

Asia: OM 4/41/2016

Sakkomenettelyn laajentamista koskeva työryhmän mietintö

Lausunnon saate

Tähän voitte halutessanne kirjoittaa saatteen lausunnollenne:

Suomen Asianajajaliitolta (jäljempänä ”Asianajajaliitto”) on pyydetty lausuntoa oikeusministeriölle sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista koskevasta mietinnöstä. Mietinnön taustalla on pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisen ohjelman linjaus, jonka mukaan hallituskaudella mahdollistetaan tuomioistuinten keskittyminen ydintehtäviin. Tämän mukaisesti alioikeuksista siirrettäisiin aiempaa useammat rikosasiat summaariseen menettelyyn.

Ehdotus on oikeudellisesti hyvin perusteltu ja esimerkki laadukkaasta lainvalmistelusta. Myös asian jatkovalmistelun tulee olla perusteellista, koska ehdotetut säännökset ovat selvästi jännitteisiä perustuslain 3 § 3 momentin ja 21 § säännöksiin nähden. Sakkomenettelyn soveltamisalan ehdotettu laajentaminen merkitsee selvää poikkeusta erityisesti perustuslain 3 §:n 3 momentissa ilmaistusta periaatteesta, että tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Poikkeusta pidetään ehdotuksessa kuitenkin rajoitettuna ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksisenä.

Sakkomenettelyn soveltamisala laajennettaisiin ehdotuksen mukaan rikoksiin, joista on säädetty vankeutta enintään yksi vuosi kuusi kuukautta sekä eräisiin erikseen nimettyihin rikoksiin, joiden enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta. Tiettyjä rikostyyppisiä on niiden selvittämistä varten ja asianomistajan asemaan liittyvien erityisten syiden vuoksi suljettu menettelyn ulkopuolelle. Menettelyn laajentamisen ulkopuolelle suljetaan myös pääosin alle 18-vuotiaiden epäiltyjen rikosasiat. Sakkomenettelyssä ei voida jatkossakaan määrätä vapaudenmenetystä, eikä menettelyssä annettavaa sakkorangaistusta voida muuntaa vankeudeksi.

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:

2.1 Esityksen tavoitteista

Asianajajaliitto pitää erittäin tärkeänä sitä, että tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytykset turvataan jatkossakin. Tähän tavoitteeseen liittyvät resurssien lisääminen ja samanaikaisesti toiminnan tehostamiseen liittyvät hankkeet. Organisatorisesti ehdotettu sakkomenettelyn laajentaminen mahdollistaa osaltaan tuomioistuinten keskittymisen sen ydintehtäviin, mitä seikkaa Asianajajaliitto pitää hyvänä. Ehdotus on kiinteästi yhteydessä myös oikeushallinnon säästötavoitteisiin. Sillä tavoitellaan miljoonaluokan kustannussäästöjä sekä poliisin että oikeuslaitoksen puolella. Asianajajaliitto katsoo, että ehdotuksen julkilausutun poliittisen tavoitteen mukaisesti toteutuvat säästöt tulisi ohjata oikeuslaitoksen kehittämiseen.

Lähtökohtaisesti Asianajajaliitto katsoo, että sakkomenettelyn laajentamiseen ei ole olemassa periaatteellisia esteitä, mikäli rikoksesta epäiltyjen ja asianomistajien oikeusasema ei muutoksessa tosiasiallisesti heikenny, eivätkä keskeiset prosessuaaliset oikeudet yksinkertaistetusta menettelystä huolimatta heikenny tilanteissa, joissa asianosainen katsoo, että poliisin sakkomenettely loukkaa hänen oikeuksiaan. Mikäli sakkomenettelyä laajennetaan, se edellyttää selkeiden lainsäännösten lisäksi menettelyä koskevien käytännön järjestelyjen toteuttamista niin, että rikoksesta epäillyn on yksinkertaista saattaa asia ilman rajoituksia tuomioistuimen tutkittavaksi.

2.2 Selvät ja yksinkertaiset asiat

Ehdotuksessa asetettaisiin sakkomenettelyn käytön yleiseksi edellytykseksi vaatimus asian selvydestä ja yksinkertaisuudesta. Tähän asti yksinkertaistetun menettelyn piirissä olleet rikokset ovat pääsääntöisesti olleet sellaisia, joissa syyllisyyttä ja seuraamusta on voitu arvioida varsin objektiivisin kriteerein. Lähinnä kysymys on ollut käytännössä esiintyvistä yksinkertaisista tyyppitapauksista, jotka poliisin on ollut helppo tunnistaa sakoilla sovitettavaksi. Kun sääntelyn piiriin nyt tulisi uusia monimuotoisempia rikostyyppisiä, muuttuisi rikoksesta epäillyn oikeussuojan ja kansalaisten yhdenvertaisuuden turvaaminen entistä vaikeammaksi.

Tästä syystä jatkossa asian selvyttä ja yksinkertaisuutta tulisi jatkossa pystyä arvioimaan myös kunkin yksittäistapauksen kannalta. Tämä on ehdotuksen selvästi ongelmallisin osa, koska asiaa koskeva rajanveto on lopulta yksittäisen poliisin vastuulla, eikä arviointia ole enää myöskään kytketty epäillyn mahdolliseen myöntämiseen tai kiistämiseen. Kysymystä ei voi lakiteknisesti ratkaista, vaan uuden säännösten soveltaminen edellyttäisi poliisihenkilöstön edelleen kouluttamista ja asiaa koskevien selkeiden ohjeistusten laatimista menettelytapojen yhtenäisyyden turvaamiseksi.

Epäillyn suostumus

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

Ehdotettu yksinkertaistettu ja nopeutettu menettely on mahdollista ainoastaan epäillyn suostumuksella. Koska menettelyssä luovutaan merkittävien osien perustuslailla turvatuista prosessuaalisista oikeuksista, on suostumuksen oltava nimenomainen. Suostumuskonstruktioon perustuva sakkomenettely on sinänsä arvioitu perusoikeuksien kannalta hyväksyttäväksi jo sakkomenettelylain säätämisen yhteydessä (PeVL 7/2010 vp). Perustuslakivaliokunta edellytti, että rikosprosessuaalisen perusoikeussuojan suostumusperusteisessa rajoittamisessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota juuri suostumuksen nimenomaisuuteen. Koska sakkomenettelyn piiriin tulisi nyt huomattavasti aiempaa laajempi ja monimuotoisempi asiakokonaisuus, Asianajajaliitto katsoo, että suostumuksen hankintaan ja dokumentointiin liittyviä prosesseja pitäisi valmistella vielä tarkemmin kuin mitä ehdotuksessa on esitetty.

Sakkomenettelyn edellytykseksi säädettyä epäillyn suostumusta kevennettäisiin siten, että tunnustamisesta ja seuraamuksen hyväksymisestä suostumuksen osatekijöinä luovuttaisiin. Tämä muutos on Asianajajaliiton mielestä erittäin hyvä ja se selkiyttää järjestelmää olennaisesti. Epäillylle on kuitenkin suostumuksen tiedustelemisen yhteydessä nykyiseen tapaan ilmoitettava odotettavissa olevasta seuraamuksesta. Vielä olennaisempaan suostumuksen nimenomaisen turvaamisen kannalta olisi selvittää epäillylle mahdollisimman ymmärrettävästi hänen menettelynsä keskeiset tosiseikat ja syyksilukemisen oikeudelliset perusteet, jotta epäillyllä olisi mahdollisimman kattavat tiedot tehdä suostumusta koskeva päätös.

Myöskään suostumuksen antamiseen liittyvää menettelyä ei voida lain tasolla tarkemmin säännellä. Se, miten perusoikeudet tältä osin toteutuvat, ratkeaa vasta käytännön poliisityön kautta. Erityisesti alkuvaiheen koulutuksen riittävä resursointi tulisi turvata ja seurata tutkimuksen menettelyn käytännön toimivuutta. Lähtökohtana tulisi aiempaakin selkeämmin olla se, että mikäli suostumuksen nimenomaisuudesta on vähäisintäkään epäilyä, sakkomenettelyä ei tulisi soveltaa.

Muutoksenhaku sakkomenettelyssä

Näkemyksenne sakkomenettelyn muutoksenhaun kehittämistä (mm. muutoksenhakuperusteiden lisääminen):

Sakkomenettelyyn liittyvistä asioista voisi hakea muutosta valittamalla käräjäoikeuteen. Valitusten käsittelyssä noudatettavia menettelysäännöksiä muutettaisiin. Asianomistajan osalta valitusperusteet ja valitusasian käsittelyjärjestys säilyisivät ennallaan.

Muutoksenhakuoikeuden tehokas toteutuminen on järjestelmän olennainen osatekijä. Epäillyllä olisi ehdotuksen mukaan, nykytilasta poiketen, muutoksenhakuoikeus tuomioistuimeen ilman valitusperusteiden rajoituksia, vaikka hän olisi suostunut asian ratkaisemiseen sakkomenettelyssä.

Linjaus on Asianajajaliiton mielestä erinomainen ja se selkiyttäisi nykyistä vaikeaselkoista järjestelmää ja parantaisi epäillyn oikeusturvaa. Nykyään epäillyn tunnustettua teon ja hyväksytyä seuraamuksen, hän ei voi enää muutoksenhakuvaiheessa tehokkaasti kiistää syyllistymistään tekoon.

Sakotustilanteessa epäilyllä saattaa olla ymmärrys itse tapahtumainkulusta, mutta hänellä ei yleensä ole selvää käsitystä menettelynsä tunnusmerkistön mukaisuudesta, tahallisuuskysymyksistä tai mahdollisista vastuuvapausperusteista. Seuraamuksen oikeellisuuttakin on maallikon ainakin tapahtumahetkellä hyvin vaikea arvioida. Näistä syistä suostumus, silloinkin kun sen voitaisiin katsoa olevan nimenomainen, annetaan valtaosin puutteellisen tiedon perusteella ja käsillä olevaan tutkintaan liittyvän stressin alaisena. Tämän vuoksi järjestelmä tulee muodostaa sellaiseksi, että mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen tutkittavaksi täytyy olla myös käytännössä helposti toteutettavissa.

Ajokielto

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

Ehdotuksessa tehtäisiin ajokiellon määräämistä koskien olennaisia organisatorisia muutoksia. Toimivalta ajokieltoseuraamusten määräämiseen ehdotetaan siirrettäväksi poliisille. Ajokieltoseuraamus määrättäisiin siten sakkomenettelyssä tai tuomioistuimessa annetun syyksi lukevan ratkaisun pohjalta erillisessä hallinnollisessa menettelyssä. Uudistuksen yhteydessä ajokieltoimenettelyä koskevaa kuljettajan kuulemista yksinkertaistettaisiin siten, että kuulemismenettely voitaisiin käynnistää jo tapahtumapaikalla ennen syyksi lukevan ratkaisun antamista.

Toimivaltainen viranomainen ajokieltoasioissa olisi ensi vaiheessa poliisihallitus. Muutoksenhaku ajokieltopäätöksiin tapahtuisi vaatimalla oikaisua ja valittamalla sen jälkeen hallinto-oikeuteen. Asianajajaliitto katsoo esityksen sinänsä selkiyttävän seuraamusjärjestelmää, koska sakkomenettelyn laajentuessa ehdotetussa muodossa ajokieltoasioiden käsittely yleisissä oikeuksissa ei olisi enää mielekäästä.

Asianajajaliitto toteaa, että ehdotuksen perusteluista poiketen ajokiellolla on myös selkeä rikosoikeudellisen seuraamuksen funktio, vaikka muodollisesti sitä voidaan pitää puhtaasti hallinnollisena asiana. Tosiasiallisesti ajokielto koetaan usein sakkoakin merkittävämpänä kielteisenä seurauksena, ja sen pituudella on asianosaiselle tavallisesti hyvin suuri merkitys. Sen vuoksi menettely tulee instanssista riippumatta luoda niin tehokkaaksi, että ajokielto ja sen pituus pitäisi voida ilman viivytystä saada vielä muutoksenhakuvaiheessakin tutkittavaksi. Todettakoon, että ajokieltoasian tullessa esille käräjäoikeudessa ajokielto katsotaan usein jo kärsityksi, mikä tilanne tosiasiallisesti viittaa siihen, että tuomioistuimen harkintavalta on kuluneen ajan vuoksi kaventunut.

Esityksen vaikutukset ja voimaantulo

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista ja voimaantuloaikataulusta:

5. Muiden prosessuaalisten oikeuksien toteutuminen sakkomenettelyssä

Ehdotuksessa on muilta osin tyydyttävästi huomioitu epäillyn prosessuaalisten oikeuksien toteutuminen.

Asianosaisella olisi lähtökohtaisesti oikeus avustajan käyttämiseen myös sakkomenettelyasiassa, ja esitutkintaviranomaisen olisi huolehdittava siitä, että asianosaisen oikeus käyttää avustajaa tosiasiallisesti toteutuu hänen sitä halutessaan tai oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamisen sitä edellyttäessä.

Ehdotuksen mukaan vasta niissä rikoksissa, joissa säädetty ankarin rangaistus on yli yksi vuosi vankeutta, sovellettaisiin esitutkintalain 4 luvun 10 §:n 2 momentista ilmeneviä, avustajadirektiivistä johtuvia vaatimuksia, jotka koskevat pätevää avustajasta luopumisesta. Sama koskee tiedonsaantidirektiivistä johtuvia ilmoitusvelvollisuuksia, jotka ilmenevät esitutkintalain 4 luvun 16 §:stä. Tälle rajaukselle ei Asianajajaliiton näkemyksen mukaan ole selkeitä perusteita.

Vastaava heikosti perusteltavissa oleva rajaus liittyisi kielellisiin oikeuksiin. Kääntämisen kannalta sakko- ja rangaistusvaatimus katsottaisiin esitutkintalain 4 luvun 13 §:n 1 momentissa tarkoitetuiksi olennaisiksi esitutkinta-aineistoon kuuluviksi asiakirjoiksi. Ne olisi käännettävä vasta, jos yhdestä tai useammasta vaatimukseen sisältyvästä rikoksesta on säädetty ankarampi rangaistus kuin yksi vuosi vankeutta.

Ehdotuksessa viitatut Suomea suoraan sitovat rikosprosessuaaliset direktiivit koskevat keskeisiä epäillyn ja syytetyn vähimmäisoikeuksia, kuten oikeuksista tehtäviä ilmoituksia, oikeutta avustajan käyttöön sekä oikeutta käännöksiin ja tulkkauksiin. Näistä oikeuksista on poikettavissa ainoastaan ns. vähäisten rikkomusten osalta. On vähintäänkin epäselvää, onko ehdotettu abstraktiin rangaistusasteikkoon perustuva rajaus riittävän yhdenmukainen direktiivissä määritellyn kriteerin kanssa. Kansallisella tasolla ei voida sitovasti määrittää sitä, mitä on pidettävä direktiivin tarkoittamana vähäisenä rikkomuksena. Tämä ilmenee suoraan ainakin avustajadirektiivin säännösten sanamuodosta. Varovaista tulkintaa edellyttää sekin, ettei EU-tuomioistuimien ole vielä antanut vähäisen rikkomuksen käsitettä selventäviä ratkaisuja.

6. Perusoikeusharkinta

Ehdotuksessa on kokonaisuudessaan ansiokkaasti punnittu esitettyjen lakimuutosten suhdetta perus- ja ihmisoikeuksiin. Sakkomenettelyssä luovutaan koko tuomioistuinkäsittelystä eikä vain jostakin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijästä. Perustuslain 21 §:n 1 momentissa asianosaiselle on turvattu mahdollisuus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeudenkäynnin suullisuus on puolestaan turvattu 2 momentissa. Suostumus merkitsee näistä oikeuksista luopumista käsittelyn ensimmäisessä vaiheessa, mutta esitetty muutoksenhakuoikeus pitkälti korjaa tilannetta.

Asianajajaliitto yhtyy siihen, että sakko- ja vankeusrangaistuksen välinen harkinta kuuluu tuomioistuinten ydintehtäviin. Sakkomenettelyn kohteeksi tulisi sen vuoksi jatkossakin valikoitua pääsääntöisesti vain sellaisia rikoksia, joista useimmiten tai käytännössä aina määrätään sakkorangaistus ja joista selkein ja objektiivisin kriteerein voidaan erottaa konkreettisia sakolla sovitettaviksi tunnistettavia tekotyyppejä.

Vaativuudesta asioiden oikeudellisesta ja näytöllisestä selvyydestä tulisi myös korostaa. Perustuslain tuomiovallan käyttöä koskevan sääntelyn kannalta tuomiovallan käyttö tuomioistuimen ulkopuolella voidaan helpommin arvioida vähämerkityksiseksi poikkeukseksi, jos menettelyn kohteeksi tulevat vain rikokset, joita voidaan pitää yksinkertaisina ja selvinä.

Asianajajaliitto yhtyy siihen, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto. Asian valmistelun yhteydessä lakiehdotuksesta tulisi pyytää myös valtiosääntöoikeusasiantuntijoiden lausunnot. Kyseessä on laaja asiakokonaisuus, jossa kaikkia esille tulevia perusoikeuskysymyksiä on käytännössä mahdoton kattavasti ennakoida. Sen vuoksi muutoksenhaun kautta käsiteltäväksi saatettavien tapausten kohdalla tuomioistuimille lankeaa erityinen velvollisuus tarkastella tapauksia erityisesti perusoikeusnäkökulmasta. Mikäli lakimuutokset tulevat ehdotetussa muodossa voimaan, tulee myös viranomaiskäytäntöjä seurata yleisellä tasolla ja tehdä niihin tarvittaessa korjauksia menettelyn perustuslainmukaisuuden turvaamiseksi.

Muut huomiot

Muut esitystä koskevat huomiot:

-

Enne Heidi
Suomen Asianajajaliitto - Asianajajaliiton rikosoikeuden asiantuntijaryhmä