

15.10.2002

224/4/00

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio**

**Esittelijä: Tarkastaja Kari Huttunen**

## **YHDENVERTAISUUS RANGAISTUSKÄYTÄNNÖSSÄ**

1

### **KANTELUKIRJOITUS**

Arvostelette eduskunnan oikeusasiamiehelle 26.1.2000 osoittamassanne kantelukirjoituksessa johtavan kihlakunnansyyttäjän A:n menettelyä kahdessa ja kihlakunnansyyttäjä B:n menettelyä yhdessä rangaistusvaatimusasiassa. Pyydätte tutkimaan syyttäjien menettelyn laillisuuden ja arvioimaan, onko kansalaisten yhdenvertaisuusperiaatetta loukattu näissä kolmessa rangaistusvaatimusasiassa. Pyydätte lisäksi ottamaan kantaa tietämättömyyden merkitykseen teon rangaistavuudessa.

2

### **SELVITYS**

---

3

### **RATKAISU**

3.1

Johtavan kihlakunnansyyttäjän A:n menettely

3.1.1

Tapahtumat

#### *Liikenne rikkomus 27.1.1999*

Tapahtumatietojen mukaan kuljettaja ajoi 80 km/t rajoitusalueella nopeudella 100 km/t. Lisäksi kuljettaja antoi totuudenvastaisen ilmoituksen tuloistaan. Poliisi antoi kuljettajalle tiedoksi rangaistusvaatimusilmoituksen 14 päiväsakkoa ylinopeudesta ja sakkovilpistä. Kihlakunnansyyttäjä A, saatuaan kuljettajan (terveyskeskuslääkäri) selvityksen tuloista ja ajon tapahtumaolosuhteista, kohtuullisesti yhteisrangaistuksen 12 päiväsakkoon. Kuljettajan selvityksen mukaan tapahtumaolosuhteista ilmenee, ettei ylinopeudesta ollut konkreettista vaaraa muulle liikenteelle.

Kihlakunnansyyttäjä A katsoo selvityksessään, ettei hän ylittänyt toimivaltaansa asian syyteharkinnassa eikä menettelyllään syyllistynyt kansalaisten epätasa-arvoiseen kohteluun.

#### *Liikenne rikkomus 25.7.1999*

Tapahtumatietojen mukaan kuljettaja ajoi 80 km/t alueella nopeudella 111 km/t. Poliisi antoi kuljettajalle tiedoksi 12 päiväsakon rangaistusvaatimusilmoituksen. Kuljettaja pyysi kohtuullistamaan saamansa sakon. Saatuaan kuljettajan kirjallisen perustelun kihlakunnansyyttäjä A katsoi tapahtumaolosuhteet huomioden kohtuulliseksi teon seuraamukseksi kahdeksan päiväsakkoa.

Kihlakunnansyyttäjä A toteaa selvityksessään, että hän ei tuntenut kuljettajaa entuudestaan eikä kuljettajan yhteiskunnallisella asemalla (pankinjohtaja) ollut vaikutusta seuraamuksen määräämiseen. A ei harkinnallaan mielestään millään tavoin loukannut kansalaisten yhdenvertaisuusperiaatetta eikä ylittänyt asiassa toimivaltaansa.

### 3.1.2

#### Valtakunnansyyttäjän lausunto

Valtakunnansyyttäjä toteaa lausunnossaan, että kihlakunnansyyttäjä A:n selvityksessään esittämät perustelut huomioon ottaen hänen ei voida katsoa ylittäneen hänelle syyttäjänä kuulunutta harkintavaltaa.

### 3.1.3

#### Oikeudellinen arviointi

#### 3.1.3.1

##### Säännökset

Tieliikennelain 103 §:n mukaan kuljettaja tuomitaan liikenne rikkomuksesta sakkoon. Rikoslain 16 luvun 6 §:n mukaan sakkovilppiin syyllistynyt on tuomittava sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi kuukaudeksi. Rikoslain 7 luvun 5 §:n mukaan yhteistä sakkorangaistusta mitattaessa lähtökohdaksi on otettava siitä rikoksesta tuomittava rangaistus, josta tuomioistuimen harkinnan mukaan olisi tuleva ankarin rangaistus, sekä mitattava rikoksista yhteinen rangaistus siten, että se on oikeudenmukaisessa suhteessa myös rikosten lukumäärään, vakavuuteen ja keskinäiseen yhteyteen.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto on julkaissut "*käsikirjan seuraamuksen määräämisestä rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyssä (1/1995)*". Se on sisäasiainministeriön, oikeusministeriön, liikenneministeriön ja Valtakunnansyyttäjänviraston yhteistyössä valmisteleva yleisohje, johon sisältyi taulukkomuodossa muun muassa ylinopeusrikkomusten ennalta määritellyt normaali-päiväsakkomäärät ja käytettävä liukuma. Taulukon mukaan voimassa oli seuraavat seuraamukset kun tien sallittu nopeus oli 80 km/t: 1) nopeuden ylityksestä 20 km/t seurasi 10 päiväsakkoa liukuman ollessa 6-14 päiväsakkoa, ja 2) nopeuden ylityksestä 31 km/t seurasi normaalisti 16 päiväsakkoa liukuman ollessa 12-20 päiväsakkoa.

#### 3.1.3.2

##### Kannanotto

#### Liikenne rikkomus 27.1.1999

Edellä mainitun käsikirjan mukaan seuraamus 20 km/t ylinopeudesta oli 6-14 päiväsakkoa. Sakkovilpistä ei tapahtuma-aikaan ollut taulukko-ohjeistusta, mutta sen päiväsakkomäärä tuli lisätä liikenne rikkomuksen seuraamukseen niin, että kokonaisseuraamus oli oikeudenmukaisessa

suhteessa teon vakavuuteen. Kihlakunnansyyttäjä A antoi kuljettajalle sakkovilpistä ja ylinopeudesta yhteensä 12 päiväsakon rangaistusmääräyksen.

Kihlakunnansyyttäjä A esittää selvityksessään perusteluina päätökselleen: Kuljettaja ajoi ylinopeutta 80 km/t alueella valtatie 5:llä, jossa lisälmen ja Siilinjärven välillä nopeusrajoitus vaihtuu useita kertoja 80 ja 100 km/t välillä. Tie on hyväkuntoinen ja leveä ja näkyvyyttä on riittävästi. Liittymät on suunniteltu siten kuin valtatie edellyttää. Kuljettajan ylinopeus ei ollut huomattava eikä siitä olosuhteet huomioon ottaen aiheutunut konkreettista vaaraa muulle liikenteelle.

Syyttäjällä on suhteellisen laaja harkintavalta päättää rangaistuksen ankaruudesta tällaisissa asioissa. Edellä kerrotut sakotusohjeiden suositusrajat ja kihlakunnansyyttäjä A:n selvitys huomioon ottaen katson, että A ei ole tässä asiassa ylittänyt tätä harkintavaltaa. Siten hän ei ole menetellyt asiassa lainvastaisesti.

Kuitenkin pidän tarpeellisena kiinnittää jäljempänä vielä yleisesti huomiota rangaistuskäytännön yhtenäisyyteen.

### Liikenne rikkomus 25.7.1999

Käsiteltävän ylinopeuden, 31 km/t, säännönmukainen seuraamus oli taulukon mukaan 12-20 päiväsakkoa. Kihlakunnansyyttäjä A määräsi teosta kuljettajalle kahdeksan päiväsakon rangaistusvaatimuksen.

Kihlakunnansyyttäjä A perustelee ratkaisuaan seuraavasti. Tapahtuma-aikana maantie oli hyväkuntoinen ja asfaltoitu. Tiellä oli vähän liikennettä eikä nopeudenmittausalueella ollut vaarallisia risteyksiä. Kuljettaja ei ollut aiheuttanut ajollaan konkreettista vaaraa muulle liikenteelle. Lisäksi kuljettajan ilmoituksen mukaan auton nopeus oli hetkellisen herpaantumisen seurauksena noussut liian suureksi.

Totean, että rangaistusvaatimuseuraamus on taulukon liukumarajaa lievempi. Sitä voidaan pitää lievänä myös siinä tapauksessa, että teon arvioinnissa otetaan huomioon edellä mainitut perustelut, jotka kuljettaja esitti syyttäjälle. Kihlakunnansyyttäjä A:n määräämä seuraamus ei kuitenkaan ole ristiriidassa tieliikennelain 103 §:n säännöksen kanssa, jonka mukaan liikenne rikkomuksesta seuraa sakkorangaistus eikä poikkeama käytännössä ole niin suuri, että A:n, ottaen huomioon syyttäjällä asiassa olevan harkintavallan, voitaisiin katsoa menetelleen lainvastaisesti seuraamusta määrätessään.

Viittaan myös tältä osin rangaistuskäytännön yhtenäisyydestä jäljempänä lausumaani.

## 3.2

Kihlakunnansyyttäjä B:n menettely

### 3.2.1

Liikenne rikkomus 1.11.1999

Tapahtumatietojen mukaan kuljettaja ajoi 80 km/t -alueella nopeudella 109 km/t. Poliisi antoi kuljettajalle 10 päiväsakon rangaistusvaatimusilmoituksen. Kihlakunnansyyttäjä B otti asian uuteen syyteharkintaan ja jätti antamatta kuljettajalle rangaistusmääräyksen antaen teosta huomautuksen.

Kihlakunnansyyttäjä B viittaa selvityksessään valtakunnansyyttäjälle jo antamaansa selvitykseen (2.2.2000). B:n mukaan ratkaisuharkintaa tehdessään hän otti huomioon kuljettajan esittämän selvityksen ja juuri tapahtuneen talvinopeusrajoituksen muutoksen ajankohdan. Näistä syistä hän oli katsonut voivansa soveltaa tässä lievempää seuraamusikäytäntöä rangaistusvaatimuksen sijaan. Kuljettajan henkilö tai asema (pankinjohtaja) ei ollut vaikuttanut hänen ratkaisuunsa.

### 3.2.2

#### Valtakunnansyyttäjän toimenpiteet

Sanomalehtikirjoitusten ja saamiensa tiedustelujen johdosta valtakunnansyyttäjä otti rangaistusmääräysasian uudelleen käsiteltäväksi. Valtakunnansyyttäjä teki asiassa päätöksen (3.3.2000) ja totesi, ettei asiassa ollut perusteita seuraamusluonteiseen syyttämättäjättämiseen *"siitä ylinopeudella ajon käsittävästä liikenne rikkomuksesta, johon kuljettajan voidaan todennäköisin syin epäillä syyllistyneen"*. Valtakunnansyyttäjä määräsi nostamaan kuljettajaa vastaan syytteen 1.11.1999 tehdystä liikenne rikkomuksesta lisälmen käräjäoikeudessa. Päätöksessään valtakunnansyyttäjä toteaa lisäksi, että hän ei arvioi syyttäjän menettelyä, koska asia on tältä osin käsiteltävänä oikeusasiamiehen kansliassa.

Oikeusasiamiehelle antamassaan lausunnossa (10.3.2000) valtakunnansyyttäjä toteaa, että kihlakunnansyyttäjä B on selvityksessään esittänyt ratkaisulleen sellaiset perustelut, ettei hänen voida katsoa ylittäneen asiassa hänelle syyttäjänä kuulunutta harkintavaltaa.

### 3.2.3

#### Oikeudellinen arviointi

#### 3.2.3.1

##### Oikeusohjeet

Rangaistusmääräyksen antaja voi jättää rangaistusmääräyksen antamatta, jos kysymyksessä on sellainen rikkomus, josta lain mukaan saa jättää syytteen ajamatta (rangaistusmääräyslaki 11 § 2 mom.). Tieliikennelain 103 §:n mukaan kuljettaja tuomitaan liikenne rikkomuksesta sakkoon. Jos 103 §:ssä tarkoitettu rikkomus on olosuhteet huomioon ottaen vähäinen, voidaan siitä tieliikennelain 104 §:n 1 momentin (546/1999) mukaan jättää syyte ajamatta ja rangaistus tuomitsematta.

#### 3.2.3.2

##### Kannanotto

Nyt käsiteltävä teko täyttää liikenne rikkomuksen tunnusmerkistön, josta säännönmukaisesti seuraa sakkorangaistus. Syyttäjällä on oikeus jättää rangaistusmääräys antamatta ja tyytyä niin sanottuun seuraamusluonteiseen syyttämättäjättämiseen, mikäli teko on kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Syyttäjän laaja harkintavalta mahdollistaa tapauskohtaisten erojen asianmukaisen huomioon ottamisen. Syyttäjä ei saa harkinnassaan kuitenkaan rikkoa yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta. Yleisestä linjasta poikkeaminen tulee voida perustella niin vakuuttavasti, ettei ratkaisu herätä epäilyjä poikkeamisesta lain yhdenvertaisesta soveltamisesta.

Kihlakunnansyyttäjä B on perustellut tekemäänsä päätöstä kuljettajan esittämällä, tekoa lieventävillä seikoilla. Kuljettaja oli kertonut virheen johtuneen huomaamattomuudesta, koska hän oli juuri palannut matkalta eikä ollut tutulla tiellä havainnut talvinopeusrajoitusten käyttöönottamista. B

katsoo, että yhtenäiseen syyttäjäkäytäntöön ei hänen tässä asiassa antamallaan oikeudenmukaisella ratkaisulla pitäisi olla vaikutusta.

Totean valtakunnansyyttäjän katsoneen, ettei tässä asiassa ollut perusteita seuraamusluontoiseen syyttämättäjäättämiseen, minkä vuoksi hän määräsi asiassa syytteen nostettavaksi.

Valtakunnansyyttäjä perusteli asiaa seuraavasti. Ylinopeutta (109 km/t nopeusrajoitusalueella 80 km/t) ei voitu pitää vähäisenä sillä perusteella, että ajaminen samalla paikalla nopeudella 100 km/t oli liikennemerkkin mukaisesti sallittua muutamaa päivää aikaisemmin. Siten ajon haitallisuutta ja vaarallisuutta ei voitu pitää niin vähäisenä, että kuljettaja voitiin sen perusteella jättää syytteeseen asettamatta. Myöskään nopeusrajoitusta koskeva huomaamattomuus ei ollut sellainen poikkeuksellinen erityispiirre, jonka nojalla syyttämättä jättäminen olisi kansalaisten yhdenvertainen kohtelu huomioon ottaen ollut perusteltua. Kuljettajan syyllisyyttä ei voitu pitää siten alentuneena, että hänen syyttämättä jättämisensä tällä perusteella olisi tullut kysymykseen.

lisalmen käräjäoikeus tuomitsi 29.3.2001 kuljettajan liikenne rikkomuksesta 10 päiväsakkoon.

Pidän sinänsä luonnollisena, että talvinopeusrajoitusten käyttöönottamisen yhteydessä ajoneuvon kuljettajilla saattaa olla vaikeuksia havaita nopeusrajoituksen muuttuminen erityisesti sellaisilla teillä, joissa asianomainen ajaa usein. Kuljettaja on kuitenkin aina velvollinen seuraamaan liikennemerkkejä ja noudattamaan niitä. Nopeusrajoitusta koskeva huomaamattomuus ei mielestäni sinänsä ole sellainen poikkeuksellinen erityispiirre, jonka nojalla syyttämättä jättäminen olisi kansalaisten yhdenvertainen kohtelu huomioon ottaen perusteltua. Kuljettajan tässä tapauksessa huomaamattomuudelleen esittämät perustelut eivät nähdäkseni myöskään tee hänen liikenne rikkomustaan niin ymmärrettäväksi, että se perustelisi näin olennaisen poikkeamisen yleisestä rangaistuskäytännöstä.

Valtakunnansyyttäjän yleisessä ohjeessa syyttäjille (syyttämättä jättämisestä erityisesti yleissääntöjen nojalla, VKS:2001:1) todetaan, että mikään rikostyyppi ei sinänsä jää syyttämättäjäättämismahdollisuuden ulkopuolelle. Seuraamuskäytännön yhdenmukaisuuden ja ennustettavuuden kannalta syyttämättä jättäminen ei kuitenkaan yleensä ole tarkoituksenmukaista sellaisissa rikoksissa, joissa vakiintuneen käytännön mukaan ajetaan syytettä rangaistusmääräysmenettelyssä (esimerkiksi eräät liikenne rikokset).

Totean lisäksi, että tässä tapauksessa käräjäoikeus ei nähnyt perusteita rangaistukseen tuomitsematta jättämiseen.

Vaikka kihlakunnansyyttäjä B:n menettelyä voidaankin yhdenvertaisuusnäkökulmasta arvostella, ei hänen kuitenkaan voida katsoa ylittäneen hänelle syyttäjänä kuulunutta harkintavaltaa tai muutenkaan menetelleen asiassa lainvastaisesti. Kiinnitän kuitenkin hänen huomiotaan edellä esittämiini tätä tapausta koskeviin näkökohtiin ja jäljempänä jaksossa 3.3 esittämiini yleisiin näkökohtiin.

### 3.3

Tapauksen arviointia yhdenvertaisuuden näkökulmasta

Eduskunnan oikeusasiamiehen tulee Suomen perustuslain (731/99) 109 §:n mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Eräänä keskeisenä valvottavana perusoikeutena on tällöin kansalaisten yhdenvertaisuus lain edessä, josta nykyisin säädetään perustuslain 6 §:ssä.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännöksen 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Säännös vastaa sisällöltään ennen 1.3.2000 voimassa ollutta hallitusmuodon 5 §:ää.

Hallitusmuodon 5 §:n yhdenvertaisuussäännöksen osalta todetaan perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/93 s. 42-43), että yhdenvertaisuussäännökseen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Säännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa olosuhteissa tapahtuvaa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia.

Yleisistä syyttäjistä annetun lain 1 §:n mukaan syyttäjän tehtävänä on huolehtia rikosoikeudellisen vastuun toteutumisesta rikosasian käsittelyssä, syyteharkinnassa ja oikeudenkäynnissä asianosaisen oikeusturvan ja yleisen edun vaatimalla tavalla. Tehdessään tähän liittyvät oikeudelliset ratkaisut ja muut toimenpiteet syyttäjän on noudatettava tasapuolisuutta, joutuisuutta ja taloudellisuutta. Syyttäjällä on itsenäinen syyteharkintavalta käsiteltävänänsä olevassa asiassa. Lain 3 §:n 2 momentin mukaan valtakunnansyyttäjä voi antaa syyttäjän toimintaa koskevia yleisiä määräyksiä ja ohjeita. Saman lain 4 §:n 1 kohdan mukaan valtakunnansyyttäjän tehtävänä on mm. syyttäjän toiminnan yleinen johtaminen ja kehittäminen sekä syyttäjien valvonta.

Liikennevalvonta on jokapäiväistä toimintaa, jonka kohteeksi joutumisesta monilla kansalaisilla on omakohtaista kokemusta. Nämä seikat korostavat yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta. Sen vuoksi liikennevalvonnassa on perusteltua noudattaa valtakunnallista yhtenäisyyttä ja jopa tiettyä kaavamaisuutta. Tämä koskee myös liikenne rikkomuksista määrättäviä seuraamuksia.

Sisäasiainministeriön laatimassa käsikirjassa ylinopeuksien seuraamukset on taulukoitu normaali-päiväsakkomäärinä ja niitä koskevana liukumina. Tätä seuraamuskäytäntöä on lähtökohtaisesti pidetty liikenne rikkomusasioiden vakiintuneena oikeuskäytäntönä, jota poliisin lisäksi noudattavat myös syyttäjät ja tuomioistuimet. Tuomioistuimet voivat luonnollisesti ratkaisuillaan muokata tätä käytäntöä. Tapauskohtaiset erot voidaan kuitenkin yleensä ottaa huomioon liukumien puitteissa.

Vaikka taulukosta poikkeamiseen säännösten puitteissa ei olekaan estettä, edellä kerrotut seikat korostavat mielestäni sitä, että poikkeaminen yhtenäisestä linjasta tulee voida perustella vakuuttavasti. Järjestelmän luonteeseen kuuluu myös se, että tulkinnanvaraisissa tapauksissa syyttäjän olisi parempi jättää poikkeava ratkaisu tuomioistuimen tehtäväksi kuin tehdä se itse. Tuomioistuimella on syyttäjää paremmat välineet asian kaikinpuoliseksi selvittämiseksi.

On sinänsä ymmärrettävää, että rangaistusvaatimusta vastustanut kuljettaja voi joko syyttäjän tai tuomioistuimen ratkaisun tuloksena saada lievemmän kohtelun kuin se, joka on tyytynyt hänelle ehkä vastaavasta teosta annettuun rangaistusvaatimukseen.

Kanteluasiassa syyttäjien on todettu lieventäneen kolmea poliisin tiedoksi antamaa liikenne rikkomus seuraamusta. Kantelua tutkittaessa ei kuitenkaan ole ilmennyt, että syyttäjät olisivat menettelleet käsiteltävissä asioissa lainvastaisesti. Selvitystä ei ole myöskään saatu sen epäilyn tueksi, että kuljettajien yhteiskunnallinen asema olisi vaikuttanut syyttäjien menettelyyn lieventää ylinopeuksista määrättyjä seuraamuksia kansalaisten yhdenvertaisuutta loukkaavalla tavalla. Ongelmana on kuitenkin, ettei päätöksiä ole kaikilta osin vakuuttavasti perusteltu, vaikka sellaisia perusteita

näyttäisi ainakin kahdessa ensiksi mainitussa tapauksessa olleenkin olemassa. Se on aiheuttanut epäilyjä poikkeamisesta lain yhdenmukaisesta soveltamisesta.

Katsonkin tämän asian yhteydessä aiheelliseksi kiinnittää yleisesti huomiota siihen, että kansalaisten yhdenvertaisuus lain edessä toteutuu myös rangaistuskäytännön yhtenäisyyden muodossa. Erityisesti kaavamaisissa liikenne rikkomuksissa tavanomaisesta seuraamuskäytännöstä ei tulisi poiketa ilman asianmukaisesti perusteltuja riittäviä syitä.

4

#### TOIMENPITEET

Kirjoituksenne ei anna puoleltani aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että kiinnitän kihlakunnansyyttäjä A:n ja kihlakunnansyyttäjä B:n huomiota edellä kohdassa 3.3 esittämiini yhdenvertaista kohtelua koskeviin näkökohtiin, missä tarkoituksessa lähetän heille jäljennöksen vastauksestani. Lähetän vastauksen tiedoksi myös valtakunnansyyttäjälle.