Juha Lavapuro 10.10.2017
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 103/2017 vp eduskunnalle laeiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain ja ajokorttilain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Sakkomenettelyn käyttöalan laajentaminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan laajennettavaksi sakkomenettelyn tosiasiallista soveltamisalaa siirtämällä toimivalta ajokieltoseuraamusten määräämiseen poliisille. Ehdotetun muutoksen seurauksena rattijuopumusrikokset siirtyisivät tosiasiallisestikin sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa lain (sakkomenettelylaki) tarkoitetun sakkomenettelyn soveltamisalan piiriin - muodollisesti ne ovat sitä jo nykyisin voimassaolevan lainsäädännön nojalla.

Tämä nyt korjattavaksi esitetty ja jossain määrin eriskummallinen tosiasiallisen ja muodollisen oikeustilan eroon liittyvä asiantila johtuu siitä, että perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 7/2010 vp) säädetty sakkomenettelylaki mahdollistaisi sakkomenettelyn käyttämisen myös rattijuopumusten yhteydessä, mutta se ei mahdollista ajokiellon määräämistä samassa menettelyssä. Esityksen tarkoituksena on toisin sanoen muuttaa sääntelyä niin, että määrällisesti varsin suuressa osassa olevat rattijuopumustapaukset saataisiin jatkossa käsiteltyä sakkomenettelylain mukaisessa menettelyssä.

Sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (sakkomenettelylain) 3 §:n mukaan sakkomääräyksen antaa poliisimies ja rangaistusmääräyksen syyttäjä. Rikesakon määrää syyttäjä tai poliisimies. Tämän seurauksena sakkomenettelyn käyttöalaa laajentava sääntely muodostuu herkästi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi tuomiovaltaa koskevien perustuslain säännösten kannalta.

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Esimerkiksi rikesakkomenettelystä annettu laki (66/1983) (rikesakkolaki) ja rangaistusmääräysmenettelystä annettu laki (692/1993) (rangaistusmääräyslaki) säädettiin aikanaan osittain tuomiovallan käyttöön liittyvien syiden vuoksi poikkeuslakina.

Sittemmin perustuslakivaliokunta on kuitenkin hyväksynyt näiden lakien mukaisten toimivaltuuksien antamisen tavallisella lailla poliisin lisäksi ainakin metsähallituksen erävalvojille (PeVL 46/2005 vp). Varsinkin sakon ja rikesakon määräämistä koskevasta laista annetun lausunnon PeVL 7/2010 vp perusteella voidaan pitää selvänä, ettei perustuslain tuomiovallan käyttöä koskevat säännökset estä säätämästä tavallisella lailla sakkomenettelyyn liittyvän tuomiovallan siirtämisestä tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle. Samalla perustuslakivaliokunta on korostanut, että tuomiovallan käytön edelleen laajentamiseen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle on kuitenkin suhtauduttava pidättyvästi (PeVL 46/2005 vp, s. 4/I, PeVL 7/2010 vp).

Nyt ehdotettuja sakkomenettelyn käyttöalan laajennuksia ei voida pitää laadullisesti kovinkaan merkittävinä. Pikemminkin kyse on laadullisesti hyvin vähäisestä laajennuksesta. En tämän vuoksi pidä puheena olevaa ehdotusta sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisesta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. Tähän vaikuttaa sekin, että rattijuopumuksen seuraamuskäytäntö on esityksen mukaan vakiintunut ja verrattain kaavamainen siten, että tarve yksilölliselle rangaistuksen mittaamiselle tosiasiassa vähäinen. Kyse ei tästäkään näkökulmasta ole päätöksenteosta, jonka tulisi esimerkiksi oikeudellisten tulkintaongelmien monimutkaisuuden vuoksi jättää tuomioistuimille. Esityksessä ei myöskään laajenneta tuomiovallan käyttöön oikeutettujen viranomaisten piiriä ja sääntelyn yksityiskohdat säilyvät tältä osin valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ennallaan. Rattijuopumukset kuuluisivat esityksen mukaan syyttäjän ratkaisutoimivaltaan.

Nähdäkseni myöskään ajokieltoseuraamuksen määräämiseen hallinnollisena seuraamuksena ei liity valtiosääntöoikeudellisia ongelmia vaan hallituksen esityksen perusteella asian valmistelussa on laajalti kartoitettu erilaisia toteuttamisvaihtoehtoja ja otettu lukuun niiden valtiosääntöoikeudellisesti merkitykselliset vaikutukset. Viittaan tältä osin sekä yleisperusteluissa erilaisista vaihtoehdoista ja niiden valtiosääntöoikeudellisesta merkityksestä (s. 30-48) että säätämisjärjestysperusteluissa esitettyihin näkökohtiin (s. 73-74).

Sakkomenettelyn käyttöalan tosiasiallinen laajentaminen edellä selostetulla tavalla ei näin ollen vaikuta asian käsittelyjärjestykseen. Totean kuitenkin, että tilanne olisi ollut tässä suhteessa hyvin todennäköisesti kokonaan toinen, jos hallituksen esityksessä olisi ehdotettu valmistelussa esillä olleella tavalla sakkomenettelyn käyttöalan laajentamista sellaisiin rikoksiin, joista ankarin rangaistus olisi ollut kaksi vuotta vankeutta.[1]

Epäillyn suostumusta koskeva sääntely

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että sakkomenettelylain 4 §:n 1 momentissa säädetyistä suostumuksen osatekijöistä poistetaan teon tunnustaminen ja määrättävän seuraamuksen hyväksyminen. Sakkomenettelyn edellytyksenä säilyisi, että epäilty luopuu

[1] Tällainen sakkomenettelyn käyttöalan laajennus oli esillä asian valmistelussa, mutta tavoitteesta luovuttiin saadun lausuntopalautteen johdosta. Ks. Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 54/2016. ks. myös HE, s. 56).

oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen sakkomenettelyssä ja niin ollen poliisin tai syyttäjän toimesta ilman tuomioistuinkäsittelyä. Suostumus tässä tarkoitettuun summaariseen menettelyyn merkitsee niin ollen sitä, ettei asiaa käsitellä ja rangaistusta määrätä riippumattomassa tuomioistuimessa.

Sääntely merkitsee puuttumista perustuslain 21 §:ssä ja vastaavissa ihmisoikeussopimusten määräyksissä tarkoitettuun oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Tältä osin voidaan ensin todeta, että ehdotuksella on hyväksyttävä päämäärä. Kuten perustuslakivaliokunta on todennut, summaarisessa menettelyssä käsiteltävät rikkomukset mahdollistavat tuomioistuinten keskittymisen vakavampien ja monimutkaisten rikosasioiden käsittelyyn. Rikkomusten runsaslukuinen ja perusteellinen käsitteleminen tuomioistuimissa saattaa valiokunnan käytännön valossa vaarantaa perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaista oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivästystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. (PeVL 7/2010 vp). Valiokunta on toisaalta samalla painottanut, että oikeusturva on kokonaisuus, jonka osa-alueiden on oltava tasapainossa. Oikeudenkäyntien kokonaiskeston lyhentämiseen on tämän vuoksi pyrittävä sellaisin uudistuksin, jotka ovat tasapainossa oikeudenkäynnin joutuisuuden ja oikeusturvan muiden ulottuvuuksien kanssa (PeVM 1/2010 vp, s. 3/II). Mielestäni ei ole perusteita epäillä, että ehdotus vaarantaisi tätä tasapainoa.

Oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellistä puolestaan on, että suostumus koskisi yksinomaan menettelyä, jota voitaisiin ehdotetun 1 lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin mukaan käyttää vain ”yksinkertaisessa ja selvässä asiassa”. Hallituksen esitys ei myöskään merkitse muutosta tuomiovallan käytön ydinalueeseen, kun sakkomenettelyssä ei voida jatkossakaan määrätä vapaudenmenetystä, eikä menettelyssä annettavaa sakkorangaistusta voida muuntaa vankeudeksi.

Edelleen niin oikeasuhtaisuuden kuin oikeusturvankin kannalta merkittävää on, että epäillyllä olisi sakkomenettelylain 4 §:n 5 momentin perusteella oikeus aina ratkaisuun saakka ulottuva oikeus peruuttaa antamansa suostumus sekä ehdotetun 35 §:n perusteella oikeus valittaa tuomioistuimeen suostumuksensa perusteella annetuista määräyksistä. Valitusoikeus olisi hallituksen esityksen mukaan myös riippumaton siitä, onko epäilty sakkomenettelyn yhteydessä tunnustanut teon vai ei.

Toisaalta voidaan huomauttaa, että perustuslakivaliokunta näyttää antaneen aiemmin erityistä painoa sille, että suostumukseen sisällytettiin myös vaatimus teon tunnustamisesta sekä siitä annettavan seuraamuksen hyväksymisestä. Nyt olennainen valtiosääntöoikeudellinen kysymyksenasettelu kuuluukin, muodostavatko teon tunnustaminen ja määrättävän seuraamuksen hyväksyminen niin olennaisen osan sakkomenettelyyn liittyvää suostumusta, ettei perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin mahdollista niiden poistamista siten kuin nyt ehdotetaan.

Nähdäkseni tunnustaminen ja määrättävän seuraamuksen hyväksyminen eivät ole tällä tavoin ehdottomia oikeudellisesti relevantin suostumuksen osatekijöitä nyt käsiteltävänä olevassa tilanteessa. Perustuslakivaliokunta on ensinnäkin katsonut (PeVL 19/2000 vp, s. 3/II, PeVL 27/1998 vp, s. 2/II) että perusoikeusrajoituksen kohteeksi joutuvan henkilön suostumuksella voivan sinänsä olla merkitystä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ja pitänyt tässä suhteessa oleellisena sitä, mitä voidaan pitää oikeudellisesti

relevanttina suostumuksena tietyssä tilanteessa. Valiokunta on toisaalta pitänyt selvänä, että perusoikeussuoja ei voi oikeudellisena kysymyksenä menettää aina merkitystään pelkästään siksi, että laissa säädetään jonkin toimenpiteen vaativan kohdehenkilön suostumuksen. Perusoikeussuojaa ei voida millaisessa asiassa tahansa jättää riippumaan asianomaisen suostumuksesta. Valiokunta on edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta, suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista sekä sääntelyn välttämättömyyttä (PeVL 19/2000 vp, s. 3/II).

Varsinkin silloin kun kysymys on oikeusturvasta rangaistusta määrättäessä ja rikosoikeudenkäynnistä luopumisesta, perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota suostumuksen aitouteen ja vapaaehtoisuuteen sekä nimenomaisuuteen. Lisäksi on varmistuttava siitä, että suostumuksen antaja tietää ja ymmärtää suostumuksen merkityksen (PeVL 31/2005 vp, s. 3/II). Näitä vaatimuksia voidaan pitää tässäkin asiassa keskeisinä. Sitä vastoin valiokunnan käytännöstä ei nähdäkseni ole johdettavissa sellaista tulkintaperiaatetta, jonka mukaan rikosoikeudenkäynnistä luopumiseen liittyvää suostumusta voitaisiin pitää valtiosääntöoikeudellisesti pätevänä vain silloin, kun suostumus sisältää myös teon tunnustamisen ja seuraamuksen hyväksymisen. Sakkomenettelylakia koskevassa lausunnossaan valiokunta tosin viittaa tällaisiin vaatimuksiin, mutta nähdäkseni kyseinen viittaus liittyi tuolloin ainoastaan siihen, että silloisessa hallituksen esityksessä teon tunnustaminen ja seuraamuksen hyväksyminen olivat osa ehdotetun suostumuksen sisältöä. (Ks. PeVL 7/2010 vp).

Nähdäkseni tunnustamisen merkitystä ei voida nyt esillä olevassa asiassa rinnastaa myöskään siihen perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 31/2005 vp käsiteltyyn tilanteeseen, jossa valiokunta näyttää asettaneen teon tunnustamisen rikosasian summaarista menettelyä koskevan pätevän suostumuksen edellytykseksi. Kyseisessä lausunnossa ei ollut kysymys nyt käsillä olevan kaltaisista vähäisistä ja yksinkertaisista sakkomenettelyssä ratkaistavista asioista. Valiokunnan tuolloinen kannanotto päinvastoin liittyi ehdotukseen, jonka mukaan rikosasia voitiin ratkaista käräjäoikeudessa pääkäsittelyä toimittamatta kirjallisessa menettelyssä, jos mistään syytteessä tarkoitetusta yksittäisestä rikoksesta ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Nyt ehdotetun tuomioistuimen ulkopuolisen summaarisen menettelyn tarkoituksena ei ole tunnustettujen ja melko vakavien, mahdollisesti vankeusrangaistukseen johtava rikosasioiden käsittely, vaan sellaisten yksinkertaisten ja selvien asioiden käsittely, joista määrätään ainoastaan sakkorangaistus.

Käsitykseni mukaan ehdotettu suostumusta koskeva sääntely voidaan edellä esitetyllä perusteella käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Juha Lavapuro
professori