

Lyhytaikaisen vapaudenriiston perusteet Venäjällä

J a r m o K o i s t i n e n

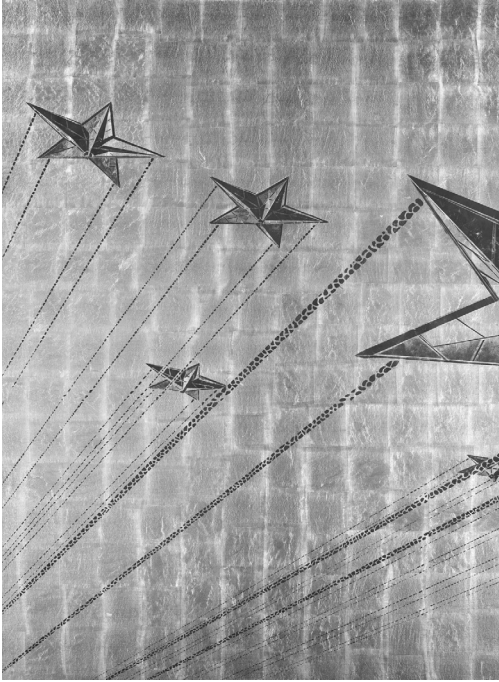
Ihmisen henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus ovat keskeisimpiä perusoikeuksia oikeusvaltiossa. Puuttuminen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja vapaudenriisto ovat toimenpiteitä, jotka ovat mahdollisia vain lain nojalla. Suomen perustuslain (SPL) mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta (SPL 2 luvun 7 § 3 mom.). Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi ja vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. (Ks. Suomen perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä yleisesti Viljanen 2001, 37–64). Vastaavasti Venäjän perustuslain (VPL) mukaan jokaisella on oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Vangitseminen ja tutkintavankeudessa pitäminen on sallittu vain tuomioistuimen päätöksellä. Henkilö voi olla kiinniotettuna ja pidätettynä ennen tuomioistuimen päätöstä korkeintaan 48 tuntia. (VPL 22 §)

Neuvostoliitossa vallinnut valtion totalitäärinen kontrolli merkitsi oikeudellisesta näkökulmasta sitä, että käytännössä ei ollut yhtään

elämänalaa, jossa valtion etuja ei olisi asetettu yksilön oikeuksien edelle. Rikoslilla suojattiin valtiota, mikä heijastui luonnollisesti lainvalvontaviranomaisten toiminnassa, johon kuuluivat tuohon aikaan myös tuomioistuimet. (Lunejev 2005, 185). Valtion ei siten liiemmin tarvinnut perustella perus- ja ihmisoikeuksiin puuttumistaan. Eurooppalaisessa ihmisoikeusajattelussa on lähdettävä siitä, että asetelma on päinvastainen. Ihmisen perusoikeudet on asetettu valtiollisia intressejä tärkeämpään asemaan, minkä takia valtion on noudatettava tiettyjä perusoikeuksien rajoittamiskriteerejä käyttäessään perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvaa julkista valtaansa.

Vapaudenriisto ja Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 5 artiklan mukaan jokaisella on oikeus vapauteen ja turvallisuuteen. Sekä Suomea että Venäjää sitoo EIS 5 artiklan vapauden rajoittamisedellytykset. Kyse on nimenomaan niiden perusteiden määrittämisestä, joiden perusteella valtiolla on toimivalta rajoittaa yksilön vapautta. Matti Pellonpään mukaan EIS:n 5 artikla on sopimuksen muita artikloja yksityiskohtaisempi, minkä voidaan katsoa heijastavan henkilökohtaisen vapauden keskeistä merkitystä länsieurooppalaisessa perusoikeuskäsityksessä (Pellonpää 2000, 235). Venäjä liittyi Euroopan neuvoston jäseneksi helmikuussa 1996 ja toukokuussa 1998 Euroopan ihmisoikeussopimuksen osapuoleksi. Liittyminen EIS:een merkitsi sitä, että Venäjä hyväksyi velvoitteen taata Euroopan ihmisoikeussopimuksessa määritellyt oikeudet ja



vapaudet jokaiselle lainkäyttövaltaansa kuuluvalla henkilölle. Samalla se hyväksyi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toimivallan valvoa kyseisen velvoitteen noudattamista ja yksilöiden oikeuden valittaa sopimusrikkomuksista Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen.

EIS:n 5 artiklan perusteella vapaudenriisto voi tapahtua ainoastaan lain nojalla. Vapaudenriiston laillisuusvaatimuksen tavoitteena on ennen muuta mielivaltaisen kohtelun ehkäiseminen. EIS:n 5 artiklan perusteella henkilöltä voidaan riistää vapaus seuraavissa tapauksissa ja lain määräämässä järjestyksessä (SopS 63/1999):

- a) henkilö vangitaan lain nojalla sen jälkeen, kun hänet on tuomittu toimivaltaisessa tuomioistuimessa
- b) henkilö pidätetään tai vangitaan lain nojalla, koska hän ei ole noudattanut tuomioistuimen laillista määrystä, tai jonkin lakimääräisen velvoitteen täyttämisen turvaamiseksi;
- c) henkilö pidätetään tai hänen vapautensa riistetään lain nojalla hänen saattamisekseen toimivaltaisen oikeusviranomaisen tutkittavaksi, milloin

- on syytä epäillä hänen syyllistyneen rikokseen tai jos katsotaan välttämättömäksi estää häntä tekemästä rikosta tai pakenemasta teon jälkeen
- d) alaikäiseltä riistetään vapaus lain nojalla hänen kasvatuksensa valvomiseksi tai hänet pidätetään lain nojalla hänen saattamisekseen toimivaltaisen oikeusviranomaisen tutkittavaksi
- e) henkilöltä riistetään vapaus lain nojalla tartuntataudin leviämisen estämiseksi tai hänen heikon mielenterveytensä, alkoholisminsa, huumeidenkäyttönsä tai irtolaisuutensa vuoksi
- f) henkilö pidätetään tai häneltä riistetään vapaus lain nojalla, jotta estettäisiin hänen laiton maahantulonsa, tai jos on ryhdytty toimiin hänen karkottamisekseen tai luovuttamisekseen

Tässä artikkelissa tarkastelun kohteeksi nostetaan EIS 5 artiklan 1c-kohta. Arvioitavana on se, miten Venäjä on omassa lainsäädännössään ratkaissut lyhytaikaisen vapaudenriiston perusteet ja miten ne eroavat Suomen lainsäädännön vastaavista perusteista. Kansallisen lainsäädännön keinot toteuttaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen velvoitteita ovat erilaisia ja niiden seurauksena lyhytaikaisen vapaudenriiston perusteet, pidättämiskynnykset ja pidättämisen perusteet voivat *de facto* olla erilaisia eri valtioissa. Kysymys on lähtökohtaisesti vapaudenriiston kynnyksen oikeusvertailusta eli siitä, millä perusteella valtiolla on oikeus lain nojalla rajoittaa lakia mahdollisesti rikkoneen yksilön vapautta. Artikkelissa tarkastellaan vapaudenriistoa, joka tapahtuu rikosepäilyn ja hallinnollisen lainrikkomuksen perusteella. Lopuksi arvioidaan uuden Venäjän turvallisuuspalvelun *Federalnaja služba bezopasnosti* eli FSB:n toimivaltuuksia laajentaneen lain suhdetta vapaudenriistoon valtion turvallisuutta vaarantavien toimien perusteella. Näistä juridisesti suoraan vertailukelpoinen on rikosperusteinen pidättäminen, sillä toisin kuin Venäjällä, pidättäminen on Suomessa mahdollista vain rikosepäilyn perusteella.

Rikosepäily vapaudenriiston perusteena

Suomen oikeusjärjestyksessä pidättämisen perusteena on epäily henkilön tekemästä rikoksesta. Epäilyä henkilön tekemästä rikoksesta on lähtökohtaisesti pidettävä pidättämisen ja vangitsemisen perusteena myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1c-kohdan englannin- ja ranskankielisissä virallisissa sopimusteksteissä (*an offence, une infraction*). Rikos pidättämisen perusteena on sopimustekstin suomennoksen lisäksi esimerkiksi ruotsin- ja saksankielisissä sopimustekstin käännöksissä (*ett brott, die Straftat*). Venäjänkielisessä epävirallisessa sopimustekstin käännöksessä käytetään rikoksen sijaan termiä *pravonarušenie*, joka lähtökohtaisesti laajentaa merkittävästi aineellisoikeudellista pidättämisperustetta. *Pravonarušenie*-termin suomenkielinen sanasanainen käännös on oikeudenloukkaus. Venäläisen juridisen ensyklopedian mukaan oikeudenloukkaukset jaetaan rikoksiin (*prestuplenija*) ja rikkomuksiin (*prostupki*). Rikoksia ovat oikeudenvastaiset teot, joista seuraava vastuu on säädetty vastuu rikoslainsäädännössä. Rikokset aiheuttavat vahinkoa yhteiskunnalle ja kansalaisten perusoikeuksille ja -vapauksille. Rikkomuksia ovat oikeudenvastaiset teot, joiden tekemisestä seuraavaa vastuuta ei ole säädetty suoraan rikoslainsäädännössä. Rikkomuksen objektista riippuen rikkomukset jaetaan hallinnollisiin, kurinpidollisiin ja siviilioikeudellisiin rikkomuksiin (*Bolšaja juridišeskaja entsiklopedija* 2005, 460–461).

Venäjänkielisessä käännöksessä käytetty käyttöalaltaan laajempi termi johtaa mitä ilmeisimmin siihen, että kansallinen lainsäätäjä voi katsoa noudattavansa Euroopan ihmisoikeussopimusta ja säätää vapaammin sellaisia välittömästi rikoslainsäädäntöön kuulumattomia lakeja, joiden perusteella voidaan laillisesti puuttua ihmisen perusvapauteen. Sopimustekstin käännös on myös liitetty Venäjän ratifointilakiin, ja esimerkiksi Venäjän perustuslakituomioistuin käyttää sopimustekstin käännöstä oikeuslähteenä. Ranskankielinen termi *une infraction*

voi tosin tietyssä kontekstissa tarkoittaa myös rikoksen ulkopuoliseen kategoriaan kuuluvaa lainrikkomusta, mikä on saattanut vaikuttaa venäjänkielisen termin valintaan. Toisaalta yläkäsitteen valinnalla on ehkä haluttu sopeuttaa sopimustekstiä venäläiseen oikeusjärjestelmään, jossa törkeimmistä teoista rangaistaan rikosoikeudellisessa menettelyssä ja lievemmistä teoista hallinnollisten lainrikkomusten menettelyssä.

On kuitenkin lähdettävä siitä, että EIS 5 artiklan 1 c-kohdassa on kyse ensisijaisesti rikosprosessuaalisesta vapaudenriistosta, johon voidaan turvautua tarkoituksella toimittaa henkilö tuomioistuimen eteen (ks. esimerkiksi Pellonpää 2000, 252; Helminen, Lehtola & Viro-lainen 2002, 104). Venäjän oikeusjärjestyksessä pidättäminen vapaudenriistona ei kuitenkaan ole ainoastaan rikosprosessuaalinen toimenpide, vaan pidättäminen on laillista myös hallinnollisen lainrikkomuksen tutkinnan yhteydessä. Hallinnollisissa lainrikkomuksissa ei ole aina kyse pienistä rikkeistä, koska useat Suomessa rikoksiksi säädetty teot käsitellään Venäjällä



hallinnollisina lainrikkomuksina (esimerkiksi rattijuopumus ja ylinopeus ilman vakavan vahinkoseurauksen aiheuttamista). Toisin sanoen ai-neellisen rikosoikeuden perusteella rikosvastuun kynnys on Venäjällä korkeampi (Koistinen 2010, 491–561). Hallinnollisen pidättämisen perusteena oleva hallinnollinen lainrikkomus tekona vastaa siten joissakin tapauksissa Suomen oikeusjärjestyksen mukaista rikosta. Tästä Suomen ja Venäjän sanktiojärjestelmän systeemitason eroista johtuen olisi perusteetonta suoralta kädeltä väittää, että pidättäminen hallinnollisen lainrikkomuksen perusteella olisi ristiriidassa EIS:ssa säädettyjen vapaudenriiston perusteiden kanssa.

Venäjän rikosprosessikoodeksin (RPK) 91.1 §:n mukaan henkilö saadaan pidättää, jos epäil-lään hänen syyllistyneen sellaiseen rikokseen, josta rangaistuksena voidaan määrätä vankeutta. Tämän lisäksi yhden seuraavista edellytyksistä on täyttyttävä: 1) henkilö on tavoitettu tekemässä rikosta tai välittömästi sen jälkeen; 2) asianomis-tajat tai silminnäkijät ilmoittavat kyseisen hen-kilön tehneen rikoksen tai 3) henkilöstä, hänen vaatteistaan tai hänen hallustaan tai asunnosta löytyy selviä rikoksen jälkiä. Henkilö voidaan pidättää myös silloin, kun käsillä on muita seik-koja, joiden perusteella voidaan epäillä henkilön syyllistyneen rikokseen, hän on yrittänyt paeta taikka hänellä ei ole pysyvää asuinpaikkaa, hen-kilöllisyyttä ei ole saatu selvitettyä tai tutkija on tutkinnanjohtajan tai syyttäjän suostumuksella tehnyt kyseisestä henkilöstä koskevan vangitsemisvaatimuksen (RPK 91.2 §).

Rikosperusteinen pidättäminen on mahdollis-ta Venäjällä silloin, kun epäilystä rikoksesta on säädetty vankeusrangaistus. Rikoskoodeksissa säädetyllä vankeusrangaistuksen pituudella ei toisin sanoen ole merkitystä pidättämisedellyt-tyksenä. Rikoskoodeksin rangaistussäännösten ei voida katsoa merkittävästi katsoa rajoittavan rikosperusteista pidätystä, sillä suurin osa Venäjän rikoskoodeksin säännöksistä sisältää van-keusuhkaisen sanktion. Enimmäissanktioiden keskiarvojen vertailun tuloksena voidaan todeta, että Venäjän rikoskoodeksi on lähes kaksi kertaa repressiivisempi verrattuna Suomen rikoslakiin,

mikä johtuu siitä, että Suomen rikoslaki sisältää paljon lievästi sanktioituja tekoja, jotka Venä-jällä on sanktioitu esimerkiksi hallinnollisina lainrikkomuksina. Keskimääräinen rikoslakiin kirjattu enimmäisrangaistus mitattuna vankeus-rangaistuksen pituudella on Suomessa noin 2 vuotta 9 kuukautta, kun taas Venäjällä se on 5 vuotta 4 kuukautta. (Koistinen 2009, 11–12). Venäjän kriminaalipolitiikan repressiivisyyttä indikoi myös vankien korkea lukumäärä: Venä-jän vankiluku on USA:n jälkeen toiseksi suurin maailmassa. Venäjän federaation rangaistusten täytäntöönpanoviraston antamien tietojen mu-kaan 1.2.2010 vankeusrangaistusta oli suoritta-massa 862 300 ihmistä. Näistä 724 000 tuomittua suoritti vankeusrangaistusta jossakin 755:stä olosuhteiltaan erilaisessa ojenuslaitoksessa. Verrattaessa Suomessa ja Venäjällä määrättyjä rangaistuksia, Venäjällä vapausrangaistusten osuus kaikista rangaistuksista oli lähes 75 %. Suomessa ehdollisen ja ehdottoman vankeuden suhteellinen osuus kaikista rangaistuksista oli noin 35 %. Sakko rikosoikeudellisena rangais-tuksena näyttää Venäjällä edelleen olevan varsin vähän käytetty (14,4 %), kun taas Suomessa se on merkittävin rangaistuslaji (56,7 % kaikista määrättyistä rangaistuksista vuonna 2008).

Suomen pakkokeinolain (PKL) 1 luvun 3 §:ssä olevat pidättämisen edellytykset voidaan jakaa yleisiin ja erityisiin edellytyksiin. Yleisi-nä edellytyksinä kaikkien pidättämistapausten suhteen voidaan pitää sitä, että todennäköisin syin voidaan epäillä, että on tapahtunut rikos ja pidätettävä henkilö on syyllistynyt tuohon rikokseen. Pidättämisen edellytyksiä normaali-tilanteissa ovat seuraavat: pidättämisperusteena olevasta rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta ja epäillyn olojen perusteella on todennäköistä, että hän pakenee, peittää rikoksen jäljet tai jatkaa rikollista toimin-taa. PKL 1 luvun 1, 3 ja 4 kohdassa säädetään näiden edellytysten lisäksi vielä kolmesta erityi-sestä pidättämistilanteesta. Rikoksesta todennä-köisin syin epäillyn pidättäminen voi tulla kysy-myksen silloin, kun rikoksesta ei ole säädetty lievempää rangaistusta kuin 2 vuotta vankeutta,

rikoksesta epäilty on tuntematon ja kieltäytyy ilmoittamasta nimeään tai osoitettaan tai antaa siitä ilmeisesti virheellisen tiedon tai rikoksesta epäillyllä ei ole vakinaista asuntoa Suomessa ja on todennäköistä, että hän poistumalla maasta karttaa esitutkintaa, oikeudenkäyntiä tai rangaistuksen täytäntöönpanoa. (Helminen, Lehtola & Virolainen 2002, 583–595).

Rikosperusteisesta pidättämisestä Venäjän viranomaisen on laadittava pöytäkirja viimeistään kolmen tunnin kuluttua henkilön tuomisesta viranomaisen tiloihin, ja selvitettävä pidätetylle hänen oikeutensa (RPK 92.1 §). Rikosepäilyn perusteella pidätetty on Venäjän RPK 94.2 §:n mukaan vapautettava viimeistään 48 tunnin kuluttua, jolle tuomioistuin ole tehnyt vangitsemispäätöstä tai jatkanut pidätysaikaa. Tuomioistuin voi jatkaa pidätysaikaa 72 tunnilla vangitsemista puolesta tai vastaan puhuvien lisätodisteiden hankkimista varten (RPK 108.3 §). Suomen lainsäädännön mukaan vaatimus pidätetyn vangitsemisesta on tehtävä tuomioistuimelle viipymättä ja viimeistään kolmantena päivänä kiinniottamispäivästä ennen kello kahtatoista (PKL 1 luvun 13 §). Vangitsemisvaatimus on otettava tuomioistuimessa käsiteltäväksi viipymättä. Pidätettyä koskeva vaatimus on otettava käsiteltäväksi viimeistään neljän vuorokauden kuluttua kiinniottamisesta (PKL 1 luvun 14 §).

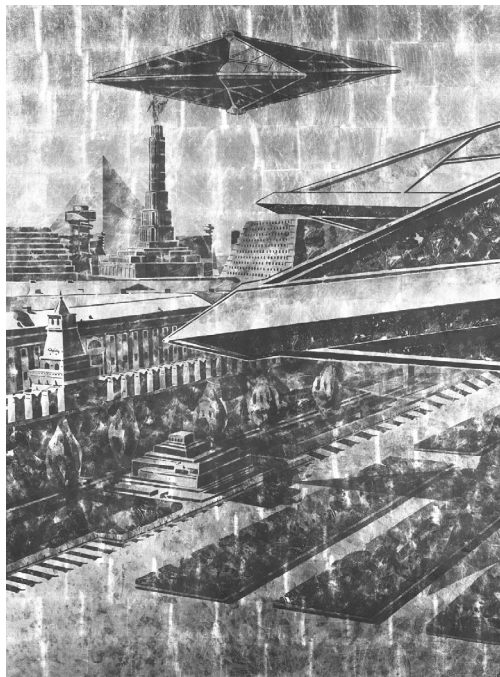
Lain perusteella tapahtuvassa rikosperusteisessa pidättämisessä ei näyttäisi olevan kovin suuria eroja Suomen ja Venäjän välillä. Suomen viranomaisten on tosin esitettävä vangitsemisvaatimus lyhyemmän ajan kuluessa tuomioistuimelle. Oikeusvertailun näkökulmasta tarkasteltuna rikosperusteista pidättämistä mielenkiintoisempi vapaudenriiston muoto on vapaudenriisto hallinnollisen lainrikkomuksen perusteella Venäjällä.

Hallinnollinen lainrikkomus

Venäjän oikeusjärjestyksessä säädetty hallinnollinen lainrikkomus on juridiselta luonteeltaan rikoksen kaltainen suomalaisesta oikeusjärjestelmästä käsin katsottuna. Suomen oikeusjärjestys

ei tunne vastaavanlaista hallinnollista rangaistusvastuuta, minkä takia on perusteltua tarkastella tässä yhteydessä sitä tarkemmin. Hallinnollisen rangaistusvastuun käyttö ei ole kansainvälisesti arvioiden ainutlaatuinen ilmiö Venäjällä, sillä esimerkiksi Saksassa hallinnollista rangaistusvastuuta alettiin kehittää vuodesta 1945 alkaen, jolloin hallinnollisella rangaistusvastuulla haluttiin rajoittaa rikosoikeudellisen vastuun käyttö kaikista törkeimpiin tekoihin. Aluksi hallinnollista rangaistusvastuuta sovellettiin talouselämän väärinkäytöksiin, mutta vuonna 1952 säädetty hallintorikkomusten laki (*Das Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*) laajensi hallinnollisen rangaistusvastuun useille eri elämänoiloille.

Venäläistä hallinnollisten lainrikkomusten oikeutta on pidettävä varsin repressiivisenä ja luonteeltaan rikosoikeudellisena myös saksalaisesta järjestelmästä käsin katsottuna. Laajassa merkityksessä hallinnollisten lainrikkomusten oikeus kuuluu joidenkin saksalaisten näkemysten mukaan rikosoikeuden piiriin, sillä molemmissa järjestelmissä kyse on valtion käyttämästä pakkovallasta sanktion muodossa lainrikkoojaa



kohtaan (ks. esimerkiksi Rosenkötter 2002, 18). Keskeistä saksalaisessa keskustelussa on ollut rajanveto hallinnollisen ja rikosoikeudellisen rangaistusvastuun välillä (Göhler 2009, 1–10; Schwacke 1981, 2). Kyseistä keskustelua käydään nykyisin varsin vähän venäläisessä oikeuskirjallisuudessa, sillä hallinnollisten lainrikkomusten oikeus ja rikosoikeus käsitetään varsin autonomisiksi oikeudenoiksi. Seuraavaksi analysoitava Venäjän hallinnollisen rangaistusvastuun historiallinen kehitys ja voimassa oleva sääntely osoittavat, että hallinnollisen rangaistusvastuun keskeiset aineelliset ja prosessuaaliset ominaispiirteet sisältävät erittäin paljon rikosoikeudellisia elementtejä suhteessa suomalaiseen rikosoikeusjärjestelmään ja saksalaiseen hallintorikkomusten oikeuteen.

Hallinnollisen rangaistusvastuun synty Venäjällä ajoittuu Neuvostoliiton alkuaikoihin. Tuolloin hallinnollista rangaistusvastuuta käytettiin rikosvastuun rinnalla vallankumoustavoitteiden edistämiseksi luokkavihollisia ja kommunismin vastustajia kohtaan. A. E. Lunevin mukaan hallinnollisten toimenpiteiden rankaisevaa elementtiä käytettiin Neuvostoliiton syntyvuosina ennen kaikkea omistavaa luokkaa vastaan, kun se vastusti sosialismin rakentamista. Hallinnollinen rangaistus voitiin määrätä esimerkiksi työkuririkkomuksista, salakuljetuksesta, verojen maksamatta jättämisestä ja asepalveluksesta kieltäytymisestä. Vuonna 1922 säädettiin dekreetti, jonka mukaan hallinnollista rangaistusvastuuta karkotuksen muodossa voitiin käyttää sellaisia vastavallankumouksellisia vastaan, joita kohtaan ei voitu soveltaa rikosoikeudellisia normeja. Hallinnollista rangaistusvastuuta käytettiin selkeästi valtion repressioinstrumenttina silloin, kun se täydensi tarkoituksenmukaisesti rikosoikeudellisia instrumentteja. Hallinnollisen rangaistusvastuun perusteena oli lainsäädännössä asetetun tunnusmerkistön toteutuminen ja rikkomuksen syyksi lukeminen tahallisenä tai tuottamuksellisenä. (Lunev 1961, 24–30; ks. myös Vlasov 1963, 54–57).

Hallinnollisia lainrikkomuksia sääntelevä lainsäädäntö oli käytännössä lähes koko Neu-

vostoliiton ajan kodifioimattomassa ja systematisoimattomassa tilassa. Vuonna 1980, jolloin säädettiin Neuvostoliiton ja neuvostotasavaltojen hallinnollisten lainrikkomusten lainsäädännön perusteet, hallinnollinen rangaistusvastuu oli säädetty Neuvostoliitossa ja sen tasavalloissa yli 500 eri säädöksellä. Neuvostotasavaltojen tuli säätää näiden perusteiden mukaiset omat hallinnollisten lainrikkomusten koodeksinsa. Hallinnollisten lainrikkomusten lainsäädännön perusteet sisälsivät sekä aineelliset että prosessuaaliset normit. (*Kommentarii k Osnovam zakonodatelstva Sojuza SSR i sojuznyh respublik ob administrativnyh pravonarushenijah* 1983, 3–9).

Neuvosto-Venäjän ensimmäinen kodifioitu hallinnollisten lainrikkomusten koodeksi vahvistettiin 20.6.1984 (*Vedomosti VS RSFSR* 1984, N 27, 909 §). Kodifioidussa lainsäädännössä hallinnollinen lainrikkomus määriteltiin oikeudenvastaiseksi ja syyllisyyttä (tahallista tai tuottamuksellista) osoittavaksi toiminnaksi tai laiminlyönniksi, joka kohdistuu valtiolliseen tai yhteiskunnalliseen järjestykseen, sosialistiseen omaisuuteen, kansalaisten oikeuksiin ja vapauksiin sekä hallintojärjestykseen (Hallinnollisten lainrikkomusten lainsäädännön perusteet 7 §; Neuvosto-Venäjän Hallinnollisten lainrikkomusten koodeksi 10 §). Neuvosto-Venäjän koodeksissa määritelmää tarkennettiin vielä siten, että hallinnollinen rangaistusvastuu seuraa rikkomuksesta silloin, jos rikkomus ei ole luonteeltaan sellainen, että siitä voisi seurata rikosvastuu.

Hallinnollisen lainrikkomuksen määritelmä oli lainsäädännössä identtinen verrattuna rikoksen määritelmään lukuun ottamatta rikoksen materialistista yhteiskunnallisen vaarallisuuden tunnusmerkkiä. Jotkut teoretikot pitivät hallinnollista lainrikkomusta myös yhteiskunnallisesti vaarallisena tekona, joskin vaarallisuuden aste oli pienempi kuin rikoksessa (Lunev 1961, 45). Teoretikoiden enemmistön ja myös kodifioidussa lainsäädännössä vahvistettu näkemys perustui siihen, että rikos on yhteiskunnallisesti vaarallinen teko, kun taas hallinnollinen lainrikkomus ei ole sellainen. Toisin sanoen rikoksen

ja hallinnollisen lainrikkomuksen toisistaan erottava tunnusmerkki oli yhteiskunnallinen vaarallisuus, joka ei realisoitunut hallinnollisessa lainrikkomuksessa. (Vlasov 1963, 57–58; Jakuba 1972, 41–43).

Yhteiskunnallisen vaarallisuuden sisällön hallinnollisen lainrikkomuksen ja rikoksen välisessä rajanvedossa muodostivat sellaiset elementit, kuten rikkomuksella aiheutettu seuraus tai sen mahdollisuus, aineellisen vahingon suuruus, lainrikkomuksen toistuvuus, lainrikkomuksen syyksi luettavuuden tahallinen tai tuottamuksellinen muoto. Mitä suurempi vahinkoseuraus tai aineellinen vahinko oli, sitä todennäköisemmin kyse oli rikoksesta. Tuottamukselliset teot olivat pääsääntöisesti hallinnollisia lainrikkomuksia. Lainsäädännössä ei välttämättä aina ollut tarkkoja kriteereitä rajanvedon tekemistä varten (Lazarev 1989, 18–19). Vaikka neuvostolainsäädännössä hallinnollisesta lainrikkomuksesta määrättävästä sanktiosta ei käytetty termiä rangaistus (*nakazanije*), kyse oli tosiasiallisesti vähemmän repressiivisestä rangaistuksesta verrattuna rikoksesta määrättävään rangaistukseen. Esimerkiksi I. I. Veremejenko totesi vuonna 1975, että hallinnolliset sanktiot poikkeavat rikosoikeudellisista sanktioista siten, että niiden joukossa ei ole pitkäaikaista vankeusrangaistusta eikä kuolemantuomiota. Samanlaiset rangaistuslajit ovat puolestaan vähemmän repressiivisiä hallinto-oikeudessa verrattuna rikosoikeuteen. Hallinnollisilla sanktioilla oli myös rikkomuksia ennaltaehkäisevä tehtävä. (Veremejenko 1975, 35–36).

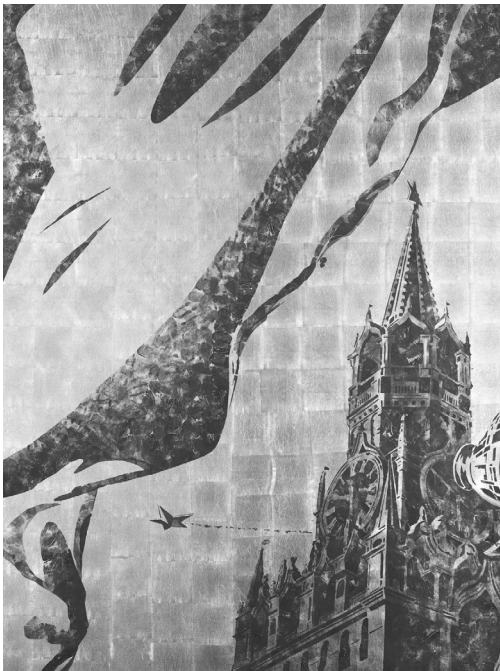
Vaikka neuvosto-oikeudessa ei käytettykään hallinnollisista sanktioista termiä rangaistus, olivat sanktiot luonteeltaan *de facto* rikosoikeudellisen rangaistuksen kaltaisia. I. I. Veremejenko luokitteli ennen lakikodifikaatioita hallinnollisista lainrikkomuksista määrättävät rangaistukset kolmeen ryhmään: 1) muuhun kuin omaisuuteen kohdistuvat seuraamukset; 2) omaisuuteen kohdistuvat seuraamukset ja 3) tekijän henkilöön kohdistuvat seuraamukset. Muuhun kuin omaisuuteen kohdistuvia seuraamuksia olivat yhteiskunnallinen moite

ja varoitus. Omaisuuteen kohdistuvia seuraamuksia olivat sakko, konfiskaatio ja omaisuuden pakkorealisointi. Tekijän henkilöön kohdistuvia seuraamuksia olivat aresti, ojennustyö ja jonkun oikeuden menettäminen. (Veremejenko 1975, 83–101). Neuvosto-Venäjän hallinnollisten lainrikkomusten koodeksin 24 §:ssä hallinnollisiksi sanktioiksi oli säädetty 1) varoitus; 2) sakko; 3) tekovälineen tai teon kohteena olevan esineen vastikkeellinen takavarikointi; 4) tekovälineen tai teon kohteena olevan esineen konfiskaatio; 5) kansalaiselle myönnetyn erityisoikeuden menettäminen (ajo-oikeus, metsästyoikeus); 6) ojennustyöt ja 7) hallinnollinen aresti. Hallinnollisen arestin enimmäisajaksi oli säädetty 15 vuorokautta. Hallinnollista arestia voitiin käyttää poikkeustapauksissa sellaisten tekojen rangaistuksena, joita voitiin pitää lähes rikoksina. Tällaisia tekoja olivat esimerkiksi lievät huumausainerikkomukset, lievä huliganismi, miliisin käskyn noudattamatta jättäminen, kokoontumisiin ja mielenilmauksiin liittyvien järjestyssääntöjen rikkominen ja julkisella paikalla juopottelu. (Ks. esimerkiksi Šeinin 1989, 49–50).

Hallinnolliset rangaistukset olivat pitkälti rikosoikeudellisuonteisia, mistä seurasi loogisesti, että viranomaisilla oli lain mukaan varsin laaja toimivalta ja käytännössä varsin matala kynnys pakkokeinojen käyttöön hallinnollisten lainrikkomusten tutkinnassa. Viranomaisilla oli toimivalta suorittaa hallinnollinen pidätys, tavaroiden tarkastus sekä tavaroiden ja asiakirjojen takavarikko. Neuvosto-Venäjän HRK 242 §:n mukaan pääsääntönä oli, että hallinnollinen pidätys ei saisi kestää yli kolmea tuntia. Poikkeustapauksissa lainsäädännöllä oli mahdollisuus säätää myös pidempiä pidätysaikoja. Kyseisessä säädöksessä oli määritelty, että rajarikkomuksissa henkilö saatiin pidättää enintään kolmeksi tunniksi pöytäkirjan laatimista varten. Henkilöllisyyden tai asiaan liittyvien seikkojen selvittämiseksi henkilö saatiin lain nojalla pidättää enintään kolmeksi vuorokaudeksi rajarikkomuksissa. Prokuraattorin antamalla luvalla rajarikkomukseen syyllistynyt henkilö saatiin pidättää kymmeneksi vuorokaudeksi,

jos hänellä ei ollut henkilöllisyyden todistavia asiakirjoja. Henkilöt, jotka olivat syyllistyneet lievään huliganismiin, kokoontumisiin ja mielenilmauksiin liittyvien järjestyssääntöjen rikkomiseen tai lievään spekulatioon eli luvattomaan kaupanharjoittamiseen, voitiin lain mukaan pidättää siihen saakka, kunnes asia saadaan kansantuomarin tai sisäasiainhallinnon päällikön käsiteltäväksi. Laissa ei ollut erikseen säädetty määräaikoja, mutta lakikommentaarin mukaan lievään huliganismiin syyllistynyt saatiin pidättää enintään vuorokaudeksi. Kokoontumiseen ja mielenilmaukseen liittyvien järjestyssääntöjen rikkomisesta voitiin pidättää enintään kolmeksi vuorokaudeksi. (Popov 1989, 356–357).

Nykyisin voimassa oleva hallinnollisten lainrikkomusten koodeksi astui voimaan 30.12.2001. Hallinnollisina lainrikkomuksina säänneltävien tekojen käyttöala ei ole ainakaan supistunut Neuvostoliiton ajoista. Toimivaltaisten hallintoviranomaisten määrä hallinnollisten lainrikkomusten koodeksissa on lähes 90. Hallinnollisten lainrikkomusten ja rikosten sääntely on Venäjällä hyvin laajamittaista, jos sitä kuvaavina mittareina



käytetään toimivaltaisten hallintoviranomaisten määrän lisäksi säädösten määrää. Venäjän rikoskoodeksin erityinen osa sisältää 255 pykälää, joihin puolestaan sisältyy 604 Suomen rikoslain rikostunnusmerkistöä vastaavaa tunnusmerkistöä. Suomen rikoslaisissa on 385 tunnusmerkistöä, joskin rikosoikeudellisia säädöksiä sisältyy Venäjältä poiketen myös rikoslain ulkopuoliseen lainsäädäntöön. Rikostunnusmerkistöjä on yli 200 enemmän Venäjän rikoskoodeksissa kuin Suomen rikoslaisissa, vaikka rikosoikeudellisen sääntelyn laajuus rikosvastuun kynnyksen perusteella on laajempi Suomessa kuin Venäjällä. Tämä selittyy sillä, että Suomen säännökset on kirjoitettu avoimemmin kuin Venäjän säännökset. Rikosoikeudellisten säännösten lisäksi hallinnollisten lainrikkomusten koodeksi sisältää 805 sellaista tunnusmerkistöä, jotka sisältävät teonkuvauksen ja rangaistussanktion.

Hallinnollisten lainrikkomusten systematisointi perustuu selkeästi elämänalueajatteluun, sillä koodeksin pääluvutkin on nimetty eri elämänalueilla tapahtuvien rikkomusten perusteella. Suomen rikoslain uudistuksessa kriminalisointien kantavina periaatteina olivat niin sanottu elämänalueajattelu ja rangaistukset oikeushyvien suojana. Rikosoikeudellinen sääntely nähtiin tarpeelliseksi esimerkiksi sellaisilla elämänalueilla, kuten asuminen, työsuhteet, liikenne, ympäristö ja kulutus (KM 1976:2, 50–56). Näyttäisi vahvasti siltä, että Venäjällä näillä elämänaloilla tapahtuvia rikkomuksia säännellään pääsääntöisesti hallinnollisten lainrikkomusten oikeudella rikosoikeuden sijaan. Useimmissa tapauksissa hallinnollisen lainrikkomuksen ja rikoksen ero on vahinkoseurauksen suuruudessa. Esimerkiksi HRK 7.27 §:n mukainen lievä anastus (*melkoje hištšenije*), joka on tehty varastamalla, petoksella tai kavalluksella, käsitellään hallinnollisena lainrikkomuksena, jos anastetun omaisuuden arvo ei ylitä 1000 ruplaa (noin 22 euroa). Jos anastetun omaisuuden arvo on suurempi, teko käsitellään rikoksena. Talouselämän rikkomuksissa aiheutetulla vahinkoseurauksella on erityisen suuri merkitys rikoksen ja hallinnollisen lainrikkomuksen välisen rajan tekemisessä.

Yleisesti ottaen hallinnollisen lainrikkomuksen luonne on varsin samanlainen kuin tekorikoksen luonne eli lainvastainen käyttäytyminen riittää – vahingon tai vaaran aiheuttamista ei välttämättä aina edellytetä.

Voimassa olevan hallinnollisen lainrikkomusten koodeksin mukaan hallinnollinen lainrikkomus on oikeudenvastainen ja syyllisyyttä osoittava toiminta tai laiminlyönti, johon voi syyllistyä luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö (HRK 2.1). Hallinnollinen lainrikkomus edellyttää vastaavaa syyllisyyden muotoa kuin rikoskin: välittömän ja epäsuoran tahallisuuden taikka kevytmielisen ja huolimattoman tuottamuksen toteennäyttämistä (HRK 2.2 §). Puuttuva vastuukä (16 vuotta) ja syyntakeettomuus estävät rangaistuksen määräämisen (HRK 2.3 §, 2.8 §). Hallinnollisesta lainrikkomuksesta voidaan HRK 3.2 §:n mukaan rangaistuksena määrätä 1) varoitus, 2) hallinnollinen sakko, 3) rikkomuksen tekovälineen tai kohteen vastikkeellinen takavarikointi, 4) rikkomuksen tekovälineen tai kohteen konfiskaatio (vastikkeeton takavarikointi), 5) erityisen oikeuden menettäminen, 6) hallinnollinen aresti, 7) ulkomaalaisen tai kansalaisuutta vailla olevan henkilön hallinnollinen karkottaminen, 8) johtajan oikeuksien menettäminen ja 9) toiminnan hallinnollinen keskeyttäminen. Rangaistusten repressiivinen luonne ei ole muuttunut oikeastaan lainkaan Neuvostoliiton ajoista, minkä takia hallinnollisten lainrikkomusten rikosoikeudellinen luonne on säilynyt myös voimassa olevassa lainsäädännössä.

Hallinnollisia rangaistuksia voivat määrätä hallintoviranomaiset tai tuomari. Hallintoviranomaiset voivat antaa rangaistuksena varoituksia, sakkoja ja karkottaa ulkomaalaisen henkilön maasta maahantulovaiheessa. Kaikki muut rangaistukset määrää tuomari. Rangaistukset voivat kohdistua rikkomuksen tekijän omaisuuteen tai oikeuksiin ja vapauksiin. On huomattava, että hallinnollinen rangaistusvastuu ei ilmene vain rahalla maksettavan sakon muodossa, vaan se voi edelleen kohdistua myös erilaisiin oikeuksiin ja henkilön vapauteen. Omaisuuteen kohdistuvia rangaistuksia ovat sakko ja takavarikointi.

Sakko ja takavarikointi voidaan määrätä sekä yksityisille henkilöille että yrityksille. Oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvia rangaistuksia ovat erityisen oikeuden menettäminen, hallinnollinen aresti, hallinnollinen karkottaminen, johtajan oikeuksien menettäminen ja toiminnan hallinnollinen keskeyttäminen.

Venäläistä hallinnollisten rikkomusten oikeutta on pidettävä huomattavasti repressiivisempänä verrattuna vastaavaan saksalaiseen oikeudenalaan. Saksalaisessa järjestelmässä ainoana päärangaistuksena (*die Ahndung*) rikkomuksesta voidaan määrätä rahasakko. Toisin sanoen hallintorikkomuksesta ei voida määrätä vapausrangaistusta eikä sen perusteella voida pidättää. Vaikka rahasakollakin on rikosoikeudellisen rangaistuksen kaltainen repressiivinen luonne, siitä puuttuu rikosoikeudelliselle rangaistukselle ominainen sosiaalieettinen moitearvostelma. Rahasakon tavoitteena ei ole niinkään syyllisyyden sovitus, vaan tietyn yhteiskunnallisen järjestyksen ylläpito. (Göhler 2009, 15). Saksan järjestelmässä rahasakon lisäksi voidaan tuomita samoja oheisseuraamuksia kuin rikosoikeudellisen päärangaistuksen lisäksi. Näitä oheisseuraamuksia ovat esimerkiksi esine- ja arvokonfiskaatio (Saksan OWG 22 §), ajokielto (*Strassenverkehrsgesetz* 25 §) ja metsästyskielto (*Bundesjagdgesetz* 39 §). (Ks. tarkemmin Göhler 2009, 678–681; Schwacke 1981, 43–52). Venäjällä on rahasakon lisäksi käytössä kaikki edellä käsitellyt rangaistuslajit, joista vapaudenriistoon suoraan kytköksissä on normaaliolosuhteissa enintään 15 vuorokauden mittainen hallinnollinen aresti.

Venäjän viranomaisilla on varsin laajat toimivaltuudet hallinnollisten lainrikkomusten tutkinnan turvaamiseksi eli pakkokeinojen käyttämiseksi. Pakkokeinoja voidaan käyttää HRK 27.1 §:n mukaan seuraavin perustein: lainrikkomuksen estäminen; rikkomuksen tekijän henkilöllisyyden selvittäminen; pöytäkirjan laatiminen tapauksissa, joissa sen laatiminen ei ole mahdollista tekopaikalla sekä määrääjässä ja oikein tapahtuvan asian käsittelemisen turvaaminen. Hallinnollisten lainrikkomusten tutkinnassa

ja selvittämisessä voidaan käyttää seuraavia pakkokeinoja (HRK 24 §): vienti pöytäkirjan laadintaa varten; hallinnollinen pidättäminen; henkilöntarkastus sekä oikeushenkilön tiloissa ja alueella sijaitsevien tavaroiden ja asiakirjojen tarkastus; tavaroiden ja asiakirjojen takavarikko; kuljettajan syrjään siirtäminen ajosuoritukselta; lääketieteellinen tutkimus juopumistilan tutkimiseksi; kulkuneuvon pidätys ja sen käyttökielto; tavaroiden, kulkuneuvojen ja muiden tavaroiden pidättäminen; nouto ja väliaikainen toimintakielto.

Suomen oikeusjärjestyksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 c-kohdassa omaksutun käsityksen mukaan vapaudenriiston perusteena on rikosepäily. Rikosepäilyn lisäksi Venäjän oikeusjärjestyksessä on mahdollista pidättää henkilö myös hallinnollisen lainrikkomuksen epäilyn perusteella. Pääsääntönä on, että hallinnollinen pidättäminen eli yksityishenkilön lyhytaikainen vapauden rajoittaminen on hallinnollisten lainrikkomusten yhteydessä mahdollista poikkeustapauksissa (HRK 27.3 §). Pidättäminen on mahdollista sekä tutkintavaiheessa että rangaistuksen täytäntöönpanovaiheessa. Käytännössä pidättämisen toimittaa useimmiten miliisi, mutta myös useilla muilla viranomaisilla on pidätysoikeus. Muita viranomaisia ovat sisäasianhallinnon oman tai viraston ulkopuolisen vartiointipalvelun vanhimmat työntekijät, sotilasliikennettä valvovan tarkastusviraston virkamiehet, tulliviranomaiset, rangaistusten täytäntöönpanoviranomaiset, huumausainevalvontaviranomaiset, terrorismin vastaista operaatiota suorittavat viranomaiset ja ulosottomiehet oikeudenkäyttöön kohdistuvissa lainrikkomuksissa (HRK 27.3 §). Hallinnollisesta pidättämisestä laaditaan pöytäkirja. Pääsääntöisesti hallinnollinen pidättäminen saa kestää enintään kolme tuntia. Poikkeuksena ovat maahantulo- ja oleskelusääntöjen rikkomisen sekä tullisääntöjen rikkomisen, joiden tutkinnassa hallinnollinen pidättäminen saa kestää korkeintaan 48 tuntia. Myös niissä hallinnollisissa rikkomuksissa, joissa yhtenä rangaistuslajina on säädetty 15 vuorokautta hallinnollista arestia,

voidaan henkilö pitää hallinnollisesti pidätettynä 48 tuntia. Hallinnollisen pidättämisen perusteena voi olla henkilöllisyyden selvittäminen tai hallinnolliseen rikkomukseen liittyvien olosuhteiden selvittäminen.

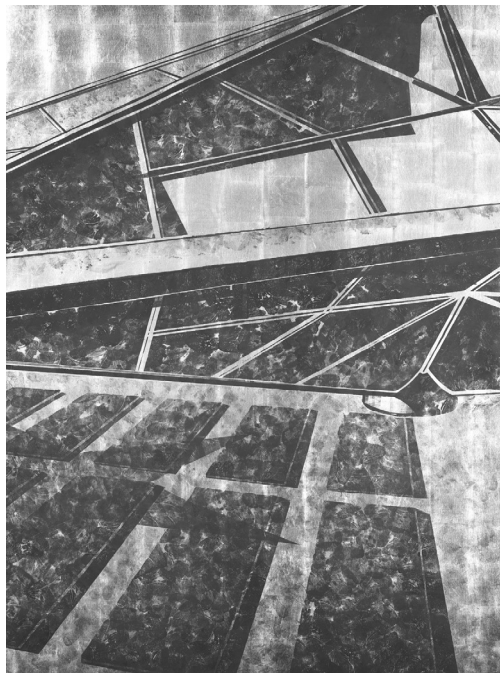
Hallinnollinen aresti, jonka perusteella viranomaisen voi laillisesti pidättää hallinnollisesta lainrikkomuksesta epäillyn enintään 48 tunniksi, on säädetty rangaistukseksi seuraavissa hallinnollisten lainrikkomusten tunnusmerkistöissä: laiton huumausaineiden, psykotrooppisten aineiden tai niiden analogien hankkiminen, säilytys, kuljetus, valmistaminen ja jalostus ilman myyntitarkoitusta (HRK 6.8 §); huumausaineiden käyttö ilman lääkärin määräystä (HRK 6.9 §); tulon hankkiminen prostituutiosta, jos tulo liittyy toisen henkilön harjoittamaan prostituutioon (HRK 6.12 §); lievä anastus (HRK 7.27 §); lentokoneamatkustajien tottelemattomuus lentokoneen päällikön antamia laillisia määräyksiä kohtaan (HRK 11.7.6 §); ajoneuvon kuljettaminen ajo-oikeuden menettäneenä (HRK 12.7.2 §); ajoneuvon kuljettaminen juopuneena ilman ajo-oikeutta tai ajo-oikeuden menettäneenä (HRK 12.8.3 §); ilman ajo-oikeutta tai ajo-oikeuden menettäneen kuljettajan kieltäytyminen miliisin laillisesti määräämästä lääketieteellisestä rattijuopumus-tutkimuksesta (HRK 12.26.2 §); liikennepako tieliikenteessä (HRK 12.27.2 §); tuomarin tai ulosottomiesten antamien tuomioistuinsääntöjä koskevien määräysten noudattamatta jättäminen (HRK 17.3.1 §); rajavartioviranomaisten laillisen määräyksen tai vaatimuksen noudattamatta jättäminen (HRK 18.7 §); miliisin, sotilaan, huumausainevalvontaviranomaisen, maahanmuuttoviranomaisen tai rangaistusten täytäntöönpanoviranomaisen antaman laillisen määräyksen noudattamatta jättäminen (HRK 19.3 §); vankilasta vapautetuille asetettujen velvollisuuksien noudattamatta jättäminen (HRK 19.24 §); lievä huliganismi (HRK 20.1 §); luvaton kokouksen tai mielenosoituksen järjestäminen tai pitäminen ydinvoimalan, säteilylähteen tai ydin- ja säteilymateriaalien säilytyspaikan välittömässä läheisyydessä sekä aktiivinen osallistuminen näihin mielenilmauksiin, jos

ne vaikeuttavat näissä laitoksissa työskentelevien työtä tai aiheuttavat vaaraa ihmisille ja ympäristölle (HRK 20.2.3 §); natsisymboliikan propagointi ja julkinen esittäminen (HRK 20.3 §); hätätilamääräysten rikkominen (HRK 20.5 §); kulkuyhteyksien saartaminen (HRK 20.18 §); esiintyminen juopuneena yleisillä paikoilla ihmisarvoa ja yhteiskunnallista moraalia loukaavalla tavalla (HRK 20.21 §); hallinnollisen sakon maksamatta jättäminen tai hallinnollisesta arestista karkaaminen (HRK 20.25 §); terrorismin vastaisen operaation estäminen (HRK 20.27.3 §); federatiiviseen ekstremistisen aineiston luetteloon liitettujen aineistojen tuottaminen ja levittäminen (HRK 20.29 §).

Venäjän oikeuskäytännössä hallinnollinen aresti on varsin taajaan käytetty rangaistusmuoto. Piirioikeudet ja rauhanuomarit käsitelivät vuonna 2008 noin 5,5 miljoonaa hallintorikkomusasiaa. Piirioikeuksissa käsiteltävien asioiden osuus oli vain noin 5 %. Rauhanuomarit käsitelivät hallinnollisista rikkomuksista 95 %. Piirioikeuksien määräämistä rangaistuksista 52 % (N=108 100) oli sakkorangaistuksia ja 8,9 % (N=18 400) hallinnollista arestia. Rauhanuomareiden määräämistä rangaistuksista 42,5 % oli sakkorangaistuksia (N=1 776 300) ja 27 % hallinnollista arestia (N=1 127 500). (*Obzor dejatelnosti federalnyh sudov obštsei jurisdiktсии i mirovyh sudei v 2008 godu*).

Venäjän perustuslakituoimioistuimien on joutunut päätöksessään 16. kesäkuuta 2009 N 9-P ottamaan kantaa hallinnollista pidätystä koskevien säädösten perustuslainmukaisuuteen. Kantelijaa kohtaan oli pantu kaksi kertaa vireille hallinnollisen rikkomuksen tutkintaa nimikkeellä lievä huliganismi (HRK 20.1 § 1 mom.). Molemmilla kerroilla pakkokeinona oli käytetty hallinnollista pidättämistä, joka sinänsä on lainmukainen pakkokeino, koska lievän huliganismin yhtenä rangaistuslajina on laissa säädetty hallinnollinen aresti. Molempien tapausten tutkinta lopetettiin sen takia, että todisteita kantelijan syyllisyydestä lievään huliganismiin ei ollut tarpeeksi, eikä hallinnollisen lainrikkomuksen tunnusmerkistö siten täyttynyt. Kantelija haki vahingonkorvausta

laittomiksi katsomiensa pidätysten johdosta molemmissa tapauksissa. Tatarstanin korkein oikeus hylkäsi vahingonkorvauskanteet sillä perusteella, että siviilikodeksin 1100 §:ssä on tuomioistuimen mielestä lueteltu tyhjentävästi tilanteet, joissa korvausta voidaan myöntää, eikä pykälää voi tulkita laajentavasti. Kyseisessä säädöksessä vahingonkorvausperusteiksi on kirjattu laitton tuomio, laitton rikosvastuuseen saattaminen, laitton tutkintavankeus ja matkustuskielto sekä laitton hallinnollinen aresti. Kantaja vetosi Venäjän federaation perustuslakituoimioistuimen 4. joulukuuta 2003 antamaan määräykseen N 440-O, jonka perusteella kantajalle olisi täytynyt maksaa vahingonkorvausta laittomasta pidättämisestä. Tatarstanin korkein oikeus kuitenkin katsoi, että määräys koski vain rikosprosessissa tehtyjä pidätyksiä. Korkeimman oikeuden mukaan molemmissa tapauksissa pidätys oli ollut hallinnollisten lainrikkomusten koodeksin pidätystä koskevien säädösten mukainen. Perustuslakituoimioistuimeen asian vienyt kantelija pyysi tuomioistuinta toteamaan hallinnollisten lainrikkomusten koodeksin pidätystä koskevat



säädökset ja siviilikoodeksin vahingonkorvausperusteita koskevat säännökset Venäjän perustuslain 2 §:n, 18 §:n, 22.1 §:n, 53 §:n, 55.2 §:n ja 55.3 §:n vastaisiksi.

Perustuslakituomioistuin totesi, että säädökset ovat perustuslain mukaisia. Perusteluissaan perustuslakituomioistuin antoi kuitenkin määräykset siitä, miten tuomioistuinten on tulkittava säädöksiä. Perustuslakituomioistuin korosti, että hallinnollinen pidättäminen on luonteeltaan nimenomaisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1c-kohdassa tarkoitettu vapaudenriisto, eikä hallinnollisen lainrikkomuksen tutkinnan turvaamisessa voida rikkoa EIS:n kyseisen artiklan määräyksiä. Samalla perustuslakituomioistuin totesi, että hallinnollinen pidättäminen ei ole automaattisesti laitton siinäkään tapauksessa, että tutkinta lopetetaan myöhemmin perusteettomana. Jokaisessa tapauksessa on tutkittava, että viranomaisilla oli käsillä objektiivisesti arvioiden sellaiset faktat ja tiedot, joiden perusteella pidätettävää voitiin epäillä kyseisestä hallinnollisesta lainrikkomuksesta ja hallinnollista pidättämistä voitiin pitää tutkinnan turvaamiseksi tarkoituksenmukaisena ja välttämättömänä pakkokeinona. Mitä tulee laittoman hallinnollisen pidättämisen asemaan vahingonkorvausperusteena, niin kirjaimellisesti lakia tulkittaessa laitton hallinnollinen pidättäminen ei ole vahingonkorvausperuste.

Perustuslakituomioistuin kuitenkin katsoi, että hallinnollisessa pidättämisessä on tosiasiallisesti kyse EIS:n 5 artiklan 1c-kohdassa tarkoitettusta vapaudenriistosta, minkä takia laitonta hallinnollista pidättämistä on pidettävä vahingonkorvausperusteena. Perustuslakituomioistuimen päätöksen perusteluissa korostettiin useaan otteeseen sitä, että tuomioistuinten on tarkasteltava ensisijaisesti tutkittavana olevan asian sisällöllistä puolta eikä tehtävä ainoastaan muodollisesti oikeita päätöksiä. Kyseinen huomio on erittäin tarpeellinen, sillä venäläisessä lainkäytössä – kuten muussakin toiminnassa – muoto asettuu usein sisällön edelle.

FSB:n toimivallan laajentaminen

Venäjän turvallisuuspalvelun toimivaltaa lisäävän lain hyväksyminen heinäkuussa 2010 on saanut paljon huomiota sekä Venäjällä että kansainvälisessä lehdistössä. Kyse on laista, jolla tehtiin muutoksia Venäjän turvallisuuspalvelun toimivaltaa sääntelevään lakiin ”*O federalnoi službe bezopasnosti*” ja hallinnollisten lainrikkomusten koodeksiin. Lakimuutos (Laki ”*O federalnoi službe bezopasnosti*” 13.1 §) antoi FSB:lle toimivaltuudet antaa varoituksia organisaatioille ja yksityishenkilöille tiedustelutoiminnassa hankittujen tietojen perusteella tilanteissa, joissa ei ole kuitenkaan perusteita saattaa henkilöitä rikosvastuuseen. FSB voi antaa varoituksia sellaisen Venäjän federaation turvallisuutta vaarantavan toiminnan perusteella, joka luo olosuhteet sellaisen rikoksen tekemiselle, jonka tutkinta kuuluu FSB:n toimivaltaan. Varoituksen seurauksena varoituksen saajan on ryhdyttävä sellaisiin toimenpiteisiin, joilla poistetaan olosuhteet valtion turvallisuutta vaarantavan rikoksen tekemiselle. Samalla lakimuutoksella hallinnollisten lainrikkomusten koodeksin 19.3 §:ään tehtiin lisäys, jonka perusteella myös FSB:n työntekijän antaman laillisen määräyksen noudattamatta jättämisestä voidaan rangaista enimmillään 15 vuorokauden arestilla. Ennen lisäystä muiden lainvalvontaviranomaisten (miliisi, sotilaat, huumevalvontaviranomaiset, maahanmuuttoviranomaiset ja rangaistusten täytäntöönpanoviranomaiset) määräyksen noudattamatta jättämisestä voitiin rangaista 15 vuorokauden arestilla. Huomion arvoinen seikka on se, että huolimatta tottelemattomuudesta mahdollisesti seuraavasta 15 vuorokauden arestista, lakiuudistuksella ei anneta hallinnollisen pidättämisen oikeutta FSB:n viranomaisille. Toisin sanoen FSB:tä ei ole lisätty hallinnolliseen pidättämiseen oikeutettujen viranomaisten luetteloon, joka on säädetty hallinnollisten lainrikkomusten koodeksin 27.3 §:ssä. Valtion turvallisuutta vaarantavat toimet eivät voi lain mukaan olla suoraan vapaudenriiston perusteena, ellei ole perustetta epäillä rikosta.

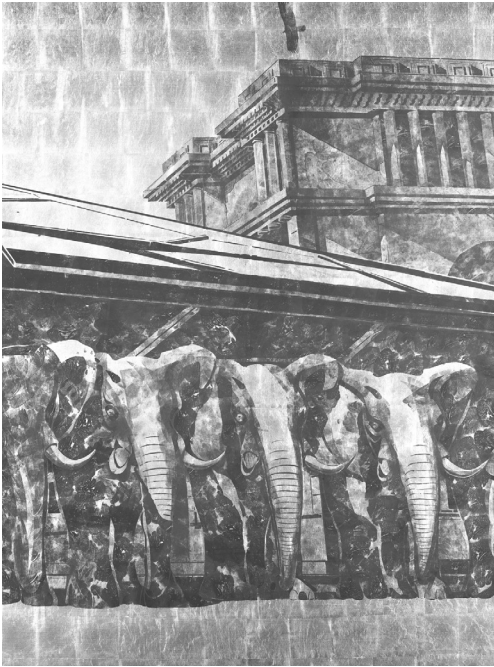
FSB:n toimivaltaan kuuluu rikosprosessi-koodeksin 151 § 2 momentin 2 kohdan mukaan muun muassa seuraavat rikokset: huumausaineiden salakuljetus (RK 188 § 2–4 momentit), joukkotuhoaseen valmistukseen mahdollisesti käytettävien raaka-aineiden, materiaalien, koneiden ja tieteellis-teknisen tiedon laiton vienti (RK 189 §); terrorismiin liittyvät rikokset (RK 205 §, 205.1 §, 205.2 §); laittoman asejoukon perustaminen ja siihen osallistuminen (RK 208 §); lentokoneen, laivan tai rautatiekaluston anastaminen (RK 211 §); valtion turvallisuuteen kohdistuvat rikokset, kuten valtiopetos (RK 275 §), vakoilu (RK 276 §), valtiomieheen tai yhteiskunnalliseen toimijaan kohdistuvat hyökkäykset (RK 277 §), väkivaltainen vallan anastaminen (RK 278 §), aseistettu kapina (RK 279 §), julkinen kehottaminen ekstremistiseen toimintaan (RK 280 §), tuhotyö (RK 281 §), valtiosalaisuuden paljastaminen (RK 283 §), valtiosalaisuuksia sisältävien asiakirjojen kadottaminen (RK 284 §); laittomaan maahantuloon ja rajaan liittyvät rikokset (RK 322 §, 322.1 §, 323 §) sekä joukkotuhoaseisiin ja palkkasotilaisiin liittyvät rikokset (RK 355 §, 359 §).

Venäjän oikeusoppineet ja ihmisoikeusvaltuutettu ovat vastustaneet lakiuudistusta, koska heidän mukaansa pahimmassa tapauksessa se mahdollistaisi lain perusteella tehtävän vapaudenriiston ilman varsinaista lainrikkomusta. FSB:n antaman varoituksen voi viedä tuomioistuimen käsittelyyn, mutta tosiasiallisesti asian käsittely olisi hankalaa. Kriitikoiden mukaan tuomioistuimen kysyessä FSB:n työntekijältä varoituksen antamisen perustetta hän vastaisi perusteeksi operatiivisen informaation, joka on salaista eikä FSB:n tarvitse sitä julkistaa. Vastustajien mielestä FSB:n toimivaltuudet voivat pahimmillaan johtaa neuvostoaikaisen järjestelmän syntymiseen, jonka avulla taisteltiin toisinajattelijoita vastaan. Nämä henkilöt joutuivat mustalle listalle, vaikka he eivät olisikaan tehneet mitään rikosta (Nazdratševa 2010, 31). Asiantuntijat ovat toisaalta myös todenneet, että lakimuutos vain laillistaa jo käytännössä sovellettavat toimintatavat (*Izves-*

tija 30.7.2010). Jo ennen lakimuutosta FSB on kutsunut esimerkiksi blogien kirjoittajia ekstremistiseen toimintaan kehottamisen perusteella puhutteluun, johon heidän ei lain mukaan ole ollut aiemmin velvollisuutta mennä. Voimaan tulevan lain voidaan kuitenkin katsoa velvoittavan noudattamaan FSB:n määräystä sillä uhalla, että sen noudattamatta jättämisestä voi seurata enimmillään 15 vuorokauden aresti (*Russki reporter* N:o 22/2010, 17). Väärinkäyttynä laki voi rajoittaa sananvapautta ja johtaa siihen, että FSB:n työntekijän määräyksen noudattamatta jättämisestä määrätään hallinnollinen aresti sellaisen toiminnan perusteella, joka ei välttämättä riko mitään lakia. Lain tavoitteena on terrorismin torjunta, mikä on nykyolosuhteissa perusteltua. Kyse on kuitenkin siitä, miten paljon tavallisten kansalaisten perusoikeuksia ja -vapauksia voidaan rajoittaa terrorismin torjunnan nimissä. Kysymys on globaalisti ajankohtainen, eikä ainoastaan venäläinen ongelma.

Muuttuuko käytäntö Venäjällä?

Lyhytaikaisen vapaudenriiston perusteita sääntelevän venäläisen lainsäädännön perusteella voidaan todeta, että valtio voi käyttää pakkovaltaa vapaudenriiston muodossa mahdollisesti lakia rikkonutta kansalaista kohtaan varsin tehokkaasti. Vapaudenriiston kynnys näyttäisi olevan matalampi verrattuna Suomen vastaavaan kynnökseen. Tämä selittyy ensinnäkin sillä, että pidättämisen ja enintään 15 vuorokauden mittaisen arestirangaistuksen perusteena voi rikoksen sijaan olla hallinnollinen lainrikkomus, jota on lähtökohtaisesti pidettävä lievempänä rikkeenä. Mikäli hallinnollisesta lainrikkomuksesta on säädetty rangaistukseksi hallinnollinen aresti, on rikkomuksesta epäilty lain mukaan mahdollista pidättää 48 tunniksi. Lainvastaisesta käyttäytymisestä rankaiseminen hallinnollisessa menettelyssä rikosoikeudellisen menettelyn sijasta ei aina tarkoita sitä, että lyhytaikaisen vapaudenriiston perusteena oleva teko olisi vähäinen. Esimerkiksi rattijuopumus pelkkänä tekona on Suomessa rikos, kun taas Venäjällä



ilman vakavan vahinkoseurauksen aiheuttamista se on hallinnollinen rikkomus. Toisaalta lievistä anastuksesta Venäjällä maksimirangaistukseksi säädetty 15 vuorokauden aresti ja siitä johdettava enintään 48 tunnin pidättäminen poikkeaa suomalaisesta vastaavan teon sanktioinnista. Suomen RL:n mukaisesta näpistyksestä voidaan tuomita vain sakkoa, ei vapausrangaistusta. Lienee kuitenkin oikeuspoliittisesti perusteltua, että venäläisessä järjestelmässä toisen ihmisen oikeushyviin kohdistuvista teoista rangaistaan myös hallinnollisten lainrikkomusten menettelyssä ankarammin. Liikenne rikkomuksista säädettyjen hallinnollisten rangaistusuhkien voidaan katsoa suojelevan muiden tienkäyttäjien henkeä ja terveyttä, näpistyksestä asetetun rangaistusuhkan muiden ihmisten omaisuutta.

Lyhytaikaisen vapaudenriiston lain suomat valtuudet viranomaisille niissä tilanteissa, joissa kansalainen ei noudata viranomaisten laillista määräystä, voivat sen sijaan heikentää ihmisen vapausoikeuden harjoittamismahdollisuuksia ja lisätä valtion viranomaisten mielivaltaisten ratkaisujen mahdollisuutta. Kaikissa tilanteissa

määräysten laillisuudesta ei voida olla varmoja ja esimerkiksi FSB:n toimivaltuuksien lisäämisen vahvistanut laki voi teoreettisesti johtaa siihen, että lyhytaikaisen vapaudenriiston taustalla ei olekaan muuta lainrikkomusta kuin se, että henkilö ei noudata FSB:n antamaa määräystä, jonka se on tehnyt salaisen tiedustelutiedon perusteella. Jotkut vapaudenriiston perusteena olevat teot voivat lisäksi olla tulkinnanvaraisia ja ristiriidassa keskeisten perusoikeuksien vapaan harjoittamisen kanssa (esimerkiksi sananvapauden). Esimerkiksi FSB:n toimivaltaan kuuluvaa rikosnimikettä julkinen ekstremistiseen toimintaan kiihottaminen (RK 280 §) voidaan laintulkitsijan tavoitteista riippuen tulkita moniselitteisesti. Uuden lain venäläiset kritisoijat pelkäävät valtuuksien johtavan eriävien mielipiteiden kitkemiseen.

Huolimatta siitä, että vapaudenriiston kynnys lain mukaan useissa tapauksissa on matalampi kuin esimerkiksi Suomessa, Venäjältä tulee Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen (EIT) ylivoimaisesti eniten valituksia. Esimerkiksi vuonna 2007 Venäjältä tulleiden valitusten osuus oli 26 % (N=20 300) valitusten kokonaismäärästä (*Survey of Activities* 2007, 54). Venäjä kuuluu Turkin ja Puolan ohella kolmen sopimusvaltion joukkoon, jolle on annettu myös eniten langettavia tuomioita. Vuonna 2007 langettavia tuomioita Venäjä sai 192, Turkki 331 ja Puola 111. Langettavista tuomioista 127 annettiin oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvällä perusteella (EIS 6 artikla), 114 omaisuudensuojaan liittyvällä perusteella (1. lisäpöytäkirjan 1. artikla) ja 47 vapauten ja turvallisuuteen kohdistuvan ihmisoikeusloukkauksen perusteella (EIS 5 artikla). Vapauten ja turvallisuuteen kohdistuvia ihmisoikeusloukkauksien perusteella langettavia tuomioita annettiin eniten Turkille (N=95), toiseksi eniten Venäjälle (N=47) ja Puolalle (N=47) (*Survey of Activities* 2007, 58–59).

EIT:n laitonta vapaudenriistoa koskevien langettavien tuomioiden taustalta löytyy usein myös miliisin laittomia ja perusoikeuksia rikkovia toimia. Presidentti Dmitri Medvedev antoi uuden poliisilakiesityksen yleistä keskus-

telua varten internetiin elokuussa 2010 (<http://www.zakonoproekt2010.ru/>). Yksi ulkoisesti näkyvin uudistuksen elementti on poliisi-termin käyttöönotto uudelleen korvaamalla sillä vuodesta 1917 käytössä ollut miliisi-termi, joka on johdettu latinan termistä *militia* (sotajoukko) (*Sovetski entsiklopedišeski slovar* 1985, 502). Lakiesityksen keskeisimpiä tavoitteita ovat seuraavat: poliisin ja yhteiskunnan välisen kumppanuussuhteen vahvistaminen sen sijaan, että vahvistettaisiin poliisin ylivaltaa suhteessa muuhun yhteiskuntaan; poliisin oikeudellisen aseman, velvollisuuksien ja oikeuksien tarkka määrittely; poliisin toiminnan laillisuuden vahvistaminen ja työn tehostaminen; korrup-tionvastaisen toiminnan vahvistaminen poliisin toiminnassa sekä poliisin vapauttaminen sille epätyypillisistä tehtävistä ja muiden valtion viranomaisten kanssa päällekkäisistä tehtävistä.

Lakiesityksen yksi keskeisimpiä saavutuksia toteutuessaan olisi ehkä kansalaismielipiteen merkityksen korostaminen poliisin toiminnan laadun yhtenä mittarina, sillä miliisin toiminnan keskeisenä tehokkuuden mittarina ovat perinteisesti olleet miliisin itsensä manipuloimat rikostilastot (Skomorohov & Šihanov 2006, 12–13). Lakiesityksessä kansalaisten mielipide nostetaan yhdeksi keskeisimmäksi poliisin toiminnan arvioinnin mittariksi, minkä

takia Venäjän sisäasiainministeriö veloitetaan tarkkailemaan ja tutkimaan jatkuvasti poliisin ja kansalaisyhteiskunnan välistä vuorovaikutusta. Kansalaismielipiteen merkityksen korostaminen ja sen tosiasiallinen tunnustaminen yhdeksi mittariksi tehostaisi perusoikeuslähtöistä poliisin suojelufunktiota valtion rankaisufunktion sijasta. Tässä artikkelissa tarkastellun kysymyksen kannalta mielenkiintoinen on lakiesityksen 4 luvun 14 §, jossa luetellaan tyhjentävästi poliisin tekemän pidättämisen perusteet. Lainkohdassa ei näytä tulevan artikkelissa tarkasteltuihin lainrikkomusperusteisiin pidättämisen perusteisiin muutoksia, sillä yksityiskohtaisista vapaudenriiston perusteista rikosepäilyn tai hallinnollisen lainrikkomuksen yhteydessä säädetään Venäjän rikoskoodeksissa, rikosprosessikoodeksissa ja hallinnollisten lainrikkomusten koodeksissa. Sen sijaan yleisellä tasolla lakiesitys toteutuessaan tehokkaasti käytännössä mahdollistaa nykyistä perusoikeusmyönteisemmän laintulkinnan edellä mainituissa laeissa säädettyjen vapaudenriiston perusteiden tulkinnaissa.

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ja tekstissä aiemmin esitettyjen Venäjän perustuslakituomioistuimen päätöksen perustelujen nojalla voidaan arvioida, että perusoikeuslähtöinen laintulkinta vaatii vielä Venäjällä toteutuakseen aikaa ja toimintatapojen kehittämistä.

Lähteet

- Bolšaja juriditšeskaja entsiklopedija* (2005). Moskva: Izd-vo Eksmo.
- Göhler, Erich (2009), *Ordnungswidrigkeitengesetz*. 15. Auflage. München: Verlag C.H. Beck.
- Helminen, Klaus, Lehtola, Kari & Virolainen, Pertti (2002), *Esitutkinta ja pakkokeinot*. Helsinki: Kauppakaari, Lakimiesliiton Kustannus.
- Isaev, I. A. (2005), *Istorija gosudarstva i prava Rossii*: Utšebnik. 3-e izd., pererab. i dop. Moskva: Jurist.
- Izvestija* 30.7.2010: Vladimir Perekrest: Pjatnadsat sutok ot FSB.
- www.izvestia.ru/politic/article3144386/index.html
- Jakuba, O. M. (1972), *Administrativnaja otvetstvennost*. Moskva: Juriditšeskaja literatura.
- KM 1976:72. *Rikosoikeuskomitean mietintö*. Oikeusministeriö. Helsinki 1976.
- Koistinen, Jarmo (2009), *Sravnitelno-pravovoi analiz prestupnogo i neprestupnogo po ugovnomu pravu Finljandii i Rossiiskoi Federatsii*. Aftoreferat dissertatsii na soiskanie utšenoj stepeni kandidata juriditšeskih nauk. Jekaterinburg: Uralskaja gosudarstvennaja juriditšeskaja akademija.

- Koistinen, Jarmo (2010), Vertailussa tunnusmerkistön mukainen rikosvastuun kynnys Venäjällä ja Suomessa – *Lakimies* 4/2010, 491–516.
- Komentarii k Osnovam zakonodatelstva Sojuza SSR i sojuznyh respublik ob administrativnyh pravonarušenijah* (1983). Lazarev, B. M. (red.). Moskva: Juriditšeskaja literatura.
- Lazarev, B. M. (1989), Statja 10. Ponjatije administrativnogo pravonarušenija. – *Kodeks RSFSR ob administrativnyh pravonarušenijah. Kommentarii*. Šapkin, M. A. (red.), 17–20. Moskva: Juriditšeskaja literatura.
- Lunejev, Viktor Vasiljevitš (2005), *Prestupnost XX veka: mirovyje, regionalnye i rossijskije tendentsii*. Izd. 2-e, perereb. i dop. Moskva: Wolters Kluwer.
- Lunev, A. E. (1961), *Administrativnaja otvetstvennost za pravonarušenija*. Moskva: Gosudarstvennoje izdatelstvo juriditšeskoj literatury.
- Nazdratševa, Ljudmila (2010), Tšekisty predupreždajut. FSB dobivaetsja novyh polnomotšii – *Russki reporter* 22/2010, 31. Moskva: ZAO “Gruppa Ekspert”.
- Obzor dejatelnosti federalnyh sudov obštsei juridiktšii i mirovyh sudei v 2008 godu*, 4.2.2010, <http://www.cdep.ru/index.php?id=5>.
- Pellonpää, Matti (2000), *Euroopan ihmisoikeussopimus*. Helsinki: Kauppakaari, Lakimiesliiton Kustannus.
- Popov, L. L. (1989), Statja 242. Sroki administrativnogo zaderžaniya. – Šapkin, M. A. (red.): *Kodeks RSFSR ob administrativnyh pravonarušenijah. Kommentarii*. Moskva: Juriditšeskaja literatura, 356–357.
- Rosenkötter, Günter (2002), *Das Recht der Ordnungswidrigkeiten*. Kurzlehrbuch. 6., neu bearbeitete Auflage. Stuttgart; München; Hannover; Berlin; Weimar; Dresden: Richard Boorberg Verlag GmbH & Co.
- Russki reporter* 22/2010, 17. Moskva: ZAO “Gruppa Ekspert”.
- Schwacke, Peter (1981), *Ordnungswidrigkeiten und Strafrecht*. Köln: Deutscher Gemeindeverlag GmbH und Verlag W. Kohlhammer GmbH.
- Šeinin, H. B. (1989), Statja 32. Administrativnyi arest – *Kodeks RSFSR ob administrativnyh pravonarušenijah. Kommentarii*. Šapkin, M. A. (red.). Moskva: Juriditšeskaja literatura, 49–50.
- Skomorohov, R. V. & Šihanov, V. N. (2006), *Ugolovnaja statistika: obespetšeniye dostovernosti*. Moskva: Wolters Kluwer.
- Sovetski entsiklopeditšeski slovar* (1985). Izdaniye tretje. Moskva: Sovetskaja entsiklopedija.
- Survey of Activities 2007*. Registry of the European Court of Human Rights. Strasbourg, 2008. 4.8.2010 <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D0122525-0D26-4E21-B9D4-43AEA0E-7A1F5/0/SurveyofActivities2007.pdf>
- Walmsley, Roy (2009), *World Prison Population list (eighth edition)*. 4.3.2010, http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/downloads/wppl-8th_41.pdf
- Veremejenko, I. I. (1975), *Administrativno-pravovyje sanktsii*. Moskva: Juriditšeskaja literatura.
- Viljanen, Veli-Pekka (2001), *Perusoikeuksien rajoitusedellytykset*. Helsinki: WSLT.
- Vlasov, V. A. (1963): *Novoje zakonodatelstvo ob administrativnyh štrafah*. Moskva: Gosudarstvennoje izdatelstvo juriditšeskoj literatury.

Virallislähteet

Venäjä

- Graždanski kodeks Rossijskoj Federatsii (tšast vtoraja) ot 26.01.1996 N:o 14-FZ
- Kodeks Rossijskoj Federatsii ob administrativnyh pravonarušenijah ot 30.12.2001 N:o 195-FZ
- Konstitutsija Rossijskoj Federatsii (prinjata vsenarodnym golosovanijem 12.12.1993)
- Postanovlenije Konstitutsionnogo Suda RF ot 16 ijunja 2009 g. N 9-P
- Projekt federalnogo zakona ”O politšii”, 12.8.2010, <http://www.zakonoproekt2010.ru/>
- Ugolovno-protšessualnyi kodeks Rossijskoj Federatsii ot 18.12.2001 N:o 174-FZ
- Ugolovnyi kodeks Rossijskoj Federatsii ot 13.06.1996 N:o 63-FZ

Suomi

- Euroopan ihmisoikeussopimus (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla (SopS 63/1999)
- Pakkokeinolaki (PKL) 30.4.1987/450
- Rikoslaki (RL) 19.12.1889/39
- Suomen perustuslaki (SPL) 11.6.1999/731

Saksa

- Bundesjagdgesetz
- Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG)
- Strafgesetzbuch (StGB)
- Straßenverkehrsgesetz