

27.8.2007

Dnro 1252/5/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen

Viite: Oikeusministeriön kirje 5.4.2007 (OM 6/41/2006; OM022:00/2006)

LAUSUNTO RANGAISTUSMÄÄRÄYS- JA RIKESAKKOTYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitussa kirjeessään pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa rangaistusmääräys- ja rikesakkotyöryhmän mietinnöstä (OMTRM 2007:3).

Lausuntonani esitän kohteliaimmin seuraavan.

1 Rikesakkomääräysmenettely

Pidän mietinnössä ehdotettuja rikesakkoa koskevia lainsäädäntömuutoksia yleisesti ottaen hyvin valmisteltuina ja perusteltuina. Erityisesti ehdotettu laki rikesakkorikkomuksista on mielestäni kiitosta ansaitseva ja kannatettava. Ehdotetuilla laeilla poistettaisiin nykyiseen rikesakkomenettelyyn liittyvät perustuslailliset ja monet muun ongelmat.

2 Sakkomääräysmenettely

Sakkomääräysmenettelyä koskevissa lakiehdotuksissa on mielestäni vakavia epäillyn oikeusturvaan, rikosoikeudellisen järjestelmän peruseräilyä ja perustuslain mukaiseen tuomiovallan käyttöön liittyviä ongelmia.

2.1 Syyllisyys- ja seuraamuskysymyksen selvyys ja epäillyn suostumus

Tuomioistuimen ulkopuolella summaarisessa menettelyssä tapahtuvan rikosoikeudellisen tuomiovallan käytön peruslähtökohtana tulee olla syyllisyys- ja seuraamuskysymyksen selvyys. Tämä peruslähtökohta on kokonaan sivuutettu työryhmän mietinnössä.

Työryhmän esittämät uudistukset rakentuvat oikeusturva takeidensa puolesta hyvin pitkälti epäillyn antamaan suostumukseen. Suostumus on nykyistä rangaistusvaatimuksen vastustamista sikäli parempi oikeusturvatake, että epäillyn ei tarvitse olla aktiivinen saadakseen asian siirretyksi tuomioistuinkäsittelyyn. Argumentti suostumuksen merkityksestä tietyistä rikosprosessuaalisista oikeusturvatakeista luopumiseksi on sinänsä relevantti ja hyväksyttävä silloin, kun suostumus on nimenomainen ja selvä ja kattaa

kaikki rikoksen syyksilukemisen ja rangaistuksen määräämisen kannalta keskeiset elementit.

Toisaalta rikosprosessiin liittyvän julkisen intressin takia meillä on rikosasioissa omaksuttu *virallisperiaate*, joka pitää sisällään muun muassa sen, että disponointi syyllisyyskysymyksestä ja rikoksen julkisoikeudellisista seuraamuksista ei ole mahdollista. Lakiehdotuksessa tai edes sen perusteluissa ei kuitenkaan ole asetettu sakkomääräyksen antamiselle mitään syyllisyys- ja seuraamuskyksymyksen selvytyteen liittyviä ehtoja. Mielestäni ne olisivat epäillyn oikeusturvan kannalta välttämättömiä.

Tämä johtuu siitä, että epäillyn antamalla suostumuksella on vain varsin rajallinen merkitys tuomio-oikeellisuuden takeena. Näin on erityisesti erilaisten oikeuskysymysten osalta. Epäilty – säännönmukaisesti maallikko – tuntee tapahtumainkulun, mutta hänellä ei ole yleensä mitään edellytyksiä arvioida esimerkiksi menettelynsä ja rangaistussäännöksen abstraktin tunnusmerkistökuvausten vastaavuutta, tahallisuutta ja tuottamusta, vastuuvapausperusteita, toimenpiteistä luopumisen mahdollisuutta tai rangaistuksen mittaamisen oikeellisuutta. Näistä syistä epäilty ei välttämättä osaa tuoda esiin saati vedota sellaisiin seikkoihin, joilla voisi olla teon rangaistavuuden tai rangaistuksen mittaamisen kannalta ratkaiseva merkitys. Samoista syistä epäilty voi antaa suostumuksensa, vaikka sakkomääräys olisi jossakin suhteessa oikeudellisesti perusteeton tai virheellinen.

Nykyisessäkin menettelyssä epäilty on käytännössä täysin syyttäjän lain- ja oikeuskäytännön tuntemuksen varassa oikeuskysymysten osalta (ks. Jääskeläinen, Petri: Syyttäjä tuomarina, 1997 s. 254–258). Käsillä olevassa ehdotuksessa sakkomääräysten oikeellisuus jäisi mainituilta osin valvontaa suorittavan viranomaisen syyttäjään verrattuna vajavaisen lain- ja oikeuskäytännön tuntemuksen varaan.

Tilannetta pahentaa lakiehdotuksessa se, että edes epäillyltä ei näytetä edellytettävän selvää kannanottoa syyllisyys- ja seuraamuskyksymyksiin, vaan epäillyn suostumus tarkoittaisi vain suostumusta asian käsittelemiseen ja ratkaisemiseen menettelylain mukaisessa *menettelyssä* (esim. s. 65). Mietinnön sivulla 47 on jopa todettu, että rikkomuksesta epäillyn suostumus ei koskisi hänelle vaadittavaa tai määrättävää seuraamusta.

Minun on hyvin vaikea ymmärtää tätä. Onko mietinnössä todella ajateltu, että epäilty voisi pätevästi antaa suostumuksen rangaistuksen määräämiseen rikoksesta, johon hän ei mielestään ole edes syyllistynyt? Tai että hän suostumuksellaan antaisi avoimen valtakirjan rangaistuksen mittaamiseen?

Käsitykseni mukaan epäillyn pätevä suostumus ei voi tarkoittaa muuta kuin sitä, että hän nimenomaisesti tunnustaa rikoksen ja hyväksyy vaaditun seuraamuksen. Pidän välttämättömänä, että nämä suostumuksen keskeiset elementit ilmenevät lakitekstistä ja myös siitä asiakirjasta, johon suostumus merkitään.

Kiinnitän vertailun vuoksi huomiota siihen, että ROL 5a luvun 1 §:n 1 momentin mukaan kirjallisen menettelyn edellytyksenä on muun muassa se,

että vastaaja tunnustaa virallisen syyttäjän syytteessä kuvatun teon sekä käräjäoikeudelle antamallaan nimenomaisella ilmoituksella luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen kirjallisessa menettelyssä (2 kohta) sekä se, että vastaaja on teon tehdessään ollut täysi-ikäinen (3 kohta). Näin tarkkoja edellytyksiä on pidetty välttämättöminä siitä huolimatta, että asian ratkaisee tuomioistuin lainoppineen virallisen syyttäjän vaatimuksen perusteella, kun taas ehdotetussa menettelyssä sakkomääräyksen voi ratkaista yksin nuorempi poliisikonstaapeli. Vaikka ROL:n mukaisessa kirjallisessa menettelyssä voidaan käsitellä myös vankeusuhkaisia syyteasioita ja tuomita vankeusrangaistuksia, on suuri osa siinä käsiteltävistä asioista kuitenkin sakkorangaistukseen johtavia.

Epäillyn antama suostumus ei myöskään poista eräitä perustavaa laatua olevia ongelmia, joita liittyy jo nykyiseenkin rangaistusmääräysmenettelyyn. Käytännössä epäilty menettäisi edelleen toimenpiteistä luopumisen mahdollisuuden ja myös yhteisen rangaistuksen edun, koska saman epäillyn mahdollisia muita vireillä olevia rikosasioita ei kontrolloitaisi sakkomääräysmenettelyssä (ks. Jääskeläinen, Petri: Syyttäjä tuomarina, 1997 s. 622–623). Nämä oikeusturvan ja yhdenmukaisen kohtelun kannalta tärkeät tekijät olisi saavutettavissa ruotsalaistyyppisessä rangaistusmääräysmenettelyssä, jossa menettelyyn ylipäätään ryhdytään vasta syyttäjän syyteharkinnan jälkeen.

2.2

Valvontaa suorittavan virkamiehen sakkomääräys

Työryhmän ehdotuksella painopistettä tuomioistuinten ulkopuolisessa rikosasioiden ratkaisemisessa siirrettäisiin syyttäjän ratkaisutoimivallan piiristä valvontaa suorittaville viranomaisille (jäljempänä puhun yksinkertaisuuden vuoksi poliisista). Pidän tätä erittäin ongelmallisena.

Kiinnitän huomiota siihen, että sakkomääräyksen antavalla poliisilla ei ole juridista koulutusta, eikä poliisin voi olettaa seuraavan oikeuskäytännön kehitystä siten kuin viralliset syyttäjät. Oikeudellisen asiantuntemuksen puute annettaessa lopullista rikosoikeudellista sanktiota on yleisesti ottaen oikeusturvan toteutumisen kannalta ongelmallista, ja aivan erityisesti esimerkiksi uuden lainsäädännön tultua voimaan tai ylipäätään tilanteissa, joissa on kyse jonkin uudentyyppisen tilanteen oikeudellisesta arvioinnista. Ehdotuksen mukaan oikeudellisten linjausten – tai yksittäisten poliisimiesten mahdollisesti keskenään epäyhtenäisten yksittäisten ratkaisuiden – tekeminen jää epäillyn suostuessa lopullisesti poliisin omaan päätäntävaltaan (ks. Jääskeläinen, Petri: Syyttäjä tuomarina, 1997 s. 255–256 siitä, että perustuslain tuomiovallan käyttöä koskevat normit edellyttävät oikeuskysymysten tulkintaa koskevan oikeuskäytännön muodostuvan nimenomaan tuomioistuinten toimesta eikä syyttäjien "oikeuskäytännössä").

On aivan eri asia antaa kiinteämääräisiä, nykyisin enintään 115 euron rikesakkoja ennalta tarkasti yksilöidyistä oikeudellisesti yksikertaisista rikkomuksista, kuin avata koko in abstracto enintään kuuden kuukauden vankeusuhkaisten rangaistussäännösten oikeudellisesti osittain

monimutkainen kenttä poliisin itsenäiselle tuomiovallan käytölle, joka voi 20 päiväsakoonkin rajattuna tarkoittaa tuhansien tai ääritapauksissa jopa kymmenien tuhansien eurojen suuruisia sakkorangaistuksia.

Eräs keskeinen ongelma ehdotuksessa seuraa siitä, että poliisin toimivalta toimenpiteistä luopumiseen on huomattavasti kapeampi kuin virallisen syyttäjän. Poliisimiehellä on muissa kuin liikenne rikosasioissa valta toimenpiteistä luopumiseen yleensä vain siinä tapauksessa, että asianomistajalla ei ole rikoksen johdosta vaatimuksia (ETL 4 § 1 mom. vrt. TLL 104 § 2 mom.). Sellaisia sakkomääräysasioita, joissa asianomistajalla on vaatimuksia, ovat välttämättä jo kaikki asianomistajarikoksia koskevat asiat, sillä niissä sakkomääräystä ei saa antaa, ellei asianomistaja ole esittänyt syyttämispyyntöä. Näissä asioissa (tyypillisesti esim. näpistys) poliisimiehellä ei ole toimivaltaa edes harkita toimenpiteistä luopumista, jolloin asianomistaja tosiasiallisesti päättää myös rangaistuksen käytöstä esittäessään rangaistusvaatimuksen.

On totta, että tämä ongelma on nykyisessäkin rangaistuspäättämismenettelyssä, koska syyttäjällä ei selvityksen suppeuden takia ole yleensä edellytyksiä harkita toimenpiteistä luopumisen mahdollisuutta (ks. Jääskeläinen, Petri: Syyttäjä tuomarina, 1997 esim. s. 622–623). Tämä ongelma tulisi pyrkiä poistamaan, mutta ehdotuksessa se kärjistyy: monissa poliisin sakkomääräysasioissa toimenpiteistä luopumisen mahdollisuus sulkeutuu kategorisesti pois. Tämä on erityisen ongelmallista siksi, että enintään 20 päiväsakon sakkomääräysasiat ovat potentiaalisesti juuri niitä asioita, joissa toimenpiteistä luopuminen saattaisi tulla kysymykseen.

Ehdotetun 3 §:n mukaan epäillylle on selostettava suostumuksen merkitys. Voidaan kuitenkin mielestäni asettaa perustellusti kysymyksenalaiseksi, missä määrin epäiltynä oleva maallikko pystyy paikan päällä äkillisessä tilanteessa mieltämään suostumuksen antamisen kaikki seuraukset ja suostumuksen lopullisuuden. Epäillylle ei jää käytännössä juuri lainkaan harkinta-aikaa. Aivan erityisesti tämä on ongelmallista alaikäisten henkilöiden kohdalla, joiden huoltajille ei jää enää jälkikäteen mitään mahdollisuutta "riitauttaa" alaikäisen antamaa suostumusta ehdotetun lain mukaiseen menettelyyn (= lopulliseen rangaistukseen). Todettakoon, että ROL 5a luvun mukainen kirjallinen menettely ei voi tulla lainkaan kyseeseen alle 18-vuotiaiden henkilöiden kohdalla. OK 12 luvun 2 ja 3 §:ssä on myös turvattu alaikäisen henkilön edunvalvojan, huoltajan tai muun laillisen edustajan itsenäinen puhevallan käyttö alaikäisen ohella.

Mietinnössä on kyllä kannettu huolta siitä, että epäilty saattaa harkitsemattomasti *evätä suostumuksen*. Tällöin hänelle annetaan rangaistusvaatimus ja hän voi 30 päivän ajan ilmaista suostumuksen maksamalla sakon. Sen sijaan, jos epäilty on harkitsemattomasti *antanut suostumuksen*, sen peruuttamiseen ei ole mitään mahdollisuutta.

Ehdotettuun poliisin sakkomääräysmenettelyyn ei liity minkäänlaista valvontaa. Ehdotuksen 3 luvun mukainen poliisipiirin päällikön suorittama valvonta koskisi vain rikesakon määräämistä ajoneuvoa pysäyttämättä

havaituista liikenerikkomuksista.

Pidän myös varsin ongelmallisena poliisin itsenäistä ja lopullista ratkaisuvallan käyttöä tilanteissa, joissa on kyse toiselle poliisimiehelle annettavasta sakkomääräyksestä sekä tilanteissa, joissa on kyse esimerkiksi niskoittelusta poliisia vastaan annettavasta sakkomääräyksestä. Tällaisetkin tilanteet jäävät käytännössä täysin ulkopuolisen valvonnan ja kontrollin ulkopuolelle. Vaikka voimassaolevan lainsäädännön mukaan syyttäjä ei toimi tutkinnanjohtajana rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltävissä poliisirikoksissa, on syyttäjällä näissäkin asioissa normaali rooli rangaistusmääräyksen antamisessa. Nyt ehdotettu laki poistaisi kokonaan syyttäjän osallistumisen poliisin sakkomääräyksen antamiseen; myös silloin, kun sen saajana on toinen poliisimies.

Hyvin keskeinen tekijä käsillä olevassa asiassa on se, että poliisin tai muiden valvontaa suorittavien virkamiesten riippumattomuutta ei ole turvattu siten kuin virallisten syyttäjien saati tuomioistuinten. Ehdotus tekisi poliisista tuomarin vuosittain yli 200 000 sakkomääräysasiassa. Käsitykseni mukaan poliisille annettava toimivalta olisi kansainvälisesti harvinainen, ellei ainutlaatuinen.

Edellä esitetyin perustein en voi hyväksyä ehdotusta esitetystä muodosta. Asiaa saattaisi olla mahdollista arvioida toisin, jos poliisin toimivalta antaa sakkomääräys rajattaisiin tieliikennelain nojalla rangaistaviin rikkomuksiin ja mahdollisesti joihinkin muihin (esim. tulli- ja rajavartiomiesten toimialalla esiintyviin) rikkomuksiin, joihin ei liity samalla tavalla oikeudellisia epäselvyyksiä. Ehdotettu mahdollisuus sakkomääräysten antamiseen koskee kuitenkin kaikkia rikoksia, joissa aktualisoituvat edellä mainitut ongelmat selvyyksivaatimuksen ja virallisperiaatteen toteutumisessa.

3

Yksityiskohtaisia huomioita

Nyt ehdotetussa laissa ei säädetä selvästi siitä, että asian käsittely siirtyy normaaliin rikosprosessuaaliseen menettelyyn siinä tapauksessa, että epäilty ei anna suostumusta eikä maksa sakkoa. Näiltä osin pidän ehdotettua lakitekstiä epäinformatiivisena. Käsillä olevan lain tulisi päinvastoin olla mahdollisimman selvä, koska sen mukaisessa menettelyssä tulitaisiin käsittelemään merkittävä valtaosa kaikista rikosoikeudellisista asioista.

Ehdotetun lain 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan puheena olevan lain mukaan voidaan määrätä sakko muun muassa laillisesti asetetun uhkasakkokiellon rikkomisesta. Tiedossani ei ole, missä tilanteissa uhkasakkokiellon rikkomisesta voidaan määrätä sakko. Jos tällaisia tilanteita on, ehdotuksen perusteluissa olisi syytä selvittää, mihin nimenomaisesti menettelyihin laillisesti asetetun uhkasakkokiellon rikkomisella viitataan.

Ehdotetun 4 §:n perusteluissa (mietinnön s. 48, 57, 59 ja 63) todetaan, että myös osamaksu voitaisiin katsoa suostumukseksi menettelyyn. Pidän välttämättömänä, että tämä sakotetun kannalta erittäin keskeinen seikka käy selvästi ilmi lakitekstistä (ehdotetusta 4 §:n 3 momentista).

Kuten edellä olen todennut, pidän ehdotettua epäillyn suostumusta erityisen ongelmallisena alaikäisten rikoksesta epäiltyjen kohdalla. Tähän liittyy ehdotetun lain 11 §, jossa säädetään lain mukaisista tiedoksiantomenettelyistä. Ehdotuksesta olisi mielestäni perusteltua käydä nimenomaisesti ilmi, jos tiedoksiantoa ei ole tarkoitettu suoritettavan myös alaikäisen edunvalvojalle, huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle.

Ehdotetun lain 5 §:ssä säädetään toimivaltaisista viranomaisista. Säännöksen 1 momentin mukaan sakkovaatimus voidaan antaa myös syyttäjän pyynnöstä. Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisen määritelmän mukaan sakkovaatimus tarkoittaa muun muassa yli 20 päiväsakon suuruista sakkorangaistusta. Tämän määritelmän valossa syyttäjä ei voisi pyytää annettavaksi alle 20 päiväsakon suuruista sakkovaatimusta, vaikka hän esimerkiksi normaalin syyteharkinnan jälkeen pitäisi sitä oikeana. Kun syyttäjä toisaalta voi antaa rikesakkomääräyksen, mainittu "aukko" syyttäjän toimivaltuuksissa tulisi korjata. En myöskään ymmärrä, miksi syyttäjän mahdollisuus antaa itse (haluamansa suuruinen) sakkovaatimus pitää laissa rajata pois. Ehdotetussa lakitekstissä ei ylipäätään käsitellä sitä mietinnön s. 49–50 todettua tilannetta, että syyttäjän sakkomääräys voidaan antaa paitsi suppean esitutkinnan, myös normaalin esitutkintamenettelyn jälkeen.

Ehdotetun sakko- ja rikesakkomääräysmenettelylain 25 §:n mukaan syyttäjän sakkomääräyksen antajan on ennen määräyksen antamista "otettava huomioon" epäillyn toimittama selvitys päiväsakon rahamäärään vaikuttavista seikoista. Syyttäjän sakkomääräyksen antajalla ei olisi velvollisuutta saattaa asiaa tuomioistuimeen siinä tapauksessa, että hän ei hyväksyisi saatua selvitystä ja hän antaisi sakkomääräyksen epäillyn vaatimuksista poikkeavalla tavalla. Näiltä osin ehdotus heikentäisi oikeusturvaa nykyisestä, koska RML 11 §:n 3 momentin mukaan syyttäjän on vietävä asia tuomioistuimeen niissäkin tilanteissa, joissa kyse on yksinomaan päiväsakon rahamäärää koskevasta erimielisyydestä. Ehdotetussa menettelyssä epäillyn olisi toisin sanottuna osattava evätä suostumuksensa kokonaisuudessaan, jotta hän ei menettäisi oikeutta tuomioistuin käsittelyyn päiväsakon rahamäärän osalta.

Ehdotetun 28 §:n perusteluissa (s. 65) on nähdäkseni virheellisesti todettu sakkorangaistuksen lieventämismahdollisuuksien laajentuvan nykyisestä sikäli, että syyttäjä voisi lieventää rangaistusta myös omasta aloitteestaan. Tällainen mahdollisuus syyttäjällä on jo nykyisin.

Ehdotuksen 36 §:n 1 momentin mukaan virheen korjaaminen on mahdollista, jos "seuraamus" ei korjauksen vuoksi muutu ankarammaksi. Käsitykseni mukaan sakkomääräys ei saa miltään osin muuttua ankarammaksi.

Rikoslain 2a luvun 6 §:n ehdotetun 4 momentin mukaan "sakkomääräyksellä määrättyä maksamatonta sakkoa ei saa muuntaa vankeudeksi." Sen sijaan syyttäjän sakkomääräys olisi muunnettavissa vankeudeksi, vaikka se alittaisi 20 päiväsakkoa. Lakiehdotuksen mukainen sääntely voi johtaa siihen, että epäilty, joka käyttää enintään 20 päiväsakon sakkovaatimuksen yhteydessä oikeuttaan päiväsakon laskentaperusteen selvittämiseen, joutuu vankilaan. Määrättävästä sakosta tulee näet tämän takia muuntokelpoinen – mitä sakko ei olisi siinä tapauksessa, että epäilty ei olisi riitauttanut päiväsakon

rahamäärän määrätymisperustetta. Tällainen ratkaisu ei voi olla hyväksyttävä.

4

Säätämisyjärjestys

Valvontaa suorittavan virkamiehen sakkomääräyksen osalta ehdotettu sääntely on näkemykseni mukaan valtiosääntöoikeudellisesti varsin ongelmallinen.

Nyt käsillä oleva ehdotus siirtäisi sakkotoimivaltaa rikosoikeudellisessa järjestelmässä alemmalle portaalle, ja valvontaa suorittavien viranomaisten antamien enintään 20 päiväsakon suuruisten sakkomääräysten kohdalla lakkauttaisi käytännössä kaiken ulkopuolisen valvonnan. Erityisesti näiltä osin, kuten yleisemminkin, ehdotuksia tulee tarkastella voimassaolevan lainsäädännön esitöissä esitettyjen näkemysten ja rajausten valossa. Näiden rajausten tarkastelu on erityisen tärkeää siksi, että perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyssä voimassa olevassa lainsäädännössä olevia perustuslakipoikkeuksia ei laajennettaisi yli sen, mikä on valtiosääntöoikeudellisesti mahdollista.

Voimassaolevat rangaistusmääräysmenettelylaki (692/1993; RML) ja laki rikesakkomenettelystä (66/1983) on siis säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Rikesakkomenettelylaista säädettäessä perustuslakivaliokunta korosti tuomiovallan hallintoviranomaisille siirtämisen edellytysten ja tarpeellisuuden huolellista arviointia ja piti tavallisella lailla säätämisen yleisinä edellytyksinä muun muassa: menettelystä säätämistä täsmällisesti laissa, asianmukaista huolehtimista valtuuksia käyttävien tahojen asiantuntemuksesta, valvonnasta ja vastuusta, sitä, ettei seuraamus saa välittömästi tai välillisesti johtaa henkilökohtaisen vapauden menettämiseen, seuraamuksen kohteella olevaa mahdollisuutta saattaa asia riippumattoman tuomioistuimen ratkaistavaksi, kaikkien rikosoikeudellisten oikeusperiaatteiden noudattamista sekä tuomioistuimen ulkopuolella tapahtuvan tosiasiallisen rikosoikeudellisen tuomiovallan käytön yhdenmukaisuuden asianmukaista turvaamista (ks. PeVL 1/1982 s. 4–7).

Rangaistusmääräysmenettelystä säädettäessä kiinnitettiin huomiota edellä mainittuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 1/1982. RML:n perustuslakivaliokuntakäsittelyssä tuomiovallan siirtämistä syyttäjille pidettiin valtiosääntöoikeudellisesti pulmallisena. Perustuslakivaliokunta katsoi, että rikosoikeudellista tuomiovaltaa käytettäessä on ensiarvoisen tärkeää pitää kiinni lainkäytön valtiosäännössä tarkoitetusta riippumattomuudesta. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan tuomiovallan siirtämisessä syyttäjille ei ole kyse vain rajoitetuista ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksellisistä poikkeuksista, vaan olennaisesti laajemmasta poikkeuksesta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tuli harkita tarkkaan, tulisiko rangaistusmääräysmenettelylakia säätää edes perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (PeVL 12/1993 s. 1–2). Tässä harkinnassa oli keskeistä se, että (silloisten) apulaissyöttäjien (eli oikeuskanslerin tehtävään määräämien poliisikomisarioiden) asemaa rangaistusmääräysmenettelyssä ei tehtäisi pysyväksi.

Lakivaliokunta puolsi RML:n säätämistä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä sillä edellytyksellä, että silloisen syyttäjäorganisaation mukaisten lakimieskoulutusta vailla olleiden apulaissyöttäjien toimivalta on toistaiseksi voimassa oleva vain väliaikainen järjestely ja että heidän toimivaltansa rajataan tieliikennelain ja sen nojalla annettujen määräysten rikkomista ja tullirikosta koskeviin asioihin. Lakivaliokunta edellytti, että kaikki muut rangaistusmääräysasiat jäävät virallisen syyttäjän yksinomaiseen toimivaltaan, koska virallisella syyttäjällä on asioiden käsittelemisessä vaadittava lainopillinen koulutus. Lakivaliokunta edellytti syyttäjien saavan tarvitsemansa lisäresurssit ja että heidän koulutuksestaan uusiin tehtäviin huolehditaan. Edelleen lakivaliokunta edellytti syyttäjäorganisaation uudistamista. Lakivaliokunta ei pitänyt hyvänä, että noin kaksi kolmasosaa Suomessa käsiteltävistä rikosasioista siirtyy käytännössä tuomioistuinten tuomiovallan ulkopuolelle (ks. LaVM 12/1993 s. 1–2).

Hyväksyessään rangaistusmääräysmenettelylain eduskunta edellytti, että syyttäjien riippumattomuuden ja toiminnan tehokkuuden takaamiseksi syyttäjien tehtävät keskitetään päätoimisille syyttäjille ja sitten turvataan toiminnallisesti itsenäinen syyttäjistö (EV hallituksen esitykseen 63/1993 s. 1. Rangaistusmääräysmenettelylain eduskuntakäsittelystä ks. myös Jääskeläinen, Petri: Syyttäjä tuomarina, 1997 s. 163–173).

Nyt ehdotetun lain mukaisen sakkomääräyksen antaa valvontaa suorittava virkamies, jolla ei ole oikeustieteellistä koulutusta, ja jonka riippumattomuudesta ei ole säädetty siten kuin tuomioistuinten tai virallisten syyttäjien riippumattomuudesta. Kyse on nähdäkseni periaatteellisesti ja tosiasiallisesti merkittävistä muutoksista, jotka vaikuttavat menettelyn oikeusturvatakeiden tehokkuuteen ja ylipäätään merkitykseen. Näkemykseni mukaan voidaan pitää varsin kyseenalaisena, ovatko työryhmän ehdotukset enää linjassa edellä käsiteltujen rangaistusmääräysmenettelylain esitöiden ja eduskuntapöytäkirjan kanssa.

Työryhmän mietinnöstä (s. 8) ilmenevien vuotta 2005 koskevien tilastolukujen valossa enintään 20 päiväsaikon suuristen rangaistusmääräysten osuus kaikista rangaistusmääräyksistä oli noin 85 prosenttia (yli 208 000 rangaistusmääräystä kaikkiaan 243 000:sta). Nyt ehdotetusta laista seuraisi siis se, että tuomiovallan käyttö siirtyisi hyvin pitkälti syyttäjältä valvontaa suorittavan viranomaisen yksinomaiseen, lopulliseen ratkaisuvaltaan. Edellä olen katsonut, että menettely on ongelmallinen muun muassa oikeuskysymysten selvyyysvaatimuksen ja virallisperiaatteen näkökulmasta. Näkemykseni mukaan rikoksesta epäillyn antama suostumus ja muuntorangaistuksen mahdollisuuden poissulkeminen eivät yksiselitteisesti poista näiden ongelmien merkitystä.

Ehdotetun sakko- ja rikesakkomääräysmenettelystä annettavan lain säätämisyjärjestyksen osalta viitataan perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 1/1998 vp s. 125 todettuun:

"Poikkeuslaki rinnastuu säädöshierarkiassa tavallisiin lakeihin. Se on siten kumottavissa tavallisella lailla. Sitä voidaan myös muuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jollei muutos laajenna alkuperäistä poikkeusta.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä on lisäksi katsottu, että myös sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyn kokonaisjärjestelyn luonnetta ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (esim. PeVL 24/1994 vp ja 21/1995 vp).

Jos laki on säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä, tulee tämän 79 §:n 1 momentin mukaan ilmetä laista. Käytännössä perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttäminen ilmaistaisiin nykyiseen tapaan lain alkuun otettavassa johtolauseessa."

Edellä mainituilla perusteilla katson, että epäillyn suostumuksesta huolimatta nyt ehdotetun lain voidaan katsoa merkitsevän muuta kuin kokonaisuuden kannalta epäolennaista muutosta tai perustuslakipoikkeuksen muuta kuin vähäistä laajentamista. Mielestäni nyt ehdotettu laki suurentaisi sitä perustuslakipoikkeusta, joka on aikanaan tehty rangaistusmääräysmenettelylakia säädettäessä. Kielto laajentaa perustuslakipoikkeusta koskee myös tilannetta, jossa aiemmalla lailla säädetty perustuslakipoikkeukset siirretään uuteen lakiin kumoamalla alkuperäinen poikkeuslaki (PeVL 24/1994).

Katson, että sakko- ja rikesakkomääräystä koskevan lakiehdotuksen hyväksyttävyydestä ja säätämisyjärjestyksestä tulee pyytää lausunto perustuslakivaliokunnalta.

5

Lopuksi

Ehdotettu sakko- ja rikesakkomääräysmenettely lienee omiaan tuottamaan vielä voimassa olevaa rangaistusmääräysmenettelylakia "tehokkaammin" langettavia rangaistuksia vähäisin kustannuksin. Käsillä olevassa asiassa tulee kuitenkin vakavasti pohtia sitä, millaisin ehdoin rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttö on oikeusvaltiossa hyväksyttävää.

Perustuslainmukaisuuden ohella rangaistusmääräys- ja rikesakkotyöryhmän toimeksiannossa keskeinen uuden järjestelmän perusajatus oli prosessiekonomia. Toimeksiannon yksi peruslinjaus oli antaa poliisille oikeus määrätä suhteellisen pieneksi arvioitavia sakkorangaistuksia.

Ymmärrän sinänsä resurssisyyistä johtuvat muutospainet. Edellä esittämilläni perusteilla katson kuitenkin, että asian jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää erityistä huomiota seuraaviin seikkoihin:

- 1) poliisin toimivalta sakkomääräyksen antamiseen rajattaisiin tieliikennelain ja sen nojalla annettujen säännösten rikkomiseen,
- 2) menettelyn ehtona olisi epäillyn antama suostumus paitsi menettelyyn, myös nimenomainen epäillyn rikoksen tunnustaminen ja seuraamuksen hyväksyminen, ja
- 3) teko olisi muutoinkin syyllisyys- ja seuraamuskykyksen puolesta selvä.

Näistä lähtökohdista myös ehdotuksen säätämisyjärjestelystä voisi olla

mahdollista arvioida toisin kuin olen edellä tehnyt.