Eduskunnan lakivaliokunnalle

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain ja ajokorttilain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (**HE 103/2017 vp**). Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavaa:

1 Yleisiä huomautuksia

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys liittyy valtion vuoden 2018 talousarvioesitykseen. Hallituksen strategisen ohjelman (29.5.2015) mukaan hallituskaudella mahdollistetaan tuomioistuinten keskittyminen ydintehtäviin ja alioikeuksista siirretään summaariseen menettelyyn rikosasiat, joista voi seurata sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta. HE:ssä on kuitenkin todettu (s. 56), että esitystä valmistelleen työryhmän mietinnöstä saadun lausuntopalautteen johdosta työryhmän esityksestä on päätetty ehdottaa toteutettavaksi tässä vaiheessa vain osa. Sakkomenettelyn soveltamisalaa rajaavan enimmäisrangaistuksen muutos on rajattu esityksen ulkopuolelle. Näin ollen sakkomenettelyn soveltamisalaan kuuluisivat jatkossakin, hieman yksinkertaistaen, vain rikokset, joista ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Tästä HE:ssä omaksutusta kannasta seuraa, että ehdotetut muutokset eivät ole läheskään niin merkittäviä kuin mitä työryhmä aikoinaan esitti.

Ehdotettujen muutosten merkittävimpänä seurauksena voitaneen pitää sitä, että perusmuotoiset rattijuopumusrikokset (RL 23:3) olisi mahdollista käsitellä sakkomenettelyssä. HE:ssä on (s. 49) myönnetty, että sakkomenettelyn käytön laajentaminen saattaa vähäisessä määrin heikentää rikosoikeudellisen järjestelmän rikoksia ennalta ehkäisevää vaikutusta näiden rikosten osalta. Näin siksi, että sakkomenettelyyn ei liity yhtä voimakasta leimaavaa pelotevaikutusta kuin rikosasian käsittelyyn käräjäoikeudessa. Toisaalta suurin osa rattijuopumuksista käsitellään käräjäoikeudessa nykyisin kirjallisessa menettelyssä, mikä vähentää ehdotetun muutoksen vaikutuksia mainitussa suhteessa.

Sakkomenettelyssä määrättyjä mutta maksamatta jätettyjä sakkorangaistuksia ei voida muuntaa vankeudeksi, mikä laskee HE:ssä (s. 49-50) todetuin tavoin sanktioankaruutta ja vähentää muuntorangaistuksen erityisestävää vaikutusta menettelyn piiriin siirtyvissä asioissa. Toisaalta HE:ssä on (s. 50) todettu, että muuntorangaistusten lukumäärään aikaisemmin tehdyillä vähennyksillä ei Suomessa ole ollut havaittavaa vaikutusta sakkorikollisuuteen. En kiistä tätä argumenttia, mutta nostan esille sen, mikä vaikutus ehdotetulla muutoksella on järjestelmän yleiseen hyväksyttävyyteen. Rikosten käsittely sakkomenettelyssä tarkoittaa, että ne, joilta määrättyä sakkoa ei saada perityksi rahassa, välttyvät tosiasiassa kokonaan rangaistukselta. Tämä on oikeastaan ainoa syy, jonka vuoksi suhtaudun varauksellisesti ehdotettuun muutoksen, joka mahdollistaisi rattijuopumuksen käsittelemisen sakkomenettelyssä.

2 Yksityiskohtaisia huomautuksia

1 §, Lain soveltamisala

Sakkomenettelylain 1 §:n 1 momenttiin on HE:ssä ehdotettu lisättäväksi kaikkia sakkomenettelyasioita koskeva vaatimus asian yksinkertaisuudesta ja selvyydestä. Lisäys ei HE:n mukaan merkitsisi asiallista muutosta sakkomenettelyssä nykyisin käsiteltävien asioiden kannalta, koska sama vaatimus on ilmennyt välillisesti suppean esitutkinnan edellytyksistä. Lisäyksellä on tarkoitettu (HE s. 59), että asian tulisi olla yksinkertainen ja selvä sekä näytöllisessä että

oikeudellisessa suhteessa. Se, että epäilty kiistää teon, ei sinänsä estäisi asian katsomista yksinkertaiseksi ja selväksi.

Ehdotettu lisäys on asiaintilaa selventävä ja sellaisena kannatettava.

Sakkomenettelyn tosiasiallista soveltamisalaa ehdotetaan, kuten edellä olen jo todennut, laajennettavaksi rattijuopumusrikoksiin. Rattijuopumukset siirtyisivät HE:n mukaan sakkomenettelyn soveltamisalaan sen vuoksi, että ajokieltoseuraamus, jollaista ei sakkomenettelyssä voida määrätä, siirtyisi poliisin määrättäväksi sen jälkeen, kun sakkomenettelyssä tai tuomioistuimessa on annettu rikoksesta syyksilukeva ratkaisu.

Kuten HE:ssä on (s. 71) todettu, rattijuopumus on rikostyyppi, jossa yksinkertaisia ja selviä tapauksia esiintyy myös käytännössä ja jossa on oikeuskäytännön perusteella laadittavissa viranomaisille selkeät ohjeet sakkorangaistuksen riittävyyden, tunnusmerkistön täyttymisen ja muiden tarvittavien seikkojen osalta. Myös rattijuopumuksen seuraamuskäytäntö on vakiintunut ja verrattain kaavamainen niin, että tarve yksilölliselle rangaistuksen mittaamiselle on tosiasiassa vähäinen.

3 §, Toimivaltaisen virkamiehet ja sakkomääräyksen soveltamisala

Vaikka ehdotetun uudistuksen keskeisimpänä vaikutuksena tulisi olemaan sen mahdollistaminen, että tavalliset rattijuopumusrikokset käsitellään sakkomenettelyssä, huomiota kiinnittää se, että 3 §:n 2 momentin luetteloa niistä rikoksista, joista voidaan antaa sakkomääräys, ei ole ehdotettu täydennettäväksi rattijuopumusta koskevalla rikoslain 23 luvun 3 §:llä. Sakkomenettelylain 3 §:n 1 momentin mukaan sakkomääräyksen antaa poliisimies ja sakkomääräyksessä voidaan määrätä seuraamukseksi enintään 20 päiväsakkoa. Poliisimies ei siis jatkossakaan saisi antaa rattijuopumusrikoksesta sakkomääräystä vaan vain sakkovaatimuksen tai rangaistusvaatimuksen, jonka perusteella syyttäjä antaisi rangaistusmääräyksen. – Käytän jälleen hyväkseni tilaisuutta moittia sakkomenettelylaissa käytettyä terminologiaa: se on pahasti epäonnistunut.

4 §, Epäillyn suostumus

HE:ssä on ehdotettu poistettavaksi pykälän 1 momentissa säädetyistä suostumuksen osatekijöistä kaksi eli teon tunnustaminen ja määrättävän seuraamuksen hyväksyminen. HE:ssä on (s. 60) aivan oikein korostettu, että mikäli epäilty kiistää teon, syyksi lukevan ratkaisun edellytyksenä olisi, että tunnustuksen sijaan on käsillä muuta näyttöä, jonka johdosta syyllisyydestä ei jää varteenotettavaa epäilyä.

Sakkomenettelyn edellytyksenä siis säilyisi, että epäilty luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen tämän lain mukaisessa menettelyssä.

On oikeastaan tarpeetonta edellyttää myöskään luopumista oikeudesta suulliseen käsittelyyn, koska suostuminen asian käsittelemiseen sakkomenettelyssä sisältää samalla jo sen. Arvioni mukaan tavallinen kansalainen ei useinkaan edes ymmärrä ilman tarkempaa selittämistä, mitä tarkoitetaan, kun häneltä kysytään, luopuuko hän oikeudestaan suulliseen käsittelyyn. Kun hänelle selitetään sen tarkoittavan, ettei asiaa käsitellä tavanomaisessa rikosoikeudenkäynnissä käräjäoikeudessa, suostumus asian käsittelemiseen sakkomenettelyssä uskoakseni useimmiten saadaan. Monikaan ei nimittäin pidä käräjäoikeuskäsittelyä oikeutenaan vaan vastenmielisenä velvollisuutena, jolloin mahdollisuus sen välttämiseen on ehdottomasti mieluisampi vaihtoehto.

Myös HE:n perusteluissa on (s. 44) käsitelty kyseessä olevien suostumuksen kahden säilytettäväksi tarkoitetun osatekijän keskinäistä suhdetta ja todettu toiseen suostumisen merkitsevän samalla myös suostumista toiseen. Perustelut, joilla on päädytty siihen, ettei kohtien yhdistäminen vaikuta perustellulta, eivät mielestäni ole täysin vakuuttavat, mutta siitä, että suostumukseen edelleen kuuluisivat kyseiset kaksi osatekijää, ei toisaalta ole mainittavaa haittaakaan. Epäillylle on joka tapauksessa selitettävä, mitä suostumus merkitsee, ja näin ollen hänelle on joka tapauksessa selitettävä myös se, että se merkitsee luopumista tavanomaisesta oikeudenkäynnistä käräjäoikeudessa.

Sakkomenettelyyn suostuminen merkitsee myös luopumista oikeudenkäynnin julkisuudesta. Tavalliselle kansalaiselle oikeudenkäynnin julkisuus on pääsääntöisesti epämiellyttävä asia, joten sakkomenettely on tästäkin syystä usein houkutteleva vaihtoehto.

Suostumuksen sisältöön ehdotettu uudistus on erittäin tervetullut. Yhdessä HE:ssä myös ehdotetun muutoksenhakuoikeuden laajennuksen kanssa se on uudistus, joka pitää ehdottomasti toteuttaa riippumatta siitä, toteutetaanko muita HE:ssä esitettyjä lainmuutoksia.

Kyseisen 4 §:n 1 momentin lopussa säädetään nykyisin, että suostumuksen tiedustelemisen yhteydessä epäillylle on selostettava suostumuksen merkitys. Siihen on ehdotettu lisättäväksi, että epäillylle on myös ilmoitettava menettelyssä määrättävä seuraamus. Tällainen lisäys on paikallaan, koska tuleva seuraamus on epäillylle keskeinen seikka hänen harkitessaan, kannattaako suostua yksinkertaiseen sakkomenettelyyn vai onko syytä jättää suostumatta, jolloin epäilty päätyy tavanomaiseen rikosoikeudenkäyntiin käräjäoikeudessa.

35 §, Valitus

Epäilty voisi HE:ssä ehdotetun muutetun 1 momentin mukaan hakea 34 §:n 1 momentissa tarkoitettuun määräykseen muutosta vastaavilla perusteilla kuin käräjäoikeuden ratkaisusta valitetaan hovioikeuteen. Valituksessa voitaisiin esimerkiksi riitauttaa määräyksen perustana oleva tapahtumakulku tai valitus voisi koskea epäillylle määrättyä seuraamusta tai näytön arviointia. Muutosehdotus liittyy kiinteästi epäillyn suostumuksen sisältöä koskevaan 4 §:ään ehdotettuun muutokseen. Molemmat on toteutettava yhdessä.

35 a-d §, Valituskirjelmä, Valituksen täydentäminen ja tutkimatta jättäminen, Muu menettely määräyksen saajan valittaessa

Ehdotetun 35 a §:n tarkoituksena on HE:n mukaan ennen kaikkea helpottaa kirjelmän laatimista sitä silmällä pitäen, ettei valittaminen yleensä edellyttäisi avustajaan tukeutumista, vaan

että maallikko voisi itse laatia kirjelmän säännöksen perusteella. Tätä tavoitetta palvelee myös ehdotettu 35 b §:n säännös valituksen täydentämisestä.

Kaikilta osin maallikko ei arvattavasti silti tule selviytymään muutoksenhausta asianmukaisesti ilman avustajaa. Ehdotetussa 35 c §:ssä säädettäisiin mm., että ”pääkäsittely on toimitettava, jos asianosainen sitä pyytää tai jos käräjäoikeus pitää sitä tarpeellisena.” Tähän liittyen perusteluissa on (s. 61) todettu, että jos pääkäsittelyä ei ole pyydetty eikä käräjäoikeus pidä sitä tarpeellisena, asia voitaisiin ratkaista kirjallisesti kansliassa. Maallikko tuskin osaa pyytää pääkäsittelyä, ellei laadita valituksen tekemistä helpottavaa lomaketta, joka ohjeistaisi pääkäsittelyn tarpeesta. Paljon tulee jäämään käräjäoikeuksien aktiivisuuden varaan. Maallikko voi sitä paitsi toivoa, että kirjallinen valitus riittäisi ja että hän ei joutuisi käräjäoikeuden suulliseen käsittelyyn, mutta käräjäoikeus voikin hänen yllätyksekseen määrätä pääkäsittelyn pidettäväksi. Yllätys voi olla valittajalle niin epämiellyttävä, että hän peruuttaa valituksensa.

Ajokorttilakiin ehdotetut muutokset

Keskeinen ajokieltoa koskeva uudistus olisi ehdotuksen mukaan se, että ajokiellon määräisi aina poliisi. Ehdotusta on perusteltu laajasti eri vaihtoehtoja punniten. Ehdotettu ratkaisu on mielestäni kannatettava. Kun epäillyn on sakkomenettelyssä tai rikosasioiden tavallisessa käsittelyjärjestyksessä annetussa ratkaisussa todettu syyllistyneen ajokorttilain 64 §:n 1 momentissa tarkoitettuun rikokseen, poliisi käynnistäisi hallinnollisen ajokieltomenettelyn tietojärjestelmästä välittyvän, rikosta koskevan palautetiedon saapuessa. Kannatan tätä uudistusta.

Helsingissä 26.10.2017

Pekka Viljanen

rikos- ja prosessioikeuden professori emeritus, OTT, VT