

Asia: OM 4/41/2016

Sakkomenettelyn laajentamista koskeva työryhmän mietintö

Lausunnon saate

Tähän voitte halutessanne kirjoittaa saatteen lausunnollenne:

Pirkanmaan käräjäoikeuden lausunto

Yleistä

Mitä mieltä olette mietintöön sisältyvästä luonnoksesta hallituksen esitykseksi?

En kannata esitystä

Muut yleiset huomiot:

Sakkomenettelyyn liittyvät perättäiset uudistukset ja uudistusesitykset ovat tyyppiesimerkki huonosta, tilkkutäkkimäisestä lainsäädännöstä, jossa uudistuksia tehdään ja esitetään tehtäväksi tiheällä tahdilla. Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista pohtinut työryhmä on selvästi joutunut toimimaan kiireellä ja tekemään linjaratkaisuja uusista säännöksistä ennen kuin kokemuksia aikaisemmista uudistuksista on ehditty arvioimaan ja niissä olevia puutteita korjaamaan. Nytkään kokonaisuutta ei ole pystytty hahmottamaan, ehdotetaanhan jo kuvailulehdellä, että ajokieltoimenettelyn kehittämistä jatketaan liikenne- ja viestintäministeriön johdolla. Sakonmuuntorangaistusmenettelyn uudistamista ei ole samalla kokonaisuutena pohdittu, vaikka hyvin suuri osa sakkorangaistuksista tulee esityksen mukaisena toteutuessaan jäämään muuntorangaistusmenettelyn ulkopuolelle. On ainoastaan lähdetty siitä, että muuntorangaistukset vähenevät ja tämä tuo säästöä. Tämä ei lupaa hyvää.

Vaikka mietinnössä esitetään, että muutokselle olisi hyväksyttäviä perusteita, niitä ei todellisuudessa näytä olevan. Esitys on tehty säästösyistä. Tuomioistuinten tähän asiaryhmään käyttämä resurssi on jo ilmoitettu leikattavaksi. Mitään todellista mahdollisuutta lisätä panostusta vaikeiden ja riitaisten asioiden käsittelyyn ei siten ole, vaikka uudistus tehtäisiinkin ehdotuksen mukaisena. Laskelmat taloudellisista säästöistä ovat ainakin tuomioistuinten osalta virheelliset ja ylimitoitettut, kuten mietinnössäkin annetaan ymmärtää.

Mitään oikeudenhoidon kannalta vähänkään merkityksellistä perustetta oikeusturvan siirtämiseksi tuomioistuimilta poliisille ja syyttäjälle ei ole olemassa. Kysymys ei ole oikeusturvan parantamisesta, josta lainsäädäntömuutoksen tulisi lähteä.

Oikeudenkäynnin julkisuus heikkenisi nykyisestä.

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen

Näkemyksenne sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisesta:

Ehdotus sakkomenettelyn laajentamiseksi loukkaa perustuslakia. Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan tavallisella lainsäädännöllä voidaan säätää vain rajoitettuja tuomiovallan kannalta vähämerkityksisiä poikkeuksia. Sen mukaan tuomiovallan käytön edelleen laajentamiseen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle on suhtauduttava pidättyvästi.

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista ehdotetaan rikoksiin, josta on säädetty vankeutta enintään 1 vuosi 6 kuukautta sekä eräisiin rikoksiin, joiden enimmäisrangaistus on 2 vuotta vankeutta. Laajentaminen merkitsee poikkeusta perustuslain 3 §:n 3 momentin säännökseen. Oikeusvaltioperiaatteen mukainen riippumattomien tuomioistuinten tuomiovalta on säilytettävä, eikä tuomiovaltaa sovi siirtää muille viranomaisille, jotka, kuten mietinnössä esitetään, toimivat keskusvirastojen ohjeiden mukaan.

Toisin kuin työryhmä esittää, ehdotettua poikkeusta perustuslain oikeusvaltioperiaatteesta ei voida pitää rajoitettuna ja tuomiovallan kannalta vähämerkityksisenä. Ehdotetun rangaistusasteikon sisälle mahtuu merkityksellinen osa rikosnimikkeistä ja kohtuullinen osa käräjäoikeuksissa ratkaistavista rikosasioista. Mietinnön mukaan noin 10.000 asiaa siirtyisi pois tuomioistuimista. Nämä asiat käsitellään nykyisin pääosin kirjallisessa menettelyssä. Keskimääräinen käsittelyaika on esimerkiksi Pirkanmaan käräjäoikeudessa 1,4-1,6 kk. Jos esitutkinta ja syyteharkinta saadaan tietoteknisillä ratkaisuilla nopeutumaan, ei kokonaiskäsittelyaika tällaisissa yksinkertaisissa asioissa ole pitkä.

Vaikka kirjallisen menettelyn asiat käräjäoikeuden työmäärässä eivät ole se työläin juttukanta, ne ovat kuitenkin tavallisten ihmisten asioita, jotka oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin nimissä on syytä käsitellä tuomioistuimessa. Käsittelyajat ovat nykyisin niin lyhyet, ettei tarvetta nopeutukseen ole, ainakaan merkittävästi. Ajokiellotkin käsitellään rikosprosessissa nopeasti ja paljon nopeammin kuin ehdotuksessa esitetyllä tavalla, jossa ajokiellon pituuteen tyytymättömän täytyy ensin pyytää itseoikaisua ja sen jälkeen valittaa hallinto-oikeuteen, joka nykyresursseilla ehtii käsitellä asian ehkä vuodessa. Jos vielä syyllisyydestäkin on riitaa, käsittelee käräjäoikeus tämän kysymyksen epäilyllin valituksesta. Epäilylle tulee tällaisessa tapauksessa kolme erillistä muutoksenhakua, kun nykyisin kaikki käsitellään samalla kertaa käräjäoikeudessa. Hallinto-oikeus ratkaisisi ajokielloa koskevan kysymyksen vasta käräjäoikeuden ratkaisun jälkeen ja aloittaisi menettelyn valittajan kuulemisella, johon annettava määräaika ei mietinnön mukaan voi olla lyhyt. Työryhmän esityksen mukaan ajokieltomenettelyyn liittyviä kysymyksiä käsitellään jatkossa liikenne- ja viestintäministeriön

johdolla. Jatkoselvittelyssä joudutaan käsittelemään hallinto-oikeuden (ajokielto, hallintoprosessi) ja käräjäoikeuden (syyllisyys ja seuraamus, rikosprosessi) suhdetta ja ajallista sekä sisällöllistä riippuvuutta toisistaan sekä toimintamenetelmiä yleensä. Tällainen säädösvalmistelu tulisi tehdä oikeusministeriössä.

Sakkomenettelyn laajentaminen aiheuttaa sen, että suuri osa sakkorangaistuksista jää sakon muuntorangaistuksen vaikutuksen ulkopuolelle. Ehdotuksen mukaan sakkomenettelyssä vahvistettuja sakkoja ei voisi muuntaa vankeudeksi edes silloin, kun asia valituksen perusteella käsitellään tuomioistuimessa. Jatkoselvityksessä tulisi pohtia muuntorangaistuskysymystä huolellisesti kokonaisuuden kannalta.

Epäillyn suostumus

Näkemyksenne epäillyn suostumusta koskevan sääntelyn keventämisestä (tunnustamisesta ja seuraamuksen hyväksymisestä luopuminen):

Kirjallisessa menettelyssä käräjäoikeudessa edellytetään tuomioistuimelle tehtyä nimenomaista tunnustusta ja suostumusta kirjalliseen menettelyyn. Nyt, kun isoa osaa näistä asioista ollaan siirtämässä pois tuomioistuimesta, tunnustamista (ja seuraamuksen hyväksymistä) koskevista suostumuksen osatekijöistä luovuttaisiin. Tilalle tulisi rajoittamaton valitusmahdollisuus.

Ehdotettu ratkaisu ei ole hyväksyttävä eikä se poikkeuksellisuudessaan täytä tuomiovallan käytön kannalta vaatimusta vähämerkityksellisyydestä, voidakseen olla säädettävissä tavallisella lainsäädännöllä. Kirjallisessa menettelyssä tuomioistuimelle vapaaehtoisesti annettu tunnustaminen ja suostumus ovat tärkeitä elementtejä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen kannalta. Tuomiovallan siirtäminen pois tuomioistuimilta voi tapahtua vain poikkeuksellisesti. Tuomioistuimista pois siirrettävien asioiden osalta ei saa jäädä epäilystä siitä, että suostumustilanteessa epäilty on antanut ilmaisunsa ilman painostuksen tunnetta. Nyt kysymyksessä oleva ehdotus ei ole tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksellinen poikkeus. Ehdotus ei ole myöskään esimerkki linjakkaasta lainsäädäntötyöstä.

Muutoksenhaku sakkomenettelyssä

Näkemyksenne sakkomenettelyn muutoksenhaun kehittämistä (mm. muutoksenhakuperusteiden lisääminen):

On hyvä, että nykyisessä sakkomenettelylain muutoksenhakusäännöksissä oleva virhe, eli viittaus OK 8 lukuun, esitetään poistettavaksi ja syyttäjälle esitetään roolia muutoksenhaussa.

Asianomistajan valitusoikeutta ei tulisi rajoittaa. Muutoksenhaun tulisi yhdenvertaisuuden nimissä olla vapaa kaikille asianosaisille ja syyttäjän tulisi olla roolissaan asianomistajan tukena. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus kuuluu myös asianomistajalle, mikä nykyisin tunnutaan enenevässä määrin unohtamaan. Muutoksenhaussa mahdollisesti määrättävän sakon tulisi olla muutorangaistuskelpoinen. Tämä edellyttäisi koko sakotusjärjestelmän uudelleen pohtimista. Kysymykseksi jää, miten sakkomenettelyssä voitaisiin jo alun alkaen antaa muuntokelpoinen sakko. Tällöin välttyttäisiin siltä yhä yleistyvältä muoti-ilmiöltä, jonka mukaan sakkoja ei tarvitse maksaa. Niitä ei voi muuntaa vankeudeksi. Näitä kertomuksia kuulee yhä enenevässä määrin poliisilta ja ulosotolta.

Toisaalta valitusoikeuden käyttökelpoisuutta rasittaa se, että valituskirjelmät tulevat maallikoiden tekeminä olemaan tulkinnanvaraisia ja epäselviä. Mikäli sakkomenettelyn laajentamiseen mennään ehdotetulla tavalla, valitusoikeutta tulisi täsmentää esimerkiksi siten, että pelkkä valittajan määräajassa tekemä ilmoitus tyytymättömyydestä sakkomääräykseen käynnistäisi oikeudenkäynnin.

Sakkomenettelyn laajentamista koskevaa valmistelua on jatkettava myös muutoksenhaun osalta.

Ajokielto

Näkemyksenne ajokieltoa koskevan sääntelyn muuttamisesta (poliisi määräisi kaikki ajokiellot, menettelyä kevennettäisiin):

Nykyisin käräjäoikeus tuomitsee rangaistuksen ja määrää ajokiellon. Syytetyn kannalta tilanne on hyvä ja kaikki seuraamukset tulevat samalla kertaa. Kuten edellä on todettu, tuomiovaltaa ei tältä osin saa siirtää pois riippumattomilta tuomioistuimilta. Rangaistuksen ja ajokiellon erottamisella ei saavuteta mitään hyötyä. Ajokieltoon määrätyle on tärkeää saada mahdollisimman pian tietää kaikki seuraamukset. Kun valitustiet erkanevat toisistaan hallinto-oikeuteen ajokiellon osalta ja käräjäoikeuteen rangaistuksen osalta, valittaja joutuu asioimaan usealla luukulla. Työryhmän mietinnössä ei ole esitetty tyydyttävää ratkaisua siitä, miten näiden eri tuomioistuinlinjojen ratkaisut synkronoidaan. On oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta epätydyttävää, että nykyresursseilla hallinto-oikeuden ratkaisu tulisi viiveellä, mahdollisesti jopa määrätyn ajokiellon päättymisen jälkeen. Muutoksenhaulla täytyy saada aikaan todellinen mahdollisuus vaikuttaa ratkaisun sisältöön eikä vain näennäinen. Tämä on keskeistä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvatakeiden kannalta.

Esityksen vaikutukset ja voimaantulo

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista ja voimaantuloaikataulusta:

Mietinnössä esitetään, että esityksen yhteiskunnalliset vaikutukset koskevat ennen kaikkea oikeusturvaa. Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen nopeuttaa rikosasioiden käsittelyä ja parantaa siten oikeuden saatavuutta, koska asioiden käsittely sakkomenettelyssä on keskimäärin nopeampaa kuin tuomioistuimissa.

Väite ei pidä paikkaansa. Koska asiaryhmiä ehdotetaan siirrettäväksi pois tuomioistuimista, oikeuden saatavuus huonontuu ja käsitys oikeusvaltiosta hämärtyy perustuslaissa tarkoitetun vastaisesti.

Sakon muuntorangaistuksia koskevien säännösten kokonaisuusiminen tulisi pohtia perusteellisesti. Sakkoseuraamuksista ei tulisi vapautua vain sillä perusteella, että on varaton. Muuntokelvottomien sakkojen ryhmää ei pitäisi laajentaa vain taloudellisista syistä. Seuraamusjärjestelmää voisi yrittää tehostaa muillakin keinoilla. Olisi tutkittava esimerkiksi, millä edellytyksillä voitaisiin säätää, että ensin ulosmitattaisiin sellaiset sakot, joita ei voi muuntaa. Tällä voisi olisi suuri rikollisuutta ja varsinkin taparikollisuutta ennalta estävä merkitys.

Eesityksen taloudelliset vaikutukset perustuvat epätarkkoihin tietoihin. Ne sisältävät myös suuria odotuksia tietojärjestelmille, joita ei vielä edes ole ja joiden hintaa ei sen vuoksi voi luotettavasti arvioida.

Muut huomiot

Muut esitystä koskevat huomiot:

Sen sijaan, että sakkomenettelyn laajentamista ja asioiden siirtämistä pois tuomioistuimista esitetään perustuslakia koettelemalla, valmistelu tulisi jatkossa kohdentaa siihen, miten tässä asiaryhmässä asioita voitaisiin käsitellä tuomioistuimissa nopeammin ja joustavammin. Sakon muuntorangaistuksen säilyttäminen tulisi turvata, mutta sen toteutusta tulisi kehittää. Tuomioistuimien voisi esimerkiksi aina sakkorangaistuksen antaessaan ilmoittaa, että mikäli sakkoa ei saada perityksi se muunnetaan enintään niin ja niin moneksi päiväksi. Kysymystä voitaisiin käydä läpi seuraamuskeskustelussa. ”Vankilan portilla” voitaisiin sitten katsoa, paljonko sakosta on maksamatta ja tarkalla muuntosuhteella muuttaa sakko vankeuspäiviksi. Ulosmittausvelallisen oikeutta valita, missä järjestyksessä hänen velkojaan ulosmitataan, tulisi tutkia. Voitaisiko sakkojen perimiselle antaa parempi etusija ja voitaisiko edes tältä osin poistaa velallisen oikeus valita, mitä sakkoja ensiksi ulosmitataan?

Jollei sakkomenettelyn laajentamista koskevasta valmistelusta esitetyssä muodossaan kokonaan luovuta, tulisi asiasta saada perustuslakivaliokunnan kannanotto ennen valmistelun jatkamista.

Nuotto Antero
Pirkanmaan käräjäoikeus