

Asia: OM 4/41/2016

Sakkomenettelyn laajentamista koskeva työryhmän mietintö

Lausunnon saate

Tähän voitte halutessanne kirjoittaa saatteen lausunnollenne:

Lausunnosta vastaa kihlakunnansyyttäjä Jukka Haavisto.

Pyydettynä lausuntona Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto (jäljempänä syyttäjänvirasto) esittää seuraavaa:

1. Syyttäjänvirasto kannattaa ehdotusta sakkomenettelyn laajennukseen. Oikeusturvan kannalta syyttäjien tulee kuitenkin määrätä kyseiset sakot. Tällöin kaksi viranomaista käsittelee asian, esitutkintaviranomainen sekä syyttäjä. Mahdollisuutta menettelyyn mm. yhteisösakkojen kohdalla tulisi harkita. Lisävaihtoehtoista on lausunnossa tarkemmin
2. Muutoksesta saadut säästöt on pidettävä syyttäjälaitoksen ja tuomioistuinlaitoksen käytössä ja kohdennettava vaativien rikosasioiden käsittelyyn.
3. Ennen menettelyn käyttöönottamista on nykyisen sakkomenettelylain prosessuaaliset ongelmat ratkaistava. Yhdistys pitää tässä esitettyä menettelyä parempana. Epäillyn suostumusta menettelyyn samassa laajuudessa kuin nykyisessä sakkomenettelylaissa ei tarvita, kun asioista olisi aina mahdollisuus valittaa tuomioistuimeen. Tarvittaessa tässä esitetystä menettelystä on säädettävä oma erillinen sakkomenettelystä erillinen laki. Mietittävä olisi myös sitä, tarvitaanko menettelyyn asianomistajan suostumusta, jollei hänellä ole korvausvaatimusta.
4. Syyttäjänvirasto kannattaa menettelyä, että rikosprosesseissa yleensä ja sakkomenettelyssä käsiteltävät ajokieltoasiat siirretään poliisin käsiteltäviksi. Näin parannetaan ajokieltojen määräämisen yhteneväisyyttä.

Yleistä

Mitä mieltä olette mietintöön sisältyvästä luonnoksesta hallituksen esitykseksi?

Kannatan esitystä osittain

Muut yleiset huomiot:

I YLEISTÄ

Syyttäjänvirasto on samaa mieltä yleisperusteluissa esitetystä, että tuomioistuinkäsittelyissä on runsaasti selviä ja yksinkertaisia sakkoasioita, jotka voitaisiin käsitellä ilman tuomioistuinkäsittelyä. Käsittelet myös sitovat liikaa tuomioistuinten ja syyttäjien resursseja ja siten vievät aikaa muiden asioiden käsittelyiltä.

Uuden sakkomenettelylain neliosainen suostumusmenettely on liian raskas ja siinä on alkuvaiheessa ilmennyt paljon käytännön puutteita (mm. muutoksenhaussa ja syyttäjän roolissa niissä, maksukykykyselyyksissä sakkoasioissa, joissa esitutkintaviranomainen on toimivaltainen), jotka runsaasti aiheuttavat ongelmia sen käytössä ja pikemmin lisäävät työtä esitutkinta-viranomaisissa (poliisissa, tullissa ja rajavartiolaitoksessa), syyttäjälaitoksessa ja tuomioistuimissa.

Tuomioistuinten ja syyttäjien tulisi voida paremmin keskittyä vaativien rikosasioiden käsittelyyn tuomioistuimissa. Niiden käsittelyt vievät paljon aikaa ja resursseja. Suomi on saanut huomautuksia liian pitkistä käsittelyajoista. Kyseisillä asioilla on myös suuri merkitys niiden osapuolille. Näin ollen kaikki resurssisäästöt olisi saatava kyseisten asioiden käsittelyyn eikä missään tapauksessa tällä muutoksella tule vähentää oikeuslaitoksen tai syyttäjälaitoksen resursseja.

Tämä tarkoittaa siten sitä, että tästä uudistuksesta saatavia kustannussäästöjä ei saa siirtää pois syyttäjä- tai tuomioistuinlaitoksista. Siihen ei ole varaa. Näillä työajan säästöillä ainoastaan pystytään tekemään ydintehtävä oikeusvaltiossa vaadittavalla laadulla ja tehokkuudella ja paikkaamaan puuttuvia taloudellisia resursseja.

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen

Näkemyksenne sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisesta:

II SOVELTAMISALAN LAAJENNUS

Syyttäjänvirasto kannattaa esitystä, että mahdollisuus syyttäjän määrätä sakkoa laajennetaan myös tekoihin, joista voidaan rangaistussäännöksen perusteella määrätä sakkoa tai vankeutta 1 vuosi 6 kk taikka esityksessä ehdotetuissa tapauksissa sakkoa taikka 2 vuotta vankeutta. Ky-se on rikoksista, joista osasta myös pääsääntöisesti tuomitaan sakkorangaistuksia tuomioistuimissa.

Syyttäjänvirasto kannattaa esitettyjä rikoksia ja toisaalta rajausta lapsen houkuttelemisesta seksuaalisiin tarkoituksiin. Rajausta on kannatettava esityksessä esitetyillä perusteilla. Rajanvedon tekeminen hyväksikäyttörikoksen ja houkuttelemisrikoksen välillä on niin haastavaa, ettei asiaa ole syytä saattaa sakkomenettelylain piiriin.

Syyttäjänvirasto toteaa, että viraston alueella käsitellään paljon maahantuloon liittyviä asioita, joissa on oikeuskäytäntö syyttäjien antamien linjanvetojen kautta selkeä. Esimerkkejä ovat mm. lääkerikokset, dopingrikokset, salakuljetus, valtionrajarikokset. Näiden kohdalla syyttäjän määräämää sakkoa olisi helppoa käyttää. Toisaalta syyttäjät seuraavat asioiden oikeuskäytäntöä myös tuomioistuinkäsittelyiden kautta, joten ratkaisuväliltä tulee olla syyttäjillä.

Syyttäjänvirasto ei kannata sitä, että aina tulisi esitutkinta saattaa valmiiksi, jos epäilty tai asianomistaja on teon tapahtuessa ollut alle 18-vuotias. Menetelmä on turhan raskas vaikkapa tilanteessa, jossa varkauden asianomistaja täyttää 18-vuotta jo ennen esitutkintakuulustelua.

Toisaalta syyttäjänvirasto katsoo, että laajennettua menettelyä voitaisiin käyttää vain syyttäjän määräyksestä, joten pääsääntöisesti asioissa tulisi tehdä esitutkintaa. Tietoa syyttäjälle asioista saisi mm. esitutkintalain 5 § ennakoilmoitusmenettelyllä.

Tämä esitetty muutos tulee tarvittaessa tehdä erillisenä lakina sakkomenettelylaista, jossa on paljon käytännön ongelmia. Menettelyyn ei pitäisi tehdä erillistä vahvistamismenettelyä.

Menetelmä on käytössä jo useissa muissa maissa.

II.1 SYYTTÄJÄ SEURAAMUKSEN MÄÄRÄÄJÄNÄ

Lähtökohtana muissa maissa on siis se, että syyttäjä määrää kyseisen seuraamuksen. Sama tulee lähtökohdan olla myös Suomessa. Tällöin asian selvittämiseen ottaa osaa kaksi erillistä viranomaista. Esitutkintaviranomainen ja syyttäjä. Se parantaa oikeusturvaa. Syyttäjällä on myös parempi kokemus ja koulutus arvioida milloin asia on niin yksinkertainen ja selvä, että menettelyä voidaan käyttää eikä asiaa tule viedä tuomioistuinkäsittelyyn. Syyttäjä on myös viranomainen, joka ajaa asian tuomioistuimessa, joten on luonnollista, että hän arvioi asian. On ongelmallista, jos toinen viranomainen määrää seuraamuksen ja toinen joutuu mahdollisen vastustamisen/suostumuksen puuttumisen jälkeen hoitamaan asian tuomioistuinkäsittelyyn. Se myös pääsääntöisesti aiheuttaa lisäkuluja, kun asiaa joudutaan tutkimaan lisää. Toisaalta esitutkintaviranomainen ei ole viranomainen, joka lähtökohtaisesti ajaa asioita tuomioistuimissa. Heillä ei ole koulutusta eikä kokemusta rikosasioiden pääkäsittelyiden hoitamisesta. Tulee muistaa, etteivät nykyään edes

oikeustieteellisen koulutuksen saaneet henkilöt voi automaattisesti ajaa rikosasioita oikeudessa, vaan siihen ovat oikeutettuja vain luvan saaneet oikeudenkäyntiasiamiehet. Nämä ongelmat ovat tulleet jo esiin ensimmäisissä kokemuksissa uudesta sakkomenettelylaista. Näistä ongelmista olisi syytä kerätä lisää tietoa ennen sakkomenettelylain soveltamisalaa koskevia päätöksiä.

Syyttäjillä on myös ammattitaito tehdä teonkuvaus asiasta, jolloin epäilty oikeasti näkee mistä teosta hänelle sakkoa ollaan määräämässä. Tällä on merkitystä myös perustuslainmukaisuudelle.

Syyttäjänvirasto suhtautuu siis myönteisesti soveltamisalan laajennukseen. Lähtökohtana asi-oissa tulee olla asian oikeudellinen selvyytys ja näytöllinen yksinkertaisuus. Asia tulee voida arvioida rikosasian vastaajakohtaisesti. Rikosasian toisen epäillyn kanta tai osallisuus ei saa ratkaista mahdollisuutta menettelyyn.

Katsomme, että mukaan voitaisiin ottaa myös yhteisösakot esimerkiksi 50 000 euroon saakka.

Samoin menettämisseuraamus tulee olla mahdollista määrätä ja suurempaan määrään kuin nykyisessä sakkomenettelyssä.

Menettelyn ulkopuolelle on jätetty mm. virkarikokset. Syyttäjänvirasto mielestä menettelyä voisi olla hyvä käyttää myös tahallisen ja tuottamuksellisen virkavelvollisuuden sekä tahallisen ja tuottamuksellisen virkasalaisuuden rikkomistapauksissa. Ne ovat usein rikoksia, joiden käsitteilyyn tuomioistuinmenettelyssä ei ole tarvetta. Esimerkiksi tietojärjestelmissä olevien salassapitehtävien tietojen hakeminen, katsominen ja toiselle kertominen ovat tekoja, jotka usein voitaisiin käsitellä sakottamalla.

Tulisi myös harkita mahdollisuutta vahvistaa menettelyssä asianomistajan korvausvaatimuksia. Samoin sitä, ettei menettelyyn tarvita asianomistajan suostumusta, jos hänellä ei ole korvausvaatimusta.

Epäillyn suostumus

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

III JA IV EPÄILLYN SUOSTUMUS ja MUUTOKSENHAKU

Syyttäjänvirasto katsoo, ettei epäillyn suostumus menettelyyn voi olla ratkaisevaa menettelyssä, kunhan ratkaisusta on mahdollista valittaa aina tuomioistuimeen.

Toisaalta nykyisessä sakkomenettelylaissa rajoitettu muutoksenhakumenettely ei käytännössä vaikuta poistavan muutoksenhakuhalukkuutta arvioidusti. Valituksia joka tapauksessa tehdään. Usein vääriin viranomaisiin ja asioista on joka tapauksessa tehtävä viranomaisessa päätös. Näin ollen menettely ei vähennä työmääriä arvioidusti.

Tätäkin silmällä pitäen muutoksenhakua ei menettelyssä pidä rajata.

Kun lähtökohtaisesti asiat ovat yksinkertaisia ja selviä, ei niistä ole valitushalukkuutta.

Syyttäjänvirasto kannattaa vaihtoehtoja palaamista vastuksenvaraiseen malliin. Tule muistaa, että esitutinnan päättymisen jälkeen erillisen suostumuksen hankkiminen voi joissakin tapauksissa aiheuttaa paljon vaivaa ja jos sen jälkeen vielä ratkaisu annetaan tiedoksi yhtä suurella vaivalla, ei menettelystä ole ajan eikä kustannusten säästöä. Pikemmin vaarana on asian siirtyminen ” turhaan” tuomioistuimeen. Vaikka edes vastaaja ei itse sitä haluaisi.

Jos asiassa on tärkeää se, ettei lakia tule säätää perustuslain säätämisjärjestyksessä ja siten epäillyn suostumusta menettelyyn tarvitaan, olemme samaa mieltä, ettei ainakaan epäillyn tarvitse tunnustaa tekoa ja hyväksyä nimenomaisesti seuraamusta. Valitusmahdollisuudella tuomioistuimeen on asia tällöin kunnossa.

Edellytykseen suostua asian ratkaisemiseen sakkomenettelylain mukaisessa menettelyssä ja luopumisesta oikeudesta suulliseen käsittelyyn ei ole huomauttamista.

Olemme samaa mieltä esityksestä, että valittaja voisi itse määritellä missä laajuudessa hän asiassa saattaa tuomioistuimen käsittelyyn. Seuraamuksen määrän, koko syyllisyyden tms. Tällöin asiaa myös pitäisi käsitellä vain sen mukaan mistä on valitettu.

Muutoksenhaku sakkomenettelyssä

Näkemyksenne sakkomenettelyn muutoksenhaun kehittämisestä (mm. muutoksenhakuperusteiden lisääminen):

III JA IV EPÄILLYN SUOSTUMUS ja MUUTOKSENHAKU

Syyttäjänvirasto katsoo, ettei epäillyn suostumus menettelyyn voi olla ratkaisevaa menettelyssä, kunhan ratkaisusta on mahdollista valittaa aina tuomioistuimeen.

Toisaalta nykyisessä sakkomenettelylaissa rajoitettu muutoksenhakumenettely ei käytännössä vaikuta poistavan muutoksenhakuhalukkuutta arvioidusti. Valituksia joka tapauksessa tehdään. Usein vääriin viranomaisiin ja asioista on joka tapauksessa tehtävä viranomaisessa päätös. Näin ollen menettely ei vähennä työmääriä arvioidusti.

Tätäkin silmällä pitäen muutoksenhakua ei menettelyssä pidä rajata.

Kun lähtökohtaisesti asiat ovat yksinkertaisia ja selviä, ei niistä ole valitushalukkuutta.

Syyttäjänvirasto kannattaa vaihtoehtoista palaamista vastuksenvaraiseen malliin. Tule muistaa, että esitutinnan päättymisen jälkeen erillisen suostumuksen hankkiminen voi joissakin tapauksissa aiheuttaa paljon vaivaa ja jos sen jälkeen vielä ratkaisu annetaan tiedoksi yhtä suurella vaivalla, ei menettelystä ole ajan eikä kustannusten säästöä. Pikemmin vaarana on asian siirtyminen ” turhaan” tuomioistuimeen. Vaikka edes vastaaja ei itse sitä haluaisi.

Jos asiassa on tärkeää se, ettei lakia tule säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja siten epäillyn suostumusta menettelyyn tarvitaan, olemme samaa mieltä, ettei ainakaan epäillyn tarvitse tunnustaa tekoa ja hyväksyä nimenomaisesti seuraamusta. Valitusmahdollisuudella tuomioistuimeen on asia tällöin kunnossa.

Edellytykseen suostua asian ratkaisemiseen sakkomenettelylain mukaisessa menettelyssä ja luopumisesta oikeudesta suulliseen käsittelyyn ei ole huomauttamista.

Olemme samaa mieltä esityksestä, että valittaja voisi itse määritellä missä laajuudessa hän asiantaattaa tuomioistuimen käsittelyyn. Seuraamuksen määrän, koko syyllisyyden tms. Tällöin asiaa myös pitäisi käsitellä vain sen mukaan mistä on valitettu.

Ajokielto

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

V AJOKIELTO

Syyttäjänvirasto on samaa mieltä esityksestä, että ajokielto on hallinnollinen seuraamus ja se yleisemminkin pitäisi käsitellä muussa menettelyssä kuin rikosasioiden käsittelyjärjestyksessä.

Sakolla ratkaistavat rattijuopumukset tulisi olla mahdollista käsitellä jo tavallisessa sakkomenettelyssä. Ei ole mitään syytä viedä asioita tuomioistuinkäsittelyyn pelkän ajokiellon määräämisen vuoksi. Poliisilla on kyseisiin asioihin koulutusta ja kokemusta, jopa paremmin kuin tuomioistuinharjoittelua tekeillä notaareilla. On syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksen resurssien haaskaamista käsitellä selviä myönnettyjä rattijuopumusrikoksia.

Lähtökohtaisesti sama koskee törkeitä rattijuopumusrikoksia. Niissä rangaistus on kuitenkin lähtökohtaisesti vankeutta, joten asiat kuuluvat tuomioistuimien ratkaistaviksi.

Jos kuitenkin esimerkiksi esitutkinnan päätteeksi ilmenee seikkoja, joiden vuoksi törkeästä rattijuopumuksesta tulisi määrätä sakkorangaistus, ei ajokiellon tule olla se määräävä tekijä missä menettelyssä asia käsitellään.

Lisäksi esimerkiksi kulkuneuvon kuljettamisissa oikeudetta jo nyt poliisi määrää ajokiellon, vaikka asia menisi tuomioistuinkäsittelyyn. Järjestelmä toimii siinäkin.

Jos lähtökohdaksi otetaan se, että ajokielto määrätään vasta syyksi lukevan tuomion jälkeen, ei asiassa ole ongelmia. Sakko määrätään hyvinkin nopeasti, joten ajokielto pystytään määräämään nopeasti eikä väliaikainen ajokielto ole liian pitkä. Samoin ajokielto alkaa heti eikä vasta rangaistuksen antamisen jälkeen.

Yhtenä vaihtoehtona on esitetty ajokiellon määrääminen sakkomenettelyssä. Syyttäjänviraston mukaan tällaista tulisi kuitenkin välttää, koska kyse on hallinnollisesta seurauksesta. Tällöin-hän pitäisi ajokielto määrätä myös kulkuneuvon kuljettamisissa oikeudetta. Tällaiseen laajenukseen ei syyttäjien tehtävissä ole tarvetta.

Esityksen vaikutukset ja voimaantulo

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista ja voimaantuloaikataulusta:

VI ESITYKSEN VAIKUTUKSET JA VOIMAANTULO

Tavoite nopeuttaa rikosasioiden käsittelyä ja siten parantaa oikeuden saatavuutta on kannatettava.

Kuten edellä on lausuttu Suomi on saanut huomautuksia liian pitkistä käsittelyajoista. Kyseisillä asioilla on myös suuri merkitys niiden osapuolille. Näin ollen kaikki resurssisäästöt olisi saatava kyseisten asioiden käsittelyyn eikä missään tapauksessa tällä muutoksella tule vähentää oikeuslaitoksen resursseja. Näillä työajan säästöillä ainoastaan pystytään tekemään ydintehävä oikeusvaltiossa vaadittavalla laadulla ja tehokkuudella ja paikkaamaan puuttuvia taloudellisia resursseja. Oikeusturvasta tulee yhteiskunnassa maksaa riittävästi. Se on yhteiskunta-rauhaa ylläpitävä yksi tärkeimmistä asioista. Jos syyttäjä on taho, joka menettelyn voi määrätä ei se edes vähennä syyttäjälaitoksen kuluja esitetyllä tavalla.

Emme kannata sitä, että koko menettely voitaisiin käsitellä alusta loppuun poliisissa tai muussa esitutkintaviranomaisessa. Oikeusturvan ja rangaistusten yhdenmukaisuuksien kannalta on tärkeää, että toinen viranomais eli syyttäjä arvioi asian. Syyttäjällä tulee myös olla päättösvalta menettelyyn, koska he hoitavat asioiden valitukset oikeuksissa.

Muut huomiot

Muut esitystä koskevat huomiot:

VII MUUT SEIKAT

Pitää ottaa huomioon myös muut hallinnolliset seuraamukset, joita nyt tuomioistuinkäsittelyissä tuomitaan. Miten ne voidaan hoitaa sakkomenettelyssä? Esitettyjen lisäksi on liitännäisvaatimuksena olemassa liiketoimintakielto.

Syyttäjänvirasto katsoo, että tilanteissa, joissa lisäseuraamuksena olisi eläintenpitokielto, liiketoimintakielto tms. tulisi asia käsitellä tuomioistuimessa.

Sakkomääräyksessä tulee olla asianmukainen teonkuvaus. Syyttäjillä on ammattitaito tehdä se. Muiden kuin syyttäjän määräämien sakkojen teonkuvauksissa on ollut puutteita ja näin se voitaisiin estää. Jos tämän laajennetun sakkomääräyksen voi antaa vain syyttäjä ja asian tutkii eri viranomais eli esitutkintaviranomaisena poliisi, tullit tai rajavartiolaitos, on oikeusturva myös paremmin turvattu ja oikeudenhoidon perustuslailliset näkökulmat otettu huomioon eikä lainmuutos välttämättä tarvitsisi perustuslainsäätämisyjärjestystä.

Syyttäjänvirasto on sitä mieltä, että asiassa on pyydettävä perustuslakivaliokunnan lausunto.

Vantaalla 30.1.2017

Jukka Haavisto

kihlakunnansyyttäjä, apulaispäällikkö

Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto

Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä

[IUSjävirastosakkomenettelynlaajennus.pdf](#)

Stenberg-Nevala Leea-Kaarina
Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto