

26.10.2017

EOAK/5994/2017

Eduskunnan lakivaliokunnalle

LAUSUNTO

Lakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijan kirjallista lausuntoa ja kuulemista hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain ja ajokorttilain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 103/2017 vp).

Esitän lausuntonani seuraavaa.

Sakkomenettelyn soveltamisalaa koskevan 1 §:n 1 momentin muutos

Soveltamisalaa ehdotetaan muutettavaksi niin, että johdantolauseeseen lisätään edellytys asian olemisesta "yksinkertainen ja selvä". Perustelujen mukaan lisäys ei merkitsisi asiallista muutosta sakkomenettelyssä nykyisin käsiteltävien asioiden kannalta.

Muutos lienee perusteltu sen korostamiseksi, että menettely on tarkoitettu niille asioille, joissa voidaan olettaa, etteivät säännönmukaisesta rikosasioden käsittelystä saatavat oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvat oikeusturvatakeet ole asian käsittelyssä tarpeen. Kysymys on viime kädessä punninnasta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja taloudellisuuden ja resurssisäästöjen kanssa. On todettava kuitenkin, että käytetyt ilmaisut ovat varsin tulkinnanvaraisia. Lienee kuitenkin niin, että jo voimassa olevan lain soveltamisessa on vakiintunut käytäntö siinä, minkälaiset asiat ratkaistaan sakkomenettelyssä.

Epäillyn suostumus

Epäillyn suostumuksen sääntelyä 4 §:ssä ehdotetaan muutettavaksi niin, että lain mukaisen käsittelyn edellytykseksi riittäisi se, että *"rikkomuksesta epäilty luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen tämän lain mukaisessa menettelyssä"*.

Voimassa olevassa laissa edellytyksenä on se, että *"rikkomuksesta epäilty tunnustaa teon ja hyväksyy siitä määrättävän seuraamuksen sekä luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen tämän lain mukaisessa menettelyssä"*.

Ehdotuksen mukaisessa menettelyssä edellytyksenä ei siten enää olisi teon tunnustaminen ja siitä määrättävän seuraamuksen hyväksyminen.

Perustelujen mukaan muutoksen tavoitteena tältä osin on keventää suostumukseen liittyvää sääntelyä siten, ettei se olisi omiaan rajoittamaan sakkomenettelyn käyttöä, vaan se turvaisi epäillyn mahdollisuudet valita menettely, jossa häntä koskevaa asiaa käsitellään. Perusteluissa katsotaan, että sakkomenettelyssä edellytetty epäillyn neliosainen suostumus tekee menettelystä tarpeettoman raskaan, mikä on omiaan vähentämään menettelyn käyttöä. Tästä johtuen sakkomenettelyssä määrättävien päiväsakkorangaistusten määrä olisi selvästi vähentynyt aikaisempaan rangaistusmääräysmenettelyyn verrattuna.

Ehdotus on tältä osin perusteluineen saman sisältöinen kuin mitä esitettiin oikeusministeriön mietinnössä ”Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen” (Oikeusministeriön julkaisu 54/2016). Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen antoi mietintöön lausuntonsa oikeusministeriölle 24.3.2017 (EOAK/1372/2017).

Oikeusasiamies katsoi, että ei ole esitetty hyväksyttäviä perusteita sille, että juuri voimaan tulleen sakkomenettelyn oikeusturvatakeita olisi tarpeellista, saati välttämätöntä pyrkiä keventämään ja uudistussuunnitelmasta tulisi luopua.

Voin yhtyä oikeusasiamiehen lausunnossaan esittämään ja koska hallituksen esitys on tältä osin saman sisältöinen mietinnössä ehdotetun kanssa, saatan valiokunnan tietoon oikeusasiamiehen asiasta lausuman.

”Mietinnössä käydään (mm. s. 21, 52–55 ja 97–98) **(huom. tässä: HE:n s. 13–14, 44–47, 72–73)** 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 tuomioistuimien lainoppineen virallisen syyttäjän vaatimuksen perusteella.

Suostumuskonstruktion perustuva sakkomenettely hyväksyttiin sakkomenettelylain yhteydessä (HE 94/2009 vp ja PeVL 7/2010 vp). Epäillyn suostumuksen käsitteistä 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 ni-

menomaan voimassa olevan lain mukaiseen suostumuskonstruktion. Tuomiovalan käytön ja oikeusturvanäkökohtien kannalta suostumus oli ainoa merkittävä muutos aiempaan, perustuslain vastaisena pidettyyn ja poikkeuslakina säädettyyn rangaistusmääräysmenettelylakiin verrattuna. Tuomiovalan käytön kannalta sakkomenettelylaki meni entistäkin ongelmallisempaan suuntaan siltä osin, että tuomiovaltaa siirrettiin myös poliisille.

Sakkomenettelylain mukaisista suostumuksen elementeistä tunnustus ja seuraamuksen hyväksyminen ovat tuomiovalan käytön kannalta selvästi tärkeämpiä elementtejä kuin menettelyä koskevat suostumukset. Tuomiovalan 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 pätevyyttä 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 otaksumaanojautuva 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) **(HE:n s. 27)**

Mielestäni oikeusvaltion rikosprosessimenettelyssä keskeisin huoli ei voi olla se, että joku voi kuormittaa poliisia ja oikeuslaitosta epäämällä 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) **(HE:n s. 73)** '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 kevennetyssä menettelyssä ei toisin sanoen saisi olla suurempi kuin normaalissa menettelyssä.

Tämä vaatimus rajaa sitä, minkälaisia rikosasioita ylipäätään voidaan käsitellä kevennetyssä menettelyssä, josta puuttuu tuomio-oikeellisuuden saavuttamista tukevia oikeudenmukaisen oikeudenkäynninelementtejä, 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) (**HE:n s. 60**), 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 tarkoitetusta 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 veroin 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 sakkomenettelyssäkin 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) (**HE:n s. 46**), 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 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.’

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 oi-

keusturvan kannalta välttämättömiä. Se, että lausumassani todetuista syistä epäillyn suostumus ei ole tae tuomio-oikeellisuudesta, ei tarkoita sitä, etteikö sillä summarisessa 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 seuraamusky-symyksiin, 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. - - 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."

Muutoksenhaku

Muutoksenhakua koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi niin, että muutosta voi hakea täysimääräisesti niin oikeus- kuin näyttökysymyksiin. Ehdotus on kannatettava.

Laillisuusvalvonnassa on havaintoja siitä, että sakkomenettelyn voimassa oleva muutoksenhakusääntely voi olla vaikeasti ymmärrettävä ja johtaa oikeusturvaa vaarantaviin oikeudenmenetyksiin, kun kaikissa tilanteissa ei ole tosiasiallista muutoksenhakumahdollisuutta.

Ajokielto

Ehdotuksen mukaan kaikki ajokieltoseuraamukset olisivat poliisin määrättävissä.

Ehdotuksessa voidaan mielestäni nähdä sekä puolesta puhuvia että ainakin kysymyksiä herättäviä näkökohtia.

Lakiehdotuksen yhtenä tavoitteena on siirtää rikoslain 23 luvun 3 §:ssä tarkoitettut rattijuopumukset tosiasiallisesti sakkomenettelyssä käsiteltäväksi. Tämä edellyttää ajokieltoseuraamuksen määräämisen siirtämistä näissä tapauksissa tuomioistuimelta poliisille.

Lukumääräisesti rattijuopumuksen ja törkeän rattijuopumuksen perusteella määrättävät ajokiellot muodostavat varsin suuren osan rikokseen perustuvista ajokielloista. Jos ehdotuksen seurauksena pääosa rattijuopumuksista ja kaikki rikoksiin perustuvat ajokiellot jäivät pois yleisten tuomioistuinten käsittelemistä asioista, lienee vaikutus tuomioistuinten työmäärään merkittävä, mikä nähdäkseni puoltaa esityksessä ehdotettua.

Ehdotus kuitenkin merkitsee etääntymistä siitä periaatteesta, että kaikki rikoksen julkisoikeudelliset seuraamukset on määrättävä samalla kertaa ja samassa menettelyssä. Törkeiden rattijuopumusten osalta rikosasia käsiteltäisiin edelleen tuomioistuimessa ja tavallisten

rattijuopumustenkin osalta rangaistus kulkisi eri reittiä kuin ajokiellosta päättäminen. Samoin valitusreitti eroaisi.

Mahdollisia ongelmia en pysty tässä arvioimaan muilta osin, kuin että kiinnitän huomiota asian käsittelyn edellyttämien tietoteknisten valmiuksien järjestämiseen. Viime vuosilta on kokemuksia siitä, että lakimuutosten edellyttämät tietotekniset järjestelyt ovat viivästyneet, mikä osaltaan on haitannut lakien soveltamista ja laissa tarkoitettujen hyötyjen (mm. käsittelyn nopeuttaminen) saamatta jäämistä. Esimerkiksi palautetietojen saaminen tuomioistuimelta poliisille on ensiarvoisen tärkeä seikka niissä tapauksissa, joissa rikosoikeudellisesta seuraamuksesta päättää tuomioistuin ja ajokiellosta muu viranomainen eli ehdotetusti poliisi.

Esittelijäneuvos

Mikko Eteläpää