Matti Högman 5.10.2016 POL-2016-11935

Eduskunta
Lakivaliokunta

HE 115/2016 vp Hallituksen esitys laiksi tuomioistuinten ulkopuolista rikosasioiden käsittelyä koskevan uudistuksen voimaanpanosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Tausta

Esitetyllä lainsäädännöllä on tarkoitus saattaa voimaan vuonna 2010 annettu nykyiset rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyn korvaava laki sakon ja rikesakon määräämisestä (754/2010, jäljempänä sakkomenettelylaki) sekä tähän liittyvät lakimuutokset.

Voimaanpanon aikataulu

Aikanaan tietojärjestelmäuudistusten valmistumista odottamaan jätetyn lainsäädännön voimaanpano nyt on sinänsä perusteltua. Varsin suurella todennäköisyydellä menettelyuudistuksen edellyttämät laajat tietojärjestelmäuudistukset saadaan valmiiksi siten, että laki voi tulla voimaan 1.12.2016 alkaen. Poliisin tietojärjestelmät ovat jo nyt valmiit uuteen menettelyyn. Sakkomenettelyn kokonaisuutta ajatellen aikataulu on kuitenkin edelleen tiukka, eikä täydellistä varmuutta ole vieläkään siitä ovatko eri viranomaisten tietojärjestelmien väliset yhteydet sillä tasolla, että uusi menettely pystytään ottamaan käyttöön joulukuun 2016 alusta. Tästä huolimatta on tärkeää sitoutua mainittuun aikatauluun, sillä operatiivisen toiminnan suunnittelussa sekä virkamiesten kouluttamisessa on edetty tämän mukaisesti.

Esityksen vaikutukset

Sakkomenettelylain voimaansaattaminen on edellyttänyt poliisilta merkittäviä panostuksia tietojärjestelmäuudistusten toteuttamiseksi sekä miltei koko poliisin hallinnon kouluttamiseksi vuonna 2016. Hallituksen esityksessä on tuotu esiin poliisille näistä toimenpiteistä aiheutuneet kulut. Toisin kuin hallituksen esityksessä todetaan, näitä kuluja ei kuitenkaan ole huomioitu poliisin toimintamenoissa eikä näihin ole osoitettu määrärahoja, vaan poliisi on toteuttanut tarvittavat toimet omaa toimintaansa sopeuttamalla.

Kertaluonteisia kuluja merkittävämpi asian on, että esityksellä on pysyviä viranomaisten työmäärää lisääviä vaikutuksia, jotka aiheutuvat siitä että asian käsitteleminen uuden lainsäädännön mukaisessa sakkomenettelyssä edellyttää epäillyn suostumusta. Epäillyn suostumus merkitsee että epäilty tunnustaa teon, hyväksyy siitä määrättävän seuraamuksen, luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian käsittelemiseen sakkomenettelyssä. Jos suostumusta ei saada, tulee asia käsitellä normaalissa

rikosprosessissa, joka on huomattavasti sakkomenettelyä työläämpi paitsi poliisille myös syyttäjälle sekä tuomioistuimelle.

On mahdotonta antaa täsmällistä arviota siitä, mikä osuus nykyään rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyssä käsiteltävistä asioista joudutaan jatkossa käsittelemään täysimittaisessa rikosprosessissa suostumusedellytyksestä johtuen. Poliisihallitus on aikaisemmin arvioinut, että normaalissa rikosprosessissa voisi tulla käsiteltäväksi 12 000 asiaa enemmän kuin nykyään. Arvio perustuu vertailuun nykyisessä rangaistusmääräysmenettelyssä vastustettujen ja kiistettyjen asioiden välillä. Lisäksi uusi menettely tulee lisäämään työtä itse sakotustilanteessa, mikä tarkoittaa poliisin työmäärän ja tehtäväsidonnaisuuden kasvamista. Poliisihallituksen aikaisemman arvion mukaan muutos lisää poliisin tehtäviä tai lisää poliisin tehtäväsidonnaisuutta arviolta yhteensä noin 21 htv:tä / 1,2 milj.€ vuosittain. Edellä mainituista arvioista ei ole syytä poiketa nyt. Poliisille sakkomenettelyn uudistuksesta aiheutuvaa työmäärän lisäystä ei ole erikseen huomioitu poliisin määrärahoissa.

Viranomaistoiminnalle aiheutuvista työmäärää lisäävistä vaikutuksista huolimatta sakkomenettelylaki on nyt tarpeen saattaa voimaan silmällä pitäen muun muassa tulevia viranomaistoiminnan kehittämismahdollisuuksia, kuten valmisteilla olevaa sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista. Poliisille tulee kuitenkin osoittaa pysyvä resurssilisäys, joka mahdollistaa lisääntyvän työmäärän hoitamisen.

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen ja menettelyn keventäminen

Kuten esityksessä on todettu, on pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisen ohjelman mukaan tarkoitus laajentaa rangaistusmääräysten käytön soveltamisalaa vuoden 2018 aikana. Soveltamisalan laajentaminen on rikosprosessin kokonaisuuden kannalta tärkeä säästöjä tuova uudistus. Poliisille tämän uudistuksen ei kuitenkaan itsessään arvioida tuovan säästöjä.

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista valmistellaan oikeusministeriön asettamassa työryhmässä, jonka tehtävänannon mukaan työssä tulee tarkastella myös sakon määräämistä koskevan menettelyn yksityiskohtia ja mahdollisuuksia menettelyn yksinkertaistamiseen. Vaikka sakkomenettelylaki on tarpeen saattaa nyt voimaan nykyisessä muodossaan, on erittäin tärkeää että uuden menettelyn yksinkertaistamista tarkastellaan huolellisesti. Menettelyä on mahdollista yksinkertaistaa ja viranomaisten työtä vähentää lain yksityiskohtia muuttamalla. Ensiarvoisen tärkeää olisi kuitenkin tarkastella kriittisesti uuden sakkomenettelyn työllistävintä elementtiä suostumusedellytystä ja arvioida onko suostumuksen edellyttäminen todella epäillyn oikeusturvan kannalta välttämätöntä.

Työryhmän tehtävänantoon kuuluu myös tarkastella ajokieltomenettelyn yksityiskohtia ja mahdollisuuksia menettelyn yksinkertaistamiseen. Asia kytkeytyy keskeisellä tavalla viranomaismenettelyyn liikennerikosasioissa ja siten myös sakkomenettelyyn. Poliisitoiminnan tehostamisen sekä valtion kokonaisedun kannalta olisi hyvin tärkeää tarkastella nyt ajokieltomenettelyn kehittämistä ja yksinkertaistamista kokonaisuutena. Ajokieltoprosessia keventävillä lainsäädäntömuutoksilla olisi mahdollista edistää tärkeitä hallitusohjelmaan kirjattuja päämääriä, kuten digitalisaatiota sekä byrokra-

tian purkamista ja hallinnollisen takaan keventämistä. Samalla voitaisiin vähentää yksinkertaisten ja selvien rikosasioiden käsittelyyn käytettävää viranomaisten työpanosta.

Viranomaistoiminnan tehostamiseksi olisi tärkeää samassa yhteydessä tarkastella osana sakkomenettelyä myös mahdollisia lainsäädäntömuutoksia automaattisen liikennevalvonnan mahdollisuuksien hyödyntämiseksi entistä tehokkaammin. Ehdollisen rikesakkomenettelyn kehittämisellä sekä mahdollisella hallinnollisten sanktioiden käytön laajentamisella voitaisiin saavuttaa tehostamishyötyjä sekä kehittää valvontaa teknisillä ratkaisuilla.

Pykäläkohtaiset huomiot

Esityksen mukaiseen lainsäädäntöön on tarpeen tehdä määrättyjä tarkennuksia ja lisäyksiä:

Laki sakon ja rikesakon määräämisestä (754/2010) 3 § 2 momentti

Lainkohta sisältää luettelon teoista, joiden perusteella voidaan antaa sakkomääräys. Luetteloon tulisi lisätä selvyyden vuoksi liikenneturvallisuuden vaarantaminen (Rikoslain 23 luvun 1 §). Liikenneturvallisuuden vaarantaminen kuulunee jo nykyisen sanamuodon mukaan sakkomääräyksen soveltamisalaan, mikä on ilmeisesti ollut tarkoituskin. Koska lainkohtaa ei ole kuitenkaan erikseen mainittu sakkomenettelylain 3 § 2 momentissa, jää asia epäselväksi ja tulkinnanvaraiseksi.

Laki sakon ja rikesakon määräämisestä (754/2010) 11 §

Lainkohdan mukaan sakkovaatimus, sakkomääräys, rikesakkomääräys ja rangaistusvaatimus on annettava tiedoksi siten, kuin oikeudenkäymiskaaren 11 luvussa säädetään haasteen tiedoksiannosta rikosasioissa. Mainittu menettely ei mahdollista oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 3 b § mukaista tiedoksiantoa puhelimitse. Puhelintiedoksiannon mahdollisuus keventäisi poliisin työtaakkaa merkittävästi muun muassa automaattisessa liikennevalvonnassa havaittujen muiden kuin ehdollisessa rikesakkomenettelyssä käsiteltävien asioiden kohdalla. Yksinkertaisissa ja selvissä, merkitykseltään vähäisemmissä rikosasioissa puhelintiedoksiannon tulisi olla mahdollinen. Lainkohtaan tulisi lisätä virke*: "Tiedoksianto voidaan toimittaa myös puhelimitse siten kuin oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 3 b §:ssä säädetään."*

Laki sakon ja rikesakon määräämisestä (754/2010) 15 §

Pykälän viimeisen virkkeen mukaan: "*Jos käyttövastaava ei kahden viikon kuluessa tiedustelun suorittamisesta vastaa siihen, asian jatkokäsittelyyn sovelletaan, mitä 2 luvussa säädetään."*

Kahden viikon määräaika on käytännön toiminnassa osoittautunut liian tiukaksi. Poliisille aiheutuu nykytilassa merkittävää lisätyötä siitä, että asiaa ei voida käsitellä ehdollisessa rikesakkomenettelyssä vain siitä syystä, että käyttövastaava ei ole ehtinyt vastata tiedustelukirjeeseen. Määräaika tulisi pidentää kolmeen viikkoon: "*Jos käyttövastaava ei **kolmen** viikon kuluessa tiedustelun suorittamisesta vastaa siihen, asian jatkokäsittelyyn sovelletaan, mitä 2 luvussa säädetään."*

Rikoslain 2 a luvun 3 §:n 3 momentti

Lainkohta sisältää informatiivisen viittauksen rikoslain 7 luvun 3 a §:ään. Sääntely jättää kuitenkin jonkin verran epäselväksi ja tulkinnanvaraiseksi sen, tuleeko rikoslain 2 a luvun 3 §:n 2 momentissa tarkoitettu korotus tehdä ennen kuin rangaistukseen sovelletaan 7 luvun 3 a §:ää. Lainkohtaa olisi tarpeen tältä osin täsmentää.

Samoin tulisi sääntelyssä selkiyttää tehdäänkö rikoslain 2 a luvun 3 §:n 2 momentissa tarkoitettu korotus myös niissä tapauksissa, joissa rangaistukseen sovelletaan rikoslain 7 luvun 3 a §:ää ja suurimman sallitun nopeudesta yksittäisenä rikoksena olisi rangaistava rikesakolla.