Helsingin käräjäoikeus
käräjätuomari Juha Fredriksson
Porkkalankatu 13
00180 Helsinki
puh. 02956 44509

Lakivaliokunnassa kuultavan asiantuntijan puheenvuoro kirjallisena

07.10.2016

Viite Helsingin käräjäoikeuden edustajan puheenvuoro lakivaliokunnan kuulemisessa tiistaina 11.10.2016 klo 10.45

Asia hallituksen esitys HE 115/2016 vp eduskunnalle laiksi tuomioistuimen ulkopuolisten rikosasioiden käsittelyä koskevan uudistuksen voimaanpanosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Uudet säännöstöt ja tietojärjestelmien haasteet

Esitetyllä 20-kohtaisella lakiesityssäännöstöllä on tarkoitus saattaa 1.12.2016 voimaan vuonna 2010 jo annettu rangaistusmääräys- sekä rikesakkomenettelyt korvaava sakon ja rikesakon määräämisestä annettu laki 754/2010 sekä eräitä muita edellä mainittuun sakkomenettelyuudistukseen liittyviä lakeja, säätää uudistuksista johtuvia teknisiä muutoksia muihin lakeihin ja osin vuoden 2010 jälkeen tapahtuneiden lainmuutosten tai muuttuneiden olosuhteiden vuoksi lakeja kumoamalla saattaa asianomainen säännöstö ajantasaiseksi. Sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain voimaantuloon on kytketty eräitä lakeja, kuten laki rikosuhrimaksusta 669/2015, jotka lait niihin otetun sanamuodon mukaan tulevat suoraan voimaan silloin kun sakon ja rikesakon määräämisestä annettu lakikin.

Sakkomenettely- ja uhrimaksu-uudistuksen aikatauluun sekä uuden lainsäädännön voimaantuloon on vaikuttanut poliisi-, syyttäjä- ja tuomioistuinlaitosta koskevien tietojärjestelmien kehittämishanke, joka on viivästynyt. Uusi menettely on edellyttänyt paitsi uusia paperisia sakkopohjalomakkeita, myös muutoksia viranomaisten tietojärjestelmiin. Hallituksen esityksen HE 94/2009 vp perusteluissa tuotiin aikanaan esiin odotukset vireillä olleeseen Poliisiasiain tietojärjestelmän PATJAn korvaavaksi tarkoitetun VITJA-tietojärjestelmän kehityshankkeeseen tarkoituksin, että lain edellyttämät muutokset tehtäisiin suoraan VITJAan, jonka arvioitiin tuolloin valmistuvan vuosien 2013-2014 paikkeilla. Nyt vuoden 2016 tilanteessa on tietojärjestelmähankkeiden viivästyttyä katsottu tarkasteltavana olevasta hallituksen esityksestä ilmenevällä tavalla, että tietojärjestelmämuutokset onkin tehtävä vanhaan järjestelmään PATJAan, joka korvattaisiin myöhemmin VITJAlla. Vastaavasti tuomioistuinlaitokselle on valmisteilla AIPA-tietojärjestelmä, jossa uusi sakkomenettely on kerrottu otetun huomioon AIPAn ensimmäisessä, niin sanotussa 0-vaiheessa. AIPAn käyttöönottoon tulee kuitenkin vielä kulumaan aikaa. Sakkomenettely- ja uhrimaksutoimintojen käyttöönoton edellyttämät sovellusmuutokset on sen vuoksi tehtävä nykyiseen Rikostuomiosovellusjärjestelmään RITUun. Oikeusrekisterikeskukseen on luotava muun muassa uudenlainen sakkomenettelylain edellyttämä sakkojen maksamisten seurantajärjestelmä. Valmistelutyö on tältä osin täysin oikeusministeriön/Oikeusrekisterikeskuksen toimenpiteiden varassa eikä Helsingin käräjäoikeuden tiedossa ole, onko uuden lainsäädännön soveltamiseksi välttämätön uudistustyö mahdollisesti aikataulussa ja käyttöönotettavissa 1.12.2016. *Jotta uusia säännöksiä voidaan alkaa soveltamaan, tulee olla varmistettu tietojärjestelmien toimivuus.*

Uusien säännösten tavoitteet ja käräjäoikeuden valmius uusien säännösten soveltamiseen

Sikäli jos tietojärjestelmäsovellusvalmius käyttöä edeltävine koulutuksineen on tulossa, ei Helsingin käräjäoikeudella ole huomauttamista lakiesitykseen sisältyvän voimaanpanoaikataulun osalta. *Käräjäoikeus pitää muutoskokonaisuutta lähtökohtaisesti perusteltuna.* Sakkomenettelyuudistuksen voimaantulo tulee yhdenmukaistamaan rangaistusmääräysmenettelyn ja rikesakkomenettelyn selkeämmäksi kokonaisuudeksi. Tavoitteena on ollut saada

aikaan menettelyitä yhtenäistämällä selkeä ja tarkoituksenmukaisesti toimiva rikosasioiden käsittelyjärjestelmä. Säännöksillä on perusteluissa kerrotun mukaan pyritty vahvistamaan oikeusturvaa sen vastapainoksi, että tuomiovaltaa kysymyksessä olevien rikkomusten osalta käytetään riippumattoman tuomioistuinlaitoksen ulkopuolella. *Käräjäoikeus yhtyy esiin tuotuun tavoitteeseen löytää summaarisiin prosessimenettelyihin oikeudenmukainen tasapaino toisaalta oikeusturvan ja toisaalta voimavarojen tehokkaaseen käyttöön perustuvien näkökohtien välillä.*

Tarkoituksenmukaisesti toimivaan järjestelmään on esityksessä ja sakkomenettelylakia säädettäessä hallituksen esityksessä HE 94/2009 esiin tuoduin tavoin katsottu liittyvän erityisesti se, että rajallisia syyttäjävoimavaroja vapautetaan käytännössä mekaanisesti ratkaistavien summaaristen asioiden käsittelystä vaativampien ja vakavampien rikosasioiden käsittelyyn. Sen, että nykyistä rangaistusmääräysmenettelyä vastaavassa menettelyssä syyttäjien ratkaisutoimivaltaa sakkorangaistuksen ja menettämisseuraamuksen määräämisen osalta siirretään valvontaa suorittaville virkamiehille eli poliisimiehille, tullimiehille ja rajavartiomiehille, on arvioitu saavan aikaan neljän syyttäjätyövuoden säästön vuosittain ja auttavan vähäisessä määrin syyttäjälaitosta sopeutumaan jo tehtyihin säästöpäätöksiin.

Tarkasteltavana olevan lakipaketin kanssa samansaikaisesti on valmisteilla pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisen ohjelman mukainen, vuoteen 2018 tähtäävä rangaistusmääräysten käyttöalan laajentaminen, josta on arvioitu seuraavan säästöjä. Tämän erikseen valmisteltavan lainsäädännön yhteydessä on ilmoitettu pyrittävän tehostamaan sakkomenettelyyn liittyviä prosesseja, jotta sakkomenettelyn aiheuttamia lisäkustannuksia poliisille ystyttäisiin vähentämään. Hallituksen esityksessä nyt esitetyn mukaan nämä rangaistusmääräysten käyttöalan laajentamisesta aiheutuvat säästöt on jo otettu huomioon poliisin, tuomio istuinten ja syyttäjälaitoksen määrärahoissa julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2017–2020.

Uusien säännösten ongelmakohdat – resurssitarpeen säästö vai kasvu?

Edellä mainittuihin arvioituihin säästöihin liittyen on ongelmakohtana otettava huomioon se, että *nyt esitetyssä sakkomenettelylaissa on asetettu sakkomääräysten ja ja rikesakkomääräysten antamisen edellytykseksi rikkomuksesta epäillyn suostumus.* Nykyisin valvontaa suorittava virkamies voi antaa rangaistusmääräyksen ja rikesakon vähäisestä rikkomuksesta epäillylle, vaikka epäilty kiistää teon ja vaikka tämä ei ole suostuvainen sakkomenettelyn käyttämiseen. Rikkomuksesta epäilty voi sitten saamaansa sakkomääräystä vastustamalla saattaa asian tuomioistuimen käsiteltäväksi eli oikeusturvan saaminen on mahdollistettu vastustamismenettelyn ja myös ylimääräisen muutoksenhakumahdollisuuden myötä.

Nyt jos uusi sakkomenettelylaki saatetaan voimaan vuonna 2010 säädetyssä muodossaan, merkitsee se syyttäjille ja tuomioistuimiin käsiteltäväksi tulevien varsinaisten rikosasioiden määrien radikaalia kasvua. *Asia voidaan uuden lain mukaan käsitellä sakkomenettelyssä vain, jos rikkomuksesta epäilty nimenomaisesti tunnustaa teon ja hyväksyy siitä määrättävän seuraamuksen, luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen uuden lain mukaisessa sakkomenettelyssä.* Esityksessä on arvioitu, että uudistus voidaan toteuttaa nykyisten määrärahojen puitteissa, vaikka sisäministeriön arvioiden mukaan uuteen menettelyyn siirtymisestä seuraa vuodesta 2017 alkaen sen hallinnonalalle vuosittain lisäkustannuksia, jotka koostuvat uuden menettelyn käyttämiseen liittyvästä suostumuksen selvittämisestä kussakin tapauksessa. *Sisäministeriön arvion mukaan tuomioistuimen ulkopuolisen menettelyn asemesta tavallisessa rikosasioiden käsittelyjärjestyksessä käsiteltäisiin jatkossa 12.000 asiaa enemmän kuin nykyisin, kun epäilty ei antaisi suostumusta.* Tämä on valtava määrä. Helsinki asukasluvultaan suurimpana ja asukasprofiililtaan varsin paljon sakkoja keräävänä tulee epäilemättä saamaan valtaosan mainituista uusista tavallisessa rikosasioiden järjestyksessä käsiteltävistä syyteasioista. *On selvää, että uudet jutut työllistävät todella paljon myös syyttäjiä, jotka joutuvat tekemään syyteharkinnan, laatimaan syytekirjelmän ja ajamaan syyteasian istuntosalissa, sekä käräjäoikeuksia, jossa henkilökunta syyttäjän syytteen*

tultua joutuu huolehtimaan haasteasiakirjojen laatimisesta, rikkomuksesta epäillyn todisteellisesta haastamisesta istuntoon, istuntokäsittelystä ja tuomion laatimisesta. Käräjäsihteereitä ja haastemiehiä sekä ennen kaikkea tuomareita työllistävä vaikutus ja lisäresurssien tarve on merkittävä. On ilmeistä, että tätä ei ole lakia säädettäessä otettu riittävällä tavalla huomioon. Suostumus on arvioitu saatavan suuremmassa osassa tapauksia kuin mitä on realistista päätellä. Suuri osa sakon saavista epäillyistä on näpistelijöitä, muun muassa ns. juoksukaljatapauksia, ja kaupungilla muuten päihtyneenä liikkuvia, erinäisiin rikkomuksiin ajautuvia henkilöitä, joilla ei useinkaan ole yhteistyöhalua poliisin kanssa, vaikka itse tekoa ei kiistettäisikään. On tähän nähden pääteltävissä, että suostumus jää antamatta merkittävässä osassa tapauksia. On lisäksi täysin ilmeisestä, että sanotunlaiset sakonsaajat eivät maksa mm. maksukyvyttömyydestä johtuen heille annettavaa sakkovaatimusta ja osoita siten maksamisella antavansa jälkikäteisesti suostumuksen sakkomenettelyn käyttämiseen.

On vaikea arvioida kuinka usein suostumus sakkomenettelyyn jää antamatta ja kuinka useinsiitä johtuen joudutaan käsittelemään tuomioistuimessa täystutkintaisessa rikosoikeudenkäynnissä selkeitä näpistyksiä ja muita vähäisiä, selviä rikosasioita, joissa ei ole näyttö- eikä laintulkintaongelmia, mistä seuraa käräjäoikeuksien ruuhkautuminen entisestään. Määrä oletettavasti tulee olemaan ainakin Helsingin käräjäoikeuden kohdalla tuhansissa eikä sadoissa. Käsittelyyn tulee paljon pieniä päihdeongelmaisten, asunnottomien ja muiden hankalasti tiedoksiantoa varten tavoitettavien vastaajien syyteasioita, jotka mahdollisten potentiaalisten tavoittamisvaikeuksien vuoksi jäävät pyörimään käräjäoikeuteen pitkään vireilläolevina.

Edellä selostettu *seuraus lain sisällön edellyttämästä suostumuksesta saa siten oletettavasti aikaan sen, että lopputulos tulee olemaan ristiriidassa sen esityksessä viitatun periaatteen kanssa, että pyrkimyksenä on päästä rajallisten viranomaisvoimavarojen tarkoituksenmukaiseen käyttöön ja pyrkiä rikosasioiden käsittelyssä yksinkertaisiin menettelytapoihin, joissa mahdollisuuksien mukaan karsitaan työvaiheita, kunhan oikeusturvan toteutumiseen kiinnitetään erityistä huomiota.* Tämä koskisi myös syyttäjiä, joiden työmäärä ei oletettavasti käytännössä vähenisi lainkaan, vaikka automaattiset rangaistusvaatimusten vastustamiset jäävätheiltä pois, kun tilalle tulevat suuret määrät varsinaisten rikosasioiden käsittelyjärjestyksessä ajettavia syyteasioita. *Realiteetit huomioiden tosiasiallisesti säästöjä ei ole saatavissa rangaistusmääräysten eli sakkomenettelyn käyttöalan laajentumisesta ennen vuotta 2019.*

Suostumusedellytyksestä luopuminen

Vaikka tarkasteltavana nyt oleva esitys koskee vain uudistuksen voimaanpanoa, eikä tässä yhteydessä arvioida uudelleen aiemmin omaksuttuja lainsäädäntöratkaisuita, joihin suostumuksen edellyttäminen kuuluu, käräjäoikeus haluaa joka tapauksessa tuoda julki huolensa edellä viitatusta tulevasta rikosasiamäärän huomattavasta kasvamisesta, jota ei mitä ilmeisimmin ole otettu määrärahatarvearvioissa riittävällä tavalla huomioon.

Se, että suostumusta sakkomenettelyyn ei edellytettäisi, ei käräjäoikeuden mielestä vaarantaisi epäillyn oikeusturvaa. Oikeusturvaa olisi mahdollista saada käyttämällä uuden lain mukaisia parannettuja varsinaisia ja ylimääräisiä muutoksenhakumahdollisuuksia.
Jos katsotaan, ettei edellytyksiä ole kokonaan luopua suostumusedellytyksestä, eräs mahdollisuus saattaisi olla keventää suostumusedellytystä siten, että luovuttaisiin tunnustamis- ja seuraamuksen hyväksymisedellytyksestä menettelyssä, eli että edellytyksenä menettelyn käyttämiselle olisi vain luopuminen oikeudesta suulliseen käsittelyyn ja suostumus asian ratkaisemiseen sakkomenettelyssä.

Käräjäoikeus toivoo, että ongelma ja edellä mainitut ristiriidat tavoitteiden suhteen otetaan huomioon myös edellä viitatussa, pääministeri Sipilän hallituksen strategisen ohjelman mukaisessa rangaistusmääräysten käyttöalan laajentamista koskevassa hankkeessa.

Juha Fredriksson

käräjätuomari