Suomen tuomariliitto

EDUSKUNNAN LAKIVALIOKUNNALLE

Asia: Lausunto hallituksen esityksestä laeiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain ja ajokorttilain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 103/2017 vp)

Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry (jäljempänä Tuomariliitto) pyytää kunnioittavasti, että sen jäljempänä oleva lausunto yllä mainitun hallituksen esityksen johdosta otetaan huomioon asiaa lakivaliokunnassa käsiteltäessä:

Tavoitteista

Hallituksen esityksessä sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisen tavoitteeksi on ilmoitettu (s. 28) mahdollistaa tuomioistuinten keskittyminen ydintehtäviinsä siten, että entistä useampia selviä ja yksinkertaisia rikosasioita voitaisiin käsitellä sakkomenettelyssä asianosaisten oikeusturvaa vaarantamatta.

Edellä todetusta huolimatta uudistuksen ainoana todellisena tarkoituksena näyttää olevan taloudellisten säästöjen tavoittelu. Uudistuksesta saatavat säästöt on sitä paitsi arvioitu jäljempänä ilmenevällä tavalla epärealistisen suuriksi. Joka tapauksessa tilanteessa, jossa tuomioistuinten määrärahoja leikataan arvioituja säästöjä vastaavasti, edellä tarkoitettujen tuomioistuinten ydintehtävien hoitamiseen ei jää lisää resursseja. **Uudistus ei siten paranna tuomioistuinten mahdollisuuksia keskittyä vaikeiden ja riitaisten lainkäyttöasioiden käsittelyyn, toisin kuin hallituksen esityksessä (esim. s. 50) väitetään**. Eduskunnan käsiteltävänä olevassa valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2018 (HE 106/2017 vp) tuomioistuinten resursseja ollaan päinvastoin leikkaamassa 1.750.000 euroa sakkomenettelyn laajentamisen perusteella, vaikka muutoksen on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2019 eikä säästöjä siten vuonna 2018 edes voisi syntyä.

Vaikutuksista oikeusturvaan

Perustuslakivaliokunnan annettua lausuntonsa hallituksen esityksestä Tuomariliitto ei enää puutu kysymykseen hallituksen esitykseen sisältyvän tuomiovallan siirron perustuslainmukaisuudesta. Tuomariliitto toteaa kuitenkin, että **hallituksen esitys on perustuslainmukaisuudestaan huolimatta omiaan murentamaan periaatetta tuomiovallan – ja erityisesti rikosoikeudellisen tuomiovallan – käytön kuulumisesta tuo-**

mioistuimille. Tuomariliitto pitää selvänä, että uudistus ei johda hallituksen esityksessä tavoitteeksi ilmoitettuun epäillyn oikeusturvan parantumiseen.

Tuomariliitto näkee **uudistuksen pikemminkin heikentävän oikeusturvaa kuin parantavan sitä**. Uudistus johtaa väistämättä sekä rangaistuksen mittaamisessa että ajokiellon määräämisessä summaariseen menettelyyn, jossa tapauskohtaista harkintaa käytetään vähemmän kuin tuomioistuimissa.

Varsin ilmeistä on, että uudistuksen toteutuessa rangaistuksen mittaaminen tapahtuu kaavamaisemmin kuin nykyisin tuomioistuimissa, jolloin rikoslain 6 luvussa säädetyt rangaistuksen mittaamisperusteet, mukaan lukien lieventämis- ja koventamisperusteet, menettävät tosiasiassa merkitystään.

Samoin on ilmeistä, että ajokiellon keston määrääminen tapahtuu esitetyssä järjestelmässä nykyistä kaavamaisemmin. Tällöin on vaarana, että riittävää painoarvoa vaille jäävät ne ajokorttilain 66 §:n 4 momentin mukaan ajokiellon kestosta määrättäessä huomioon otettavat vaikutukset, jotka toimenpiteellä on ajokieltoon määrättävän toimeentuloon ja välttämättömään liikkumiseen. Ajokiellon – toisin kuin varsinaisen rangaistuksen – merkitys vaihtelee huomattavasti sen kohteen asuinpaikan ja muiden olosuhteiden perusteella. Sen pituuden määrääminen on korostetun yksilöllistä harkintaa, jossa korostuvat rikoksen vakavuuden ja moitittavuuden lisäksi vastaajan lain mukaan huomioon otettavat olosuhteet.

Ajokieltoasioiden osalta esitetty muutoksenhakumenettely, jonka mukaan poliisin ajokiellosta tekemään ratkaisuun on ensin haettava oikaisua ja vasta oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn päätökseen voi hakea muutosta ja jossa muutoksenhaku ohjautuu hallinto-oikeuteen, tulee väistämättä johtamaan **muutoksenhaun hidastumiseen**. Todennäköisesti melko pitkienkin ajokieltojen kohdalla muutoksenhaku käy hyödyttömäksi ajokiellon päättyessä ennen kuin hallinto-oikeus ehtii ratkaista valitusasian. Lisäksi ajokieltoa koskevan valitusasian käsittelystä hallinto-oikeudessa perittäisiin valittajalta 250 euron oikeudenkäyntimaksu, ellei valituksenalaista päätöstä muuteta. Tämä merkitsee sitä, että ajokieltoasian ensimmäinen tuomioistuinkäsittely muuttuu lähtökohtaisesti maksulliseksi. **Valitusasian käsittelyn hitaudella ja maksullisuudella on epäilemättä muutoksenhakua voimakkaasti rajoittava vaikutus. Tämä merkitsee tosiasiallista heikennystä ajokieltoon määrättävän oikeusturvaan.**

Muista vaikutuksista

Rikosten ennaltaehkäisyn kannalta erityisen ongelmallista on, että sakkomenettelyssä määrättyjä sakkoja ei voida muuntaa vankeudeksi. Sakkomenettelyssä käsitellyistä rattijuopumuksista voisi tämän vuoksi käytännössä selvitä ilman seuraamuksia. Tämä olisi omiaan rapauttamaan luottamusta rikosoikeudelliseen lainkäyttöjärjestelmään ja heikentäisi rangaistusten yleisestävyyttä olennaisella tavalla.

Oikeudenkäytön julkisuuden kannalta Tuomariliitto pitää arveluttavana, että yhä suurempi osa rikosasioista siirretään pois tuomioistuimista. Tuomariliitto korostaa, että käräjäoikeuksissa nykyisin kirjallisessa

menettelyssäkin ratkaistavien asioiden kohdalla menettelyn julkisuus toteutuu paremmin kuin sakkomenettelyssä. Lisäksi tunnustuksen keventämistä koskeva ehdotus johtaa väistämättä käytännössä siihen, että sakkomenettelyssä käsiteltäväksi tulee myös sellaisia rikosasioita, joita nykyisin ei voida käsitellä kirjallisessa menettelyssä vaan jotka käsitellään käräjäoikeuden istunnossa, esimerkiksi kun vastaaja ei halua tunnustaa syyllistymistään epäiltyyn rikokseen.

Sakkomenettelyn laajentamisen edellyttämien koulutuksen ja ohjauksen sekä ratkaisutoiminnan tarvittavan seurannan ja valvonnan järjestäminen jäävät hallituksen esityksen perusteella avoimiksi.

Esityksen vaikutuksista kustannuksiin ja työmäärään

Hallituksen esityksessä **arvioidut laskennalliset säästöt ovat liioiteltuja ja tarkoitushakuisesti esitettyjä**. Kyse on paljolti näennäissäästöistä eikä juttujen vaatima työmäärä todellisuudessa juurikaan vähene. Ne asiat, joita ehdotetaan siirrettäviksi pois tuomioistuimista, käsitellään käräjäoikeudessa jo nyt pääsääntöisesti kirjallisessa menettelyssä, joka säästää resursseja. Ajokieltoasioiden hajauttaminen käsiteltäväksi erillään varsinaisesta rikosasiasta olisi päinvastoin omiaan lisäämään kustannuksia.

Hallituksen esityksessäkin on tunnustettu (s. 52) se, että muutosten vaikutusta poliisin kustannuksiin on vaikea arvioida. Esitetty arvio suppean esitutkinnan lisäämisen mahdollisuuksista (s. 53) on kuitenkin epärealistinen. Jo nyt huomattavassa osassa esityksen mukaan sakkomenettelyyn siirrettävistä rikosasioista esitutkinta suoritetaan suppeana. Lisäksi osassa asioista, jotka esityksen mukaan voitaisiin ratkaista sakkomenettelyssä, olisi joka tapauksessa suoritettava perusteellinen esitutkinta.

Kustannuskysymyksiä arvioitaessa ei ole otettu huomioon sitä, että esitetty rikosoikeudellisen tuomiovallan siirtäminen enenevässä määrin poliisille ja syyttäjille johtaa myös väistämättä vaatimuksiin näiden työn entistä vaativammaksi ja vastuullisemmaksi muuttumisen rahallisesta korvaamisesta, toisin sanoen palkankorotusvaatimuksiin. Tämä puolestaan vaikuttaa suoraan arvioitujen kustannussäästöjen määrään. Poliisiinkin kohdistuvat resurssien leikkauspaineet antavat vakavan aiheen epäillä, onko poliisilla ylipäänsä edellytyksiä suoriutua sille siirrettäväksi ajatelluista tuomiovallan käyttötehtävistä.

Hallituksen esityksessä on jätetty täysin arvioimatta, minkä verran valituksia käräjäoikeuksiin olisi ehdotetun sakkomenettelyn laajennuksen jälkeen odotettavissa menettelyssä tehdyistä ratkaisuista. Epäillyn suostumuksen keventäminen ja siihen liittyvä epäillyn valitusperusteiden rajoitusten poistaminen esitetyllä tavalla tulevat väistämättä johtamaan valituksien määrän olennaiseen lisääntymiseen nykytilanteeseen verrattuna. Arvio muutoksenhaun määrästä on jätetty tekemättä, vaikka kysymykseen on kiinnitetty huomiota muun muassa Tuomariliiton antamassa lausunnossa uudistusta valmistelleen työryhmän mietinnöstä (Oikeusministeriön mietintöjä ja julkaisuja 54/2016). Niin ikään on arvioimatta jätetty, minkä suuruisia kustannuksia muutoksenhausta aiheutuisi.

Käräjäoikeuksien osalta on siis arvioitu vain säästövaikutus (sakolla rangaistavien) rattijuopumusasioiden siirtymisestä pois tuomioistuimista sakkomenettelyn piiriin. Hallituksen esityksessä on arvioitu (s. 51), että

sakkomenettelyyn siirtyisi myös merkittävä osa nykyisin istuntokäsittelyssä käsiteltävistä rattijuopumusasioista. Tällaisten asioiden määräksi on arvioitu vuositasolla noin 700 eli noin 42 % kaikista istunnossa käsitellyistä rattijuopumuksista. Arvio on (yli)optimistisuudessaan ilmeisen perusteeton. Kun ajo-oikeuden tarpeesta esimerkiksi työn vuoksi on mahdollista esittää selvitystä kirjallisessa menettelyssä, pelkästään ajokiellon kestoon liittyvistä syistä rattijuopumusasioita ei ole tarvetta saattaa istuntokäsittelyyn. Säästövaikutus on näin ollen selvästikin arvioitu olennaisesti liian suuren sakkomenettelyyn siirtyvän juttumäärän perusteella.

Säästövaikutuksista poiketen muutoksenhaun aiheuttamat lisäkustannukset, jotka joka tapauksessa vähentävät säästöjä, on jätetty kokonaan arvioimatta.

Edellä todetun vuoksi **kustannusvaikutukset käräjäoikeuksien osalta on siis arvioitu säästöjen osalta perusteettoman suuriksi, kun taas lisäkustannukset on tietoisesti jätetty kokonaan huomioon ottamatta**.

Myöskään poliisin ajokieltopäätöksiä koskevan muutoksenhaun määrästä esitetty arvio (s. 51) ei ole uskottava. Ilmeistä on, että muutoksenhakualttius olisi suurempi ajokieltopäätösten ollessa poliisin tekemiä kuin nykyisin käräjäoikeuksien vastaavia päätöksiä koskevassa muutoksenhaussa. Tuosta muutoksenhausta hallinto-oikeuksille aiheutuvia resurssitarpeita ei ole hallituksen esityksessä asianmukaisella tavalla arvioitu, vaan ne on kuitattu yksioikoisella väitteellä, että ”kokonaisuutena uudistuksella ei siten voida arvioida olevan merkittävää vaikutuksia hallinto-oikeuksien työmäärään”.

Säästöjä koskevissa laskelmissa on myös perusteettomasti otettu huomioon kiinteitä kustannuksia, muun muassa toimitilavuokria, joiden määrään ehdotettu sakkomenettelyn laajennus ei millään tavalla vaikuta.

Yhteenvedonomaisesti voidaan todeta, että hallituksen esityksen kustannusvaikutusarvioinnit on tehty ajatuksella, jonka mukaan esitetyn uudistuksen – ylioptimistisiin arvioihin perustuvat – **laskennalliset säästöt voidaan ottaa huomioon täysimääräisesti ja leikata oikeudenhoidon toimijoiden resursseista, kun taas väistämättä aiheutuvat lisäkustannukset voidaan jättää huomioon ottamatta ”vailla merkittäviä vaikutuksia” olevina**.

Vaihtoehdoista esitetylle uudistukselle

Mikäli sakkomenettelyn soveltamisalan laajennus välttämättä halutaan toteuttaa huolimatta tuomiovallan siirtoon pois tuomioistuimista liittyvistä periaatteellisista ongelmista, siihen ei olisi välttämätöntä nivoa ajokieltoasioiden siirtoa kaikilta osin poliisille. Viimeksi mainitulta osalta esitys ei lisää valtion viranomaistoiminnan tehokkuutta. Jos ajokielto määrätään muussa kuin rikosoikeudellisen ratkaisun tekevässä viranomaisessa, tämä edellyttää useita kahteen kertaan tapahtuvia toimia, esimerkiksi asian kirjaamisessa, epäillyn/ajo-oikeuden haltijan kuulemisessa ja ratkaisuvaiheessa (harkinta ja ratkaisun laatiminen), minkä lisäksi muutoksenhaku jakautuu eri tuomioistuinlinjoille teon eri seuraamusten osalta. Tämä aiheuttaa **lisäkustannuksia sekä asianosaisille että valtiolle**.

Määrättäessä ajokielto rikosasian ratkaisun yhteydessä näitä ylimääräisiä työvaiheita ei syntyisi ja ajokiellon pituutta koskevan harkinnan kaikki perusteet olisivat käsillä. Ajokiellon pituutta koskevassa harkinnassa voitaisiin tällöin myös helposti ottaa huomioon ne vastaajan henkilökohtaiset olosuhteet, joilla lain mukaan on merkitystä ajokiellon pituutta harkittaessa.

Edeltä ilmenevistä syistä Tuomariliitto katsoo, että **ajokiellon määrääminen rikoksen perusteella tulisi säilyttää rikosasian yhteydessä tehtävänä lainkäyttöratkaisuna siinäkin tapauksessa, että rangaistusseuraamus ajokiellon määräämisen perusteena olevasta rikoksesta määrättäisiin sakkomenettelyssä**. Tuomariliiton käsityksen mukaan syyttäjä voisi siinä tapauksessa varsin hyvin sakkorangaistuksen ohella määrätä myös ajokiellon. Sakkovaatimuksessa voisi olla myös poliisin vaatimus ajokiellon pituudesta ja sakotettava voitaisiin osoittaa toimittamaan syyttäjälle perusteet tuosta vaatimuksesta poikkeamiseen.

Muita huomioita

Tuomariliitto huomauttaa, että Ahvenanmaalla on voimassa erillinen maakuntaa koskeva ajokorttilaki (Körkortslag för Åland). Jos nyt esitetty uudistus toteutetaan ja nyt käräjäoikeuksissa käsiteltävät ajokieltoasiat siirretään poliisin käsiteltäviksi, maakunnan ajokorttilakia olisi välttämätöntä muuttaa vastaavalla tavalla. Muussa tapauksessa päädyttäisiin tilanteeseen, jossa manner-Suomessa ajokieltoasiat käsiteltäisiin poliisissa ja muutoksenhakuna hallintotuomioistuimissa, kun taas Ahvenanmaalla toimivaltainen viranomainen olisi vastaavissa asioissa edelleen käräjäoikeus (Ålands tingsrätt), jonka ratkaisuista valitettaisiin hovioikeuteen (Turun hovioikeus). Kun ajokorttilainsäädäntö kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan, Tuomariliitolle on epäselvää, millä tavoin tarvittavien muutosten tekeminen maakunnan ajokorttilakiin on tarkoitus varmistaa.

Tuomariliitto huomauttaa vielä siitä, että maakunnan ajokorttilain 44 §:n 2 momentin mukaan ajokiellon vähimmäiskesto rattijuopumuksesta tuomittaessa on 1 vuosi sekä törkeästä rattijuopumuksesta tuomittaessa ja rattijuopumusrikosten uusintatilanteissa 2 vuotta eikä rattijuopumusrikosten kohdalla ole lainkaan säädetty ajokiellolle enimmäisaikaa. Sääntelyn perustuslainmukaisuus on kyseenalainen (ks. Turun hovioikeuden 10.1.2017 antama julkaistu ratkaisu THO:2017:1, äänestys 4-3), mutta vaikka se myöhemmin todettaisiin KKO:n ratkaisulla perustuslain mukaiseksi, ajokiellon määrääminen on Ahvenanmaalla vielä paljon merkityksellisempi lainkäyttöratkaisu kuin manner-Suomessa. Tuomariliiton käsityksen mukaan ei ole itsestään selvää, että ajokieltoasioita koskevan toimivallan siirron perustuslainmukaisuutta voitaisiin Ahvenanmaan osalta arvioida samalla tavoin kuin manner-Suomen osalta.

Turussa 7.11.2017

Tuomariliiton puheenjohtaja,
hovioikeudenneuvos Kimmo Vanne