

24.3.2017

EOAK/1372/2017

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Pasi Pölönen

OIKEUSASIAMIES KRITISOI EHDOTUSTA SAKKOMENETTELYN LAAJENTAMISESTA

Oikeusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä (OMML 54/2016).

Lausuntoa pyydetään nyt täydentävästi. Alun perin pyyntö on lähetetty lausuntopalvelun kautta, mutta lausuntopyynnön mukaan pyyntö ei lähtenyt palvelusta kaikille suunnitelluille vastaanottajille, muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Esitän lausuntonani seuraavan.

Sakkomenettelyn asiallisen soveltamisalan laajentaminen

Tuomiovallan siirto tuomioistuinten ulkopuolelle merkitsisi poikkeusta perustuslain 3 §:n 3 momentista. Perustuslakivaliokunta on hyväksynyt poikkeukset, jotka ovat rajoitettuja ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksellisiä.

Ehdotuksessa sakkomenettelyyn arvioidaan siirtyvän noin 10 000 tuomioistuinasiata (joista suurin osa käsiteltäneen tuomioistuimen kirjallisessa menettelyssä). Suurin siirtyvä asiaryhmä olisivat rattijuopumukset, joita siirtyisi arviolta 5 000

Yhden vuoden enimmäisrangaistuksen piiriin kuuluvia rikoksia siirtyisi sakkomenettelyyn noin 500. Näitä olisivat muun muassa lähestymiskiellon rikkominen, vangin karkaaminen, valtionrajarikos, kulkuneuvon luovuttaminen juopuneelle, salakatselu, luvaton käyttö, perätön vaarailmoitus, vahingonteko, henkilörekisteririkos, vaarallisen esineen hallussapito, lääkerikos, vangin karkaaminen, valtionrajarikos ja salakatselu.

Yhden vuoden kuuden kuukauden enimmäisrangaistuksella rangaistavien rikosten ryhmässä kysymys olisi pääosin omaisuusrikoksista, kuten varkaus, moottorikulkuneuvon käyttövarkaus, kavallus, kätkemisrikos, laitton tuontitavaraan ryhtyminen ja tulliselvitysrikos. Näitä siirtyisi sakkomenettelyyn arviolta 400.

Kahden vuoden enimmäisrangaistuksella rangaistavista rikoksista merkittävimpiä asiaryhmiä olisivat törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen ja huumausainerikos, joita siirtyisi sakkomenettelyn piiriin arviolta 2 500–3 000 kpl. Lisäksi sakkomenettelyyn siirtyisi noin 1 000–1 500 muuta rikosta, kuten vesiliikennejuopumus, petos, vääreennys ja ampuma-aserikos.

Näin laajamittaista tuomiovallan siirtoa tuomioistuinten ulkopuolelle ei nähdäkseni voida mitenkään pitää rajoitettuna tai vähämerkityksellisenä. Vaikka kyse edelleenkin olisi sakolla rangaistavista rikoksista, ne eivät olisi vähäisiä. Mietinnön mukaan menettelyn piiriin siirtyvien rikosten keskirangaistus olisi noin 50 päiväsakkoa. Perustuslakivaliokunnan linjaus siitä, että tuomiovallan käytön edelleen laajentamiseen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle on suhtauduttava pidättyvästi, on käsitykseni mukaan yhä voimassa (PeVL 46/2005 vp s. 4 ja PeVL 7/2010 vp s. 3).

Se, että puolentoista vuoden vankeusuhkaiset ja osin jopa kahden vuoden vankeusuhkaiset teot otettaisiin mukaan sakkomenettelyn soveltamisalaan, jättäisi huomattavan laajan tulkinnallisen kentän sakkomenettelyssä toimivaltaisille viranomaisille siitä huolimatta, että lakiin lisättäisiin ehdotettu 1 §:n 1 momentin soveltamisalaedellytys asian yksinkertaisuudesta ja selvydestä. Tämä on omiaan kasvattamaan riskiä epäyhtenäisestä lainsoveltamisesta. Myös julkisuusperiaate toteutuisi sakkomenettelyssä tuomioistuinmenettelyä heikommin. Mietinnössä arvioidaan lisäksi, että ehdotukset saattavat ”vähäisessä määrin heikentää rikosoikeudellisen järjestelmän ennalta ehkäisevää vaikutusta (yleis- ja erityispreventio)”.

Kiinnitän huomiota vielä siihen, että näin suurella sakkomenettelyn soveltamisalan laajennuksella olisi erilaisia seurannaisvaikutuksia, joita kaikkia ei ilmeisesti ole pohdittu. Viitataan esimerkiksi ns. poliisirikosten tutkinnanjohtajuutta koskevaan erityisjärjestelyyn, joka ei ulotu sakkomenettelyssä käsiteltäviin asioihin.

Epäillyn suostumuksen keventäminen

Mietinnössä ehdotetaan sakkomenettelyn edellytyksenä olevan epäillyn suostumuksen aineellisten osatekijöiden ”keventämistä”. Nykyistä sääntelyä pidetään raskaana. Mietinnön mukaan sakkomenettelyssä edellytetty epäillyn neliosainen suostumus on omiaan vähentämään menettelyn käyttöä. Poliisihallitus ja sisäministeriö ovat arvioineet, että tavanomaiseen rikosprosessiin siirtyisi sakkomenettelyn käyttöönoton myötä vuosittain jopa 12 000 asiaa, jotka aikaisemmin olisi käsitelty summaarisessa rangaistusmääräysmenettelyssä (s. 12 ja 39).

Tämän ennakkoidun epäkohdan lääkkeeksi ehdotetaan tunnustamista ja seuraamuksen hyväksymistä koskevien kriteerien poistamista laista. Minun on vaikea nähdä tarvetta tälle ehdotukselle. Mietinnöstä ei lainkaan lähemmin ilmene, mihin tällainen lähtökohtaolettama sakkomenettelyn käyttämättä jättämisestä liian raskaana perustuu. Vielä vähemmän mietintö antaa perusteita arvioida esitetyn luvun (12 000) suuruutta. Laki sakon ja rikesakon määräämisestä on tullut voimaan 1.12.2016 eli samana päivänä kuin nyt lausunnon kohteena oleva mietintö on julkaistu. Tämä huomioon ottaen on selvää, että mietinnössä ei ole voitu tukeutua kokemuksiin juuri muuttuneesta järjestelmästä. Hankkeen taustalla on hallitusohjelmakirjaus.

Mietinnössä ei ole esitetty hyväksyttäviä perusteita sille, että juuri voimaan tulleen sakkomenettelyn oikeusturvatakeita olisi tarpeellista, saati välttämätöntä pyrkiä keventämään. Jo tällä perusteella uudistussuunnitelmasta pitää mielestäni tältä osin luopua. Totean lisäksi seuraavan.

Mietinnössä käydään (mm. s. 21, 52–55 ja 97–98) keskustelua apulaisoikeusasiamiehenä 27.8.2007 antamastani lausunnosta rangaistusmääräys- ja rikesakkotyöryhmän mietinnöstä (dnro 1252/5/07). Katsoin, että tietyistä rikosprosessuaalisista oikeusturvatakeista voidaan luopua suostumuksella silloin, kun suostumus on nimenomainen ja selvä ja kattaa kaikki rikoksen syyksilukemisen ja rangaistuksen määräämisen kannalta keskeiset elementit. Pätevän suostumuksen tulee koskea rikoksen nimenomaista tunnustamista ja vaaditun seuraamuksen hyväksymistä. Kiinnitin myös vertailevaa huomiota oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5a luvun mukaiseen kirjalliseen menettelyyn, joka muun ohella edellyttää vastaajan tunnustavan syytteessä kuvatun teon siitä huolimatta, että asian ratkaisee tuomioistuin lainoppineen virallisen syyttäjän vaatimuksen perusteella.

Suostumuskonstruktioon perustuva sakkomenettely hyväksyttiin sakkomenettelylain yhteydessä (HE 94/2009 vp ja PeVL 7/2010 vp). Epäillyn suostumuksen käsitteisältö määriteltiin lausunnossani edellytetyin tavoin. Voimassa oleva laki edellyttää epäillyn suostumukselta sitä, että rikkomuksesta epäilty tunnustaa teon ja hyväksyy siitä määrättävän seuraamuksen, luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen tämän lain mukaisessa menettelyssä.

Nyt mietinnössä ehdotetaan ”uudestaan” rangaistusmääräys- ja rikesakkotyöryhmän vuonna 2007 ehdottamaa yksinkertaisempaa suostumusmallia, jonka ohella ehdotetaan useita muita menettelyllisiä muutoksia. Epäillyn ei enää edellytettäisi tunnustavan rikosta ja hyväksyvän siitä määrättävää seuraamusta.

Käsitykseni mukaan se, että perustuslakivaliokunta hyväksyi (PeVL 7/2010 vp) sakkomenettelylain säädettäväksi tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustui nimenomaan voimassa olevan lain mukaiseen suostumuskonstruktioon. Tuomiovallan käytön ja oikeusturvanäkökohtien kannalta suostumus oli ainoa merkittävä muutos aiempaan, perustuslain vastaisena pidettyyn ja poikkeuslakina säädettyyn rangaistusmääräysmenettelylakiin verrattuna. Tuomiovallan käytön kannalta sakkomenettelylaki meni entistäkin ongelmallisempaan suuntaan siltä osin, että tuomiovaltaa siirrettiin myös poliisille.

Sakkomenettelylain mukaisista suostumuksen elementeistä tunnustus ja seuraamuksen hyväksyminen ovat tuomiovallan käytön kannalta selvästi tärkeämpiä elementtejä kuin menettelyä koskevat suostumukset. Tuomiovallan käytön kannalta on aivan eri asia määrätä epäillyn hyväksymä seuraamus tunnustetusta teosta, kuin määrätä kiistetystä teosta seuraamus, jota epäilty ei ole hyväksynyt. Menettelyllisessä suhteessa epäilty kyllä tiesi jo vanhassakin menettelyssä, että asia tullaan ratkaisemaan tuomioistuimen ulkopuolella rangaistusvaatimuksen mukaisesti, jos hän ei sitä vastusta.

Sakkomenettelyä säädettäessä lakivaliokunta kantoi nimenomaisesti huolta tunnustuksen pätevydestä. Lakivaliokunnan mukaan (LaVM 9/2010 vp s. 8) ”Suostumuksen vastaanottavan virkamiehen tulee varmistua suostumuksen ja siihen kuuluvan tunnustuksen pätevydestä. Jos tunnustuksen pätevyttä on aihetta epäillä tai asia on näytön osalta epäselvä, tunnustuksen vastaanottamista tulee lykätä tai käsitellä asia tavanomaisessa rikosprosessissa.”

Nyt kuitenkin esitetään, että koko tunnustus ei olisi tarpeellinen. Ehdotuksen perusteena on pelkästään poliisin otaksumaan nojautuva huoli siitä, että verrattain raskas suostumusta koskeva sääntely on omiaan vähentämään suostumusten antamista: ”Jos epäilty ei jostakin syystä anna suostumustaan asian käsittelemiseen sakkomenettelyssä, siirtyy asian käsittely tavanomaiseen rikosprosessiin, mikä kuormittaa sekä poliisia että oikeuslaitosta.” (s. 39)

Mielestäni oikeusvaltion rikosprosessimenettelyssä keskeisin huoli ei voi olla se, että joku voi kuormittaa poliisia ja oikeuslaitosta epämällä tunnustuksensa tai ollessaan hyväksymättä hänelle vaadittua rangaistusta. Keskeisimmän huolen tulee olla se, että syytön tuomitaan rangaistukseen tai että joku tuomitaan ankarampaan rangaistukseen kuin teon moitittavuus edellyttäisi.

Mietinnön mukaan (s. 98) ”Se seikka, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 31/2005 vp arvioitavana olleessa kirjallisessa tuomioistuinprosessissa edellytetään teon tunnustamista, ei ole ehdotuksen arvioinnissa merkityksellinen. Toisin kuin kirjallisen

tuomioistuinprosessin, tuomioistuimen ulkopuolisen summaarisen menettelyn erityisenä tarkoituksena ei ole tunnustettujen asioiden käsittely. Sen tarkoituksena on sen sijaan sellaisten yksinkertaisten ja selvien asioiden käsittely, joista määrätään sakkorangaistus.”

En ymmärrä, mitä tällä tarkoitetaan. Sekä tuomioistuimen kirjallisessa menettelyssä että sakkomenettelyssä on kysymys siitä, että tietyt rikosasiat käsitellään prosessitaloudellisista syistä normaalia kevyemmässä menettelyssä, jossa luovutaan tietyistä oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvista oikeusturvatakeista. Syyttömyysolettaman kumoaminen ja rangaistuksen määrääminen edellyttävät kuitenkin menettelymuodoista riippumatta sitä, että epäillyn syyllisyydestä ei jää varteenotettavaa epäilyä ja että tuomio-oikeellisuus voidaan muutoinkin saavuttaa. Väärän langettavan ratkaisun mahdollisuus sakkomenettelyssä tai muussa kevennyksessä menettelyssä ei toisin sanoen saisi olla suurempi kuin normaalissa menettelyssä.

Tämä vaatimus rajaa sitä, minkälaisia rikosasioita ylipäätään voidaan käsitellä kevennyksessä menettelyssä, josta puuttuu tuomio-oikeellisuuden saavuttamista tukevia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementtejä, kuten menettelyn suullisuus ja välittömyys. Mitä enemmän normaaleja oikeusturvatakeita menettelystä puuttuu, eli mitä summaarisempi se on, sitä selvempiä ja yksinkertaisempia tulee menettelyssä käsiteltävien rikosasioiden olla, jotta vaadittava tuomio-oikeellisuus voidaan saavuttaa.

Mietinnössä on aivan oikein todettu (s. 82), että sakkomenettelyssäkin on vaadittava näyttöä, jonka perusteella epäillyn syyllisyydestä ei jää varteenotettavaa epäilyä. Vähäisissä rikosasioissa tämän vaatimuksen voi täyttää käytännössä epäillyn tunnustus, jonka oikeellisuutta ei tutkita, jos asiassa ei ole ilmennyt mitään tunnustuksen kanssa ristiriidassa olevia seikkoja. Sen sijaan se, että epäilty antaa suostumuksensa asian ratkaisemiseen sakkomenettelyssä ja luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn, ei ole näyttöä epäillyn syyllisyydestä.

Asian ratkaiseminen tuomioistuimen kirjallisessa menettelyssä edellyttää, että

- 1) mistään syyttäjän syytteessä tarkoitettusta yksittäisestä rikoksesta ei syytteessä mainittujen seikkojen vallitessa tehtynä ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai vankeutta enintään kaksi vuotta;
- 2) vastaaja tunnustaa syyttäjän syytteessä kuvatun teon sekä käräjäoikeudelle antamallaan nimenomaisella ilmoituksella luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen kirjallisessa menettelyssä;
- 3) vastaaja on teon tehdessään ollut täysi-ikäinen;
- 4) asianomistaja on esitutkinnassa tai kirjallisesti myöhemmin ilmoittanut, ettei vaadi pääkäsittelyn toimittamista; ja
- 5) pääkäsittelyn toimittaminen on asian selvitettyyn tilaan nähden myös kokonaisuutena arvioiden tarpeetonta.

Kirjallisessa menettelyssä rangaistukseksi ei voida tuomita ankarampaa rangaistusta kuin yhdeksän kuukautta vankeutta.

Tuomioistuimen ulkopuolella tapahtuva sakkomenettely on oikeusturvatakeidensa puolesta monin verroin heikompi kuin tuomioistuimen kirjalliseen menettelyyn päätyvä prosessi. Kun tuomioistuimen kirjallisessa menettelyssäkin edellytetään vastaajan tunnustavan teon sen lisäksi, että hän nimenomaisella ilmoituksellaan luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn, suostuu asian ratkaisemiseen kirjallisessa menettelyssä ja että pääkäsittelyn toimittaminen on

asian selvitettyyn tilaan nähden vielä kokonaisuutena arvioiden tarpeetonta, pidän selvänä, että sakkomenettelysäkin on edellytettävä teon tunnustamista.

Tunnustus on todiste, jolla juuri summaarisessa menettelyssä on ratkaisevan tärkeä merkitys sille, että vaadittava tuomio-oikeellisuus saavutetaan. Tunnustus on summaarisessa menettelyssä myös keskeisin, joskaan ei aina riittävä, osoitus asian selvydestä ja yksinkertaisuudesta.

Vastaavista edellä esitetyistä syistä myös seuraamuksen hyväksyminen on keskeinen osa summaarisen sakkomenettelyn oikeusturvatakeita. Mietinnössä on kuitenkin katsottu (s. 55), että

”Seuraamuksen hyväksymisen poistamista suostumuksen edellytyksistä puoltavat myös edellä mainitussa apulaisoikeusasiamiehen lausunnossa (27.8.2007; Dnro 1252/5/07) esitetyt seikat:

Epäilty – säännönmukaisesti maallikko – tuntee tapahtumainkulun, mutta hänellä ei yleensä ole mitään edellytyksiä arvioida esimerkiksi menettelynsä ja rangaistussäännöksen abstraktin tunnusmerkistökuvauksen 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.”

Totean, että mietinnössä siteerattu lausuntoni kohta on irrotettu asiayhteydestään, eikä siihen viittaaminen seuraamuksen hyväksymisen poistamiseksi ole asianmukaista. Olen esittänyt lausumani kritisoidessani sitä, että lakiehdotuksessa tai edes sen perusteluissa ei ollut asetettu sakkomääräyksen antamiselle mitään syyllisyys- ja seuraamuskysymyksen selvyteen liittyviä ehtoja, vaikka ne olisivat epäillyn oikeusturvan kannalta välttämättömiä. Se, että lausumassani todetuista syistä epäillyn suostumus ei ole tae tuomio-oikeellisuudesta, ei tarkoita sitä, etteikö sillä summaarisessa menettelyssä olisi kuitenkin ratkaisevan tärkeä merkitys.

Viittasin siihen, että sakkomääräyksen oikeellisuus jäi ehdotuksessa valvontaa suorittavan viranomaisen syyttäjään verrattuna vajavaisen lain- ja oikeuskäytännön tuntemuksen varaan ja totesin:

”Tilannetta pahentaa lakiehdotuksessa se, että edes epäillyltä ei näytetä edellytettävän selvää kannanottoa syyllisyys- ja seuraamuskysymyksiin, 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. - - Käsitelmäni 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.”

Muutoksenhaku

Muutoksenhaun täysimääräisesti oikeus- ja näyttökysymyksiin avaava ehdotus on hyvä ja tärkeä. Mielestäni tämä uudistus tulisi toteuttaa siinäkin tapauksessa, että muita ehdotettuja uudistuksia ei toteuteta.

Käytännön syyttäjiltä saamieni tietojen mukaan uusi sakkomenettely on jo nyt osoittautunut ongelmalliseksi ja oikeusturvaa vaarantavaksi niissä tapauksissa, joissa epäilty on hätköidysti antanut suostumuksensa. Nykyisen valitusperusteiden rajauksen takia kaikissa tilanteissa ei kuitenkaan ole tosiasiallista muutoksenhakumahdollisuutta.

Ajokielto

Minulla ei ole ollut mahdollisuutta arvioida perusteellisesti ehdotusta ajokieltoseuraamusten siirtämisestä kaikissa tilanteissa poliisin hallinnolliseen menettelyyn. Rikosperusteisessa ajokiellossa etäännyttäisiin ainakin siitä periaatteesta, että kaikki rikoksen julkisoikeudelliset seuraamukset on määrättävä samalla kertaa ja samassa menettelyssä. Alustava arvioni kuitenkin on, että ehdotus voi olla toteuttamiskelpoinen.

Huomiota kiinnittää kuitenkin asian keskeneräisyys siltä kannalta, että tarvittavat tietotekniset valmiudet puuttuvat. Kysymys tiedon saamisesta tuomioistuinten ratkaisuihin on jätetty pohdittavaksi jatkovalmistelussa. Poliisin POLO-järjestelmä edellyttäisi muutoksia ja poliisissa olisi luotava asianhallintajärjestelmä ajokieltoasioille, jotka nykyään käsitellään paperiprosessissa. Edelleen kehitystarpeena tunnustetaan se, että Liikenteen turvallisuusviraston tietojärjestelmään tulee saada automatisoidut ilmoitukset ajokielloista.

Huolta herättää erityisesti se mietinnössä (s. 76) todettu, että ”Arvioissa ei ole huomioitu oikeushallinnon ja poliisin kanssa tehtävää yhteistyötä rajapintamuutosten ja testausten osalta, koska suunnittelua teknisen toteutuksen osalta ei ole tehty. Edelleen on ratkaisematta, miten palautetieto tulee jatkossa tuomioistuimesta poliisille ja automatisoidaanko poliisi-Trafi -tiedonvaihtoa tältä osin.”

Valtiosääntöinen arvio

Jos ehdotus etenee hallituksen esitykseksi, pidän välttämättömänä, että siitä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto. En usko, että ehdotus voisi nykyisessä muodossaan tulla hyväksytyksi perustuslakivaliokunnassa.

Uudistuksen aikataulu

Mietinnön mukaan esitys liittyisi vuoden 2018 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

En pidä asianmukaisena, että periaatteelliselta ja käytännölliseltä merkitykseltään näin syvälle käyvä uudistus pyritään toteuttamaan budjettilakina, joiden käsittelyssä on aina kiire.

Siihen nähden, että eduskunnan hyväksymän sakkomenettelylain voimaantulo viivästyi tietojärjestelmien kehittämiseen liittyvistä syistä kuusi (6) vuotta, on nähdäkseni täysin selvää, että edes uudistuksen vaatimien tietojärjestelmä uudistusten puolesta ehdotuksen tarkoittamia lakeja ei saada voimaan vielä pitkään aikaan.