VALTAKUNNANSYYTTÄJÄ

LAUSUNTO

16.10.2017 Dnro 83/61/17

Lakivaliokunta
Lav@eduskunta.fi

Kutsu tulla kuultavaksi ja antaa kirjallinen asiantuntijalausunto 6.10.2017

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

1 Sakkomenettelyn soveltamisala

Oikeusministeriön työryhmä (54/2016) esitti yksimielisesti, että sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (sakkomenettelylaki, SML) soveltamisalaa laajennettaisiin rikoksiin, joista säädetty rangaistus on enintään yksi vuosi kuusi kuukautta vankeutta ja muutamiin erikseen laissa mainittuihin rikoksiin, joista säädetty rangaistus on kaksi vuotta vankeutta.

Lausunnossaan oikeusministeriölle Valtakunnansyyttäjänvirasto kannatti työryhmän esitystä ja esittää edelleen lain soveltamisalan laajentamista työryhmän esittämällä tavalla.

Laajentamisen edellytyksenä ovat tuomiovallan käyttöä ja oikeusturvaa koskevat perustuslain vaatimukset. Kaikki laajentamisen piiriin kuuluvat rikokset tulisivat syyttäjän ratkaistaviksi. Syyttäjät ovat lainkäytön ammattilaisia, heillä on käytössään selkeä ohjeistus ja Valtakunnansyyttäjänvirasto valvoo syyttäjäntoiminnan laatua ja yhdenmukaisuutta. Hallituksen esityksen mukaan sakkomenettelylakiin lisätään nimenomainen edellytys siitä, että sakkomenettelyä käytetään vain sellaisissa asioissa, jotka ovat yksinkertaisia ja selviä. Kaikki nämä turvaavat riittävällä tavalla perustuslain vaatimukset.

2 Ajokielto

Summaarisen sakkomenettelyn tosiasiallista käyttöalaa esitetään nyt laajennettavaksi vain tavallisiin rattijuopumuksiin. Tämä puolestaan edellyttää sitä, että toimivalta ajokieltoseuraamusten määräämiseen siirretään kaikilta osin poliisille.

Rattijuopumusrikosten siirtyminen tuomioistuimen kirjallisesta menettelystä sakkomenettelyyn ei ole ainoastaan järkevää vaan myöskin aivan välttämätöntä, jotta syyttäjälaitos selviää laadukkaasti kaikista sille kuuluvista tehtävistä.

Ajokieltoasioiden siirtyminen pois tuomioistuinkäsittelystä on merkittävä

Käyntiosoite Lintulahdenkuja 4 00530 Helsinki
Puhelin 029 562 0800
Telekopio 029 562 0888
Sähköpostiosoite vksv@oikeus.fi

työnsäästö sekä syyttäjälaitokselle että tuomioistuimille. Lisäksi liikennerikosten saaminen laajemmin jossain vaiheessa sakkomenettelyn soveltamisalan piiriin edellyttää tätä muutosta.

Ajokieltoseuraamuksen määrittely selkeästi hallinnolliseksi turvaamistoimeksi, eräänlaiseksi ajoluvan peruuttamiseksi, korostaa tärkeällä tavalla niiden tekojen yhteiskunnallista paheksuttavuutta, joihin liittyy rikosoikeudellinen seuraamus. Syyllisyyden on oltava todettu ennen ajokiellon määräämistä. Kun epäillyn on sakkomenettelyssä todettu syyllistyneen rattijuopumukseen, poliisi käynnistää hallinnollisen ajokieltomenettelyn, jossa on muutoksenhaku hallintotuomioistuimiin. Tämä toteutustapa turvaa riittävästi sakotetun oikeusturvan.

Valtakunnansyyttäjänvirasto on hallituksen esityksen kanssa samaa mieltä siitä, että paras vaihtoehto perustuslain, toteutettavuuden ja ajokieltomenettelyjen johdonmukaisuuden kannalta on ajokieltoseuraamuksen käsitteleminen poliisihallinnossa. Poliisi käsittelee jo nyt merkittävän osa ajokieltoasioista ja on hankkinut niissä rautaisen ammattitaidon.

3 Epäillyn suostumus

Hallituksen esityksen mukaan SML 4 §:ssä kuvattua, epäillyn suostumukseen liittyvää menettelyä kevennetään. Valtakunnansyyttäjänvirasto on keventämistarpeesta samaa mieltä, varsinkin kun keventäminen korvataan rikkomuksesta epäillyn täydellä muutoksenhakumahdollisuudella. Seuraavassa tarkastellaan poistettavia suostumuksen osatekijöitä erikseen.

3.1 Teon tunnustaminen

Yksinkertainen ja selvä asia ei aina ole riidaton. Vaikka hallituksen esityksessä todetaan, että sakkomenettelyn tarkoituksena ei ole käsitellä tunnustettuja asioita, SML:n valmistelussa teon tunnustaminen liitettiin nimenomaan asian riidattomuuteen ja enemmän todistelun tarpeettomuuteen. Kun epäilty on tunnustanut teon, muuta näyttöä ei tarvita.

Esityksen mukaan tunnustamisesta luopuminen tarkoittaa myös sitä, että sakon tai rikesakon maksaminen kokonaan tai osaksi 30 päivän kuluessa rangaistusvaatimuksen tiedoksiantamisesta ei merkitse teon tunnustamista, vaan ainoastaan luopumista oikeudesta suulliseen käsittelyyn ja suostumista asian ratkaisemiseen sakkomenettelyssä.

.

Valtakunnansyyttäjänvirasto ei vastusta teon tunnustamisen pakollisuudesta luopumista, vaikka se merkitsee erillistä näyttövelvollisuutta. Hallituksen esityksessä todetaan nimenomaisesti, että syyttömyysolettama ja syyttäjän todistustaakka ovat ilman eri mainintaa voimassa myös

sakkomenettelyssä.

Sakkomenettelyssä valvontaa suorittava viranomainen antaa rikesakko- tai sakkomääräyksen niistä teoista, joissa tuo viranomainen on toimivaltainen. Rikesakko- ja sakkomääräys rinnastetaan rikostuomioon ja ne ovat pakolla täytäntöönpantavissa.

Syyttömyysolettama ja todistustaakka koskevat myös näitä ratkaisuja, minkä vuoksi Valtakunnansyyttäjänvirasto esittää, että hallituksen esityksen perusteluihin lisätään esimerkkejä riittävästä näytöstä eri tilanteissa.

3.2 Seuraamuksen hyväksyminen

Valtakunnansyyttäjänvirasto kannattaa tästä suostumuksen osatekijästä luopumista. Kuten teon tunnustamisen kohdalla jälkikäteen maksamalla suostuminen ei merkitse seuraamuksen hyväksymistä.

Kun seuraamuksen hyväksymisestä luovutaan, samalla on muutettava SML 2 §:n 1 momentin 2-kohtaa ja 25 §:ää. Kun epäillyn ei enää tarvitse nimenomaisesti hyväksyä seuraamusta ja hänellä on siihen liittyvä täysi muutoksenhakumahdollisuus, summaarista sakkoasiaa ei tule siirtää syyttäjälle yksinomaan epäillyn ja valvontaa suorittavan virkamiehen tuloja koskevan erimielisyyden vuoksi. Jos epäilty ei hyväksy sakkomääräyksen kokonaisrahamäärää, hän joko ei anna suostumustaan sakkomenettelyyn tai valittaa sakkomääräyksestä.

Menettely, jossa sakkoasian käsittely ja ratkaiseminen siirtyy syyttäjälle aina kun epäilty ja valvontaa suorittava virkamies eivät pääse yksimielisyyteen epäillyn tuloista, on turha, jäykkä ja ennakoimaton. Se tekee syyttäjälaitoksen resurssiarvioinnista lähes mahdottoman. Prosessiekonomisista syistäkin ensimmäisen asiaa käsittelevän viranomaisen tulee ratkaista kaikki toimivaltaansa kuuluviin sakkoasioihin liittyvät erimielisyydet eikä siirtää niitä toiselle viranomaiselle.

Sakkovaatimus tulee antaa vain niissä tilanteissa, joissa epäillylle vaaditaan rangaistusta teosta, joka ei kuuluu SML 3 § 2 momentin mukaiseen valvontaa suorittavan viranomaisen toimivaltaan.

SML 2 § 1 momentin 2-kohta tulee muuttaa seuraavasti: ”Tässä laissa tarkoitetaan sakkovaatimuksella epäillylle annettavaa vaatimusta, jolla hänelle vaaditaan rikkomuksesta sakkorangaistusta ja menettämisseuraamusta.”

SML 25 § tulee muuttaa seuraavasti: ”Rikkomuksesta epäilty voi toimittaa syyttäjälle kirjallista selvitystä asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisestä seikasta. Rangaistusmääräyksen antajan on otettava huo-

mioon asian ratkaisemiseen vaikuttava selvitys tai muu tällainen hänen tiedossaan oleva seikka. Selvitystä voi toimittaa kunnes asia on ratkaistu.”

Merkityksellisen seikan huomioon ottamista sakkoasian ratkaisemisessa ei tule kytkeä suostumukseen. Syyttäjät ovat tähänkin saakka ottaneet huomioon tietoonsa tulleita seikkoja esim. siitä, että teko ei ole rikos tai päiväsakon lukumäärä ei ole yleisen rangaistuskäytännön mukainen. Pykälän uusi sanamuoto ei estä syyttäjää ottamasta huomioon myös epäillyn maksukykyselvitystä, jos se vaikuttaa asian ratkaisemiseen. Siihen syyttäjällä on velvollisuus jo RL 2 a luvun 3 §:n 4 momentin perusteella. Suostumuksen ja rahamäärän erikseen mainitseminen SML 25 §:ssä on tarpeetonta ja ne on poistettava.

3 Muutoksenhaku

Suostumusmenettelyn keventämisen vastapainoksi määräyksen saaneelle sallitaan normaali muutoksenhakuoikeus. Yksityiskohtaiset säännökset muutoksenhaussa noudatettavasta menettelystä ovat merkittävä parannus voimassa olevaan lakiin.

Valtakunnansyyttäjänvirasto esittää kuitenkin muutosta 35 c §:n pääkäsittelyn toimittamisvelvollisuuteen. Pääkäsittely tulisi toimittaa vain, jos käräjäoikeus pitää sitä välttämättömänä. Normaali muutoksenhakuoikeus pääkäsittelyineen murentaa merkittävästi sakkomenettelyn summaarisuuden perustaa. Pääsääntönä tulisi olla kirjallinen menettely.

Syyttäjän on joka tapauksessa huolehdittava, että valituksen johdosta toimitetaan esitutkinta muutoksenhaun edellyttämässä laajuudessa. Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan, että syyttäjällä on muutoksenhakumenettelyssäkin todistustaakka määräyksen saaneen syyllisyydestä.

Pääkäsittelyn järjestäminen yksinomaan asianosaisen pyynnöstä, vaikka sekä käräjäoikeus että syyttäjä pitäisivät sitä tarpeettomana, on turhaa. Käräjäoikeuden tulee päättää, milloin suostuminen asianosaisen pääkäsittelypyyntöön on aiheellista ja milloin ei. Luultavaa on, että suurin osa valituksista kohdistuu seuraamukseen eli sakkorangaistuksen määrään ja siitä päättämiseksi riittää kirjallinen selvitys, vaikka määräyksen saanut olisi vaatinut pääkäsittelyä.

Valtakunnansyyttäjänvirasto esittää myös, että asianomistajan muutoksenhakuun sovelletaan samoja säännöksiä kuin määräyksen saaneella. Summaarinen sakkoasia on rikosasia. Ei ole johdonmukaista, että rikosasian valitusta käsitellään noudattaen hakemusasioiden käsittelyä.

Esityksestä ei käy ilmi mitään perusteluja sille, miksi sakkoasian toisen osapuolen, asianomistajan, oikeuksien pitäisi olla rajoitetummat. Kun asianomistajalla kerran on muutoksenhakuoikeus, hänen oikeusturvan-

sa edellyttää samanlaisia oikeuksia kuin epäillyllä sekä valitusperusteiden että noudatettavan menettelyn osalta. Lisäksi jos molemmat ovat valittaneet, noudatetaan joka tapauksessa määräyksen saanutta koskevia sääntöjä.

Asianomistajan valituksia ei ole määrällisesti niin paljon, että niiden käsittely noudattaen samaa menettelyä kuin määräyksen saaneen valituksissa olisi merkittävä lisätyömäärä syyttäjälle tai tuomioistuimelle. Sen sijaan kahden erilaisen muutoksenhakumenettelyn rakentaminen tietojärjestelmään on tarpeeton kustannuserä.

4 Esityksen taloudelliset vaikutukset

Hallituksen esityksen mukaan kirjallisessa menettelyssä käsiteltävän asian yksikkökustannukseksi on arvioitu 131 euroa ja sakkomenettelylain mukaisen rangaistusmääräyksen yksikkökustannukseksi 22,39 euroa. Käräjäoikeuden kirjallisesta menettelystä arvioidaan siirtyvän sakkomenettelyyn 5 000 asiaa vuodessa, jolloin syyttäjälaitoksen vuosikustannus vähenisi 0,6-0,7 miljoonaa euroa.

Laskelmissa on käytetty syyttäjän henkilötyövuoden keskimääräistä hintaa, mikä oli vuonna 2015 ollut 85 300 euroa. Summaarisia sakkoasioita ja kirjallisen menettelyn asioita käsittelevät ensisijaisesti nuoremmat S11 vaativuusluokan syyttäjät (ns. sakkosyyttäjät). Tästä syystä Valtakunnansyyttäjänvirasto on omissa laskelmissaan käyttänyt 67 800 euron keskimääräistä palkkakustannusta. Näin kirjallisen menettelyn yksikkökustannus olisi 59,60 euroa ja rangaistusmääräyksen 5,40 euroa. Jos käräjäoikeuden kirjallisesta menettelystä arvioidaan siirtyvän sakkomenettelyyn 5 000 asiaa vuodessa, syyttäjälaitoksen vuosikustannus vähenisi ainoastaan 271 000 euroa.

Rangaistusmääräyksen kustannuslaskelmasta puuttuu syyttäjänsihteerin lisääntyneen työmäärän hinta-arvio. Kymmenen kuukautta voimassa ollut sakkomenettelylaki on lisännyt syyttäjänsihteereiden työmäärää erilaisiin selvityksiin liittyen. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että valvontaa suorittava virkamies ei ota epäillyn muuttuneita nettotuloja ja/tai elatusvelvollisuutta huomioon. Syyttäjä voi käsitellä epäillyn tulotietoja vain hänen ratkaistavakseen tulevissa tilanteissa, mutta niiden asioiden tunnistaminen runsaasta vaatimusmäärästä on asiakaspalvelussa mahdotonta. Tämä on johtanut siihen, että kaikki otetaan vastaan ja käsitellään.

Syyttäjän kokonaistyömäärää puolestaan on lisännyt sakkomenettelyyn liittyvä runsas muutoksenhaku ja siihen liittyvien menettelysääntöjen puute. Valitusasioita hoitavat kaikki syyttäjät ja menettely käräjäoikeuksissa on kirjavaa eri puolilla maata. Lainmuutos on tarkoitettu tulemaan voimaan vasta vuoden 2019 aikana, joten resurssitarvetta vuodelle

Käyntiosoite Lintulahdenkuja 4 00530 Helsinki
Puhelin 029 562 0800
Telekopio 029 562 0888
Sähköpostiosoite vksv@oikeus.fi

2018 eri syyttäjänvirastoissa on mahdotonta arvioida.

Syyttäjälaitoksen työmäärän muutokset liittyvät voimakkaasti Valtakunnansyyttäjänviraston tässä lausunnossa esittämien muutosten läpimenoon. Ajokieltoasioiden käsittelyn siirtäminen poliisille on myös ratkaisevaa säästöjen syntymiselle. Jos ajokieltoasiat jatkossakin käsitellään yleisissä tuomioistumissa uudistus ei tuo työnsäästöä syyttäjälaitokselle. Myös tuloihin liittyvät sakkovaatimukset ja pääkäsittelyn toimittamisvelvollisuuteen liittyvät säännöt vaikuttavat merkittävästi syyttäjien työmäärän kehitykseen. Ellemme onnistu tässä tavoitteessa, syyttäjien työmäärä ei vähene ja sihteerien lisääntyy. Tämä pienentää esityksen säästövaikutusta. Mikäli edellä mainitut muutosesitykset jäävät toteutumatta, kokonaissäästöä ei synny.

Valtakunnansyyttäjä Raija Toiviainen

Neuvotteleva virkamies Virpi Jalkanen

Käyntiosoite
Lintulahdenkuja 4
00530 Helsinki

Puhelin
029 562 0800

Telekopio
029 562 0888

Sähköpostiosoite
vksv@oikeus.fi