

LAUSUNTO

1. Lausuntopyyntö ja lausunnon sisältö

Oikeusministeriö on pyytänyt minulta lausuntoa sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä. Otan lausunnessani esiin tiettyjä sakkomenettelyn laajennettuun soveltamisalaan, muutoksenhakuun sekä säätämisyjärjestelykseen liittyviä huomioita.

2. Sakkomenettelyn laajentaminen.

Mietinnössä sakkomenettelyn laajentamista pohditaan etenkin tuomiovallan käyttöä ja oikeusturvaa koskevien perustuslain vaatimusten perusteella. Käytännössä sanotut kriteerit tiivistyvät mietinnössä siihen, että sakkomenettelyn laajentamisen jälkeenkään sakkomenettelyssä ei käsiteltäisi muita kuin yksinkertaisia ja selviä asioita, joihin ei liity erityisen voimakasta selvittämistä tai korostuneita odotuksia asianosaisten oikeusturvan, käsitteilyn julkisuuden tai käsittelyn riippumattomuuden suhteen (esim. s. 42).

Mietinnössä asetettujen sakkomenettelyn laajentamiskriteereiden suhteen hämmennystä herättää ensinnäkin se, että mietinnössä näytetään kokonaan unohtetun tuomioistuinmenettelyllä itsessään oleva jonkinasteinen preventiivinen ja kasvatuksellinen vaikutus. Ainoa löytämäni viittaus tuomioistuinprosessin preventiiviseen vaikutukseen on mietinnön sivulla 70, jossa lausutaan seuraavasti: "Sakkomenettelyn käytön laajentaminen saattaa vähäisessä määrin heikentää rikosoikeudellisen järjestelmän rikoksia ennalta ehkäisevää vaikutusta (yleis- ja erityispreventio.) Sakkomenettelyyn ei liity yhtä voimakasta leimaavaa pelotevaikutusta kuin rikosasian käsittelyyn tuomioistuimessa."

Vaikka rikoslain yleis- ja erityisestävän vaikutuksen toteutumistavoista on vaikea sanoa mitään varmaan, sanotut näkökohdat olisivat ansainneet hieman suuremman painoarvon mietinnössä, jossa ehdotetaan sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista huomattavasti vakavampiin rikoksiin kuin nykyisessä menettelyssä on mahdollista käsitellä. Ja etenkin tuomioistuinmenettelyn kasvatuksellisen vaikutuksen merkitys korostuu siinä, että laajennetussakin sakkomenettelyssä olisi kaikilta osin edelleen mahdollista käsitellä myös alle 18 vuotiaiden epäiltyjen tekemiksi väitettyjä rikoksia. Tämä on pulmallista jo siitäkin syystä, että esimerkiksi kirjallisessa menettelyssä ei nimenomaan kasvatuksellisista syistä voida ollenkaan käsitellä alaikäisten syytettyjen asioita (ROL 5a:1).

Etenkin alaikäisten epäiltyjen osalta olisi jatkovalmistelussa syytä rajata heidät laajennetun sakkomenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle jo yllä sanottujen kasvatuksellisten näkökohtien perusteella. Kovin johdonmukaisena ei nimittäin voi pitää sellaista sääntelyä, jossa alle 18-vuotiaalle tekijälle voidaan kirjoittaa sakkolappu sakkomenettelyssä, mutta tuomioistuimessa käsiteltävänä sanottua tekoa ei voitaisi kasvatuksellisista syistä tutkia kirjallisessa menettelyssä.

Mietinnössä laajennetun sakkomenettelyn ulottamista myös alaikäisiin perustellaan yhdenvertaisuusnäkökohdilla siten, että alaikäiselle epäillylle koituu tavanomaisesta rikosprosessista haittaa verrattuna sakkomenettelyyn (s. 46). Kovin vahvana argumenttina en tätä pitäisi sillä sanottua haittaa voidaan jopa pitää yhtenä rikosprosessiin liittyvänä kasvatuksellisenä elementtinä. Ja joku voisi lisäksi väittää, että rikosasioissa syytetyille saa jotain haittaa koitua-kin etenkin, jos syyte myös luetaan syyksi.

Mietinnössä sakkomenettelyä pyritään laajentamaan yksinkertaisiin ja selviin rikosasioihin, joissa on loukattu sellaista oikeushyvää, jonka loukkaamisesta ei aiheudu "erityisen voimakasta selvittämistä" taikka korostuneita odotuksia asianosaisten oikeusturvan, käsittelyn julkisuuden tai käsittelyn riippumattomuuden suhteen. Näillä rajoitteilla pyritään siihen, että laki voitaisiin säätää tavanomaisessa lainsäätämisyksikössä (s. 96-97). Ennen sen arvioimista, voiko nyt sanotuista kriteereistä seurata, että sakkomenettelyn laajennus voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyksikössä on todettavat, että sanotut kriteerit ovat joltain osin varsin pulmallisia. Ensinnäkin mitä tulee laajennetun sakkomenettelyn "yleisedellytykseen" eli asian selvyteen ja riidattomuuteen, voidaan todeta, että sanottu kriteeri voi – etenkin kiistetyissä rikosasioissa – olla hyvinkin tulkinnanvarainen.

Toiseksi laajennettuun sakkomenettelyyn kuuluisi vain sellaisia tekoja, joissa on loukattu oikeushyvää, jonka loukkaamiseen ei liity "erityisen voimakasta selvittämistä". Perustelujen valossa mainittu kriteeri on ymmärrettävä niin, että henkeen ja terveyteen sekä seksuaaliseen itsemääräämisoikeuteen (esim. s. 97) liittyvät oikeushyvät ovat tällaisia "voimakkaan selvittämistä" omaavia oikeushyviä. Tätä en mitenkään kiistä, mutta siitä huolimatta puheena oleva kriteeri aiheuttaa hämmennystä. Esityksen valossa näyttäisi nimittäin siltä, että esim. lähestymiskiellon rikkomiseen, väärennykseen, petokseen, varkauteen tai vaikkapa huumausainerikokseen ei liittyisi erityistä selvitystä. Tältä osin esityksen lähtökohtaa on hieman hankala hyväksyä.

Tässä yhteydessä voi ottaa lisäksi esiin yhden sakkomenettelyn soveltamisalaan liittyvän yksityiskohdan eli sen, että ehdotetussa sakkomenettelylain 1.1 §:n 1 kohdassa pitäisi yrityksen lisäksi huomioida myös mahdollisten osallisuusmuotojen (eli yllytys ja avunanto) soveltuminen käsiteltäväksi sakkomenettelyssä. Erityisesti avunannon kohdalla tämä olisi avunannon alennetun rangaistusasteikon vuoksi perusteltua.

3. Ajokiellet.

Ajokieltojen määräämisen suhteen suurimmat pulmat liittyvät nähdäkseni muutoksenhakuun eli nyt ehdotetussa muodossa ongelmaksi saattaa muodostua se, että hallinto-oikeudessa ja käräjä/hovioikeudessa tutkitaan tosiasiasaamaa tapahtumainkulkua. Ajokorttilakiin ehdotetussa 95 a:ssä hallinto-oikeuden toimivaltaa ajokieltoasioissa pitäisi rajata siten, että hallinto-oikeus ei muutoksenhaun yhteydessä voisi tutkia sitä liikenne rikosta, jonka perusteella ajokielto on määrätty. Mikäli tällaista rajausta ei tehdä, seurauksena on, että ajokieltoon määrätty hakee muutosta täsmälleen samasta asiasta (eli kiistää syyllistyneensä liikenne rikokseen) sekä käräjä/hovioikeudessa sekä hallinto-oikeudessa, mitä tilannetta ei monestakaan syytä voida pitää onnistuneena.

4. Säättämisyjärjestys.

Esityksen mukaan sakkomenettelyn laajennus voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä siitä syystä, että menettelyn laajennus tarkoittaisi vain rajoitettua ja vähämerkityksellistä tuomiovallan siirtämistä pois tuomioistuimelta. Tuomiovallan siirron vähämerkityksellisyyttä perustellaan etenkin sillä, että laajennetussa sakkomenettelyssä voitaisiin käsitellä vain selviä ja riidattomia rikosasioita, joissa on loukattu sellaista oikeushyvää, jonka loukkaukseen ei liity erityisen korostettua selvittämisenintressiä (s. 96-97). Mitä ensin tulee selvää ja riidatonta koskevaan kriteeriin on todettavat, että peruste on kokolailla pulmallinen. Jutun selvydestä ja riidattomuudesta ei nimittäin voida tehdä mitään johtopäätöksiä sen suhteen, kuuluuko selvänä ja riidattomana pidettävään asiaan merkittävää tuomiovallan käyttämistä vai ei. Esimerkkinä mainittakoon, että rikosoikeudellisesti kaikkein selvin ja riidattomin asia lienee liikennevalvontatehtävää virka-asussa suorittavan poliisin ampuminen (RL 21:2.1 4 kohta). Ja vastaavasti selviä ja riidattomia asioita, joihin varmasti kuuluu tuomiovallan käyttämistä löytyy myös esityksen terminologiaa mukaillen vähäisemmän selvittämisenintressin rikollisuudesta. Esimerkkinä voidaan mainita vaikkapa yhden henkilön ilman kasvot peittävää kommandopipoa tekemä ja kokonaan valvontakameralle tallentunut törkeä varkaus.

Yllä olevalla en kuitenkaan tarkoita sanoa, etteikö tuomiovallan siirtäminen pois tuomioistuimelta edellyttäisi selvyttä ja riidattomuutta. Säättämisyjärjestyksen kannalta keskeistä kuitenkin on se, että selvän ja riidattoman asian käsittely tuomioistuimen ulkopuolella saa pitää sisällään vain vähämerkityksellistä tuomiovallan käyttämistä. Viime kädessä kysymys on tältä osin toki subjektiivisesta arvioinnista. Yllä kuitenkin jo lausuin, että tiettyjä ehdotetun laajennetun sakkomenettelyn piiriin kuuluvia rikoksia on hiukan vaikea pitää vähäisemmän selvityksenintressin omaavina tekoina. Ja vastaavasti säättämisyjärjestystä ajatellen minun on hieman vaikeata ajatella, että esimerkiksi huumausainerikoksista, väärennyksissä tai petoksista tuomitseminen olisi vain vähämerkityksellistä tuomiovallan käyttämistä. Näin on siitä huolimatta, että sakkomenettelyssä tuomittu on antanut suostumuksensa menettelyyn ja voi halutesaan hakea muutosta saamaansa sakkorangaistukseen. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista ei ehdotuksessa tarkoitetuissa rikosasioissa voi jättää pelkästään epäillyn menettelyn varaan. Sanotusta syystä suhtaudun varsin epäillen siihen, että sakkomenettelyn laajentamisesta ehdotetussa muodossa olisi mahdollista säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ajokieltojen säättämisyjärjestyksen osalta lausun vain sen, että tiedostan toki niin sanottuihin Engel-kriteereihin liittyvät ongelmat eli sen, olisiko ajokieltoakin pidettävä sanottujen kriteerien perusteella sellaisena rikosoikeudellisena rangaistuksena, josta päättäminen kuuluu vain tuomioistuinten päätösvaltaan. Tältä osin voin kuitenkin todeta, että jos tuomiovallan siirtäminen pois tuomioistuimelta sakkomenettelyn soveltamisalaan ehdotetussa laajuudessa olisi mahdollista tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (mitä siis epäilen), myös ajokieltoseuraamusten määräämiseen ehdotetut muutokset eivät voine aiheuttaa säättämisyjärjestys ongelmia.

5. Johtopäätös

-Epäillen vahvasti, että uudistusta ei voida toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Jos tämä kuitenkin olisi mahdollista:

- Alaikäisten kohdalla sakkomenettelyn soveltamisalaa ei kuitenkaan pitäisi nykyisestään laajentaa.
- Sakkomenettelyyn soveltuvien rikosten säätämisen yhteydessä pitäisi ottaa huomioon myös yllytyksen ja avunannon soveltuminen menettelyyn.
- Ajokieltojen osalta jatkovalmistelussa olisi pyrittävä varmistamaan, että hallinto-oikeuden ja käräjäoikeuden toimivaltuudet eivät olisi päällekkäisiä.

Lopuksi

Minulla on täysi ymmärrys ehdotuksen tavoitteen eli sen suhteen, että tuomioistuinten toimintaedellytyksiä vaativien asioiden käsittelyssä pitäisi parantaa. Nyt ehdotetun kaltaisilla keinoin tavoitteeseen ei kuitenkaan pitäisi pyrkiä, vaan tiukankin taloudellisen tilanteen aikana tuomioistuinlaitoksen resurssit pitää pyrkiä muilla tavoin (eli taloudellisesta) varmistamaan.

Turussa 20.2.2017

Mikko Vuorenpää
Professori
Lapin yliopisto