



3.2.2017

Dnro 118/61/16

Oikeusministeriö

Lausuntopyyntö 20.12.2016 OM 4/41/2016

Työryhmän mietintö sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamiseksi**1 Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen**

Sakkomenettelylain (SML) soveltamisalan laajentaminen rikoksiin, joista säädetty rangaistus on enintään yksi vuosi kuusi kuukautta vankeutta ja muutamiin erikseen laissa mainittuihin rikoksiin, joista säädetty rangaistus on kaksi vuotta vankeutta, on kannatettava muutos. Myös sakkomenettelyn ulkopuolelle rajatut rikokset ovat asianmukaiset.

Yhdessä hallinnolliseksi muuttuvan ajokieltomenettelyn kanssa soveltamisalan laajentaminen mahdollistaa tavallisten rattijuopumusten käsittelyn summaarisessa sakkomenettelyssä. Tämä ei ole ainoastaan järkevää vaan myös merkittävä työnsäästö sekä syyttäjälaitokselle että tuomioistuimille.

Samalla tämä ja muut lakiin suunnitellut muutokset merkitsevät sakkomenettelyn summaarisuudesta luopumista suurelta osin.

2 Epäillyn suostumus

Työryhmä esittää SML 4 §:ssä kuvatun, epäillyn suostumukseen liittyvän menettelyn keventämistä. Keventämistarpeesta voidaan olla yhtä mieltä, varsinkin kun keventäminen korvataan rikkomuksesta epäillyn täydellä muutoksenhakumahdollisuudella. Seuraavassa tarkastellaan poistettavia suostumuksen osatekijöitä erikseen.

2.1 Teon tunnustaminen

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan sakkomenettelyssä käsitellään selviä, yksinkertaisia ja riidattomia rikosasioita, joista määrätään sakkorangaistus. Lainsäädännön valmistelussa teon tunnustaminen liitettiin nimenomaan asian riidattomuuteen ja enemmän todistelun tarpeettomuuteen. Teon tunnustaminen tarkoittaa, että epäilty ilmoittaa menetelleensä sakko- tai rangaistusvaatimuksesta ilmenevällä tavalla, mutta hänen ei tarvitse olla samaa mieltä teon rikosoikeudellisesta arvioinnista. Koska epäilty on tunnustanut teon, muuta näyttöä ei tarvita.



LAUSUNTO

3.2.2017

Dnro 118/61/16

Valtakunnansyyttäjänvirasto ei vastusta teon tunnustamisen pakollisuudesta luopumista, vaikka se merkitseekin erillistä näyttövelvollisuutta. Vaatimus riittävästä näytöstä tilanteissa, joissa epäilty ei tunnusta tekoa, tulee laittaa itse lakitekstiin, pelkkä maininta perusteluissa ei riitä.

Mietinnön perusteluissa todetaan, jos epäilty ei tunnusta tekoa, asia voidaan kuitenkin käsitellä sakkomenettelyssä, jos käsillä on muutoin riittävä näyttö syyksi lukevaa ratkaisua varten. Epäilty voi tunnustaa teon, kiistää sen tai jättää vastaamatta, mutta syyksi lukevan ratkaisun edellytyksenä on, että käsillä on muuta näyttöä, jonka johdosta syyllisyydestä ei jää varteenotettavaa epäilyä.

Aikaisemman rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain voimassa ollessa esitutkintaviranomainen antoi rangaistusvaatimuksen tiedoksi ja syyttäjä antoi rangaistusmääräyksen, vaikka epäilty oli kiistänyt teon. Oli pikemminkin sääntö kuin poikkeus, ettei rangaistusvaatimuksista tai -määräyksistä käynyt ilmi syyttömyysolettamaa kumoavaa näyttöä. Epäillyn edellytettiin vastustavan rangaistusvaatimusta, jos hän halusi kiistämisen otettavan huomioon.

Sakkomenettelyssä valvontaa suorittava viranomainen antaa rangaistuksen langettavan rikesakko- tai sakkomääräyksen niistä teoista, joissa tuo viranomainen on toimivaltainen. Rikesakko- ja sakkomääräys rinnastetaan rikostuomioon ja ne ovat pakolla täytäntöön pantavissa.

Ilman lakitekstissä olevaa nimenomaista määräystä riittävästä näytöstä ei ole varmuutta siitä, että valvontaa suorittava viranomainen tai edes syyttäjä toimivat epäillyn oikeusturvan edellyttämällä tavalla.

Perusteluihin tulee lisätä esimerkkejä riittävästä näytöstä. Esim. toisen poliisin kuuleminen todistajana liikenne rikoksissa tai vartijan kuuleminen todistajana myymälänäpistyksissä tai kuva asiakirjasta lievässä väärennyksessä.

2.2 Seuraamuksen hyväksyminen

Mietinnössä todetaan, että sakkomenettelyn käytölle edellytetty vaatimus siitä, että epäillyn on hyväksyttävä määrättävä seuraamus, liittyy rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen ja yhdenvertaisuuteen. Riittävää olisi, että epäilty tietää vaadittavan tai määrättävän seuraamuksen ennen sakkomenettelyyn suostumistaan, mutta hänen ei tarvitse sitä nimenomaisesti hyväksyä.

Tähän voi lisätä, että myös oikeudenmukainen oikeudenkäynti edellyttää, että rangaistuksen mittaamiseen liittyvät asiat on saatettu epäillyn tietoon ennen seuraamuksen määräämistä. Epäillyn ei tarvitse olla samaa mieltä rangaistuksen määrästä näissäkään tilanteissa, kunhan se



LAUSUNTO

3.2.2017

Dnro 118/61/16

ei tule hänelle yllätyksenä.

Valtakunnansyyttäjänvirasto kannattaa tästä suostumuksen osatekijästä luopumista. Kun seuraamuksen hyväksymisestä luovutaan, samalla on muutettava SML 2 §:n 1 momentin 2-kohtaa ja 25 §:ää.

Voimassa olevassa laissa vastapainoksi tiukalle seuraamuksen hyväksymiselementille epäillylle annetaan mahdollisuus pyytää päiväsakon rahamäärän määrätymisperusteen muuttamista. Silloin sakkoasia siirtyy syyttäjän käsittelyyn siitä huolimatta, että se muutoin kuuluisi valvontaa suorittavan virkamiehen toimivaltaan. Suostumuksestaan huolimatta epäilty voi toimittaa syyttäjälle kirjallista selvitystä päiväsakon rahamäärän määrätymisperusteesta. Syyttäjän on otettava selvitys huomioon, jos se vaikuttaa rahamäärään.

Koska epäillyn ei enää tarvitse nimenomaisesti hyväksyä seuraamusta ja hänellä on siihen liittyvä täysi muutoksenhakumahdollisuus, summasta sakkoasiaa ei yksinomaan tuloja koskevan erimielisyyden vuoksi tule siirtää syyttäjälle.

Menettely, jossa sakkoasian käsittely ja ratkaiseminen siirtyy syyttäjälle aina kun epäilty ja valvontaa suorittava virkamies eivät pääse yksimielisyteen epäillyn tuloista, on turha, jäykkä ja ennakoimaton. Se tekee syyttäjälaitoksen resurssiarvioinnista lähes mahdottoman. Prosessiekonomisista syistäkin ensimmäisen asiaa käsittelevän virnaomaisen tulee ratkaista kaikki toimivaltaansa kuuluviin sakkoasioihin liittyvät erimielisyydet, eikä siirtää niitä toiselle viranomaiselle.

Epäillylle tulee antaa syyttäjälle edelleen siirtyvä sakkovaatimus vain niissä tilanteissa, joissa hänelle vaaditaan rikkomuksesta sakkorangaitusta ja mahdollista menettämisseuraamusta sellaisesta teosta, joka ei kuulu SML 3 § 2 momentin mukaiseen valvontaa suorittavan viranomaisen toimivaltaan. Jos epäilty ei hyväksy sakkomääräyksen kokonaisrahamaäärää, hän joko ei anna suostumustaan sakkomenettelyyn tai valittaa sakkomääräyksestä. Tarpeettomien rikosprosessiin siirtojen ja valitusten välttämiseksi myös valvontaa suorittavalle viranomaiselle tulee asettaa velvollisuus ottaa rahamäärään vaikuttava muutos huomioon.

Rikoslain (RL) 2 A luvun 2 §:n 3 momentin mukaisesti nettotulon laskeamisen perusteena ovat sakotettavan viimeksi toimitetun verotuksen mukaiset tiedot. Saman pykälän 4 momentin mukaan päiväsakko määrätään sakkomääräyksen antamishetken tietojen perusteella. Syyttäjä määrää sakon rangaistusmääräyksen antamishetken tietojen perusteella, jos on ilmennyt, että sakko- tai rangaistusvaatimuksen saaneen maksukyky on vaatimuksen antamishetkellä saatuihin tietoihin verrattuna olennaisesti muuttunut. Hallituksen esityksen 74/1998 vp mukaan



LAUSUNTO

3.2.2017

Dnro 118/61/16

olennaisena muutoksena pidetään 20-25 prosentin muutosta nettotuloissa.

Epäillyn maksukyvyn, käytännössä hänen nettotulojensa tai elatusvelvollisuutensa arviointi, ei edellytä juristin koulutusta. Valvontaa suorittavan virkamiehen tulee ottaa vastaan selvitystä maksukyvyn olennaisesta muutoksesta viimeksi toimitetun verotuksen ja sakkomääräyksen antamishetken välillä, jos tällainen väite esitetään. Mikäli valvontaa suorittava virkamies kuulustelun ammattilaisena ei pidä yksinomaan epäillyn ilmoittamaa maksukyvyn muutosta luotettavana, hänellä on mahdollisuus lykätä sakkomääräyksen antamista kunnes epäilty on toimittanut ilmoitustaan tukevaa selvitystä.

SML 2 § 1 momentin 2-kohta tulee muuttaa seuraavasti: ”Tässä laissa tarkoitetaan sakkovaatimuksella epäillylle annettavaa vaatimusta, jolla hänelle vaaditaan rikkomuksesta sakkorangaistusta ja menettämisseuraamusta.”

SML 3 § 3 momentiksi tulisi lisätä: ”Sakkomääräyksen antajan on ennen määräyksen antamista otettava huomioon rahamäärään vaikuttava seikka.”

SML 25 § tulee muuttaa seuraavasti: ”Rikkomuksesta epäilty voi toimittaa syyttäjälle kirjallista selvitystä asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisestä seikasta. Rangaistusmääräyksen antajan on otettava huomioon asian ratkaisemiseen vaikuttava selvitys tai muu tällainen hänen tiedossaan oleva seikka. Selvitystä voi toimittaa kunnes asia on ratkaistu.”

Summaarisen sakkoasian ratkaisemisen kannalta merkityksellisen seikan huomioon ottamista ei tule kytkeä suostumukseen. Syyttäjät ovat tähänkin saakka ottaneet huomioon mitä kautta hyvänsä tietoonsa tulleita seikkoja esim. siitä, että teko ei ole rikos tai päiväsakon lukumäärä ei ole yleisen rangaistuskäytännön mukainen. Uusi pykälän sanamuoto ei estä syyttäjää ottamasta huomioon myös epäillyn maksukyky selvitystä, jos se vaikuttaa asian ratkaisemiseen. Siihen syyttäjällä on velvollisuus jo RL 2 a luvun 3 §:n 4 momentin perusteella. Suostumuksen ja rahamäärän erikseen mainitseminen SML 25 §:ssä on tarpeetonta.

Valitusmahdollisuuden lisäksi epäillyllä säilyy SML 4 § 5 momentin mukainen mahdollisuus peruuttaa suostumuksensa kunnes asia on ratkaistu.

2.3 Jälkikäteen maksamalla suostuminen

SML 4 §:n 4 momentin mukaan epäillyn suostumukseksi katsotaan myös sakon tai rikesakon maksaminen kokonaan tai osittain 30 päivän

LAUSUNTO

3.2.2017

Dnro 118/61/16

kuluessa rangaistusvaatimuksen tiedoksiantamisesta. Tämä suostumustapa on koko sakkomenettelylain aikaisemman valmistelun ajan ollut ongelmallinen ja se on osoittautunut myös käytännössä hankalaksi.

Mietinnössä ei käsitellä ollenkaan sitä seikkaa, mihin epäilty suostumusmenettelyn keventämisen jälkeen suostuu, kun hän maksaa. Luonnollisesti hän suostuu asian ratkaisemiseen sakkomenettelyssä ja luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn.

Epäselväksi jää, tarkoittaako maksu myös teon tunnustusta vai ei, ja tulee rangaistusvaatimukseen maksun varalta aina liittyä riittävä näyttö vai ei. Sekin on tulkinnanvaraista, tarkoittaako maksu sitä, että sakotettu hyväksyy nettotulonsa, elatusvelvollisuutensa ja mahdollisen menettämisseuraamuksen sellaisenaan vai voiko hän vielä toimittaa niihin liittyvää selvitystä eri viranomaisille, vaikka on maksanut.

Jälkikäteen sakkomenettelyyn suostuminen maksamalla vaadittu sakkorangaistus tulee olla tarkoitettu poikkeusmenettelyksi. Epäillylle on suostumuksia kysyttäessä selostettu suostumuksen merkitys ja hänellä on maksun jälkeen annettuun määräykseen normaali muutoksenhakuoikeus. Nämä turvaavat riittävästi hänen oikeusturvansa.

Valtakunnansyyttäjänvirasto esittää lakiin lisättäväksi maininnan siitä, että maksu tarkoittaa rangaistusvaatimuksen hyväksymistä sellaisenaan. Valvontaa suorittava viranomainen ja syyttäjä voivat antaa määräyksensä vaatimuksen mukaisena tarvitsematta ottaa vastaan ja huomioon siihen toimitettavaa selvitystä. Näin turvataan edes jotain menettelyn summaarisuudesta.

3 Muutoksenhaku sakkomenettelyssä

Suostumusmenettelyn keventämisen vastapainoksi määräyksen saaneelle sallitaan normaali muutoksenhakuoikeus, jossa hän voi hakea muutosta mm. syyksilukemiseen ja seuraamukseen. Normaali muutoksenhakuoikeus koskisi kaikkia määräyksen saaneita siitä riippumatta, onko hän tunnustanut syyllisyytensä, kiistänyt sen vai jättänyt lausumatta.

Merkittävä parannus voimassa olevaan lakiin ovat yksityiskohtaiset säännökset muutoksenhaussa noudatettavasta menettelystä. Menettelysäännösten puute on voimassa olevan lain suurin puute.

Normaali muutoksenhakuoikeus pääkäsittelyineen murentaa kuitenkin merkittävästi summaarisen menettelyn perustaa. Pääsääntönä tulisi olla kirjallinen menettely. Sen vuoksi Valtakunnansyyttäjänvirasto ehdottaa muutosta 35 c §:n pääkäsittelyn toimittamisvelvollisuuteen. Riittävää on, että pääkäsittely on toimitettava vain, jos käräjäoikeus pitää



LAUSUNTO

3.2.2017

Dnro 118/61/16

sitä välttämättömänä.

Pääkäsittelyn järjestäminen yksinomaan asianosaisen pyynnöstä, vaikka sekä käräjäoikeus että syyttäjä pitäisivät sitä tarpeettomana, on turhaa. Käräjäoikeuden tulee päättää, milloin suostuminen asianosaisen pääkäsittelypyyntöön on aiheellista ja milloin ei. Luultavaa on, että suurin osa valituksista kohdistuu seuraamukseen eli sakkorangaistuksen määrään ja siitä päättämiseksi riittää kirjallinen selvitys.

Muutoksenhaun laajennuksen tulee koskea myös asianomistajaa. Mietinnöstä ei käy ilmi mitään perusteluja sille, miksi summaarisen sakkoasian toisen osapuolen, asianomistajan, oikeuksien pitäisi olla rajoitetummat. Kun asianomistajalla kerran on muutoksenhakuoikeus, hänen oikeusturvansa edellyttää samanlaisia oikeuksia kuin epäillyllä sekä valitusperusteiden että noudatettavan menettelyn osalta.

Asianomistajan valituksia ei ole määrällisesti niin paljon, että niiden käsittely noudattaen samaa menettelyä kuin epäillyn valituksissa olisi merkittävä lisätyömäärä syyttäjälle tai tuomioistuimelle. Sen sijaan kahden erilaisen muutoksenhakumenettelyn rakentaminen tietojärjestelmään on tarpeeton kustannuserä.

Voimassa olevassa laissa tai sen perusteluissa ei ole mitenkään kuvattu sitä menettelyä, jota tulisi noudattaa, kun noudatetaan soveltuvin osin hakemusasioiden käsittelyä. Tätä ei ole kuvattu myöskään mietinnössä tai sen perusteluissa. Summaarinen sakkoasia on rikosasia.

Mikäli asianomistajan valituksen osalta tulee edelleen noudattaa hakemusasioiden käsittelyä, laissa tulee epäillyn valitusta vastaavalla tavalla yksityiskohtaisesti todeta, millaista menettelyä noudatetaan, missä asemassa syyttäjä tällaisessa menettelyssä toimii, syyttäjänä vai kuultavana, ja mitä hänen velvollisuuksiinsa tuossa asemassa kuuluu. Erityisesti tämä on tärkeää, kun syyttäjä käyttää valtion puhevaltaa rikesakko- tai sakkomääräykseen kohdistuvassa muutoksenhaussa.

Ylimääräinen muutoksenhaku (SML 36 §) on asianosaisten lisäksi myös viranomaisten käytössä. Pykälää tulee täsmentää siltä osin, että jokainen viranomainen on toimivaltainen hakemaan muutosta omaan määräykseensä. Nyt asiasta on epäselvyyttä. Lisäksi laillisuusvalvojat, Oikeusrekisterikeskus täytäntöönpanoviranomaisena ja valtakunnansyyttäjä ylimpänä syyttäjänä ovat toimivaltaisia hakemaan muutosta roolinsa mukaisesti.

Oikeusrekisterikeskus esittää lausunnossaan laajaa itseoikaisumahdollisuutta valvontaa suorittavalle viranomaiselle ja syyttäjälle. Ottamatta tässä vaiheessa tarkempaa kantaa oikaisunvallan laajuuteen Valtakunnansyyttäjänvirasto esittää kirjoitusvirheen korjausta laajemman oikai-



3.2.2017

Dnro 118/61/16

sumahdollisuuden selvittämistä.

4 Ajokielto

Työryhmä esittää, että toimivalta ajokiellon määräämiseen siirretään tuomioistuimilta poliisille. Tämä on välttämätöntä, jotta erityisesti rattijuopumus mutta myös liikennerikokset laajemmin saadaan sakkomenettelyn soveltamisalan piiriin.

Ajokieltoseuraamuksen määrittely selkeästi hallinnolliseksi turvaamistoimeksi, eräänlaiseksi ajoluvan peruuttamiseksi, korostaa tärkeällä tavalla niiden tekojen yhteiskunnallista paheksuttavuutta, joihin liittyy rikosoikeudellinen seuraamus.

Syylisyyden on oltava todettu ennen ajokiellon määräämistä. Kun epäilyn on sakkomenettelyssä todettu syyllistyneen esim. rattijuopumukseen, poliisi käynnistää hallinnollisen ajokieltomenettelyn. Tämä toteutustapa turvaa riittävästi sakotetun oikeusturvan.

Valtakunnansyyttäjänvirasto on samaa mieltä työryhmän kanssa siitä, että paras vaihtoehto perustuslain, toteutettavuuden ja ajokieltomenettelyjen johdonmukaisuuden kannalta on ajokieltoseuraamuksen käsitteleminen poliisihallinnossa. Poliisi käsittelee jo nyt merkittävän osa ajokieltoasioista ja on hankkinut niissä rautaisen ammattitaidon.

5 Esityksen taloudelliset vaikutukset

Mietinnön mukaan kirjallisessa menettelyssä käsiteltävän asian yksikkökustannukseksi on arvioitu 131 euroa ja sakkomenettelylain mukaisen rangaistusmääräyksen yksikkökustannukseksi 22,39 euroa. Käräjäoikeuden kirjallisesta menettelystä arvioidaan siirtyvän sakkomenettelyyn 10 000 asiaa vuodessa, jolloin syyttäjälaitoksen vuosikustannus vähenisi 1,1 miljoonaa euroa.

Työryhmä on laskelmissaan käyttänyt syyttäjän keskimääräistä hintaa, mikä oli 85 300 euroa yhtä syyttäjähenkilötyövuotta kohden. Summaarisia sakkoasioita ja kirjallisen menettelyn asioita käsittelevät ensisijaisesti nuoremmat S11 vaativuusluokan syyttäjät. Tästä syystä Valtakunnansyyttäjänvirasto on omissa laskelmissaan käyttänyt 67 800 euron keskimääräistä palkkakustannusta. Näin kirjallisen menettelyn yksikkökustannus olisi 59,60 euroa ja rangaistusmääräyksen 5,40 euroa. Jos käräjäoikeuden kirjallisesta menettelystä arvioidaan siirtyvän sakkomenettelyyn 10 000 asiaa vuodessa, syyttäjälaitoksen vuosikustannus vähenisi ainoastaan 542 000 euroa.

Rangaistusmääräyksen kustannuslaskelmasta puuttuu syyttäjänsihteerin lisääntyneen työmäärän hinta-arvio. Kaksi kuukautta voimassa ollut sakkomenettelylaki on lisännyt merkittävästi syyttäjänsihteereiden työmäärää erilaisiin selvityksiin liittyen. Tämä johtuu siitä, että laki ei vel-



LAUSUNTO

3.2.2017

Dnro 118/61/16

voita valvontaa suorittavaa virkamiestä ottamaan epäillyn muuttuneita nettotuloja ja/tai elatusvelvollisuutta huomioon. Syyttäjä voi käsitellä epäillyn tulotietoja vain hänen ratkaistavakseen tulevissa tilanteissa, mutta niiden asioiden tunnistaminen runsaasta vaatimusmäärästä on asiakaspalvelussa mahdotonta. Tämä on johtanut siihen, että kaikki otetaan vastaan.

Syyttäjän työmäärää on lisännyt muutoksenhakuun liittyvien menettelysääntöjen puute. Käräjäoikeudet pyytävät syyttäjän lausumaa ja kannanottoa kaikista sakkomenettelylain muutoksenhakuun liittyvistä asioista. Eräät käräjäoikeudet ovat jopa katsoneet, että poliisihallinto ei olisi toimivaltainen tekemään itse SML 36 §:n mukaista muutoksenhakuja vaan sekin kuuluisi syyttäjälle. Menettely on kirjavaa eri puolilla maata ja resurssitarvetta vuodelle 2017 eri syyttäjänvirastoissa on mahdotonta arvioida.

Syyttäjälaitoksen työmäärän muutokset liittyvät voimakkaasti Valtakunnansyyttäjänviraston tässä lausunnossa esittämien muutoksen läpimeenon. Ellemme onnistu tässä tavoitteessa, syyttäjien työmäärä ei vähenä ja sihteerien lisääntyy. Tämä pienentää esityksen säästövaikutusta. Mikäli edellä mainitut muutosesitykset jäävät toteutumatta, kokonais säästö jää noin 400 000 euroon.

Mietinnössä todetaan oikeuslaitoksen tietojärjestelmistä ainoastaan, että niihin tehtävistä muutoksista aiheutuu kustannuksia, joiden määrä täsmentyy jatkovalmistelussa.

Siltä osin Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa, että mitään muutoksia ei pidä enää tehdä poistuviin järjestelmiin (Sakari-asianhallintajärjestelmä) vaan suoraan AIPAAan.

Valtakunnansyyttäjä

Matti Nissinen

Neuvotteleva virkamies

Virpi Jalkanen