



Oikeusministeriölle

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen  
Viite: OM:n lausuntopyyntö OM 4/41/2016

## 1. Aluksi

Oikeusministeriö on pyytänyt hovioikeudelta lausuntoa esityksestä sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisesta. Esityksen mukaan tuomioistuimen ulkopuoliseen sakkomenettelyyn siirrettäisiin rikokset, joista on säädetty rangaistukseksi sakko tai enintään yksi vuosi kuusi kuukautta vankeutta ja eräät rikokset, joista enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta ja joista seuraamukseksi määrätään sakko. Lisäksi ajokiellon määrääminen esitetään siirrettäväksi kaikissa tilanteissa poliisille ja tämä mahdollistaisi esimerkiksi myös rattijuopumusten käsittelyn summaarisessa sakkomenettelyssä. Poliisin päätöksestä valitettaisiin hallinto-oikeuteen. Yleiset tuomioistuimet eivät käsitelisi siis enää ajokieltoasioita. Sakkomenettelyn edellytyksiä esitetään myös tarkastettavaksi siltä osin, että riittävää olisi jatkossa epäillyn suostuminen sakkomenettelyyn ja luopuminen oikeudestaan suulliseen käsittelyyn. Sen sijaan epäillyn ei tarvitsisi tunnustaa tekoa eikä hyväksyä määrättävää rangaistusta. Suostumuksen edellytysten keventämisen vastapainona esitetään, että valitus tuomioistuimeen olisi mahdollista nykyistä laajemmin.

Esitys sisältää tuomiovallan käytön ja viranomaisten välisen työnjaon kannalta periaatteellisesti merkittäviä laajennuksia siinä, mitä asioita voitaisiin käsitellä tuomioistuinten ulkopuolisessa menettelyssä. Myös ajokieltoseuraamusten määräämistä koskevan toimivallan siirto kaikissa tilanteissa poliisille ja hallintotuomioistuimiin on periaatteellisesti merkittävä. Hovioikeus lausuu esityksestä seuraavaa.

## 2. Lainkäyttövallan siirtäminen ja tuomioistuinten ydintehtävät

Selvien ja yksinkertaisten rikosasioiden osalta on jo vanhastaan etsitty keinoja ratkaista tällaiset asiat kevennetyssä menettelyssä ja mahdollistaa tuomioistuinten keskittyminen vaativiin ja tulkinnanvaraisiin asioihin. Arvioitavana tällöin on ollut se, millä edellytyksillä tuomiovaltaa voidaan siirtää tuomioistuinten ulkopuolelle. Esimerkiksi rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyn säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta on todennut, että rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttöä voidaan siirtää tuomioistuimilta eräiden kriteerien täyttyessä (PeVL 1/1982 vp s. 4-7). Perustuslakivaliokunta on todennut muun muassa, että tuomioistuimen ulkopuolella ei saa määrätä muita kuin varallisuusarvoisia seuraamuksia, joiden suorittaminen on kohtuullista kaikille maksukyvyistä riippumatta. Rangaistusmääräysmenettelyn säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunnassa oli erilaisia näkemyksiä rangaistusmääräysmenettelyn säätämisen edellytyksistä (PeVL 12/1993 vp). Lopulta rangaistusmääräysmenettelystä annettu laki säädettiin poikkeuslakimenettelyssä. Keskeinen kysymys oli tuolloin se, voidaanko lainkäyttövallan siirtämistä pois tuomioistuimilta pitää perusteltuna (ks. tästä keskustelusta myös Jääskeläinen, Petri: Syyttäjä tuomarina 1997 s.

Voimassa oleva summaaristen sakkoasioiden käsittely perustuu 1.12.2016 voimaan tulleen lakiin sakon ja rikesakon määräämisestä (754/2010). Tällä lailla korvattiin aikaisemmin voimassa olleet lait rikesakomenettelystä ja rangaistusmääräysmenettelystä. Uudistus ei tuossa vaiheessa laajentanut niiden rikosasioiden piiriä, joita sakkomenettelyssä oli mahdollista käsitellä. Rikesakomenettelyn ja rangaistusmääräysmenettelyn säätämisen yhteydessä on ollut esillä se periaatteellinen kysymys, millä edellytyksillä lainkäyttövallan siirtäminen tuomioistuimen ulkopuolelle on mahdollista (ks. PeVL 1/1982 vp ja PeVL 12/1993 vp). Sakkomenettelyä koskevan lainsäädännön uudistamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta tarkasteli sakkomenettelyä koskevan järjestelmän perustuslainmukaisuutta päätyen siihen, että järjestely on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton (PeVL 7/2010 vp). Nyt kysymyksessä oleva esitys soveltamisalan laajentamisesta perustuu pääministeri Sipilän hallituksen strategisen ohjelman linjaukseen, jonka mukaan hallituskaudella mahdollistetaan tuomioistuinten keskittyminen ydintehtäviin.

Perustuslain 3 §:n mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Tuomiovallan käyttö kuuluu nimenomaan tuomioistuimille. Tuomioistuinten ydintehtävä on myös juuri tuomiovallan käyttö. Rikosasioissa tuomiovallan käyttö tarkoittaa yksittäisen rikosasian ratkaisemista ja yksittäisessä asiassa oikeussuojan antamista. Perustuslain 7 §:n 3 momentista johtuu, että vapaudenmenetyksen sisältävän rangaistuksen määräämistä ei ole mahdollista siirtää tuomioistuimen ulkopuolelle. Perustuslain 21 §:ssä on oikeusturvaa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä turvaava säännös, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Esityksen hyväksyttävyyttä tulee arvioida perustuslain 3 §:n 3 momentin ja 21 §:n nojalla. Esityksessä todetulla tavalla tuomiovallan siirron hyväksyttävyyttä arvioidessa rajanvetoa ei tule tehdä pelkästään perustuslain 3 §:n 3 momentin nojalla, vaan merkitystä tulee antaa myös oikeusturvalle osana tuomiovallan siirron hyväksyttävyyden arviointia.

Hovioikeus toteaa, että sakkomenettelyssä tuomioistuinten ulkopuolella on vuonna 2015 määrätty 178.550 sakkorangaistusta (esitys s. 15). Vastaavasti vuonna 2015 kärjäoikeuksiin tuli 53.219 rikosasiaa ja tilastokeskuksen tilastojen mukaan vuonna 2015 tuomioistuimissa sakkorangaistuksia on tuomittu 32.329 kappaletta. Suuressa mittakaavassa tarkasteltuna nykyisin voimassa oleva sakkomenettely on jo merkinnyt vähäisten, selvien ja riidattomien rikosasioiden siirtämisen tuomioistuinten ulkopuolelle ja mahdollistanut tuomioistuinten keskittymisen vakavampien asioiden käsittelyyn.

Esityksessä sakkomenettely esitetään laajennettavaksi rikoksiin, joissa enimmäisrangaistus on yksi vuosi kuusi kuukautta ja eräisiin nimettyihin rikoksiin, joissa enimmäisrangaistus on kaksi vuotta. Tämä soveltamisalan laajennus on periaatteellisesti merkittävä. Hovioikeus kiinnittää huomiota ensinnäkin siihen, miten paljon asioita mahdollisesti siirtyisi sakkomenettelyyn ja minkälaisia nämä siirtyvät asiat olisivat laadultaan. Toisaalta arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota siihen, onko soveltamisalan laajentamista ylipäätään pidettävä hyväksyttävänä perustuslain 3 §:n 3 momentin tuomiovallan käyttämistä koskevan säännöksen näkökulmasta. Tässä arvioinnissa on otettava huomioon muun muassa perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 7/2010 vp esittämä perustelu nykyisen sakkomenettelyn osalta. Perustuslakivaliokunta totesi järjestelmän hyväksyttävyyttä arvioidessaan muun muassa, että sakkomenettelyn soveltamisala ei laajene aikaisemmasta ja että menettelyssä voidaan käsitellä vain rikkomuksia, joista ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin rikesakko, sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta.

Summaarinen sakkomenettely perustuu ensinnäkin siihen rajanvetoon, mitä asioita pidetään laadultaan sakkomenettelyyn sopivina ja ongelmattomina tuomiovallan siirtämisen näkökulmasta. Toisena keskeisenä tekijänä on sakkomenettelyn perustuminen epäillyn ja asianomistajan suostumukselle sekä siihen, että epäillyllä ja asianomistajalla on mahdollisuus

saattaa asia halutessaan tuomioistuimen käsiteltäväksi. Hovioikeus pitää lähtökohtana sitä, että mitä vakavampia asioita sakkomenettelyyn siirretään sitä tarkemmin asiaa tulee tarkastella nimenomaan tuomiovallan siirtämisen näkökulmasta ja toisaalta sitä vähäisempi merkitys on annettava sille, että epäilty halutessaan saa asian tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Rangaistusasteikon enimmäisrangaistuksen ollessa yksi vuosi kuusi kuukautta vankeutta, rajanveto sakkorangaistuksen ja vankeuden välillä tulee helpommin ajankohtaiseksi kuin rikoksissa, joissa enimmäisrangaistus on kuusi kuukautta vankeutta. Tähän vaikuttaa esimerkiksi käsillä olevan yksittäisen rikoksen vakavuus ja se, onko tekijä aikaisemmin syyllistynyt vastaavanlaiseen rikollisuuteen. Tämä rajanveto sakon ja vankeuden välillä tulisi tehdä nimenomaan tuomioistuimessa eikä sakkomenettelyssä, jonka mukaisessa menettelyssä on mahdollista määrätä ainoastaan sakkorangaistus. Vankeusrangaistuksen määrittämisen mahdollisuus tulee pohdittavaksi vain arvioitaessa sitä, voidaanko asia ylipäätään käsitellä sakkomenettelyssä. Tämä on kuitenkin eri asia kuin harkinta lajivalinnasta tuomioistuimessa.

Selvää tietenkin on, että tulkinnanvaraiset tapaukset tulisi siirtää sakkomenettelystä tuomioistuimeen normaaliin rikosprosessiin, mutta näin ei välttämättä aina tulisi tapahtumaan. Epäillyn edun mukaista saattaisi olla jopa suostua sakkomenettelyyn, kun taas menettelyä vastustava tai muista syistä tavalliseen rikosprosessiin päätyvä vastaaja saattaa saada ankaramman rangaistuksen kuin samankaltaiseen tekoon syyllistynyt toinen epäilty. Rikosasioiden vastaajien oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden kannalta tämä voi olla ongelmallista.

Esityksen mukaan sakkomenettelyn piiriin saatettaisiin kaikki rikokset, joista on säädetty rangaistukseksi sakkoa tai enintään yhden vuoden kuuden kuukauden vankeusrangaistus. Lisäksi enintään kahden vuoden vankeusrangaistuksen sisältävistä rikoksista soveltamisalaan kuuluisivat törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen, vesiliikennejuopumus, väärennys, petos, maksuvälinepetos, ampuma-aserikos, vaarallisia esineitä koskevien säännösten rikkominen, dopingrikos, salakuljetus, huumausainerikos, huumausainerikoksen valmistelu ja huumausainerikoksen edistäminen.

Rikoslaisissa on sellaisia rikoksia, joista on säädetty rangaistukseksi sakkoa tai enintään 6 kuukautta vankeutta yli 50 (56), enintään 1 vuosi vankeutta kaikkiaan yli 60 (65) ja 1 vuoden 6 kuukauden enimmäisrangaistuksen sisältäviä rikoksia kuusi. Lukumääräisesti sakkomenettelyssä käsiteltävien rikosasioiden nimikkeiden määrä kasvaisi huomattavasti. Rikoksia, joista on säädetty rangaistusasteikoksi sakkoa tai enintään kahden vuoden vankeusrangaistus on kaikkiaan yli 120 (126) ja näistä siis vain edellä luetellut rikokset tulisivat soveltamisalan piiriin.

Esityksessä todetulla tavalla vuonna 2015 rangaistusmääräysmenettelyssä määrättiin 178.500 sakkorangaistusta (s. 15). Vuonna 2015 käräjäoikeuksiin tuli 53.219 rikosasiaa. Tilastokeskuksen tilastojen mukaan vuonna 2015 tuomioistuimessa tuomittuja sakkorangaistuksia oli kaikkiaan 32.329 kappaletta. Kirjallisessa menettelyssä ratkaistiin 17.916 rikosasiaa. Esityksessä olevien laskelmien ja arvioiden mukaan sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen merkitsisi noin 10.000 asian siirtymistä tuomioistuimista sakkomenettelyn piiriin. Näistä siirtyvistä asioista noin puolet eli 5.000 olisi rattijuopumuksia (s. 71). Vuoden 2015 tilastojen perusteella lähes 19 % tuomioistuimissa käsitellyistä rikosjutuista siirtyisi sakkomenettelyyn. Toisaalta rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltyjen asioiden määrään nähden lisäys olisi vaatimatonta. Vuonna 2015 rangaistusmääräysmenettelyssä on käsitelty 178.500 asiaa, joten sakkomenettelyssä lisäys nykyisiin asianmääriin verrattuna oli noin 6 % luokkaa. Näistä näytöllisesti ja määrättävän seuraamuksen kannalta ongelmattomia pääsääntöisesti olisivat rattijuopumukset. Rattijuopumukset olisi mahdollista asteikkonsa puitteissa käsitellä jo voimassa olevan sääntelyn perusteella sakkomenettelyssä, mutta ajokieltoseuraamuksen määrittäminen on edellyttänyt asioiden saattamisen tuomioistuimeen. Jos huomioon ei oteta rattijuopumusasioita, siirrettävien asioiden määrä olisi kovin vähäinen siihen nähden, että sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen merkitsisi periaatteellisesti merkittävää rikosasioiden siirtymistä tuomioistuimista sakkomenettelyyn.

Rattijuopumukset ovat laadultaan, näytöllisesti ja seuraamuksen määräämisen kannalta luonteeltaan sellaisia rikoksia, jotka olisi mahdollista siirtää ratkaistavaksi sakkomenettelyssä. Tämä edellyttää sitä, että ajokiellon määrääminen tehdään mahdolliseksi ilman tuomioistuimenmenettelyä. Myös törkeän liikenneturvallisuuden vaarantamista koskevien asioiden käsittelyä sakkomenettelyssä voidaan pitää perusteltuna. Sen sijaan muiden rikosasioiden siirtämiselle käsiteltäväksi sakkomenettelyssä ei näyttäisi olevan riittäviä perusteita ottaen huomioon, että näitä muita asioita on lukumääräisesti varsin vähän ja ne ovat luonteeltaan sellaisia, jotka tunnusmerkistön tulkintaan liittyvien kysymysten sekä rangaistuksen mittaamisen ja lajivalinnan vuoksi olisi syytä käsitellä tuomioistuimissa.

### 3. Epäillyn suostumusta koskevien edellytysten keventäminen

Voimassa oleva sakkomenettely edellyttää muun ohella sitä, että epäilty suostuu menettelyyn. Epäillyn suostumus edellyttää puolestaan neljän eri osatekijän täyttymistä. Näitä ovat 1) epäilty tunnustaa teon, 2) hyväksyy teosta määrättävän seuraamuksen, 3) luopuu oikeudesta suulliseen käsittelyyn ja 4) suostuu asian ratkaisemiseen sakkomenettelyssä. Esityksessä esitetään luovuttavaksi kohtien 1 ja 2 vaatimuksista. Jatkossa riittävää olisi, että epäilty luopuu oikeudesta suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen sakkomenettelyssä. Sakkomenettelyn edellytysten keventämisen vastapainona valitusperusteita ei olisi rajattu, vaan valittaminen olisi mahdollista myös sillä perusteella, että epäilty kiistää syyllistyneensä tekoon ylipäätään.

Hovioikeus katsoo, että esityksessä mainituilla perusteilla vastaajan suostumusta koskevia edellytyksiä on syytä muuttaa esitetyllä tavalla. Tämä muutos on aiheellinen myös siinä tilanteessa, että sakkomenettelyn soveltamisalaan kuuluvien rikosasioiden piiriä ei laajennettaisi esityksessä ehdotetulla tavalla.

### 4. Ajokiellon määrääminen

Esityksen toinen merkittävä ehdotus liittyy ajokiellon määräämistä koskevan toimivallan siirtämiseen kaikissa tilanteissa poliisille. Tuomioistuimet eivät siten enää määräisi ajokielloa niissä rikoksissa, joissa ajokorttilain säännösten nojalla ajokiellon määrääminen on kuulunut tuomioistuimille. Esityksessä on ollut pohdittavana kaksi vaihtoehtoa. Toisen vaihtoehdon mukaan ajokiello olisi mahdollista määrätä myös sakkomenettelyssä, jolloin esimerkiksi rattijuopumusta koskevien asioiden käsittely sakkomenettelyssä olisi mahdollista. Toisen vaihtoehdon mukaan ajokiellon määrääminen siirrettäisiin kaikissa tilanteissa poliisille, joka määräisi ajokiellon sakkomenettelyssä tai tuomioistuimessa annetun ratkaisun perusteella.

Esityksessä on valittu ajokiellon osalta toteuttamistavaksi jälkimmäinen vaihtoehto eli se, että poliisi määräisi kaikissa tilanteissa ajokiellon. Hovioikeus toteaa, että esityksen mukaiseen toteuttamistapaan tuskin liittyy *ne bis in idem* -kiellon näkökulmasta ongelmallisia piirteitä. Ehdotetun kaltaisia järjestelyjä on käytössä useissa muissa Euroopan maissa ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut aihepiiriä koskevia ratkaisuja, joissa tällaiseen perusratkaisuun ei ole katsottu liittyneen *ne bis in idem* -kiellon loukkaamista. Tämä edellyttää sitä, että ajokiello määrätään annetun ratkaisun perusteella syyllisyyskysymystä uudelleen arvioimatta.

Ajokiellon määräämistä koskevan toimivallan siirtäminen on tarpeen, jotta rattijuopumusta koskevat asiat olisi mahdollista ratkaista ensisijaisesti tuomioistuinten ulkopuolella sakkomenettelyssä. Nyt voimassa olevassa järjestelmässä syyttäjän on tullut nostaa syyte tuomioistuimissa muun muassa rattijuopumuksesta ja muista liikenne rikoksista, joista on tullut määrätä ajokorttilain säännösten perusteella ajokiello. Monesti ajokiellon määrääminen on hyvin kaavamaisista. Ajokielloa koskeviin säännöksiin sisältyy kuitenkin tulkinnanvaraisia määräyksiä esimerkiksi toistuvasti erilaisiin liikenne rikoksiin syyllistyneen henkilön vä-

himmäisajokiellosta. Lisäksi ehdollisen ajokiellon määräämiseen liittyy harkintavaltaa ja eri suuntaan vaikuttavien tekijöiden huomioon ottamista. Epäilemättä poliisikin kykenee tähän harkintaan, mutta tilanne muuttuisi eräiltä osin nykyistä huonompaan suuntaan. Tällä hetkellä esimerkiksi ehdollista ajokieltoa koskevassa harkinnassa toteutuu kaksiasianosaisuus, koska syyttäjä voi ottaa kantaa edellytysten täyttymiseen ja tarvittaessa hakea muutosta käräjäoikeuden tuomioon, jos syyttäjä katsoo käräjäoikeuden tuomion olevan ajokiellon osalta väärä. Selvää on, että ajokiellon määräämistä koskevan toimivallan siirtäminen poliisille merkitsee sitä, ettei syyttäjä enää ole ajokieltoa koskevassa prosessissa mukana eikä muutoksenhaku poliisin päätöksestä ole käytännössä mahdollista, jos poliisin katsottaisiin myöntäneen esimerkiksi ehdollisen ajokiellon epäasiallisilla perusteilla.

Toiseksi on todettava, että nykyisessä järjestelmässä asia on tullut yhdellä kerralla käsiteltyksi ja tämä on työnjaollisesti tarkoituksenmukainen järjestelmä. Rikokseen syyllistyneen asia tulee kerralla käsiteltyksi. Syytetty on voinut esittää ajokieltoa koskevan selvityksensä tuomioistuimelle, joka on harkinnut syyksi lukemisen, rangaistuksen ja ajokiellon samalla kertaa. Esityksen mukaisessa järjestelmässä tuomittu joutuu esittämään ehdollisen ajokiellon tueksi aineiston tuomion tai rangaistusmääräyksen jälkeen poliisille ja mahdollisesti hallinto-oikeudelle. Toimivallan siirto tuomioistuimilta poliisille merkitsee siten väistämättä lisätyötä myös viranomaisten näkökulmasta. Voimassa olevilla tuomioistuinresursseilla on määrätty vuosittain noin 17.000 ajokieltoa. Näiden ajokiellojen määrääminen poliisissa lisäisi poliisin työtä. Niukkojen resurssien tarkoituksenmukaisen kohdentamisen kannalta valittu ehdotus ei ole välttämättä onnistunut.

Toisessa vaihtoehdossa ajokielto voitaisiin määrätä sakkomenettelyssä tai tuomioistuimiin edenneissä asioissa edelleen tuomioistuimissa. Tämä vaihtoehto merkitsisi sakkomenettelyssä käsiteltävien asioiden lisääntymisen lisäksi myös ajokiellon määräämistä koskevan työmäärän lisääntymistä. Tämä vaihtoehto mahdollistaisi rattijuopumusten ja muiden ajokieltoon johtavien rikosten käsittelyn sakkomenettelyssä ja mahdollistaisi ajokiellon määräämisen niukemmilla resursseilla kuin tilanteissa, joissa kaikki ajokiellot siirrettäisiin poliisille. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa myös syyttäjä voisi saattaa asian tuomioistuimen käsiteltäväksi, jolloin aito kaksiasianosaisuus säilyisi myös ajokieltoseuraamusten määräämisessä.

Ajokiellon määräämistä koskevan sääntelytavan valinta on pitkälti oikeuspoliittista päätöksentekoa. Hovioikeuden näkökulmasta tarkoituksenmukaisinta olisi muuttaa sääntelyä siten, että ajokiellon määrääminen olisi mahdollista sakkomenettelyssä, jolloin selvien ja yksinkertaisten rattijuopumusten käsittely sakkomenettelyssä olisi mahdollista. Yleisillä tuomioistuimilla tulisi kuitenkin olla toimivalta määrätä ajokielto tuomioistuimen käsittelemissä liikennerikosasioissa samalla kun asia muutoinkin ratkaistaan.



Hovioikeuden presidentti

Mikko Könkkölä