

Asia: VN/22309/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Lausunnonantajan yleiset huomiot koko esityksestä

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisella pyritään tehostamaan rikosprosessimenettelyä ja keskittämään tuomioistuin- ja syyttäjälaitoksen resursseja vaativien asioiden käsittelemiseen. Tämä puolestaan edistäisi asioiden nopeampaa käsittelemistä tuomioistuimessa. Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista voidaan katsoa puoltavan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa ja Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattu keskeinen perusoikeus, johon kuuluu myös oikeus oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa.

Ottaen huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen aikanaan Suomea vastaan antamat langettavat tuomiot, joissa todetaan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan loukkaus oikeudenkäynnin pitkän keston takia mukaan lukien oikeudenkäyntien pituutta koskevat, sovinnot ja oikeudenkäyntien keskimääräisen keston edelleen jatkuva pidentyminen katson, että uudistuksen tavoitteet sujuvoittaa ja nopeuttaa rikosprosessimenettelyä ovat erittäin perusteltuja.

Rikosprosessiketjun ruuhkautuminen ja pitkään kestävät oikeudenkäynnit ovat rikosvastuun toteutumisen ja oikeusvaltioperiaatteen kannalta hyvin ongelmallisia. Oikeudenkäyntien pitkäkö kesto on yksi Suomen merkittävimpiä perus- ja ihmisoikeushaasteita, minkä vuoksi on tärkeätä tarkastella siihen vaikuttavia lainsäädännöllisiä puuttumismahdollisuuksia vastaavasti perus- ja ihmisoikeuksia muutoin vaarantamatta.

Tältä kannalta on huomattava, että sakkomenettelylaissa on asiallisesti kysymys tietynlaisten rikosasioiden käsittelemisestä ja ratkaisemisesta riippumattoman tuomioistuinorganisaation ulkopuolella tapahtuvassa suppeatukintaisessa rikosprosessissa poliisi- ja eräiden muiden valvontaviranomaisten sekä syyttävöviranomaisten toimesta. Arvioitaessa rikosprosessin nopeuttamista ja sujuvoittamista sakkomenettelyä laajentaen perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta ovat edelleen relevantteja aiempien sakkomenettelyuudistusten yhteydessä tarkastelluin tavoin ainakin tuomiovaltaa koskeva perustuslain 3 §:n 3 momentin säännös sekä oikeusturvaa ja

oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva perustuslain 21 §:n säännös. Kun otetaan huomioon, että sakkomenettelyn laajentamisen seurauksena rikosasiat entistä laajemmin ohjautuvat joko tavallisessa rikosasiain käsittelyjärjestyksessä tai summaarisessa menettelyssä eri viranomaisten käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi, myös yhdenvertaisuutta koskeva perustuslain 6 §:n säännös ja rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskeva 8 §:n säännös ovat arvioinnissa relevantteja. Kyse on edellä mainittujen perusoikeuksien mahdollisimman tasapainoisesta toteutumisesta.

Nähdäkseni esitysluonnoksessa on hyvin tunnistettu asiaan liittyvät edellä viitatu perus- ja ihmisoikeuskysymykset ja avoimesti tuotu esiin myös niiden keskinäisiä jännitteitä perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön valossa. Perustuslakivaliokunnan kokonaisharkinnassa arvioitavaksi nähdäkseni viime kädessä jää, onko ehdotuksessa kyse joiltain osin tai ehdotettujen muutosten yhteisvaikutusten perusteella sellaisista sakkomenettelyn laajennuksista, joilla kajotaan perustuslain 3 §:n 3 momentissa tarkoitetun tuomiovallan ydinalueeseen siten, ettei kyse tuomiovallan käytön kannalta ole enää ”vähämerkityksisestä poikkeuksesta”. Nähdäkseni mietinnössä ehdotettu sakkomenettelyn soveltamisalan laajennus alkaa esityksestä ilmenevin aineellisin ja määrällisin kriteerein arvioituna huomionarvoisella tavalla jo lähestyä tätä tuomiovallan ydinaluetta. Lähtökohtana pidän omassa arviossani sitä eduskunnan perustuslakivaliokunnan aiempaa linjausta, jonka mukaan tuomiovallan käytön edelleen laajentumiseen tuomioistuineläytöksen ulkopuolelle on suhtauduttava pidättyvästi (PeVL 46/2005 vp, s. 4, ja PeVL 7/2010 vp, s. 3). Joka tapauksessa jatkovalmistelussa lienee perusteltua joissain kohtaa tarkentaa perusteluja siltä osin, onko tuomioistuimen ulkopuolelle annettava ratkaisuvallalla tavoin merkittävää, että sitä käyttävän viranomaisen riippumattomuudelta ja oikeudelliselta asiantuntemukselta olisi vaadittava erityisiä mahdollisesti lakiin kirjattuja takeita. Palaan tähän kysymykseen vielä jäljempänä.

Oikeudellisen asiantuntemuksen merkitys on keskeistä myös jo ennen varsinaisen sakkomenettelyn käynnistymistä arvioitaessa sakkomenettelyyn ohjautuvan rikosasian ”vähämerkityksellisyyttä, yksinkertaisuutta ja selvyttä”. Käytännön näkökulmasta sakkomenettelyn käytöllä saavutettu resurssisäästö jää merkittävästi vähäisemmäksi, jos asioiden käsittely sakkomenettelyssä viivästyy niiden ennalta oletettua haastavamman luonteen vuoksi ja/tai jos annettua ratkaisua joudutaan tuomioistuimessa muutoksenhaun perusteella arvioimaan laajasti uudelleen.

Ehdotetusta sakkomenettelyn laajennuksesta seurannee, että vastaisuudessa summaarisesti määrättäväksi tulisi myös nykyistä merkittävästi ankarampia sakkorangaistuksia myös ainakin sakkorangaistusasteikon (1–120) keskialueelta. Myös summaarisesti määrättävä sakkorangaistus voisi siten olla sakotetun taloudellisen kantokyvyn kannalta huomattavasti nykyistä tuntuvampi.

Tämän lisäksi on hyvä huomioida ehdotuksessa esitetty määrättävän menettämisseuraamuksen enimmäismäärän korottaminen viisinkertaiseksi 1000 eurosta 5000 euroon, päihdetutkimusten korvaaminen sekä asianomistajan enimmillään 5000 euron määräisen yksityisoikeudellisen korvausvaatimuksen ratkaiseminen samassa menettelyssä tuomioistuimen ulkopuolella.

Perustuslakivaliokunta on asiallisesti rinnastanut taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Näiden yhteisvaikutus voinee esityksessä ehdotetun perusteella kasvattaa sakotetulle lankeavaa taloudellista kokonaisseuraamusta varsin merkittäväksi etenkin, jos kyseessä on yhteinen sakkorangaistus. Käsitykseni mukaan perustuslakivaliokunnan aiempi kanta, että ”oikeusturvan kannalta on tärkeää, että muulla kuin tuomarin tai tuomioistuimen päätöksellä ei määrätä muita kuin varallisuusarvoisia seuraamuksia, joiden rahallinen arvo on määrättävä niin, että niiden suorittaminen on kohtuullista kaikille maksukyvystä riippumatta”, on edelleen voimassa. (ks. PeVL 2/2017 vp, s. 4–5, PeVL 1/1982 vp, s. 4–5 sekä oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2024:25, s. 35–36.)

Laajennettaessa lain soveltamisalaa ankarammin rangaistaviin tekoihin, kun sakkomenettelyssä määrättyjä rikesakkoja ja sakkoja ei voida muuntaa vankeudeksi, on mietinnössä ehdotettua sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista perusteltua arvioida tarkkaan myös kriminalisoinneilla tavoiteltavien vaikutusten ja rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuuden kannalta. Sakkomenettelyn laajentamisen seurauksena myös rikosoikeudellisen lainkäytön julkisuus vähenee. Tähän nähden pidän hyvin perusteltuna rajausta, että soveltamisalan ulkopuolelle muun ohella edelleen jätettäisiin suojeltavan oikeushyvän ja rikosten luonteen vuoksi henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset, seksuaalirikokset, sotarikokset ja rikokset ihmisyyttä vastaan.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on aiemmassa vuoden 2016 sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista koskevassa hankkeessa (OJML 54/2016) antamassaan lausunnossa (OKV/15/20/2017) kattavasti kiinnittänyt huomiota asiaan liittyviin perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin. Mainitussa lausunnossa esiin nostetut seikat ovat nähdäkseni pääosin edelleen ajankohtaisia. Sivuan mainittua lausuntoa relevantein osin alla ilman erillistä viittausta tätä uutta sakkomenettelyn laajennusta koskevassa lausuntopyynnössä annetun otsikoinnin mukaisessa järjestyksessä.

Lain soveltamisalan laajentaminen: rikokset, joista säädetty ankarin rangaistus on kaksi vuotta vankeutta

Mietinnössä ehdotetusta ankarimman rangaistuksen korottamisesta saattaa seurata, että yhä useammin summaarisesti käsiteltäviin ja ratkaistaviin asioihin liittyisi sellaisia oikeudellista arviointia edellyttäviä näkökohtia, jotka vaativat asian ”yksinkertaisuuden ja selvyden” tarkempaa arvioimista. Tällaisista voidaan mainita esimerkkeinä rajanvedot eri tekemuotoja koskevien rikostunnusmerkistöjen välillä, tahallisuuden ja tuottamuksen, eri osallisuusmuotojen sekä yrityksen ja täytetyn rikoksen välillä. Tähän nähden, kuten edellä totesin, jatkovalmistelussa voisi kiinnittää vielä huomiota siihen, kuinka varmistetaan sakkomenettelyyn valikoituvien juttujen yksinkertaisuus ja selvyys ja tämän arvioinnin tekevien sekä asioiden ratkaisevien virkamiesten oikeudellinen asiantuntemus. On muun ohella huolehdittava siitä, ettei sakkomenettelyyn siirry esimerkiksi asioita, joissa tulee arvioitavaksi sakko- ja vankeusrangaistuksen välinen rajanveto.

Lain soveltamisalan laajentaminen: menettämisseuraamukset

Pidän perusteltuna esityksen kannanottoa, ettei tarkoituksenmukaista ole se, että sakkomenettelyyn muutoin soveltuva asia siirtyy ainoastaan menettämisseuraamukseen liittyvän vaatimuksen vuoksi tavanomaiseen rikosprosessiin. (Ks. kuitenkin edellä mahdollisesta seuraamusten kasautumisesta lausuttu).

Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän ratkaisuvallta

Esityksessä ehdotetaan, että poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten toimivaltaa laajennettaisiin sakkomenettelyssä siten, että esitutkintaviranomaiset voisivat antaa sakkomääräyksen kaikissa niissä asioissa, joissa syyttäjä voimassa olevan lainsäädännön nojalla vahvistaa sakkovaatimuksen antamalla rangaistusmääräyksen. Esityksessä ehdotetaan siten, että esitutkintaviranomaisten toimivallan piiriin kuuluisivat kaikki teot, joista säädetty enimmäisrangaistus olisi kuusi kuukautta vankeutta. Nykyisin poliisin toimivaltaan kuuluu huomattavasti suppeampi listaus rikosnimikkeitä. Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että esitutkintaviranomaisten toimivaltaan kuuluvaa päiväsakon lukumäärää korotettaisiin nykyisestä 20 päiväsakosta 60 päiväsakoon eli kolminkertaiseksi. Ehdotus siirtäisi nähdäkseni merkittävästi ratkaisuvalltaa syyttäjältä esitutkintaviranomaisille. Sakkomenettelyn laajentaminen tältä osin tuo mukanaan sellaisia tunnusmerkistön ja rangaistuslajin valintaan sekä rangaistuksen mittaamiseen liittyviä näkökohtia, joita on arvioitava myös yhdenvertaisuutta koskevan perustuslain 6 §:n ja rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevan 8 §:n kannalta. Jatkovalmistelussa voisi olla perusteltua vielä tarkemmin pohtia, miten entistäkin vaativampi poliisi- ja muiden valvontaviranomaisten sekä syyttävaviranomaisten koulutus ja ohjeistus varmistetaan siten, että näiden soveltamiskäytännöt eivät eroaisi sen enempää toisistaan kuin tuomioistuinten vakiintuneista soveltamiskäytännöistä.

Alaikäinen epäilty sakkomenettelyssä

Ei lausuttavaa.

Asianosaisten suostumukset ja suostumuksen peruuttaminen

Suostumuksen peruuttamisesta luopuminen turvaisi nähdäkseni menettelyn eheyttä, kun suostumusta ei kesken aloitetun sakkomenettelyn voisi enää perua vaan asianomistaja hakisi jälkikäteen tarvittaessa muutosta ratkaisuun kuten määräyksen saaja. Resurssinäkökulmasta toki säästö saattaa jäädä vähäiseksi, jos muutoksenhakuun ohjautuu näin juttuja enemmän. Pidän perusteltuna, että suostumuksen peruuttamismahdollisuudesta luovuttaessa asianomistajan muutoksenhakuoikeuden laajentaminen toteutuu esityksessä esitetyin tavoin. Keskeistä on myös jälkikäteen todennettavin tavoin pyrkiä varmistamaan, että asianosaiset suostumuksen antaessaan tosiasiallisesti ymmärtävät suostumuksensa merkityksen kaikkine seuraamuksineen. Tältä osin esityksen perusteluissa voisi vielä tarkemmin avata, miten tämä turvataan.

Epäillyn näkökulmasta on käsitykseni mukaan edelleen lähtökohtana perustuslakivaliokunnan aiemman sakkouudistuksen yhteydessä tekemä linjaus, että sääntelyä suostumuksen antamisesta on arvioitava erityisesti vastaajan oikeusturvan takeiden kannalta ja että sakkomenettelylaissa on oltava säännökset siitä, miten epäilty voi peruuttaa sakkomenettelyyn antamansa suostumuksen (HE 94/2009 vp ja PeVL 7/2010 vp). Mainitussa hallituksen esityksessä epäillyn suostumusta pidettiin edellytyksenä summaarisen sakkomenettelyn hyväksyttävyydelle. Esityksessä todetaan, että epäillyn suostumus liittyy sekä perustuslain 3 §:ssä tarkoitettuun tuomiovallan käyttöön, että perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin ja että epäillyn suostumus onkin merkityksellinen summaarisen sakkomenettelyn hyväksyttävyyden kannalta eikä ole edellytyksiä luopua epäillyn suostumuksesta sakkomenettelyn käytön edellytyksenä. Perustuslakivaliokunta ei ole erikseen lausunut siitä, onko muutoksenhakumahdollisuus määrättyyn rangaistukseen riittävä oikeusturvatae, jos suostumuksen peruuttamismahdollisuudesta luovutaan.

Epäillyn suostumuksen peruuttamismahdollisuutta on esityksessä nyt perusteltu muun ohella sillä, että suostumuksen peruuttamisesta luopuminen sujuvoittaisi menettelyä ja sillä, että sakkomenettelyssä on kyse selvistä ja yksinkertaisista rikosasioista, joista voidaan määrätä vain sakkorangaistus. Tällaisissa asioissa voidaan esityksessä todetun mukaan jo asiaa selvitetessä varmistua siitä, että asianosainen ymmärtää suostumuksensa merkityksen. Lisäksi esityksen mukaan käytännössä suostumuksen peruuttamista on myös käytetty vain vähän ja nykyisessäkin menettelyssä asianosaisella on mahdollisuus toimittaa syyttäjälle lisäselvitystä asiassa. Tällöin hän voi vedota esimerkiksi siihen, ettei ole ymmärtänyt suostumuksensa merkitystä. Syyttäjä arvioi tapauskohtaisesti tällaisen lisäselvityksen merkityksen. Tällainen mahdollisuus säilyisi jatkossakin. Asianosaisella olisi edelleen myös muutoksenhaussa mahdollisuus vedota siihen, ettei hän ole ymmärtänyt suostumuksensa merkitystä. Näin ollen asianosaisen oikeusturva esityksen mukaan taattaisiin menettelyssä, vaikka lakisääteisestä mahdollisuudesta peruuttaa suostumus luovuttaisiinkin.

Pidän esityksessä esiintuotuja perusteluja epäillyn suostumuksen peruuttamisesta luopumisesta asianmukaisina, mutta jatkovalmistelussa olisi hyvä arvioida vielä tarkemmin peruutusmahdollisuudesta luopumista mainitun perustuslakivaliokunnan linjauksen valossa.

Lain soveltamisalan laajentaminen: yksityisoikeudellisen vaatimuksen käsittely

Edellä toin jo esiin huomioita mahdollisesta seuraamusten kasautumisesta.

Lain soveltamisalan laajentaminen: päihdetutkimuskustannukset

Ei lausuttavaa.

Esitutkintaan ehdotetut muutokset

Jos sakkomenettelyn soveltamisalaa laajennetaan, asialla on merkitystä myös poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten käsittelyssä esitutkinnassa. Esityksen mukaan sitä valmisteltaessa on arvioitu, voidaanko poliisin tekemäksi epäilty rikos tai rikos, jossa poliisimies on asianomistajana, käsitellä poliisin antamalla sakkomääräyksellä vai tulisiko tällainen rikosasia ratkaista tuomioistuimessa tai vähintään syyttäjän antamalla rangaistusmääräyksellä.

Esityksessä on päädytty siihen, että esteellisyyssäännösten nojalla voidaan riittävästi huolehtia esitutkinnan puolueettomuudesta tällaisissa asioissa. Asian siirtäminen aina syyttäjälle, jos poliisimies on asianosaisena, tekisi esityksen mukaan menettelystä tarpeettoman monimutkaista. Pidän tätä perusteltuna.

Esityksessä katsotaan, että kuten nykyisinkään, poliisin tekemäksi epäiltyjä rikoksia ei siis rajattaisi kategorisesti sakkomenettelyn ulkopuolelle. Tämä koskisi paitsi sakkomenettelyn nykyistä soveltamisalaa myös ehdotettua laajempaa soveltamisalaa. Esitutkinnan puolueettomuuden

kannalta voidaan näissä asioissa esityksessä todetun mukaan pitää riittävänä, että säännöksillä varmistettaisiin syyttäjän mahdollisuus ryhtyä asiassa tutkinnanjohtajaksi, jolloin asian käsittelyä ei myöskään jatketa sakkomenettelyssä.

Pidän perusteltuna, että tässä vaihtoehdossa esitutkintaviranomaisen olisi esityksessä ehdotetuvin tavoin ainakin viipymättä ilmoitettava syyttäjälle asiasta, jossa rikoksesta epäiltynä on poliisimies. Syyttäjä voisi siten aina päättää tutkinnanjohtajaksi ryhtymisestään esitutkintalain 2 luvun 4 §:n 1 momentin mukaisesti rikosasiassa, jossa rikoksesta epäiltynä on poliisimies. Tämä koskisi jatkossa myös sellaisia asioita, jotka soveltuvat sakkomenettelyyn. Tosin tässä rikosprosessin ruuhkautuneessa tilanteessa asian tarkka arvioiminen syyttäjän taholta järjestelmällisesti kaikissa poliisin ilmoittamissa tilanteissa saattaa juttujen lukumäärän kasvaessa mahdollisesti olla haasteellista toteuttaa.

Yhdyn esityksessä todettuun, että nykytilaa, jossa poliisimiehen vapaa-ajalla tekemien rikosten käsittelyyn sakkomenettelyssä, jossa poliisi antaa kollegalleen rikoksesta epäillylle poliisille sakkomääräyksen tai -vaatimuksen voidaan pitää ongelmallisena muun muassa menettelyn läpinäkyvyyden kannalta erityisesti, jos syyttäjä ei lainkaan arvioi asiaa. Jatkovalmistelussa voisikin mielestäni vielä arvioida, olisiko esteellisyysäännösten ja syyttäjän puuttumismahdollisuuden ohella vielä erikseen tarvetta vahvistaa menettelyn (ulkoistakin) luotettavuutta esimerkiksi arvioiden jatkovalmistelussa sääntelymahdollisuutta, etteivät ainakaan saman poliisilaitoksen poliisit sakkomenettelyn soveltamisalaa laajennettaessa käsitelisi toistensa sakkomenettelyasioita. Tosin esityksessä kuvatun mukaan viime vuosina, ilmeisesti pitkälti Poliisihallituksen ja valtakunnansyyttäjän toimiston asiaa koskevan kattavan ohjeistuksen perusteella, sakkomenettelyssä ei pääsääntöisesti ole käsitelty poliisin tekemäksi epäiltyjä rikosasioita, vaan ne on siirretty syyttäjätutkinnanjohtajan arvioitavaksi.

Muutoksenhakusääntelyyn ehdotetut muutokset

Esityksessä asianomistajan muutoksenhakuoikeus sakkomenettelyssä laajennettaisiin vastaa-maan määräyksen saajan muutoksenhakuoikeutta. Säännöksiä muutettaisiin myös siten, että asianomistajan valitus käsiteltäisiin samoin menettelysäännösin kuin määräyksen saajan valitus. Pidän tätä perustuslakivaliokannan oikeuskäytännön valossa perusteltuna, kun suostumuksen peruuttamisen mahdollisuudesta ollaan esityksessä luopumassa. Laajempi muutoksenhakuoikeus (yhdessä yksityisoikeudellisen vaatimuksen käsittelyn mahdollistamisen kanssa) käytännössä mahdollisesti lisäisi asianomistajan halukkuutta antaa suostumuksensa sakkomenettelyyn, vaikka hänellä ei esityksen mukaan enää olisi mahdollisuutta perua suostumustaan. Lisäksi ehdotusta voidaan pitää perusteltuna, koska sakkomenettelyn soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi tekoihin, joissa aiempaa useammin käsitellään myös asianomistajan oikeusturvan kannalta moniulotteisempia ja merkityksellisempiä seikkoja vakavampien rikosepäilyjen yhteydessä. Jatkossa edellä todetusti myös asianomistajan riidaton yksityisoikeudellinen vaatimus voitaisiin esityksen mukaan edellytysten täytyessä käsitellä sakkomenettelyssä.

Tässä yhteydessä huomion arvoista on se, että kun mahdollisuutta saada oikeusapua avustajaetuudella on rajoitettu oikeusapulain (257/2002) 6 §:n 2 momentin 2 kohdan säännöksellä juuri käsillä olevan kaltaisissa asioissa, niin muutoksenhauille saattaa olla tosiasiallisesti rajalliset edellytykset. Ilman määrättyä avustajaa muutoksenhakumahdollisuus saattaa jäädä tosiasiasa ainakin vähävaraisimpien asianosaisten ulottumattomiin. Oikeudenkäyntikuluriski saattaa merkittävästi rajoittaa tosiasiallista muutoksenhakumahdollisuutta.

Rouhiainen Petri
Oikeuskanslerinvirasto