

Asia: OM 4/41/2016

Sakkomenettelyn laajentamista koskeva työryhmän mietintö

Lausunnon saate

Tähän voitte halutessanne kirjoittaa saatteen lausunnollenne:

-

Yleistä

Mitä mieltä olette mietintöön sisältyvästä luonnoksesta hallituksen esitykseksi?

Kannatan esitystä osittain

Muut yleiset huomiot:

Ehdotettujen lainmuutosten ensisijaisena perusteena näyttää olleen pyrkimys saavuttaa taloudellisia säästöjä. Niitä ei kuitenkaan pidä tavoitella oikeusturvan ja oikeudenmukaisuuden kustannuksella. Ehdotettujen muutosten hyväksyttävyyttä on siksi tarkasteltava pääasiassa muista kuin taloudellisista lähtökohdista.

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen

Näkemyksenne sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisesta:

Sakkomenettelylain 1 §:n 1 momenttiin on ehdotettu lisättäväksi kaikkia sakkomenettelyasioita koskeva vaatimus asian yksinkertaisuudesta ja selvyydestä. Lisäys ei merkitsisi asiallista muutosta sakkomenettelyssä nykyisin käsiteltävien asioiden kannalta, koska sama vaatimus on ilmennyt välillisesti suppean esitutkinnan edellytyksistä, kuten mietinnössä on (s. 78) todettu. Lisäys on kuitenkin paikallaan.

Sakkomenettelyssä ei voida määrätä vankeusrangaistusta. Tämän vuoksi sakkomenettelyn soveltamisalaan kuuluvien rikosten on, kuten mietinnössä on (s. 41-42) todettu, oltava joko rikoksia, joista useimmiten tai käytännössä aina määrätään sakkorangaistus, tai vähintään sellaisia rikoksia,

joiden joukosta on oikeuskäytännöstä johdettavin selkein ja objektiivisin kriteerein erotettavissa konkreettisia tekotyyppejä, jotka voidaan helposti tunnistaa sakolla sovitettaviksi.

Ehdotettu sakkomenettelylain soveltamisalan laajentaminen koskemaan rikoksia, joiden rangaistusmaksimi on 1 v 6 kk vankeutta ja erikseen lueteltuja rikoksia, joiden rangaistusmaksimi on 2 vuotta vankeutta, tarkoittaisi käytännössä aikaisempaa useammassa tapauksissa sitä, että rikokseen syyllistynyt selviäisi tosiasiallisesti kokonaan ilman rangaistusta: erityisesti huumausainerikoksista ja varkauksista tuomitut ovat varsin usein varattomia, joten sakkoja ei saada heiltä ulosottotoiminkaan perityiksi, eikä sakkomenettelyssä määrättävää sakkorangaistusta voida muuntaa vankeudeksi. Tällainen tosiasiallinen rangaistuksetta jääminen on omiaan heikentämään yleistä lainkuuliaisuutta ja saa järjestelmän tuntumaan epäoikeudenmukaiselta.

Lisäksi sakkomenettely kirjallisena menettelynä merkitsee luopumista olennaisin osin myös oikeudenkäynnin julkisuudesta. Rikosasian vastaajan kannalta se on useimmissa tapauksissa myönteinen asia, mutta oikeudenkäytön kontrolloitavuuden kannalta kielteinen. Välttyessään julkiselta oikeudenkäynniltä vastaaja välttyy myös julkisuuden tuottamalta häpeältä, mikä sekkin on omiaan heikentämään lainkuuliaisuutta. Ainakin periaatteessa vaarana on lisäksi, että joitakin suhteellisen merkittäviäkin rikoksia voitaisiin julkisuudelta piilossa käsitellä sakkomenettelyssä.

Mietinnössä (s. 12) todetun mukaan sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen mahdollistaisi tuomioistuinten ja syyttäjälaitoksen resurssien kohdentamisen niihin asioihin, joiden käsittely tuomioistuimessa on muun muassa oikeusturvasyistä tarpeen, ja turvaisi tätä kautta kansalaisten oikeutta saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheetonta viivytystä. Tästä olen periaatteessa samaa mieltä – edellyttäen, että syyttäjälaitoksen ja tuomioistuinten resursseja ei vähennetä kaavaillun uudistuksen aikaansaaman työmäärän vähentymisen takia. Mainitut seikat eivät kuitenkaan yksin riitä perusteiksi soveltamisalan laajentamiselle.

Edellä mainituista syistä en kannalta sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista. Toiselle kannalle voisin asettua, jos myös sakkomenettelyssä määrättyt sakot voitaisiin tarvittaessa muuntaa vankeudeksi. Perustuslain 7.3 §:n säännöksestä, jonka mukaan rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin, eduskunnan perustuslakivaliokunta on kuitenkin omaksunut tulkinnan, joka estää muuntamisen. Tulkinta on valitettava, mutta sen muuttamista ei ole näköpiirissä.

Epäillyn suostumus

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

Kuten mietinnön yleisperusteluissa on (s. 39) todettu, sakkomenettelylain säännökset menettelyn perustumisesta epäillyn suostumukseen täyttävät epäilemättä perustuslain ja ihmisoikeussopimusten vaatimukset. Suostumusta sääntelyn on todettu kuitenkin olevan verrattain raskasta, mikä on omiaan vähentämään suostumusten antamista. Näin asianlaita epäilemättä on. Jos epäilty ei jostakin syystä anna suostumustaan asian käsittelemiseen sakkomenettelyssä, siirtyy asian käsittely tavanomaiseen rikosprosessiin, mikä kuormittaa sekä poliisia että oikeuslaitosta. Mietinnön mukaan on kuitenkin vaikeaa arvioida, kuinka usein suostumus uudessa sakkomenettelyssä jää antamatta verrattuna aikaisempaan rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyyn. Poliisihallitus ja sisäministeriö ovat mietinnön mukaan kuitenkin arvioineet, että tavanomaiseen rikosprosessiin

siirtyisi sakkomenettelyn käyttöönoton myötä jopa 12 000 asiaa, jotka aikaisemmin olisi käsitelty rangaistusmääräys- tai rikesakkomenettelyssä.

Edellä mainittuihin näkemyksiin on syytä yhtyä. Jos viimeksi mainittu arvio asioiden siirtymisestä tavanomaiseen rikosprosessiin osoittautuu oikean suuntaiseksi, kyse on resurssien vakavasta tuhlaamisesta. Asiaan olisi ehdottomasti saatava muutos eli suostumusedellytykselle on tehtävä jotakin. Edellä sanotulta kannalta ongelmallisimpana on pidettävä, kuten mietinnän yleisperusteluissa on (s. 39) todettu, erityisesti tunnustamista ja seuraamuksen hyväksymistä koskevaa sääntelyä. Jos epäilty kiistää teon tai ei hyväksy seuraamusta, asiaa ei voida käsitellä sakkomenettelyssä, vaikka epäilty antaisi suostumuksensa sakkomenettelyn käyttöön ja luopuisi oikeudestaan suulliseen oikeudenkäyntiin. Toisin sanoen, sakkomenettelyssä epäillyllä ei ole erimielisyystilanteessa mahdollisuutta tyytyä poliisin tai syyttäjän ratkaisuun, vaan erimielisyys johtaa aina epäillylle raskaaseen tavanomaiseen rikosprosessiin, vaikka hän olisi valmis asian ratkaisemiseen sakkomenettelyssä.

Ehdotus, jonka mukaan epäillyn suostumus käsittäisi jatkossa vain luopumisen oikeudesta suulliseen oikeudenkäyntiin ja suostumisen asian käsittelemiseen sakkomenettelyssä, olisikin mielestäni toteutettava joka tapauksessa riippumatta siitä, laajennetaanko sakkomenettelylain soveltamisalaa mietinnössä ehdotetulla tavalla vai ei. Nykyisen suostumusedellytyksen aiheuttamien ongelmien vuoksi suostumusedellytyksen muutos olisi toteutettava kiireellisesti.

Itse asiassa on mielestäni tarpeetonta edellyttää suostumukselta luopumista oikeudesta suulliseen käsittelyyn, koska suostuminen asian käsittelemiseen sakkomenettelyssä sisältää samalla jo sen. Arvioni mukaan tavallinen kansalainen ei useinkaan edes ymmärrä ilman tarkempaa selittämistä, mitä tarkoitetaan, kun häneltä kysytään, luopuuko hän oikeudestaan suulliseen käsittelyyn. Kun hänelle selitetään sen tarkoittavan, ettei asiaa käsitellä tavanomaisessa rikosoikeudenkäynnissä käräjäoikeudessa, suostumus tältä osin uskoakseni useimmiten saadaan. Monikaan ei nimittäin pidä käräjäoikeuskäsittelyä oikeutenaan vaan vastenmielisenä velvollisuutena, jolloin mahdollisuus sen välttämiseen on ehdottomasti mieluisampi vaihtoehto.

Myös mietinnön perusteluissa on (s. 53) käsitelty kyseessä olevien suostumuksen kahden osatekijän keskinäistä suhdetta ja todettu toiseen suostumisen merkitsevän samalla myös suostumista toiseen. Perustelut, joilla on päädytty siihen, ettei kohtien yhdistäminen vaikuta perustellulta, eivät mielestäni ole vakuuttavat, mutta siitä, että suostumukseen edelleen kuuluisivat kyseiset kaksi osatekijää, ei toisaalta ole mainittavaa haittaakaan. Epäillylle on joka tapauksessa selitettävä, mitä suostumus merkitsee, ja näin ollen hänelle olisi joka tapauksessa selitettävä myös se, että se merkitsee luopumista tavanomaisesta oikeudenkäynnistä käräjäoikeudessa.

Luopuminen tunnustamisesta ja seuraamuksen hyväksymisestä epäillyn suostumuksen osatekijöinä ei ole ongelmallista senkään takia, että sakkomenettelyssä olisi edelleen lain 4 §:n 1 momenttiin lisättäväksi ehdotetun nimenomaisen maininnan mukaan ilmoitettava menettelyssä määrättävä seuraamus. Näin epäilty voisi ottaa sen huomioon harkitessaan suostumistaan sakkomenettelyyn.

Sakkomenettelyyn suostuminen merkitsee myös luopumista oikeudenkäynnin julkisuudesta. Tavalliselle kansalaiselle oikeudenkäynnin julkisuus on pääsääntöisesti epämiellyttävä asia, joten sakkomenettely on tästäkin syystä usein houkutteleva vaihtoehto.

Muutoksenhaku sakkomenettelyssä

Näkemyksenne sakkomenettelyn muutoksenhaun kehittämistä (mm. muutoksenhakuperusteiden lisääminen):

Kuten mietinnön perusteluissa on (s. 39) todettu, nykyisessä sakkomenettelylaissa omaksuttu sääntely rajoittaa muutoksenhakua ja sitä kautta epäillyn oikeusturvaa. Jos henkilö on pätevästi tunnustanut teon ja hyväksynyt seuraamuksen, ei hän voi enää muutoksenhakuvaiheessa tehokkaasti kiistää syyllistymistään tekoon tai arvioida seuraamusta olennaisesti toisin kuin hyväksymässään sakko- tai rangaistusmääräyksessä.

Mietinnössä on ehdotettu epäillyn suostumuksen sisällön muuttamista niin, että epäillyn ei enää edellytettäisi tunnustavan tekoa eikä hyväksyvän siitä määrättävää seuraamusta. Siksi mietinnössä on ehdotettu ikään kuin muutoksen vastineeksi muutoksenhakuperusteiden laajentamista vastaavanlaisiksi kuin normaalissa muutoksenhaussa käräjäoikeudesta hovioikeuteen, vaikka valitus tehtäisiin ensi asteessa käräjäoikeuteen. Muutoksenhakuperusteiden laajentaminen onkin välttämätön seuraus suostumuksen sisällön muuttamisesta. Kannatan sitä varauksettomasti.

Muutoksenhakumenettelystä on ehdotettu otettavaksi sakkomenettelylakiin eräiltä osin nimenomaiset säännökset ja eräiltä osin viittaussäännökset valitusasian käsittelyn jatkamista hovioikeudessa koskevaan OK 26 lukuun. Säännösehdotukset vaikuttavat tarkoituksenmukaisilta.

Ajokielto

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

Nykytilan merkittävimpänä käytännön ongelmana voidaan mietinnön (s. 40) mukaan pitää sitä, että riidattomissakin rattijuopumusasioissa ajokielto ja siten koko rikosasia on käsiteltävä tuomioistuimessa. Tähän näkemykseen on syytä yhtyä. Mietinnössä (s. 40) todetun mukaan tuomioistuimissa määrätään pelkästään rattijuopumuksista vuosittain lähes 6 000 sakkorangaistusta, joista valtaosa soveltuisi ratkaistavaksi sakkomenettelyssä, jollei ajokiellon määräämistoimivaltaa koskeva sääntely edellyttäisi asioiden saattamista tuomioistuimeen. Tämä sitoo oikeuslaitoksessa tarpeettomasti resursseja ja aiheuttaa asianosaisille ajanhukkaa, kun selvä asia on kierrätettävä kolmen viranomaisen kautta.

Liikennerikosten saattaminen entistä suuremmissa määrin sakkomenettelyn soveltamisalaan edellyttää käytännössä mietinnön (s. 57) mukaan vähintään sitä, että ainakin rattijuopumukseen ja törkeään liikenneturvallisuuden vaarantamiseen liittyvän ajokiellon määrääminen siirretään tavalla tai toisella muun kuin käräjäoikeuden toimivaltaan.

Yleisesti tiedossa on epäiltyjen herkkä suhtautuminen liikennerikoksissa nimenomaan ajokieltoseuraamukseen. Ajokiellon sisällyttäminen sakkomenettelyyn olisi siten omiaan alentamaan epäiltyjen halukkuutta suostua sakkomenettelyyn ja se heikentäisi mahdollisuuksia asian rakentavaan selvittämiseen tiedoksiantotilanteessa. Tällaiset seikat vähentäisivät sakkomenettelyn etuja ja sakkomenettelyn piiriin siirtyvien asioiden todellista lukumäärää.

Keskeinen ajokieltoa koskeva uudistus olisi ehdotuksen mukaan se, että ajokiellon määräisi aina poliisi. Ehdotusta on perusteltu laajasti eri vaihtoehtoja punniten. Ehdotettu ratkaisu on mielestäni kannatettava. Huomiota herättää kuitenkin ehdotettujen ajokieltoa koskevien ajokorttilain säännösten ja niiden muutosten lukuisuus ja monimutkaisuus. Tosin tilanne on paljolti sama jo voimassa olevassa lainsäädännössäkin.

Esityksen vaikutukset ja voimaantulo

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista ja voimaantuloaikataulusta:

Ehdotuksen yhteiskunnallisia vaikutuksia käsiteltäessä mietinnössä on (s. 70) todettu sakkomenettelyn käytön laajentamisen saattavan vähäisessä määrin heikentää rikosoikeudellisen järjestelmän rikoksia ennalta ehkäisevää vaikutusta. Vaikutuksen suunnasta olen samaa mieltä, mutta en ole vakuuttunut, että vaikutus olisi määrältään vain vähäistä.

Kielto määrätä muuntorangaistusta sakkomenettelyssä määrätyn sakon sijaan lieventäisi mietinnössä (s. 70) todetuina tavoin sanktioiden tasoa menettelyn piiriin otettaviksi ehdotetuissa uusissa rikoksissa. Vaikkei muutos ehkä mainittavasti lisäisi sakkorikollisuutta, niiden piirissä, jotka pystyvät ja joutuvat maksamaan sakkonsa rahassa, järjestelmä todennäköisesti koettaisiin aikaisempaa epäoikeudenmukaisemmaksi: aiempaa useammat selviäisivät rikoksistaan tosiasiasa kokonaan ilman rangaistusta. Tämän näkökohdan merkitystä ei ole syytä vähätellä.

Muut huomiot

Muut esitystä koskevat huomiot:

Mietinnön laatijoille on syytä antaa tunnustusta erittäin, suorastaan poikkeuksellisen, perusteellisesta työstä – siitä huolimatta, että en voi kannattaa kaikkia ehdotettuja muutoksia.

Pekka Olavi Viljanen
Turun yliopiston rikos- ja prosessioikeuden professori (emer.)