



Oikeusministeriö

1/10

oikeusministerio@om.fi

Viite:

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 1.3.2017, OM/4/41/2016

Asia:

Lausunto sakkomenettelyn laajentamisesta

Oikeusministeriö on 1.3.2017 (OM 4/41/2016) pyytänyt valtioneuvoston oikeuskanslerilta lausuntoa sakkomenettelyn laajentamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä (Oikeusministeriö: Mietintöjä ja lausuntoja 54/2016).

Esitän lausuntonani seuraavan.

Työryhmän 1.12.2016 julkaistu mietintö on laadittu hallituksen esityksen muotoon: hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Mietinnössä ehdotetaan vasta samana päivänä voimaan tullessa sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa (754/2010, jäljempänä sakkomenettelylaki) säädetyn sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista. Tämä toteutettaisiin yhtäältä ulottamalla sakkomenettelyn asiallinen soveltamisala rikkomusten lisäksi niitä ankarammin rangaistaviin *rikoksiin* (mietinnössä edelleen ”rikkomus”) ja toisaalta keventämällä sakkomenettelyn edellytyksenä olevaa epäillyn suostumusta luopumalla sen tietyistä osatekijöistä.

Samanaikaisesti liikenne- ja viestintäministeriö on valmistellut luonnoksen (15.2.2017) hallituksen esitykseksi eduskunnalle tieliikennelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Esitysluonnoksessa ehdotetaan sakkomenettelyn soveltamisalan supistamista ja laissa erikseen säädettyjen rikesakkorikkomusten alan rajaamista. Tämä toteutettaisiin siirtämällä – tietyin rajauksin – uudessa tieliikennelaissa säädettyvät liikenne rikkomukset samassa laissa säädettyvässä hallinnollisessa menettelyssä määrättävän liikennevirhemaksun piiriin. Liikennevirhemaksu olisi hallinnollinen seuraamus.

## Sakkomenettelyn ulottamisesta rikkomusten lisäksi rikoksiin

Nykyisin sakkomenettelyssä voidaan määrätä seuraamukseksi sakkorangaistus, rikesakko tai enintään tietyn määräinen menettämisseuraamus. Näistä sakkorangaistus voidaan määrätä rikkomuksesta, josta ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin *sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta*. Mietinnössä ehdotetaan, että sakkomenettelyssä voitaisiin määrätä sakkorangaistus ”rikkomuksesta”, josta ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin *sakko tai enintään yksi vuosi kuusi kuukautta vankeutta*, ja eräistä erikseen säädettyistä ”rikkomuksista”, joista ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin *kaksi vuotta vankeutta*, sekä kaikkien edellä mainittujen ”rikkomusten” yrityksestä.

Mietinnössä kuitenkin ehdotetaan, että sakkomenettelyssä ei saisi käsitellä rikoslain 20 luvun 8 b §:ssä tarkoitettua rikosta koskevaa asiaa. Sakkomenettelyn ulkopuolelle on ennestään rajattu virkarikosta koskevat asiat sekä tietyt merilaisissa ja sotilasoikeudenkäyntilaisissa tarkoitettut asiat.

Lisäksi mietinnössä ehdotetaan, että sakkomenettelyn yleiseksi edellytykseksi lisätäisiin nimenomainen vaatimus asian selvyudesta ja yksinkertaisuudesta. Mietinnössä todetuin tavoin tältä osin ei kuitenkaan olisi kysymys asiallisesta muutoksesta. Samoin mietinnössä ehdotetaan, että niiden sakkomenettelyn soveltamisalaan nyt saatettavaksi ehdotettujen ”rikkomusten”, joista on säädetty ankarampi rangaistus kuin yksi vuosi vankeutta, osalta esitutkinta olisi kuitenkin toimitettava täydellisenä, jos joko epäilty tai asianomistaja on tekohetkellä ollut alle 18-vuotias.

Sakkomenettelylaissa on asiallisesti kysymys *tietyntilaisten* rikosasioiden käsittelemisestä ja ratkaisemisesta riippumattoman tuomioistuinoorganisaation ulkopuolella tapahtuvassa summaarisessa eli suppeatutkintaisessa rikosprosessissa poliisi- ja eräiden muiden valvontaviranomaisten sekä syyttäväviranomaisten toimesta. Sakkomenettelyn laajentamista arvioitaessa ovat siten mietinnössäkin tarkastelluina tavoin relevantteja 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 organien* käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi, myös yhdenvertaisuutta koskeva perustuslain 6 §:n säännös ja rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskeva 8 §:n säännös ovat arvioinnissa relevantteja.

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisen perusteita oikeudellisesti arvioitaessa on nähdäkseni kiinnitettävä huomio tähänastisten summaaristen menettelyjen peruslähtökohtiin – ennen kaikkea siihen *alaan* kriminalisointien kentästä, jonka osalta seuraamusten määräämisen on tähän asti katsottu voivan tapahtua summaarisissa menettelyissä tuomioistuinten ulkopuolella.

Niin sakkomenettelylain kuin sillä kumottujen rikesakkomenettelystä annetun lain (66/1983) ja rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain (692/1993) säännösten valossa summaarisesti käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi ovat kuuluneet nimenomaan *rikkomukset* eli laissa rangaistavaksi säädettyistä teoista jo sinänsä *vähäisimmät*. Nämä erottuvat laissa rangaistavaksi säädettyistä muista teoista joko jo lievää tekomuotoa abstraktisti kuvaavan erillisen tunnusmerkistön perusteella (esimerkiksi, kun rikostyyppistä on säädetty erikseen lievää tekomuotoa, perustekomuotoa ja törkeää tekomuotoa koskevat rikostunnusmerkistöt) tai viimeistään asianomaiseen tunnusmerkistöön laissa liitetyn rangaistusuhkan tarkoittaman rangaistuslajin ja rangaistusasteikon perusteella (esimerkiksi, kun rikostyyppistä ei ole säädetty sakkoa ankarampaa rangaistusta tai

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

kun siitä on säädetty sakkorangaistukselle vaihtoehtona enintään tietyn kuukausimäärän käsiteltävä lyhyt vankeusrangaistus taikka kun tietty rikkomustyyppi on erikseen säädetty rikesakko-rikkomukseksi).

Mainittujen lakien mukaan summaarisesti käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi kuuluneet rikkomukset ovat lisäksi *konkreettisen yksittäistapauksen* olosuhteissa olleet sillä tavoin vähäisiä, että ne eivät ole edellyttäneet rikesakkoa tai sakkoa ankaramman rangaistuksen määräämistä rikkomukseen syyllistyneelle henkilölle, eli ne ovat olleet sovitettavissa *varallisuuteen* kohdistuvalla seuraamuksella. Nuo rikkomukset ovat myös konkreettisen yksittäistapauksen olosuhteissa olleet sillä tavoin vähäisiä, että myös niistä konkreettisesti mitatut sakkorangaistukset ovat olleet sakotettujen *taloudelliseen kantokykyyn* nähden *varsin lieviä*.

Edelleen summaarisesti käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi kuuluneet rikkomukset ovat konkreettisen yksittäistapauksen olosuhteissa olleet sillä tavoin *yksinkertaisia ja selviä*, että niitä koskevien asioiden käsittely ja ratkaiseminen eivät ole edellyttäneet sellaista näytön hankintaa, joka olisi useinkaan mennyt mainittavasti pidemmälle kuin poliisi- tai muun valvontaa suorittaneen virkamiehen omien havaintojen ja rikoksesta epäillyn suhtautumisen kirjaamiseen joko virkamiehen oman tai syyttäjän ratkaisun perustaksi – eli ns. suppeaa esitutkintaa pidemmälle –, tai näytön arviointiin tai muuhun lain soveltamiseen liittyvää kvalifioitua oikeudellista asiantuntemusta.

Vielä mainittujen lakien mukaan summaarisesti käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi ohjautuneet rikkomukset ovat *käytännössä* pitkälti rajoittuneet *tietyihin elämänalueisiin*, vaikka sakkorangaistuksen uhkan sisältäviä kriminalisointeja sinänsä on ollut kaikilla elämänalueilla. Näillä tietyillä elämänalueilla on tunnusomaisesti esiintynyt suuria määriä vähäisiä rangaistavaksi säädettyjä tekoja, jotka jo lähtökohtaisesti ovat olleet yksinkertaisia ja selviä. Näiden rikkomusten summaarisella käsittelyllä ja ratkaisemisella on voitu saavuttaa merkittävä säästö viranomaistyön kokonaismäärässä.

Nähdäkseni mietinnössä ehdotettu sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen muuttaisi edellä selostettuja peruslähtökohtia merkityksellisellä tavalla.

Mietinnössä ehdotetusta seuraa, että vastaisuudessa summaarisesti käsiteltävissä ja ratkaistavissa olisi paitsi kaikki rikkomukset myös *merkittävä osa rikoksista*. Toisin sanoen lievää tekomuotoa koskevan tunnusmerkistön lisäksi useimmissa rikostyypeissä tulisi lähtökohtaisesti sakkomenettelyn piiriin perustekomuotoa koskeva tunnusmerkistö – ja liikenneturvallisuuden vaarantamisrikokset törkeää tekomuotoa koskevaa tunnusmerkistöä myöten. Sen enempää näihin tunnusmerkistöihin liitetyn rangaistusuhkan kuin rikosnimikkeenkään perusteella arvioituna summaarisessa menettelyssä ei olisi enää kysymys yksinomaan *vähäisistä* rangaistavaksi säädettyistä teoista. Missään tapauksessa ei olisi enää perusteltua viitata mietinnössä ehdotetuin tavoin yksinomaan ”rikkomuksiin”.

Mietinnössä ehdotetusta seuraa myös, että vastaisuudessa summaarisesti määrättäväksi tulisi nykyistä tuntuvasti *kovempia sakkorangaistuksia* konkreettisten mittaamisratkaisujen perusteella. Rikostyyppien perustekomuotoa koskeviin tunnusmerkistöihin on jo lähtökohtaisesti liitetty ankarampi rangaistusuhka kuin lievää tekomuotoa koskeviin tunnusmerkistöihin, ja normaalirangaistusajattelun mukaisesti perustekomuotoa koskevan tunnusmerkistön täyttävästä teosta tulee myös lähtökohtaisesti mitattavaksi tuntuvampi konkreettinen rangaistus kuin lievää tekomuotoa koskevan tunnusmerkistön täyttävästä teosta. Mietinnössäkin (s. 71) arvioidaan ehdotettujen muutosten myötä *menettelyn piiriin siirtyvien rikosten keskirangaistukseksi noin 50 päiväsakkoa*. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että vuonna 2015 *rangaistummääräysmenet-*

*telyssä määrättyjen päiväsakkojen keskilukumäärä oli vain 14* (Tilastokeskus: Syytetyt, tuomitut ja rangaistukset 2015, Helsinki 30.9.2016). Kun otetaan huomioon, että yksittäisestä rikoksesta päiväsakkorangaistus mitataan yleiseltä asteikolta 1–120, ellei erityistä vähimmäisrangaistusta ole säädetty, mietinnössä ehdotettujen muutosten myötä sakkomenettelyssä alettaisiin siis soveltaa sakkorangaistuksen yleisen rangaistusasteikon alareunan lisäksi sen keskialuetta. Myös summaarisesti määrättävä sakkorangaistus voisi siten olla sakotetun *taloudellisen kantokyvyn* kannalta *tuntuva*.

Kun vastaisuudessa olisi summaarisesti käsiteltävissä ja ratkaistavissa paitsi rikkomukset myös merkittävä osa rikoksista, voidaan lisäksi olettaa, että mietinnössä ehdotetusta seuraa, että yhä useammin sinänsä summaarisesti käsiteltävissä ja ratkaistavissa oleviin asioihin liittyisi sellaisia näytön tai muuhun asian oikeudelliseen arviointiin liittyviä näkökohtia, jotka *kyseenalaistavat asian yksinkertaisuuden ja selvyyden*. Tällaisista voidaan mainita esimerkkeinä rajanvedot eri tekemuotoja koskevien rikostunnusmerkistöjen välillä, tahallisuuden ja tuottamuksen, eri osallisuusmuotojen sekä yrityksen ja täytetyn rikoksen välillä. Edelleen voidaan olettaa, että rikoksiin liittyisi rikkomuksia useammin sakkorangaistuksen ohella sellaisia muita seuraamuksia, joita ei voida ylipäänsä määrätä sakkomenettelyssä. Nähdäkseni juuri tästä syystä mietinnössäkin (s. 40) pyritään laajentamaan sakkomenettelyn käytettävyyttä rattijuopumuksen ja muiden liikenne rikosten osalta ehdottamalla ajokiellon määräämistä koskevan toimivallan siirtämistä poliisille myös silloin, kun kysymys on syyksi luettujen rikosten perusteella määrättäväksi tulevista ajokielloista.

Edelleen mietinnössä ehdotetusta seuraa nähdäkseni, että summaarisesti käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi ohjautuisi käytännössä rikoksia nykyistä *useammilta elämänalueilta* ja joka tapauksessa tietyiltä elämänalueilta nykyistä paljon kattavammin.

Kun vastaisuudessa paitsi rikkomukset myös merkittävä osa rikoksista voitaisiin käsitellä ja ratkaista *joko* tuomioistuinten toimesta tavallisessa rikosasioiden käsittelyjärjestyksessä tai kirjallisessa menettelyssä *tai* poliisi- yms. valvontaviranomaisten tai syyttäjäviranomaisten toimesta sakkomenettelyssä, mietinnössä ehdotetusta seuraa, että lainsoveltamisen ja etenkin seuraamusikäytännön *yhdenmukaisuuden turvaamisen* on saatava suurempi painoarvo kuin aiemmissa summaarisissa menettelyissä. Se, että todennäköisesti syyttäjät tulisivat ratkaisemaan poliisi- ja muiden valvontaviranomaisten nimenomaan rikoksista antamat sakko- ja rangaistusvaatimukset, ei sellaisenaan riittäne takaamaan tuota yhdenmukaisuutta. Jo sakko- ja rangaistusvaatimukset antavien poliisi- ja muiden valvontaviranomaistenhan on lähtökohtaisesti osattava valita oikein sovellettava tunnusmerkistö ja rangaistuslaji ja mitata oikein sakkorangaistus. Mikäli syyttäjät joutuvat käytännössä usein arvioimaan teon ja seuraamuksen uudelleen, sakkomenettelyn laajentamisella tuskin saavutetaan tavoiteltuja säästöjä viranomaistyön kokonaismäärässä.

Kun sakkomenettelyssä määrättyjä rikesakkoja ja sakkoja ei voida muuntaa vankeudeksi, on mietinnössä ehdotettua sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista rikoksiin arvioitava huolellisesti myös kriminalisoinneilla tavoiteltavien vaikutusten ja koko rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuuden kannalta. Merkityksettömänä ei voitane pitää sitäkään, että sakkomenettelyn laajentamisen seurauksena myös rikosoikeudellisen lainkäytön julkisuus vähenee.

Mietinnössä on analysoitu varsin laajasti perustuslakivaliokunnan asianomaisia lausuntoja (PeVL 1/1982 vp, 12/1993 vp, 46/2005 vp ja 7/2010 vp) sitä silmällä pitäen, tarkoittaako ehdotettu sakkomenettelyn laajentaminen perustuslain 3 §:n 3 momentin kannalta arvioituna vielä sellaista tuomiovallan siirtämistä tuomioistuimen ulkopuolelle, josta voitaisiin säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Nähdäkseni lausuntoja analysoitaessa ei ole kuitenkaan otettu

huomioon niitä valiokunnan lausumia, jotka viittaavat nimenomaan siihen *alaan* kriminalisointien kentästä, jonka osalta seuraamusten määräämisen on tähän asti katsottu voivan tapahtua summaarisissa menettelyissä tuomioistuinten ulkopuolella.

Mietinnöstä ilmenevän ohella perustuslakivaliokunta on todennut, että rikesakkomenettelyn käyttöönottossa oli kysymys ”vähäisempien rangaistavaksi säädettyjen tekojen ja laiminlyöntien seuraamuksista päättämisestä” (PeVL 1/1982 vp, s. 19/I). Samassa yhteydessä valiokunta on korostanut, että ”oikeusturvan kannalta on tärkeää, että muulla kuin tuomarın tai tuomioistuimen päätöksellä ei määrätä muita kuin varallisuusarvoisia seuraamuksia, joiden rahallinen arvo on määrättävä niin, että niiden suorittaminen on kohtuullista kaikille maksukyvyistä riippumatta” (PeVL 1/1982 vp, s. 20/I). Lisäksi valiokunta on todennut rangaistusmääräysmenettelyä koskevan lakiehdotuksen osalta, että siinä ”siirretään yleisesti syyttäjälle mahdollisuus päättää rangaistuksesta tarkemmin määrittelyissä rikosasioissa. Tuomiovaltaa siirtyisi tuomioistuınorganisaation ulkopuolelle varsin merkittävässä määrässä.” (PeVL 12/1993 vp, s. 1/II) Samassa yhteydessä valiokunta on korostanut, että säättämısjärjestystä koskevassa harkinnassa oleellista on muun ohella se, että ”rangaistusmääräysmenettely koskisi ainoastaan vähäisiä, esimerkiksi lähinnä liikenne- ja tullirikkomuksia” (PeVL 12/1993 vp, s. 2/I). Edelleen valiokunta on sakkomenettelylakia koskevaa lakiehdotusta arvioidessaan todennut: ”Ehdotetussa menettelyssä määrättävillä sakkorangaistuksella tai rikesakolla rangaistavien rikkomusten piiriä ei ehdoteta nykyisestä laajennettavaksi. - - - Nykyisin tuomioistuimen ulkopuolella tuomiovaltaa käytetään rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyssä merkittävässä määrin eikä esityksellä pyritä tätä muuttamaan.” (PeVL 7/2010 vp, s. 3/II)

Edellä selostettujen perustuslakivaliokunnan lausumien perusteella valiokunnan suorittamassa kokonaisharkinnassa merkitystä on ollut myös sillä, että arvioitavina olleiden summaaristen menettelyjen ala on rajoittunut sinänsä vähäisinä pidettäviin rangaistavaksi säädettyihin tekoihin, ja myös sillä, että tuota alaa ei ole edes pyritty muuttamaan (eli käytännössä laajentamaan). Yhtä lailla tuossa kokonaisharkinnassa on ollut merkitystä sillä, miten ankaria summaarisissa menettelyssä konkreettisesti määrättäviksi tulevat rangaistukset ovat olleet. Mahdollisesti merkitystä on lisäksi ollut sillä elämäalueella, johon kuuluvia rikkomuksia summaarisissa menettelyssä on käsitelty. Toisin sanoen harkittaessa, onko käsillä vain rajoitettu ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksinen poikkeus tuomiovallan käyttöön, tulisi mietinnössä korostettujen menettelyllisten seikkojen ohella annettavaksi merkitystä myös *aineellisille seikoille*. Edellä esiin tuomallani tavalla mietinnössä ehdotetusta seuraisi nimenomaan tältä kannalta arvioituna merkityksellinen muutos nykytilaan.

Nähdäkseni aineellisten seikkojen paino-arvoa edellä tarkoitettussa kokonaisharkinnassa on omiaan kasvattamaan se tosiasia, että summaarisesti käsiteltäviä ja ratkaistavia asioita on jo tähän asti ollut erittäin suuri määrä verrattuna tuomioistuimissa rikosasioiden tavallisessa käsittelyjärjestyksessä tai kirjallisessa menettelyssä käsiteltäviin ja ratkaistaviin asioihin verrattuna. Mietinnössäkın (s. 15) tuodaan esiin, että vuonna 2015 määrättiin rangaistusmääräysmenettelyssä lähes 180.000 sakkorangaistusta. Lisäksi voidaan todeta, että samana vuonna määrättiin noin 240.000 rikesakkoa, joista kameravalvonnalla noin 146.000. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että samana vuonna käräjäoikeudet tuomitsivat 20.700 vankeusrangaistusta ja 38.200 sakkorangaistusta. Viimeksi mainittuun lukuun on tosin luettu myös mm. oheissakot. (Tilastokeskus: Syytetyt, tuomitut ja rangaistukset 2015, Helsinki 30.9.2016). Näiden lukujen perusteella yleiskuva on, että Suomessa valtaosa rikosasioista käsitellään ja ratkaistaan jo nyt summaarisissa menettelyissä. Tätä yleiskuvaa ovat omiaan vahvistamaan myös mietintöön sisältyvässä lyhyessä vertailevassa katsauksessa esitetyt osin varsin vaatimattomiksi jäävät luvut summaarisissa menettelyissä ulkomailla käsiteltävistä asioista, vaikkakin selvää on, että luku-

jen vertailukelpoisuus edellyttäisi huomattavasti laajempaa katsausta kunkin maan rikosoikeudellisesta ja hallinnollisesta seuraamusjärjestelmästä.

Huomionarvoista on, että mietinnössä (s. 71) arvioidaan, että siinä ehdotetun sakkomenettelyn laajentamisen myötä (vuositasolla) noin 10.000 asiaa siirtyisi tuomioistuinten lähinnä kirjallisesta menettelystä sakkomenettelyyn. Edellä esitettyjen lukujen perusteella kysymys ei olisi sinänsä vähämerkityksestä muutoksesta.

Lisäksi sakkomenettelyn laajentaminen rikkomusten lisäksi rikoksiin aktualisoi 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. Ehdotuksestahan seuraa asiallisesti, että vasta nyt rikosten osalta seuraamusten määrääminen voisi tapahtua ”kaksiraiteisesti” tai pikemminkin ”moniraiteisesti”. Mietinnössä ei ole enemmälti avattu, miten entistäkin vaativampi poliisi- ja muiden valvontaviranomaisten sekä syyttävöviranomaisten ohjeistus toteutettaisiin niin, että näiden soveltamiskäytännöt eivät erkanisi sen enempää toisistaan kuin tuomioistuinten soveltamiskäytännöstä.

Mielestäni edellä mainituille viranomaisille laadittavaan ohjeistukseen liittyy periaatteellista kantavuutta oleva ulottuvuus, jossa arviointi rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevan perustuslain 8 §:n kannalta ja arviointi riippumatonta tuomiovaltaa koskevan perustuslain 3 §:n 3 momentin kannalta kohtaavat toisensa huomionarvoisella tavalla. Lähtökohtaisestihan vain tuomioistuimille, joiden organisatorinen ja ratkaisutoiminnan sisällöllinen riippumattomuus on järjestetty erityisin takein, kuuluu laaja harkintavalta. Varsin abstrakti lakitasoinen ohjausinformaatio yhtäältä riittää ohjaamaan tuomioistuimia ratkaisutoiminnassaan ja toisaalta mahdollistaa tuon ratkaisutoiminnan oikeudellisen kontrollin. Sen sijaan uskottaessa tuomiovaltaa muille orgaaneille kuin tuomioistuimille korostuu näiden orgaanien hallinnollisen ohjaamisen tärkeys. Tuolla hallinnollisella ohjauksella pyritään yhdenmukaisen soveltamiskäytännön tms. nimissä asiallisesti kaventamaan kyseisten orgaanien harkintavaltaa.

Edellä mainitussa luonnoksessa (15.2.2017) hallituksen esitykseksi eduskunnalle tieliikennelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi ehdotetaan uuteen tieliikennelaikiin säädettäväksi erillinen luku liikennevirhemaksusta. Mikäli liikennevirhemaksun eli hallinnollisen seuraamuksen piiriin kuuluvista teoista ja maksun suuruudesta säädettäisiin lailla niin nyansoidusti kuin esitysluonnoksesta ilmenee, voidaan kysyä, miksi samaa erikseen *lailla* säätämistä ja nyansointia ei olisi edellytettävä myös sakkomenettelyn piiriin kuuluvien tekojen ja seuraamusten osalta.

Nähdäkseni mietinnössä ehdotettu sakkomenettelyn soveltamisalan laajennus alkaa edellä selostetuin *aineellisin ja määrällisin kriteerein* arvioituna merkityksellisellä tavalla lähestyä tuomiovallan ydinaluetta. Mietinnössä sakkomenettelyn yleiseksi edellytykseksi lisättäväksi ehdotettu nimenomainen vaatimus asian selvydestä ja yksinkertaisuudesta sekä ehdotukset eräisiin EU-direktiiveihin perustuvien oikeusturvatakeiden lisäämisestä eivät tee tyhjäksi aineellisiin kriteereihin perustuvaa arviointia. Perustuslakivaliokunnan viime kädessä kokonaisharkinnalla arvioitavaksi on kuitenkin jätettävä, onko ehdotuksessa kysymys sellaisesta muutoksesta, jolla kajotaan perustuslain 3 §:n 3 momentissa tarkoitettua tuomiovallan ydinalueeseen.

Kun mietinnössä (s. 32–37) mainittujen EU-direktiivien soveltamisalan ulkopuolelle rajatuista ”vähäisistä rikkomuksista” ei tässä vaiheessa ole Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, on otettava huomioon mahdollisuus, että direktiivien edellyttämiä oikeusturvatakeita joudutaan myöhemmin ulottamaan mietinnössä ehdotettua vähäisempiinkin rangaistaviin tekoihin.

Vaikka katsottaisiin, että ehdotus ei kajoa tuomiovallan ydinalueeseen, lienee kuitenkin harkittava, onko tuomioistuimen ulkopuolelle annettava ratkaisuvallasta kuitenkin niin merkittävää, että sitä käyttävän organin riippumattomuudelta ja oikeudelliselta asiantuntemukselta olisi vaadittava erityisiä takeita.

### Sakkomenettelyn edellytyksenä olevan epäilyn suostumuksen keventämisestä

Mietinnön ehdotus sakkomenettelyn edellytyksenä olevan epäilyn suostumuksen keventämiseksi luopumalla sen tietyistä osatekijöistä tulee mietinnössä esitetyin tavoin arvioitavaksi niin perustuslain 3 §:n 3 momentin kuin perustuslain 21 §:n kannalta. Nähdäkseni yhdenvertaisuutta koskeva perustuslain 6 § ei ole merkityksetön tämänkään ehdotuksen arvioinnissa.

Sakkomenettelylain mukaan asia voidaan nykyisin käsitellä mainitun lain mukaisessa menettelyssä, jos rikkomuksesta epäilty tunnustaa teon ja hyväksyy siitä määrättävän seuraamuksen sekä luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen mainitun lain mukaisessa menettelyssä. Suostumukseksi katsotaan myös sakon tai rikesakon maksaminen kokonaan tai osaksi 30 päivän kuluessa rangaistusvaatimuksen tiedoksiantamisesta.

Mietinnössä ehdotetaan luovuttavaksi teon tunnustamista ja seuraamuksen hyväksymistä koskevista suostumuksen osista. Muutoksen arvioidaan olevan omiaan vaikuttamaan epäiltyjen halukkuuteen antaa suostumuksia ja siten lisäävän sakkomenettelyn käyttöä.

Olen edellä arvioinut aineellisin kriteerein sakkomenettelyn soveltamisalan ulottamista rikkomusten lisäksi rikoksiin. Nähdäkseni sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen olisi nimenomaan *aineellisin* kriteerein arvioituna pikemminkin omiaan lisäämään teon tunnustamista ja seuraamuksen hyväksymistä koskevien suostumuksen osien lähtökohtaista painoarvoa. Sakkomenettelyssä olisi vastaisuudessa kysymys muistakin kuin vähäisimmistä rangaistavaksi säädettyistä teoista ja niistä määrättäisiin myös tuntuvia sakkorangaistuksia.

Kun mietinnössä ehdotetaan sakkomenettelyn yleiseksi edellytykseksi säädettäväksi nimenomainen vaatimus asian selvydestä ja yksinkertaisuudesta, voidaan kysyä, eikö teon tunnustaminen olisi se epäilyn kannanotto, jolla hän omalta osaltaan vahvistaa asian selvyden ja yksinkertaisuuden. Toisaalta voidaan mietinnössä (s. 54) esitetyin tavoin ajatella, että epäilyn valinnanvapautta on kunnioitettava. Toisin sanoen syyksi lukemista koskevasta erimielisyydestä huolimatta epäillyllä olisi oltava mahdollisuus suostua sakkomenettelyyn ja siten välttää asian summaarista sakkomenettelyä huomattavasti raskaampi tuomioistuinkäsittely.

Mietinnössäkin (s. 55) esitetään seuraamuksen hyväksymistä koskevasta vaatimuksesta luopuminen edellistä ongelmallisempänä. Toki voidaan ajatella mietinnössä esitetyin tavoin, että seuraamuksen hyväksymisestä koskevasta vaatimuksesta luopumista kompensoisi se, että epäilty voi peruuttaa suostumuksensa sakkomenettelyyn syyttäjän ratkaistavaksi etenevissä asioissa ja että joka tapauksessa epäilty saa etukäteen eli ennen sakkomenettelyä koskevan suostumuksensa antamista tietää määrättävän tai vaadittavan seuraamuksen. Edelleen mietinnössä tuodaan esiin se, että epäilty voisi maallikkona erehtyä antamaan hyväksyntänsä myös jossakin suhteessa oikeudellisesti perusteettomalle tai virheelliselle seuraamukselle. Viimeksi

mainitun osalta on kuitenkin huomattava, että mietinnön kannanotto perustuu tältä osin vielä nykyiselle lähtökohdalle, että seuraamuksen hyväksymisen täytyy sulkea pois seuraamusta koskeva muutoksenhakumahdollisuus.

Mietinnössäkkin (s. 56) ehdotetaan lisäksi, että epäillyn suostumuksen keventämisen vastapainoksi laajennettaisiin epäillyn muutoksenhakumahdollisuuksia sakkomenettelyssä. Epäilty voisi hakea muutosta saamaansa sakko- tai rangaistusmääräykseen valittamalla käräjäoikeuteen ilman sakkomenettelyn nykyisiä valitusperusteiden rajauksia. Epäilty voisi siten nykyisestä poiketen valittaa käräjäoikeuteen muun muassa syyksilukemisesta ja seuraamuksesta.

Ottaen huomioon epäillyn muutoksenhakumahdollisuuden laajentamisen käsillä ei nähdäkseni olisi ainakaan yksiselitteistä perustetta torjua ehdotettua epäillyn suostumuksen keventämistä – edellyttäen, että epäillylle turvataan *tosiasiallinen* muutoksenhakumahdollisuus. Muutoksenhakumenettely nimittäin ehdotetaan mietinnössä järjestettäväksi tavalla, joka ei ole ongelmaton epäillyn tosiasiallisen muutoksenhakumahdollisuuden turvaamisen kannalta.

Muutoksenhakumenettelyn järjestäminen hovioikeusmenettelyn kaltaiseksi vaikuttaa niin käräjäoikeuden kuin epäillynkin kannalta varsin vaativalta ja raskaalta ja epäillyn kannalta myös tuntuvia kustannuksia aiheuttavalta. Suullisen käsittelyn lisäksi jo valituksen laatiminen tulee useimmissa tapauksissa edellyttämään epäillyltä avustajaan tukeutumista. Kun mahdollisuutta saada oikeusapua avustajaetuudella on rajoitettu oikeusapulain (257/2002) 6 §:n 2 momentin 2 kohdan säännöksellä juuri käsillä olevan kaltaisissa asioissa, mietinnössä toisaalla arvossa pidetyn epäillyn valinnanvapauden käyttämiselle näyttäisi muutoksenhaun osalta olevan rajalliset tosiasialliset edellytykset. Avustajatta muutoksenhakumahdollisuus jäänee tosiasiaassa ainakin vähävaraisimpien epäiltyjen ulottumattomiin. Muidenkin epäiltyjen osalta oikeudenkäyntikuluriski kaventanee tuntuvasti tosiasiallista muutoksenhakumahdollisuutta.

Mietinnössä ei ole tarkasteltu muutoksenhakuun mahdollisesti liittyviä tuomioistuinmaksuja.

Sakkomenettelylakia koskevan perustuslakivaliokunnan lausunnon valossa suostumuksella – osin mahdollisesti myös sen neliosaisuudella – on ollut merkitystä arvioitaessa lakiehdotusta niin perustuslain 3 §:n 3 momentin kuin perustuslain 21 §:n kannalta (PeVL 7/2010 vp, s. 4/I ja s. 5). Asia on näiltäkin osin jätettävä perustuslakivaliokunnan viime kädessä kokonaisharkinnalla arvioitavaksi.

#### Ajokieltoseuraamusten määräämistä koskevan toimivallan keskittämisestä poliisille

Mietinnössä ehdotetaan sakkomenettelyn laajentamisen lisäksi ajokieltoseuraamusten määräämistä koskevan toimivallan uudelleenjärjestelyä keskittämällä se kaikissa tilanteissa poliisille. Ehdotus tarkoittaa ennen kaikkea sitä, että tuomioistuimelle nykyisin kuuluva toimivalta määrätä ajokielto samalla, kun se tuomitsee syytetyn rattijuopumus- tai eräistä muista liikenne rikoksista, siirtyisi poliisille.

Mietinnössä siis ajokiellon osalta ”kaksiraiteisuus” koetaan ongelmaksi, joka on korjattava, mutta syystä tai toisesta vastaavan ”moniraiteisuuden” ulottamista rikkomusten lisäksi rikoksiin ei sakkomenettelyn osalta koeta samanlaiseksi ongelmaksi. Näenkin ajokieltotoimivallan uudelleenjärjestelyn korostetusti yhtenä mietinnössä ehdotetuista keinoista, joilla sakkomenettelyn soveltamista pyritään laajentamaan. Nykyisinhän sakkomenettelyä ei ole voitu soveltaa edes menettelyn piiriin sinänsä kuuluviin rattijuopumukseen ja muihin liikenne rikoksiin, kun sakkomenettelyssä ei ole voitu seuraamusrajauksen vuoksi määrätä ajokorttilain mukaan mainituista rikoksista seuraavaa pakollista ajokieltoa.

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---



Ottaen huomioon ehdotuksella tarkoitettu ratkaisuvallan siirtäminen tuomioistuinorganisaation ulkopuolelle myös tätä ehdotusta on arvioitava niin vallanjakoa koskevan perustuslain 3 §:n 3 momentin kuin oikeusturvaa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perustuslain 21 §:n kannalta. Nähdäkseni mietinnössä ehdotettu ajokiellon luonnehtiminen uudelleen pelkäksi hallinnolliseksi turvaamistoimenpiteeksi – eikä siis enää sen ohella rikoksen seuraamukseksi – ja sen määrääminen nimenomaan hallinnollisessa menettelyssä eivät tee tarpeettomaksi ehdotuksen arviointia mainittujen perustuslain säännösten kannalta.

Pitäisin tämänkin ehdotuksen osalta tarpeellisenä myös *aineellisiin* kriteereihin perustuvaa arviointia.

Nykyisin tuomioistuin voi määrätä ajokiellon rikosperusteisesti enintään 5 vuodeksi vähimmäispituuden ollessa joko 1 tai 3 kuukautta, kun taas poliisi voi määrätä rikosperusteisesti tai toistuvien rikkomusten perusteella 1–6 kuukauden ajokiellon. Mietinnöstä (s. 22–23) ilmenee, että tuomioistuimen määräämän ehdottoman ajokiellon keskimääräinen kesto oli vuonna 2014 noin 10 kuukautta ja että poliisin vuonna 2015 määräämistä rikosperusteisista ajokielloista vain 6 prosentissa ja toistuvien rikkomusten perusteella määrätystä kielloista vain 4 prosentissa kesto ylitti 3 kuukautta.

Edellä kerrotun perusteella ajokielto on nimenomaan tuomioistuimen määräämänä seuraamuksena ollut *varsin ankara*. Mietinnössä ehdotetusta seuraakin, että poliisin määrättävissä olisi vastaisuudessa nykyiseen verrattuna kestoaltaan moninkertainen ajokielto. Ajokiellolla on merkitystä niin perustuslain 9 §:ssä tarkoitetun liikkumisvapauden ja joissakin tapauksissa myös perustuslain 18 §:ssä tarkoitetun elinkeinovapauden toteutumisen kannalta. Kun ajokiellon tosiasiallinen vaikutus yksilön elämään ja erityisesti hänen taloudelliseen kantokykyynsä on usein olennaisesti suurempi kuin hänelle tuomitun tai määrätyn rangaistuksen vaikutukset, muutosta ei voitane pitää sinänsä vähämerkityksisenä.

Lisäksi mietinnön eri ehdotusten yhteisvaikutuksena seuraa, että yksi *elämänalue* – liikenne – on kriminalisoituneen ja seuraamuksineen siirtymässä ennen kokemattomassa laajuudessa tuomioistuinten tuomiovallan ulkopuolelle.

Asia on näiltäkin osin jätettävä perustuslakivaliokunnan viime kädessä kokonaišharkinnalla arvioitavaksi.

Mietinnössä ehdotetusta seuraa, että rangaistuksen määrääminen ja ajokiellon määrääminen eriytyisivät toisistaan. Rangaistuksen määräisivät sakkomenettelyssä poliisi- tai muut valvontaviranomaiset tai syyttäväviranomaiset tai sitten tuomioistuimet joko tavallisessa rikosasioiden käsittelyjärjestyksessä tai kirjallisessa menettelyssä. Ajokiellon määräisi kaikissa tilanteissa poliisi (alueellinen poliisilaitos). Ajokieltoa koskeva päätös pantaisiin täytäntöön sitä tai sen perusteena olevaa rikosasiaa koskevasta valituksesta huolimatta. Kun ajokielto olisi hallinnollinen turvaamistoimenpide, myös muutoksenhaku siihen tapahtuisi erikseen. Mietinnössä ehdotetaan, että ajokieltoon olisi ensin vaadittava oikaisua ja oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Mietinnöstä (s. 91) ilmenee, että kuljettaja ei voisi ajokieltoimenettelyssä kyseenalaistaa rikkomuksen tai rikoksen syyksi lukevassa ratkaisussa tehtyjä päätelmiä, mutta hän voisi halutessaan kiinnittää ajokieltoviranomaisen huomiota sellaisiin tuomiosta tai muusta ratkaisusta ilmeneviin seikkoihin, joiden katsoo esimerkiksi puoltavan mahdollisimman lyhyttä ajokieltoa.

Edellä selostettu eriytyminen näyttäisi mietinnössä ehdotetun perusteella johtavan varsin monimutkaiseen sääntelyyn, miten ajokieltojen otettaiisiin huomioon muussa menettelyssä annettu rikesakkomääräys, sakkomääräys, rangaistusmääräys tai tuomio taikka näitä koskevan muutoksenhaun tulos. Mietinnöstä (esim. s. 62, 63, 67 ja 76) ilmenevin tavoin eri tietojärjestelmien sisältämällä toiminnallisuuksilla olisi merkittävä rooli siinä, että poliisilla ajokieltoviranomaisena olisi käytettävissään kulloinkin tarpeellinen informaatio.

Mietinnössä ehdotetun tieliikennelain uuden 76 a §:n 2 momentin mukaan tilaisuudesta tulla kuulluksi ajokieltoasiassa ennen sitä koskevan päätöksen tekemistä saataisiin – yhden kosketuksen periaatteen mukaisesti – ilmoittaa kuljettajalle jo ennen rikkomuksen tai rikoksen syyksi lukevan ratkaisun antamista heti, kun kuljettajalle on ilmoitettu, että häntä epäillään ajokieltoon johtavasta rikoksesta.

Korostan, että pyrkimys toteuttaa yhden kosketuksen periaatetta ei saa kuitenkaan johtaa siihen, että kuulemisperiaatteen tosiasiallinen toteutuminen vaarantuisi ajokieltoasioissa. Näyttäisi, että mietinnössäkin (s. 91) tämä vaara on sinänsä tiedostettu.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Oikeuskanslerinsihteeri

Juha Sihto