

Poliisitarkastaja Konsta Arvelin

08.11.2018

POL-2018-46015

Eduskunta
Lakivaliokunta
lav@eduskunta.fi

VIITE: Eduskunnan lakivaliokunnan 7.11.2018 lähettämä uusi asiantuntijalausuntopyyntö sekä kutsu asiantuntijan kuulemiseksi valiokunnassa.

Poliisihallituksen toinen asiantuntijalausunto HE 178/2018 vp eduskunnalle sakon muuntorangaistuksen määräämistä koskevan sääntelyn muuttamiseksi

1 Lausuntopyyntö

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta uutta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 178/2918 vp eduskunnalle sakon muuntorangaistuksen määräämistä koskevan sääntelyn muuttamiseksi. Lakivaliokunta on erikseen pyytänyt lausumaan

- a) toistuvien rikkomusten käsittelyä koskevasta Poliisihallituksen ohjeistuksesta ja sen noudattamisesta käytännössä eri puolella Suomea (onko tilastotietoa ja/tai muuta tietoa); ja
- b) siitä, missä määrin näissä asioissa päädytään siihen, ettei esituttakintaa toimiteta tai se lopetetaan?

Lakivaliokunta on pyytänyt saada kirjallisen asiantuntijalausunnon WORD-asiakirjana viimeistään kokousta edeltävänä arkipäivänä kello 14.00 mennessä. Lakivaliokunta on pyytänyt Poliisihallituksen asiantuntijan kuultavaksi valiokuntaan perjantaina 9.11.2018 kello 09.00.

2 Poliisihallituksen asiantuntijan lausunto

2.1 Poliisin sakkokäsikirja ja sen oikeudellinen luonne

Poliisilla on ollut käytössä rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyssä niin sanottu *sakkokäsikirja* eli käsikirja seuraamusten määräämiseksi rangaistusvaatimus- ja rikesakkoasioissa (liite 1). Sakkokäsikirja päivitettiin kokonaisuudessaan vuonna 2010 ja se annettiin poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten käyttöön 1.7.2010. Sakkokäsikirja oli sellaisenaan käytössä sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) voimaantuloon saakka.

Sakkokäsikirja koostui yleisestä osasta, erityisestä osasta sekä rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyyn liittyvistä taulukoista. Yleinen osa käsiteli kahden sakkoprosessilain teoreettista puolta ja sen käytännön soveltamisessa huomioon otettavia asioita. Erityinen osa käsiteli poliisiasiajn tietojärjestelmässä olevia, rikos- ja rikkomusnimikekohtaisia teontarkeannetieto-

ja, niiden normaalipäiväsakko- ja liukumamääriä sekä muita lisätietoja. Sakkokäsikirjaan lisättyjä erilaisia taulukoita on käytetty päiväsakon määrittämiseen, ylinopeusrikkomusten normaalipäiväsakon määrittämiseen sekä erilaisten ajoneuvoissa olevien vikojen ja puutteellisuuden sekä niiden vakavuuden arviointiin rangaistuksen suuruudessa. Taulukoissa on myös näpistysrikosten käsittelyä varten oma taulukko, jossa näpistysten normaalipäiväsakkomääriä voidaan määrittellä anastetun omaisuuden arvon perusteella. Tätä taulukkoa on voitu käyttää myös silloin, kun kyseessä on ollut lievä petos, lievä kavallus, lievä maksuvälinepetos, kätkemisrikkomus tai tuottamuksellinen kätkemisrikos.

Sakkokäsikirjan yleinen osa ei ole ollut sovellettavissa 1.12.2016 lähtien, kun laki sakon ja rikesakon määräämisestä tuli voimaan. Käsikirjan erityinen osa sekä taulukot ovat kuitenkin edelleen osa poliisin päivittäistoiminnan sakkomenettelyä, koska niissä on kyse vallitsevasta oikeuskäytännöstä. Erityisen osan kohdalla on tietysti huomattava, että kyse on rikkomusnimikkeistä, jotka päivittyvät suoraan poliisiasiaien tietojärjestelmien tietojen perusteella.

Poliisin sakkokäsikirja ei ole ollut voimassa Poliisihallituksen määräyksenä tai ohjeena. Sillä ei tästä syystä ole ollut määräykselle tai ohjeelle kuuluvaa oikeudellista velvoittavuutta virkamiesoikeudelliselta kannalta. Käsikirjalla ei ole ollut normiluonnetta myöskään siksi, koska sakkokäsikirjaa ovat hyödyntäneet poliisin lisäksi muut sakkomenettelyyn sekä rikosprosessiin osallistuvat viranomaiset. Vaikka sakkokäsikirjalla ei ole ollut sitovaa normiluonnetta, käsikirja on tukenut lainsoveltajan toimintaa ja antanut tulkinta-apua erilaisissa lainkäyttötilanteissa. Puuttuvasta normiluonteesta huolimatta sakkokäsikirja on ollut vakiintunut osa poliisitoimintaa sekä myös rikosoikeudellista rangaistusjärjestelmää niiltä osin, kun asioita on käsitelty sakkomenettelyssä.

Sakkokäsikirjasta ollaan tekemässä ohjeen tasoista normia poliisin käyttöön. Käsikirjan yleistä osaa ollaan päivittämässä vastaamaan 1.6.2019 voimaantulevia lakimuutoksia. Käsikirjan asiallinen sisältö tulee muutenkin laajenemaan, koska sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain soveltaminen on tuonut mukanaan haasteellisia lainsoveltamistilanteita. Normina ohje on kuitenkin hyvin mukautuvainen instrumentti, koska se mahdollistaa poikkeamisen ohjeen sisällöstä perustelluissa yksittäistapauksissa. Sakkokäsikirjalla ei muutenkaan haluta ohjata lainkäyttöä sellaiseen suuntaan, joka rajaisi rikoslain (39/1889) yleisten oppien soveltamista. Tällaisia yleisiä oppeja sakkomenettelyssä ovat muun muassa rangaistuksen mittaamiseen liittyvät säännökset sekä lajinvalintaa koskevat säännökset, joita on välttämätön pohtia muun muassa silloin, kun yksittäisen rikostapaus edellyttää poikkeamista erikseen ohjeistetusta perustapauksesta. Parhaimpana esimerkkinä toimii ylinopeusvalvonnan puuttumiskynnyksestä poikkeaminen, jos vähäisessä ylinopeudessa huomautuksen sijaan määrättäisiin rikesakkomääräys.

2.2 Toistuvien rikkomusten käsittely poliisissa

Huhtikuussa 2010 päivitetystä sakkokäsikirjasta ei ollut erikseen huomioitu toistuvien rikkomusten käsittelyä. Poliisihallitus on vuonna 2014 lisännyt

sakkokäsikirjan yleiseen osaan (liite 2) uuden IX luvun ja järjestänyt yleisen osan sisältöä uudelleen. Yleisen osan asiallinen sisältö on muuten pysynyt samanlaisena.

Uudessa IX luvussa sakkokäsikirjaan lisättiin toistuvien rikkomusten käsittelyä varten oma luku. Sakkoasiaa ei tullut käsitellä rangaistusmääräysmenettelyssä, jos toistuva syyllistyminen rikkomuksiin osoitti tekijän piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä. Näissä tilanteissa asiassa tuli lähtökohtaisesti kirjata rikosilmoitus ja toimittaa asia syyttäjälle syyteharkintaa varten. Sakkokäsikirjassa ohjeistettiin rangaistusmääräysmenettelyn käytön supistamista asiallisesti siten, että ylärajana rangaistusmääräysmenettelyn käyttämiselle voitiin lähtökohtaisesti pitää kuutta rikkomusta yhden vuoden aikana. Jos henkilö oli tekoa edeltäneen vuoden aikana syyllistynyt vähintään kuusi kertaa sakkorangaistukseen johtaneeseen tekoon ja teot osoittavat kokonaisuutena arvioiden piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä, asiaa ei tullut käsitellä rangaistusmääräysmenettelyssä, vaan siirtää se esitutinnan kautta syyteharkintaan. Sakkokäsikirjan IX luvun sisältö vastaa eduskunnan vastauksessa 79/2008 vp olevan ponnen asiallista sisältöä.

Toistuvien rikkomusten käsittelyä koskeva sakkokäsikirjan yleisen osan ohjeistus on ollut soveltuvin osin käytössä myös sakon ja rikesakon määrittämisestä annetun lain voimassaoloaikana. Poliisihallitus ei ole kuitenkaan erikseen ohjeistanut, kuinka käsikirjaa seuraamusten määrittämiseksi rangaistusvaatimus- ja rikesakkoasioissa sovelletaan 1.12.2016 alkaen, koska sakkokäsikirja on ollut tarkoitus uudistaa kokonaisuudessaan. Poliisihallitus ei ole myöskään erikseen ohjeistanut, että sakkokäsikirjan käytön myötä vakiintuneita menettelytapoja ei tulisi soveltaa, koska kyse on kuitenkin rangaistuskäytännön yhdenmukaisuudesta ja ennustettavuudesta.

2.3 Noudattamiskäytännöt

Sakon ja rikesakon määrittämisestä annetun lain voimassaoloaikana ei ole erikseen selvitetty sitä, kuinka sakkomenettelyssä on valtakunnallisesti sovellettu sakkokäsikirjassa olevia yksittäisiä asiakokonaisuuksia. Sakkomenettelyä on muutenkin ohjeistettu erilaisten asiakokonaisuuksien osalta (varsinkin muutoksenhaku, suostumus sekä sakon täytäntöönpano), jotta sakkomenettely olisi mahdollisimman yhdenvertaista ja sakkoasian asianosaiset saisivat riittävästi tietoa omassa sakkoasiassaan. Toistuvien rikkomusten käsittelyä ei ole kuitenkaan ohjeistettu erikseen, vaan niiden käsittelyssä on voitu nojautua vuonna 2014 tehtyyn lisäykseen käytössä olleeseen sakkokäsikirjaan. Toistuvien rikkomusten käsittelyssä voidaan edelleen pitää keskeisenä lähtökohtana kuutta rikkomusta vuoden aikana, ellei yksittäistapauksissa tästä ole poikettu.

Paikalliset käytännöt voivat kuitenkin vaihdella, koska sakkomenettelyyn soveltuviin rikkomusten osalta esiintyy joka tapauksessa puntaroivaa harkintaa prosessiekonomisista syistä. Näistä ei ole kuitenkaan tarkempia tietoja. Myöskään siitä ei ole tietoa, ovatko yksittäiset poliisilaitokset ohjeistaneet sakkoasioiden käsittelyä eri tavalla. Esitutinnan toimittamisen osalta poliisilaitoksilla on harkintavaltaa päättää omista prosesseistaan, kunhan yhdenvertaisesta kohtelusta sekä oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä on huolehdittu.

2.4 Toistuvien rikkomusten käsittely esitutkinnassa sakkomenettelyn sijaan

Kuten edellä on todettu, poliisilaitoksilla on harkintavalta esitutkinnan toimitamisen osalta. Pääsääntö on tietysti esitutkinnan toimittaminen esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaisesti. Poliisilaitoksilla on myös mahdollisuus – edellytysten täytyessä – rajoittaa esitutkinnan toimitamista esitutkintalain 3 luvun 10 §:n mukaisesti. Poliisihallitus ei ole erillisellä ohjauksella rajoittanut erilaisten esitutkintatoimenpiteiden käyttöä tiettyjen rikosasioiden osalta. Tästä syystä päivittäiset massarikosasiat sekä vaativat rikosasiat voivat sisältää samanlaisia toimenpiteitä, ja näistä vastaavat tutkinnanjohtajat.

Sakkomenettelyn osalta on erikseen kiinnitetty poliisilaitosten huomiota siihen, että sakkomenettelyyn soveltuvien yksinkertaisten ja selvien rikosasioiden osalta esitutkintaa ei tule pääsääntöisesti rajoittaa, jos kyse on epäilyn suostumattomuuden vuoksi esitutkintaan siirtyvästä sakkoasiasta. Tätä on erikseen käsitelty Poliisihallituksen laatimassa sakotuksen työohjeessa (liite 3, s. 30.), jossa tätä on erikseen korostettu. Samasta asiasta on keskusteltu erikseen Poliisihallituksen ja Valtakunnansyyttäjänviraston kuukausittaisessa työryhmässä.

Esitutkinnan rajoittamisen rajaamisella on haluttu korostaa sitä, että epäilty ei voi suostumattomuudellaan vaikuttaa rikosasiansa käsittelyyn. Olisi rikosoikeusjärjestelmän uskottavuuden kannalta ongelmallista, jos poliisi ryhtyisi rajoittamaan suostumattomuuden vuoksi sakkomenettelystä esitutkintaan siirtyviä rikosasioita. Tällainen lähettäisi rikosoikeusjärjestelmän toiminnasta vääränlaisen viestin yhteiskunnalle. Poliisihallitus on kuitenkin saanut yksittäisiä yhteydenottoja niin poliisilta kuin syyttäjiltäkin, joissa on haluttu korostaa asiakohtaista mahdollisuutta rajoittaa esitutkinnan toimitamista. Syyttäjien osalta on vielä huomattava heillä oleva laaja harkintavalta rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisesta.

Toistuvien rikkomusten osalta ei kuitenkaan ole tietoa siitä, kuinka niitä käsitellään poliisilaitoksilla. Tätä ei ole myöskään erikseen selvitetty.

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 08.11.2018 klo 12:51. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.

Liitteet

1. Sakkokäsikirja, POHADno/2010/2119, 13.9.2010.
2. Sakkokäsikirjan uusi yleinen osa, POL-2014-12458, 1.10.2014.
3. Sakotuksen työohje: sakotuksen ABC.
Salassa pidettävä, Julkl (621/1999) 24.1 § 4 k, STIV.

Jakelu

Eduskunnan lakivaliokunta, lav@eduskunta.fi