättelyä esimerkiksi siitä, millainen näyttö riittää syyttömyysolettaman kumoutumiseen juuri kyseistä sanktiota määrättäessä tai mitkä tapaukseen liittyvät faktat vaikuttavat ratkaisun lopputulokseen. Tilanteissa, joissa tuomioistuin joutuu laatimaan ratkaisunsa ilman selkeää aiempaa oikeuskäytäntöä ja luomaan uusia linjoja syyttömyysolettaman soveltamisen laajuudesta ja näyttökynnyksen korkeudesta hallintoprosessissa, on erityisen tärkeää, että ratkaisussa on perusteltu selkeästi ja riittävällä tarkkuudella päätöksen lopputulokseen johtanut oikeudellinen punninta. Perustelujen merkitystä ylipäätään ja etenkin vaatimusta niiden selkeydestä on jatkuvasti viime vuosikymmeninä korostettu.²³⁵

Vaikka perusteluvelvollisuudella on itseisarvo osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä, se liittyy myös useampaan muuhun oikeudenmukaisen prosessin edellytykseen. Perusteluilla on nähty olevan ainakin justifikaatio-, legitimizeetti-, kommunikaatio-, kontrolli- ja prejudikaattifunktiot.²³⁶ Ratkaisujen riittävä perusteleminen takaa asianosaisille mahdollisuuden osallistua

²³⁴ Launiala 2017, s. 13.

²³⁵ Huovila 2006, s. 236–237; Mattila 2008, s. 289–290.

²³⁶ Virolainen – Martikainen 2010, s. 37–53.

tehokkaasti asian käsittelyyn ja edistää tätä kautta oikeudenkäynnin kontradiktorisuutta.²³⁷ EIT on nostanut tämän näkökulman esiin tapauksessa H.A.L. v. Suomi, jossa sosiaalivakuutustoi-
mikunta oli pitänyt valittajan selvitystä riittämättömänä, muttei ollut perustellut, miksi selvitys
oli riittämätön. Lisäksi ratkaisussa vahvistettiin se, että ylempi tuomioistuin saa perusteluissaan
viitata alemman tuomioistuimen perusteluihin, mutta tällöin aiempien perustelujen tulee olla
riittävän laadukkaat.²³⁸ Näissä tapauksissa alioikeuksien perusteluilta edellytetään vähintään
sitä, että asianosaiset pystyvät niiden perusteella käyttämään tehokkaasti valitusoikeuttaan seu-
raavaan oikeusasteeseen.²³⁹

Päätöksen perusteluvelvollisuus liittyy myös muutoksenhaun edellytysten luomiseen, mutta
hallintolainkäytössä perustelujen riittävyys on ratkaistava asia- ja tapauskohtaisesti.²⁴⁰ Tuomio-
istuin ilmaisee niiden välityksellä asianosaisille sen, mitkä käsitellyistä seikoista ovat vaikutta-
neet ratkaisun lopputulokseen ja millä tavalla. Tämä luo lähtökohdat mahdolliselle tulevalle
muutoksenhauille ja on keskeinen oikeusturvan tae. Tapauksessa P.K. v. Suomi²⁴¹ ja Suominen
v. Suomi²⁴² käsitellään perusteluilta odotettavaa yksityiskohtaisuutta ja laajuutta, jota vaaditaan
riittävien muutoksenhakumahdollisuuksien takaamiseksi. Suominen-ratkaisussa todettiin, että
EIS 6.1 artiklaa oli rikottu, kun tuomioistuin ei perustellut ratkaisuaan sallia pääkäsittelyssä
esitettäväksi vain muutama asianosaisen monista todisteista. EIT katsoi, että koska asianosai-
nen ei ollut saanut perusteluja päätökselle hylätä osa todisteista, asianosaisella ei ollut ollut
riittäviä edellytyksiä valittaa tästä päätöksestä. EIT korostaa omassa ratkaisussaan sitä, että pe-
rusteltu päätös osoittaa asianosaisille, että he ovat tulleet prosessissa kuulluiksi. Lisäksi perus-
telut ovat edellytys päätösten tehokkaalle ulkopuoliselle julkiselle valvonnalle ja toisaalta alem-
pien oikeuksien ja viranomaisten tulevalle toiminnalle.²⁴³

Lopulta perustelut legitimoivat ratkaisun lopputuloksen. Tämä perustelujen funktio liittyy kiin-
teästi myös ratkaisujen ulkopuoliseen kontrolloitavuuteen, oikeussuojan takaamiseen ja demo-
kratian perusedellytyksiin. Nykyisen oikeuskäsityksen mukaan ei riitä, että ratkaisu on aineel-
lisesti oikea, vaan sen taustalla olevan logiikan tulee olla myös ulkopuolisen tarkastelijan

²³⁷ Ervo 2005, s. 417. Ks. Saukko 2020 koskien kontradiktorisuuden merkitystä hallintoprosessissa.

²³⁸ H.A.L. v. Suomi 2004, kohdat 38–51. Ks. alemman oikeusasteen päätökseen viittaamisen osalta myös Helle v. Suomi 1997, jossa EIT toteaa äänestysratkaisussa, että KHO:n perusteluiksi riitti alemman oikeusasteen päätökseen viittaaminen.

²³⁹ Hirvisaari v. Suomi 2001, kohta 30.

²⁴⁰ Jukarainen 2013, s. 20–23.

²⁴¹ P.K. v. Suomi 2002.

²⁴² Suominen v. Suomi 2003.

²⁴³ Mattila 2008, s. 289–290; Suominen v. Suomi 2003, kohdat 35–37.

näkökulmasta selkeä ja läpinäkyvä.²⁴⁴ Viime vuosikymmenten aikana pro et contra -argumentaation merkitys tuomioiden perusteluissa on nostettu oikeuskirjallisuudessa esiin, mikä onkin perusteltua juuri läpinäkyvyyden ja tuomioiden taustalla olevan logiikan ulkopuolisen ymmärrettävyyden painotuksen kannalta.²⁴⁵ Syyttömyysolettaman osalta pro et contra -argumentaatio ei kuitenkaan ole täysin ongelmaton vaatimus, koska vapauttavaan tuomioon sisällytetyt syyllisyyden puolesta puhuvat argumentit voivat loukata olettaa.²⁴⁶ Diskursiivisuuden eli ratkaisun ulkoisen oikeuttamisen osalta erityisen olennaista on se, että näyttöperusteluissa vastataan siihen, mikä näyttö on ratkaisussa otettu huomioon, mitä vaikutuksia sillä on ratkaisulle ollut ja miksi.²⁴⁷ Perustelujen diskursiivisuudella on merkitystä etenkin asianosaisten ja oikeusyhteisön kannalta.

Tuomioistuimen ratkaisun perustelujen sisällymistä tuomioistuimen päätökseen edellytetään kaikissa kotimaisissa prosessilajeissamme, ja perusteleminen vaatimus on sisällytetty myös uuteen lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HOL 86.1§, kohta 6). Sanamuotoa on hieman muutettu vanhasta HLL:n versiosta, mutta sisällöllisesti vaatimukset ovat säilyneet käytännössä samoina. Tarkemmin päätöksen perustelemisen sisältövaatimuksista säädetään 87.1 §:ssä:

”Hallintotuomioistuimen on perusteltava päätöksensä. Perusteluista on ilmettävä sovelletut lainkohdat sekä se, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja mihin oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu perustuu.”

HOL:n mukaan ratkaisun perustelujen tulee sisältää maininta sovelletuista oikeussäännöistä, ratkaisuun vaikuttaneista tosiasioista ja ratkaisussa käytetystä päättelystä. ROL 11 luvun 4 §:ssä perusteluiden on edellytetty sisältävän selvityksen siitä, *”mihin seikkoihin ja oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu perustuu”* ja *”millä perusteella riittävä seikka on tullut näytetyksi tai jäänyt näyttämättä”*. HOL:n perustelujen sisältöä koskevat vaatimukset vaikuttavat olevan hieman tarkemmin määritellyt kuin ROL:n, vaikka lainkohtien ja huomioon otetun selvityksen sisältyminen päätösten perusteluihin myös rikosasioissa on tietenkin tarpeen. Toisaalta HOL:n vaatimuksista puuttuu kuitenkin suora maininta näyttökysymyksiin liittyvän punninnan perusteluista. Voi olla, että rikosprosessissa vahva kaksiasianosaissuhde ja syyttäjän näyttötaakka sekä

²⁴⁴ Lehtimaja 1995, s. 186–188. Ks. myös Aarnio 1999, s. 35–36, jossa Aarnio toteaa, että perustelut kontrolloivat paitsi ratkaisun legaalisuutta myös sen legitiimiyttä.

²⁴⁵ Virolainen – Martikainen 2010 s. 63. Kirjoittajat toteavat myös, että pro et contra -argumentaatiolle ei ole tarvetta tilanteissa, jotka ovat selviä ja riidattomia.

²⁴⁶ Hyttinen 2015, s. 340.

²⁴⁷ Ervo 2005, s. 420–423.

näyttökynnysten määrittely ovat johtaneet siihen, että näytön arviointi mainitaan erikseen laissa. Hallintoprosessissa on pitkään puhuttu näytön sijaan selvityksen vastaanottamisesta, joten tämäkin saattaa olla taustalla lain sanamuodossa. Näyttökysymykset nousevat kuitenkin olennaiseen asemaan myös hallintoprosessissa. Määriteltäväksi tulee se, millaista näyttöä vaaditaan, jotta syyttömyysolettama voidaan kumota ja tuomita seuraamukseksi hallinnollinen sanktio. Kyse voi olla myös siitä, millaista näyttöä käännetyn todistustaakan tapauksissa vastaajalta vaaditaan, jotta tämä vapautuu vastuustaan. Huomioon tulee siis ottaa syyttömyysolettaman soveltamisen laajuus hallintoprosessissa, suhteuttaa näyttökynnys tähän, paikantaa se, kenellä on todistustaakka mistäkin ja perustella nämä ratkaisut päätöksessä.

EIT:n oikeuskäytännön mukaan velvollisuus perustella ratkaisu sisältyy myös EIS 6.1 artiklaan, vaikka se ei käykään suoraan ilmi artiklan sanamuodosta.²⁴⁸ EIT on ottanut useassa ratkaisussaan kantaa myös perusteluilta edellytetyyn laajuuteen. Pääsäännöksi näyttää muodostuvan se, että laajuus riippuu tapauskohtaisesti päätöksen luonteesta, eikä jokaiseen väitteeseen tarvitse ottaa kantaa yksityiskohtaisesti. Vaadittuun laajuuteen vaikuttavat myös perustelun kohteena olevat väitteet, tapauksen olosuhteet ja kansallinen lainsäädäntö.²⁴⁹ Laadullisesti perusteluissa tulee keskittyä täsmällisyyteen, selkeyteen ja näyttökysymysten selvittämiseen.²⁵⁰ EIT on myös todennut, että sopimusvaltioilla on enemmän omaa liikkumatilaa siviilioikeudellisissa asioissa, kun taas rikosten käsittelyssä EIS 6 artiklaa tulee soveltaa tarkemmin.²⁵¹ Koska hallinnollisilla sanktiolla on osittainen rikosoikeudellinen luonne, tulee myös niitä koskevat ratkaisut perustella laajemmin.

Perusteluvollisuuden ulkopuolelle jäävät sellaiset asianosaisten väitteet, jotka ovat selvästi merkityksettömiä asian ratkaisun kannalta tai täysin perusteettomia. Lisäksi liian epämääräisiin väitteisiin tuomioistuinten ei tarvitse ottaa kantaa perusteluissaan. Tämän tarkoituksena on yksinkertaisesti se, etteivät asianosaiset voi turhilla ja epäolennaisilla väitteillä aiheuttaa haittaa ja viivästystä prosessin etenemiselle.²⁵² Virolainen ja Martikainen ovat jakaneet perusteluiden osat normi-, fakta-, näyttö- ja seuraamusperusteluihin.²⁵³ Näiden ohella perusteluiden tyyliin vaikuttavat merkittävästi myös jo mainitut pro et contra -argumentaatio ja perustelujen

²⁴⁸ Van de Hurk v. Alankomaat 1994, kohta 61.

²⁴⁹ Ruiz Torija v. Espanja 1994, kohta 29. Ks. myös Jokela v. Suomi 2002, kohta 72.

²⁵⁰ Ruiz Torija v. Espanja 1994, kohta 30.

²⁵¹ Jokela v. Suomi 2002, kohta 68.

²⁵² Ervo 2005, s. 416.

²⁵³ Virolainen – Martikainen 2010.

diskursiivisuus. Seuraavaksi käsittelen lyhyesti normi-, fakta- ja näyttöperusteluja, jotka nousevat esiin käsiteltävissä esimerkkitapauksissa. Seuraamusperustelut eivät liity suoraan syyttömysolettaman soveltamiseen ja ne on rajattu käsittelyn ulkopuolelle.

Hallintoprosessissa tuomioistuimen tulee kiinnittää huomiota perusteluissa erityisesti siihen, että päättelyketju säännösten, seikkojen, selvityksen ja ratkaisun lopputuloksen välillä on esitetty selkeästi ja ymmärrettävästi ja päättelyn logiikka on lukijan ymmärrettävissä.²⁵⁴ Hallintotuomioistuimen tulisi ilmaista kantansa ainakin näyttökynnyksen korkeudesta ja esitetyn selvityksen näyttöarvosta verrattuna asian oikeustositseikkoihin. Jotta ratkaisun perustana oleva oikeudellinen päättely olisi lukijan ymmärrettävissä, tuomiosta tulee ilmetä mitä normeja sen pohjana on sovellettu ja millä perusteella (*normiperustelut*). Tämän lisäksi perusteluissa on kerrottava, mihin seikkoihin tuomio perustuu (*faktaperustelut*) ja miten esitettyä selvitystä on arvioitu näyttöarvon kannalta. Näyttöä tulee arvioida kokonaisuudessaan ja määritellä ylittyykö näyttökynnys (*näyttöperustelut*).

Normiperustelujen tulee sisältää tarvittavassa laajuudessa selostus siitä, millä lainsäädännöllä, oikeusperiaatteilla, lakien esitöillä, oikeuskirjallisuudella ja muilla oikeuslähteillä on ollut vaikutusta ratkaisuun. Etenkin vaativammissa ratkaisuissa normiperustelut on syytä aloittaa kysymyksenasettelulla, jossa määritetään ratkaistavana oleva oikeudellinen ongelma. Tämän jälkeen normiperusteluilla pyritään oikeuttamaan ratkaisu käytetyillä oikeuslähteillä niin, että sen perustuminen lakiin käy ilmi perusteluista.²⁵⁵ Normiperustelut punoutuvat yhteen faktaperustelujen kanssa, sillä perusteluissa on kyse normien soveltamisesta faktoihin, loogisen syllogismin ulkoisesta justifikaatiosta. Faktoilla ja normeilla on perusteluissa tiivis vuorovaikutussuhde, jota on kuvattu myös termillä hermeneuttinen kehä. Tapauksen faktat määräävät, mitä normeja asiaan tulee soveltaa, mutta samaan aikaan sovellettavat normit määräävät, mitä faktoja asiassa tarkastellaan ja mistä näkökulmasta.²⁵⁶

Toisaalta faktaperustelut ovat kiinteässä yhteydessä myös näyttöperustelujen kanssa, koska näyttöperustelujen avulla määritetään ensin, mitkä väitetyistä faktoista voidaan ottaa

²⁵⁴ Tarukannel – Jukarainen 1999, s. 292, jossa vaatimusta seikkojen ja selvitysten merkityksen ilmoittamisesta yhdistettynä virallisperiaatteeseen on pidetty vaativana etenkin tietyissä asiaryhmissä.

²⁵⁵ Virolainen – Martikainen 2010, s. 361–364. Osa lähteistä on tarkkaan ottaen informaatiolähteitä, eikä suoria oikeuslähteitä. Informaatiolähteet ovat aineistoja, joiden perusteella tulkitaan oikeuslähteiden sisältöä. Tällaisia ovat esimerkiksi lain esityöt.

²⁵⁶ Tuori 2003, s. 20–21.

tuomioperusteiksi.²⁵⁷ Näyttöperustelut ovat ydinasemassa, kun pyritään takaamaan asianosaisen oikeussuoja prosessissa. Pelkkien sovellettujen normien ja päättelyn lopputuloksen esittäminen ei kerro syitä, miksi kyseiseen ratkaisuun päädyttiin. Näyttöperusteluissa pyritään löytämään yhteys esitettyjen todisteiden ja niiden todistusteeman väliltä ja kerrotaan arvioinnin lopputulos ja syyt sille. Myös todistusteemat on syytä nostaa selkeästi esiin perusteluissa. Kuten rikosoikeudessa myös hallinnollisia sanktioita koskevassa prosessissa todistusteema voidaan jakaa osiin ja näyttöä tarkastella useammassa osassa erilaisten oikeustositteiden mukaisesti. Tällaisia osateemoja ovat yleensä rikkomuksen tekijän henkilöllisyys, teon yksilöinti, teon tai laiminlyönnin ilmeneminen ja syyllisyyteen liittyvät seikat.²⁵⁸ Hallinnollisia sanktioita koskien todistustaakka saattaa myös vaihdella edellä mainitusta osateemasta toiseen. Esimerkiksi pysäköintivirhemaksun kohdalla viranomaisen tulee todistaa teon tapahtuminen, mutta ajoneuvon omistajan vastuulla on todistaa tekijä, ellei hän ole itse pysäköinyt autoa.

4.2 KHO:n ja KKO:n perustelut hallinnollisia sanktioita koskevissa ratkaisuissa

4.2.1 Yleisesti

Syyttömyysolettama on mainittu vain 14 KHO:n ennakkoratkaisussa 2000-luvulla. Osa näistä ei koske suoraan hallinnollisia sanktioita, vaan joukosta löytyy myös rikosepäilyihin ja irtisanomisiin liittyviä ratkaisuja. Ainoastaan noin puolet ratkaisuista liittyy suoraan hallinnollisten sanktioiden määräämiseen.²⁵⁹ Voidaan olettaa, että syyttömyysolettamalla ja subjektiiviseen syyllisyyteen ja objektiiviseen vastuuseen liittyvällä näyttöpunninnalla on kuitenkin ollut merkitystä useammassa ratkaisuissa. Kun otetaan huomioon, että perustuslakivaliokunta on ottanut useamman kerran kantaa syyttömyysolettaman merkitykseen hallinnollisiin sanktioihin liittyvää lainsäädäntöä luotaessa ja uudistettaessa 2000-luvulla, voitaisiin olettaa, että syyttömyysolettama nousisi esiin myös KHO:n ratkaisuissa hieman useammin. Tässä luvussa tutkin, onko syyttömyysolettaman soveltamista tai soveltamattomuutta ja näihin liittyviä vastuukysymysten ratkaisuja perusteltu ja millaiseen aineelliseen lopputulokseen ratkaisuissa on päädytty. Ratkaisuja tarkasteltaessa on syytä pitää mielessä, että hallintotuomioistuinten tehtävänä on viranomaisen tekemän päätöksen lainmukaisuuden tutkiminen, eikä toimeenpanovallan

²⁵⁷ Virolainen – Martikainen 2010, s. 227–230 ja 235.

²⁵⁸ Virolainen – Martikainen 2010, s. 253–263.

²⁵⁹ Haku Finlex.fi-sivustolta KHO:n oikeuskäytännöstä termillä ”syyttömyysol**”.

käyttäminen. Näin ollen tuomioistuin ei voi täysin vapaasti päättää prosessin kohteena olevan oikeussuhteen sisällöstä.²⁶⁰

Keskityn tarkastelemaan ratkaisuja sanktiokohtaisesti pysäköintivirhemaksun, öljypäästömaksun, liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun ja kilpailunrajoituksesta määrättävän seuraamusmaksun osalta. Sanktiotyypit on valittu edustamaan hallinnollisia sanktioita mahdollisimman monipuolisesti. Näissä neljässä sanktiotyypissä vaihtelevat niin sanktiomaksun suuruus, vastuutahon luonne joko luonnollisena tai oikeushenkilönä, sanktioinnilla suojeltu intressi ja sanktion määräämisen yleisyys. Käsittely etenee ankaran vastuun sanktioista kilpailunrajoituksesta määrättävään seuraamusmaksuun, joka voidaan määrätä myös tahallisuuteen perustuen.

4.2.2 Pysäköintivirhemaksu

KHO on antanut kolme syyttömyysolettamaan liittyvää ratkaisua koskien pysäköintivirhemaksua vuoden 2011 jälkeen, jolloin uusi lainsäädäntö sanktiota koskien tuli voimaan. Tarkastelen kahta näistä ratkaisuista.²⁶¹ Molemmissa käsiteltävissä ratkaisuissa kyse oli tilanteesta, jossa ajoneuvon omistaja kertoi jonkun muun kuljettaneen ajoneuvoa virheen tapahtuessa. Näin ollen molemmissa tapauksissa on olennaisessa asemassa ajoneuvon omistajan käännetty näyttötaakka, jota lievennettiin PeVL:n²⁶² johdosta siihen, että omistajan tulee saattaa todennäköiseksi, että hän ei tehnyt pysäköintivirhettä.

Ratkaisussa KHO 2014:104 pysäköintivirhemaksu oli määrätty autovuokraamon omistamalle autolle sen ollessa vuokrattuna ulkopuoliselle ulkomaalaiselle henkilölle. KHO päätyi siihen, että sanktiota ei olisi tullut määrätä ajoneuvon omistajalle, koska omistaja oli esittänyt riittävästi näyttöä siitä, että hän ei ollut tehnyt pysäköintivirhettä. Omistaja oli siis saattanut todennäköiseksi, että ei ollut itse pysäköinyt autoa väärin. Myös HaO oli päätenyt samalle kannalle. KHO:een valittanut pysäköinninvalvoja ei kuitenkaan pitänyt auton omistajan esittämää selvitystä auton kuljettajasta riittävän luotettavana ja yksilöitynä, jotta omistaja olisi voinut vapautua vastuustaan. Lisäksi pysäköinninvalvoja on kiinnittänyt huomiota autonvuokrausyritysten mahdollisuuksiin periä yritykselle määrätty maksu auton vuokranneelta henkilöltä. Vastakkain asetuvat siis toisaalta syyttömyysolettaman soveltamisen painoarvo ja toisaalta prosessin

²⁶⁰ Mäenpää 2005, s. 298–299.

²⁶¹ Nyt tarkasteltavissa ratkaisuissa KHO 2014:164 ja KHO 2014:104 mainitaan syyttömyysolettama, kun taas kolmannessa tarkastelun ulkopuolelle jäävässä ratkaisussa KHO 2019:153 perustelut ovat niukat, eikä syyttömyysolettamaa mainita, vaikkakin sitä ratkaisussa noudatetaan.

²⁶² PeVL 57/2010 vp.

tehokkuus. Pysäköinninvalvojan esittämä kanta on käytännöllinen ja takaisi sen, että rangaistus pystyttäisiin joka tapauksessa määräämään. Autonvuokrausyhtiön päätettäväksi jäisi, aikooko se periä maksun autoa kuljettaneelta henkilöltä. Tämän tyyppinen vastuu yritykselle vaikuttaa kohtuulliselta. Tilanne vastaisi mielestäni jossain määrin seuraavassa luvussa esiteltävää vastuun jakautumista öljypäästömaksun suhteen, jossa aluksen omistaja voi osoittaa viranomaiselle alusta päästöhetkellä kuljettaneen laivanisännän ja siirtää vastuun maksusta tälle sanktion tosiasiallisesti aiheuttaneelle taholle.

KHO päätyy kuitenkin ratkaisemaan asian tiukasti lain sanamuotoa ja lain esitöitä tulkiten, mikä onkin oikea ratkaisu. Tätä kautta ainoa kysymys asiassa on se, onko auton omistajan todisteluna esittämä tuloste yhtiön varausjärjestelmästä riittävä saattamaan todennäköiseksi, että yhtiö ei ole itse pysäköinyt ajoneuvoa väärin. KHO toteaa sen enemmittä perusteluilla auton vuokrauksesta esitetyn selvityksen todistavan, että auto ei ollut sen omistaneen yhtiön käytössä pysäköintivirheen tapahtumisen aikaan ja näin ollen maksua ei voida määrätä. Näyttöratkaisun osalta samalle kannalle on helppo päätyä. Ratkaisun varsinainen oikeuskysymys jää kovin lyhyiden ja yleisluontoisten perustelujen varaan. Koska kyseessä on sanktio, johon sovelletaan käännettyä todistustaakkaa, auton omistajan tulee saattaa todennäköiseksi, että hän ei tehnyt pysäköintivirhettä. KHO mainitsee lyhyesti syyttömyysolettaman soveltamisen vaikuttaneen vastuun ankaruuden muotoutumiseen lainsäädäntöä uudistettaessa. Tapauksen kannalta keskeinen oikeuskysymys on siis auton omistajalle asetetun näyttökynnyksen korkeus. KHO toteaa varsin lyhyesti, että auton omistaja on osoittanut, että auto on ollut sen vuokranneen henkilön käytössä pysäköintivirheen sattuessa. Tämän perään on lisätty yleisluontoinen lause, jossa viitataan yleisesti HaO:n ratkaisuun ja KHO:ssa esitettyyn selvitykseen ja todetaan, ettei HaO:n ratkaisua tule muuttaa. Tällaisen toteamuksen arvo osana perusteluja on varsin vähäinen.

Mainittakoon vielä, että yksi asian ratkaisseista hallintoneuvoksista olisi päätenyt toiseen lopputulokseen ja saattanut pysäköinninvalvojan päätöksen voimaan. Osittain erimielisyys on perustunut juuri syyllisyyden käsitteen vaikutukseen asiassa. Hallintoneuvos Matti Halén perustaa kantansa siihen, että omistajan vastuu ei perustu omistajan syyllisyyteen vaan omistajalle kohdistettu maksu on luotu keinoksi saada maksu perittyä ja omistajan on katsottu pystyvän perimään maksun kuljettajalta. Hän viittaa myös aiemman pysäköintivirhemaksuja koskeneen lain (248/1970) valmisteluaineistoon, jossa on kommentoitu autonvuokrausyritysten vastuuta.

Tämän vanhan lain esitöissä²⁶³ on mainittu erikseen tilanne, jossa autonvuokrausyrityksen tulee maksaa vuokralaisen toimista johtunut pysäköintivirhemaksu, mikäli maksun saaminen kuljettajalta olisi vaikeaa esimerkiksi kuljettajan ulkomaalaisuuden vuoksi.²⁶⁴ Halénin perustelut ovat pääpiirteissään hyväksyttävät ja enemmän hallintomenettelyn tehokkuuden tärkeyttä korostavalla linjalla. Pysäköintivirhemaksua koskevaa sääntelyä on tosin muokattu 2010-luvulla enemmän asianosaisen oikeussuojaa korostavaan suuntaan ja syyttömyysolettaman vaikutusta vastuukysymyksiin hallinnollisissa sanktioissa on muutenkin korostettu. Mielestäni myöskään Halénin kanta siitä, että maksu voitaisiin määrätä oikeushenkilölle, koska vastuu ei perustu tämän syyllisyyteen, ei ole riittävän perusteltu. Ankaruus vastuu venyyttä jo itsessään syyttömyysolettaman periaatetta ja laissa asetettu näyttökynnys on suhteutettu tähän. Tehokkuusnäkökohdilla ei voida ohittaa suoraan lain esitöistä ilmi käyvää lain tarkoitusta. Tästä näkökulmasta KHO:n enemmistön kanta lienee hyväksyttävämpi.

KHO on jo samana vuonna perehtynyt toisessa ratkaisussaan KHO 2014:164 syvemmin ajoneuvon omistajan todistustaakkaan ja tälle asetetun näyttökynnyksen ylittämiskaavoihin.²⁶⁵ Ratkaisussa riidattomana oli se, kuka auton omisti ja että auto oli ollut pysäköitynä virheellisesti. Auton omistaja esitti kuitenkin väitteen siitä, että hän ei ollut pysäköinyt autoa virheellisesti. Omistaja oli väitteensä tueksi esittänyt todisteita siitä, että hän on ollut töissä toisella paikkakunnalla maksun määräämishetkellä ja kertonut, että autoa käyttää kolme hänen lähipiiriinsä kuuluvaa henkilöä. Lisäksi hän kertoi, että kaupunginosa, jonne auto oli pysäköity, oli hänelle vieras. HaO oli pitänyt esitettyä todistelua riittävänä saattamaan todennäköiseksi, että auton omistaja ei ollut pysäköintivirheen tekijä, eikä siis vastuussa maksusta.

KHO päättyy kuitenkin päinvastaiselle kannalle HaO:n kanssa. KHO on perusteluissaan viitanut auton omistajan esittämään todisteluun. Ensinnäkin KHO toteaa, ettei omistajan läsnäolo toisessa kaupungissa maksun määräämishetkellä vaikuta asian arviointiin, sillä pysäköintivirhe on saatettu tehdä jo aiemmin. KHO päättyy siis pitämään tämän sinänsä riidattoman ja luotettavan todisteen eli kellokorttimerkintöjen näyttöarvoa varsin vähäisenä sen todistusteeman

²⁶³ HE 130/1969 vp.

²⁶⁴ Lisäksi Halén viittaa analogiana tuolloin voimassa olleen rikesakkomenettelystä annetun lain (66/1983) soveltamiseen vastaavassa tilanteessa. Vuonna 2006 lakia muutettiin niin, että rikesakkomääräys voitiin lähettää suoraan ajoneuvon omistajalle kuljettajaa selvittämättä. Ks. HE 16/2005 vp, s. 12–14.

²⁶⁵ Vrt. EIT:n Telfner-ratkaisuun, jossa rikosoikeudellista sanktiota ei voitu määrätä ajoneuvon oletetulle kuljettajalle sillä perusteella, että kuljettaja ei esittänyt näyttöä siitä, ettei ollut kuljettanut autoa. Verrattaessa ratkaisua KHO 2014:164 Telfner-ratkaisuun, on selvästi havaittavissa, että merkittävä ero siinä, kuinka ankaruutta vastuuun soveltamiseen suhtaudutaan eri prosesseissa.

suhteen. Lyhyemmin KHO kommentoi kahta muuta seikkaa, joihin vastaaja on vedonnut ja tuomioistuin toteaa, etteivät ne riitä yhdessä muiden todisteiden kanssa tai erikseen saattamaan todennäköiseksi, että autoa on kuljettanut joku muu. Vaikka KHO huomioikin kuljettajan vastuun ensisijaisuuden, se toteaa todistustaakan olevan auton omistajalla, mikäli kuljettajasta ei ole varmuutta. Todistustaakan asettaminen auton omistajalle ja omistajan esittämien todisteiden heikko todistusarvo johtavat sanktion tuomitsemiseen auton omistajalle. Ratkaisu on hyväksyttävissä syyttömyysolettaman näkökulmasta. Käännetty todistustaakka on lain säätämisvaiheessa hyväksytty pysäköintivirhemaksuun ja ratkaisussa KHO 2014:164 näyttökynnys todennäköiseksi saattamisen osalta on asetettu sopivalle tasolle. Voi olla, että merkitystä on annettu myös sille oletukselle, että mikäli joku omistajan mainitsemista ulkopuolisista henkilöistä on kuljettanut autoa virheen tapahtuessa, omistaja pystyy sopimaan maksun suorittamisesta kuljettajan kanssa. Tämän ei kuitenkaan periaatteessa tulisi vaikuttaa lopputulokseen.

4.2.3 Öljypäästömaksu

Toinen sanktio, joka määrätään ankaran vastuun perusteella, on öljypäästömaksu. Öljypäästömaksu on siitä erikoinen hallinnollinen sanktio, että rajavartiolaitoksen maksua koskevaan päätökseen haetaan muutosta Helsingin käräjäoikeudessa toimivalta merioikeudelta ja tätä kautta mahdollisesti hovioikeudelta ja KKO:lta, vaikka kyseessä onkin hallintoasia.²⁶⁶ Öljypäästömaksua koskevaa asiaa on käsitelty KKO:ssa vain kahdesti²⁶⁷, ja molemmilla kerroilla on käsitelty samaan päästötapahtumaan liittyviä oikeuskysymyksiä. Ensimmäisessä ratkaisussa kyse on aluksen omistajan ja laivanisännän vastuun jakautumisesta ja toisessa ratkaisussa maksuvelvollisuudesta vapautumisesta päästön vähäisen merkityksen vuoksi.

Ratkaisussa KKO 2014:37 vastuun kohdistumisen kannalta olennaisin kysymys koski sitä, miten ja milloin aluksen omistajan tulee osoittaa laivanisäntä, joka on käyttänyt alusta omistajan asemesta. Päästön syntyminen ja se, että alusta oli päästöhetkellä käyttänyt tietty laivanisäntä, oli KKO:ssa riidatonta. Aluksen omistaja oli kuitenkin esittänyt väitteen laivanisäntään liittyen vasta HO:ssa. KKO viittaa ratkaisussaan merenkulun ympäristönsuojelulakia koskevaan hallituksen esitykseen²⁶⁸ todeten, että omistajan ja laivanisännän vastuu maksusta on rinnakkaista ja maksu voidaan määrätä kummalle tahansa. HE:n mukaan tarkoituksenmukaisempaa on

²⁶⁶ Merenkulun ympäristönsuojelulaki 3 luku 10 § ja 13 §.

²⁶⁷ KKO 2019:61; KKO 2014:37.

²⁶⁸ HE 77/2005 vp.

kuitenkin määrätä maksu sille taholle, joka tosiasiallisesti käytti alusta päästön syntyessä.²⁶⁹ KKO päätyy siihen, että aluksen omistajan vastuu ”osoittaa laivanisäntä” tarkoittaa aktiivista tahdonilmaisua, eikä omistaja voi olettaa, että tähän riittää se, että laivanisäntä sattuu olemaan maksun määräävän tahon tiedossa.

Tässä kohtaa KKO:n ratkaisua voidaan pitää ristiriitaisena PeVL:n kanssa todistustaakan suhteen. PeVL:n mukaan öljypäästömaksussa kyseessä ei ole käännetty todistustaakka, koska HL 31 §:n mukaan ensisijainen selvitysvastuu on viranomaisella ja rajavartiolaitoksella on lain mukaan vastuu selvittää asia riittävästi ja asianmukaisesti.²⁷⁰ Nyt kuitenkin KKO edellyttää, että omistajan, joka haluaa vapautua vastuusta, tulisi erikseen aktiivisesti vaatia vastuun siirtämistä sille laivanisännälle, jonka toimet päästön aiheuttivat. Tämä siitäkkin huolimatta, että laivanisäntä olisi jo kaikkien tahojen tiedossa. PeVL:n kanta siitä, ettei todistustaakka ole käännetty, vaikuttaa siis perustuvan vain siihen velvollisuuteen, että rajavartiolaitoksen tulee selvittää päästön olemassaolo ja alus, josta se on peräisin. Koska kyseessä ei ole käännetty todistustaakka, KKO:n olisi mielestäni tullut hyväksyä laivanisännän vastuu sillä perusteella, että laivanisäntä oli jo rajavartiolaitoksen tiedossa ja tämä seikka oli riidaton.

Toinen ongelmallinen kohta KKO:n ratkaisussa on syyttömyysolettaman käsittely. HO on omassa ratkaisussaan päätenyt päinvastaiseen tulokseen kuin KKO ja katsonut syyttömyysolettaman toteutumisen kannalta olevan perusteltua, että maksua ei määrätä aluksen omistajalle. KKO taas viittaa perusteluissaan vain yleisesti siihen, että ”syyttömyysolettamaan liittyvät näkökohdat eivät anna aihetta toisenlaiseen arvioon”. Pidän tätä perustelutapaa varsin huonona, koska KKO ei käsittele lainkaan sitä, mitä näkökohtia tapauksessa olisi tullut huomioida ja miksi näillä ei ollut asiassa merkitystä. Vastauksesta voisi jopa päätellä, että KKO ei ole kattavasti arvioinut syyttömyysolettaman vaikutuksia tapaukseen vaan keskittynyt muihin asioihin. Mielestäni perusteluissa olisi tullut nostaa esiin ainakin se, että kyseessä on hallinnollinen sanktio, jota syyttömyysolettama koskee, ja johon on tästä huolimatta säädetty maksuvelvollisuus ankaran vastuun perusteella. Kun nämä seikat ottaa huomioon, vastaajalle tulisi tarjota reaali-mahdollisuus vapautua maksusta, eikä tuomioistuimen tulisi takertua laivanisännän osoittamistoimen aktiivisuuteen tai passiivisuuteen. Syyttömyysolettaman huomioon ottaminen olisi mielestäni vaatinut sitä, että ankaraa vastuuta olisi lievennetty joko mahdollisuudella

²⁶⁹ HE 77/2005 vp, s. 22.

²⁷⁰ PeVL 32/2005 vp, s. 3.

laivanisännän aktiiviseen osoittamiseen HO:ssa tai hyväksytyt rajavartiolaitoksen passiivinen tieto asiasta ja asetettu viranomaiselle selvitysvelvollisuus siitä, vetoaako aluksen omistaja tähän.

KKO on myös todennut, että ei voida pitää prosessin kannalta yleisesti ottaen tarkoituksenmukaisena, että aluksen omistaja osoittaa laivanisännän vasta HO:ssa. Tämä on sinänsä totta, mutta tapauksessa vaikuttaisi olevan kyse siitä, että aluksen omistaja oli hovioikeuskäsittelyyn asti siinä käsityksessä, ettei hänen tarvitsisi erikseen aktiivisesti osoittaa laivanisäntää, vaan tämä oli jo viranomaisen ja tuomioistuimen tiedossa. Omistaja ei siis pyrkinyt saamaan itselleen etua siitä, ettei esittänyt laivanisäntää aiemmin. Tämän vuoksi en koe ongelmallisena, että oikeuskäytäntö olisi kehittynyt siihen suuntaan, että laivanisännän voisi osoittaa myös vasta hovioikeusvaiheessa. Oletettavasti kaikkien osapuolien kannalta on hyödyllisempää osoittaa laivanisäntä jo ennen sanktion määräämistä, enkä usko, että mahdollisuus osoittaa laivanisäntä prosessin myöhemmässä vaiheessa loisi merkittäviä väärinkäytösten riskejä. Kiinnittäisin huomiota myös preklusiosääntelyyn. Yleisesti ottaen uutta todistelua ei välttämättä voida hyväksyä enää muutoksenhakuvaiheessa, ellei tälle ole annettu perusteltua syytä, mutta on pidetty mahdollisena kuitenkin vedota jo tiedossa olleisiin seikkoihin uudesta juridisesta näkökulmasta. Näin ollen katsoisin, että myös tässä tapauksessa aluksen omistajalle olisi tullut antaa oikeus vapautua vastuustaan ja osoittaa maksuvelvollinen laivanisäntä HO:ssa tai ainakin KKO:n olisi ollut syytä tarkastella preklusionäkökohtia myös tältä osin. Kyseessä ei olisi ollut uusi todiste, vaan uusi juridinen näkökulma jo tiedossa olleisiin seikkoihin.

Vuonna 2019 annetussa öljypäästöä koskeneessa ratkaisussa oli kyseessä sama päästötapaus kuin vuoden 2014 ratkaisussa. Ratkaisussa KKO 2019:61 aluksen omistaja haki muutosta sillä perusteella, että aluksen aiheuttama päästö ei ollut sellainen laissa kuvattu päästö, josta ”*aiheutuu Suomen rantaviivalle tai siihen liittyville eduille taikka Suomen aluemerellä tai talousvyöhykkeen luonnonvaroilta huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa*”. KKO päätyi siihen, että riittävää selvitystä ja näyttöä päästön aiheuttamasta huomattavasta vaarasta tai vahingosta ei ollut ja kumosi maksun määräämispäätöksen. KKO asetti viranomaiselle varsin perusteellisen selvitysvelvollisuuden päästön vaikutuksista.²⁷¹ Tämä selvitysvelvollisuus on linjassa PeVL:n²⁷² kanssa sen suhteen, että öljypäästömaksua koskeva ankara vastuu hyväksyttiin siksi, että sitä kohtuullistettiin mahdollistamalla maksun määräämättä jättäminen päästön vähäisyyden

²⁷¹ KKO 2019:61, kohdat 47–48.

²⁷² PeVL 32/2005 vp.

perusteella.²⁷³ Vuoden 2019 öljypäästömaksua koskeva ratkaisu on lopputuloksensa puolesta paremmin linjassa syyttömyysolettaman näyttökysymyksiin kohdistamien vaatimusten kanssa kuin vuoden 2014 ratkaisu.

Näiden kahden öljypäästömaksua koskeneen tapauksen perusteella KKO:n linja näyttäisi olevan se, että viranomaisella on velvollisuus selvittää öljypäästön vaikutukset varsin perusteellisesti, mutta toisaalta aluksen omistajan tulee jo maksun määräämisvaiheessa aktiivisesti esittää argumentti laivanisännän vastuusta. Vuoden 2019 ratkaisussa KKO on huomionnut hyvin lain esitöistä ilmenneen tarkoituksen ankaran vastuun kohtuullistamiseen nojaamalla viranomaisen selvitysvelvollisuuteen, mutta mielestäni myös vuoden 2014 ratkaisussa syyttömyysolettamalle ja ankaran vastuun kohtuullistamiselle olisi tullut antaa painoarvoa.

4.2.4 Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu

Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksuun liittyen on julkaistu vain kaksi KHO:n ratkaisua, joista kumpikaan ei ole ennakkopäätös. Nostan kuitenkin esiin näistä toisen, jossa osa vastaajalle määrätystä seuraamusmaksuista jätettiin voimaan ja osa poistettiin.²⁷⁴ Ratkaisu osoittaa hyvin näyttövelvollisuuden jakautumisen olennaisuuden vastuun muodostumisen ja sanktion määräämisen kannalta. Ratkaisussa näyttövelvollisuus siirtyy vastaajalta viranomaiselle vastaajan esittämän näytön ansiosta. KHO hylkäsi liikenteenharjoittajana toimivan yhtiön valituksen koskien seuraamusmaksuja, jotka oli sille määrätty koskien kahta yhtiön lennolla Suomeen saapunutta matkustajaa. Liikenteenharjoittajana toiminut yhtiö ei täyttänyt sille ulkomaalaislain 179.2 §:n 1 kohdassa asetettua velvollisuutta osoittaa noudattaneensa matkustusasiakirjojen tarkastamista koskevaa sääntelyä. Yhtiön perusteluna asiassa oli ainoastaan se, ettei mikään osoittanut matkustusasiakirjojen puuttuneen lennon alkaessa ja matkustajat ovat saattaneet tuhota asiakirjat sen jälkeen. Koska kyseessä on sanktio, johon sovelletaan käännettä todistustaakkaa, tämä vastaajan perustelu ei ollut riittävä näyttökynnyksen ylittymiseen.

Yhtiön valitus kuitenkin hyväksyttiin ja yhtiölle määrätty maksu poistettiin yhden ulkomaalaisen osalta. Ulkomaalaislain 179.2 §:n 2 kohdan perusteella liikenteenharjoittaja vapautui maksusta, koska maahan saapuneella ulkomaalaisella oli todistetusti ollut mukanaan väärennetty matkustusasiakirja, jonka tämä oli myöhemmin lentokentällä tahallisesti hävittänyt. Koska

²⁷³ PeVL 32/2005 vp, s. 3.

²⁷⁴ KHO 3434/2007.

matkustusasiakirjasta ja sen väärennöksen selvytydestä ei ollut mitään selvitystä seuraamusmaksun määräämiseen liittyvissä asiakirjoissa, KHO katsoi, ettei maksua voitu määrätä. Tapauksessa liikenteenharjoittajaan on sovellettu ankaraa vastuuta, mutta liikenteenharjoittaja on tästä vastuusta vapautuakseen osoittanut ulkomaalaislain 179.2 §:n 1 kohdan mukaisesti noudattaneensa velvollisuuttaan tarkistaa matkustusasiakirjat. Lisäksi riidaton oli se, että asiakirja oli ollut väärennetty. Viranomaisen teki kuitenkin väitteen, että asiakirjat olivat olleet niin selvästi väärennettyjä, että liikenteenharjoittajan olisi tullut havaita tämä. Koska viranomaisen ei ollut esittänyt väärennöksistä kopiota tai muuta vastaavaa selvitystä, väärennöksiä ei voitu todeta niin selviksi, että maksu olisi voitu yhtiölle määrätä.²⁷⁵ Tämä ratkaisu noudattaa syyttömyysolettaman periaatteen toteutumista ankaran vastuun tapauksessa. On tärkeää, että juuri ankaraa vastuuta ja käännettyä todistustaakkaa koskevissa ratkaisuissa annetaan riittävä painoarvo vastaajan reaalisisille mahdollisuuksille puolustautua ja vapautua vastuusta.

Vaikka ratkaisu vaikuttaa perustellulta, se on mielestäni osittain eri linjassa öljypäästömaksua koskeneen ratkaisun KKO 2014:37 kanssa. Molemmissa tapauksissa on kyseessä useimmiten oikeushenkilölle määrättävä maksu. Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu on summaltaan kiinteä 3000 euroa matkustajaa kohden ja öljypäästömaksu mitataan päästön suuruuden perusteella. Ratkaisussa KKO 2014:37 sanktio nousi noin 17 000 euron suuruiseksi. Öljypäästömaksua koskien aluksen omistajalle asetettiin aktiivinen vastuu tuoda esiin se, että hän vetoaa laivanisännän vastuuseen, eikä sille, että laivanisäntä oli jo viranomaisella tiedossa annettu painoarvoa.²⁷⁶ Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksua koskien näyttäisi kuitenkin olevan niin, että viranomaisella on vastuu todistaa, että matkustusasiakirja on selkeä väärennös, vaikka liikenteenharjoittajalla on velvollisuus osoittaa tarkistaneensa asiakirja. Samalla, kun liikenteenharjoittaja esittää todistelua siitä, että se on noudattanut tarkastusvelvollisuuttaan, voitaisiin myös edellyttää jonkinlaista näyttöä tarkastetun asiakirjan luonteesta. Samassa KHO:n ratkaisussa liikenteenharjoittajalle määrättiin sanktio kahden muun matkustajan osalta, koska liikenteenharjoittaja ei osoittanut noudattaneensa tarkastusvelvollisuuttaan esimerkiksi matkustusasiakirjoista otettujen kopioiden avulla. Kopioiden avulla myös väärennöksiä pystyttäisiin arvioimaan.

²⁷⁵ KHO 3434/2007, s. 5–6.

²⁷⁶ Tähän liittyen voidaan vedota omistajan ja laivanisännän vastuiden rinnastumiseen ja siihen, ettei viranomaisen voi tietää aikooko omistaja vedota tähän. Lain esitöissä ja lain sanamuodossa tuodaan kuitenkin ilmi, että yleensä vastuu on syytä kohdistaa laivanisäntään, koska tämä pystyy reaalisesti vaikuttamaan laivalla tapahtuviin asioihin.

4.2.5 Kilpailunrajoituksesta määrättävä seuraamusmaksu

Kilpailunrajoituksesta määrättäviä seuraamusmaksuja on määrätty vuosina 2010–2019 yhteensä 30 kappaletta. Kyseessä ei siis ole lukumäärältään kovin yleinen sanktio. Nostan esiin kaksi laajempaa kartellitapausta vuosilta 2009 ja 2019, asfalttikartellin ja linja-autoyhtiöiden kartellin, joissa syyttömyysolettama on noussut erityisesti esiin. Molemmissa tapauksissa on kyse kartellista, jonka tarkoituksena on ollut kilpailun rajoittaminen.²⁷⁷ Näin ollen viranomaisen vastuulla on tämän tarkoituksen näyttäminen toteen, jotta seuraamusmaksu voidaan tuomita. Näissä tapauksissa viranomaisen tulee siis näyttää kartelliin osallistuneiden subjektiivinen syyllisyys, toisin kuin kolmessa edellä käsitellyssä sanktiotyypissä.

KHO 2019:98 käsittelee linja-autoyhtiöiden kartellia. Vastaajat olivat keskustelleet joukkoliikennelain (869/2009) muuttamiseen liittyen siitä, miten markkinoille tulevien uusien kilpailijoiden toimintaa pystyttäisiin hallitsemaan. Vastaajat olivat laatineet palvelusopimuksen, jonka tarkoitus on KKV:n mukaan ollut reagoida lakimuutokseen ja estää uusien yhtiöiden kilpailu markkinoilla. Kysymys oli etenkin näytön riittävydestä koskien osapuolten välistä yhteisymmärrystä ja tarkoitusta merkittävästi rajoittaa kilpailua. MAO oli omassa päätöksessään katsonut, että kyseessä oli kilpailua rajoittava toiminta, mutta se oli määrännyt vastaajille huomattavasti alemmat seuraamusmaksut kuin KKV oli esittänyt.²⁷⁸ Kaksi vastaajista viittasi vastauksissaan KHO:lle syyttömyysolettamaan ja KKV:n näyttötaakkaan. Viittaukset liittyivät vaatimukseen soveltaa *in dubio pro reo* -periaatetta ja väitteeseen näytön riittämättömyydestä kokonaissuunnitelman osalta.²⁷⁹ Lisäksi vastaajat ovat vedonneet siihen, että KKV ei ollut ottanut huomioon syyttömyyden puolesta puhuvaa näyttöä eikä se ole arvioinut asiaa kokonaisuutena.²⁸⁰ Tässä nousee mielestäni esiin se aiemmin käsitelty problematiikka, että KKV sekä tekee esityksen MAO:lle seuraamusmaksun määräämisestä että toimii tapauksessa viranomaisena, jonka tehtävä on suorittaa asiassa puolueeton tutkimus. Asetelma on omiaan heikentämään kuvaa KKV:sta prosessin objektiivisena osapuolena. Tosin täytyy huomioda, että KKV ei tee asiassa suoraa päätöstä sanktion määräämisestä vaan tekee kilpailulain 12 §:n mukaisesti MAO:lle seuraamusmaksuesityksen. Kysymys ei siis ole muutoksenhausta hallintoviranomaisen päätökseen. Tästä huolimatta KKV:n asema menettelyssä on kaksijakoinen.

²⁷⁷ Vrt. kartelli, josta aiheutuu kilpailun rajoittuminen.

²⁷⁸ MAO 781/17.

²⁷⁹ KHO 2019:98, kohta 202. ja kohta 257.

²⁸⁰ KHO 2019:98, kohta 1205.

KHO nostaa syyttömyysolettaman esiin myös omissa perusteluissaan ja toteaa, että sitä tulee soveltaa, kun jäsenvaltio toimeenpanee unionin kilpailuoikeutta, kuten tässä tapauksessa.²⁸¹ KHO ei kuitenkaan vaikuta perustelevan syyttömyysolettaman soveltamista siinä merkityksessä, kuin vastaajat ovat sen maininneet. Koska seuraamusmaksun määrääminen ei tässä tapauksessa perustunut ankaraan vastuuseen vaan subjektiiviseen syyllisyyteen, maksun määräämiseksi KKV:n tuli näyttää osallisten yhtiöiden tarkoitus merkittävästi estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua. KHO katsoi tarkoituksen tulleen näytetyksi. Lisäksi KHO otti kantaa yhtiöiden väitteisiin siitä, että kilpailunrajoituksen vaikutuksia ei ole näytetty tapauksessa. KHO totesi osittain EUT:n oikeuskäytäntöön²⁸² nojaten, että nyt kyseessä olevan kaltainen sopimus on omiaan vaikuttamaan kilpailuun ja että reaalaisia vaikutuksia ei tarvitse näyttää, koska kyseessä on luonteeltaan tarkoitukseen perustuva kilpailunrikkomus.²⁸³

KHO:n ratkaisema asfalttikartellitapaus KHO 2009:83 on sisällöllisesti varsin samanlainen.²⁸⁴ Kilpailuvirasto vaati valituksessaan markkinaoikeuden päätöksen²⁸⁵ kumoamista etenkin sillä perusteella, että MAO oli arvioinut esitettyä näyttöä virheellisesti ja sen perusteella tuominnut sanktiot liian matalina. Kilpailuviraston valituksen mukaan MAO on arvioinut asiassa yksittäisiä seikkoja erikseen, eikä osapuolten menettelyä kokonaisuutena.²⁸⁶ Kiistanalaista tässä tapauksessa oli etenkin se, oliko kyseessä ollut yksi koko maan kattava suuri kartelli vai useita pienempiä alueellisia järjestelyjä.²⁸⁷ Keskityn tämän ratkaisun suhteen etenkin siihen, riittääkö esitetty näyttö siihen, että kartellia käsiteltäisiin yhtenä suurena kokonaisuutena, jossa mukana oleminen riittäisi osallisten syyllisyyden toteamiseen, vaikka yksittäisen yrityksen omat toimet eivät olisikaan yhtä merkittäviä.

²⁸¹ KHO 2019:98, kohta 706; Eturas ym. v. Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba, asia C-74/14, kohta 38; E.ON Energie v. komissio, asia C-89/11 kohta 73. Ks. myös KHO 2019:98, kohta 799, jossa KHO viittaa PeVL lausuntoihin PeVL 2/2017 ja PeVL 15/2016 syyttömyysolettaman soveltamiseen hallinnollisia sanktioita määrätessä.

²⁸² Infineon Technologies v. komissio, asia C99/17 P, 138 kohta; Toshiba Corporation v. komissio, asia C-373/14 P, kohta 24; Protimonopolný úrad Slovenskej republiky v. Slovenská sporiteľňa a.s., C-68/12, kohta 17.

²⁸³ KHO 2019:98, kohta 889.

²⁸⁴ Tosin tässä tapauksessa sovellettiin sen tapahtuma-aikana voimassa ollutta kilpailunrajoituslakia (480/1992) ja Euroopan yhteisön perustamissopimusta. Säädökset kartelleihin liittyen ovat kuitenkin säilyneet sisällöltään käytännössä samoina uudessa kilpailulaissa ja SEUT:ssa.

²⁸⁵ MAO 441/07.

²⁸⁶ KHO 2009:83, kohdat 708–709.

²⁸⁷ Epäselvyyksiä on myös ollut sen suhteen, miten vastuu kohdentuu, jos kartelliin osallistunut yhtiö ei ole enää olemassa, mutta osa toiminnoista on siirtynyt toiselle yhtiölle. En käsittele tätä problematiikkaa syyllisyyskysymyksen kannalta.

Seuraamusmaksun tuomitseminen perustettiin tässäkin tapauksessa subjektiiviseen syyllisyyteen ja yhtiöiden tarkoitukseen rajoittaa kilpailua. Mielenkiintoista on kuitenkin se, että KHO totesi näytön esittämiseen liittyen, että kartellitapauksissa todisteiden löytäminen saattaa olla vaikeaa ja ”*ettei kilpailuasiassa esitetulle näytölle voida asettaa samoja vaatimuksia kuin näytölle rikosasiassa*”.²⁸⁸ KHO perustaa tämän kantansa ruotsalaiseen ratkaisuun, jossa tuomioistuimien viittaa EYT:n käytäntöön.²⁸⁹ Sekä KHO:n että Ruotsin markkinatuomioistuimen tulkinta EYT:n BPB plc -ratkaisusta vaikuttaa yleistävän EYT:n kantaa, eikä huomioi riittävällä tarkkuudella erilaisia näyttöön hallintoasioissa kohdistuvia vaatimuksia. Toisaalta on myös mahdollista, että KHO on vain ilmaissut hieman epäselvästi näyttökynnyksen normaalia matalamman tason. EYT toteaa BPB plc -ratkaisussaan, että komissio ei ole velvollinen esittämään ankaria sakkoja määrätessään näyttöä, joka ei jätä vastaajan syyllisyydestä järkevää epäilyä. Komissio on kyllä itse esittänyt yleisen väitteen siitä, että kilpailuasioissa todistelun tason ei tarvitse vastata rikosoikeudellista, mutta EYT päätyy lopulta ottamaan kantaa vain siihen, että näyttökynnys voi asiassa olla alempi kuin perinteisesti rikosoikeudessa eli *beyond reasonable doubt* -vaatimuksen ei tarvitse näytön osalta kilpailuasioissa täytyä.²⁹⁰ EYT ei sinänsä ota kantaa näytön sisällöllisiin ja laadullisiin vaatimuksiin, eikä edes kerro, mikä näyttökynnys kilpailuasioissa lopulta on. Ratkaisun perusteluja ei mielestäni voida suoraan yleistää koskemaan kaikkia näyttöön kohdistuvia vaatimuksia, vaan ne tulisi tulkita ohjeeksi vain näyttökynnyksen osalta. KHO:n yleisluontoinen tulkinta näyttöön liittyvästä kysymyksestä saattaa olla merkki siitä, että näyttöön liittyvää problematiikkaa ei hahmotettu ainakaan vielä päätöksen antamisen aikaan hallintoprosessissa yhtä selkeästi kuin rikosprosessissa.

KHO viittaa myös EYT:n ensimmäisen asteen tuomioistuimen tapaukseen JFE Engineering vuodelta 2004, jossa tuomioistuin toteaa, että ”*komission on esitettävä täsmällistä ja yhtäpitävää näyttöä, jonka perusteella voidaan vakuuttua siitä, että rikkominen on tapahtunut*”. Jokaisen todisteen ei tarvitse täyttää näitä edellytyksiä, kunhan todisteiden muodostama kokonaisuus täyttää ne.²⁹¹ Näiden kahden EYT:n tuomion pohjalta vaikuttaa mielestäni ennemminkin siltä, että EYT on valmis kilpailuasioden ominaispiirteiden vuoksi hyväksymään tapauskohtaisesti hieman alemman näyttökynnyksen, kunhan todisteiden arvioiti kokonaisuutena riittää vakuuttamaan rikkomuksen tapahtumisesta. Tämän ei kuitenkaan mielestäni tulisi välttämättä johtaa

²⁸⁸ KHO 2009:83, kohta 1.

²⁸⁹ KHO 2009:83, kohta 982. Kyseessä Ruotsin markkinatuomioistuimen tuomio 28.5.2009 numero 2009:11.

²⁹⁰ BPB plc v. komissio, asia T-53/03, kohdat 60–64. Ks. myös KHO 2009:83, kohta 981.

²⁹¹ JFE Engineering ym. v. komissio, asia T-67/00, kohdat 179–180.

suoraan siihen, että tuomioistuin voisi jo lähtökohtaisesti tarkastella kilpailurikkomusta siitä näkökulmasta, että näytölle asetetut vaatimukset eivät ole samat kuin rikosoikeudessa.

Aalborg Portland -tapauksessa EYT toteaa todisteiden olevan välillä kilpailuasioissa vaikeasti saatavilla ja tämän vuoksi tuomioistuin suhtautuu myönteisesti siihen, että todistelu perustuu tällöin indisioihin ja useiden heikompien todisteiden avulla syntyvän kokonaiskuvan luomiseen.²⁹² KHO viittaa myös EIT:n Jussila-tapaukseen, ja katsoo, että sen perusteella rikosoikeudellisia periaatteita ei tarvitse soveltaa hallinnollisiin sanktioihin täydessä mittakaavassa.²⁹³ Tässä KHO:n tulkinta ei kuitenkaan ole välttämättä täysin paikkansapitävä, sillä EIT kommentoi Jussila-tapauksessa rikosoikeudellisten periaatteiden soveltamista veronkorotuksiin, eikä hallinnollisiin sanktioihin ylipäätään. Toisaalta KHO tuo esiin myös kansallisen lainsäädännön esityöt²⁹⁴ ja EIT:n kannan siitä, että rikosoikeudellisia periaatteita olisi noudatettava myös hallinnollisia sanktioita määrättäessä. Asfalttikartellitapauksessa KHO:n perusteluissa ilmenee jonkin verran epätarkkuutta etenkin oikeuskäytännön tulkinnan osalta, vaikka ratkaisu lopputuloksensa puolesta onkin oikea ja näyttö riittävää.

4.3 Hallinnollisia sanktioita koskevien perustelujen laatu ja laajuus vaihtelevat

4.3.1 Yleisesti

Edellisessä luvussa käsittelin sitä, miten neljään erilaiseen hallinnolliseen sanktioon on sovellettu syyttömyysolettamaa suomalaisessa oikeuskäytännössä. Useimmissa ratkaisuissa syyttömyysolettama näyttäytyy etenkin siinä, miten ankaraa vastuuta asianosaiseen katsottiin voitavan soveltaa tai miten korkealle näyttökynnys käännetyn todistustaakan tapauksissa asetettiin. Tässä luvussa keskityn vertailemaan syyttömyysolettaman ja vastuukysymysten soveltamiseen liittyvien perustelujen laadussa ja laajuudessa ilmeneviä eroja. Tarkastelen perustelujen laatua etenkin syyttömyysolettaman soveltamisen laajuuteen, näyttökynnyksen korkeuden asettamiseen ja todistustaakan paikantamiseen liittyen.

Luku on jaettu käsittelemään ratkaisujen perusteluja kolmen perustelujen osa-alueen mukaan. Käsittelem erikseen normiperusteluja, todisteluun ja näyttökysymyksiin liittyviä perusteluja ja

²⁹²Aalborg Portland ym. v. komissio, asia C-204/00, kohdat 55–57. Samalla kannalla ollaan oltu jo ennen ratkaisun antamista suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa, ks. tähän liittyen esim. Virtanen 2003, s. 364.

²⁹³Jussila v. Suomi 2006, kohta 43.

²⁹⁴KTM 1991:15.

perustelujen diskursiivisuutta sekä pro & contra -perustelujen vahvuutta. Kolmiosainen jaottelu vastaa pääpiirteissään HOL 87.1 §:n mukaisia päätöksen perustelujen vaatimuksia, jotka on laissa jaettu sovellettuihin lainkohtiin, seikkoihin ja selvityksiin ja muuhun oikeudelliseen päätelyyn. Käsittely keskittyy alaluvuissa niihin ratkaisuihin, joissa kyseisen osa-alueen perustelut ovat merkittävässä roolissa. Pohdin, millainen perustelujen laajuus olisi tarpeellinen hallinnollisia sanktioita ja syyttömyysolettamaan liittyviä kysymyksiä koskien, kun otetaan huomioon edellä mainittujen erityispiirteet. Lisäksi analysoin, miksi tietyissä ratkaisuissa ovat painottuneet tietyt perustelujen osa-alueet ja mitä perustelujen vahvuus tai heikkous kertoo syyttömyysolettaman soveltamisesta hallinnollisissa sanktioissa.

4.3.2 Normiperustelut

Kaikissa käsitellyissä hallinnollisia sanktioita koskevissa ratkaisuissa on perusteluissa mainittu tapauksen kannalta keskeinen kotimainen lainsäädäntö, joka koskee kyseisen sanktion määräämistä. Suurimmassa osassa ratkaisuista viitataan myös lain esitöihin. Esitöiden asema on oikeuslähdeopillisesti alisteinen verrattuna lakiin, mutta koska lainsäätäjän tahto ilmenee usein tarkemmin lain esitöistä, myös niihin on usein syytä tukeutua. On katsottu, että mitä tuoreempi lainsäädäntö on kyseessä, sitä merkittävämpi painoarvo sen esitöille tulee tulkinnassa antaa.²⁹⁵ Sen sijaan viittauksia oikeuskäytäntöön löytyy vain kilpailurikkomusmaksua koskeneista ratkaisuista. Vain osassa tapauksista on tuomioistuimen perusteluissa nostettu esiin se, missä määrin syyttömyysolettamaa tulisi hallinnollisia sanktioita määrättäessä soveltaa. Osassa ratkaisuista voidaan havaita KHO:n ja KKO:n päätyneen syyttömyysolettaman soveltumisen vuoksi vastaajan kannalta myönteisempään ratkaisuun esimerkiksi näyttökynnyksen ylittymisen osalta.²⁹⁶ Mielenkiintoista on kuitenkin se, että näennäisesti oikeaa ratkaisua näyttöasiassa ei aina perustella syyttömyysolettaman ja rikosoikeudellisten periaatteiden soveltumisen kautta, vaan ratkaisuun päädytään sen tarkemmin sen taustaa perustelematta. Toisaalta käsitellyistä ratkaisuista löytyy myös muutama sellainen, joissa syyttömyysolettaman tarkempi soveltaminen olisi saattanut johtaa myös aineellisesti erilaiseen tulokseen.²⁹⁷

²⁹⁵ Hyttinen 2015, s. 154. Hyttisen mukaan tuoreempien esitöiden etuna on myös se, että niissä on kautta linjan huomioitu myös perus- ja ihmisoikeusnäkökulmat ja lainsäädännön jännitteet näiden kanssa.

²⁹⁶ Näin ainakin öljypäästömaksua koskeneessa ratkaisussa KKO 2019:61, pysäköintivirhemaksua koskeneessa ratkaisussa KHO 2014:104 ja liikenteenharjoittajan seuraamusmaksua koskeneessa ratkaisussa KHO 3434/2007, siltä osin kuin KHO poisti maksun yhden matkustajan osalta.

²⁹⁷ Ainakin öljypäästömaksua koskenut KKO 2014:37 ja mahdollisesti pysäköintivirhemaksua koskenut KHO 2014:164, jossa HaO oli päätenyt päinvastaiseen tulokseen näytön osalta.

KHO perustelee molemmissa vuonna 2014 annetuissa pysäköintivirhemaksua koskeneissa ratkaisuisaan melko laajasti sekä hallituksen esitykseen²⁹⁸, perustuslakivaliokunnan lausuntoon²⁹⁹ että lakivaliokunnan mietintöön³⁰⁰ viitaten ja mainitsee myös syyttömyysolettaman vaikutuksen vastuun jakautumiseen liittyen. Tässä kohtaa perusteluissa on mahdollisesti harhautettu hieman liiankin kauas itse oikeuskysymyksestä, sillä voimassa olevan lainsäädännön sanamuoto on yksiselitteinen sen suhteen, milloin auton omistaja voi vapautua vastuusta. Sen prosessin kuvaaminen, mitä kautta tähän lainsäädäntöratkaisuun on lopulta päädytty, lienee turhaa ja tekee ratkaisun perusteluista sekavat.³⁰¹ Toisaalta ainakin ratkaisussa KHO 2014:104 pysäköinninvalvoja on ollut osittain virheellisessä käsityksessä lain sisällöstä vastuusta vapautumisen edellytysten suhteen. Lyhyempi perustelu asian suhteen olisi kuitenkin ollut riittävä. Myös liikenteenharjoittajan seuraamusmaksua koskevassa ratkaisussa tulkitaan olennaisia ulkomaalaislakia ja sen esitöitä. KHO nostaa esiin sanktion perustumisen ankaralle vastuulle, mutta syyttömyysolettamaa ei suoraan perusteluissa mainita.

KKO mainitsee molemmissa öljypäästömaksua koskeneissa ratkaisuisa tarpeen soveltaa syyttömyysolettamaa öljypäästömaksua koskevissa tapauksissa.³⁰² Vuoden 2019 ratkaisussa viitataan myös hallituksen esitykseen juuri syyttömyysolettamaan liittyen. KKO toteaa molemmissa ratkaisuisa, että öljypäästömaksun tuomitseminen perustuu tuottamuksesta riippumattomaan objektiiviseen vastuuseen ja näin ollen päästön aiheuttajan subjektiiviseen syyllisyyteen ei tarvitse kiinnittää huomiota. Ratkaisun KKO 2014:37 perusteluissa todetaan vain yleisesti, että syyttömyysolettamaa tulee sinänsä soveltaa, mutta KKO ei tuo esiin vastuukysymysten jakautumista yhtä selkeästi kuin vuoden 2019 ratkaisussa. KKO 2014:37 keskittyy perusteluiltaan erityisesti lain ja sen esitöiden sanamuotojen ja tarkoituksien tulkintaan. Keskiöön nousee tulkinta siitä, miten ja missä prosessin vaiheessa aluksen omistajan tulee vedota laivanisännän vastuuseen välttääkseen maksun määräämisen itselleen.

Rajavartiolaitoksen velvollisuus asian selvittämisestä ja riittävien tietojen hankkimisesta on tunnustettu, mutta KKO on vuoden 2014 ratkaisussa päätenyt siihen, että selvitysvelvollisuus

²⁹⁸ HE 223/2010 vp.

²⁹⁹ PeVL 57/2010 vp.

³⁰⁰ LaVM 42/2010 vp.

³⁰¹ Ratkaisussa KHO 2014:104 käsitellään myös vastuun kohdentamiseen liittyen sitä, että auton omistajana on oikeushenkilö. Myös tältä osin perustelut vaikuttavat turhan laajoilta, sillä lain sanamuoto ei erottele luonnollisia ja oikeushenkilöitä vastuun osalta, eikä kumpikaan osapuolista ole perusteluissaan vedonnut tähän seikkaan. Hallinnollisia sanktioita määrätään usein juuri oikeushenkilöille, eikä syyttömyysolettamaa ole rajattu koskemaan pelkästään luonnollisia henkilöitä.

³⁰² PeVL 32/2005 vp.

ei ulotu vastuun kohdentumiseen aluksen omistajan ja laivanisännän välillä.³⁰³ KKO jättää varsin pintapuolisten argumentoinnin varaan sen, miksi hallintoviranomaisen selvitysvelvollisuutta ei tule soveltaa tähän.³⁰⁴ PeVL:n mukaan rajavartiolaitoksen vastuulla on HL:n mukaan asian riittävä ja asianmukainen selvittäminen hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset (HL 31.1 §). Vaikka PeVL perustelut liittävät selvitysvelvollisuuden alukseen ja päästön syntymiseen, HL 31 §:n mukainen selvittämismääräys olisi ollut syytä ulottaa siihen, aikooko aluksen omistaja vedota laivanisännän vastuuseen. KKO on mielestäni tulkinut virheellisesti termiä ”osoittaa” ja rinnastanut sen ikään kuin OK 24:3.2 §:n mukaiseen vetoamisvelvollisuuteen ja edellyttänyt, että vastaajan tulee nimenomaisesti vedota laivanisännän vastuuseen.³⁰⁵ Ongelmana on se, että rikosprosessissa vetoamisvelvollisuutta sovelletaan asianomistajan yksityisoikeudellisiin vaatimuksiin. Hallintoprosessissa sen sijaan ei sovelleta väittämistäakkaa, eikä sen soveltaminen vastaajan asemassa olevaan osapuoleen vaikuta mielestäni perustellulta.³⁰⁶ Perustelut HL:n ja öljypäästömaksua koskevien esitöiden väliseen painotukseen liittyen ovat varsin lyhyet. Päätöksessä KKO 2019:61 perustelut keskittyvät myös vahvasti sääntelyn tulkintaan, mutta painottuvat enemmän kansainväliseen sääntelyyn liittyviin normiperusteluihin.³⁰⁷ KKO esitti myös ennakkoratkaisupyynnön unionin tuomioistuimelle merioikeusyleissopimuksen tulkinnasta. Tämä ratkaisun taustalla vaikuttavan sääntelyn perusteellinen tulkinta luo vakuuttavan pohjan KKO:n arviolle siitä, onko näyttökynnys asiassa vahingon ja sen vaaran suhteen ylittynyt niin, että sanktio voidaan vastaajalle tuomita.

Molemmat kartelliratkaisut sisältävät laajasti viitteitä niin kansalliseen kilpailulainsäädäntöön kuin kansainvälisiin sopimuksiin ja koti- ja ulkomaiseen oikeuskäytäntöön. Lainsäädännön esityöt jäävät vähemmälle huomiolle, koska kotimainen lainsäädäntö pohjautuu EU-tason kilpailuoikeudelliseen sääntelyyn. Linja-autoyhtiöiden kartellissa vastaajat ovat vedonneet syyttömyysolettamaan ja KHO onkin käsitellyt sen soveltumista tapaukseen sekä asianajosalaisuuden piiriin kuuluneen todisteen kuin itse vastuukysymyksenkin osalta. KHO viittaa

³⁰³ KKO 2014:37, kohta 21.

³⁰⁴ PeVL 32/2005, s. 3. Ks. myös liikenteenharjoittajan seuraamusmaksua koskeva PeVL 4/2004, s. 8. PeVL:ssa todetaan, että HL 31 §:n sääntelyn tulee ulottua HL:n tarkoittamassa laajuudessa myös liikenteenharjoittajan seuraamusmaksuun, eikä tästä ole syytä poiketa edes määrittelemällä tällainen poikkeamisesta lain tasolla.

³⁰⁵ Jokela 2018, s. 308. Vetoamisvelvollisuutta eli väittämistäakkaa sovelletaan asioihin, joissa sovinto on sallittu. Taakka ei koske oikeustositseikkojen oikeudellista arviointia (KKO 1997:90) tai todistustositseikkoja (HE 154/1990).

³⁰⁶ Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 945. Väittämistäakasta Vuorenpää 2011a, s. 14.

³⁰⁷ Perusteluissa viitataan YK:n merioikeusyleissopimukseen, Kansainväliseen yleissopimukseen väliintulosta öljyasaastuntonnettomuuksissa aavalla merellä ja EU:n sääntelyyn. KKO esitti myös ennakkoratkaisupyynnön EUT:lle merioikeusyleissopimuksen tulkinnasta ja arvioi perusteluissa ennakkoratkaisun vaikutuksia asiassa.

asianajosalaisuuden ja puolustautumisoikeuksien loukkauksen osalta kilpailulain 38.3 §:n, hallituksen esitykseen³⁰⁸ ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön³⁰⁹. Asianajosalaisuuden osalta KHO:n ratkaisu perustuu siihen, että hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena on ollut, että kilpailulain sääntely vastaa unionin oikeuskäytäntöä. Tämän vuoksi KHO on ratkaissut kysymyksen unionin oikeuskäytännön pohjalta ja todennut osan todistelusta kuuluneen asianajosalaisuuden piiriin.³¹⁰

Itse kilpailurikkomuksen osalta KHO viittaa linja-autoyhtiöiden kartellia koskeneessa ratkaisussa vanhaan kilpailunrajoituslakiin (480/1992), kartellin aikana voimaan tulleeseen kilpailulakiin (948/2011), SEUT 101 artiklaan, EU:n perusoikeuskirjan oikeudenmukaista ja puolueettonta oikeudenkäyntiä käsittelevään 41 artiklaan ja syyttömyysolettaman sisältävään 48 artiklaan, todistustaakkakysymyksiä koskien Neuvoston asetukseen (EY) N:o 1/2003 ja perustuslakivaliokunnan lausuntoihin³¹¹ hallinnollisten sanktioiden käsittelyyn liittyen.³¹² Normiperustelut ovat ratkaisussa kattavimmat verrattuna muihin käsiteltyihin sanktityyppeihin. Osittain syynä on epäilemättä se, että kansallisen kilpailulakimme sääntely pohjautuu vahvasti SEUT 101 artiklaan, jolloin lain soveltamistilanteissa tulee tietenkin huomioida tämän sääntelyn tarkoitus ja sitä koskeva oikeuskäytäntö. Erityisesti huomio kiinnittyy siihen, että normiviittausten osalta nostetaan esiin myös yleisiä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteita koskevat normit, eikä vain viitata termien tasolla yleisluontoisesti esimerkiksi syyttömyysolettamaan tai oikeudenkäynnin puolueettomuuden vaatimukseen.

Asfalttikartellin perusteluissa viitataan kotimaisen lainsäädännön³¹³ lisäksi laajasti kilpailunrajoituslakia koskeneeseen hallituksen esitykseen³¹⁴, EY:n perustamissopimuksen kilpailuoikeudellisiin säännöksiin, EYT:n ja EIT:n ratkaisukäytäntöön ja EIS:een. Ratkaisussa on hyvin avattu se, miltä osin normeihin viitataan ja miten kansainvälisten tuomioistuinten ratkaisukäytäntöä on tulkittu.³¹⁵ Lisäksi ratkaisussa todetaan viitaten EIT:n ja EYT:n oikeuskäytäntöön, että kilpailurikkomuksesta määrättävään seuraamusmaksuun tulee soveltaa EIS 6 artiklaa, joka

³⁰⁸ HE 88/2010 vp.

³⁰⁹ KHO 2019:98, kohta 745; Akzo Nobel Chemicals ja Akros Chemicals v. komissio, asia C-550/07 P, kohdat 40–41.

³¹⁰ KHO 2019:98, kohta 761.

³¹¹ PeVL 2/2017 vp; PeVL 15/2016 vp.

³¹² KHO 2019:98, kohdat 784–800.

³¹³ HLL (596/1996) ja kilpailunrajoituslaki (480/1992).

³¹⁴ HE 162/1991 vp.

³¹⁵ KHO 2009:83, kohdat 971–977.

sisältää muun ohella syyttömyysolettaman soveltamisen vaatimuksen.³¹⁶ Syyttömyysolettamaa ei suoraan mainita asfalttikartelliratkaisussa lukuun ottamatta lyhyttä mainintaa siitä, että syyttömyysolettama ei suoraan estä käännetyn todistustaakan käyttämistä.³¹⁷ Tässä mielessä vanhempi asfalttikartelliratkaisu eroaa uudemmassa linja-autokartelliratkaisusta, jossa syyttömyysolettaman soveltaminen saa enemmän huomiota. Tämä johtunee siitä, että perus- ja ihmisoikeudet ovat nousseet näkyvämpään asemaan ja tuomioistuimet nostavat ne ratkaisuisaan nykyään herkemmin esiin.

4.3.3 Näyttöperustelut ja todistelun arviointi

Pysäköintivirhemaksua koskeneen ratkaisun KHO 2014:104 merkittävin oikeudellinen kysymys, eli auton omistajalle asetetun näyttökynnyksen korkeus, jää kovin lyhyiden ja yleisluontoisten perustelujen varaan. Syyttömyysolettamaa ei nosteta esiin erikseen näyttökynnyksen ylittymisen arviointiin liittyen. Sen sijaan, että perusteluissa käsitellään pitkälti lain esitöitä, olisi niissä voitu mainita, että auton omistaja on esittänyt todisteeksi vuokrasopimuksen, jonka mukaan auto on ollut muun henkilön käytössä kyseisenä aikana. Lisäksi todisteen näyttöarvoa olisi ollut mahdollisesti syytä arvioida tai edes todeta se näyttöarvoltaan niin vahvaksi todisteeksi, että laissa säädetty ”todennäköiseksi saattamisen” kynnyks ylittyy.³¹⁸ Koska kyseessä on ratkaisun antamishetkellä tuore lainsäädäntö, olisi ollut perusteltua perehtyä näyttökysymyksen arvioimiseen hieman syvemmin, vaikka vuokrasopimus onkin melko luotettava todiste auton muusta käyttäjästä. Vaikka EIT on tuomioistuinratkaisuja koskevassa käytännössään³¹⁹ hyväksynyt viittaukset alioikeuden asiassa antamaan ratkaisuun, olisi ollut toivottavaa, että KHO olisi selkeästi ilmaissut, millä tavoin auton omistaja on todistelullaan ylittänyt hänelle asetetun näyttökynnyksen.

KHO on onnistuneesti perehtynyt ratkaisussaan KHO 2014:164 syvemmin ajoneuvon omistajan todistustaakkaan ja tälle asetetun näyttökynnyksen ylittämiskaatimuksiin. Nyt KHO on keskittynyt ratkaisunsa johtopäätöksissä lähinnä sen perustelemiseen, riittävätkö auton omistajan esittämät todisteet näyttökynnyksen ylittymiseen ja esittänyt tämän oikeudellisen pohdinnan ydinkysymyksen selkeästi. KHO on viitannut auton omistajan esittämiin todisteisiin

³¹⁶ Tässä KHO viittaa EIT:n tuomioon Jussila v. Suomi 2006, kohta 43 ja EYT:n tuomioon Orkem v. komissio, asia 374/87, kohta 30.

³¹⁷ KHO 2009:83, kohta 980.

³¹⁸ Laki pysäköinninvalvonnasta (727/2011) 9 §.

³¹⁹ Helle v. Suomi 1997.

syllisyyskysymystä arvioidessaan. KHO arvioi vastaajan kellokorttimerkintöjen arvoa todistena pidemmin, mutta mainitsee myös muut auton omistajan esittämät todisteet ja toteaa, etteivät ne ole arvoltaan olennaisia ja etteivät ne riitä yhdessä muiden todisteiden kanssa tai erikseen saattamaan todennäköiseksi, että autoa on kuljettanut joku muu. Vaikka KHO:n perustelut kahden jälkimmäisen seikan näyttöarvon osalta ovatkin lyhyet, pidän tätä pääosin riittävänä ratkaisuna. Näyttönä esitetyt väitteet ovat luonteeltaan sellaisia, että niitä on vaikeaa arvioida muuten kuin yleisten kokemussääntöjen ja tuomarin intuition avulla. Tämän vuoksi syvempi perehtyminen niiden näyttöarvoon ratkaisutextissä olisi ollut haastavaa. Täysin ratkaisusta ei käy kuitenkaan ilmi se, millaista todistelua auton omistaja on väitteidensä tueksi esittänyt. Mikäli konkreettista todistelua on ollut, olisi hieman laajempi analyysi sen riittämättömyydestä ollut aiheellista.³²⁰ On myös hyvä, että KHO on ratkaisun lopussa erikseen todennut, että esitetyn todistelun näyttöarvo ei yhdessäkään arvioituna riitä. Tämä osoittaa lukijalle, että tuomioistuimien on käyttänyt kokonaisarviointia ratkaistessaan tapauksen.

KKO arvioi vuoden 2019 öljypäästömaksua koskevassa ratkaisussaan yksityiskohtaisesti päästön levinneisyyttä ja vaikutuksia kuvaavaa todistelua ja toteaa näyttötaakan näistä olevan rajavartiolaitoksella. KKO on ottanut vastaan todistelua Suomen ympäristökeskuksen antamien lausuntojen muodossa. Tuomioistuimien arvioi erikseen todistelua koskien päästön määrää, aineen haitallisuutta, päästöpaikkaa ja päästön leviämistä. Ratkaisussa paitsi lausuntojen sisältö, myös niistä johdettu oikeudellinen päättely on tuotu varsin selkeästi ja läpinäkyvästi esiin. Lisäksi KKO on tehnyt ennakkoratkaisupyynnön unionin tuomioistuimelle liittyen tiettyjen lainsäädännössä esiintyvien termien määrittelyyn ja sääntelyn piirin rajautumiseen. KKO nostaa ratkaisussaan myös tämän lopputuloksen hyvin esiin ja perustaa ratkaisunsa siihen.³²¹

KKO käy ratkaisun KKO 2019:61 johtopäätöksissä huolellisesti läpi, mitä asiassa on tullut edellä läpikäydyn todistusaineiston perusteella näytetyksi ja perustaa lopulta ratkaisunsa sille, että näyttö öljypäästön aiheuttamasta vahingosta tai vaarasta ei ole ollut riittävää ja kumoaa sen vuoksi päätöksen maksun määräämisestä. Vuoden 2019 öljypäästöä koskevan ratkaisun lopputulos kulminoituu juuri näytön arviointiin, jonka KKO suorittaa perusteellisen lainsäädännön ja todistelun analyysin pohjalta. Näyttökynnys ei ylittynyt, koska selvitys päästön tietyille alueille leviämisen todennäköisyydestä ei ollut riittävää todistamaan huomattavaa vahingon vaaraa.³²²

³²⁰ Ks. H.A.L. v. Suomi 2004, kohdat 38–51 sen osalta, että yleistä toteamusta todistelun riittämättömyydestä ei pidetty tarpeeksi yksityiskohtaisena perusteluna.

³²¹ KKO 2019:61, kohdat 22–31.

³²² KKO 2019:61, kohdat 47–49.

Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksua koskevassa ratkaisussa KHO:n päätös vapauttaa vastaaja maksusta yhden matkustajan osalta perustuu lähinnä asiassa esitettyyn todisteluun ja näyttötaakan siirtymiseen vastaajalta viranomaiselle. Ratkaisussa näyttökysymysten osalta olennaiseksi tekijäksi nousee se, että viranomainen ei ole esittänyt todistelua siitä, että matkustusasiakirjojen luonne väärennöksinä olisi ollut selvästi havaittavissa. Viranomainen on esittänyt väitteen siitä, että väärennökset ovat olleet niin selviä, että sanktio tulisi määrätä. KHO on katsonut, että näyttötaakka väärennösten selvyuden toteen näyttämistä on viranomaisella, eikä viranomainen ole pystynyt näyttämään tätä toteen. Suoraa ohjetta siitä, kenelle näyttötaakka väärennösten selvyuden osalta lankeaa, ei ole lain esitöissä.³²³ KHO:n ratkaisu asettaa se viranomaiselle tuntuu luonteelta, vaikkakaan perusteluista ei käy ilmi, miksi tälle kannalle on päädytty. Ainakin syyttömyysolettaman soveltaminen hallinnollisiin sanktioihin puoltaa tätä ratkaisua. Toisaalta kyseessä ei ole ennakkopäätöstopoisen ratkaisu, joten perustelujen kattavuudelle ei liene syytä asettaa yhtä korkeita kriteereitä kuin vuosikirjapäätöksille. Samassa päätöksessä vastaajan valitus hylätään kahden muun matkustajan maksujen osalta, koska normiperusteluissa todetulla tavalla näyttötaakka matkustusasiakirjojen mukanaolon varmistamisesta on liikenteenharjoittajalle, eikä liikenteenharjoittaja tässä tapauksessa pysty ylittämään näyttökynnystä näiden kahden matkustajan osalta. Liikenteenharjoittajan perustelu pyrkii siirtämään näyttötaakan takaisin viranomaiselle argumentoimalla, että mikään ei osoita, ettei matkustusasiakirjoja ollut lennon alkaessa. KHO ei kuitenkaan anna tälle perustelulle painoarvoa, mikä onkin oikea ratkaisu näyttötaakan osalta. Liikenteenharjoittajan tulee toimia niin, että se pystyy osoittamaan täyttäneensä ulkomaalaislain 173 §:n (1214/2013) mukaisen tarkastusvelvollisuutensa.

Linja-autoyhtiöiden kartellia koskeneessa ratkaisussa tuomioistuin käsittelee alemmissa oikeuksissa todistena käytetyn asianajosalaisuuden piiriin kuuluneen sähköpostikeskustelun merkitystä asiassa. KHO katsoi, että kartellin osapuolten puolustautumisoikeuksien suoja tulee tulkita laajaksi ennemmin kuin suppeaksi.³²⁴ Vaikka KHO päätyikin ratkaisemaan kysymyksen kartellin osapuolten hyväksi ja rajaamaan todisteen todistelun ulkopuolelle, jäivät muut asian kannalta olennaiset perustelut harmillisen suppeiksi. KHO toteaa, että todisteen esittäminen KKV:n seuraamusmaksuesityksessä ja MAO:ssa ei ole loukannut syyttömyysolettamaa eikä ole olennaisesti heikentänyt yhtiön mahdollisuuksia puolustautua.³²⁵ Vaikuttaa siltä, että KHO

³²³ HE 28/2003 vp, s. 100 ja 223.

³²⁴ KHO 2019:98, kohta 760.

³²⁵ KHO 2019:98, kohta 764.

on katsonut, että muu näyttö asiassa on niin vahvaa, ettei yksittäisellä todisteella ole voinut olla suurta merkitystä. EUT on Infineon-ratkaisussaan katsonut, että asianomaisella yrityksellä on näyttötaakka siitä, että menettelyn lopputulos olisi voinut olla toinen ilman sääntöjenvastaisuutta.³²⁶ Tältä osin KHO:n perustelut ovat selvästi puutteelliset. Ratkaisun lukijan ei pitäisi joutua arvailemaan, miksi KHO:n mielestä laittoman todistusaineiston käytöllä alemmissa oikeusasteissa ei ollut merkitystä syyttömyysolettaman kannalta tai miksi KHO:n mukaan menettelyn lopputulos ei olisi voinut olla toinen, mikäli todistetta ei olisi alun perinkään käytetty. Todiste oli kuitenkin asianajosalaisuuden piiriin kuuluva asiakirja, jolla luonteensa puolesta voisi olla merkittäväkin vaikutus tuomioistuimen kokonaisharkinnan lopputulokseen. Perustelut olisivat kaivanneet jonkinlaista mainintaa siitä, että näyttötaakka asiassa oli yhtiöillä ja siitä, miksi KHO ei katsonut näyttökynnyksen ylittyneen.

Samassa ratkaisussa KHO toteaa näyttötaakan kilpailurikkomuksesta ja sen alkamisajankohdasta olevan KKV:lla.³²⁷ Näytön osalta linja-autokartellissa ydinkysymys on se, riittääkö KKV:n esittämä todistelu ylittämään viranomaiselle asetetun näyttötaakan ja todistamaan yhtiöiden toiminnan tarkoituksen. KHO arvioi kilpailurikkomuksen täyttymistä sekä ennen että jälkeen joukkoliikennelain voimaantuloa ja katsoi näytön riittäneen sanktion tuomitsemiseen vasta lain voimaantulon jälkeen. Ratkaisun perusteluissa analysoidaan esitettyä todistelua koskien toimintaa ennen lain voimaantuloa ja todetaan, että yhtiöiden menettely ei täytä kilpailurikkomukselle asetettuja vaatimuksia.³²⁸ Todisteina käsiteltiin muun muassa kokouspöytäkirjoja, muita asiakirjoja ja todistajanlausuntoa, joissa esiin nostettiin myöhemmin käyttöön otetut laittomat sopimukset. KHO arvioi tämän pohjalta yhtiöiden syyllisyyttä ja sitä, oliko jo tässä vaiheessa yhtiöiden välille muodostunut sellainen yhteisymmärrys ja kokonaissuunnitelma, joka täyttäisi kilpailulain 5 §:n kriteerit. KHO toteaa, ettei näyttökynnys ylittynyt siltä osin, että KKV ei ollut osoittanut osapuolten toimien kuuluneen sellaiseen kokonaissuunnitelmaan, jonka tarkoituksena olisi ollut kilpailun vääristäminen sisämarkkinoilla.³²⁹ Näkisin tämän ratkaisun olleen oikea syyttömyysolettaman näkökulmasta. Esitetyn näytön perusteella kartelli oli vielä tuolloin korkeintaan suunnittelun tasolla ja varsinaista sopimusta yhtiöiden välillä ei vielä ollut.

Sen sijaan joukkoliikennelain voimaantulon jälkeen KHO katsoi näyttökynnyksen ylittyneen. KKV:n tuli pystyä todistamaan, että yhtiöt olivat noudattaneet yhdenmukaistettua

³²⁶ KHO 2019:98, kohta 710.

³²⁷ KHO 2019:98, kohta 931.

³²⁸ KHO 2019:98, kohdat 956–962.

³²⁹ KHO 2019:98, kohta 960.

menettelytapaa, jolla oli tähdätty kilpailua rajoittavaan markkinoiden jakamiseen.³³⁰ Todisteluina käsiteltiin laajalti palvelusopimusta koskevia asiakirjoja sekä sähköpostiviestikeskusteluja. Näiden perusteella KHO katsoi näytetyksi, että osapuolten tarkoituksena on ollut käyttää näitä sopimuksia tiettyjen linja-autovuorojen poissulkemiseksi markkinoilta. Erityisesti sähköpostikeskustelut toimivat näyttönä kokonaissuunnitelmasta, joka tarkoituksena oli kilpailun rajoittaminen.³³¹ Näillä toimilla on KHO:n mukaan tähdätty markkinoiden jakamiseen eikä edunvalvontaan.³³² Näyttökynnys ylittyi KHO:n mukaan siinä kohtaa, kun osapuolet siirtyivät spekulatiivisten keskustelujen sijaan varsinaisiin kilpailua rajoittaviin toimiin, joissa alustavissa keskusteluissa esitettyjä rajoittavia toimia alettiin suorittaa. Sinänsä KHO piti mahdollisena, että jo keskusteluvaihe voisi täyttää kilpailurikkomuksen tunnusmerkistön, mutta vasta varsinaisiin rajoittaviin toimiin ryhtyminen ja niissä mukanaolo katsottiin näytön kannalta riittäväksi todisteeksi osapuolten yhteisymmärryksestä ja yhdenmukaistetun menettelytavan noudattamisesta.³³³ Kyseessä on tarkoitukseen perustuva kilpailurikkomus ja siitä näkökulmasta KHO:n kantaa rikkomuksen alkamisesta voidaan myös haastaa. KHO katsoi käytännössä rikkomuksen alkaneen vasta, kun varsinaisiin kilpailua rajoittaviin toimiin oli jo ryhdytty. Syyttömyysolettaman ja ”ei jää varteenotettavaa epäilyä”-näyttökynnyksen näkökulmasta tämä ratkaisu vaikuttaa perustellulta ja johtaa siihen, että vastaajaa ei tuomita liian kevyen näytön perusteella. Toisaalta voidaan pohtia, toteuttaako tämä riittävällä tehokkuudella sanktioinnin tarkoitusta. Jos pelkän kilpailua rajoittavan tarkoituksen tulisi riittää sanktion tuomitsemiseen, ei varsinaisia kilpailua rajoittavia toimia tulisi vaatia. KHO olisi perusteluissaan voinut määritellä, millä tavoin osapuolten tarkoituksen ja kokonaissuunnitelman olisi osapuolten välisestä keskustelusta tullut ilmetä, jotta näyttökynnys olisi ylittynyt jo aiemmin.

Asfalttikartellia koskeneessa ratkaisussa KHO toimitti suullisen käsittelyn ja kuuli kuutta henkilöä.³³⁴ Lisäksi KHO käytti useiden markkinaoikeudessa kuultujen henkilöiden nauhoitettuja kuulemisia ratkaisunsa pohjana. Kirjallista näyttöä oli käytössä runsaasti esimerkiksi kalenterimerkintöjen, myyntisopimusten, yhtiöiden strategioiden ja tarjousasiakirjojen muodossa. Lisäksi käytössä on ollut nauhoituksia puheluista ja taloudellisia arvioita kartellin

³³⁰ KHO 2019:98, kohta 931.

³³¹ KHO 2019:98, kohdat 1012–1018.

³³² KHO 2019:98, kohta 1005.

³³³ KHO 2019:98, kohdat 1010–1018.

³³⁴ Kahta Lemminkäisellä työskennellyttä henkilöä lukuun ottamatta kaikki kuullut kertoivat yhtenevästi kartellin suunnitelmallisesta toiminnasta ja Lemminkäisen asemasta sen organisoinnin keskiössä. Todistajat edustivat eri yhtiöitä, jotka myös toimivat eri puolilla Suomea.

vaikutuksista.³³⁵ KHO arvioi myös esitettyjen taloudellisten analyysien luotettavuutta lyhyesti päätyen siihen, että Kilpailuviraston analyysi on jossain määrin kelvollinen todiste, kun taas yhtiöiden tilaaman analyysin näyttöarvo on melko heikko. KHO:n arvio näiden todisteiden suhteen vaikuttaa vakuuttavalta ja puolueettomalta, sillä KHO nostaa esiin myös Kilpailuviraston analyysissä esiintyvää epäloogisuutta.

KHO katsoi, että EYT:n esittämän kannan mukaan todistelua kilpailurikkomuksessa tuli arvioida kokonaisuutena ja myös aihetodisteille voitiin antaa painoarvoa. Lisäksi todistelun kokonaisuudessa voitiin käyttää päättelyä ja tapahtumien muodostama kokonaisuus voidaan päätellä yksittäisten tapahtumien samankaltaisuudesta.³³⁶ KHO vaikuttaa antavan suurimman painoarvon useiden toisistaan riippumattomien henkilötodistajien yhteneville kertomuksille kartellin toiminnasta ympäri Suomea. Todistajat kertovat muun muassa kartelliin liittyneestä suunnittelusta, sopimuksista, painostuksesta ja rikkomusten peittelystä. Puhelinkeskustelut ja kirjallinen näyttö tukevat tätä todistelua ja näytöstä muodostuu melko yhtenäinen kokonaisuus, jonka avulla kartellin toiminta, tarkoitus, suunnitelmallisuus ja laajuus voidaan määritellä. KHO ottaa näytön arvioinnissa huomioon kartellin osapuolten tarjoamat vastaselitykset ja arvioi näiden uskottavuutta melko yksityiskohtaisesti. Lisäksi KHO on huomionnut todistelun uskottavuutta heikentäväksi sen, että kartellin osapuolten edustajat eivät ole KHO:ssa osanneet kertoa syitä tietyille toimilleen, joiden syyt ovat olleet todistajien mukaan kartelliin liittyviä.³³⁷

Tuomioistuin toteaa asfalttikartelliratkaisussa, että merkityksellistä arvioinnin kannalta on myös se, ettei kartellin organisoijaksi väitetty yhtiö hakenut muutosta markkinaoikeuden päätökseen kaikilta osin. KHO tuntuu johtavan tästä sen oletuksen, että yhtiö on myöntänyt kartellin olemassaolon osittain. Tätä kantaa voidaan kritisoida. Mielestäni valituksen laajuudelle ei pitäisi antaa tämänkaltaista painoarvoa, koska valitusta voidaan rajata myös esimerkiksi prosessiekonomisista syistä. Rikosprosessista ja indispositiivisista riita-asioista tutun periaatteen mukaan tunnustus ei sido tuomioistuinta (OK 17:5.3). Tästä periaatteesta on katsottu voitavan jossain määrin joustaa hallintoprosessissa, mutta valituksen rajaamista ei voida verrata tunnustukseen. KHO hyödyntää tulkintaansa etenkin arvioidessaan valitusta rajanneen yhtiön edustajien lausumien luotettavuutta. Toisaalta todistelua kokonaisuutena tässä tapauksessa

³³⁵ KHO 2009:83, kohdat 1024–1076.

³³⁶ KHO 2009:83, kohta 1094.

³³⁷ KHO 2009:83, kohdat 1096–1105.

arvioitaessa KHO:n päättelyn lopputulos vaikuttaa sinänsä oikealta, mutta ainakin yleisempänä oikeusohjeena sen soveltaminen olisi syyttömyysolettaman kannalta ongelmallista.

Asfalttikartellitapauksessa KHO ei itse nosta syyttömyysolettaman periaatetta esiin. KHO perustelee kuitenkin näytön riittävyydelle ja sen arvioinnille asetettuja vaatimuksia laajasti. KHO nostaa esiin muun ohella BPB plc -ratkaisun, jossa EYT linjaa, että määrättäessä sanktiota kilpailurikkomuksesta ”ei jätä varteenotettavaa epäilyä” -näyttökynnyksen ei välttämättä tarvitse ylittyä.³³⁸ On mielenkiintoista havaita, että ratkaisussa KHO 2009:83 todistelua esitetään enemmän ja se vaikuttaa laadukkaammalta kuin ratkaisussa KHO 2019:98. Vuoden 2009 ratkaisussa todisteena käytetään laajaa todistusaineistoa, josta osapuolten tarkoitukset käyvät hyvin ilmi.³³⁹ Vaikuttaisi siis siltä, että vuoden 2009 ratkaisussa kartellin osapuolten tarkoituksen näyttämiseen on kiinnitetty enemmän huomiota, vaikka syyttömyysolettamaan ei tämän osalta viitatakaan. Vuoden 2019 ratkaisussa syyttömyysolettamaan viitataan sen sijaan periaatteena useampaan otteeseen, mutta sen soveltamista ei ainakaan tuoda esiin. Uudempi ratkaisu vaikuttaa perustuvan myös kevyempään todisteluun.

Asfalttikartelliratkaisussa KHO viittaa siihen myös EYT:n toteamaan seikkaan, että kilpailurikkomusasioissa todisteiden hankkiminen on usein viranomaiselle vaikeaa ja todisteeksi löydetty asiakirjat ovat tavanomaisesti hajanaisia ja vähäisiä.³⁴⁰ Vaikka näin saattaa joissain kartellitapauksissa olla, päädyn kuitenkin pitämään sekä linja-auto- että asfalttikartellissa esitettyä näyttöä varsin kattavana ja riittävänä täyttämään myös rikosoikeudellisen ”ei jää varteenotettava epäilyä”-kriteerin. KHO on kuitenkin ilmeisesti pyrkinyt siihen, että näytön riittävydestä ei jää ratkaisun perusteella epäselvyyttä ja on katsonut siksi tarpeelliseksi viitata siihen, että kevyempikin näyttö on kilpailuasioissa riittävää. Näytön arvioinnin osalta KHO ei viittaa suoraan niihin EYT:n tuomioihin, jotka se nostaa esiin oman tuomion perustelujen alussa. Perustelujen argumentoinnin oikeudellinen lähde olisi helpommin löydettävissä, jos oikeustapaukset nostettaisiin edes lyhyiden viitteiden tasolla esiin myös näytön arvioinnissa. Nyt yhteys on ratkaisuun tarkemmin perehtyvälle havaittavissa, mutta ottaen huomioon ratkaisun pituuden, argumentoinnin selkeyteen olisi syytä panostaa erityisesti.

³³⁸ KHO 2009:83, kohta 981; BPB plc v. komissio, asia T-53/03, kohdat 63–64.

³³⁹ Todisteena käytettiin mm. puhelinnauhoitteita, laajaa henkilötodistelua kartelliin liittyneiltä tahoilta, taloudellista näyttöä sekä 68 asiakirjan laajuinen kirjallinen todistusaineisto.

³⁴⁰ KHO 2009:83, kohta 979. Ks. Aalborg Portland ym. v. komissio, asia C-204/00, kohdat 55–57.

Näytön osalta KHO on asfalttikartelliratkaisussa katsonut EYT:n Montecatini SpA -tuomion perusteella, että mikäli viranomaisen on esittänyt riittävää näyttöä yhtiön osallistumisesta väitettyihin kartellikokouksiin, on sallittua kääntää näyttötaakka kokouksien sisällöstä osallistuneille yhtiöille.³⁴¹ Pidän tällaista näyttötaakan kääntämistä siinä mielessä perusteltuna, että yhtiöillä on parhaiten tiedossa, millaisiin kokouksiin heidän edustajansa ovat osallistuneet. Toisaalta syyttömyysolettaman kannalta haasteellisenä pidän sitä, millaista näyttöä yhtiöiltä voidaan vaatia.³⁴² Asfalttikartellin näytönarvioinnissa keskitytään siihen, riittääkö näyttö todistamaan valtakunnallisen kartellin useiden alueellisten kartellien sijasta.³⁴³ KHO myöntää, ettei Kilpailuviraston esittämä näyttö kata kaikkia viraston esittämiä kartelliin liittyviä tapahtumia, mutta kokonaisarvion perusteella KHO sulkee pois sen mahdollisuuden, että kyseessä olisi ollut satunnaisia toisistaan erillisiä tapahtumia ja toimia.³⁴⁴ KHO arvioi näyttöä yksityiskohtaisesti ja nostaa esiin todisteiden uskottavuuden puolesta ja vastaan puhuvia seikkoja. Lopulta tuomioistuimien arvioi näiden näytön osien muodostamaa kokonaisuutta ja toteaa kartellin olemassaolon puolesta esitetyn näytön olevan yhdensuuntaista ja laajaa. Vastaajayhtiöt eivät ole pystyneet horjuttamaan viranomaisen esittämää näyttöä omalla vastanäytöllään, eivätkä ole tarjonneet vaihtoehtoisia tulkintaa esitetystä näytöstä vedetyille johtopäätöksille.³⁴⁵ Erityistä tahallisuusarviota KHO ei suorita, eikä sille ratkaisussa tarvetta olisikaan. Näyttö muodostaa kuvan suunnitelmallisesta kartellin organisoinnista, joten sen syvemmälle tahallisuuden arvioinnille asiassa ei ole tarvetta.

4.3.4 Pro & contra -argumentaatio ja perustelujen diskursiivisuus

Molemmissa pysäköintivirhemaksua koskeneissa päätöksessä ratkaisun ydinkysymys keskittyy näytön arviointiin. Ratkaisujen perusteluista selviää pääpiirteissään se, miksi lopputulokseen on päädytty ja millainen painoarvo esitetylle näytölle on annettu, mutta etenkin vanhemmassa ratkaisussa KHO 2014:104 pro et contra -argumentaatio jättää toivomisen varaa. Saattaa olla,

³⁴¹ KHO 2009:83, kohta 980; Montecatini SpA v. komissio, asia C-235/92 P, kohdat 179–181. Montecatini SpA tuomiossa linjataan todistustaakan kääntymisestä komission ja vastaajan välillä.

³⁴² Ainakin kokousten pöytäkirjat voisivat toimia näyttönä, mutta yhtiöiden toimittamien pöytäkirjojen aitous ja oikea sisältö lienevät kyseenalaisia kartellitapauksissa, joissa edellä selostetusti on todettu usein olevan riski siitä, että yhtiöt alusta asti ottavat kiinnijäämisriskin huomioon ja pyrkivät salaamaan toimintansa.

³⁴³ KHO 2009:83, kohta 972; Komissio v. Anic Partecipazioni SpA, asia C-49/92 P, kohdat 81–83. Kohdassa 82 todetaan, että ”...olisi keinotekoista jakaa jatkuva käyttäytyminen, jolla oli yksi päämäärä, pitämällä sitä useina erillisinä kilpailusääntöjen rikkomisina. Tuomioistuimen mukaan kyseessä on sitä vastoin asteittain ilmenevä yksi kilpailusääntöjen rikkominen.”

³⁴⁴ KHO 2009:83, kohta 1113.

³⁴⁵ KHO 2009:83, kohta 1141.

että KHO on ratkaisussa tyytynyt näyttöperusteluissaan tiivistetymppään versioon, koska ratkaisu on ollut yksityishenkilölle myönteinen. Koska ratkaisut kuitenkin osoitetaan myös laajemmalle yleisölle, näyttöperusteluja olisi voinut olla enemmänkin, vaikka perusteluresurssit pyrittäisiinkin keskittämään vaativimpiin ratkaisuihin. Vaikka HaO:n päätöksen voimaan jättäminen mahdollistaakin sen, että KHO käyttää ratkaisussaan samoja perusteluja kuin HaO tai viittaa niihin, olisi myös tällaiset ratkaisut syytä perustella yksityiskohtaisesti tarpeellisilta osiltaan myös ylimmässä oikeusasteessa. Huomio kiinnittyy ratkaisussa myös äänestyksessä toiselle kannalle päätyneen neuvoksen esittämien perustelujen kattavuuteen. Näkisin, että mikäli asian ratkaisemiselle päinvastaisella tavalla on tarjolla useita realistisia argumentteja, tulisi näihin argumentteihin ottaa kantaa myös enemmistön perusteluissa ja kertoa, miksi nämä sanktion määräämisen puolesta puhuvat argumentit ovat enemmistön kannan mukaan olleet heikompia kuin argumentit vastakkaisen kannan puolesta. Syynä KHO:n syvällisemmille perusteluille jälkimmäisessä pysäköintivirhemaksua koskeneessa ratkaisussa KHO 2014:164 voi olla se, että siinä KHO päättyy eri kannalle kuin HaO. Ero oikeusasteiden välillä vaikuttaa syntyneen johdun juuri vastaajan esittämän näytön punninnasta. HaO, toisin kuin KHO, piti näyttöä riittävänä saattamaan todennäköiseksi, että autoa oli kuljettanut joku muu kuin sen omistaja. Toinen syy ratkaisun KHO 2014:164 tarkemmille perusteluille voi olla se, että ratkaisu on ollut luonnollisen henkilön kannan vastainen ja KHO on kokenut suurempaa tarvetta perustella sitä, kuin jos kyseessä olisi ollut oikeushenkilön tai viranomaisen kannan vastainen päätös. Molemmissa ratkaisuissa on perustelujen tiiviyydestä huolimatta kuitenkin onnistuneesti esitetty ratkaisujen keskeinen logiikka ja vastattu osapuolten esittämiin argumentteihin.

Kaikista käsitellyistä päätöksistä suurimmat puutteet syyttömyysolettamaa koskevan ratkaisun taustalla olevan logiikan perusteluissa on havaittavissa KKO:n vuoden 2014 öljypäästömaksua koskevassa ratkaisussa. Sen sijaan vuoden 2019 öljypäästömaksua koskevassa ratkaisussa perustelut ovat kattavat, läpinäkyvät ja monipuoliset. KKO vastaa kyllä ratkaisussa KKO 2014:37 kaikkiin vastaajan esittämiin väitteisiin, mutta pidän KKO:n argumentaatiota tämän ratkaisun osalta heikkona. KKO viittaa hallituksen esitykseen, mutta vaikuttaa tulkitsevan sitä sanamuotoaan vastaan ja unohtavan syyttömyysolettaman merkityksen asiassa. HE:sta käy selvästi ilmi se, että tarkoituksenmukaisinta olisi määrätä öljypäästömaksu laivanisännälle ja että maksun tuomitseminen aluksen omistajalle tarkoitetaan ratkaisuksi lähinnä silloin, kun laivanisäntää ei vaivatta saada selville. Lisäksi hallituksen esityksessä nostetaan esille mahdollisuus selvittää

ulkomaistenkin alusten osalta oikeaa laivanisäntää tunnistetietojen avulla.³⁴⁶ Vaikuttaa selvältä, että tarkoituksena on ollut, että viranomaiselle on myös annettu vastuuta laivanisännän selvittämisessä, kunhan tämä ei aiheuta huomattavaa vaivaa. KKO sivuuttaa tämän ja toteaa seuraavasti:

”Se, että säännöksen perusteluissa on todettu aluksen omistajan vastuun tulevan käytännössä ajankohtaiseksi erityisesti silloin, kun laivanisännän selvittäminen on vaikeaa, ei anna aiheutta toisenlaiseen arvioon.”³⁴⁷

Näin KKO käytännössä ohittaa melko yleisluontoisella lausumalla sen, mitä esitöissä on pidetty tarkoituksenmukaisimpana tapana kohdistaa vastuu. Tapauksessa laivanisännän selvittäminen ei olisi ollut vaikeaa, vaan päinvastoin se oli riidattomasti koko prosessin ajan kaikkien osapuolten tiedossa. Sen sijaan KKO keskittyy perusteluissaan termin ”osoittaa” analyysiin ja siihen, millaista menettelyä tämä edellyttää. KKO:n mukaan:

”Vastuusta vapauttamiseen ei siten riitä se, että laivanisännän henkilöllisyys on syystä tai toisesta rajavartiolaitoksen tiedossa, vaan edellytyksenä on, että aluksen omistaja tahdonilmaisullaan osoittaa rajavartiolaitokselle sijastaan maksuvelvollisen laivanisännän.”³⁴⁸

Vaikka termi ”osoittaa” ilmaisee aktiivista toimintaa, tämäntyyppinen perustelu jättää huomiotta lain esitöistä ilmi käyvän sanktioinnin tarkoituksenmukaisimman kohteen ja ylipäättään viranomaisen velvollisuuden hankkia asian kannalta tarvittavat selvitykset. KKO kyllä mainitsee tämän viranomaisen velvollisuuden, mutta ei perustele, miksi se rajautuu ratkaisun mukaan vain öljypäästön laajuuteen ja lähteeseen. Vaikuttaa siltä, että KKO ei ole antanut riittävää painoarvoa viranomaisen selvittämisvelvollisuudelle. Sen sijaa KKO painottaa menettelyn tehokkuuden merkitystä. Vaikka hallinnollisilla sanktioilla pyritäänkin tehokkaaseen prosessiin, tämä perustelu ei riitä yksinään selittämään KKO:n kantaa. KKO ei perustele, miten prosessi hidastuisi, jos viranomaisella katsottaisiin olevan velvollisuus kysyä aluksen omistajalta,

³⁴⁶ HE 77/2005 vp, s. 22: ”Öljypäästömaksu voidaan määrätä joko aluksen omistajalle tai laivanisännälle. Koska öljypäästö liittyy suoraan aluksen käsittelyyn, olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista, että öljypäästömaksu määrätäisiin ensisijaisesti laivanisännälle, joka tosiasiallisesti vaikuttaa aluksen käyttöön. Ulkomaisen aluksen kohdalla laivanisännän selville saaminen saattaa kuitenkin joissakin tilanteissa olla vaikeaa. Tällaisessa tilanteessa maksun määrääminen aluksen rekisteriin merkitylle tai muulla luotettavalla tavalla ilmenevälle omistajalle tulee ajankohtaiseksi. Koska nykyään on yhä tavallisempaa, että aluksen omistaja ei itse toimi laivanisäntänä, öljypäästömaksua ei voitaisi määrätä aluksen omistajalle siinä tapauksessa, että tämä osoittaa laivanisännän, joka on käyttänyt alusta omistajan asemesta. Aluksen omistajan tulee tällöin siis osoittaa se laivanisäntä, johon maksuvelvollisuus voidaan kohdistaa. [– –] Ulkomaistenkin alusten osalta selvitystyössä on mahdollista käyttää apuna niitä tunnistetietoja, joita aluksista saadaan erilaisten käytössä olevien ilmoittautumisjärjestelmien kautta.”

³⁴⁷ KKO 2014:37, kohta 19.

³⁴⁸ KKO 2014:37, kohta 20.

aikooko tämä vedota laivanisännän vastuuseen. Tämä ei vaatisi viranomaiselta merkittäviä lisäresursseja. Syyttömyysolettaman soveltaminen antaisi aihetta tulkita viranomaisen selvitysvelvollisuutta vähintäänkin niin, että jo viranomaisen tiedossa olevan laivanisännän ja aluksen omistajan välinen vastuukysymys olisi selvitettävä viranomaisen toimesta.

Kyseessä on ensimmäinen öljypäästömaksua koskenut KKO:n ratkaisu, joka toimii suuntaviivana tuleville ratkaisuille. Perustelut syyttömyysolettaman soveltamatta jättämiselle ovat vähäiset, eikä lain esitöistä ilmenevää tarkoitusta tai viranomaisen selvittämisvelvollisuutta ole huomioitu riittävästi. Tämä siitään huolimatta, että PeV on ainoastaan selvittämisvelvollisuuden vuoksi katsonut, ettei kyseessä ole käännetyn todistustaakan käyttäminen. Contra-argumentit jäävät ratkaisussa ”ei anna aihetta toisenlaiseen arvioon” -lausumien tasolle, minkä ei tulisi olla tilanne etenkin julkaistuissa ennakkopäätöksissä. Hyväksyttävämpää on KKO:n argumentointi sen osalta, missä prosessin vaiheessa aluksen omistajan tulisi laivanisäntä osoittaa.³⁴⁹ KKO painottaa tässäkin tehokkuus- ja käytännöllisyysnäkökohtia.

Vuoden 2019 öljypäästömaksuratkaisussa pro et contra -argumentaatio tulee sen sijaan hyvin esiin näyttöä arvioitaessa ja KKO nostaa esiin niin vastaajan vastuun puolesta kuin sitä vastaan puhuvia seikkoja. Lisäksi KKO kiinnittää huomiota osapuolten esittämiin väitteisiin ja nostaa esiin, että viranomaisen ei ole esittänyt edes väitettä siitä, että öljyä olisi päässyt sellaisille alueille, joiden saastumisen perusteella sanktio voitaisiin tuomita.³⁵⁰ Syyttömyysolettamalle ja viranomaisen selvitysvastuulle koskien päästön leviämistä on annettu painoarvoa. Ratkaisun lopputulos kuvastaa näyttökynnyksen asettamista samalle tasolle kuin rikosprosessissa ja näyttötaakan kohdistamista viranomaiselle. Osapuolten argumentteihin on vastattu molemmissa öljypäästömaksua koskeneissa päätöksissä, mutta vuoden 2014 päätöksen argumentaatio jää paikoin heikoksi, eikä ratkaisun logiikka ole riittävän selvästi esillä etenkin ratkaisun puolesta ja vastaan puhuvien argumenttien keskinäisen painotuksen osalta. Ratkaisun KKO 2019:61 perustelut ovat laadukkaammat ja pro et contra -argumentaatio on perusteellista.

Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksua koskeva ratkaisu on tiivis, eivätkä perustelut ole kovin laajat. Kuten edellä on todettu, kyseessä ei kuitenkaan ole julkaistu vuosikirjapäätös, jolle voitaisiin asettaa enemmän vaatimuksia perustelujen laadun osalta. KHO vastaa kuitenkin perusteluissaan liikenteenharjoittajan väitteisiin, joskin melko suppeasti. Pro et contra -

³⁴⁹ KKO 2019:61, kohdat 23–26.

³⁵⁰ KKO 2019:61, kohta 49.

argumentaatiolle olisi voinut olla tarvetta lähinnä sen suhteen, kenelle todistustaakka väärennösten selkeyden osoittamisesta lankeaa ja millä perusteella. Vaikka ratkaisussa ei syyttömyysolettamaa erikseen mainitakaan, vaikuttaa siltä, että ainakin väärennöksen laatua koskevassa todistustaakkakysymyksessä syyttömyysolettama on huomioitu ratkaisun taustalla vastaajan hyväksi.

Linja-autoyhtiö- ja asfalttikartelliratkaisut ovat perustelujensa puolesta kaikkein laajimmat. Tämä voi olla selitettävissä useilla asianosaisilla. Toisaalta syynä voi olla tapausten perustuminen subjektiiviseen syyllisyyden arviointiin ja siihen liittyvät kilpailurikkomusten todistelulliset haasteet. Todistelua esitetään kyllä molemmissa tässä tutkielmassa käsitellyissä ratkaisuissa runsaasti, mutta suurelta osaltaan se koostuu epäsuorista aihetodisteista. Seuraamusmaksut kilpailurikkomuksista ovat myös määrältään huomattavasti suurempia kuin muut tutkielmassa käsitellyt sanktiot, joka osaltaan saattaa vaikuttaa perustelujen yksityiskohtaisuuteen.

Linja-autoyhtiöiden kartelliratkaisussa tuomioistuin on käsitellyt vastaajien syyttömyysolettamaan liittyvien argumenttien kumoamisen lisäksi ratkaisunsa perusteluissa muun muassa mahdollisten oikeuttamisperusteiden läsnäoloa, hiljaisen hyväksynnän vaikutusta osallisuuteen sekä rikkomuksen laatua, laajuutta, moitittavuuden astetta ja kestoa. Näin ollen KHO on analysoinut useita näkökulmia, joiden perusteella yhtiöt voisivat vapautua sanktiosta ja yksitellen argumentoinut, miksi nämä eivät tapaukseen sovellu. KHO on vastannut kattavasti yhtiöiden osallisuudesta esittämään argumentointiin. Lisäksi jokaisen yhtiön syyllisyys ja osallisuuden aste on arvioitu erikseen. Kaiken kaikkiaan KHO:n perustelut ovat vakuuttavat ja kattavat. Ainoastaan se, miksi asianajosalaisuuden rikkomisen ei katsottu olennaisella tavalla heikentäneen osapuolten mahdollisuutta puolustautua, jäi vaille pro et contra -argumentaatiota.

Asfalttikartelliratkaisussa yksi valittajista oli vastaajien ohella Kilpailuvirasto, joka vaati MAO:n päätöksen kumoamista erityisesti näytön ja todistelun arvioinnin virheellisyyden suhteen. Näyttökysymyksen ja todisteiden arvioinnin nostivat esiin myös ne valituksen tehneet yhtiöt, joille sanktio määrättiin. KHO käy edellä näyttöperusteluja koskeneessa luvussa selostetusti läpi osapuolten esittämän näytön ja siihen liittyneen argumentoinnin. Kilpailuvirasto on korostanut kartellin vakavuutta ja vahingollisuutta sekä ennakkotapauksen merkittävyyttä ensimmäisenä näin moitittavaa toimintaa sisältäneenä kartellina Suomessa. KHO on päätenyt tuomitsemaan seuraamusmaksun kaikille yhtiöille sen perusteella, että KHO on arvioinut kartellin Kilpailuviraston esittämällä tavalla erittäin vakavaksi ja laaja-alaiseksi. Myös yhtiöiden aktiivisuuden aste on yhtiöiden liikevaihtojen ohella vaikuttanut tuomitun seuraamusmaksun

suuruuteen. Syyllisyyden asteen määrittelyllä on siis merkittävä vaikutus paitsi syyllisyyskynnyksen ylittymisen myös seuraamusmaksun määrän osalta subjektiivisen syyllisyyden perusteella tuomittavissa kartellitapauksissa.³⁵¹

Myös asfalttikartelliratkaisussa tuomioistuin on suorittanut kaikkien kartellin osapuolten syyllisyyden arvioimisen yhtiökohtaisesti sen jälkeen, kun se on ensin tarkastellut näyttöä kokonaisuutena ja päätenyt toteamaan kartellin olemassaolon.³⁵² Tässä osassa KHO vastaa myös yksityiskohtaisemmin yhtiöiden esittämiin väitteisiin ja kertoo, miksi niiden uskottavuus on arvioitu huonommaksi kuin yhtiöiden syyllisyyttä osoittavan näytön. Ratkaisu on diskursiivisten perustelujen osalta kattava ja sekä yhtiöiden syyllisyyttä että näyttöä on analysoitu selkeästi ja läpinäkyvästi. Myös pro et contra -argumentaatiota on käytetty laajasti perustelujen alusta loppuun ja KHO:n oikeudellinen päättely on hyvin havaittavissa. KHO on onnistuneesti esittänyt lainsoveltamiseen liittyvät ratkaisunsa normiperustelujen kautta, esimerkiksi sen suhteen, tullee ko kartelli tulkita yhdeksi laajaksi kartelliksi vai useiksi alueellisiksi rikkomuksiksi.

4.4 Perustelujen tason vaihtelun taustalla vaikuttaa useita seikkoja

Edellä käsiteltyjen ratkaisujen perusteella on selvästi havaittavissa merkittävää vaihtelua ratkaisujen perusteluissa erilaisten hallinnollisten sanktioiden välillä, mutta vaihtelevuutta esiintyy myös saman sanktioryhmän sisällä eri ratkaisujen välillä. On selvää, että erilaista aineellista oikeutta koskevien ratkaisujen perusteluissa on eroja niin erilaisten perustelun osien laajuudessa ja perustelujen pituudessa ja yksityiskohtaisuudessa ylipäätään.³⁵³ Vaikuttaa kuitenkin siltä, että perustelujen laatu ja laajuus vaihtelevat myös muista tekijöistä riippuen. Tarkoitukseni on lyhyesti analysoida vielä sitä, mistä seikoista erot ratkaisujen välisissä perusteluissa voivat johtua. Arvioin eroja pysäköintivirhemaksu-, öljypäästömaksu- ja kilpailurajoituksen seuraamusmaksuja koskevissa päätöksissä, sillä näissä vertailua voidaan tehdä sekä toiseen samaa sanktiota koskevaan päätökseen ja nämä ratkaisut ovat laadultaan lähtökohtaisesti laajempia vuosikirjapäätöksiä toisin kuin liikenteenharjoittajan tarkastusmaksua koskenut lyhyempi ratkaisu. Tämän tutkimuksen rajoissa on ollut mahdollista käsitellä varsin rajattua määrää ratkaisuja ja sanktityyppejä, mikä asettaa omat rajoituksensa suurien linjojen vetämiselle ja

³⁵¹ KHO 2009:83, kohdat 877–878.

³⁵² KHO 2009:83, kohdat 1196–1322.

³⁵³ Hiro Balani v. Espanja 1994, kohta 27.

kattavammille yleistyksille. Käsittelyyn on valittu erilaisia sanktiotyyppejä mahdollisimman hyvin edustavia ratkaisuja.

Laajimmat ja yksityiskohtaisimmat perustelut on laadittu kartellitapauksissa ja tiiviimmät ja argumentaatioltaan yksinkertaisimmat ratkaisut koskevat pysäköintivirhemaksuja. Ero perusteluissa on merkittävä kartelliratkaisujen käsittäessä useita satoja sivuja, kun taas pysäköintivirhemaksuja koskevat ratkaisut jäävät alle kymmenen sivun pituisiksi. Öljypäästömaksuratkaisut ovat pituudeltaan samassa kategoriassa pysäköintivirhemaksujen kanssa, mutta argumentoinniltaan ne ovat edellä mainittuja yksityiskohtaisempia. Näitä eroja sanktiolajien välillä voidaan tietenkin helposti selittää kartellitapausten useilla asianosaisilla ja laajalla todistelulla, mutta myös ratkaisujen sisällölliset perustelut ovat selvästi eri tasolla. Selkeimpinä syinä näille eroille näkisin sanktioiden merkittävän suuruuden kartellitapauksissa ja toisaalta kilpailurikkomusmaksun luonteen subjektiiviseen syyllisyyteen perustuvana sanktiona. Öljypäästömaksu ja pysäköintivirhemaksu määrätään ankaran vastuun perusteella, joten näiden perusteluissa ei ole tarvetta arvioida tahallisuuteen liittyvää todistelua. Lisäksi perusteluresurssien keskittäminen useiden miljoonien eurojen suuruisiin kartelleihin liittyviin seuraamusmaksuihin on loogista, kun verrataan niitä pysäköintivirhemaksuihin.

Kolmas merkittävä seikka sanktion suuruuden ja vastuun määräytymisen ohella on epäilemättä sanktion määräämisen yleisyys. Sekä öljypäästömaksuja että kilpailurikkomuksesta määrättyjä seuraamusmaksuja on määrätty viimeisten kymmenen vuoden aikana noin kolmekymmentä kappaletta, kun taas pysäköintivirhemaksut ovat huomattavasti yleisempiä. Toisaalta tämä voisi puoltaa myös pysäköintivirhemaksujen tarkempaa perustelua. Niinkin yleiselle sanktiotyypille olisi syytä luoda selkeä oikeuskäytäntö, johon tulevia maksuja määrättäessä voitaisiin tukeutua. Toisaalta mitä vähemmän tiettyjä sanktiota määrätään, sitä helpompi niiden tutkimiseen on käyttää enemmän resursseja kuin yleisempien asioiden tutkimiseen. Lisäksi yhdistävänä tekijänä kartelli- ja öljypäästömaksuasioissa on se, että molemmissa sanktioinnin taustalla on EU-oikeus, mikä saattaa toimia kannustimena laadukkaampien perustelujen kirjoittamiseen. Kansainvälinen oikeuskäytäntö puolestaan toisaalta mahdollistaa tarkemman perustelemisen.

On mahdollista, että myös sanktioinnilla tavoiteltava suojelun kohde vaikuttaa perustelujen laatuun. Kilpailurikkomuksesta määrätään seuraamusmaksuja, koska sillä pyritään suojelemaan toimivaa taloutta ja tervettä kilpailua. Öljypäästömaksulla taas pyritään suojaamaan ympäristöä ja pysäköintivirhemaksulla liikenteen sujuvuutta ja liikenneturvallisuutta. Edellä kuvatun perustelujen tason perusteella voitaisiin todeta, että kilpailun ja ympäristön suojelun intressit

vaikuttavat tärkeämmiltä kuin liikenteen sujuvuuteen liittyvät intressit. Tästä ei kuitenkaan voida vetää kovin suoria johtopäätöksiä, koska edellä kuvatut seikat lienevät vaikuttaneet ratkaisujen perusteluihin merkittävämmiin. Uskoisin kuitenkin, että ainakin kartellitapauksissa asian saama laaja julkisuus on vaikuttanut siihen, että ratkaisut on haluttu perustella yksityiskohtaisesti ja tarkasti. Kartellitapauksiin verrattuna vuoden 2014 öljypäästömaksun perustelut ovat yleisluontoiset ja laatunsa puolesta heikommat. On mahdollista, että tällaisen yhteen ulkomaiseen yritykseen kohdistuvan sanktion on katsottu voitavan perustella epätarkemmin, koska asia ei ole saanut yhtä merkittävästi julkisuutta ja sanktioinnin kohteena on ollut ulkopuoliselle yleisölle vieras panamalainen yhtiö, jonka alukselta on kiistatta päässyt öljyä Suomen aluevesille. Onko mahdollista, että tämänkaltaisen vastaajan tuomitseminen sanktion maksamiseen on katsottu helpommaksi kuin suurten suomalaisten asfaltti- tai linja-autoyhtiöiden?

Lopulta voidaan pohtia vielä sitä, millainen vaikutus prosessin osapuolilla ja alemman asteen tuomioistuimen ratkaisulla on ollut perusteluihin. Luonnollinen henkilö on ollut vastaajana ainoastaan toisessa pysäköintivirhemaksuratkaisussa KHO 2014:164, jossa KHO päätyi kumoamaan HaO:n päätöksen ja tuomitsemaan vastaajalle sanktion. En näe, että käsiteltyjen ratkaisujen perusteella voitaisiin vetää johtopäätöksiä siitä, että ratkaisun lopputulokseen tai perusteluihin olisi vaikuttanut vastaajan luonne luonnollisena tai oikeushenkilönä. En katso, että tällä tulisi olla merkitystä ainakaan maksun summaltaan pienissä sanktioissa. Myöskään sillä, onko alemman asteen tuomioistuimen ratkaisua muutettu ei näytä olleen suurta merkitystä. Edes ratkaisun antamisajankohdalla ei vaikuta olleen merkitystä perustelujen sisältöön. Vuonna 2009 annettu kartelliratkaisu KHO 2009:83 on perusteluiltaan toinen laadukkaimmista, kun taas esimerkiksi vuonna 2014 annetussa öljypäästömaksuratkaisussa KKO 2014:37 parantamisen varaa. Toki tämän osalta on huomioitava se, että toinen on KHO:n ja toinen KKO:n päätös.

Subjektiiiviseen syyllisyyteen perustuvat kartelliratkaisut ovat perusteluiltaan kattavimpia. Tälle voi tuki olla useita muitakin syitä. Näkisin kuitenkin, että sillä, perustuuko seuraamuksen määrääminen subjektiiiviseen syyllisyyteen vai objektiiiviseen vastuuseen ei itsessään saisi olla suurta merkitystä perustelujen laajuuteen ja tarkkuuteen. Ankaran vastuun on useissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa todettu olevan perustuslakiinkin sisältyvän syyttömyysolettaman periaatteen vastainen ja sen käyttö hallinnollisissa sanktioissa on hyväksytty lähinnä poikkeuksellisesti. Näissä tapauksissa valiokunta on myös korostanut sitä, että vastaajan oikeudet puolustautua ja vapautua sanktiosta on turvattava riittävästi. Tämän vuoksi pidän toivottavana, että myös ankaran vastuun sanktioihin liittyvät ratkaisut perustellaan yhtä huolellisesti, vaikka

perusteluissa ei tarvitse kiinnittää huomiota tahallisuuden tai tuottamuksen todistamiseen. Useimmissa tapauksissa näyttökysymysten laajempi ja läpinäkyvämpi punninta olisi ollut tervetullutta. Esimerkiksi näyttökynnyksen korkeutta ja esitetyn vastanäytön merkitystä voisi olla tarpeen analysoida enemmänkin. Toki KHO:n oikeuskäytäntö saattaa tähän suuntaan lähteä kehittymäänkin KHO:n muututtua valituslupatuomioistuimeksi. Lisäarvoa perusteluille voisi tuoda myös syyttömyysolettaman mainitseminen ja linkittäminen perusteluissa näyttökynnyksen korkeuteen ja todistustaakan kohdistumiseen. Se, että syyttömyysolettaman käsittely perusteluissa on jäänyt vähäiseksi, johtunee siitä, että se nousee ankaran vastuun sanktioissa esiin epäsuorasti näyttö- ja vastuukysymysten kautta, eikä niinkään siinä merkityksessä, miten vastaajaa prosessissa kohdellaan. Lisäksi syyttömyysolettamaa saatetaan pitää niin laajana ja perustavanlaatuisena yleisperiaatteena, että sen soveltamisen perusteluun ei aina panosteta.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Hallinnollisten sanktioiden määrä on jatkuvasti kasvamassa. Vuonna 2020 tieliikennelain uudistuksen myötä siirrettiin ennen rikesakolla rangaistuja rikkomuksia hallintoprosessin puolelle. Perustuslakivaliokunta kuvaili muutosta huomattavaksi, koska se merkitsee vuosittain satojentuhansien seuraamusten siirtymistä rikosprosessista hallintoprosessiin.³⁵⁴ Uusien hallinnollisten sanktioiden käyttöönotto on osa hallituksen pitkän aikavälin linjausta, jonka mukaan sanktioiden käyttöalaa tulee laajentaa. Tavoitteena on kustannusten säästäminen.³⁵⁵ Linjaus on ongelmallinen sekä yksilöiden että oikeusjärjestelmän kannalta. Hallinnollisia sanktioita ei ole muotoiltu yhdeksi järjestelmäksi, vaan kyseessä on sekalainen joukko erilaisia ei-rikosoikeudellisia seuraamuksia. Tämä ongelma on laajalti tunnustettu paitsi oikeuskirjallisuudessa myös virallislähteissä.³⁵⁶ Edes hallinnollisen sanktion käsitteenmäärittelystä ei ole selkeää linjaa. Prosessin tehostaminen siirtämällä seuraamuksia rikosprosessista hallintoprosessiin vaikuttaa sanktioitavien henkilöiden oikeussuojaan. Yksi tärkeimmistä kysymyksistä on se, millä perusteilla sanktioita voidaan määrätä hallintoprosessissa ja miten taataan vastaajille etenkin ankaraa vastuuta sovellettaessa mahdollisuus vapautua vastuusta.

Vaikka hallinnollisista sanktioista kaavaillaan ratkaisua rikosprosessin kuormittumiselle, ne saattavat tulevaisuudessa aiheuttaa uusia ja vaikeammin ratkaistavissa olevia ongelmia, mikäli

³⁵⁴ PeVL 9/2018 vp, s. 2. Vuonna 2016 määrättiin yli 200 000 sellaista rikesakkoa, jotka korvautuvat jatkossa liikennevirhemaksulla.

³⁵⁵ OMML 16/2013, s. 35–36.

³⁵⁶ OM 52/2018, s. 10.

sanktiojärjestelmän annetaan laajentua hallitsemattomasti ilman sen systematisointia. Yhtenä ratkaisuna järjestelmän parantamiseksi on pohdittu uutta lainsäädäntöä, mutta sekä hallinnollisia sanktioita koskevassa yleis- että erityislainsäädännössä olisi omat ongelmansa. Yleislainsäädännön luominen on haastavaa syyttömyysolettaman näkökulmasta, sillä sanktiotyyppien välillä vaihtelevat useat seikat: missä määrin syyttömyysolettamaa tulee soveltaa, onko vastuu subjektiivista vai objektiivista, kuinka korkealle näyttökynnys asettuu ja kenellä on lähtökohtaisesti todistustaakka asiassa. Toisaalta erityislainsäädännön luominen sanktiokohtaisesti esimerkiksi näyttökynnyksen korkeuteen liittyen johtaisi lainsäädännön fragmentoitumiseen, jota pyritään lähtökohtaisesti välttämään. Kun huomioidaan myös EIT:n ja EUT:n oikeuskäytännön merkitys, lainsäädännölliset toimet ovat tuskin paras ratkaisu.

Toimivimmalta ratkaisulta vaikuttaisi se, että sanktiojärjestelmää pyrittäisiin selkeyttämään ja hallitsemaan kahdella tasolla. Ensinnäkin on tärkeää kiinnittää huomiota vastuu- ja syyllisyyskysymyksiin lainsäädäntövaiheessa. Esimerkiksi pysäköintivirhemaksun vastuun määräytymiseen tehty muutos PeVL:n vuoksi kuvaa hyvin sitä, miten syyttömyysolettama tulisi huomioida. Lainsäädännön esitöiden merkitys nousee esiin nykyisessäkin oikeuskäytännössä. KHO ja KKO viittaavat lähes poikkeuksetta esitöihin ja niistä ilmeneviin seikkoihin sääntelyn tarkoituksenmukaisimman soveltamisen osalta. Nyt tarkastelluissa sanktioissa esitöiden sisältö on ollut johdonmukaista ja on tärkeää, että linja pysyy jatkossakin samana. Lain esitöissä ilmaistu lainsäädännön tarkoitus mukautuu helpommin oikeuskäytännön kehittymiseen kansainvälisellä tasolla ja sitä voidaan tulkita joustavammin muiden oikeuslähteiden rinnalla kuin lakia.

Toisena tärkeänä seikkana pidän oikeuskäytännön johdonmukaista ja määrätietoista kehittämistä. Lainsäädännön puuttuminen asettaa paineita oikeuskäytännön selkeydelle, jotta riittävä oikeusvarmuus voidaan taata. Tähänastinen oikeuskäytäntö on perusteluiltaan varsin vaihtelevaa. Osittain taustalla on ymmärrettäviä sanktiotyyppeihin ja vastuun muodostumisperusteisiin liittyviä syitä, mutta paikoin ainakin näytön arvioinnin ja pro et contra -perustelujen osalta löytyy myös parannettavaa. Ennakkoratkaisut ovat tähän mennessä olleet lähinnä demonstratiivisia, mutta jatkossa niitä olisi mahdollista kehittää enemmän deklaratioriseen suuntaan, etenkin nyt, kun KHO:n asema on vuoden 2020 alussa muuttunut valituslupatuomioistuimeksi ja sillä on paremmat mahdollisuudet valikoida ratkaistavakseen tietyn tyyppisiä asioita.

Tällä hetkellä hallinnollisia sanktioita koskevaa ylimpien tuomioistuinten oikeuskäytäntöä on vielä suhteellisen vähän ja perustelut ovat useissa ratkaisuissa etenkin näytön arviointiin liittyen suppeita. Oikeuskäytännön vähäisyys korostuu, kun huomioidaan kuinka erilaisia sanktioita ja

vastuun muodostumisperusteita on olemassa. Esimerkiksi kartelliratkaisusta annettua päätöstä voidaan tuskin yleistää pysäköintivirhemaksuihin. Etenkin ankaraa vastuuta sovellettaessa näyttöperusteluja on vähän, mikä johtunee syyllisyysarvioinnin puuttumisesta. Näyttöperusteluihin tulisi kiinnittää enemmän huomiota, koska tähän asti ne on usein ohitettu lyhyillä toteamuksilla, jotka eivät auta oikeuskäytännön ohjaamisessa eivätkä luo yleisiä suuntaviivoja. Koska ankara vastuu on hyväksytty hallinnollisissa sanktioissa käytettäväksi sillä ehdolla, että vastaajan oikeussuojasta huolehditaan, olisi myös nämä ratkaisut syytä perustella tarkemmin.

Sanktioihin liittyvässä problematiikassa on kyse tehokkuuden ja oikeusturvan välillä tasapainotuksesta. Nykyään on selvää, että rikosoikeudellisia periaatteita tulee soveltaa hallinnollisiin sanktioihin, mutta rajanveto periaatteiden soveltamisen laajuudessa vaikuttaa olleen yksittäisissä tapauksissa ongelmallista esimerkiksi sen suhteen, kuinka korkealle näyttökynnys asettuu. Tältä ei sinänsä voida välttyä, mutta oikeuskäytäntöä voidaan kehittää antamalla aiheesta useampia hyvin perusteltuja prejudikaatteja. Lisäksi rajanvetoon vaikuttaviin seikkoihin tulee kiinnittää huomiota ja syyt erilaisten painotusten taustalla tulee esittää ratkaisuisa läpinäkyvästi. Nykyisessä ratkaisukäytännössä päätösten perustelut ovat melko diskursiivisia ja osapuolten argumentteihin vastataan. Pro et contra -perustelujen osalta ratkaisuisa tunnutaan kuitenkin keskittyvän huomattavasti enemmän pro-argumentaatioon. Vaikka valtaosa tässä tutkielmassa käsitellyistä ratkaisuisa on lopputuloksensa puolesta hyväksyttävissä, olisi niiden vaikuttavuutta tuleviin päätöksiin voinut lisätä avoimemmalla contra-argumenttien arvioinnilla.

KHO:n presidentti Kari Kuusniemi on vuonna 2018 pitämässään puheessa todennut, että KHO:sta ei olla kehittämässä vain ennakkopäätöstuomioistuinta KKO:n tapaan. Kuusniemi nostaa esiin hallintoprosessin normatiiviset erityispiirteet, kuten normien joustavuuden ja tavoitteiden ja keinojen välisen dynamiikan ja korostaa, että oikeussääntöjen kaltaisten ohjaavien prejudikaattien antaminen on haasteellisempaa kuin KKO:ssa.³⁵⁷ Toivottavasti KHO ottaa hallinnollisen sanktiojärjestelmän asettaman haasteen vastaan ja lähtee rohkeasti kehittämään selkeää ja deklaratiorista prejudikatuuria nyt, kun siihen on annettu paremmat mahdollisuudet. Tehtävä ei ole helppo, mutta pyrkimys laadukkaisiin perusteluihin ja deklaratiorisiin prejudikaatteihin vaikuttaa parhaalta mahdollisuudelta selkeyttää sanktiojärjestelmää. En kuitenkaan lopullisesti sulkisi pois myöskään lainsäädännöllisten uudistusten mahdollisuutta, mutta tämä vaatisi varsin laajamittaista ennakkovalmistelua, johon tuskin lähivuosina ollaan ryhtymässä.

³⁵⁷ KHO:n presidentti Kari Kuusniemen puhe ylituomaripäivillä 27.9.2018.