

HE 103/2017 vp/LaV/Asiantuntijakuuleminen 20.10.2017/Lausunto

.

19. lokakuuta 2017 10:26

Eduskunta
Lakivaliokunta

Viite: HE 103/2017 vp – Asiantuntijakuuleminen 20.10.2017

Valtiovarainministeriö toimittaa kunnioittaen lakivaliokunnan tiedoksi liitteenä olevan valtiovarainministeriön lausunnon oikeusministeriölle sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista koskevan mietinnön johdosta. Valtiovarainministeriön lausunnossa esitetyt näkökohdat on monelta osin otettu huomioon viitekohdassa mainitussa hallituksen esityksessä. Esitys on valtion vuoden 2018 talousarviosta eduskunnalle annetun esityksen mukainen.

Ystävällisin terveisin

Jyri Inha



3 .2.2017

Oikeusministeriö

Viite: oikeusministeriön lausuntopyyntö OM 4/41/2016, 20.12.2016

Valtiovarainministeriön lausunto sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista koskevasta mietinnöstä

Oikeusministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa edellä mainitusta muistiosta. Muistiossa ehdotetaan keskeisiksi muutoksiksi:

- Sakkomenettelyn yleinen soveltamisala laajennettaisiin rikoksiin, joista on säädetty enintään yhden vuoden kuuden kuukauden vankeusrangaistus. Lisäksi soveltamisalaan lisättäisiin tiettyjä rikoksia, joissa enimmäisrangaistus olisi enintään 2 vuotta ja sakkomenettelyn yleisistä edellytyksistä säädetäisiin. Samassa yhteydessä tiettyjä rikosprosessia koskevia EU-lainsäädännön sääntelyn täytäntöönpanemista.
- Sakkomenettelyn edellytykseksi säädettyä epäillyn suostumusta kevennettäisiin. Tunnustamisesta ja seuraamuksen hyväksymisestä suostumuksen osatekijöinä luovuttaisiin.
- Toimivalta ajokieltoseuraamusten määräämiseen siirtyisi poliisille. Ajokieltoseuraamus määrättäisiin sakkomenettelyssä tai tuomioistuimessa annetun syyksi lukevan ratkaisun pohjalta hallinnollisessa menettelyssä.

Muutoksia tehtäisiin laki sakon ja rikesakon määräämisestä (754/2010), ajokorttilakiin (386/2011), tieliikennelakiin (267/1981) ja tuomioistuin harjoittelusta annettuun lakiin (674/2016).

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisen tavoitteena on pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaisesti mahdollistaa tuomioistuinten keskittyminen ydintehtäviinsä siten, että entistä useampia selviä ja yksinkertaisia rikosasioita voitaisiin käsitellä sakkomenettelyssä asianosaisten oikeusturvaa vaarantamatta. Ehdotukseen liittyy tavoite keventää epäillyn suostumukseen liittyvää sääntelyä siten, ettei se olisi omiaan rajoittamaan sakkomenettelyn käyttöä vaan turvaisi epäilyn mahdollisuudet valita menettely asian käsittelemiseksi. Lisäksi parannettaisiin epäillyn oikeusturvaa ja muutoksenhakumahdollisuuksia kun tuomioistuimessa tapahtuvassa muutoksenhaussa voitaisiin jatkossa käsitellä syyllisyyteen ja seuraamukseen liittyviä kysymyksiä, vaikka epäilty olisikin antanut sakkomenettelyn käyttöön suostumuksensa. Ajokiellon määräämisen osalta esityksen tavoitteena on mahdollistaa ajokieltoon johtavien liikenneriikosten käsittely sakkomenettelyssä johdonmukaista ajokieltomenettelyn kokonaisuutta ja tehostaen menettelyä.

Arviolta 10 000 asiaa siirtyisi tuomioistuinten kirjallisesta menettelystä sakkomenettelyyn. Syyttäjien ja tuomioistuinten työmäärä vähenisi. Muutos tehostaisi yksinkertaisten ja selvien rikosasioiden käsittelyä poliisissa kun useammat rikosasiat voitaisiin käsitellä poliisin osalta alusta loppuun. Toisaalta ajokiellon määrääminen tulisi poliisin uudeksi tehtäväksi. Uudistus vähentäisi Rikosseuraamusviraston työmäärää, koska sakkomenettelyssä määrättyjä rangaistuksia ei voida muuntaa vankeudeksi.

Oikeusministeriö on pyytänyt antamaan lausunnon vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuu lausuntopyyntöön jaotteleamalla vastaus seuraavien väliotsikoiden mukaisesti.

Lausunnon saate

Valtiovarainministeriö lausuu lausuntonaan seuraavaa.

1 Yleistä

Mitä mieltä olette mietintöön sisältyvästä luonnoksesta hallituksen esitykseksi?

- Kannatan esitystä pääosin tai kokonaan taikka minulla ei ole esityksestä huomautettavaa
- **Kannatan esitystä osittain**
- En kannata esitystä
- En ota esitykseen yleisesti kantaa, kommentoin vain eräitä yksityiskohtia
- En anna esityksestä lausuntoa

2 Muut yleiset huomiot

Esityksessä on käsitelty sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista esitutkintaviranomaisista ainoastaan poliisin toimintaan vaikuttavana tekijänä. Kuitenkin esitutkintalain (22.7.2011/805) 2 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan poliisin lisäksi esitutkintaviranomaisia ovat rajavartiolaitos-, tullin- ja sotilasviranomaiset siten kuin niiden esitutkintatoimivallasta säädetään rajavartiolaitossa (578/2005), rikostorjunnasta Tullissa annetussa laissa (623/2015) ja sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa (255/2014). (22.5.2015/629).

Lain rikostorjunnasta Tullissa (22.5.2015/623) 1 luvun 2 §:n mukaan tullirikoksella tarkoitetaan:

- a) rikosta, jolla rikotaan sellaista tullilain tai muun lain säännöstä, jonka noudattamisen valvonta tai täytäntöönpano on Tullin tehtävänä;*
- b) tullimieheen kohdistuvaa rikoslain (39/1889) 16 luvun 3 §:ssä tarkoitettua haitantekoa virkamiehelle sekä 4 b §:ssä tarkoitettua niskoittelua tullimestä vastaan;*
- c) rikoslain 46 luvun 6 ja 6 a §:ssä tarkoitettua laitonta tuontitavaraan ryhtymistä;*
- d) sellaista rikosta, johon sisältyy omaisuuden maahan- tuontia, maastavientiä tai Suomen kautta kuljettamista;*

Lain rikostorjunnasta Tullissa 2 luvun 1 §:n mukaan tullirikosasian esitutkinnan toimittaa Tulli. Lisäksi 7 §:n mukaan pidättämiseen oikeutettu tullimies tai tehtävään määrätty muu tullimies voi antaa sakkomääräyksen, rikesakkomääräyksen, sakkovaatimuksen ja rangaistusvaatimuksen siten kuin sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa (754/2010) säädetään. Täten sakkomenettelyn laajentamista koskevan esityksen vaikutus

tukset ulottuvat merkittävästi myös Tullin käsittelemien tullirikosasioiden piiriin ja tulisi siksi huomioida esityksessä.

3 Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen. Näkemyksenne sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisesta.

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisen tavoitteena on esityksen mukaan mahdollistaa tuomioistuinten keskittyminen ydintehtäviinsä siten, että entistä useampia selviä ja yksinkertaisia rikosasioita voitaisiin käsitellä sakkomenettelyssä asianosaisten oikeusturvaa vaarantamatta. Esityksen mukaan sakkomenettelyn soveltamisalaan kuuluvien rikosten tulisi olla joko rikoksia, joista useimmiten tai käytännössä aina määrätään sakko-rangaistus, tai vähintään sellaisia rikoksia, joiden joukosta on oikeuskäytännöstä johdettavin selkein ja objektiivisin kriteerein erotettavissa konkreettisia tekotyyppisiä, jotka voidaan helposti tunnistaa sakolla sovitettaviksi. Tämän on perusteltu olevan tärkeää myös käytännön syistä, sillä sakkomenettelyssä toimivilla viranomaisilla on oltava käytössään selkeä ohjeistus, joilla sakkomenettelyyn soveltuvat tapaukset tunnistetaan myös sakkoseuraamuksen valinnan kannalta. Nämä käytännön syyt ovat merkittävä peruste sakkomenettelyn piiriin valittavien rikosten osalta.

Tullirikoksia, joista on säädetty yhden vuoden kuuden kuukauden enimmäisvankeusrangaistus, ovat laiton tuontitavaraan ryhtyminen ja tulliselvitysrikos. Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista pohdittaessa esityksessä on todettu, että kaikista ko. ryhmään kuuluvista rikoksista esiintyy monimutkaisten tapausten ohella käytännössä myös yksinkertaisia ja selviä tapauksia. Esityksen mukaan näistä rikoksista tuomitaan pääosin sakkorangaistuksia, ja oikeuskäytännöstä on tunnistettavissa selkeitä kriteerejä, joilla selvästi sakolla sovitettavia tapauksia voidaan erottaa. Suojeltavien oikeushyvien kannalta rikoksiin ei liity poikkeuksellisen voimakasta selvittämistä tai julkisuusintressiä. Näiden rikosten osalta ei ole huomautettavaa esitykseen.

Rikoksiin, joista on säädetty yhden vuoden enimmäisvankeusrangaistus pätee esityksen mukaan pääsääntöisesti samat näkökohdat kuin edellä. Tällainen tullirikos on lääkerikos. Sakkorangaistuksen käyttöaste on tässä rikosryhmässä huomattavan suuri. Ko. rikosten osalta suojeltaviin oikeushyviin liittyviä periaatteellisia esteitä ei ole. Valtiovarainministeriö yhtyy tähän kantaan tullirikosten osalta.

Esityksessä on perusteltu, ettei perustuslakiin nojaavista syistä sakkomenettelyn soveltamisalaa voida laajentaa yleisesti rikoksiin, joiden enimmäisrangaistus on enintään kaksi vuotta vankeutta. Kuitenkin osa näistä rikoksista voidaan katsoa soveltuvaksi sakkomenettelyn soveltamisalaan mainitsemalla ne ko. säännöksessä erikseen. Tällaisia tullirikoksia ovat ampuma-aserikos, vaarallisia esineitä koskevien säännösten rikkominen, dopingrikos, salakuljetus, huumausainerikos, huumausainerikoksen valmistelu ja huumausainerikoksen edistäminen. Nämä rikokset ovat esityksen mukaan sellaisia, joissa selviä ja yksinkertaisia tyyppitapauksia esiintyy myös käytännössä, ja joissa sakolla sovitettavia tapauksia on helposti tunnistettavissa, eikä myöskään suojeltava oikeushyvä merkitse poikkeuksellisen voimakasta selvittämistä tai julkisuusintressiä. Myöskään mahdollisen asianomistajan kannalta näihin rikoksiin ei liity sellaisia ongelmia, joita sakkomenettelyn oikeusturvatakeet, erityisesti asianomistajan suostumuksen edellyttäminen, eivät riittäisi ehkäisemään. Sakkomenettelyn laajentamista kannatetaan näihin erikseen lueteltuihin rikoksiin. Erityisesti

näiden Tullin käsittelemien rikosten määrä on sen verran merkittävä, että sakolla käsiteltävien tapausten määrä tulisi kasvamaan huomattavasti.

Esityksellä ratkaistaisiin myös valtiovarainministeriön ja Tullin välisissä keskusteluissakin esillä ollut ehdotus siitä, että vähäisten omaan käyttöön tarkoitettujen huumausaineiden maahantuontiteot voitaisiin käsitellä sakko- tai rangaistusmääräysmenettelyssä. Huomattava osa Tullin tutkittavien epäiltyjen perusmuotoisten huumausainerikosten (RL 50:1) kappalemäärästä koostuu kohtalaisen vähäisistä postilähetuksiin sisältyvistä huumausaine-eristä. Mainitusta huumausainerikosten kappalemäärästä postilähetuksiin sisältyvä tapauksia oli 648 vuonna 2011, 1 646 vuonna 2012 ja 2 201 vuonna 2013. Kun huumausainerikosten lukumäärä on mainittuina vuosina vähän yli kaksinkertaistunut, ovat postilähetuksiin sisältyvät huumausainetuonnit samassa ajassa siis yli kolminkertaistuneet. Ehdotus vähentäisi täten tuomioistuinten ja keventäisi Tullin rikostutkinnan työtä.

4 Epäillyn suostumus. Näkemyksenne epäillyn suostumusta koskevan sääntelyn keventämisestä (tunnustamisesta ja seuraamuksen hyväksymisestä luopuminen).
Ei lausuttavaa.

5 Muutoksenhaku sakkomenettelyssä. Näkemyksenne sakkomenettelyn muutoksenhaun kehittämisestä (mm. muutoksenhakuperusteiden lisääminen).
Ei lausuttavaa.

6 Ajokielto. Näkemyksenne ajokieltoa koskevan sääntelyn muuttamisesta (poliisi määräisi kaikki ajokiellot, menettelyä kevennettäisiin)
Työryhmä ehdottaa myös ajokieltomenettelyyn muutoksia ja menettelyn siirtämistä poliisille. Tätä osin ehdotus on vielä puutteellinen, koska ehdotukseen ei sisälly tarkempia tarvittavia muutoksia (määrärahasiirtoja) valtion talousarvioesitykseen. Esitystä tulisi täydentää tältä osin.

7 Esityksen vaikutukset ja voimaantulo. Näkemyksenne esityksen vaikutuksista ja voimaantuloaikataulusta.

Esityksen vaikutukset Tulliin

Esityksen mukaan sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisella olisi vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Esityksen mukaan arviolta 10 000 asiaa siirtyisi tuomioistuinten kirjallisesta menettelystä sakkomenettelyyn. Muutoksella tehostettaisiin joiltakin osin myös yksinkertaisten ja selvien rikosasioiden käsittelyä poliisissa, sillä nykyistä useammat rikosasiat pystyttäisiin poliisin osalta käsittelemään alusta loppuun yhden kosketuksen periaatteella. Esityksen mukaan poliisi voisi toiminnan tehostumisen myötä kohdentaa poliisityötä muuhun poliisitoimintaan.

Esityksessä ei ole käsitelty vaikutuksia muihin esitutkintaviranomaisiin, jotka käsittelevät näitä kyseessä olevia sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisen piiriin kuuluvia rikosasioita. Tällaisia rikosasioita, joita Tulli käsittelee, on huomattava määrä. Viime vuosina Tullin toimesta tehtyjen rangaistuvaatimusten määrä on vaihdellut noin 4000–5000 välillä vuosittain. Ehdotettu muutos saattaa kasvattaa Tullin antamien sakkojen määrää varovaisen arvion mukaan noin 1500:lla vuositasona. Sitä on vaikea arvioida etukäteen, kuinka paljon yksinkertaisten ja selvien rikosasioiden käsittely Tullissa muutoksen myötä tehostuisi. Merkittävä rikosnimikekoh-

tainen vaikutus Tullin osalta aiheutuisi esimerkiksi huumausaineiden maahantuontirikosten kohdalla.

Esityksen mukaan lainsäädäntöön esitetyillä muutoksilla ei ole välitöntä vaikutusta viranomaisten organisaatioon ja henkilöstöön. Esityksessä olisi huomioitava, että muutos tulisi lisäämään Tullin sakkoja kirjoittavien henkilöstön koulutustarvetta ainakin väliaikaisesti.

Esityksen mukaan taloudelliset vaikutukset liittyvät ennen kaikkea julkiseen talouteen. Esityksessä on käsitelty muutoksen vaikutusta poliisin kustannuksiin, mutta ei muiden esitutkintaviranomaisten, kuten Tullin kustannuksiin. Kuten poliisin, niin myös Tullin tutkimien rikosten määrä säilyisi ennallaan, mutta sakkomenettelyssä käsiteltävien rikosten osuus kasvaisi. Kuten esityksessä on tuotu esiin, niin sakkomenettelyssä käsiteltävän rikkomuksen selvittämiseksi toimitetaan esitutkintalain mukainen suppea esitutkinta. Suppean esitutkinnan kustannusten arvioidaankin olevan jossain määrin pienemmät kuin täydellisen esitutkinnan. Esityksen mukaan tutkintaan käytettävät resurssit vaihtelevat rikostyypeittäin. Nämä pitävät paikkansa myös Tullin osalta.

Taloudelliset vaikutukset valtiontalouteen

Mietinnön mukaan esitys on tarkoitus antaa budjettilakina, koska se liittyy vuoden 2018 talousarvioon. Valtionvarainministeriö katsoo, että esitykseen sisältyvät ehdotukset, jotka vaikuttavat valtiontalouden kehyspäättöksen 2017–2021 mukaiseen määrärahamitoitukseen ja vuoden 2018 talousarvioon tulee huomioida talousarvio- ja kehysprosessissa. Ehdotuksella tulee olemaan tuomioistuinten ja syyttäjälaitoksen ohella suoria taloudellisia vaikutuksia mm. sisäministeriön (poliisi) ja liikenne- ja viestintäministeriön (Liikenteen turvallisuusvirasto) hallinnonalalle sekä mahdollisesti edellä kuvatun mukaisesti valtiovaraministeriön hallinnonalalle (Tulli). Säästöjen saavuttamisen lisäksi mietinnössä on kuvattu lisämenoja kuten poliisille aiheutuvia koulutuskustannuksia (0,5 milj. euroa), Liikenteen turvallisuusvirastolle ja poliisille syntyviä tietojärjestelmäkustannuksia (1,5–2,8 milj. euroa) ja lisäksi kerrottu, että myös oikeusministeriön hallinnonnalle kohdistuu tietojärjestelmäkustannuksista, joista ei ole vielä tarkempaa arviota. Oikeusministeriön hallinnonalalle sekä muihin hallinnonaloihin kohdistuvat kustannukset, säästöt ja resurssikohdistukset tulisi tarkistaa yhteistyössä ao. ministeriön kanssa mahdollisimman pian, että ne voitaisiin tarvittaessa käsitellä keväällä 2017 tehtävässä julkisen talouden suunnitelmassa ja syksyllä käsiteltävässä vuoden 2018 talousarvioesityksen yhteydessä. Kertaluonteiset IT-kustannukset tulee talousprosessien lisäksi arvioida nykyisten IT-hankkeiden yhteydessä.

Hallitusohjelmaan sisältyi neljän miljardin sopeutustavoite. Yksi sopeutuskeinoista oli rangaistusmääräysmenettelyn laajentaminen, josta saatava vuosittainen säästövaikutus olisi vuonna 2018 20 milj. euroa ja vuodesta 2019 lukien 40 milj. euroa.

Mietinnössä oikeusministeriö on arvioinut saavutettaviksi säästöiksi tuomioistuimille ja syyttäjälaitokselle yhteensä 5,4 milj. euroa. Mietinnössä esitetään myös laskennallinen 1,7 milj. euron säästö vankien määrän vähenemisestä, jonka realisoituminen ei ole todennäköistä, jos vankilaverkostoa ei karsita. Poliisin säästöt jäävät vain 0,1–0,2 milj. euroon sen jälkeen kun ajokieltoa koskeva asianhallintajärjestelmä on valmistunut. Poliisin työ tehostuu esitutkinnassa, mutta toisaalta ajokieltoasioiden käsitte-

ly vaatii lisäresursseja, jolloin vaikutukset kumoavat toisensa suurelta osin ja säästöksi jää mainittu 0,1–0,2 milj. euroa. Vaikka ehdotuksen soveltamisalaan lisättäisiin Tullin rangaistusmääräysmenettely, säästötavoite jää tavoitteesta.

Hallitusohjelman neljän miljardin sopeutustavoite ja julkisen talouden suunnitelman mukaiset säästöt tulee toteuttaa. Säästöt ja reformit tarvitaan kestävyysvajeen kattamiseksi. Mietinnössä esitetyt taloudelliset vaikutukset jäävät huomattavasti pienemmiksi kuin asetetut säästötavoitteet ovat olleet. Hallitusohjelman kokonaissäästötavoitteesta ja julkisen talouden suunnitelmasta on pidettävä kiinni. Hallitusohjelman velvoitteiden toteuttamiseksi ja julkisen talouden vaikeassa tilanteessa ministeriöiden tulee ennakkoluulottomasti tarkastella ja etsiä keinoja tehostaa hallinnonalansa toimintaansa sekä rakenteita.

Hallitusohjelman säästöjen ja julkisen talouden suunnitelman tason saavuttamiseksi tarvitaan korvaavia säästötoimenpiteitä, jotka tulee käsitellä keväällä 2017 tehtävässä julkisen talouden suunnitelmassa ja syksyllä käsiteltävässä vuoden 2018 talousarvioesityksen yhteydessä.

Jatkovalmistelussa on tarpeen kuvata taloudellisia vaikutuksia tarkemmin ja esittää kustannusarviot niiltä osin kuin ne nyt puuttuvat esityksestä.

Asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa annetun valtioneuvoston määräyksen (3.1.2002/15.11.2012, TM 0201/VM/2081/00.00.00/2012) mukaan raha-asiainvaliokunnan käsiteltäväksi on tuotava asiat talousarvioon vaikuttavat hallituksen esitykset. Hallituksen esitys on siten tuotava raha-asiainvaliokunnan käsiteltäväksi päivitettyine vaikutusarvioineen ja toimenpiteineen.

Muutokset on toteutettava valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen puitteissa.

8 Muut huomiot. Muut esitystä koskevat huomiot
Ei lausuttavaa.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä


Martti Hetemäki

Budjettipäällikkö, osastopäällikkö


Hannu Mäkinen

Jakelu

BO/Puolusmäki, Inha, Vallinheimo, Selinheimo, Majanen
VO/Vehmaskoski

Tiedoksi