

Asia: OM 4/41/2016

Sakkomenettelyn laajentamista koskeva työryhmän mietintö

Lausunnon saate

Tähän voitte halutessanne kirjoittaa saatteen lausunnollenne:

Oikeusministeriölle

Viite

Lausuntopyyntö 20.12.2016, OM/41/2016

LAUSUNTO SAKKOMENETTELYN LAAJENTAMISTA KOSKEVAN TYÖRYHMÄN MIETINNÖN 54/2016
JOHDOSTA

Yleistä

Oikeusrekisterikeskus esittää lausuntonaan sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista valmistelleen työryhmän mietinnön johdosta seuraavaa. Lausunto on laadittu lausuntopalvelussa esitetyn pääotsikoinnin mukaisesti. Lausunnossa on ensisijaisesti otettu kantaa ehdotukseen siltä osin, kun ehdotetuilla muutoksilla on vaikutusta Oikeusrekisterikeskuksen täytäntöönpano- ja rekisterinpitotehtäviin. Oikeusrekisterikeskuksesta Pia Rouhento on ollut erikseen kuultavana mietinnön valmistelleessa työryhmässä. Rouhento on vuorotteluvapaalla eikä hänen esittämiään mahdollisia kannanottoja oikeushallinnon tietojärjestelmien kehittämisestä ole tarkoin tiedossa lausuntoa kirjoitettaessa.

Yleistä

Mitä mieltä olette mietintöön sisältyvästä luonnoksesta hallituksen esitykseksi?

Kannatan esitystä pääosin tai kokonaan taikka minulla ei ole esityksestä huomautettavaa

Muut yleiset huomiot:

-

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen

Näkemyksenne sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisesta:

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen

Sakkomenettelylain soveltamisalan laajentamisella aikaisempaa ankarammin kriminalisoituihin rikoksiin ei ole suoranaista vaikutusta Oikeusrekisterikeskuksen toimintaan. Soveltamisalan laajentamisen johdosta ei ole tarpeen säätää uusista sakkomenettelylain mukaisista vaatimus- tai määräyslajeista, joten muutoksia täytäntöönpanoon tai rekisterinpitoon ei tässä mielessä tule.

Koska sakkomenettelylain mukaisessa järjestyksessä voitaisiin ehdotuksen mukaan ratkaista rikoksia, joista vähintään yhdestä säädetty ankarin rangaistus olisi yli kuusi kuukautta vankeutta, menettelyssä määrättäisiin myös 80 euron määräisiä rikosuhrimaksuja. Nykyisin menettelyssä tulee määrättäväksi ainoastaan 40 euron määräisiä maksuja, jotka perustuvat enintään kuuden kuukauden vankeusuhkaan. Esitetty muutos lisäisi poliisin työn vaativuutta, koska ratkaistavina olevien rikosten säädetty rangaistusuhka pitää aina ratkaisutilanteessa tunnistaa, jotta rikosuhrimaksu tulee oikein määrättyä. Poliisin tietojärjestelmiä tulee kehittää siten, että ne ohjaavat ratkaisutoimintaa tältä osin. Mietinnössä ei ole huomioitu, että myös rikosuhrimaksun osalta sakkomenettelylain mukainen viranomaisten toimivalta laajenisi. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida, onko rikosuhrimaksua koskevalla muutoksella myös muuta merkitystä.

Epäillyn suostumus

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

Epäillyn suostumus

Sakkomenettelylain mukaista epäillyn suostumusta esitetään kevennettäväksi siten, että suostumuksesta poistettaisiin teon tunnustamista ja teosta määrättävän seuraamuksen hyväksymistä koskevat elementit. Oikeusrekisterikeskuksen sakkorekisterissä on 20.1.2017 tilanteen mukaan 428 maksuntarkkailuperustetta eli tänne on saapunut tieto vastaavasta määrää poliisin antamia rangaistusvaatimuksia. Lisäksi 30 maksuntarkkailuperusteelle on tullut maksu ja ne on jo poistettu rekisteristä, kun ilmoitus maksusta on lähtenyt poliisille. Edellä mainitut lukumäärät ovat ennakoituja vähäisempi mutta ne voivat perustua siihen, että varsinkin joulukuussa 2016 poliisi ei ole vielä täysimääräisesti soveltanut sakkomenettelylakia. Täytäntöönpanon kannalta ei ole estettä sille, että sakkomenettelylakia muutettaisiin mietinnössä esitetyllä tavoin niin, että suostumuksen antamista kevennetään.

Jo ennakolta suostumuksen antamista jälkikäteen maksamalla tarkoitettavaa sakkomenettelylain 4 § 4 momenttia pidettiin ongelmallisena. Maksun voi suorittaa esimerkiksi vaatimuksen saaneen läheinen, jolloin voi jäädä epäselväksi, tarkoittaako maksun suorittaminen todella hyväksymistahdonilmaisua. Koska nyt suostumuksen merkitystä esitetään olennaisilta osin muutettavaksi, olisi samassa yhteydessä syytä harkita, onko aihetta luopua myös mahdollisuudesta maksamalla hyväksyä rangaistusvaatimus jälkikäteen. Yksinkertaisempaa, oikeudellisesti selkeämpää ja menettelyn kannalta nopeampaa olisi, jos hyväksymisen voisi tehdä ainoastaan kirjallisella tai henkilökohtaisesti suoraan poliisille annetulla ilmoituksella. Erityisesti ajokieltoasian käsittelemisen kannalta olisi perusteltua, että menettelyä suostumuksen odottamiseen käytetyn ajan osalta nopeutettaisiin.

Muutoksenhaku sakkomenettelyssä

Näkemyksenne sakkomenettelyn muutoksenhaun kehittämisestä (mm. muutoksenhakuperusteiden lisääminen):

Muutoksenhaku sakkomenettelyssä

Mietinnön mukaan keskeinen peruste muutoksille on Sipilän hallituksen ohjelmaan kirjattu tavoite, jonka mukaan tuomioistuinten tulisi keskittyä ydintehtäviinsä siten, että selvät ja yksinkertaiset rikosasiat voitaisiin käsitellä sakkomenettelyssä asianosaisten oikeusturvaa vaarantamatta. Kumotun rikesakkomenettelystä annetun lain 11 § 2 momentin mukaan poliisipiirin päällikkö saattoi poistaa rikesakon, jos määräyksessä tarkoitettu teko ei ollut rikesakkoteko tai määräys oli muutoin perusteeton. Sakkomenettelylaissa ei ole lainkaan vastaavaa itseoikaisun mahdollistavaa säännöstä, minkä johdosta edellä tarkoitettu hallitusohjelmaan kirjattu tavoite vaarantuu. Käräjäoikeuksiin tulee varmuudella runsaasti käsiteltäväksi valituksia ja ylimääräisiä muutoksenhakemuksia, joissa on kyse erittäin yksinkertaisista ja selvistä vaatimuksista, joiden johdosta rike-, sakko- tai rangaistusmääräyksiä poistetaan tai lievennetään. Oikeusrekisterikeskuksen tietoon on tullut esimerkiksi tapaus, jossa poliisi oli antanut rikesakon, kun autoilija oli ajanut nopeudella 55 km/h. Poliisin käsityksen mukaan rajoitus oli ollut 40 km/h ja sakotettu oli poliisin tietojen perusteella antanut suostumuksensa asian käsittelemiseen sakkomenettelylain mukaisessa järjestyksessä. Sitten ilmeni, että nopeusrajoitus olikin ollut tekopaikalla 60 km/h eli rikesakko oli kokonaan perusteeton. Poliisi antaa sakko- ja rikesakkomääräyksiä ”kenttäolosuhteissa” joten on selvää, että vastaavia inhimillisiä virheitä tapahtuu säännöllisesti. Nykyisen lain mukaan myös tämän tyyppiset asiat joudutaan viemään joko valituksella tai ylimääräisenä muutoksenhakuasiana käräjäoikeuden käsiteltäväksi, mikä on erittäin epätarkoituksenmukaista. Sakkomenettelylain muutoksenhakua tai virheen korjaamista koskeviin säännöksiin on syytä lisätä säännös, jonka perusteella poliisi ja syyttäjä voivat omasta tai sakotettavan aloitteesta oikaista ratkaisussaan olevaa selkeää virhettä sakotettavan eduksi niin, että määräys poistetaan tai seuraamusta lievennetään.

Muutoksenhakua koskeviin pykäliin olisi syytä lisätä säännös, jonka mukaan valituksen tai ylimääräisen muutoksenhakemuksen käsittelevä tuomioistuin voi määrätä täytäntöönpanon keskeytettäväksi.

Ajokielto

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

Ajokielto

Mietinnön mukaan myös ajokieltoa koskevat muutokset ehdotetaan saatettavaksi voimaan syksyllä 2018 tai vuoden 2019 aikana. Käytännössä muutosten voimaansaattaminen ehdotetussa aikataulussa edellyttää, että poliisi määrää ajokiellon Liikenteen turvallisuusviraston (Trafi) ylläpitämän ajoneuvoliikennerekisterin perusteella. On varsin epätodennäköistä, että suunniteltuun voimaantuloajankohtaan mennessä poliisille pystyttäisiin toteuttamaan rekisteri, jossa kootusti olisivat eri viranomaisten ja tuomioistuinten ratkaisut, joilla on merkitystä ajokieltoon määräämisen kannalta (palautetieto). Toisaalta Trafin ajoneuvoliikennerekisterin tietoja joka tapauksessa käyttävät myös muut kotimaan viranomaiset kuin poliisi. Tietoja käytetään tiettävästi myös kansainvälisissä yhteyksissä (ERRU), joten vaikka poliisi perustaisi oman rekisterin rikkomuksista, joilla on merkitystä ajokieltoa määrättäessä, Trafin rekisterinpito olisi edelleen tarpeen ja päädyttäisiin kahdenkertaiseen rekisterinpitoon ja kustannuksiin. Mietinnössä esitetään tarkistettavaksi myös tieliikennelain 106 §:n säännöstä liikennerekisteristä koskevasta ilmoituksesta, mikä on pitkään ollut puutteellinen syyttäjän ilmoitusvelvollisuuden osalta. Oikeusrekisterikeskus pitää tärkeänä, että ehdotettu tarkistus toteutuu.

Ajokieltoviranomaiselle esitetään järjestettäväksi pääsy syyksi lukevien ratkaisujen sisältöihin (mietinnön s. 62). Lähinnä tulee kyseeseen, että ajokieltoviranomaisella olisi pääsy käräjä- ja hovioikeuksien käyttämään rikostuomiosovellukseen (Ritu), josta tuomioistuinten ratkaisujen osalta olisi saatavissa tarkemmat ajokiellon perusteena olevaa tekoa ja siitä määrättyä seuraamusta koskevat tiedot. Rikostuomiosovelluksen käyttötarkoitus on määritelty lailla oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä. Määriteltyyn käyttötarkoitukseen soveltuu huonosti, että rekisteritietoja käytettäisiin rikosrekisterinomaisesti ajokieltoasioiden käsittelyssä. Ennen käyttötarkoituksen muuttamista pitäisi arvioida ja mahdollisesti säätää muistakin henkilötietojen käsittelyn kannalta tarpeellisista rikostuomiosovellukseen liittyvistä asioista, kuten tarkasta käyttötarkoituksesta ja siitä, kuinka kauan tietoja voidaan luovuttaa ajokieltoasioita tai mahdollisia muita asioita varten. Ajokieltoviranomaisten lisäksi kiinnostuksensa rikostuomiosovelluksen tietoihin ovat osoittaneet useat muutkin tahot kuten Valtiokonttori ja sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaiset. Myös tuomioistuinten puolesta Aipa-hankkeessa on esitetty, että tuomioistuinten pitäisi saada rajaton pääsy toisten tuomioistuinten tietoihin lainkäyttöasioiden ratkaisemista varten. Rikostuomiosovelluksen rikosrekisterinomaisen käyttö edellyttää, että asiaa arvioidaan myös muutoin kuin vain sen kannalta, onko tuomioistuimella tai viranomaisella oikeus saada ko. tiedot. Kansalaiset on saatettava tietojen käsittelyssä keskenään tasa-arvoiseen asemaan. Myös lakiin oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä perustuvia tietojen säilytysaikoja on arvosteltu

niin, että poistoajoja on pidetty liian tiukkoina tuomioistuinten ja viranomaisten toiminnan kannalta. Oikeusministeriö on asettamassa työryhmän valmistelemaan tarvittavia muutoksia oikeushallinnon valtakunnallista tietojärjestelmää koskevaan lakiin. Tässä vaiheessa ei voi arvioida, miten mahdolliset lainsäädäntömuutokset toteutuvat ajatellen ajokieltoseuraamukseen kaavailtuja muutoksia. On ilmeistä, että ajokieltoa koskevien muutosten tullessa voimaan, valmiutta järjestää digitaalisesti ajokieltoviranomaiselle pääsyä nykyistä tarkempaan tekoa ja siitä määrättyä seuraamusta koskevaan tietoon ei ole.

Niissä tapauksissa, kun sakotettava ei anna edes mietinnössä ehdotetulla tavoin supistetussa muodossa suostumustaan asian käsittelemiseen sakkomenettelylain mukaisessa järjestyksessä, poliisi antaa sakotettavalle rangaistusvaatimuksen. Sakotettava voi maksamalla antaa suostumuksensa jälkikäteen 30 päivän kuluessa vaatimuksen tiedoksiannosta. Oikeusrekisterikeskuksen ja poliisin kesken on sovittu, että poliisi odottaa 60 päivää tiedoksiannosta, ennen kuin rangaistusmääräyksessä tarkoitettu sakkoasia siirretään esitutkintaan. Tarkoituksena on varmistaa, että esimerkiksi ulkomailta viitteettömänä suoritettujen maksujen ehditään kohdistaa Oikeusrekisterikeskuksessa rangaistusvaatimukseen perustuvalla maksuntarkkailuasialle, jonka perusteella maksamalla annetusta suostumuksesta ilmoitetaan poliisille. Sovittu 60 päivän aika on tarpeen, koska on täysin mahdollista, että sakotettu suorittaa maksun vasta viimeisenä mahdollisena ajankohtana. Toisaalta on haluttu turvata, että tieto suostumuksesta aina välittyy poliisille, jotta turhilta oikeudenkäynneiltä vältytään. Jos rangaistusvaatimusasiaan jatkossa liittyy tarve määrätä ajokielto, edellä tarkoitettu sakotusprosessin kannalta tarpeellinen 60 päivän määräaika on kohtuuttoman pitkä. Koska määrättävä ajokielto yleensä olisi suhteellisen lyhyt ja koska ilmeisesti jo rangaistusvaatimuksen antamisen yhteydessä sakotettava yleensä määrättäisiin väliaikaiseen ajokieltoon, rangaistusvaatimuksen käsittelyä pitäisi voida nopeuttaa niin, että asia saatettaisiin esitutkintaan, syyteharkintaan ja tuomioistuinkäsittelyyn nykyistä nopeammin. Jos maksamalla hyväksymisestä luovuttaisiin edellä esitetyllä tavoin, voitaisiin säätää, että kirjallinen tai henkilökohtainen ilmoitus suostumuksesta suoraan poliisille pitäisi tehdä 15 päivän kuluessa rangaistusvaatimuksen tiedoksiannosta. Mainittua aikaa olisi riittävä niin, että sen kuluessa sakotettu kykenisi aidosti harkitsemaan, onko suostumus sittenkin syytä antaa.

Esityksen vaikutukset ja voimaantulo

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista ja voimaantuloaikataulusta:

Esityksen vaikutukset ja voimaantulo

Esityksen vaikutuksia sakon muuntorangaistusmenettelyyn arvioidaan lyhyesti mietinnön kohdassa 4.2.1. Keskustelua muuntorangaistuksesta ja siihen liittyvästä menettelystä on käyty viime vuosina useassa yhteydessä. Myös lainsäädäntöhankkeita on ollut vireillä. Sakkomenettelylain tarkistamisen sivutuotteena näyttää olevan muuntorangaistusta koskeva huomattavin muutos sen jälkeen, kun kumotun rangaistusmääräyslain mukaisten sakkojen muuntamisesta luovuttiin vuonna 2008. Vankeutena täytäntöön pantavien muuntorangaistusten kokonaismäärän arvioidaan nyt laskevan jopa neljänneksellä. Jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää erityistä huomiota muuntorangaistusmenettelyyn kohdistuviin vaikutuksiin, koska mietinnössä näitä vaikutuksia on arvioitu suppeasti.

Mietinnössä todetaan perustuslakivaliokunnan kanta, jonka mukaan vain tuomioistuin voi määrätä seuraamuksen, jonka johdosta tuomittu joko välittömästi tai välillisesti menettää henkilökohtaisen vapautensa. Tällä perusteella on katsottu, että sakkomenettelylain mukaisia sakkoja ei voida muuntaa vankeudeksi, koska sakot määrää poliisi tai syyttävä. Muuntorangaistusta ei voida määrätä siinäkään tapauksessa, että sakotettu on valittanut sakko- tai rangaistusmääräyksestä ja sakon tässä tapauksessa määrää tuomioistuin.

Sakkomenettelylain soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi merkittävästi, jolloin myös kysymys siitä, mitkä sakot voidaan muuntaa, tulee aikaisempaa tärkeämmäksi. Jo nyt eräät asianomistajat ovat kieltäytyneet antamasta suostumustaan asian käsittelemiseen summaarisissa menettelyissä, koska he ovat edellyttäneet, että rikokseen syyllistyneelle määrätään muuntokelpoinen sakko.

Mietinnössä esitettyjen muutosten johdosta aikaisempaa useammin valittu prosessilaji ratkaisee, onko henkilölle määrätty sakko muuntokelpoinen vai ei. Esimerkiksi, jos kaksi henkilöä on syyllistynyt täysin samankaltaisiin varkausrikoksiin, toisen asia voi syystä tai toisesta päättyä välittömästi esitutkintaan, syyteharkintaan ja tuomioistuinkäsittelyyn. Toiselle poliisi saattaa esittää rangaistus- tai sakkovaatimuksen, kun perustetta täysimittaiselle rikosprosessille ei ole. Määrättävän sakon muuntokelpoisuuden perusteella henkilöt päätyvät eriarvoiseen asemaan siitä huolimatta, että heidän tekonsa ovat olleet täysin samankaltaisia. Valittu prosessilaji voi määrätä, joutuuko henkilö vankilaan vai ei.

Ehdotettu sakkomenettelylain muutos tarjoaa sakotettavalle kaksi tapaa saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi niin, että tuomioistuimen määräämä sakko on muuntokelpoinen tai se ei sitä ole. Jos sakotettava ei anna suostumustaan, poliisi kirjoittaa rangaistusvaatimuksen. Asia ohjautuu kärjäoikeuden käsiteltäväksi ja tässä tapauksessa kärjäoikeuden määräämä sakko on muuntokelpoinen. Jos sakotettava haluaa asiansa kärjäoikeuden käsiteltäväksi, mutta ei halua muuntokelpoista sakkoa, sakotetun kannattaa antaa suostumuksensa, mutta hän voi vapaasti valittaa poliisin tai syyttävän määräämästä sakosta. Valituksen jälkeen annettua kärjäoikeuden määräämä sakkoa ei muunneta vankeudeksi.

Muuntorangaistukseen liittyvässä keskustelussa on toistaiseksi kiinnitetty huomiota lähinnä henkilökohtaiseen vapauteen liittyvään perusoikeuteen. Ehdotetun sakkomenettelylain muutoksen johdosta olisi syytä arvioida sakotettujen oikeuksia myös yhdenvertaisuutta lain edessä koskevan perusoikeuden kannalta. Tällä perusteella olisi syytä harkita vakavasti muuntorangaistuksesta luopumista kokonaan, jos ehdotetut sakkomenettelylain muutokset toteutetaan. Vaihtoehtoisesti pitäisi arvioida, voivatko sakkomenettelylaissa määrätty sakkorangaistukset sittenkin olla muuntokelpoisia. Kumottuun rangaistusmääräysmenettelyyn verrattuna sakkomenettelylain mukaisessa menettelyssä sakotetulla on erittäin hyvät mahdollisuudet saattaa asiansa rikosasioita käsittelevän tuomioistuimen tutkittavaksi. Suostumuksen antamalla sakotettu aktiivisesti luopuu oikeudestaan tuomiokäsittelyyn, minkä lisäksi hänellä on edelleen mahdollisuus tuomioistuinkäsittelyyn valituksen avulla. Jos sakkomenettelylakia muutetaan ehdotetulla tavoin,

olisi perustetta uudelleen arvioida, voidaanko sakkomenettelylain mukaan määrättyt sakot sittenkin muuntaa vankeudeksi, kun henkilö on aktiivisesti luopunut oikeudestaan tuomioistuinkäsittelyyn ja sakoista vain välillisesti voi aiheutua vapaudenmenetys. Sakkomenettelylain mukaisessa järjestyksessä määrättyt sakot joka tapauksessa muunnettaisiin vankeudeksi eri oikeudenkäynnissä.

Joka tapauksessa jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää tarkempaa huomiota muuntorangaistusmenettelyyn liittyviin esityksen vaikutuksiin.

Muut huomiot

Muut esitystä koskevat huomiot:

-

Aalto Tauno
Oikeusministeriö