

Asiakirjatyyppi
21.8.2023
VN/24963/2022

Julkisuus

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 5.5.2023 (VN/24963/2022)

Rikosprosessin sujuvoittamista arvioineen työryhmän muistio (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:16)

Oikeusministeriö on pyytänyt Liikenne- ja viestintäministeriöltä lausuntoa otsikossa mainituista muistiosta. Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu oikeusministeriölle seuraavaa:

Yleistä

Rikosprosessin sujuvoittamista arvioineen oikeusministeriön johdolla toimineen työryhmän tehtävänä on ollut arvioida toimia, joilla voitaisiin sujuvoittaa rikosasioiden käsittelyä ottaen huomioon esitutkintavaihe, syyteharkinta ja tuomioistuinkäsittely sekä niiden nivelkohdat. Työryhmän on tullut tarkastella myös niitä esitutkinnan ja rikosprosessin vaiheita ja toimia, joita olisi mahdollista karsia tai tehostaa käsittelyn nopeuttamiseksi asianosaisten oikeusturvan kuitenkaan vaarantumatta. Keinoja tehostaa rikosprosessiketjun viranomaisten välistä yhteistyötä ja sen tapoja on tullut arvioida erityisesti esitutkintayhteistyön osalta. Valmistelussa on tullut selvittää myös vaihtoehtoisia tapoja tavoitteiden saavuttamiseksi.

Työryhmän muistion mukaan rikosprosessin tehostamiseksi ja käsittelyaikojen nopeuttamiseksi on valmisteltu viime vuosina useita kehittämissuhteita. Tämä on ollut seurausta esitutkintaviranomaisten, tuomioistuinten ja täytäntöönpanoviranomaisten toimintaympäristössä tapahtuneista merkittäviä muutoksia, jotka ovat johtaneet näistä muutoksista aiheutuneiden vaatimusten ja haasteiden kumuloitumiseen pidemmällä aikavälillä. Esimerkiksi digitalisaation kehityksen seurauksena rikokset tapahtuvat enenevässä määrin verkossa. Eri tekijöiden yhteisvaikutuksena esimerkiksi poliisin tutkinta-ajat esitutkinnassa ovat viime vuosina kasvaneet selvästi ja rikosten selvitystaso on heikentynyt.

Työryhmän muistiossa on tehty ideointia arvioimatta vielä tarkemmin esimerkiksi käytännön toteuttamisvaihtoehtoja ja lainsäädäntöön liittyviä reunaehtoja rikosprosessin tilanteen parantamiseksi. Työryhmä on esittänyt muistiossa sekä lainsäädäntömuutoksia että viranomaisten käytäntöihin ja toimintatapoihin liittyviä ehdotuksia, ja ehdotukset edellyttävät kaikilta osin jatkovalmistelua ja tarkempaa selvittämistä.

Työryhmän ehdotuksista

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu, että se pitää muistiossa kuvattua rikosprosessin tilannekuvaa huolestuttavana. Ministeriön mukaan yksinkertaistenkin rikosasioiden viivästyessä tilanne on käynyt ongelmalliseksi perusoikeuksien ja erityisesti yhdenvertaisen rikosvastuun toteuttamisen kannalta. Huolissaan tulee erityisesti olla rangaistusjärjestelmän uskottavuudesta kokonaisuutena.

Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää huomiota muistiossa ehdotettujen toimenpiteiden vaikutusten arviointien puutteisiin. Käytännössä arviointia ei ole muistiossa tehty lainkaan. Muistiossa todetaan, että ehdotusten vaikutusarviointia sekä yksittäisenä toimenpiteenä että kokonaisuutena toisiinsa nähden tullaan vielä tekemään. Vaikutusten arviointi on kuitenkin liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan välttämätöntä, jotta ehdotettavien toimenpiteiden vaikuttavuutta ja toteuttamiskelpoisuutta on mahdollista arvioida. Ministeriön mukaan on tärkeää, että toimenpiteiden vaikutusten arviointia tehdään hankkeen jatkovalmistelussa.

Oikeusministeriön työryhmä on muun ohella ehdottanut sakkomenettelyn pikaista kokonaistarkastelua ja -uudistusta. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää ehdotusta hyvänä. Ministeriö tukee työryhmän ehdotusta myös siitä, että kokonaisuudistuksen valmistelussa hyödynnettäisiin tieteellisestä tutkimustietoa esimerkiksi sakkomenettelyn prosessin toimivuudesta ja vaihtoehtoisista toteuttamistavoista sekä sakkoprosessin asemasta seuraamusjärjestelmässä yleisesti.

Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää työryhmän huomiota erityisesti rikesakkomenettelyn kehittämiseen. Rikesakko voidaan määrätä seuraamukseksi rikesakkorikkomuksista annetussa laissa (986/2016) säädetyistä rikkomuksista. Näitä rikkomuksia ovat kalastuslaissa, järjestyslaissa, rikoslain 41 luvun 6 §:ssä, jätelaissa ja alkoholilaissa säädetyt rikkomukset. Näiden rikkomusten dekriminointia olisi mahdollista arvioida samalla tavalla kuin tieliikenteen liikenneriikkomusten osalta tehtiin tieliikennelain kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 2018 siirtämällä tieliikenteen vähäisimmät rikkomukset hallinnollisen seuraamusjärjestelmän piiriin. Seuraamusjärjestelmän muutokset rikesakkorikkomuksiin olisi mahdollista toteuttaa oikeusturvan vaarantumatta.

Oikeusministeriön työryhmä on muistiossaan nähnyt tarpeellisenä hyödyntää rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia muutenkin nykyistä enemmän. Merkitykseltään vähäisiksi arvioidut rikosasiat tulisi ensisijaisesti käsitellä muulla tavalla.

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy työryhmän näkemykseen. Ministeriön mukaan on perusteltua, että viime vuosina liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toteutetut rikkomustyyppisten tekojen dekriminointit ja hallinnollinen sanktioiminen laajenevat myös muilla hallinnonaloilla. Vähintään kymmenissä eri laeissa on tällä hetkellä rikkomusluonteisia ja luonteeltaan hallintovalvonnallisia tekotyyppisiä, jotka olisi mahdollista sanktioida hallinnollisesti rikosoikeuden sijaan. Tällä muutoksella voisi olla pidemmällä aikavälillä myönteisiä vaikutuksia rikosprosessin sujuvuuden sekä asioiden käsittelyn joutuisuuden kannalta. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan perusteltua voisi olla hallinnolliseen sanktioimiseen soveltuvien asiaryhmien laajempi kartoittaminen ja näiltä osin mahdollisiin lainsäädäntötoimiin ryhtyminen.

Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää huomiota muistion luvun 10 otsikointiin. Luku on otsikoitu ”Hallinnolliset seuraamukset”. Muistiossa tehtävä arviointi ei kuitenkaan varsinaisesti liity seuraamuslajeihin tai niiden valintaan, vaan mahdollisten menettelyllisten seikkojen arvioimiseen ja kehittämiseen. Sanktio-oikeudellisen lähestymistavan sijaan muistion 10 luvussa arvioidaan liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan ”hallinnollista seuraamusjärjestelmää” rikosprosessuaalisen menettelyn vaihtoehtona.

Työryhmän muistiossa on todettu, että rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttö on lisääntynyt erityisesti Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuen. Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy työryhmän näkemykseen ja lausuu, että sen hallinnonalalla on tällä hetkellä valmistelussa tai tulossa valmisteltavaksi 12 data-, kyber- ja liikenteen alan EU-lainsäädäntöasiata, joissa edellytetään rahamääräisesti huomattavien hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttöönottoa. Näissä EU-säädöshankkeissa (asetus tai direktiivi) on asetettu jäsenvaltiolle velvoite säätää kansallisesti siihen sisältyvien aineellisten velvoitteiden rikkomisen johdosta määrättävistä seuraamuksista, sekä määritellä ne aineellisen velvoitteen sisältävät artiklat, joiden osalta jäsenvaltion edellytetään säätävän seuraamuksista. Joissakin näistä EU-säädöksistä tai ehdotuksissa on määritelty tarkasti, millainen seuraamus kyseisen säädöksen sisältämien aineellisten velvoitteiden rikkomisesta tulee määrätä tai millaisesta seuraamuksesta jäsenvaltion tulee säätää.

Työryhmän muistion mukaan rikosprosessin sujuvoittamista arvioinut työryhmä on myös käynyt keskustelua rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleislainsäädännön tarpeellisuudesta. Muistiossa viitataan oikeusministeriön työryhmämietintöön vuonna 2018. Mietinnössä arvioitiin tarvetta rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevalle yleislainsäädännölle. Työryhmämietinnön mukaan yleiselle lainsäädännölle ei ollut tuolloin riittäviä perusteita. Mietintöön oli laadittu ehdotukset lainvalmistelun tukena käytettäväksi hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteiksi.

Työryhmän muistion mukaan myös rikosprosessia arvioinut työryhmä on käynyt keskustelua rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleislainsäädännön tarpeellisuudesta. Sen mukaan yleiselle lainsäädännölle ei ole toistaiseksi riittäviä perusteita. Oikeustilassa ei työryhmän näkemyksen mukaan ole sittemmin tapahtunut sellaisia muutoksia, että uudelle vastaavalle selvitykselle voitaisiin katsoa olevan tarvetta.

Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan oikeustilassa on EU:n lainsäädännöstä johtuen tapahtunut, ja on edelleen tapahtumassa huomattavia muutoksia rahamääräisesti erittäin suurten hallinnollisten sanktiomaksujen laajenevan käyttöönoton myötä. Niiden suhde kansalliseen oikeusjärjestelmään ja erityisesti rikosoikeusjärjestelmään on jossain määrin epäselvä. Rahamääräisesti suurten seuraamusmaksujen määrääminen hallintoviranomaisessa, jonka toimivaltaan tällaisten hallintopäätösten tekeminen ei perinteisesti kuulu, on vaativa tehtävä sekä asian selvittämistä että päätöksentekomenettelyn kannalta. Asiantilan muutos tulee edellyttämään viranomaisiin sekä resurssi että koulutustarpeita. Esimerkiksi Liikenne- ja viestintäviraston yhteyteen ollaan lainsäädäntömuutoksin perustamassa seuraamuskollegioita määräämään seuraamusmaksuja.

Toisin sanoen seuraamusjärjestelmän valinnalla on merkitystä. Rikosoikeudesta luovuttaessa resurssi- ja tietojärjestelmätarpeet siirtyvät rikosoikeudellisilta toimijoilta hallinnollisille toimijoille. Tämän siirtymän tulisi tapahtua mahdollisimman kontrolloidusti ja yleisiin oppeihin tukeutuen. Tämän vuoksi liikenne- ja viestintäministeriö ehdottaa, että vielä harkittaisiin uudelleen tarvetta muodostaa oikeusministeriön johdolla hallinnolliselle sanktioimiselle yleiset opit, ja muutenkin uudelleen arvioitaisiin hallinnollisen sanktioimisen suhdetta rikosoikeudelliseen sanktioimiseen.

Tätä uutta oikeustilannetta varten oikeusministeriö on julkaissut tuoreen muistion seuraamussäännökset EU säädösehdotuksissa (VN/1176/2019-OM-5). Muistiossa käsitellään seuraamuksia koskevia säännöksiä EU-säädöksissä, sekä sitä, mitä EU-valmistelijoiden tulee ottaa huomioon EU-säädösneuvotteluissa seuraamussäännösten arvioinnissa. Oikeusministeriön muistiossa todetaan, että EU-säädöksissä on aiempaa enemmän

ja yksilöidympiä seuraamussäännöksiä, mikä asettaa haasteita seuraamussäntelyn yhteneväisyydelle ja yhteensovittamiselle kansalliseen oikeusjärjestelmään.

Olli-Pekka Rantala
Ylijohtaja
Osastopäällikkö

Kimmo Kiiski
Lainsäädäntöjohtaja

Tiedoksi

LVM virkajohtoryhmä

VN/24963/2022-LVM-9

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: