

Lainvalmisteluosasto
Lainsäädäntöneuvos Ville Hinkkanen

9.10.2017

OM 4/41/2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle**Viite:** Asiantuntijapyyntö 28.9.2017 (PeV 10.10.2017 klo 10.00)**Sakkomenettelyn laajentaminen (HE 103/2017 vp)****1 Esityksen sisältö**

Sakkomenettelyn tosiasiallista käyttöalaa ehdotetaan laajennettavaksi siirtämällä toimivalta ajokieltoseuraamusten määräämiseen kaikilta osin poliisille. Muutoksen johdosta rattijuopumuksia voitaisiin käsitellä sakkomenettelyssä. Ajokielto määrättäisiin syyksi lukevan ratkaisun pohjalta hallinnollisessa menettelyssä.

Sakkomenettelyn käytön yleiseksi edellytykseksi lisättäisiin vaatimus asian selvyydestä ja yksinkertaisuudesta. Sakkomenettelyn edellytykseksi säädettyä epäillyn suostumusta kevennettäisiin siten, että tunnustamista ja seuraamuksen hyväksymistä koskevista suostumuksen osatekijöistä luovuttaisiin. Tämän vastapainoksi ehdotetaan, että epäilty voisi valittaa tuomioistuimeen jatkossa ilman valitusperusteiden rajauksia. Tällaisen valituksen käsittelyssä noudatettavaa menettelyä selvennettäisiin.

Poliisin ajokieltoimenettelyä yksinkertaistettaisiin siten, että kuulemismenettely voitaisiin käynnistää jo tapahtumapaikalla. Lisäksi väliaikaisessa ajokiellossa olevan henkilön ajokieltoa koskeva päätös voitaisiin antaa tiedoksi tavallisena tiedoksiantona. Poliisin mahdollisuuksia määrätä väliaikainen ajokielto päättymään laajennettaisiin. Muutoksenhaku ajokieltopäätöksiin tapahtuisi vaatimalla oikaisua ja valittamalla sen jälkeen hallinto-oikeuteen. Ajokieltoimenettelystä annettaisiin muitakin tarkentavia säännöksiä.

Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Esityksen kannalta merkityksellisiä ovat ennen kaikkea perustuslain säännökset *tuomiovallasta* ja *oikeusturvasta*.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen luonteen vuoksi esityksen suhdetta perustuslakiin ja ihmisoikeussopimukseen käsitellään varsinaisten säätämisyjärjestysperusteluiden lisäksi myös lukuisissa muissa esityksen jaksoissa.

\\ohna01\Data\OM92xx\LAVO\RPY\HENKILÖT\Hinkkanen\Sakkomenettely\HE_103_2017_PeV.docx

Käyntiosoite
Eteläesplanadi 10
HELSINKI

Postiosoite
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin
02951 6001

Faksi
09 1606 7730

Sähköpostiosoite
oikeusministerio@om.fi

2 Tuomiovallan käyttäminen tuomioistuimen ulkopuolella (PL 3.3 §)

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuinina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

Perustuslakivaliokunnan mukaan tavallisella lailla voidaan säätää vain rajoitettuja ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksisiä poikkeuksia (ks. lausuntokäytännöstä PeVL 1/1982, PeVL 12/1993 vp, PeVL 46/2005 vp ja PeVL 7/2010 vp). Tästä seuraavia reunaehtoja tuomioistuimen ulkopuoliselle summaariselle rikosprosessille on selostettu hallituksen esityksen jaksossa 2.1.4 ja niiden merkitystä on arvioitu jaksossa 3.2.

Sakkomenettely kokonaisuutena merkitsee poikkeusta perustuslain 3 §:n 3 momentin säännökseen. Poikkeusta voidaan kuitenkin edelleen pitää rajoitettuna ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksisenä.

Rattijuopumus *sisältyy sakkomenettelyn muodolliseen soveltamisalaan jo nykyisin*. Ehdotuksessa asetettaisiin lisäksi sakkomenettelyn käytön yleiseksi edellytykseksi vaatimus asian selvydestä ja yksinkertaisuudesta. Rattijuopumus on rikostyyppi, jossa tällaisia tapauksia esiintyy myös käytännössä. Rattijuopumuksen seuraamuskäytäntö on vakiintunut ja verrattain kaavamainen ja tarve yksilölliselle rangaistuksen mittaamiselle tosiasiassa vähäinen. Myöskään tunnusmerkistöön täyttymisen arviointiin ei yleensä liity merkittäviä harkintavallan käyttöä edellyttäviä kysymyksiä. Laissa on tarkasti määritelty sakkomenettelyssä toimivien virkamiesten valtuudet ja sovellettava menettely eikä sääntely merkitse laajennusta tuomiovallan käyttöön oikeutettujen viranomaisten piiriin.

Teon tunnustamista ja seuraamuksen hyväksymistä koskevien edellytysten poistaminen *ei kokonaisuutena arvioiden laajenna tuomioistuinlaitoksen ulkopuolella käytettävän tuomiovallan merkitystä* — erityisesti kun asianosaisten oikeusturvaa ehdotetaan samalla parannettavaksi avaamalla muutoksenhakuoikeus tuomioistuimeen ilman valitusperusteiden rajoituksia. Epäilyllä olisi lisäksi nykyiseen tapaan mahdollisuus peruuttaa suostumuksensa.

3 Oikeusturva (PL 21 §)

3.1 Epäillyn suostumus

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin

kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Sakkomenettelyyn suostuva epäilty luopuu oikeudenkäynnistä ja suullisesta käsittelystä. Perusoikeuksien rajoittamista ja suostumusta on tarkasteltu hallituksen esityksen jaksoissa 2.1.4 ja 3.2.3.

Esityksen arvioinnin kannalta on olennaista, että suostumuskonstruktion perustuva *sakkomenettely on arvioitu perusoikeuksien kannalta hyväksyttäväksi jo sakkomenettelylain säätämisen yhteydessä* (HE 94/2009 vp ja PeVL 7/2010 vp). Koska suullisesta käsittelystä luopumista ja sakkomenettelyyn suostumista koskevia edellytyksiä ei ehdoteta poistettaviksi eikä suostumuksen antamista koskeviin menettelysääntöihin tehdä muutoksia, perustuslain 21 § ei ole ehdotuksen arvioinnissa välittömästi merkityksellinen. Teon tunnustamisen poistamisella on kuitenkin välillinen merkitys epäillyn oikeusturvan kannalta. Epäillyn oikeussuojan tarve on suurempi silloin, kun hänelle määrätään seuraamus teosta, jota hän ei tunnusta.

Epäillyllä on ennen suostumuksen antamista tiedossaan, mistä teosta häntä epäillään ja minkä suuruisen seuraamuksen määräämiseen suostumuksen antaminen johtaa. Niin ikään epäilty tietää, että suostumuksen antaminen johtaa asian ratkaisemiseen ilman tuomioistuinkäsittelyä. Sääntely edellyttää, että epäillylle selostetaan suostumuksen merkitys sen tiedustelemisen yhteydessä ja että pyritään varmistamaan, että epäilty ymmärtää suostumuksensa merkityksen ennen sen antamista. Mahdollisuus ratkaista tiettyjä rikosasioita ilman tuomioistuinkäsittelyä ei ole kansalaisten näkökulmasta yllättävä tai vaikeaselkoinen vaan yleisesti tunnettu asia. Siltä osin kuin kyse on syyttäjän ratkaisultaan kuuluvista asioista, epäillyllä on myös mahdollisuus peruuttaa suostumuksensa asian ratkaisemiseen asti.

Lisäksi suostumusta koskevien muutosten vastapainona kaikille epäillyille annettaisiin nykyisestä poiketen mahdollisuus valittaa tuomioistuimeen suostumuksensa perusteella annetuista määräyksistä ilman, että valitusperusteita rajattaisiin. Tämä oikeus olisi riippumaton siitä, onko epäilty sakkomenettelyn yhteydessä tunnustanut teon vai ei. Tämä *parantaisi epäillyn oikeusturvaa, koska hänellä olisi syyksi lukemisen hetkeen nähden sekä etukäteinen että jälkikäteinen mahdollisuus saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi*. Jos henkilö on nykyisessä menettelyssä pätevästi tunnustanut teon ja hyväksynyt seuraamuksen, hän ei voi enää muutoksenhakuvaiheessa tehokkaasti kiistää syyllistymistään tekoon tai arvioida seuraamusta olennaisesti toisin kuin hyväksymässään määräyksessä. Ehdotetun mukaisessa menettelyssä epäillyllä olisi myös nykyistä enemmän aikaa perehtyä hänelle määrätyn seuraamuksen ja syyksi lukemisen perusteisiin, vaikka hän olisi suostunut menettelyyn.

Se seikka, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 31/2005 vp arvioitavana olleessa kirjallisessa tuomioistuinprosessissa edellytetään teon

tunnustamista, ei ole ehdotuksen arvioinnissa merkityksellinen. Kirjallisen tuomioistuinprosessin tarkoituksena on tunnustettujen asioiden käsittely, joten ei-tunnustettuihin lieviin rikosasioihin liittyvät kysymykset eivät tulleet tuossa yhteydessä arvioitaviksi. Tuomioistuimen ulkopuolisen summaarisen menettelyn erityisenä tarkoituksena ei ole tunnustettujen asioiden käsittely, vaan sellaisten yksinkertaisten ja selvien asioiden käsittely, joista määrätään sakkorangaistus. On myös huomattava, että sakkomenettelyssä määrättävät seuraamukset ovat huomattavasti lievempiä kuin kirjallisessa menettelyssä määrättävät seuraamukset.

3.2 Ajokielto ja kaksoisrangaistavuuden kieltö (EIS 7. lisäptk 4(1) art. ja PL 21 §)

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan 1 kohdan mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi. Kiellon on katsottu olevan myös osa perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvattuja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita.

Esitys ei merkitse asiallista muutosta poliisin jo nykyään määräämiin ajokieltoihin nähden. *Menettely ei loukkaa kaksoisrangaistavuuden kieltöä, koska poliisihallinnon ajokieltoratkaisu perustuu suoraan rikosasiassa annettuun ratkaisuun eikä siinä voida tehdä päätelmiä syyllisyydestä* (asia 41604/11 Boman v. Suomi, tuomio 17.2.2015, k. 43). Se on sopusoinnussa myös ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan 6 artiklan kanssa. Epäilyllä on ensiksi oikeus puolustautua rikossyytetä vastaan artiklan vaatimukset täyttävässä oikeudenkäynnissä tietoisena siitä, että laissa on säädetty ajokielto tiettyjen liikennetikosten syyksi lukemisen seuraukseksi. Toiseksi hänellä on oikeus saattaa vielä ajokielto-asia erikseen hallintotuomioistuimeen (asia 27812/95 Malige v. Ranska, tuomio 23.9.1998, k. 48–50). Kysymystä selostetaan tarkemmin hallituksen esityksen jaksossa 3.2.2.1.

4 Ajokieltomenettely

Lainsäätäjä on tarkoittanut ajokiellon turvaamistoimenpiteeksi (HE 104/2004 vp, s. 4/I, HE 36/2008 vp, s. 16/I ja 25/II) ja kanta on myös oikeuskäytännössä vakiintunut (KKO 2006:101, k. 7, KKO 2010:29, k. 8, KKO 2011:3, k. 3). Lainsäätäjän valtiosääntöoikeudellinen harkintavalta viranomaisten toimivallan järjestämisessä ei ole hallinnollisten turvaamistointen ja muiden hallinnollisten seuraamusten tapauksessa yhtä sidottua kuin arvioitaessa rikosoikeudellisten rangaistusten määräämistä. Se, että eräitä ajokieltoseuraamuksia on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä pidetty rangaistuksina, ei vaikuta kansallisten toimivaltajärjestelyjen arviointiin. Myös tiettyjä veronkorotuksia on pidetty ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä rangaistuksina, eikä perustuslakivaliokunta ole tämän johdosta edellyttänyt seuraamuksen määräämiseen toimivaltaisen viranomaisen uudelleenarviointia (PeVL 17/2013 vp). *Näistä*

syistä ajokieltotoimivaltaa koskeva ehdotus ei ole merkityksellinen tuomiovallan käyttöä koskevan perustuslain 3 §:n kannalta.

Sen sijaan ehdotusta on arvioitava niitä vaatimuksia vasten, joita perustuslaista johtuu *hallintoasian käsittelylle* ja päätöksen kohteena olevan henkilön *oikeusturvalle*.

Toimivalta ajokiellon määrittämiseen säilyisi viranomaisella ja ajokieltopäätöksen kohteena olevan henkilön oikeusturvasta on asianmukaisesti huolehdittu. Poliisiviranomaisen päätökseen sovellettaisiin hallintolain hallintopäätöstä koskevia säännöksiä, päätöksen kohdetta olisi kuultava ja hän saisi vaatia päätöksen oikaisua sekä edelleen hakea hallinto-oikeudelta muutosta oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen. Laissa olisi jatkosakin selkeät säännökset ajokiellosta ja sen perusteista. Jos liikennetrikoksen syyksilukeminen kumoutuisi rikosprosessin muutoksenhaussa, ajokieltoviranomaisen olisi omasta aloitteestaan määrättävä ajokielto päätty-mään.

Poliisin määrättäväksi siirtyvät ajokiellot olisivat keskimäärin pidempiä kuin poliisin nykyisin määräämät rikosperusteiset ajokiellot. Poliisi määrää kuitenkin jo nykyään voimassa olevan lainsäädännön nojalla ajokieltoja, jotka ovat voimassa toistaiseksi (ajokorttilaki 66 §:n 3 momentti).