*Tuomas Ojanen*
10.10.2017

*Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle*

**HE 103/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain ja ajokorttilain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi**

*Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia*

Viittaan esityksen sisällöstä esityksestä ilmenevään toistamatta sitä tässä.

Perutuslain kannalta esitys tuo esiin tuomioistuimen ulkopuolisen sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisen, ajokiellon määräämisen siirtämisen poliisille sekä epäillyn asemaan kohdistuvien muutosehdotusten myötä perusteiltaan esiin yksilön oikeusturvaan liittyvien kysymysten ohella tuomiovallan käytön siirtämistä koskevia periaatteellisesti merkittäviä kysymyksiä. Perusteiltaan kysymys on perustuslain ja kv. ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta siitä, millä edellytyksillä kylläkin oikeudellisesti yksinkertaisempia, mutta kuitenkin tuomiovallan käyttöä sisältäviä rikosasioita on sallittua siirtää tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle, jotta tuomioistuimet voisivat keskittyä oikeudellisesti monimutkaisempien ja vaativampien asioiden käsittelyyn asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä?

Nähdäkseni esitys perustuu huolelliseen valmisteluun perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimusten kannalta. Esityksessä on säätämisjärjestysjakson (jakso 3, s. 70-74) tarkasteltu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön ja korkeimpien oikeuksien sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön tukeutuen ajokieltoseuraamuksen oikeudellista asemaa (jakso 2.1.3), epäillyn suostumusta ja sakkomenettelyn suhdetta perustuslakiin (jakso 2.1.4), samoin kuin arvioitu erikseen sekä perustuslain että Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta esityksen tavoitteiden toteuttamisvaihtoehtoja (jakso 3.2 alajaksoineen).

Esityksestä ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin ja perusteisiin ei ole olennaista lisättävänä.

Kaiken kaikkiaan esityksen valmistelusta on vain hyvää sanottavana yhtä hyvin perustuslain kuin hyvän lainvalmistelun näkökulmasta.

*Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen*

Sakkomenettelyn tosiasiallista soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi rattijuopumusrikoksiin siirtämällä ajokiellon määräämistä koskeva toimivalta poliisille. Lisäksi epäillyn suostumusta koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että

suostumuksen edellytyksistä poistettaisiin teon tunnustaminen ja seuraamuksen hyväksyminen.

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista on arvioitava tuomiovallan käyttöä ja oikeusturvaa koskevien perustuslain 3 §:n 3 momentin ja 21 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa tavallisella lailla voidaan säätää tuomioistuinten käyttämästä tuomiovallasta vain rajoitettuja ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksellisiä poikkeuksia, koska valiokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti korostettu pidättyvää suhtautumista tuomiovallan käytön edelleen laajentamiseen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle (ks. erit. sakon ja rikesakon määräämisestä PeVL 7/2010 vp, ks. myös PeVL 7/2014 vp ja PeVL 46/2005 vp; ks. myös ajalta ennen voimassa olevaa perustuslakia PeVL 12/1993 vp ja PeVL 1/1082 vp).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt sallittuna tuomiovallan siirtämistä "tuomioistuinten ulkopuolelle summaarisissa rikosasioissa, jolloin tuomioistuimet voivat keskittyä vakavampien ja monimutkaisten rikosasioiden käsittelyyn". Valiokunta on pitänyt merkityksellisenä, että "tällaisessa menettelyssä voidaan käsitellä vain rikkomuksia, joista voi seurata enintään kuusi kuukautta vankeutta ja summaarisessa menettelyssä voidaan määrätä vain rikesakko tai sakko" (PeVL7/2010 vp). Käytännössä kysymys on ollut sellaisista rikkomuksista tai rikoksista, joissa useimmiten tai käytännössä aina määrätään sakkorangaistus, tai vähintään sellaisista rikoksista, joiden joukosta on oikeuskäytännöstä johdettavin selkein ja objektiivisin kriteerein erotettavissa konkreettisia tekotyyppejä, jotka voidaan helposti määrittää sakolla sovitettaviksi.

Kuten esityksestä ilmenee, alun perin valmistelussa oli malli, jolla tuomioistuimen ulkopuolisen sakkomenettelyn soveltamisala olisi laajennettu rikoksiin, joista on säädetty rangaistukseksi sakko tai enintään yksi vuosi ja kuusi kuukautta vankeutta ja eräät rikokset, joista enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta ja joista seuraamukseksi määrätään sakko. Nähdäkseni tämä soveltamisalan laajennus olisi ollut huomattavan merkittävä tuomiovallan siirto tuomioistuinten ulkopuolelle ja olisi tuottanut perustuslaillisia ongelmia tuomiovallan käytöstä säätävän perustuslain 3 §:n 3 momentin kannalta edellä viitatun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa.

Lausuntokierroksen jälkeen on kuitenkin päädytty jättämään sakkomenettelyn soveltamisalaa rajaavan enimmäisrangaistuksen muutos esityksen ulkopuolelle. Nähdäkseni nyt ehdotettujen muutosten myötä sakkomenettely pysyy edelleen riittävän rajoitettuna poikkeuksena perustuslain 3 §:n 3 momentissa säädettyyn tuomiovallan käyttöön, koska rattijuopumuksia voidaan pitää laadultaan, näytöllisesti ja seuraamuksen määräämisen puolesta sellaisina rikoksina, joiden siirtämiselle tuomioistuinten ulkopuolelle on riittäviä perusteita. Tässä yhteydessä on valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta merkitystä myös lakiin ehdotettavalla säännöksellä, jolla nimenomaisesti korostettaisiin varsinkin rattijuopumusrikoksiin nähden, että sakkomenettelyä käytettäisiin vain asioissa, joita voidaan pitää selvinä ja yksinkertaisina *in casu*. Viittaan lisäksi esityksen säätämisjärjestysjaksosta ilmenevään.

Päädyn kantaan, jonka mukaan sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamiselle ehdotuksen mukaisella tavalla ei ole estettä perustuslain kannalta. Ehdotettu muutos on oikeastaan enemmän oikeustilaa selkeyttävä kuin siihen mitään olennaista uutta tuova.

*Epäillyn suostumus*

Voimassa oleva, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 7/2010 vp) säädetty sakkomenettely edellyttää epäillyn suostumukselta perusteiltaan seuraavan neljän, kumulatiivisen vaatimuksen täyttymistä: (i) epäilty tunnustaa teon; (ii) epäilty hyväksyy teosta määrättävän seuraamuksen; (iii) epäilty luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn; ja (iv) epäilty suostuu asian ratkaisemiseen sakkomenettelyssä.

Esityksessä kuitenkin ehdotetaan, että sakkomenettelyyn suostuva epäilty luopuisi oikeudenkäynnistä ja suullisesta käsittelystä. Sakkomenettelyn käyttäminen tulisi kysymykseen vain, jos epäilty nimenomaisesti suostuisi asian ratkaisemiseen sakkomenettelyssä ja luopuisi oikeudestaan suulliseen käsittelyyn. Esityksessä ehdotetaan poistettavaksi sakkomenettelyn käyttöedellytyksistä vaatimukset teon tunnustamisesta ja siitä määrättävän seuraamuksen hyväksymisestä. – Käytännössä kysymys olisi siis voimassa olevaan lakiin verrattuna edellä mainituista vaatimuksista i ja ii luopumisesta, so. esityksen hyväksymisen jälkeen riittäisivät vaatimukset iii ja iv (ks. tarkemmin esityksen jakso 3.2.3.3 ”Suostumuksen aineellisten osatekijöiden keventäminen”).

Vastapainoksi epäillyille annettaisiin kuitenkin nykyisestä poiketen oikeus valittaa tuomioistuimeen suostumuksensa perusteella annetuista määräyksistä ilman, että valitusperusteita rajattaisiin. Valitusoikeus olisi riippumaton siitä, onko epäilty sakkomenettelyn yhteydessä tunnustanut teon vai ei. Tuomioistuimessa voitaisiin esimerkiksi riitauttaa määräyksen perustana oleva tapahtumakulku tai määrätyn seuraamuksen ankaruus. Esityksen mukaan tämä parantaisi epäillyn oikeusturvaa, koska hänellä olisi syyksi lukemisen hetkeen nähden sekä etukäteinen että jälkikäteinen mahdollisuus saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 21 §:n samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimuksen) 14 artiklan kannalta (ks. niistä juontuvista vaatimuksista tarkemmin PeVL 7/2010 vp).

Nähdäkseni ehdotus on ongelmaton perustuslain 21 §:n ja edellä mainittujen ihmisoikeussopimusten artiklojen kannalta syistä, joita selostetaan säätämisjärjestyksen ohella jaksoissa 2.1.3 ja 3.2.3.

Varsinkin julkisuudessa on ollut esillä epäilyjä, että ehdotukset olisivat vastoin perustuslain 8 §:ssä turvattuja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen niitä ulottuvuuksia, jotka koskevat syyttömyysolettamaa ja sen kääntöpuolella olevaa syyttäjän todistustaakkaa. Syyttömyysolettama ja syyttäjän todistustaakka ovat kuitenkin voimassa sakkomenettelyssä syistä, joita selostetaan esityksen säätämisjärjestysjakson ohella jaksossa 5.

Päädyn kantaan, jonka mukaan ehdotetut muutokset epäillyn suostumusta koskevien edellytysten keventämisestä eivät muodostu ongelmalliseksi perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Tyydyn viittamaan esityksestä ilmeneviin perusteluihin (ks. säätämisjärjestyksen ohella jaksossa 3.2.3 esitetty) toistamatta niitä tässä.

*Ajokiellon määrääminen*

Esityksen yksi merkittävä ehdotus koskee ajokiellon määräämistoimivallan siirtämistä kokonaisuudessaan poliisille. Tuomioistuimet eivät näin ollen enää määräisi ajokieltoa.

Esityksessä on tarkasteltu ehdotusta tältä osin muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjassa määrätyn kaksoisrangaistuksen kiellon (*ne bis in idem*-kielto) näkökulmasta.

Nähdäkseni voidaan yhtyä esityksestä ilmenevillä perusteluilla siinä olevaan johtopäätökseen siitä, ettei ehdotus muodostu ongelmalliseksi *ne bis in idem* -kiellon kannalta. Kuten esityksestä tarkemmin ilmenee, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on arvioitu ehdotetun kaltaisia järjestelyjä Euroopan muissa maissa Euroopan ihmisoikeussopimuksen *ne bis in idem* -kiellon kannalta lopputuloksella, ettei tuomioistuin ole pitänyt järjestelyjä mainitun kiellon vastaisina. Tämä on kuitenkin edellyttänyt sitä, että ajokielto määrätään aina jo annetun ratkaisun perusteella tutkimatta uudelleen syyllisyyskysymystä. – Koska poliisiviranomaiset määräisivät esityksen mukaan kaikki ajokiellot sen jälkeen, kun tuomioistuimessa tai sakkomenettelyssä on ensin todettu kuljettajan syyllistyminen tiettyyn liikennerikokseen, ehdotus ei muodostu ongelmalliseksi tämän vaatimuksen kannalta.

Kuten esityksestä ilmenee, vaihtoehtona nyt ehdotetulle ajokieltojärjestelylle olisi ollut malli, joissa ajokiellon määrääminen ei olisi kaikissa tilanteissa siirretty poliisille vaan ajokielto voitaisiin määrätä sakkomenettelyn ohella tuomioistuimiin päätyneissä asioissa edelleen tuomioistuimissa. Tuomioistuimilla olisi siis tässä mallissa toimivalta määrätä ajokielto samalla kun liikennerikosasia muutoinkin ratkaistaisiin tuomioistuimessa.

Nähdäkseni valinta ajokiellon määräämistä koskevien sääntelytapojen välillä on lainsäätäjän harkintavallan piirissä oleva oikeuspoliittinen tarkoituksenmukaisuuskysymys. Perustuslain kannalta on olennaisinta, että toimivalta ajokiellon määräämiseen säilyisi viranomaisella ja että ajokieltopäätöksen kohteena olevan henkilön oikeusturvasta on huolehdittu esityksestä tarkemmin selostetulla tavalla. Vaikka sinänsä tuntuisi tarkoituksenmukaiselta jättää tuomioistuimelle toimivaltaa ajokiellon määräämisessä tilanteessa, jossa tuomioistuimessa muutoinkin ratkaistaan liikennerikosasia, nyt ehdotettu malli, jossa ajokiellon määräisi kaikissa tilanteissa poliisi mahtuu sekin perustuslain puitteisiin.

Helsingissä 10. päivänä lokakuuta 2017

*Tuomas Ojanen*

OTT, professori

Helsinki