

Asia: OM 4/41/2016

## Sakkomenettelyn laajentamista koskeva työryhmän mietintö

### Lausunnon saate

#### Tähän voitte halutessanne kirjoittaa saatteen lausunnollenne:

Lausunnon antaja on OTT, rikos- ja prosessioikeuden professori Matti Tolvanen (Itä-Suomen yliopisto, oikeustieteiden laitos). Lausunnon laatimiseen on osallistunut myös yliopistonlehtori, OTT Heikki Kallio, joka on aiemmissa työtehtävissään perehtynyt erityisesti rajavartiomiehen toimivaltuuksiin.

### Yleistä

#### Mitä mieltä olette mietintöön sisältyvästä luonnoksesta hallituksen esitykseksi?

Kannatan esitystä osittain

#### Muut yleiset huomiot:

Lähtökohtaisesti sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen on perusteltua. Voimassa olevan lain raja (kuuden kuukauden enimmäisrangaistus) on osoittautunut joissain rikostyypeissä (esimerkiksi huumausainerikokset, salakuljetus ja vaarallisten esineiden hallussapito) epätarkoituksenomaiseksi. Juuri voimaan tullessa sakkolaissa omaksuttu sääntely rajaa sakotusmenettelyn tunnustettuihin rikosjuttuihin ja edellyttää rikoksesta epäillyn hyväksyvän rangaistuksen.

Lausunnolla olevassa mietinnössä on esitetty sakkomenettelyä laajennettavaksi tavalla, joka herättää kriittisiä ajatuksia tuomiovallan käytön näkökulmasta. Mietinnössä on katsottu, ettei tuomiovallan jako tuota tässä ongelmaa, koska sakotuspäätöksestä voisi rajoituksetta valittaa käräjäoikeuteen. Valitusmahdollisuus lieventää tuomiovallan jaon ongelmaa, mutta ei sitä kokonaan poista. Valtaosassa tapauksista sakottaminen jäisi kuitenkin poliisin ja syyttäjän päätöksen varaan. Voi hyvällä syyllä kysyä, onko oikein siirtää tuomareille kuuluvia tehtäviä merkittävästi vähemmän koulutettujen ja palkattujen poliisien ratkaistavaksi. Olisivatko toimivaltuudet, koulutus, valta ja vastuu oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään, joka on mietinnön mukaan tuomioistuinten työn vähentäminen rutiiniluontoisissa jutuissa? Mietinnössä ei ole lainkaan pohdittu

työmarkkinanäkökulmaa, jota ei kuitenkaan voida mitenkään sivuuttaa. Sopimusyhteiskunnassa ei ole mahdollista muuttaa jonkin palkansaajatahon vastuita ilman, että samalla pohditaan myös työoikeudellisia näkökohtia. Ajatuksena näyttää olleen, että säästöt hankitaan siirtämällä korkeasti palkattujen tuomarien töitä syyttäjille ja pienipalkkaisille poliiseille. Ei ole mitenkään varmaa, että poliisijärjestöt ovat valmiit myöntymään tällaiseen työnjaon muutokseen vaatimatta pakkakompensaatiota. Näin siitä huolimatta, että eduskunta voi toki säätää esitetyn kaltaisen lain poliisijärjestöjen työmarkkinapoliittisia kannanottoja huomioon ottamatta. On myös syytä ottaa lukuun se, että poliisien määrä on hiljalleen vähentymässä. Miten vähäntyvillä poliisivoimilla voidaan selviytyä esitetyn lain mukanaan tuomista tehtävistä? Syyttäjäjensä määrä ei ole lisääntymässä, pikemmin päinvastoin. Mietinnössä on katsottu, ettei poliisien työmäärä lisääntyisi, kun sakkomenettelyssä ratkaistavissa jutuissa ei toimitettaisi nykyisessä määrin täyttä esitutkintaa. Tämä vaikuttaa toiveajattelulta, koska monista esitetyn sakkomenettelyn mukaisista rikoksista rankaiseminen ei ole mahdollista ilman perusteellista esitutkintaa.

Lakia sovelletaan selviin ja yksinkertaisiin tapauksiin. Mietinnössä ei ole otettu kantaa, mitä rikoskonkurrenssi merkitsee asian selvyyden ja yksinkertaisuuden näkökulmasta. Etenkin uusissa menettelyn piiriin tulevista rikoksista konkurrenssitapaukset ovat mitä tyyppillisimpiä eivätkä usein kovin selviä ja yksinkertaisia poliisin ratkaistaviksi. Myös osallisuustilanteet ovat ongelmallisia selvyyden ja yksinkertaisuuden kannalta. Mietinnössä on jäänyt pohtimatta kysymys siitä, miten pitäisi suhtautua siihen, että joku syyllistyy toistuvasti saman tyyppiseen rikokseen. Missä vaiheessa sakotusmenettelystä pitäisi siirtyä normaaliin rikosprosessiin?

## Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen

### **Näkemyksenne sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisesta:**

Sakkomenettelylain 1 §:n rikosluettelossa on rikoksia, joiden enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta, vaikka esityksen peruslähtökohtana on se, että muutettu laki soveltuisi rikoksiin, joissa enimmäisrangaistus on puolitoista vuotta vankeutta. Viime mainittu lähtökohta vaikuttaa perustellulta. Laajennetussa luettelossa on kuitenkin rikoksia, joiden soveltuvuus sakkomenettelyyn on hyvin kyseenalainen.

Esityksen mukaan sakkomenettelyä olisi mahdollista käyttää petosrikokseen. Petokset eivät kuitenkaan ole selviä ja yksinkertaisia, mikä on yleinen edellytys sakkomenettelyn käytölle. Petos on tunnusmerkistönä rikoslain vaikeimpia ja syyttäjät joutuvat toistuvasti vaatimaan poliisia täydentämään esitutkintaa juuri tässä rikostyyppissä. Poliisien koulutus ei valmenna kovin hyvin petosrikosten tutkintaan. Petosrikoksessa myös asianomistaja vaatii yleensä vahingonkorvausta, mikä estäisi sakotusmenettelyn käytön.

Myöskään törkeät liikenneturvallisuuden vaarantamiset eivät ole yleensä selviä ja yksinkertaisia. Tunnusmerkistö sisältää vaikeasti sovellettavia normatiivisia elementtejä: törkeä huolimattomuus ja vakava vaara. Näiden kriteerien punninta ei ole luontevasti liitettävissä sakotusmenettelyyn. Mietinnössä on katsottu, että tuomioistuimessa käsiteltäisiin törkeät vaarantamiset, joista olisi

aiheutunut konkreettinen vaara tai seuraus. Tähän on todettava, ettei vaaran konkreettisuus ole tässä rikostyyppissä lainkaan todistelun kohteena. Rangaistavaa on menettely, joka tyypillisesti aiheuttaa vakavaa vaaraa toisten turvallisuudelle. Vaaran konkreettisuudella ei näyttäisi KKO:n oikeuskäytännön perusteella olevan merkitystä edes seuraamusta määrättäessä. Jos vaarantaminen on johtanut jonkun vammautumiseen tai kuolemaan, tämä seurausrikos arvioidaan erikseen soveltaen rikoskonkurrenssisääntöjä.

Väärennysrikoksissakin asianomistajalla on pääsääntöisesti korvausvaatimus. Näyttö perustuu usein tekniseen selvitykseen (käsialavertailu), eikä suppea esitutkinta siten sovellu tähänkään rikostyyppiin.

Rangaistuksen määräämisessä on otettava huomioon rangaistuskäytännön yhtenäisyys. Samanlaisista teoista tulee tuomita samanlaiset rangaistukset. Esitetty sakkomenettelyn laajennus voi vakavasti uhata tätä tavoitetta. Ensinnäkin on mahdollista, että poliisi alkaa antaa tiedoksi sakko/rangaistusvaatimuksia teoista, joista aiemman rangaistuskäytännön mukaan on tuomittu vankeutta, menettelyn nopeuttamiseksi ja kustannuksia säästääkseen. Vaikka rangaistusmääräyksen antaa syyttäjä, poliisin tosiasiallinen toimivalta rangaistukseen määräämisessä laajenisi. Syyttäjän työ rangaistusmääräyksen antamisessa on pitkälti muodollisten seikkojen tarkistamista, eivätkä syyttäjät harkitse tapauskohtaisesti rikoksen soveltuvuutta sakkomenettelyyn, jos sakkomenettelyn muodolliset edellytykset täyttyvät. Syyttäjät puuttuvat harvoin myöskään poliisin tekemään alustavaan ratkaisuun rangaistuksen määrästä.

Toiseksi rangaistuskäytännöstä on entistä vaikeampaa saada vertailukelpoista tietoa, jos esimerkiksi osassa petosrikoksia rangaistuksen määrää poliisin vaatimuksesta syyttäjä ja osassa tuomioistuim. Vaarana on myös se, että jossain päin maata tietty tyyppitapaus viedään tuomioistuimen ratkaistavaksi ja toisessa paikassa asia ratkaistaan sakotusmenettelyssä syyttäjän antamalla rangaistusmääräyksellä. Samanlaisista rikoksista ei siten enää välttämättä tulisi samaa rangaistusta, mikä olisi rikosoikeuden erään keskeisimmän tavoitteen vastaista. Rajaamalla sakkomenettelystä esittämälläni tavalla ainakin petos, väärennys ja törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen tätä ongelmaa voidaan ainakin lieventää.

Vaarana on myös, etteivät rangaistuksen koventamisperusteet ja lieventämisperusteet tule nykyisessä laajuudessa harkittaviksi sakkomenettelyssä. Näiden perusteiden merkitystä tulisi korostaa ainakin hallituksen esityksen perusteluissa.

## Epäillyn suostumus

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

Mietinnössä esitetään, että sakkomenettelyssä ei olisi enää tarpeen tunnustaa rikosta ja hyväksyä siitä määrättävää seuraamusta. Sääntely poikkeaisi kirjalliselle tuomioistuinprosessille asetetuista vaatimuksista tunnustamisesta luopumisen suhteen. Erilainen sääntely on perusteltua ainakin siksi, että sakkomenettelystä poiketen tuomioistuimen kirjallisessa prosessissa voidaan tuomita vankeusrangaistus. Olisi vielä syytä harkita, voitaisiinko suostumusvaatimuksesta sakkomenettelyyn luopua kokonaan. Eikö olisi hyviä perusteita katsoa, että rajoitukseton mahdollisuus saattaa asia valituksella käräjäoikeuden ratkaistavaksi olisi riittävä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tausta? En ole vakuuttunut siitä, että EIS tai sen tulkinnasta olemassa oleva EIT:n käytäntö asettaisi ehdotonta suostumuksen edellytystä.

Mietinnössä on käsitelty suostumusta laajasti perustuslain näkökulmasta, jolloin tarkastelun keskiössä on toisaalta tuomiovallan siirtäminen tuomioistuimilta poliiseille ja syyttäjille ja toisaalta oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Pohdinta on aina paikallaan, mutta pitää muistaa, että nyt on kysymys perustuslain tulkinnasta. Tulkinnat vaihtelevat, myös perustuslain. Viime vuoden lopulle Suomessa oli sakotuksessa voimassa lainsäädäntö, jossa sakottamisessa ei kysytty epäillyn suostumusta. Yhtään tässä menettelyssä määrättyä sakkoa ei ole kumottu perustuslain vastaisina. Mietinnössä puollettu perustuslain tulkinta on peräisin menneestä ajasta, lähinnä eräästä vuonna 1997 ilmestyneestä väitöskirjasta, jossa esitetyistä ideoista on jo monessa suhteessa poikettu (esimerkiksi muuttamalla seuraamusluontoinen syyttämättä jättäminen harkinnanvaraiseksi syyttämättä jättämiseksi). On hyvä muistaa, että oikeudenkäynnin uudistuksessa 1990-luvulla vannottiin suullisen käsittelyn oppiin: vain suullinen oikeudenkäynti täytti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kriteerit. Suullisuudesta on vähitellen luovuttu ja kirjallinen menettely on nyt omaksuttu laajasti myös rikosasioissa. Tämän on katsottu täyttävän hyvin perustuslain asettamat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset.

## Muutoksenhaku sakkomenettelyssä

### **Näkemyksenne sakkomenettelyn muutoksenhaun kehittämistä (mm. muutoksenhakuperusteiden lisääminen):**

Olen mietinnön kannalla.

## Ajokielto

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

Mietinnössä esitetään ajokiellon määräämisen siirtämistä kaikissa tapauksissa poliisille. Esitys on varsin hämmäntävä, eikä sitä ole oikeastaan perusteltu. Luontevampaa olisi se, että ajokiellon määrää sama taho, joka määrää rangaistuksen tai antaa rangaistuksen määräämiseen johtavan sakko/rangaistusvaatimuksen. Muutkin rikosprosessiin liittyvät kiellot (esimerkiksi liiketoimintakiellon, metsästyskiellon, lähestymiskiellon ja eläintenpitokiellon) määrää tuomioistuin. Katson, ettei esitetylle toimivallan siirrolle ole olemassa mitään kestävästi oikeuspoliittista perustetta. Muutoksella ei saataisi aikaan mitään säästöäkään. Jos ajokielto määrätään samassa menettelyssä kuin rangaistus, kahdesti rankaisemisen kiello ei voi tulla sovellettavaksi. Samassa menettelyssä

voidaan määrätä miten monta seuraamusta tahansa, kahdesti rankaisemisen kiellon estämättä. Mietinnössä on toki korostettu aivan oikein, ettei kahdesti rankaisemisen kiello olisi esteenä myöskään sille, että kaikki ajokiellot määräisi poliisi sen jälkeen, kun epäillylle on määrätty rangaistus ajokieltorikoksesta.

Mietinnön pykäläehdotuksessa (AKL 67 § 1 mom.) on viittaus AKL 64 §:n 1 momenttiin. Viittaus on epätarkka, koska alkoholirattijuopumukseen syyllistyville voidaan määrätä ehdollinen ajokielto vain alkulukolla valvottuna. Viitatussa momentissa tarkoitettu ehdollinen ajokielto ei siten koske kaikkia ehdollisia ajokieltoja ja viittaus on tästä syystä jopa harhaanjohtava.

Mietinnössä korostetaan, että ajokiellon määräämiseen vaikuttavia seikkoja tulisi selvittää jo sakkoa määrättäessä. Tämä on ongelmallista niissä tapauksissa, joissa sakkovaatimuksen antajana on rajavartiomies. Rajavartiomiehellä ei ole ilman selkeää laissa säädettyä toimivaltuutta mahdollisuutta näitä seikkoja selvittää. Rajavartiomies voi suorittaa esitutinnan rattijuopumusasiassa, mutta hänen toimivaltansa ei ulotu ajokieltoasioihin, lukuun ottamatta väliaikaisen ajokiellon määräämistä. Lakiin tulisi lisätä rajavartiomiehelle toimivaltuus selvittää sakottamisen yhteydessä ajokieltopäätökseen vaikuttavat seikat ja valtuus asettaa määräaika epäillylle esittää selvityksensä ajokieltoasian ratkaisemista varten. Muussa tapauksessa poliisi joutuu aina erikseen kutsumaan rikoksesta epäillyn kuultavaksi näiden seikkojen selvittämiseksi.

## Esityksen vaikutukset ja voimaantulo

### **Näkemyksenne esityksen vaikutuksista ja voimaantuloaikataulusta:**

Toteutuessaan mietinnössä esitetty johtaisi siihen, että merkittävä osa nyt muunnettavista sakoista muuttuisi muuntokelvottomiksi. Muuntomenettelyn supistumista on arvioitu mietinnössä lähinnä vankiluvun näkökulmasta. Esitetty muutos vähentäisi sakon muuntorangaistusta suorittavien määrää ja toisi siten pienen säästön valtion menoihin. Mietinnössä on sivuutettu liian kevyesti uudistuksen vaikutus yleiseen lainkuuliaisuuteen. Aiemmat supistukset muuntomenettelyn käyttöalaan eivät näyttäisi ainakaan sanottavasti lisänneen lain rikkomista. Nyt ollaan kuitenkin laajentamassa sakon käyttöalaa varsin vakaviin rikoksiin. Tieto siitä, että osa (varattomat ja tulottomat) esimerkiksi varkaus- tai petosrikoksiin syyllistyvistä välttyisi kokonaan rangaistuksen täytäntöönpanolta, saattaisi jo olla omiaan heikentämään lakia noudattavien luottamusta oikeusjärjestelmän tehokkaaseen ja tasapuoliseen toimintaan. Aihepiiristä on hyvin vähän tutkittua tietoa. Senkin takia muuntorangaistuksen alan kaventamisesta olisi syytä pidättäytyä.

Erityisesti muuntamismahdollisuuden puute olisi ongelma silloin, kun sakotettava asuu Suomen ja koko EU:n ulkopuolella. Tällaiselta rikokseen syyllistyneeltä ei käytännössä saada sakkoa perityksi ja tällainen henkilö voisi syyllistyä sakkomenettelyn piiriin menevään tekoon ilman tosiasiallista rangaistuksen uhkaa. Varsin epätodennäköistä on sakon kertyminen myöskään EU-kansalaiselta, vaikka sakkopuitemääritys periaatteessa mahdollistaa sakon perinnän toisessa EU:n jäsenvaltiossa. Käytännössä sakkojen kertyminen tätä kautta on ollut hyvin satunnaista.

Yksi ajateltavissa oleva vaihtoehto nykyisen tilanteen säilyttämiseksi olisi se, että syyttäjän määräämistä sakoista säädettäisiin muuntokelpoisiksi sakot, joissa päiväsakkojen määrä ylittää 20 päiväsakkoa. Tosiasiassa tällainen sääntely laajentaisi muunnon käyttöalaa, koska nykyisin syyttäjän määräämiä sakkoja ei voida muuntaa vankeudeksi. Näkemykseni mukaan perustuslaki ei aseta estettä sille, että syyttäjän määräämien sakkojen sijasta voitaisiin määrätä muuntorangaistus. Syyttäjän määräämien sakkojen muuntokelpoisuutta ei poistettu aikanaan perustuslaillisista syistä vaan siksi, että muuntojen vähentämisellä saataisiin säästöä vankilakuluihin. Tämä tavoite onkin hyvin toteutunut.

Vähimmäisvaatimuksena pitäisi olla ainakin se, että toistuviin rikoksiin syyllistyneille määrättäisiin muuntorangaistus. Teknisesti tämä voitaisiin toteuttaa säätämällä laissa, ettei tietyn ajan kuluessa rikoksiin toistuvasti syyllistyneen juttuja voisi käsitellä sakkomenettelyssä. Toinen vaihtoehto olisi säätää suoraan, että toistuvasti saman tyyppiisiin rikoksiin syyllistyneen sakot voitaisiin muuntaa vankeudeksi silloinkin, kun syyttäjä on määrännyt sakon rangaistusmääräyksellä.

## Muut huomiot

### Muut esitystä koskevat huomiot:

Rajavartiomiehen sakotustoimivaltaa näyttää laajennetun jo 1.12.2016 voimaan tulleella sakkolailla (754/2010). Rajavartiolain 47 §:ssä on viittaus tähän lakiin, jonka 3 §:n 2 momenttiin sisältyvä rikosluettelo antaa rajavartiomiehelle toimivallan määrätä sakkovaatimuksella rikesakko tai sakko kaikista tuossa momentissa luetelluista rikoksista. Rangaistusvaatimuksen ja sakkovaatimuksen rajavartiomies saa antaa tiedoksi kaikista sakkomenettelyn piirissä olevista rikoksista. Nyt toimivalta laajenisi siten, että rajavartiomies voisi antaa rikoksesta epäillylle tiedoksi sakko/rangaistusvaatimuksen vaikkapa petoksesta. Lopullinen ratkaisuvallta olisi toki syyttäjällä, joka antaa vaatimuksen perusteella rangaistusmääräyksen. Jos rajavartiomiehen toimivaltaa ei haluta laajentaa, rajavartiolain 47 §:ä tulee täsmentää niin, että rajavartiomiehen toimivalta sakotuksessa rajautuu rajavartiolain 42 §:ssä mainittuihin rikoksiin ja muihin rikoksiin, joiden osalta rajavartijan toimivallasta on erikseen säädetty (esimerkkinä rajavartiolain 20 §).

Olen päätenyt edellä olevaan tulkintaan keskusteltuani sakkoasioita rajavartiolaitoksessa hoitaneiden virkamiesten kanssa. Vaikka rajavartiomiehen toimivaltaa tulkittaisiin esittämästäni poikkeavasti, pidän lainsäädännön täsmentämistä joka tapauksessa tarpeellisena. Nyt viittaukset sakkolain ja rajavartiolain säännöksissä ovat lähinnä kehäpäätelmiä, sakkolaissa (3 §:n 3 momentti) viitataan ylimalkaisesti rajavartiolakiin ja päinvastoin (rajavartiolain 47 §) ilman, että säännöksistä olisi yksiselitteisesti pääteltävissä rajavartiomiehen toimivallan laajuus antaa sakkomääräys tai sakko/rangaistusvaatimus.

Vaihtoehtoinen tulkintatapa olisi seuraava. Rajavartiomiehen toimivalta sakkomenettelyssä määräytyy sen mukaan, missä asioissa rajavartiomies saa suorittaa esitutkinnan, mistä on säädetty rajavartiolain 42 §:ssä. Tästä pykälästä ei kuitenkaan käy ainakaan yksiselitteisesti ilmi, että rajavartiomies voisi toimittaa esitutkinnan ja antaa tiedoksi sakkovaatimuksen (tai rangaistusvaatimuksen) rattijuopumuksesta, vaikka rajavartiolain 20 §:n mukaan rajavartiomiehellä on toimivaltuus valvoa muun muassa kuljettajan ajokuntoa rajanylityspaikalla. Rajavartiolain 47 §:n viittaus sakkolakiin tarkoittaisi vain sitä menettelyä, jossa rajavartiomies määrää sakon tai antaa tiedoksi sakkovaatimuksen. Nähdäkseni vahvemmat argumentit ovat esitettävissä edellisessä kappaleessa omaksumalleni tulkinnalle ja siitä johtuvalle lain täsmentämisen tarpeelle.

Tolvanen Matti  
Itä-Suomen yliopisto