

# Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen

Lausuntotivistelmä



# Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen

Lausuntotiivistelmä

ISSN 1798-7105 verkkojulkaisu

ISBN 978-952-259-604-8 verkkojulkaisu

ISSN 1798- 7091 nidottu

ISBN 978-952-259-603-1 nidottu

Helsinki 2017

## KUVAILULEHTI

Julkaisija	Oikeusministeriö Lainvalmisteluosasto	Julkaisu-aika 23.5.2017
Tekijä(t)	Lainsäädäntöneuvos Ville Hinkkanen	
Julkaisun nimi	Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen Lausuntotiivistelmä	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisu 34/2017	
Julkaisun teema	Mietintöjä ja lausuntoja	
Tiivistelmä	<p>Lausuntopyynnön kohteena olleessa mietinnössä ehdotetaan, että sakkomenettelyn soveltamisala laajennetaan rikoksiin, joista säädetty rangaistus on enintään yksi vuosi kuusi kuukautta vankeutta. Lisäksi soveltamisalaan ehdotetaan lisättäväksi eräitä rikoksia, joista säädetty ankarin rangaistus on kaksi vuotta vankeutta. Sakkomenettelyn edellytykseksi säädettyä epäillyn suostumusta kevennettäisiin siten, että tunnustamista ja seuraamuksen hyväksymistä koskevista suostumuksen osatekijöistä luovutaisiin. Muutoksenhakuperusteita laajennettaisiin. Toimivalta ajokiellon määräämiseen ehdotetaan siirrettäväksi tuomioistuimilta poliisille, ja ajokieltomenettelyä yksinkertaistettaisiin tietyiltä osin.</p> <p>Oikeusministeriö pyysi mietinnöstä kirjallisen lausunnon 48 viranomaiselta, organisaatiolta, järjestöltä ja asiantuntijalta. Pyydettyjä lausuntoja saapui 32.</p> <p>Lausuntopalaute oli lukumääräisesti myönteistä, mutta sisällöltään ristiriitaista. Lausuntopalautteen merkittävimmät kohdat koskivat esitysluonnoksen perustuslainmukaisuutta. Esitys merkitsee tuomiovalan siirtämistä entistä suuremman määrän tuomioistuinlaitokselta syyttäjille. Keskeinen kysymys on, merkitseekö esitys vain vähämerkityksellistä ja sallittua poikkeusta perustuslain 3 §:n 3 momentin säännökseen, jonka mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, vai onko esitys ristiriidassa säännöksen kanssa.</p>	
Asiasanat	rikosprosessi, sakko, ajo-oikeus	
Asianumerot	OM 4/41/2016	
	ISSN (verkkojulkaisu) 1798-7105	ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-259-604-8
	Sivumäärä 112	Kieli suomi URN-tunnus <a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-604-8">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-604-8</a>
Julkaisujen myynti/jakelu	Sähköinen versio: <a href="http://www.oikeusministerio.fi">www.oikeusministerio.fi</a> , sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> , julkaisumyynti: <a href="http://julkaisumyynti.valtioneuvosto.fi">julkaisumyynti.valtioneuvosto.fi</a>	

## PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Justitieministeriet Lagberedningsavdelningen		Utgivningsdatum 23.5.2017
Författare	Lagstiftningsrådet Ville Hinkkanen		
Publikationens namn	Utvidgande av tillämpningsområdet för bötesförfarandet Sammandrag av utlåtanden		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikation 34/2017		
Publikationens tema	Betänkanden och utlåtanden		
Referat	<p>I betänkandet som skickades ut på remiss föreslås att tillämpningsområdet för bötesförfarandet utvidgas till brott för vilka straffet är fängelse i högst ett år och sex månader. Till tillämpningsområdet föreslås dessutom bli fogat vissa brott, för vilka det strängaste straffet är fängelse i två år. Den misstänktes samtycke som enligt bestämmelserna är förutsättningen för bötesförfarande ska enligt förslaget lindras så att delfaktorerna i samtycke som gäller erkännande och godkännande av påföljder slopas. Därtill föreslås det att grunderna för ändringssökande utvidgas. Det föreslås att behörigheten att meddela körförbud överförs från domstolarna till polisen och att förfarandet med körförbud till vissa delar förenklas.</p> <p>Justitieministeriet sände betänkandet på skriftlig remiss till 48 myndigheter, organisationer, sammanslutningar och sakkunniga. Av dessa instanser inkom 32 utlåtanden.</p> <p>Remissvaren var till största delen positiva, med deras innehåll var motstridigt. Den mest betydande frågan som lyftes fram i remissvaren gällde förslagsutkastets förenlighet med grundlagen. Förslaget innebär att domsrätten i allt högre grad överförs från domstolsväsendet till åklagarna. En viktig fråga är om förslaget innebär ett tillåtet undantag av ringa betydelse till bestämmelsen i 3 § 3 mom. i grundlagen, enligt vilken den dömande makten utövas av oberoende domstolar, eller om förslaget strider mot den nämnda bestämmelsen.</p>		
Nyckelord	straffprocess, böter, körrätt		
Ärendenummer	OM 4/41/2016		
	ISSN (webbpublikation) 1798-7105		ISBN (webbpublikation) 978-952-259-604-8
	Sidantal 112	Språk finska	URN <a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-604-8">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-604-8</a>
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: <a href="http://www.oikeusministerio.fi">www.oikeusministerio.fi</a> , Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> , Beställningar: <a href="http://julkaisumyynti.valtioneuvosto.fi">julkaisumyynti.valtioneuvosto.fi</a>		

# SISÄLLYS

1	Johdanto.....	8
1.1	Työryhmä .....	8
1.2	Lausuntopyyntö.....	8
1.3	Lausunnot .....	9
2	Yleistä lausunnoista .....	10
3	Yleiset huomiot.....	11
4	Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen.....	17
5	Epäilyn suostumus .....	43
6	Muutoksenhaku sakkomenettelyssä.....	59
7	Ajokielto.....	66
8	Esityksen vaikutukset ja voimaantulo .....	87
9	Säätämisyjärjestystä koskevat yleiset huomiot .....	102
10	Muut huomiot.....	105

# 1 Johdanto

## 1.1 Työryhmä

Oikeusministeriö asetti 8 päivänä kesäkuuta 2016 työryhmän, jonka tehtävänä oli arvioida tuomioistuimen ulkopuolella tapahtuvan rikosasioiden summaarisen menettelyn soveltamisalan laajentamista ja valmistella sitä koskevat säännösehdotukset. Työryhmän ehdotus tuli laatia hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmän mietintö valmistui 1 päivänä joulukuuta 2016.

Mietinnössä ehdotetaan, että sakkomenettelyn soveltamisala laajennetaan rikoksiin, joista säädetty rangaistus on enintään yksi vuosi kuusi kuukautta vankeutta. Lisäksi soveltamisalaan ehdotetaan lisättäväksi eräitä rikoksia, joista säädetty ankarin rangaistus on kaksi vuotta vankeutta. Sakkomenettelyn edellytykseksi säädettyä epäilyn suostumusta kevennettäisiin siten, että tunnustamista ja seuraamuksen hyväksymistä koskevista suostumuksen osatekijöistä luovuttaisiin. Muutoksenhakuperusteita laajennettaisiin. Toimivalta ajokiellon määräämiseen ehdotetaan siirrettäväksi tuomioistuimilta poliisille, ja ajokieltomenettelyä yksinkertaistettaisiin tietyiltä osin.

## 1.2 Lausuntopyyntö

Oikeusministeriö pyysi työryhmän mietinnöstä lausunnon seuraavilta viranomaisilta, organisaatioilta ja asiantuntijoilta (lausunnon toimittaneet tahot on merkitty tähdellä \*):

oikeusministeriön oikeushallinto-osasto \*  
oikeusministeriön tietohallintoyksikkö  
sisäministeriö \*  
valtiovarainministeriö \*  
liikenne- ja viestintäministeriö \*

valtioneuvoston oikeuskansleri \*  
eduskunnan oikeusasiamies \*

korkein oikeus (varattiin tilaisuus antaa lausunto)  
korkein hallinto-oikeus (varattiin tilaisuus antaa lausunto) \*  
Helsingin hovioikeus \*  
Itä-Suomen hovioikeus \*  
Pirkanmaan kärjäoikeus \*  
Varsinais-Suomen kärjäoikeus \*  
Helsingin hallinto-oikeus \*

Valtakunnansyyttäjänvirasto \*  
Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto \*  
Pohjanmaan syyttäjänvirasto



Poliisihallitus \*  
Helsingin poliisilaitos / Liikenneturvallisuuskeskus  
Lapin poliisilaitos  
Oulun poliisilaitos \*

Tulli \*  
Rajavartiolaitos \*  
Metsähallitus \*

Rikosseuraamuslaitos \*  
Oikeusrekisterikeskus \*  
Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi \*

Suomen Lakimiesliitto – Finlands Juristförbund ry \*  
Suomen Asianajajaliitto \*  
Auktorisoidut Lakimiehet ry  
Suomen Syyttäjähdistys ry \*  
Suomen tuomariiliitto – Finlands domareförbund ry \*  
Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry, Finlands Polisorganisationers Förbund rf \*  
Tulliliitto ry  
Tullivirkamiesliitto ry  
Rajaturvallisuusunioni ry

Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry \*  
Autoliikenteen Työntekijäliitto ry  
Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry, Finlands Transport och Logistik SKAL rf \*  
Linja-autoliitto ry  
Suomen Paikallisliikenneliitto – Finlands Lokaltrafikförbund r.y.  
Suomen Taksiliitto r.y.  
Autoliitto ry

Helsingin yliopisto / Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti  
rikos- ja prosessioikeuden professori (emer.) Pekka Viljanen \*  
rikos- ja prosessioikeuden professori Matti Tolvanen / Itä-Suomen yliopisto \*  
rikosprosessioikeuden professori Mikko Vuorenpää / Lapin yliopisto \*  
valtiosääntöoikeuden professori Veli-Pekka Viljanen / Turun yliopisto

### 1.3 Lausunnot

Lausuntoja pyydettiin 48 taholta ja pyydettyjä lausuntoja saatiin 32. Lisäksi lausunnon antoi yksi yksityishenkilö. Korkein oikeus ilmoitti, että se ei anna mietinnöstä lausuntoa.

Tämä lausuntotiivistelmä sisältää koosteen lausuntojen sisällöstä. Kysymyksessä on tiivistelmä eikä lausuntojen koko sisältöä ole toistettu yksityiskohtaisesti. Lausumia on tiivistelmää varten lyhennetty, ryhmitelty uudestaan ja niiden kieliasua on yhtenäistetty. Myös alleviivaukset ovat tiivistelmän toimittajan lisäämiä.

Alkuperäiset lausunnot ovat kokonaisuudessaan saatavissa Valtioneuvoston hanke-  
rekisteristä osoitteesta <http://valtioneuvosto.fi/hanke?selectedProjectId=21908>.

## 2 Yleistä lausunnoista

Lausuntopalautte oli lukumääräisesti myönteistä, mutta sisällöltään ristiriitaista. Esitystä kannatti pääosin tai kokonaan 12 pyydettyä lausunnonantajaa (43 % yleiskantansa ilmaiseista), osittain 9 lausunnonantajaa (32 %) ja esitystä ei kannattanut 7 lausunnonantajaa (25 %)<sup>1</sup>.

Esitystä kannattavat pääosin tai kokonaan sisäministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Itä-Suomen hovioikeus, Helsingin hallinto-oikeus, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Poliisihallitus, Tulli, Rajavartiolaitos, Rikosseuraamuslaitos, Oikeusrekisterikeskus, Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi ja Suomen Asianajajaliitto.

Esitystä kannattavat osittain valtiovarainministeriö, Helsingin hovioikeus, Varsinais-Suomen kärjäoikeus, Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto, Suomen Lakimiesliitto, Suomen syyttäjähdistys, Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT, Itä-Suomen yliopisto sekä rikos- ja prosessioikeuden professori (emeritus) Pekka Viljanen.

Esitystä eivät kannata eduskunnan oikeusasiamies, Pirkanmaan kärjäoikeus, Oulun poliisilaitos, Suomen tuomariliitto, Suomen Poliisijärjestöjen liitto, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ja rikosprosessioikeuden professori Mikko Vuorenpää.

Lausuntopalautteen merkittävimmät kohdat koskevat esitysluonnoksen perustuslainmukaisuutta.

Esitys merkitsee tuomiovallan siirtämistä entistä suuremmassa määrin tuomioistuinlaitokselta syyttäjille. Keskeinen kysymys on, merkitseekö esitys vain vähämerkityksellistä ja sallittua poikkeusta perustuslain 3 §:n 3 momentin säännökseen, jonka mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, vai onko esitys ristiriidassa säännöksen kanssa (näin mm. eduskunnan oikeusasiamies, Pirkanmaan kärjäoikeus, Suomen tuomariliitto, Suomen Lakimiesliitto, Itä-Suomen yliopisto). Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin mukaan ehdotus alkaa merkityksellisellä tavalla lähestyä tuomiovallan ydinaluetta.

Osa kannanotoista on nyansoidumpia. Helsingin hovioikeus katsoo, että rajanveto sakan ja vankeuden välillä tulisi 1 v 6 kk:n rikoksissa tehdä tuomioistuimessa. Toisaalta törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen voitaisiin hovioikeuden käsityksen mukaan käsitellä sakkomenettelyssä. Itä-Suomen hovioikeuden mukaan sakkomenettelyssä voitaisiin käsitellä liikenne rikoksia, ratti- ja vesiliikennejuopumuksia ja vähäisiä huumausainerikoksia.

Lausuntopalautteessa katsotaan myös, että esitykselle ei ole hyväksyttäviä perusteita, vaan se on tehty säästösyistä (Pirkanmaan kärjäoikeus, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto, rikosprosessioikeuden professori Mikko Vuorenpää). Rikos- ja prosessioikeuden emeritusprofessori Pekka Viljanen katsoo, että esityksen hyväksyttävyyttä on tarkasteltava pääasiassa muista kuin taloudellisista lähtökohdista.

---

<sup>1</sup> Sisältää sekä nimenomaiset vastaukset Lausuntopalvelussa esitettyyn monivalintakysymykseen että toimittajan tulkinnan lausunnoista, jotka eivät sisältäneet tällaista vastausta. Lausuntopalvelun kysymyksen vastaukset jakautuivat seuraavasti: 5 kannatti pääosin tai kokonaan (31 %), 7 kannatti osittain (44 %) ja 4 ei kannattanut (25 %).

## 3 Yleiset huomiot

### Sisäministeriö

Sisäministeriö pitää ehdotuksia hyväksyttävänä ja hyvin perusteltuina. Sisäministeriön poliisiosasto on ollut edustettuna asiaa valmistelleessa oikeusministeriön työryhmässä.

### Valtiovarainministeriö

Esityksessä on käsitelty sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista esitutkintaviranomaisista ainoastaan poliisin toimintaan vaikuttavana tekijänä. Kuitenkin esitutkintalain (22.7.2011/805) 2 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan poliisin lisäksi esitutkintaviranomaisia ovat rajavartio-, tull- ja sotilasviranomaiset siten kuin niiden esitutkintatoimivallasta säädetään rajavartiolaissa (578/2005), rikostorjunnasta Tullissa annetussa laissa (623/2015) ja sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa (255/2014). (22.5.2015/629).

Lain rikostorjunnasta Tullissa 2 luvun 1 §:n mukaan tullirikosasian esitutkinnan toimittaa Tulli. Lisäksi 7 §:n mukaan pidättämiseen oikeutettu tullimies tai tehtävään määrätty muu tullimies voi antaa sakkomääräyksen, rikesakkomääräyksen, sakko-vaatimuksen ja rangaistusvaatimuksen siten kuin sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa (754/2010) säädetään. Täten sakkomenettelyn laajentamista koskevan esityksen vaikutukset ulottuvat merkittävästi myös Tullin käsittelemien tullirikosasioiden piiriin ja tulisi siksi huomioida esityksessä.

### Liikenne- ja viestintäministeriö

Työryhmän ehdotukset ovat kaikilta osin hyväksyttäviä ja asianmukaisesti perusteltuja.

### Helsingin hovioikeus

Esitys sisältää tuomiovallan käytön ja viranomaisten välisen työnjaon kannalta periaatteellisesti merkittäviä laajennuksia siinä, mitä asioita voitaisiin käsitellä tuomioistuinten ulkopuolisessa menettelyssä. Myös ajokieltoseuraamusten määräämistä koskevan toimivallan siirto kaikissa tilanteissa poliisille ja hallintotuomioistuimiin on periaatteellisesti merkittävä.

### Itä-Suomen hovioikeus

Esityksen tavoitteena on mahdollistaa sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisella tuomioistuinten ja syyttäjälaitoksen resurssien kohdentamisen niihin asioihin, joiden käsittely tuomioistuimessa on muun muassa oikeusturvasyistä tarpeen, ja turvata tätä kautta kansalaisten oikeutta saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheetonta viivytystä. Tämä tavoite on kannatettava. Tuomioistuinten käsiteltäviksi jäävien asioiden joutuisan ja laadukkaan käsittelemisen ja ratkaisemisen turvaaminen edellyttää kuitenkin, ettei sakkomenettelyn laajentamisesta mahdollisesti johtuva tuomioistuinten työmäärän väheneminen johda tuomioistuinten resurssien leikkaamiseen kuin enintään työmäärän vähenemistä vastaavasti. Ennen resurssien mahdollista leikkaamista on uudistuksen voimaantulon jälkeen selvitettävä, missä määrin työmäärä on vähentynyt uudistuksen johdosta.

## Pirkanmaan käräjäoikeus

Sakkomenettelyyn liittyvät perättäiset uudistukset ja uudistusesitykset ovat tyyppi-esimerkki huonosta, tilkkutäkkimäisestä lainsäädännöstä, jossa uudistuksia tehdään ja esitetään tehtäväksi tiheällä tahdilla. Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista pohtinut työryhmä on selvästi joutunut toimimaan kiireellä ja tekemään linjaratkaisuja uusista säännöksistä ennen kuin kokemuksia aikaisemmista uudistuksista on ehditty arvioimaan ja niissä olevia puutteita korjaamaan. Nytkään kokonaisuutta ei ole pystytty hahmottamaan, ehdotetaanhan jo kuvailulehdellä, että ajokieltomenettelyn kehittämistä jatketaan liikenne- ja viestintäministeriön johdolla. Sakon muuntorangaistusmenettelyn uudistamista ei ole samalla kokonaisuutena pohdittu, vaikka hyvin suuri osa sakkorangaistuksista tulee esityksen mukaisena toteutuessaan jäämään muuntorangaistusmenettelyn ulkopuolelle. On ainoastaan lähdetty siitä, että muuntorangaistukset vähenevät ja tämä tuo säästöä. Tämä ei lupaa hyvää.

Vaikka mietinnössä esitetään, että muutokselle olisi hyväksyttäviä perusteita, niitä ei todellisuudessa näytä olevan. Esitys on tehty säästösyistä. Tuomioistuinten tähän asiaryhmään käyttämä resurssi on jo ilmoitettu leikattavaksi. Mitään todellista mahdollisuutta lisätä panostusta vaikeiden ja riitaisten asioiden käsittelyyn ei siten ole, vaikka uudistus tehtäisiinkin ehdotuksen mukaisena. Laskelmat taloudellisista säästöistä ovat ainakin tuomioistuinten osalta virheelliset ja ylimitoitettut, kuten mietinnösäkin annetaan ymmärtää.

Mitään oikeudenhoidon kannalta vähänkään merkityksellistä perustetta oikeusturvan siirtämiseksi tuomioistuimilta poliisille ja syyttäjälle ei ole olemassa. Kysymys ei ole oikeusturvan parantamisesta, josta lainsäädäntömuutoksen tulisi lähteä.

Oikeudenkäynnin julkisuus heikkenisi nykyisestä.

## Helsingin hallinto-oikeus

Hallinto-oikeus kannattaa mietinnön esitysluonnoksen perustavoitetta, jonka mukaan esityksellä pyritään edistämään tuomioistuinten mahdollisuuksia keskittyä ydintehtäviinsä. Hallinto-oikeus toteaa, että mietinnössä ehdotetulla ensimmäisellä menettelymuutoksella eli itse sakkomenettelyn laajentamisella ei ole suoranaista vaikutusta hallinto-oikeuden tehtäviin. Sen lisäksi mietinnössä on kuitenkin esitetty myös ajoikiellon määräämistoimivallan siirtoa kaikilta osin poliisille, mikä sekä uudistus sellaisenaan on kannatettava. Viime mainitulta osin on kuitenkin samalla muistettava, että muutoksenhakutie ohjautuu näistä poliisiin päätöksistä, tosin oikaisuvaatimusmenettelyn kautta, lopulta hallinto-oikeuksiin. Tällä puolestaan tulee olemaan lisäävä vaikutus näiden tuomioistuinten työmäärään, eikä ole perusteltavissa, että ne millään tavoin kuuluisivat myöskään hallinto-oikeuksien ydintehtäviin.

## Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto

Syyttäjänvirasto on samaa mieltä yleisperusteluissa esitetystä, että tuomioistuinkäsittelyissä on runsaasti selviä ja yksinkertaisia sakkoasioita, jotka voitaisiin käsitellä ilman tuomioistuinkäsittelyä. Käsittelyt myös sitovat liikaa tuomioistuinten ja syyttäjien resursseja ja siten vievät aikaa muiden asioiden käsittelyiltä.

Syyttäjänvirasto kannattaa ehdotusta sakkomenettelyn laajennukseen. Oikeusturvan kannalta syyttäjien tulee kuitenkin määrätä kyseiset sakot. Tällöin kaksi viranomaista käsittelee asian, esitutkintaviranomainen sekä syyttäjä. Mahdollisuutta menettelyyn mm. yhteisösakkojen kohdalla tulisi harkita.

Tuomioistuinten ja syyttäjien tulisi voida paremmin keskittyä vaativien rikosasioiden käsittelyyn tuomioistuimissa. Niiden käsittelyt vievät paljon aikaa ja resursseja. Suomi on saanut huomautuksia liian pitkistä käsittelyajoista. Kyseisillä asioilla on myös suuri merkitys niiden osapuolille. Näin ollen kaikki resurssisäästöt olisi saatava kyseisten asioiden käsittelyyn eikä missään tapauksessa tällä muutoksella tule vähentää oikeuslaitoksen tai syyttäjälaitoksen resursseja.

Tämä tarkoittaa siten sitä, että tästä uudistuksesta saatavia kustannussäästöjä ei saa siirtää pois syyttäjä- tai tuomioistuinlaitoksista. Siihen ei ole varaa. Näillä työajan säästöillä ainoastaan pystytään tekemään ydintehtävä oikeusvaltiossa vaadittavalla laadulla ja tehokkuudella ja paikkaamaan puuttuvia taloudellisia resursseja.

### **Poliisihallitus**

Poliisihallitus pitää mietinnössä esitettyjä muutoksia kannatettavina ja perusteltuina. Työryhmän toimeksiannosta johtuvien rajoitusten takia esitettyjä muutoksia ei kuitenkaan voi pitää kaikilta osin riittävinä, vaan muun muassa liikenteen seuraamusjärjestelmää koskevaa lainsäädännön kehitystyötä on välttämätöntä jatkaa edelleen nopeassa aikataulussa.

Esitettyjen muutosten toteuttamiseen liittyy merkittäviä aikatauluriskejä. Lisäksi kustannus- ja tietojärjestelmävaikutusten arviointia on tarpeellista täsmentää jatkovalmistelussa.

### **Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi**

Trafi kannattaa luonnosta. Yhteiskunnan kustannuksia ja hallinnollista taakkaa keventää se, että sakkomenettelyn soveltamisalaa laajennetaan ja toimivaltaa siirretään tuomioistuimilta poliisille samalla myös yksinkertaisten osin ajokieltomenettelyä.

### **Suomen Lakimiesliitto – Finlands Juristförbund ry**

Lakimiesliitto kannattaa ehdotuksen keskeistä tavoitetta, jonka mukaan tuomioistuimille pitäisi antaa mahdollisuus keskittyä ydintehtäviinsä. Periaatteessa se tarkoittaa myös, että entistä useampia selviä ja yksinkertaisia rikosasioita tulisi käsitellä sakkomenettelyssä asianosaisten oikeusturvaa vaarantamatta. Käsillä oleva esitys ei kuitenkaan mainittavasti vähennä käräjäoikeuksien työtä, eikä oikeusturvakysymys ole loppuun asti mietitty.

### **Suomen Asianajajaliitto**

Ehdotus on oikeudellisesti hyvin perusteltu ja esimerkki laadukkaasta lainvalmistelusta. Myös asian jatkovalmistelun tulee olla perusteellista, koska ehdotetut säännökset ovat selvästi jännitteisiä perustuslain 3 § 3 momentin ja 21 § säännöksiin nähden. Sakkomenettelyn soveltamisalan ehdotettu laajentaminen merkitsee selvää poikkeusta erityisesti perustuslain 3 §:n 3 momentissa ilmaistusta periaatteesta, että tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Poikkeusta pidetään ehdotuksessa kuitenkin rajoitettuna ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksisenä.

### **Suomen syyttäjyhdistys ry**

Yhdistys on samaa mieltä yleisperusteluissa esitetystä, että tuomioistuin käsittelyissä on runsaasti selviä ja yksinkertaisia sakkoasioita, jotka voitaisiin käsitellä ilman tuo-

mioistuinkäsittelyä. Käsittelyt myös sitovat liikaa tuomioistuinten ja syyttäjien resursseja ja siten vievät aikaa muiden asioiden käsittelyiltä.

Yhdistys kannattaa ehdotusta sakkomenettelyn laajennukseen. Oikeusturvan kannalta syyttäjien tulee kuitenkin määrätä kyseiset sakot. Tällöin kaksi viranomaista käsittelee asian, esitutkintaviranomainen sekä syyttäjä. Mahdollisuutta menettelyyn mm yhteisösakkojen kohdalla tulisi harkita. Lisävaihtoehtoista on lausunnossa tarkemmin.

Tuomioistuinten ja syyttäjien tulisi voida paremmin keskittyä vaativien rikosasioiden käsittelyyn tuomioistuimissa. Niiden käsittelyt vievät paljon aikaa ja resursseja. Suomi on saanut huomautuksia liian pitkistä käsittelyajoista. Kyseisillä asioilla on myös suuri merkitys niiden osapuolille. Näin ollen kaikki resurssisäästöt olisi saatava kyseisten asioiden käsittelyyn eikä missään tapauksessa tällä muutoksella tule vähentää oikeuslaitoksen tai syyttäjälaitoksen resursseja.

Tämä tarkoittaa siten sitä, että tästä uudistuksesta saatavia kustannussäästöjä ei saa siirtää pois syyttäjä- tai tuomioistuinlaitoksista. Siihen ei ole varaa. Näillä työajan säästöillä ainoastaan pystytään tekemään ydintehtävä oikeusvaltiossa vaadittavalla laadulla ja tehokkuudella ja paikkaamaan puuttuvia taloudellisia resursseja.

### **Suomen tuomariliitto**

Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry (jäljempänä Tuomariliitto) vastustaa esitettyä sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista, koska kysymys ei ole enää esitettyssä muodossa tuomiovallan vähäisestä siirtämisestä muulle kuin tuomioistuimelle. Niin ikään Tuomariliitto vastustaa ajokieltojen määräämisen siirtämistä pois rikosasian yhteydestä.

### **Suomen Poliisijärjestöjen Liitto**

Prosessiekonomia ohjaa liikaa tätä hanketta. Kun raha ja erityisesti säästöjen tavoittelu ohjaa lainsäädäntöä, kuva oikeusvaltiosta uhkaa hämärtyä. Samalla kun sakkomenettelyä ehdotetaan laajennettavaksi, sakon muuntorangaistusmenettelyyn ei esitetä korjauksia. Tämä asettaa kansalaiset eriarvoiseen asemaan lain edessä. Järjestelmän tulisi olla oikeudenmukainen myös seuraamusjärjestelmän osalta. Ei voi olla niin, että osa kansalaisista voi käyttää järjestelmää häikäilemättä hyväkseen.

Jos tämä esitys aiotaan viedä läpi eduskunnassa, rinnalla tulee valmistella muuntorangaistusvaihtoehdon palauttaminen sakkomenettelyyn.

### **Itä-Suomen yliopisto**

Lähtökohtaisesti sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen on perusteltua. Voimassa olevan lain raja (kuuden kuukauden enimmäisrangaistus) on osoittautunut joissain rikostyypeissä (esimerkiksi huumausainerikokset, salakuljetus ja vaarallisten esineiden hallussapito) epätarkoituksenomaiseksi. Juuri voimaan tullessa sakko-laissa omaksuttu sääntely rajaa sakotusmenettelyn tunnustettuihin rikosjuttuihin ja edellyttää rikoksesta epäillyn hyväksyvän rangaistuksen.

Lausunnolla olevassa mietinnössä on esitetty sakkomenettelyä laajennettavaksi tavalla, joka herättää kriittisiä ajatuksia tuomiovallan käytön näkökulmasta. Mietinnössä on katsottu, ettei tuomiovallan jako tuota tässä ongelmaa, koska sakotuspäätöksestä voisi rajoituksetta valittaa kärjäoikeuteen. Valitusmahdollisuus lieventää tuo-

miovallan jaon ongelmaa, mutta ei sitä kokonaan poista. Valtaosassa tapauksista sakottaminen jäisi kuitenkin poliisin ja syyttäjän päätöksen varaan. Voi hyvällä syyllä kysyä, onko oikein siirtää tuomareille kuuluvia tehtäviä merkittävästi vähemmän koulutettujen ja palkattujen poliisien ratkaistavaksi. Olisivatko toimivaltuudet, koulutus, valta ja vastuu oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään, joka on mietinnön mukaan tuomioistuinten työn vähentäminen rutiiniluontoisissa jutuissa? Mietinnössä ei ole lainkaan pohdittu työmarkkinanäkökulmaa, jota ei kuitenkaan voida mitenkään sivuuttaa. Sopimussyhteiskunnassa ei ole mahdollista muuttaa jonkin palkansaajatahon vastuita ilman, että samalla pohditaan myös työoikeudellisia näkökohtia. Ajatuksesta näyttää olleen, että säästöt hankitaan siirtämällä korkeasti palkattujen tuomarien töitä syyttäjille ja pienipalkkaisille poliiseille. Ei ole mitenkään varmaa, että poliisijärjestöt ovat valmiit myöntymään tällaiseen työnjaon muutokseen vaatimatta pakka-kompensaatiota. Näin siitä huolimatta, että eduskunta voi toki säätää esitetyn kaltaisen lain poliisijärjestöjen työmarkkinapoliittisia kannanottoja huomioon ottamatta. On myös syytä ottaa lukuun se, että poliisien määrä on hiljalleen vähentymässä. Miten vähäntyvillä poliisivoimilla voidaan selviytyä esitetyn lain mukanaan tuomista tehtävistä? Syyttäjienkään määrä ei ole lisääntymässä, pikemmin päinvastoin. Mietinnössä on katsottu, ettei poliisien työmäärä lisääntyisi, kun sakkomenettelyssä ratkaistavissa jutuissa ei toimitettaisi nykyisessä määrin täyttä esitutkintaa. Tämä vaikuttaa toiveajattelulta, koska monista esitetyn sakkomenettelyn mukaisista rikoksista ranskaiseminen ei ole mahdollista ilman perusteellista esitutkintaa.

Lakia sovelletaan selviin ja yksinkertaisiin tapauksiin. Mietinnössä ei ole otettu kantaa, mitä rikoskonkurrenssi merkitsee asian selvyyden ja yksinkertaisuuden näkökulmasta. Etenkin uusissa menettelyn piiriin tulevissa rikoksissa konkurrenssitapaukset ovat mitä tyypillisimpiä eivätkä usein kovin selviä ja yksinkertaisia poliisin ratkaistaviksi. Myös osallisuustilanteet ovat ongelmallisia selvyyden ja yksinkertaisuuden kannalta. Mietinnössä on jäänyt pohtimatta kysymys siitä, miten pitäisi suhtautua siihen, että joku syyllistyy toistuvasti samantyyppiseen rikokseen. Missä vaiheessa sakotusmenettelystä pitäisi siirtyä normaaliin rikosprosessiin?

### **Rikos- ja prosessioikeuden professori (emer.) Pekka Viljanen**

Ehdotettujen lainmuutosten ensisijaisena perusteena näyttää olleen pyrkimys saavuttaa taloudellisia säästöjä. Niitä ei kuitenkaan pidä tavoitella oikeusturvan ja oikeudenmukaisuuden kustannuksella. Ehdotettujen muutosten hyväksyttävyyttä on siksi tarkasteltava pääasiassa muista kuin taloudellisista lähtökohdista.

### **Rikosprosessioikeuden professori Mikko Vuorenpää**

Minulla on täysi ymmärrys ehdotuksen tavoitteen eli sen suhteen, että tuomioistuinten toimintaedellytyksiä vaativien asioiden käsittelyssä pitäisi parantaa. Nyt ehdotetun kaltaisoin keinoin tavoitteeseen ei kuitenkaan pitäisi pyrkiä, vaan tiukankin taloudellisen tilanteen aikana tuomioistuinlaitoksen resurssit pitää pyrkiä muilla tavoin (eli taloudellisesti) varmistamaan.

### **Timo Lehtonen**

Työryhmä on tehnyt työtä käskettyä ja luovinnut läpi perus- ja ihmisoikeuksien sekä direktiivien karikoiden kohti annettua päämäärää. Sakkomenettelylaki tuli voimaan 1.12.2016 ja jo nyt sitä ollaan muuttamassa olennaisella tavalla.

Työryhmän mietintö on osa sitä laajempaa kehityssuuntaa, jossa jonkin verran tingitään aineelliseen totuuteen pääsemisestä ja oikeudenmukaisen seuraamuksen mää-

räämisestä, mutta muutoseikoista pidetään kiinni viimeisen päälle. Säästöpainot yhdessä perus- ja ihmisoikeusfundamentalismin kanssa johtavat tähän.

Työryhmän mielestä yksinkertaiset ja selvät asiat tulisi käsitellä sakkomenettelyssä. Asia voi olla näytöllisesti ja oikeudellisesti muutoin selvä, mutta rangaistuksen (laji, mittaaminen) tuomitsemiseen tai ajokiellon määräämiseen voi silti liittyä oikeudellista harkintaa. Työryhmällä näyttää olevan lähtökohtana tapaus, jossa on yksi vailla rikostaustaa oleva epäilty ja häntä syytetään yhdestä rikoksesta. Käytännössä asiat ovat usein monitahoisempia.

Sakkomenettelyyn siirrettäväksi esitetyt asiat käsitellään tuomioistuimissa varsin joutuisasti ja tehokkaasti. Koska tällaisia asioita on paljon, vaatii niiden käsittely toki tuomioistuimilta resursseja. Nykypäivänä asiaryhmien siirrot viranomaiselta toiselle edellyttävät usein kalliita ja virhealttiita muutoksia tietojärjestelmiin. Tälläkään perusteella siirtoja ei pitäisi tehdä kevyin perustein ja vain siksi, että ulospäin näytetään, että puuhaillaan ahkerasti säästöjen aikaansaamiseksi.



## 4 Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen

### Sisäministeriö

Sisäministeriö pitää perusteltuna ja kannatettavana, että tuomioistuimien resursseja kohdennettaisiin ensisijaisesti vaativimpien rikosasioiden käsittelyyn ja selviä sekä yksinkertaisia asioita voitaisiin, perustuslakivaliokunnan näkemykset ja asianosaisten oikeusturvanäkökohdat huomioiden, käsitellä tuomioistuimen ulkopuolisessa sakkomenettelyssä. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan useat sinänsä yksinkertaiset ja selvät rikosasiat edellyttävät nykyisellään käsittelyketjua, johon osallistuvat esitutkintaviranomainen, syyttäjä ja tuomioistuin. Rajavartiolaitos, joka kuuluu sisäministeriön hallinnonalaan, on jo aiemmin lausunut oikeusministeriön arviomuistiosta oikeusprosessien keventämiseksi ja tuolloin esittänyt harkittavaksi sakkomenettelyn käytöalan laajentamista.

Rajavartiolaitoksen toimialan osalta asia on konkretisoitunut erityisesti rikoslain (39/1889) 41 luvun 5 §:n mukaisen vaarallisen esineen hallussapitoa koskevien tekojen osalta, joiden rangaistusmaksimi on vuosi vankeutta. Vuoden 2016 aikana näitä tekoja koskevia esitutkintoja aloitettiin Rajavartiolaitoksessa 147 kappaletta. Mietinnössä ehdotettu sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen koskisi myös muita Rajavartiolaitoksen tutkimia rikoksia, kuten esimerkiksi rattijuopumusta, valtionrajarikosta, ja kätkemisrikosta. Enintään kahden vuoden vankeudella rangaistavia Rajavartiolaitoksen tutkimia rikoksia, joihin sakkomenettely ehdotetaan laajennettavaksi, olisivat esimerkiksi väärennys, vesiliikennejuopumus, vaarallisia esineitä koskevien säännösten rikkominen ja ampuma-aserikokset. Väärennösten osalta mietinnössä on todettu, että selvät reseptien ja ajokorttien väärennystapaukset sopisivat sakkomenettelyssä käsiteltäviksi. Sisäministeriön näkemys on, että myös esimerkiksi matkustusasiakirjoja ja viisumeita koskevat väärennykset sopisivat pääsääntöisesti sakkomenettelyssä käsiteltäviksi.

### Valtiovarainministeriö

Tullirikoksia, joista on säädetty yhden vuoden kuuden kuukauden enimmäisvankeusrangaistus, ovat laitton tuontitavaraan ryhtyminen ja tulliselvitysrikos. Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista pohdittaessa esityksessä on todettu, että kaikista ko. ryhmään kuuluvista rikoksista esiintyy monimutkaisten tapausten ohella käytännössä myös yksinkertaisia ja selviä tapauksia. Esityksen mukaan näistä rikoksista tuomitaan pääosin sakkorangaistuksia, ja oikeuskäytännöstä on tunnistettavissa selkeitä kriteerejä, joilla selvästi sakolla sovitettavia tapauksia voidaan erottaa. Suojeltavien oikeushyvien kannalta rikoksiin ei liity poikkeuksellisen voimakasta selvittämisen- tai julkisuusintressiä. Näiden rikosten osalta ei ole huomautettavaa esitykseen.

Rikoksiin, joista on säädetty yhden vuoden enimmäisvankeusrangaistus pätee esityksen mukaan pääsääntöisesti samat näkökohdat kuin edellä. Tällainen tullirikos on lääkerikos. Sakkorangaistuksen käyttöaste on tässä rikosryhmässä huomattavan suuri. Ko. rikosten osalta suojeltaviin oikeushyviin liittyviä periaatteellisia esteitä ei ole. Valtiovarainministeriö yhtyy tähän kantaan tullirikosten osalta.

Esityksessä on perusteltu, ettei perustuslakiin nojaavista syistä sakkomenettelyn soveltamisalaa voida laajentaa yleisesti rikoksiin, joiden enimmäisrangaistus on enintään kaksi vuotta vankeutta. Kuitenkin osa näistä rikoksista voidaan katsoa so-

veltuvaksi sakkomenettelyn soveltamisalaan mainitsemalla ne ko. säännöksessä erikseen. Tällaisia tullirikoksia ovat ampuma-aserikos, vaarallisia esineitä koskevien säännösten rikkominen, dopingrikos, salakuljetus, huumausainerikos, huumausainerikoksen valmistelu ja huumausainerikoksen edistäminen. Nämä rikokset ovat esityksen mukaan sellaisia, joissa selviä ja yksinkertaisia tyyppitapauksia esiintyy myös käytännössä, ja joissa sakolla sovitettavia tapauksia on helposti tunnistettavissa, eikä myöskään suojeltava oikeushyvä merkitse poikkeuksellisen voimakasta selvittämis- tai julkisuusintressiä. Myöskään mahdollisen asianomistajan kannalta näihin rikoksiin ei liity sellaisia ongelmia, joita sakkomenettelyn oikeusturvatakeet, erityisesti asianomistajan suostumuksen edellyttäminen, eivät riittäisi ehkäisemään. Sakkomenettelyn laajentamista kannatetaan näihin erikseen lueteltuihin rikoksiin. Erityisesti näiden Tullin käsittelemien rikosten määrä on sen verran merkittävä, että sakolla käsiteltävien tapausten määrä tulisi kasvamaan huomattavasti.

Esityksellä ratkaistaisiin myös valtiovarainministeriön ja Tullin välisissä keskusteluisakin esillä ollut ehdotus siitä, että vähäisten omaan käyttöön tarkoitettujen huumausaineiden maahantuontiteot voitaisiin käsitellä sakko- tai rangaistusmääräysmenettelyssä. Huomattava osa Tullin tutkittavien epäiltyjen perusmuotoisten huumausainerikosten (RL 50:1) kappalemääristä koostuu kohtalaisen vähäisistä postilähetyksiin sisältyvistä huumausaine-eristä. Mainitusta huumausainerikosten kappalemääristä postilähetyksiin sisältyviä tapauksia oli 648 vuonna 2011, 1646 vuonna 2012 ja 2201 vuonna 2013. Kun huumausainerikosten lukumäärä on mainittuina vuosina vähän yli kaksinkertaistunut, ovat postilähetyksiin sisältyvät huumausainetuonnit samassa ajassa siis yli kolminkertaistuneet. Ehdotus vähentäisi täten tuomioistuinten ja keventtäisi Tullin rikostutkinnan työtä.

### **Valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri**

Sakkomenettelylaissa on asiallisesti kysymys tietynlaisten rikosasioiden käsittelemisestä ja ratkaisemisesta riippumattoman tuomioistuinorganisaation ulkopuolella tapahtuvassa summaarisessa eli suppeatutkintaisessa rikosprosessissa poliisi- ja eräiden muiden valvontaviranomaisten sekä syyttävöviranomaisten toimesta. Sakkomenettelyn laajentamista arvioitaessa ovat siten mietinnössäkkin tarkastelluin tavoin relevantteja ainakin tuomiovaltaa koskeva perustuslain 3 §:n 3 momentin säännös sekä oikeusturvaa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva perustuslain 21 §:n säännös. Kun otetaan huomioon, että sakkomenettelyn laajentamisen seurauksena rikosasiat entistä laajemmin ohjautuvat joko tavallisessa rikosasiain käsittelyjärjestyksessä tai summaarisessa menettelyssä eri organien käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi, myös yhdenvertaisuutta koskeva perustuslain 6 §:n säännös ja rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskeva 8 §:n säännös ovat arvioinnissa relevantteja.

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisen perusteita oikeudellisesti arvioitaessa on nähdäkseni kiinnitettävä huomio tähänastisten summaaristen menettelyjen peruslähtökohtiin – ennen kaikkea siihen alaan kriminalisointien kentästä, jonka osalta seuraamusten määräämisen on tähän asti katsottu voivan tapahtua summaarisissa menettelyissä tuomioistuinten ulkopuolella.

Niin sakkomenettelylain kuin sillä kumottujen rikesakkomenettelystä annetun lain (66/1983) ja rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain (692/1993) säännösten valossa summaarisesti käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi ovat kuuluneet nimenomaan rikkomukset eli laissa rangaistavaksi säädettyistä teoista jo sinänsä vähäisimmät. Nämä erottuvat laissa rangaistavaksi säädettyistä muista teoista joko jo lievää tekomuotoa abstraktisti kuvaavan erillisen tunnusmerkistön perusteella (esimerkiksi, kun rikostyyppistä on säädetty erikseen lievää tekomuotoa, perustekomuotoa ja törkeää

tekemuotoa koskevat rikostunnusmerkistöt) tai viimeistään asianomaiseen tunnusmerkistöön laissa liitetyn rangaistusuhkan tarkoittaman rangaistuslajin ja rangaistusasteikon perusteella (esimerkiksi, kun rikostyyppistä ei ole säädetty sakkoo ankarampaa rangaistusta tai kun siitä on säädetty sakkorangaistukselle vaihtoehtona enintään tietyn kuukausimäärän käsittävä lyhyt vankeusrangaistus taikka kun tietty rikkomustyyppi on erikseen säädetty rikesakkorikkomukseksi).

Mainittujen lakien mukaan summaarisesti käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi kuuluneet rikkomukset ovat lisäksi konkreettisen yksittäistapauksen olosuhteissa olleet sillä tavoin vähäisiä, että ne eivät ole edellyttäneet rikesakkoa tai sakkoo ankaramman rangaistuksen määräämistä rikkomukseen syyllistyneelle henkilölle, eli ne ovat olleet sovitettavissa varallisuuteen kohdistuvalla seuraamuksella. Nuo rikkomukset ovat myös konkreettisen yksittäistapauksen olosuhteissa olleet sillä tavoin vähäisiä, että myös niistä konkreettisesti mitatut sakkorangaistukset ovat olleet sakotettujen taloudelliseen kantokykyyn nähden varsin lieviä.

Edelleen summaarisesti käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi kuuluneet rikkomukset ovat konkreettisen yksittäistapauksen olosuhteissa olleet sillä tavoin yksinkertaisia ja selviä, että niitä koskevien asioiden käsittely ja ratkaiseminen eivät ole edellyttäneet sellaista näytön hankintaa, joka olisi useinkaan mennyt mainittavasti pidemmälle kuin poliisi- tai muun valvontaa suorittaneen virkamiehen omien havaintojen ja rikoksesta epäillyn suhtautumisen kirjaamiseen joko virkamiehen oman tai syyttäjän ratkaisun perustaksi – eli ns. suppeaa esitutkintaa pidemmälle – tai näytön arviointiin tai muuhun lain soveltamiseen liittyvää kvalifioitua oikeudellista asiantuntemusta.

Vielä mainittujen lakien mukaan summaarisesti käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi ohjautuneet rikkomukset ovat käytännössä pitkälti rajoittuneet tiettyihin elämänalueisiin, vaikka sakkorangaistuksen uhkan sisältäviä kriminalisointeja sinänsä on ollut kaikilla elämänalueilla. Näillä tietyillä elämänalueilla on tunnusomaisesti esiintynyt suuria määriä vähäisiä rangaistavaksi säädettyjä tekoja, jotka jo lähtökohtaisesti ovat olleet yksinkertaisia ja selviä. Näiden rikkomusten summaarisella käsittelyllä ja ratkaisemisella on voitu saavuttaa merkittävä säästö viranomaistyön kokonaismäärässä.

Nähdäkseni mietinnössä ehdotettu sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen muuttaisi edellä selostettuja peruslähtökohtia merkityksellisellä tavalla.

Mietinnössä ehdotetusta seuraa, että vastaisuudessa summaarisesti käsiteltävissä ja ratkaistavissa olisi paitsi kaikki rikkomukset myös merkittävä osa rikoksista. Toisin sanoen lievää tekemuotoa koskevan tunnusmerkistön lisäksi useimmissa rikostyypeissä tulisi lähtökohtaisesti sakkomenettelyn piiriin perustekemuotoa koskeva tunnusmerkistö – ja liikenneturvallisuuden vaarantamisrikokset törkeää tekemuotoa koskevaa tunnusmerkistöä myöten. Sen enempää näihin tunnusmerkistöihin liitetyn rangaistusuhkan kuin rikosnimikkeenkään perusteella arvioituna summaarisessa menettelyssä ei olisi enää kysymys yksinomaan vähäisistä rangaistavaksi säädetyistä teoista. Missään tapauksessa ei olisi enää perusteltua viitata mietinnössä ehdotetuilla tavoin yksinomaan ”rikkomuksiin”.

Mietinnössä ehdotetusta seuraa myös, että vastaisuudessa summaarisesti määrättäväksi tulisi nykyistä tuntuvasti kovempia sakkorangaistuksia konkreettisten mittaamisratkaisujen perusteella. Rikostyyppien perustekemuotoa koskeviin tunnusmerkistöihin on jo lähtökohtaisesti liitetty ankarampi rangaistusuhka kuin lievää tekemuotoa koskeviin tunnusmerkistöihin, ja normaalirangaistusajattelun mukaisesti perustekemuotoa koskevan tunnusmerkistön täyttävästä teosta tulee myös lähtökohtaisesti

mitattavaksi tuntuvampi konkreettinen rangaistus kuin lievää tekemuotoa koskevan tunnusmerkistön täyttävästä teosta. Mietinnössäkkin (s. 71) arvioidaan ehdotettujen muutosten myötä menettelyn piiriin siirtyvien rikosten keskirangaistukseksi noin 50 päiväsakkoa. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että vuonna 2015 rangaistusmääräsmenettelyssä määrättyjen päiväsakkojen keskilukumäärä oli vain 14 (Tilastokeskus: Syytetyt, tuomitut ja rangaistukset 2015, Helsinki 30.9.2016). Kun otetaan huomioon, että yksittäisestä rikoksesta päiväsakkorangaistus mitataan yleiseltä asteikolta 1–120, ellei erityistä vähimmäisrangaistusta ole säädetty, mietinnössä ehdotettujen muutosten myötä sakkomenettelyssä alettaisiin siis soveltaa sakkorangaistuksen yleisen rangaistusasteikon alareunan lisäksi sen keskialuetta. Myös summaarisesti määrättävä sakkorangaistus voisi siten olla sakotetun taloudellisen kantokyvyn kannalta tuntuva.

Kun vastaisuudessa olisi summaarisesti käsiteltävissä ja ratkaistavissa paitsi rikkomukset myös merkittävä osa rikoksista, voidaan lisäksi olettaa, että mietinnössä ehdotetusta seuraa, että yhä useammin sinänsä summaarisesti käsiteltävissä ja ratkaistavissa oleviin asioihin liittyisi sellaisia näytön tai muuhun asian oikeudelliseen arviointiin liittyviä näkökohtia, jotka kyseenalaistavat asian yksinkertaisuuden ja selvyyden. Tällaisista voidaan mainita esimerkkeinä rajanvedot eri tekemuotoja koskevien rikostunnusmerkistöjen välillä, tahallisuuden ja tuottamuksen, eri osallisuusmuotojen sekä yrityksen ja täytetyn rikoksen välillä. Edelleen voidaan olettaa, että rikoksiin liittyisi rikkomuksia useammin sakkorangaistuksen ohella sellaisia muita seuraamuksia, joita ei voida ylipäänsä määrätä sakkomenettelyssä. Nähdäkseni juuri tästä syystä mietinnössäkkin (s. 40) pyritään laajentamaan sakkomenettelyn käytettävyyttä rattijuopumuksen ja muiden liikenne rikosten osalta ehdottamalla ajokiellon määräämistä koskevan toimivallan siirtämistä poliisille myös silloin, kun kysymys on syyksi luettujen rikosten perusteella määrättäväksi tulevista ajokielloista.

Edelleen mietinnössä ehdotetusta seuraa nähdäkseni, että summaarisesti käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi ohjautuisi käytännössä rikoksia nykyistä useammilta elämänalueilta ja joka tapauksessa tietyiltä elämänalueilta nykyistä paljon kattavammin.

Kun vastaisuudessa paitsi rikkomukset myös merkittävä osa rikoksista voitaisiin käsitellä ja ratkaista joko tuomioistuinten toimesta tavallisessa rikosasioiden käsittelyjärjestyksessä tai kirjallisessa menettelyssä tai poliisi- yms. valvontaviranomaisten tai syyttäv viranomaisten toimesta sakkomenettelyssä, mietinnössä ehdotetusta seuraa, että lainsoveltamisen ja etenkin seuraamus käytännön yhdenmukaisuuden turvaamisen on saatava suurempi painoarvo kuin aiemmissa summaarisissa menettelyissä. Se, että todennäköisesti syyttäjät tulisivat ratkaisemaan poliisi- ja muiden valvontaviranomaisten nimenomaan rikoksista antamat sakko- ja rangaistusvaatimukset, ei sellaisenaan riittäne takaamaan tuota yhdenmukaisuutta. Jo sakko- ja rangaistusvaatimukset antavien poliisi- ja muiden valvontaviranomaistenhan on lähtökohtaisesti osattava valita oikein sovellettava tunnusmerkistö ja rangaistuslaji ja mitata oikein sakkorangaistus. Mikäli syyttäjät joutuvat käytännössä usein arvioimaan teon ja seuraamuksen uudelleen, sakkomenettelyn laajentamisella tuskin saavutetaan tavoiteltuja säästöjä viranomaistyön kokonaismäärässä.

Kun sakkomenettelyssä määrättyjä rikesakkoja ja sakkoja ei voida muuntaa vankeudeksi, on mietinnössä ehdotettua sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista rikoksiin arvioitava huolellisesti myös kriminalisoinneilla tavoiteltavien vaikutusten ja koko rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuuden kannalta. Merkityksettömänä ei voitane pitää sitäkään, että sakkomenettelyn laajentamisen seurauksena myös rikosoikeudellisen lainkäytön julkisuus vähenee.

Mietinnössä on analysoitu varsin laajasti perustuslakivaliokunnan asianomaisia lausuntoja (PeVL 1/1982 vp, 12/1993 vp, 46/2005 vp ja 7/2010 vp) sitä silmällä pitäen, tarkoittaako ehdotettu sakkomenettelyn laajentaminen perustuslain 3 §:n 3 momentin kannalta arvioituna vielä sellaista tuomiovallan siirtämistä tuomioistuimen ulkopuolelle, josta voitaisiin säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Nähdäkseni lausuntoja analysoitaessa ei ole kuitenkaan otettu huomioon niitä valiokunnan lausumia, jotka viittaavat nimenomaan siihen alaan kriminalisointien kentästä, jonka osalta seuraamusten määräämisen on tähän asti katsottu voivan tapahtua summaarisissa menettelyissä tuomioistuinten ulkopuolella.

Mietinnöstä ilmenevän ohella perustuslakivaliokunta on todennut, että rikesakkomenettelyn käyttöönotossa oli kysymys ”vähäisempien rangaistavaksi säädettyjen tekojen ja laiminlyöntien seuraamuksista päättämisestä” (PeVL 1/1982 vp, s. 19/I). Samassa yhteydessä valiokunta on korostanut, että ”oikeusturvan kannalta on tärkeää, että muulla kuin tuomarin tai tuomioistuimen päätöksellä ei määrätä muita kuin varalisuuservoisia seuraamuksia, joiden rahallinen arvo on määrättävä niin, että niiden suorittaminen on kohtuullista kaikille maksukyvästä riippumatta” (PeVL 1/1982 vp, s. 20/I). Lisäksi valiokunta on todennut rangaistusmääräysmenettelyä koskevan lakiehdotuksen osalta, että siinä ”siirretään yleisesti syyttäjälle mahdollisuus päättää rangaistuksesta tarkemmin määrittelyissä rikosasioissa. Tuomiovaltaa siirtyisi tuomioistuinorganisaation ulkopuolelle varsin merkittävässä määrässä.” (PeVL 12/1993 vp, s. 1/II) Samassa yhteydessä valiokunta on korostanut, että sääntämisyjärjestystä koskevassa harkinnassa oleellista on muun ohella se, että ”rangaistusmääräysmenettely koskisi ainoastaan vähäisiä, esimerkiksi lähinnä liikenne- ja tullirikkomuksia” (PeVL 12/1993 vp, s. 2/I). Edelleen valiokunta on sakkomenettelyalaa koskevaa lakiehdotusta arvioidessaan todennut: ”Ehdotetussa menettelyssä määrättävillä sakkorangaistuksella tai rikesakolla rangaistavien rikkomusten piiriä ei ehdoteta nykyisestä laajennettavaksi. – – Nykyisin tuomioistuimen ulkopuolella tuomiovaltaa käytetään rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyssä merkittävässä määrin eikä esityksellä pyritä tätä muuttamaan.” (PeVL 7/2010 vp, s. 3/II)

Edellä selostettujen perustuslakivaliokunnan lausumien perusteella valiokunnan suorittamassa kokonaisharkinnassa merkitystä on ollut myös sillä, että arvioitavina olleiden summaaristen menettelyjen ala on rajoittunut sinänsä vähäisinä pidettäviin rangaistavaksi säädettyihin tekoihin, ja myös sillä, että tuota alaa ei ole edes pyritty muuttamaan (eli käytännössä laajentamaan). Yhtä lailla tuossa kokonaisharkinnassa on ollut merkitystä sillä, miten ankaria summaarisessa menettelyssä konkreettisesti määrättäviksi tulevat rangaistukset ovat olleet. Mahdollisesti merkitystä on lisäksi ollut sillä elämänalueella, johon kuuluvia rikkomuksia summaarisessa menettelyssä on käsitelty. Toisin sanoen harkittaessa, onko käsillä vain rajoitettu ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksinen poikkeus tuomiovallan käyttöön, tulisi mietinnössä korostettujen menettelyllisten seikkojen ohella annettavaksi merkitystä myös aineellisille seikoille. Edellä esiin tuomallani tavalla mietinnössä ehdotetusta seuraisi nimenomaan tältä kannalta arvioituna merkityksellinen muutos nykytilaan.

Nähdäkseni aineellisten seikkojen painoarvoa edellä tarkoitettussa kokonaisharkinnassa on omiaan kasvattamaan se tosiasia, että summaarisesti käsiteltäviä ja ratkaistavia asioita on jo tähän asti ollut erittäin suuri määrä verrattuna tuomioistuimissa rikosasioiden tavallisessa käsittelyjärjestyksessä tai kirjallisessa menettelyssä käsiteltäviin ja ratkaistaviin asioihin verrattuna. Mietinnössäkin (s. 15) tuodaan esiin, että vuonna 2015 määrättiin rangaistusmääräysmenettelyssä lähes 180 000 sakkorangaistusta. Lisäksi voidaan todeta, että samana vuonna määrättiin noin 240 000 rikesakkoa, joista kameravalvonnalla noin 146 000. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että

samana vuonna kärjääoikeudet tuomitsivat 20 700 vankeusrangaistusta ja 38 200 sakkorangaistusta. Viimeksi mainittuun lukuun on tosin luettu myös mm. oheissakot. (Tilastokeskus: Syytetyt, tuomitut ja rangaistukset 2015, Helsinki 30.9.2016). Näiden lukujen perusteella yleiskuva on, että Suomessa valtaosa rikosasioista käsitellään ja ratkaistaan jo nyt summaarisessa menettelyssä. Tätä yleiskuvaa ovat omiaan vahvistamaan myös mietintöön sisältyvässä lyhyessä vertailevassa katsauksessa esitetyt osin varsin vaatimattomiksi jäävät luvut summaarisissa menettelyissä ulkomailla käsiteltävistä asioista, vaikkakin selvää on, että lukujen vertailukelpoisuus edellyttäisi huomattavasti laajempaa katsausta kunkin maan rikosoikeudellisesta ja hallinnollisesta seuraamusjärjestelmästä.

Huomionarvoista on, että mietinnössä (s. 71) arvioidaan, että siinä ehdotetun sakkomenettelyn laajentamisen myötä (vuositasolla) noin 10 000 asiaa siirtyisi tuomioistuinten lähinnä kirjallisesta menettelystä sakkomenettelyyn. Edellä esitettyjen lukujen perusteella kysymys ei olisi sinänsä vähämerkityksestä muutoksesta.

Lisäksi sakkomenettelyn laajentaminen rikkomusten lisäksi rikoksiin aktualisoi sellaisia tunnusmerkistön ja rangaistuslajin valintaan sekä rangaistuksen mittaamiseen liittyviä näkökohtia, joita on arvioitava myös yhdenvertaisuutta koskevan perustuslain 6 §:n ja rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevan 8 §:n kannalta. Ehdotuksetahan seuraa asiallisesti, että vasta nyt rikosten osalta seuraamusten määrääminen voisi tapahtua "kaksiraiteisesti" tai pikemminkin "moniraiteisesti". Mietinnössä ei ole enemmälti avattu, miten entistäkin vaativampi poliisi- ja muiden valvontaviranomaisten sekä syyttävöviranomaisten ohjeistus toteutettaisiin niin, että näiden soveltamiskäytännöt eivät erkanisi sen enempää toisistaan kuin tuomioistuinten soveltamiskäytännöstä.

Mielestäni edellä mainituille viranomaisille laadittavaan ohjeistukseen liittyy periaatteellista kantavuutta oleva ulottuvuus, jossa arviointi rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevan perustuslain 8 §:n kannalta ja arviointi riippumatonta tuomiovaltaa koskevan perustuslain 3 §:n 3 momentin kannalta kohtaavat toisensa huomionarvoisella tavalla. Lähtökohtaisestihan vain tuomioistuimille, joiden organisatorinen ja ratkaisutoiminnan sisällöllinen riippumattomuus on järjestetty erityisin takein, kuuluu laaja harkintavalta. Varsin abstrakti lakitasoinen ohjausinformaatio yhtäältä riittää ohjaamaan tuomioistujia ratkaisutoiminnassaan ja toisaalta mahdollistaa tuon ratkaisutoiminnan oikeudellisen kontrollin. Sen sijaan uskottaessa tuomiovaltaa muille orgaaneille kuin tuomioistuimille korostuu näiden orgaanien hallinnollisen ohjaamisen tärkeys. Tuolla hallinnollisella ohjauksella pyritään yhdenmukaisen soveltamiskäytännön tms. nimissä asiallisesti kaventamaan kyseisten orgaanien harkintavaltaa.

Luonnoksessa (15.2.2017) hallituksen esitykseksi eduskunnalle tieliikennelaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi ehdotetaan uuteen tieliikennelakiin säädettäväksi erillinen luku liikennevirhemaksusta. Mikäli liikennevirhemaksun eli hallinnollisen seuraamuksen piiriin kuuluvista teoista ja maksun suuruudesta säädettäisiin lailla niin nyansoidusti kuin esitysluonnoksesta ilmenee, voidaan kysyä, miksi samaa erikseen lailla säätämistä ja nyansointia ei olisi edellytettävä myös sakkomenettelyn piiriin kuuluvien tekojen ja seuraamusten osalta.

Nähdäkseni mietinnössä ehdotettu sakkomenettelyn soveltamisalan laajennus alkaa edellä selostetuilla aineellisin ja määrällisin kriteerein arvioituna merkityksellisellä tavalla lähestyä tuomiovallan ydinaluetta. Mietinnössä sakkomenettelyn yleiseksi edellytykseksi lisättäväksi ehdotettu nimenomainen vaatimus asian selvydestä ja yksinkertaisuudesta sekä ehdotukset eräisiin EU-direktiiveihin perustuvien oikeusturvata-

keiden lisäämisestä eivät tee tyhjäksi aineellisiin kriteereihin perustuvaa arviointia. Perustuslakivaliokunnan viime kädessä kokonaisharkinnalla arvioitavaksi on kuitenkin jätettävä, onko ehdotuksessa kysymys sellaisesta muutoksesta, jolla kajotaan perustuslain 3 §:n 3 momentissa tarkoitettun tuomiovallan ydinalueeseen.

Kun mietinnössä (s. 32–37) mainittujen EU-direktiivien soveltamisalan ulkopuolelle rajatuista ”vähäisistä rikkomuksista” ei tässä vaiheessa ole Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, on ottava huomioon mahdollisuus, että direktiivien edellyttämiä oikeusturvatakeita joudutaan myöhemmin ulottamaan mietinnössä ehdotettua vähäisempiinkin rangaistaviin tekoihin.

Vaikka katsottaisiin, että ehdotus ei kajoa tuomiovallan ydinalueeseen, lienee kuitenkin harkittava, onko tuomioistuimen ulkopuolelle annettava ratkaisuvallta kuitenkin niin merkittävää, että sitä käyttävän organin riippumattomuudelta ja oikeudelliselta asiantuntemukselta olisi vaadittava erityisiä takeita.

### **Eduskunnan oikeusasiamies**

Tuomiovallan siirto tuomioistuinten ulkopuolelle merkitsisi poikkeusta perustuslain 3 §:n 3 momentista. Perustuslakivaliokunta on hyväksynyt poikkeukset, jotka ovat rajoitettuja ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksellisiä.

Ehdotuksessa sakkomenettelyyn arvioidaan siirtyvän noin 10 000 tuomioistuinasiain (joista suurin osa käsiteltäneen tuomioistuimen kirjallisessa menettelyssä). Suurin siirtyvä asiaryhmä olisivat rattijuopumukset, joita siirtyisi arviolta 5 000.

Yhden vuoden enimmäisrangaistuksen piiriin kuuluvia rikoksia siirtyisi sakkomenettelyyn noin 500. Näitä olisivat muun muassa lähestymiskiellon rikkominen, vangin karkaaminen, valtionrajarikos, kulkuneuvon luovuttaminen juopuneelle, salakatselu, luvaton käyttö, perätön vaarailmoitus, vahingonteko, henkilörekisteririkos, vaarallisen esineen hallussapito, lääkerikos, vangin karkaaminen, valtionrajarikos ja salakatselu.

Yhden vuoden kuuden kuukauden enimmäisrangaistuksella rangaistavien rikosten ryhmässä kysymys olisi pääosin omaisuusrikoksista, kuten varkaus, moottorikulkuneuvon käyttövarkaus, kavallus, kätkemisrikos, laiton tuontitavaraan ryhtyminen ja tulliselvitysrikos. Näitä siirtyisi sakkomenettelyyn arviolta 400.

Kahden vuoden enimmäisrangaistuksella rangaistavista rikoksista merkittävimpiä asiaryhmiä olisivat törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen ja huumausainerikos, joita siirtyisi sakkomenettelyyn piiriin arviolta 2 500–3 000 kpl. Lisäksi sakkomenettelyyn siirtyisi noin 1 000–1 500 muuta rikosta, kuten vesiliikennejuopumus, petos, väärennys ja ampuma-aserikos.

Näin laajamittaista tuomiovallan siirtoa tuomioistuinten ulkopuolelle ei nähdäkseni voida mitenkään pitää rajoitettuna tai vähämerkityksellisenä. Vaikka kyse edelleenkin olisi sakolla rangaistavista rikoksista, ne eivät olisi vähäisiä. Mietinnön mukaan menettelyyn piiriin siirtyvien rikosten keskirangaistus olisi noin 50 päiväsakkoa. Perustuslakivaliokunnan linjaus siitä, että tuomiovallan käytön edelleen laajentamiseen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle on suhtauduttava pidättyvästi, on käsitykseni mukaan yhä voimassa (PeVL 46/2005 vp s. 4 ja PeVL 7/2010 vp s. 3).

Se, että puolentoista vuoden vankeusuhkaiset ja osin jopa kahden vuoden vankeusuhkaiset teot otettaisiin mukaan sakkomenettelyyn soveltamisalaan, jättäisi huomattavan laajan tulkinnallisen kentän sakkomenettelyssä toimivaltaisille viranomaisille siitä

huolimatta, että lakiin lisättäisiin ehdotettu 1 §:n 1 momentin soveltamisalaedellytys asian yksinkertaisuudesta ja selvydestä. Tämä on omiaan kasvattamaan riskiä epäyhtenäisestä lainsoveltamisesta. Myös julkisuusperiaate toteutuisi sakkomenettelyssä tuomioistuinmenettelyä heikemmin. Mietinnössä arvioidaan lisäksi, että ehdotukset saattavat ”vähäisessä määrin heikentää rikosoikeudellisen järjestelmän ennalta ehkäisevää vaikutusta (yleis- ja erityispreventio)”.

Kiinnitän huomiota vielä siihen, että näin suurella sakkomenettelyn soveltamisalan laajenuksella olisi erilaisia seurannaisvaikutuksia, joita kaikkia ei ilmeisesti ole pohdittu. Viitataan esimerkiksi ns. poliisirikosten tutkinnanjohtajuutta koskevaan erityisjärjestelyyn, joka ei ulotu sakkomenettelyssä käsiteltäviin asioihin.

### **Helsingin hovioikeus**

Selvien ja yksinkertaisten rikosasioiden osalta on jo vanhastaan etsitty keinoja ratkaista tällaiset asiat kevennetyssä menettelyssä ja mahdollistaa tuomioistuinten keskittyminen vaativiin ja tulkinnanvaraisiin asioihin. Arvioitavana tällöin on ollut se, millä edellytyksillä tuomiovaltaa voidaan siirtää tuomioistuinten ulkopuolelle. Esimerkiksi rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyn säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta on todennut, että rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttöä voidaan siirtää tuomioistuimilta eräiden kriteerien täytyessä (PeVL 1/1981 vp s. 4–7). Perustuslakivaliokunta on todennut muun muassa, että tuomioistuimen ulkopuolella ei saa määrätä muita kuin varallisuusarvoisia seuraamuksia, joiden suorittaminen on kohtuullista kaikille maksukyvyistä riippumatta. Rangaistusmääräysmenettelyn säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunnassa oli erilaisia näkemyksiä rangaistusmääräysmenettelyn säätämisen edellytyksistä (PeVL 12/1993 vp). Lopulta rangaistusmääräysmenettelystä annettu laki säädettiin poikkeuslakimenettelyssä. Keskeinen kysymys oli tuolloin se, voidaanko lainkäyttövallan siirtämistä pois tuomioistuimilta pitää perusteltuna (ks. tästä keskustelusta myös Jääskeläinen, Petri: Syyttäjä tuomarina 1997 s. 168–173).

Voimassa oleva summaaristen rikosasioiden käsittely perustuu 1.12.2016 voimaan tulleeseen lakiin sakon ja rikesakon määräämisestä (754/2010). Tällä lailla korvattiin aikaisemmin voimassa olleet lait rikesakkomenettelystä ja rangaistusmääräysmenettelystä. Uudistus ei tuossa vaiheessa laajentanut niiden rikosasioiden piiriä, joita sakkomenettelyssä oli mahdollista käsitellä. Rikesakkomenettelyn ja rangaistusmääräysmenettelyn säätämisen yhteydessä on ollut esillä se periaatteellinen kysymys, millä edellytyksillä lainkäyttövallan siirtäminen tuomioistuimen ulkopuolelle on mahdollista (ks. PeVL 1/1982 vp ja PeVL 12/1993 vp). Sakkomenettelyä koskevan lain säädännön uudistamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta tarkasteli sakkomenettelyä koskevan järjestelmän perustuslainmukaisuutta päätyen siihen, että järjestely on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton (PeVL 7/2010 vp). Nyt kysymyksessä oleva esitys soveltamisalan laajentamisesta perustuu pääministeri Sipilän hallituksen strategisen ohjelman linjaukseen, jonka mukaan hallituskaudella mahdollistetaan tuomioistuinten keskittyminen ydintehtäviin.

Perustuslain 3 §:n mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Tuomiovallan käyttö kuuluu nimenomaan tuomioistuimille. Tuomioistuinten ydintehtävä on myös juuri tuomiovallan käyttö. Rikosasioissa tuomiovallan käyttö tarkoittaa yksittäisen rikosasian ratkaisemista ja yksittäisessä asiassa oikeussuojan antamista. Perustuslain 7 §:n 3 momentista johtuu, että vapaudenmenetyksen sisältävän rangaistuksen määräämistä ei ole mahdollista siirtää tuomioistuimen ulkopuolelle. Perustuslain 21 §:ssä on oikeusturvaa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä turvaava säännös, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukai-



sesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Esityksen hyväksyttävyyttä tulee arvioida perustuslain 3 §:n 3 momentin ja 21 §:n nojalla. Esityksessä todetulla tavalla tuomiovallan siirron hyväksyttävyyttä arvioitaessa rajanvetoa ei tule tehdä pelkästään perustuslain 3 §:n 3 momentin nojalla, vaan merkitystä tulee antaa myös oikeusturvalle osana tuomiovallan siirron hyväksyttävyyden arviointia.

Hovioikeus toteaa, että sakkomenettelyssä tuomioistuinten ulkopuolella on vuonna 2015 määrätty 178 550 sakkorangaistusta (esitys s. 15). Vastaavasti vuonna 2015 käräjäoikeuksiin tuli 53 219 rikosasiaa ja Tilastokeskuksen tilastojen mukaan vuonna 2015 tuomioistuimissa sakkorangaistuksia on tuomittu 32 329 kappaletta. Suuressa mittakaavassa tarkasteltuna nykyisin voimassa oleva sakkomenettely on jo merkinnyt vähäisten, selvien ja riidattomien rikosasioiden siirtämisen tuomioistuinten ulkopuolelle ja mahdollistanut tuomioistuinten keskittymisen vakavampien asioiden käsittelyyn.

Esityksessä sakkomenettely esitetään laajennettavaksi rikoksiin, joissa enimmäisrangaistus on yksi vuosi kuusi kuukautta ja eräisiin nimettyihin rikoksiin, joissa enimmäisrangaistus on kaksi vuotta. Tämä soveltamisalan laajennus on periaatteellisesti merkittävä. Hovioikeus kiinnittää huomiota ensinnäkin siihen, miten paljon asioita mahdollisesti siirtyisi sakkomenettelyyn ja minkälaisia nämä siirtyvät asiat olisivat laadultaan. Toisaalta arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota siihen, onko soveltamisalan laajentamista ylipäättään pidettävä hyväksyttävänä perustuslain 3 §:n 3 momentin tuomiovallan käyttämistä koskevan säännöksen näkökulmasta. Tässä arvioinnissa on otettava huomioon muun muassa perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 7/2010 vp esittämä perustelu nykyisen sakkomenettelyn osalta. Perustuslakivaliokunta totesi järjestelmän hyväksyttävyyttä arvioidessaan muun muassa, että sakkomenettelyn soveltamisala ei laajene aikaisemmasta ja että menettelyssä voidaan käsitellä vain rikkomuksia, joista ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin rikesakko, sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta.

Summaarinen sakkomenettely perustuu ensinnäkin siihen rajanvetoon, mitä asioita pidetään laadultaan sakkomenettelyyn sopivina ja ongelmattomina tuomiovallan siirtämisen näkökulmasta. Toisena keskeisenä tekijänä on sakkomenettelyn perustuminen epäillyn ja asianomistajan suostumukselle sekä siihen, että epäillyllä ja asianomistajalla on mahdollisuus saattaa asia halutessaan tuomioistuimen käsiteltäväksi. Hovioikeus pitää lähtökohtana sitä, että mitä vakavampia asioita sakkomenettelyyn siirretään sitä tarkemmin asiaa tulee tarkastella nimenomaan tuomiovallan siirtämisen näkökulmasta ja toisaalta sitä vähäisempi merkitys on annettava sille, että epäilty halutessaan saa asian tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Rangaistusasteikon enimmäisrangaistuksen ollessa yksi vuosi kuusi kuukautta vankeutta, rajanveto sakkorangaistuksen ja vankeuden välillä tulee helpommin ajankoh- taiseksi kuin rikoksissa, joissa enimmäisrangaistus on kuusi kuukautta vankeutta. Tähän vaikuttaa esimerkiksi käsillä olevan yksittäisen rikoksen vakavuus ja se, onko tekijä aikaisemmin syyllistynyt vastaavanlaiseen rikollisuuteen. Tämä rajanveto sakkorangaistuksen ja vankeuden välillä tulisi tehdä nimenomaan tuomioistuimessa eikä sakkomenettelyssä, jonka mukaisessa menettelyssä on mahdollista määrätä ainoastaan sakkorangaistus. Vankeusrangaistuksen määräämisen mahdollisuus tulee pohdittavaksi vain arvioitaessa sitä, voidaanko asia ylipäättään käsitellä sakkomenettelyssä. Tämä on kuitenkin eri asia kuin harkinta lajivalinnasta tuomioistuimessa.

Selvää tietenkin on, että tulkinnanvaraiset tapaukset tulisi siirtää sakkomenettelystä tuomioistuimeen normaaliin rikosprosessiin, mutta näin ei välttämättä aina tulisi ta-

pahtumaan. Epäillyn edun mukaista saattaisi olla jopa suostua sakkomenettelyyn, kun taas menettelyä vastustava tai muista syistä tavalliseen rikosprosessiin päätyvä vastaaja saattaa saada ankaramman rangaistuksen kuin samankaltaiseen tekkoon syyllistynyt toinen epäilty. Rikosasioiden vastaajien oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden kannalta tämä voi olla ongelmallista.

Esityksen mukaan sakkomenettelyn piiriin saatettaisiin kaikki rikokset, joista on säädetty rangaistukseksi sakkoa tai enintään yhden vuoden kuuden kuukauden vankeusrangaistus. Lisäksi enintään kahden vuoden vankeusrangaistuksen sisältävistä rikoksista soveltamisalaan kuuluisivat törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen, vesiliikennejuopumus, väärennys, petos, maksuvälinepetos, ampuma-aserikos, vaarallisia esineitä koskevien säännösten rikkominen, dopingrikos, salakuljetus, huumausainerikos, huumausainerikoksen valmistelu ja huumausainerikoksen edistäminen.

Rikoslaisissa on sellaisia rikoksia, joista on säädetty rangaistukseksi sakkoa tai enintään 6 kuukautta vankeutta yli 50 (56), enintään 1 vuosi vankeutta kaikkiaan yli 60 (65) ja 1 vuoden 6 kuukauden enimmäisrangaistuksen sisältäviä rikoksia kuusi. Lukumääräisesti sakkomenettelyssä käsiteltävien rikosasioiden nimikkeiden määrä kasvaisi huomattavasti. Rikoksia, joista on säädetty rangaistusasteikoksi sakkoa tai enintään kahden vuoden vankeusrangaistus on kaikkiaan yli 120 (126) ja näistä siis vain edellä luetellut rikokset tulisivat soveltamisalan piiriin.

Esityksessä todetulla tavalla vuonna 2015 rangaistusmääräysmenettelyssä määrättiin 178 500 sakkorangaistusta (s. 15). Vuonna 2015 käräjäoikeuksiin tuli 53 219 rikosasiaa. Tilastokeskuksen tilastojen mukaan vuonna 2015 tuomioistuimissa tuomittuja sakkorangaistuksia oli kaikkiaan 32 329 kappaletta. Kirjallisessa menettelyssä ratkaistiin 17 916 rikosasiaa. Esityksessä olevien laskelmien ja arvioiden mukaan sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen merkitsisi noin 10 000 asian siirtymistä tuomioistuimista sakkomenettelyn piiriin. Näistä siirtyvistä asioista noin puolet eli 5 000 olisi rattijuopumuksia (s. 71). Vuoden 2015 tilastojen perusteella lähes 19 % tuomioistuimissa käsitellyistä rikosjutuista siirtyisi sakkomenettelyyn. Toisaalta rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltävien asioiden määrään nähden lisäys olisi vaatimatonta. Vuonna 2015 rangaistusmääräysmenettelyssä on käsitelty 178 500 asiaa, joten sakkomenettelyssä lisäys nykyisiin asiämääriin verrattuna oli noin 6 % luokkaa. Näistä näytöllisesti ja määrättävän seuraamuksen kannalta ongelmattomia pääsääntöisesti olisivat rattijuopumukset. Rattijuopumukset olisi mahdollista asteikkonsa puitteissa käsitellä jo voimassa olevan sääntelyn perusteella sakkomenettelyssä, mutta ajokieltoseuraamuksen määrääminen on edellyttänyt asioiden saattamisen tuomioistuimeen. Jos huomioon ei oteta rattijuopumusasioita, siirrettävien asioiden määrä olisi kovin vähäinen siihen nähden, että sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen merkitsisi periaatteellisesti merkittävää rikosasioiden siirtymistä tuomioistuimista sakkomenettelyyn.

Rattijuopumukset ovat laadultaan, näytöllisesti ja seuraamuksen määräämisen kannalta luonteeltaan sellaisia rikoksia, jotka olisi mahdollista siirtää ratkaistavaksi sakkomenettelyssä. Tämä edellyttää sitä, että ajokiellon määrääminen tehdään mahdolliseksi ilman tuomioistuinmenettelyä. Myös törkeän liikenneturvallisuuden vaarantamista koskevien asioiden käsittelyä sakkomenettelyssä voidaan pitää perusteltuna. Sen sijaan muiden rikosasioiden siirtämiselle käsiteltäväksi sakkomenettelyssä ei näyttäisi olevan riittäviä perusteita ottaen huomioon, että näitä muita asioita on lukumääräisesti varsin vähän ja ne ovat luonteeltaan sellaisia, jotka tunnusmerkistön tulkintaan liittyvien kysymysten sekä rangaistuksen mittaamisen ja lajivalinnan vuoksi olisi syytä käsitellä tuomioistuimissa.

## Itä-Suomen hovioikeus

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen on esityksen tavoitteet huomioon ottaen sinänsä kannatettavaa.

Sakkomenettely soveltuu parhaiten liikenne rikoksiin ja ratti- ja vesijuopumusrikoksiin, joissa syyllisyyskysymys on yleensä selvä ja joissa on vakiintunut rangaistustaulukoihin perustuva ja suhteellisen yhdenmukainen rangaistuskäytäntö. Menettely voisi soveltua myös vähäisiin huumausainerikoksiin, joissa noudatetaan hallussa pidetyn huumausaineen laatuun ja määrään perustuvaa rangaistuskäytäntöä. Sakkomenettelyn soveltamisen yleinen edellytys asian yksinkertaisuudesta ja selvyydestä on tulkinnanvarainen. Sakkomenettelyn laajentaminen esityksessä ehdotetulla tavalla saattaisi johtaa sakkomenettelyn soveltamiseen myös sellaisiin rikoksiin, joihin liittyy hankaliakin näyttö- ja oikeuskysymyksiä ja joissa myös rangaistuksen mittaaminen on sidoksissa tapauksen erityispiirteisiin. Tämä saattaa helposti johtaa suppean esitutinnan suorittamiseen ja asian ohjautumiseen sakkomenettelyyn niissäkin tilanteissa, jotka jo alun perin edellyttäisivät perusteellisempaa selvittämistä. Asian selvittäminen vasta muutoksenhakuvaiheessa on työlästä ja johtaa ainakin osittain esityksen tavoitteiden vesittymiseen. Soveltamisalan tulkinnanvaraisuudesta johtuvat haittatekijät voitaisiin pitkälti välttää edellyttämällä, että epäilty tunnustaa teon niin kuin asian laita on muissa pohjoismaissa ja myös Suomessa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain mukaan kirjallisessa menettelyssä ratkaistavissa asioissa. Teon tunnustaminen olisi myös omiaan vähentämään tuomioistuimia työllistävää tarpeetonta muutoksenhakua.

## Pirkanmaan käräjäoikeus

Ehdotus sakkomenettelyn laajentamiseksi loukkaa perustuslakia. Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan tavallisella lainsäädännöllä voidaan säätää vain rajoitettuja tuomiovallan kannalta vähämerkityksisiä poikkeuksia. Sen mukaan tuomiovallan käytön edelleen laajentamiseen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle on suhtauduttava pidättyvästi.

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista ehdotetaan rikoksiin, josta on säädetty vankeutta enintään 1 vuosi 6 kuukautta sekä eräisiin rikoksiin, joiden enimmäisrangaistus on 2 vuotta vankeutta. Laajentaminen merkitsee poikkeusta perustuslain 3 §:n 3 momentin säännökseen. Oikeusvaltioperiaatteen mukainen riippumattomien tuomioistuinten tuomiovalta on säilytettävä, eikä tuomiovaltaa sovi siirtää muille viranomaisille, jotka, kuten mietinnössä esitetään, toimivat keskusvirastojen ohjeiden mukaan.

Toisin kuin työryhmä esittää, ehdotettua poikkeusta perustuslain oikeusvaltioperiaatteesta ei voida pitää rajoitettuna ja tuomiovallan kannalta vähämerkityksisenä. Ehdotetun rangaistusasteikon sisälle mahtuu merkityksellinen osa rikosnimikkeistä ja kohtuullinen osa käräjäoikeuksissa ratkaistavista rikosasioista. Mietinnön mukaan noin 10 000 asiaa siirtyisi pois tuomioistuimista. Nämä asiat käsitellään nykyisin pääosin kirjallisessa menettelyssä. Keskimääräinen käsittelyaika on esimerkiksi Pirkanmaan käräjäoikeudessa 1,4–1,6 kk. Jos esitutkinta ja syyteharkinta saadaan tietoteknisillä ratkaisuilla nopeutumaan, ei kokonaiskäsittelyaika tällaisissa yksinkertaisissa asioissa ole pitkä.

Vaikka kirjallisen menettelyn asiat käräjäoikeuden työmäärässä eivät ole se työläin juttukanta, ne ovat kuitenkin tavallisten ihmisten asioita, jotka oikeudenmukaisen

oikeudenkäynnin nimissä on syytä käsitellä tuomioistuimessa. Käsittelyajat ovat nykyisin niin lyhyet, ettei tarvetta nopeutukseen ole, ainakaan merkittävästi. Ajokiellotkin käsitellään rikosprosessissa nopeasti ja paljon nopeammin kuin ehdotuksessa esitetyllä tavalla, jossa ajokiellon pituuteen tyytymättömän täytyy ensin pyytää itseoikaisua ja sen jälkeen valittaa hallinto-oikeuteen, joka nykyresursseilla ehtii käsitellä asian ehkä vuodessa. Jos vielä syyllisyydestäkin on riitaa, käsittelee kärjäoikeus tämän kysymyksen epäillyn valituksesta. Epäillylle tulee tällaisessa tapauksessa kolme erillistä muutoksenhakua, kun nykyisin kaikki käsitellään samalla kertaa kärjäoikeudessa. Hallinto-oikeus ratkaisisi ajokielloa koskevan kysymyksen vasta kärjäoikeuden ratkaisun jälkeen ja aloittaisi menettelyn valittajan kuulemisella, johon annettava määräaika ei mietinnön mukaan voi olla lyhyt. Työryhmän esityksen mukaan ajokieltomenettelyyn liittyviä kysymyksiä käsitellään jatkossa liikenne- ja viestintäministeriön johdolla. Jatkoselvittelyssä joudutaan käsittelemään hallinto-oikeuden (ajokiello, hallintoprosessi) ja kärjäoikeuden (syyllisyys ja seuraamus, rikosprosessi) suhdetta ja ajallista sekä sisällöllistä riippuvuutta toisistaan sekä toimintamenetelmiä yleensä. Tällainen säädösvalmistelu tulisi tehdä oikeusministeriössä.

Sakkomenettelyn laajentaminen aiheuttaa sen, että suuri osa sakkorangaistuksista jää sakon muuntorangaistuksen vaikutuksen ulkopuolelle. Ehdotuksen mukaan sakkomenettelyssä vahvistettuja sakkoja ei voisi muuntaa vankeudeksi edes silloin, kun asia valituksen perusteella käsitellään tuomioistuimessa. Jatkoselvityksessä tulisi pohtia muuntorangaistuskysymystä huolellisesti kokonaisuuden kannalta.

### **Varsinais-Suomen kärjäoikeus**

Varsinais-Suomen kärjäoikeus yhtyy mietinnössä esitettyihin perusteluihin sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisesta mietinnössä mainittuihin rikoksiin. Kyseisistä rikoksista tuomitaan tällä hetkellä pääasiassa sakkorangaistuksia. Kun kyseessä ovat yksinkertaiset ja selvät asiat, joista annetut rangaistukset ovat varsin kaavaisia, ei epäillyn oikeusturva välttämättä edellytä asian tutkimista tuomioistuimessa.

### **Helsingin hallinto-oikeus**

Mietinnössä on esitetty sakkomenettelyn laajentamisen synnyttävien merkittäviä säästöjä syyttäjälaitoksessa ja kärjäoikeuksissa. Mietinnössä ei sen sijaan ole oikeastaan lainkaan arvioitu minkä verran edellä esitetty ajokiellon määräämistä koskevan toimivallan siirtyminen ja muutoksenhaun ohjaaminen hallinto-oikeuksiin lisäisi hallinto-oikeuksien työmääriä. Riittävänä arviona ei voida pitää sivulla 63 olevaa mainintaa 'hallinto-oikeuksien edellytykset arvioida ajokieltopäätösten lainmukaisuutta tulisi turvata'. Varsinaisen vaikutusarvioinnin puolella sivulla 73 on puolestaan todettu, että 'kokonaisuutena uudistuksella ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia hallinto-oikeuksien työmäärään'. Näin asia varmaan onkin, mutta jonkinlainen selvä arvio tästä, vaikka sitten vähäisestäkin resurssitarpeesta pitää esittää. Sivun 76 yhteenvetotaulukossakin esitetään vain muutoksen kustannuksia vähentävät vaikutukset. Mikäli ajokieltopäätökset ratkaistaan poliisihallinnossa keskitetysti, on lisäksi perusteltua harkita, ohjautuvatko nämä asiat lainkaan jatkossa hallinto-oikeuksista kaikkein suurimpaan Helsingin hallinto-oikeuteen, vaan erityissäännöksellä johonkin muuhun hallinto-oikeuteen.

## **Valtakunnansyyttäjänvirasto**

Sakkomenettelylain (SML) soveltamisalan laajentaminen rikoksiin, joista säädetty rangaistus on enintään yksi vuosi kuusi kuukautta vankeutta ja muutamiin erikseen laissa mainittuihin rikoksiin, joista säädetty rangaistus on kaksi vuotta vankeutta, on kannatettava muutos. Myös sakkomenettelyn ulkopuolelle rajatut rikokset ovat asianmukaiset.

Yhdessä hallinnolliseksi muuttuvan ajokieltomenettelyn kanssa soveltamisalan laajentaminen mahdollistaa tavallisten rattijuopumusten käsittelyn summaarisessa sakkomenettelyssä. Tämä ei ole ainoastaan järkevää vaan myös merkittävä työnsäästö sekä syyttäjälaitokselle että tuomioistuimille.

Samalla tämä ja muut lakiin suunnitellut muutokset merkitsevät sakkomenettelyn summaarisuudesta luopumista suurelta osin.

## **Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto**

Syyttäjänvirasto kannattaa esitystä, että syyttäjän mahdollisuus määrätä sakkoa laajennetaan myös tekoihin, joista voidaan rangaistussäännöksen perusteella määrätä sakkoa tai vankeutta 1 vuosi 6 kk taikka esityksessä ehdotetuissa tapauksissa sakkoa taikka 2 vuotta vankeutta. Kyse on rikoksista, joista osasta myös pääsääntöisesti tuomitaan sakkorangaistuksia tuomioistuimissa.

Syyttäjänvirasto kannattaa esitettyjä rikoksia ja toisaalta rajausta lapsen houkuttelemisesta seksuaalisiin tarkoituksiin. Rajaus on kannatettava esityksessä esitetyillä perusteilla. Rajanvedon tekeminen hyväksikäyttörikoksen ja houkuttelemisrikoksen välillä on niin haastavaa, ettei asiaa ole syytä saattaa sakkomenettelylain piiriin.

Syyttäjänvirasto toteaa, että viraston alueella käsitellään paljon maahantuloon liittyviä asioita, joissa on oikeuskäytäntö syyttäjien antamien linjanvetojen kautta selkeä. Esimerkkejä ovat mm. lääkerikokset, dopingrikokset, salakuljetus, valtionrajarikokset. Näiden kohdalla syyttäjän määräämää sakkoa olisi helppoa käyttää. Toisaalta syyttäjät seuraavat asioiden oikeuskäytäntöä myös tuomioistuinkäsittelyiden kautta, joten ratkaisuväliltä tulee olla syyttäjillä.

Syyttäjänvirasto ei kannata sitä, että aina tulisi esitutkinta saattaa valmiiksi, jos epäilty tai asianomistaja on teon tapahtuessa ollut alle 18-vuotias. Menetelmä on turhan raskas vaikkapa tilanteessa, jossa varkauden asianomistaja täyttää 18 vuotta jo ennen esitutkintakuulustelua.

Toisaalta syyttäjänvirasto katsoo, että laajennettua menettelyä voitaisiin käyttää vain syyttäjän määräyksestä, joten pääsääntöisesti asioissa tulisi tehdä esitutkintaa. Tietoa syyttäjälle asioista saisi mm. esitutkintalain 5 § ennakoilmoitusmenettelyllä.

Tämä esitetty muutos tulee tarvittaessa tehdä erillisenä lakina sakkomenettelylaista, jossa on paljon käytännön ongelmia. Menettelyyn ei pitäisi tehdä erillistä vahvistamismenettelyä.

Menetelmä on käytössä jo useissa muissa maissa.

Lähtökohtana muissa maissa on siis se, että syyttäjä määrää kyseisen seuraamuksen. Sama tulee lähtökohdan olla myös Suomessa. Tällöin asian selvittämiseen ottaa osaa kaksi erillistä viranomaista: esitutkintaviranomainen ja syyttäjä. Se parantaa

oikeusturvaa. Syyttäjällä on myös parempi kokemus ja koulutus arvioida milloin asia on niin yksinkertainen ja selvä, että menettelyä voidaan käyttää eikä asiaa tule viedä tuomioistuinkäsittelyyn. Syyttäjä on myös viranomainen, joka ajaa asian tuomioistuimessa, joten on luonnollista, että hän arvioi asian. On ongelmallista, jos toinen viranomainen määrää seuraamuksen ja toinen joutuu mahdollisen vastustamisen/suostumuksen puuttumisen jälkeen hoitamaan asian tuomioistuinkäsittelyyn. Se myös pääsääntöisesti aiheuttaa lisäkuluja, kun asiaa joudutaan tutkimaan lisää. Toisaalta esitutkintaviranomainen ei ole viranomainen, joka lähtökohtaisesti ajaa asioita tuomioistuimissa. Heillä ei ole koulutusta eikä kokemusta rikosasioiden pääkäsitteilyiden hoitamisesta. Tulee muistaa, etteivät nykyään edes oikeustieteellisen koulutuksen saaneet henkilöt voi automaattisesti ajaa rikosasioita oikeudessa, vaan siihen ovat oikeutettuja vain luvan saaneet oikeudenkäyntiasiamiehet. Nämä ongelmat ovat tulleet jo esiin ensimmäisissä kokemuksissa uudesta sakkomenettelylaista. Näistä ongelmista olisi syytä kerätä lisää tietoa ennen sakkomenettelylain soveltamisalaa koskevia päätöksiä.

Syyttäjillä on myös ammattitaito tehdä teonkuvaus asiasta, jolloin epäilty oikeasti näkee mistä teosta hänelle sakkoa ollaan määräämässä. Tällä on merkitystä myös perustuslainmukaisuudelle.

Syyttäjänvirasto suhtautuu siis myönteisesti soveltamisalan laajennukseen. Lähtökohtana asioissa tulee olla asian oikeudellinen selvyys ja näytöllinen yksinkertaisuus. Asia tulee voida arvioida rikosasian vastaajakohtaisesti. Rikosasian toisen epäillyn kanta tai osallisuus ei saa ratkaista mahdollisuutta menettelyyn.

Katsomme, että mukaan voitaisiin ottaa myös yhteisösakot esimerkiksi 50 000 euroon saakka.

Samoin menettämisseuraamus tulee olla mahdollista määrätä ja suurempaan määrään kuin nykyisessä sakkomenettelyssä.

Menettelyn ulkopuolelle on jätetty mm. virkarikokset. Syyttäjänvirasto mielestä menettelyä voisi olla hyvä käyttää myös tahallisen ja tuottamuksellisen virkavelvollisuuden sekä tahallisen ja tuottamuksellisen virkasalaisuuden rikkomistapauksissa. Ne ovat usein rikoksia, joiden käsittelyyn tuomioistuinmenettelyssä ei ole tarvetta. Esimerkiksi tietojärjestelmissä olevien salassa pidettävien tietojen hakeminen, katsominen ja toiselle kertominen ovat tekoja, jotka usein voitaisiin käsitellä sakottamalla.

Tulisi myös harkita mahdollisuutta vahvistaa menettelyssä asianomistajan korvausvaatimuksia. Samoin sitä, ettei menettelyyn tarvita asianomistajan suostumusta, jos hänellä ei ole korvausvaatimusta.

## **Poliisihallitus**

Poliisihallitus pitää mietinnön mukaista sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista kannatettavana mietinnössä esitetyillä perusteilla.

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen mietinnön mukaisesti lisäisi käytännön poliisityötä tekevien virkamiesten vastuuta rikosprosessin kokonaisuudesta sekä asettaisi heidän ammattiosaamiselleen uudenlaisia vaatimuksia. Tällaiset merkittävät muutokset työprosessissa edellyttävät kattavaa koulutusta, mikä tulee huomioida mahdollisten muutosten vaikutusten arvioinnissa sekä voimaantuloaikataulussa.

## Oulun poliisilaitos

Soveltamisalan laajentaminen esitetyllä tavalla olisi omiaan vähentämään rikosoi-  
keusjärjestelmän ennalta estävää vaikutusta. Rikosasian käsitteleminen ”vain” poliis-  
in antamalla sakkorangaistuksella, jota ei voida muuntaa vankeudeksi, ei muodosta  
samanlaista pelotetta kuin rikosasian perusteellisempi käsittely syyttäjän ja tuomiois-  
tuimen toimesta. Järjestelmän yleisen uskottavuuden kannalta on myös tärkeää, että  
aivan vähäisimpiä tekoja lukuun ottamatta vankeusuhka säilyy muuntorangaistuksen  
muodossa.

Esitetyssä muodossa uudistus toisi myös merkittäviä lisäkustannuksia poliisihallin-  
nolle mm. tietojärjestelmien muuttamisen ja koulutuksen muodossa. Tutkinnan vä-  
hentymisestä saatava säästö jäisi vähäiseksi, koska yksinkertaiset rikosasiat kuten  
rattijuopumukset hoidetaan jo nykytilanteessa usein ns. yhden kosketuksen periaat-  
teella.

## Rajavartiolaitos

Rajavartio-osasto pitää perusteltuna ja kannatettavana, että tuomioistuimien resurs-  
seja kohdennettaisiin ensisijaisesti vaativimpien rikosasioiden käsittelyyn ja selviä  
sekä yksinkertaisia asioita voitaisiin, perustuslakivaliokunnan näkemykset ja asian-  
osaisten oikeusturvanäkökohdat huomioiden, käsitellä tuomioistuimen ulkopuolises-  
sa sakkomenettelyssä. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan useat sinänsä yk-  
sinkertaiset ja selvät rikosasiat edellyttävät nykyisellään käsittelyketjua, johon osallis-  
tavat esitutkintaviranomainen, syyttäjä ja tuomioistuin. Rajavartiolaitos on jo aiemmin  
lausunnot oikeusministeriön arviomuistiosta oikeusprosessien keventämiseksi ja  
tuolloin esittänyt harkittavaksi sakkomenettelyn käyttöalan laajentamista.

Rajavartiolaitoksen toimialan osalta asia on konkretisoitunut erityisesti rikoslain  
(39/1889) 41 luvun 5 §:n mukaisen vaarallisen esineen hallussapitoa koskevien teko-  
jen osalta, joiden rangaistusmaksimi on vuosi vankeutta. Vuoden 2016 aikana näitä  
tekoja koskevia esitutkintoja aloitettiin Rajavartiolaitoksessa 147 kappaletta. Mietin-  
nössä ehdotettu sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen koski myös muita  
kuin Rajavartiolaitoksen tutkimia rikosasioita, kuten esimerkiksi rattijuopumusta, val-  
tionrajarikosta ja kätkemisrikosta. Enintään kahden vuoden vankeudella rangaistavia  
Rajavartiolaitoksen tutkimia rikoksia, joihin sakkomenettely ehdotetaan laajennetta-  
vaksi, olisivat esimerkiksi väärennys, vesiliikennejuopumus, vaarallisia esineitä kos-  
kevien säännösten rikkominen ja ampuma-aserikokset. Väärennösten osalta mietin-  
nössä on todettu, että selvät reseptien ja ajokorttien väärennystapaukset sopisivat  
sakkomenettelyssä käsiteltäviksi. Rajavartio-osasto toteaa näkemyksensä, että  
myös esimerkiksi matkustusasiakirjoja ja viisumeita koskevat väärennykset sopisivat  
pääsääntöisesti sakkomenettelyssä käsiteltäviksi.

## Rikosseuraamuslaitos

Rikosseuraamuslaitos toteaa pyydettyinä lausuntonaan, että se näkee mietinnössä  
esitetyt tavoitteet oikeansuuntaisina ja katsoo, että sakkomenettelyn soveltamisalan  
laajentaminen nopeuttaisi rikosasioiden käsittelyä ja parantaisi siten oikeuden saata-  
vuutta, koska asioiden käsittely sakkomenettelyssä on keskimäärin nopeampaa kuin  
tuomioistuimissa. Muutos todennäköisesti vähentäisi syyttäjien ja tuomioistuinten  
työmäärää ja parantaisi siten oikeuslaitoksen mahdollisuuksia keskittyä sen ydinteh-  
täviin eli vaikeiden ja riitaisten asioiden käsittelyyn.

## Oikeusrekisterikeskus

Sakkomenettelylain soveltamisalan laajentamisella aikaisempaa ankarammin kriminalisoituihin rikoksiin ei ole suoranaista vaikutusta Oikeusrekisterikeskuksen toimintaan. Soveltamisalan laajentamisen johdosta ei ole tarpeen säätää uusista sakkomenettelylain mukaisista vaatimus- tai määräyslajeista, joten muutoksia täytäntöönpanoon tai rekisterinpitoon ei tässä mielessä tule.

Koska sakkomenettelylain mukaisessa järjestyksessä voitaisiin ehdotuksen mukaan ratkaista rikoksia, joista vähintään yhdestä säädetty ankarin rangaistus olisi yli kuusi kuukautta vankeutta, menettelyssä määrättäisiin myös 80 euron määräisiä rikosuhrimaksuja. Nykyisin menettelyssä tulee määrättäväksi ainoastaan 40 euron määräisiä maksuja, jotka perustuvat enintään kuuden kuukauden vankeusuhkaan. Esitetty muutos lisäisi poliisin työn vaativuutta, koska ratkaistavina olevien rikosten säädetty rangaistusuhka pitää aina ratkaisutilanteessa tunnistaa, jotta rikosuhrimaksu tulee oikein määrättyä. Poliisin tietojärjestelmiä tulee kehittää siten, että ne ohjaavat ratkaisutoimintaa tältä osin. Mietinnössä ei ole huomioitu, että myös rikosuhrimaksun osalta sakkomenettelylain mukainen viranomaisten toimivalta laajenisi. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida, onko rikosuhrimaksua koskevalla muutoksella myös muuta merkitystä.

## Suomen Lakimiesliitto – Finlands Juristförbund ry

Lakimiesliitto ei yleisesti ottaen kannata sakkomenettelyn soveltamisalan rangaistumaksimien kasvattamista. Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet ja tavallisella lailla voidaan säätää vain rajoitettuja ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksellisiä poikkeuksia. Lakimiesliiton näkemyksen mukaan kyseinen siirto ei olisi merkitykseltään vähäinen. Sakkomenettely on luonteeltaan kategorista eikä siinä pystytä ottamaan tapauskohtaisia erityisolosuhteita huomioon oikeusvaltion edellyttämällä tavalla.

Lakimiesliiton näkemyksen mukaan ongelmallista on erityisesti se, että sakkomenettelyn soveltamisala on määritelty harkinnanvaraiseksi, mikä sopii huonosti ”lainkäyttöön” tuomioistuimen ulkopuolella. Esitetyn lain 1 §:n mukaan lain mukaisessa menettelyssä voidaan seuraamus määrätä ”yksinkertaisessa ja selvässä asiassa”. Asian yksinkertaisuuden ja selvyuden määrittäminen on harkinnanvaraista ja yhdistettynä ehdotettuihin rangaistusasteikkoihin, antaa poliisille melko laajan tulkintavapauden.

## Suomen Asianajajaliitto

*Esityksen tavoitteista.* Asianajajaliitto pitää erittäin tärkeänä sitä, että tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytykset turvataan jatkossakin. Tähän tavoitteeseen liittyvät resurssien lisääminen ja samanaikaisesti toiminnan tehostamiseen liittyvät hankkeet. Organisatorisesti ehdotettu sakkomenettelyn laajentaminen mahdollistaa osaltaan tuomioistuinten keskittymisen sen ydintehtäviin, mitä seikkaa Asianajajaliitto pitää hyvänä. Ehdotus on kiinteästi yhteydessä myös oikeushallinnon säästötavoitteisiin. Sillä tavoitellaan miljoonaluokan kustannussäästöjä sekä poliisiin että oikeuslaitoksen puolella. Asianajajaliitto katsoo, että ehdotuksen julkilausutun poliittisen tavoitteen mukaisesti toteutuvat säästöt tulisi ohjata oikeuslaitoksen kehittämiseen.

Lähtökohtaisesti Asianajajaliitto katsoo, että sakkomenettelyn laajentamiseen ei ole olemassa periaatteellisia esteitä, mikäli rikoksesta epäiltyjen ja asianomistajien oikeusasema ei muutoksessa tosiasiallisesti heikenny, eivätkä keskeiset prosessuaaliset



oikeudet yksinkertaistetusta menettelystä huolimatta heikenny tilanteissa, joissa asianosainen katsoo, että poliisin sakkomenettely loukkaa hänen oikeuksiaan. Mikäli sakkomenettelyä laajennetaan, se edellyttää selkeiden lainsäädännösten lisäksi menettelyä koskevien käytännön järjestelyjen toteuttamista niin, että rikoksesta epäillyn on yksinkertaista saattaa asia ilman rajoituksia tuomioistuimen tutkittavaksi.

*Selvät ja yksinkertaiset asiat.* Ehdotuksessa asetettaisiin sakkomenettelyn käytön yleiseksi edellytykseksi vaatimus asian selvyydestä ja yksinkertaisuudesta. Tähän asti yksinkertaistetun menettelyn piirissä olleet rikokset ovat pääsääntöisesti olleet sellaisia, joissa syyllisyyttä ja seuraamusta on voitu arvioida varsin objektiivisin kriteerein. Lähinnä kysymys on ollut käytännössä esiintyvistä yksinkertaisista tyyppitapauksista, jotka poliisin on ollut helppo tunnistaa sakoilla sovitettavaksi. Kun sääntelyn piiriin nyt tulisi uusia monimuotoisempia rikostyyppisiä, muuttuisi rikoksesta epäillyn oikeussuojan ja kansalaisten yhdenvertaisuuden turvaaminen entistä vaikeammaksi.

Tästä syystä jatkossa asian selvyyttä ja yksinkertaisuutta tulisi jatkossa pystyä arvioimaan myös kunkin yksittäistapauksen kannalta. Tämä on ehdotuksen selvästi ongelmallisin osa, koska asiaa koskeva rajanveto on lopulta yksittäisen poliisin vastuulla, eikä arviointia ole enää myöskään kytketty epäillyn mahdolliseen myöntämiseen tai kiistämiseen. Kysymystä ei voi lakiteknisesti ratkaista, vaan uuden säännösten soveltaminen edellyttäisi poliisihenkilöstön edelleen kouluttamista ja asiaa koskevien selkeiden ohjeistusten laatimista menettelytapojen yhtenäisyyden turvaamiseksi.

### **Suomen syyttäjähdistys ry**

Yhdistys kannattaa esitystä, että mahdollisuus syyttäjän määrätä sakkoa laajennetaan myös tekoihin, joista voidaan rangaistussäännöksen perusteella määrätä sakkoa tai vankeutta 1 vuosi 6 kk taikka esityksessä ehdotetuissa tapauksissa sakkoa taikka 2 vuotta vankeutta. Kyse on rikoksista, joista osasta myös pääsääntöisesti tuomitaan sakkorangaistuksia tuomioistuimissa.

Yhdistys kannattaa esitettyjä rikoksia ja toisaalta rajausta lapsen houkuttelemisesta seksuaalisiin tarkoituksiin. Rajaus on kannatettava esityksessä esitetyillä perusteilla. Rajanvedon tekeminen hyväksikäyttörikoksen ja houkuttelemisrikoksen välillä on niin haastavaa, ettei asiaa ole syytä saattaa sakkomenettelylain piiriin.

Yhdistys ei kannata sitä, että aina tulisi esitutkinta saattaa valmiiksi, jos epäilty tai asianomistaja on teon tapahtuessa ollut alle 18-vuotias. Menetelmä on turhan raskas vaikkapa tilanteessa, jossa varkauden asianomistaja täyttää 18 vuotta jo ennen esitutkintakuulustelua.

Toisaalta yhdistys katsoo, että laajennettua menettelyä voitaisiin käyttää vain syyttäjän määräyksestä, joten pääsääntöisesti asioissa tulisi tehdä esitutkintaa. Tietoa syyttäjälle asioista saisi mm. esitutkintalain 5 § ennakoilmoitusmenettelyllä.

Tämä esitetty muutos tulee tarvittaessa tehdä erillisenä lakina sakkomenettelylaista, jossa on paljon käytännön ongelmia. Menettelyyn ei pitäisi tehdä erillistä vahvistamismenettelyä. Menetelmä on käytössä jo useissa muissa maissa.

Lähtökohtana muissa maissa on siis se, että syyttäjä määrää kyseisen seuraamuksen. Sama tulee lähtökohdan olla myös Suomessa. Tällöin asian selvittämiseen ottaa osaa kaksi erillistä viranomaista: esitutkintaviranomainen ja syyttäjä. Se parantaa oikeusturvaa. Syyttäjällä on myös parempi kokemus ja koulutus arvioida milloin asia

on niin yksinkertainen ja selvä, että menettelyä voidaan käyttää eikä asiaa tule viedä tuomioistuinkäsittelyyn. Syyttäjä on myös viranomainen, joka ajaa asian tuomioistuimessa, joten on luonnollista, että hän arvioi asian. On ongelmallista, jos toinen viranomainen määrää seuraamuksen ja toinen joutuu mahdollisen vastustamisen/suostumuksen puuttumisen jälkeen hoitamaan asian tuomioistuinkäsittelyyn. Se myös pääsääntöisesti aiheuttaa lisäkuluja, kun asiaa joudutaan tutkimaan lisää. Toisaalta esitutkintaviranomainen ei ole viranomainen, joka lähtökohtaisesti ajaa asioita tuomioistuimissa. Heillä ei ole koulutusta eikä kokemusta rikosasioiden pääkäsitteilyiden hoitamisesta. Tulee muistaa, etteivät nykyään edes oikeustieteellisen koulutuksen saaneet henkilöt voi automaattisesti ajaa rikosasioita oikeudessa, vaan siihen ovat oikeutettuja vain luvan saaneet oikeudenkäyntiasiamiehet. Nämä ongelmat ovat tulleet jo esiin ensimmäisissä kokemuksissa uudesta sakkomenettelylaista. Näistä ongelmista olisi syytä kerätä lisää tietoa ennen sakkomenettelylain soveltamisalaa koskevia päätöksiä.

Syyttäjillä on myös ammattitaito tehdä teonkuvaus asiasta, jolloin epäilty oikeasti näkee mistä teosta hänelle sakkoa ollaan määräämässä. Tällä on merkitystä myös perustuslainmukaisuudelle.

Yhdistys suhtautuu siis myönteisesti soveltamisalan laajennukseen. Lähtökohtana asioissa tulee olla asian oikeudellinen selvyys ja näytöllinen yksinkertaisuus. Asia tulee voida arvioida rikosasian vastaajakohtaisesti. Rikosasian toisen epäillyn kanta tai osallisuus ei saa ratkaista mahdollisuutta menettelyyn.

Katsomme, että mukaan voitaisiin ottaa myös yhteisösakot esimerkiksi 50 000 euroon saakka.

Samoin menettämisestä tulee olla mahdollista määrätä ja suurempaan määrään kuin nykyisessä sakkomenettelyssä.

Menettelyn ulkopuolelle on jätetty mm. virkarikokset. Yhdistyksen mielestä menettelyä voisi olla hyvä käyttää myös tahallisen ja tuottamuksellisen virkavelvollisuuden sekä tahallisen ja tuottamuksellisen virkasalaisuuden rikkomistapauksissa. Ne ovat usein rikoksia, joiden käsittelyyn tuomioistuinmenettelyssä ei ole tarvetta. Esimerkiksi tietojärjestelmissä olevien salassa pidettävien tietojen hakeminen, katsominen ja toiselle kertominen ovat tekoja, jotka usein voitaisiin käsitellä sakottamalla.

Tulisi myös harkita mahdollisuutta vahvistaa menettelyssä asianomistajan korvausvaatimuksia. Samoin sitä, ettei menettelyyn tarvita asianomistajan suostumusta, jos hänellä ei ole korvausvaatimusta.

### **Suomen tuomariliitto**

Mietinnössä ehdotetaan vastikään (1.12.2016) voimaan tulleen sakon ja rikosakon määräämisestä annetun lain (jäljempänä sakkomenettelylaki) soveltamisalan merkittävää laajentamista. Tuomariliitto vastustaa sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista mietinnössä esitetyllä tavalla.

Tuomariliitto toteaa, että rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttö kuuluu lähtökohtaisesti tuomioistuimille. Tätä periaatetta ei tule murentaa laajentamalla sakkomenettelyä rikosasioihin, joiden käsitteleminen tuomioistuimissa on niiden merkittävyyden ja asianosaisten oikeusturvan takaamisen vuoksi perusteltua.

Mietinnön perusteluissa on pohdittu työryhmän ehdotuksia ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien kannalta sekä pyritty peilaamaan niitä eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanottoihin. Perustuslakivaliokunnan kannan (esim. PeVL 12/1993 vp ja PeVL 7/2010 vp) mukaan tavallisella lailla voidaan säätää vain rajoitettuja ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksisiä poikkeuksia rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttöön eli vain näissä tapauksissa siirtää tuota tuomiovaltaa tuomioistuintuoksen ulkopuolelle. Viimeksi mainitussa lausunnossa on viitattu lisäksi valiokunnan lausuntoon rikesakkolaista (PeVL 1/1982 vp), josta ilmenee muun muassa, että laissa tällöin on riittävän tarkasti määriteltävä asianomaisten tuomiovallan käyttäjien valtuudet ja sovellettava menettely sekä että valtuuksien käyttäjien asiantuntemuksesta, valvonnasta ja vastuusta on huolehdittava asianmukaisesti.

Tuomariliitto katsoo, että ehdotetussa sakkomenettelyn soveltamisalan laajennuksessa ei sen paremmin laadullisesti kuin määrällisesti ole kysymys vähämerkityksistä poikkeuksista rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttöön. Kyse on rikoksista, joista oikeuskäytännön mukaan voi seurata joko vankeus tai sakko. Esimerkiksi juuri rangaistuslajin valinta on merkityksellinen lainkäyttöratkaisu, joka kuuluu tuomioistuimille. Myös tuomioistuimista pois siirtyviksi arvioitujen rikosasioiden määrä, noin 10.000 asiaa, on niin suuri, että kysymys on merkittävästä tuomiovallan siirtämisestä tuomioistuimilta poliisille ja syyttäjille. Jäljempänä ajokieltojärjestelmän kohdalla lausutuista syistä sama koskee myös nyt tuomioistuimista pois siirrettäväksi ehdotettujen ajokieltoseuraamusten määräämistä.

Kysymys siitä, milloin asia on ehdotuksessa tarkoitetulla tavalla yksinkertainen ja selvä, on tulkinnanvarainen ja edellyttää yksittäistapauksittaista arviointia, joka ei luontevasti kuulu poliisille. Niissäkin tapauksissa, joissa itse menettely on riidaton, kysymys siitä, minkä rikoksen tunnusmerkistön teko täyttää vai täyttääkö ylipäänsä minkään rikoksen tunnusmerkistöä, saattaa tosiasiallisesti olla hyvinkin epäselvä. Esimerkkeinä ehdotetun sakkomenettelyn laajennuksen kattamista rikoksista, joiden tunnusmerkistöt sisältävät vaikeasti tulkittavia elementtejä, voidaan mainita muun muassa törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen ja petos. Samoin rikosoikeuden yleisiin oppeihin liittyvät kysymykset, kuten konkurrenssikysymykset tai rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ulottuvuus (ks. esim. KKO:2013:12), voivat olla hyvinkin hankalia ratkaistaviksi jopa tuomioistuimille, saati poliisille. Euroopan unionin lainsäädännön vaikutukset ovat aiheuttaneet lukuisan määrän vaikeita ongelmia esimerkiksi lääkerikosta koskevan rikoslain 44 luvun 5 §:n tulkinnassa. Mietinnössä ei ole juurikaan pohdittu, mitä vaatimus asian yksinkertaisuudesta ja selvydestä käytännössä merkitsee. Tuomariliiton käsityksen mukaan mietinnössä ehdotettu sakkomenettelyn soveltamisalan laajennus tulisi ottaa valtiosääntöoikeudellisesti lähemmin tarkasteltavaksi myös siitä näkökulmasta, miten täsmällisesti asioiden ohjautuminen sakkomenettelyyn tulisi määritellä nyt käsillä olevassa tilanteessa, jossa menettelyn soveltamisalan piiriin rangaistusasteikkonsa puolesta kuuluvien rikosten määrää ehdotetaan merkittävästi laajennettavaksi.

Vaikka sakkomenettelyn soveltamisalan laajennus katsottaisiin sinänsä valtiosääntöoikeudellisesti mahdolliseksi, kysymys on tosiasiallisesti säästösyihin perustuvasta esityksestä. Tuomariliiton näkemyksen mukaan näin merkittävällä tavalla tuomioistuinten rikosoikeudelliseen tuomiovalttaan ja asianosaisten oikeusturvaan vaikuttavaa uudistusta ei tulisi toteuttaa pelkästään säästöjen tavoittelemiseksi. Tuomariliitto toteaa lisäksi, että mietinnössä esitetyt säästöarviot, joita jäljempänä käsitellään vielä erikseen, ovat joka tapauksessa ylioptimistisia.

Tuomariliitto näkee uudistuksen pikemminkin heikentävän oikeusturvaa kuin parantavan sitä. Ehdotettu uudistus johtaisi väistämättä summaariseen menettelyyn, jossa tapauskohtaista harkintaa voitaisiin käyttää vähemmän kuin tuomioistuimissa. Varsin ilmeistä on, että rangaistuksen mittaaminen tapahtuisi kaavamaisemmin kuin nykyisin tuomioistuimissa, jolloin rikoslain 6 luvussa säädetyt rangaistuksen mittaamisperusteet, mukaan lukien lieventämis- ja koventamisperusteet, menettäisivät tosiasiasa merkitystään.

Epävarmuustekijöitä liittyy myös siihen, kuinka vastaajat ymmärtävät ja haluavat osallistua menettelyyn. Sakotettavan on paikan päällä helppo suostua yksinkertaiseen menettelyyn, jotta ikävästä tilanteesta pääsee nopeasti eroon. Perustellusti voidaan kysyä, onko epäillyn suostumus tuolloin aito ja riittävään harkintaan perustuva. Vertailun vuoksi todettakoon, että 2000-luvun alussa kokeiltiin yksinkertaistettua menettelyä edunvalvonta-asioissa, mutta siitä luovuttiin, kun havaittiin, ettei suostumus ainakaan siinä yhteydessä toiminut riittävän hyvin.

Oikeudenkäytön julkisuuden kannalta Tuomariliitto pitää arveluttavana, että yhä suurempi osa rikosasioista siirrettäisiin 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 tulisi 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 mietinnön perusteella avoimiksi.

### **Suomen Poliisijärjestöjen Liitto**

Esitystä perustellaan tuomioistuinten työn vähentämisellä ja sitä kautta resurssin käyttämistä ydintehtäviin. Tämä on hokema, jolla perustellaan jokaisen viranomaisen tehtävien uudelleen järjestämistä. Käytäntö on kuitenkin osoittanut että vapautuva resurssi leikataan pois. Kun ei ole enää tehtäviä, ei niiden hoitamiseen aiemmin kohdennettua rahoitustakaan enää jatkossa budjetista löydy.

Todellinen syys on säästöjen epätoivoinen haaliminen. Se ilmenee mietinnössä taloudellisten vaikutusten kohdalla, jossa aiheesta lausutaan tarkemmin.

Työryhmä on tinkinyt puoli vuotta hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetetusta kahden vuoden maksimirangaistuksesta. Tätä on kuitenkin lievennetty listaamalla tusinan verran rikoksia, joista rangaistusmaksimi on kaksi vuotta vankeutta. Listatuista rikoksista ongelmallisimpia ovat törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen ja huumausainerikos.

Törkeän liikenneturvallisuuden vaarantamisen siirtäminen sakkomenettelyyn on omiaan lisäämään piittaamattomuutta liikenneturvallisuutta kohtaan erityisesti niillä, jotka tietävät jäävänsä varattomina vaille konkreettista rangaistusta. Pelkkä sakkolappu ilman kohdentuvia seuraamuksia ei siihen riitä.

Vastaavasta rikoksesta tavallinen veronmaksaja maksaa sakkonsa. Tilanne on erittäin epäoikeudenmukainen.

Huumausainerikos on suomalaisessa yhteiskunnassa edelleen paheksuttu ja niin sen tulee ollakin. Sitä tulee tukea myös riittävällä rangaistusuhalla. Nyt tämä rikos ollaan itse asiassa dekrimineralisoimassa siirtämällä se sakkomenettelyn piiriin. Huumausainerikoksiin syyllistyville ei yleisesti ottaen ole tuloja eikä omaisuutta, tai sitä ei ainakaan kyetä viranomaisten toimesta löytämään. Näin tässäkin tapauksessa seuraamus ei kohdennu.

Työryhmän perusasteikon, vuosi ja kuusi kuukautta vankeutta, sisältämistä rikoksista huomio kiinnittyy erityisesti varkausrikokseen. Tällä hetkellä on jo ongelmana se, että näpistyksiin syyllistyneet varattomat konkreettisesti repivät sakkolappunsa poliisin edessä. Jatkossa käytäntö kattaisi siis myös varkauden. Tunnuksimerkistön mukainen raja törkeään varkauteen ja sitä kautta tuomioistuinkäsittelyyn on kaukana.

Ajokieltomenettelyä koskevalla muutosesityksellä siirrettäisiin myös rattijuopumukset sakkomenettelyn piiriin. Mietinnön mukaan tämä tarkoittaisi noin 5 000 asian siirtymistä pois tuomioistuimilta. Tässäkin törmätään epäoikeudenmukaisuuteen liittyen seuraamusten kohdentumiseen. Varattomat jäävät käytännössä ilman rangaistusta, tavallisten veronmaksajien maksaessa sakkonsa. On syytä olettaa, että tämäkin on omiaan vähentämään ennalta estävyyttä ja sitä kautta lisäämään rattijuopumusten määrää.

### **Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry**

Kuten mietinnössäkkin on tuotu esiin, on mahdollinen tuomiovallan siirto tuomioistuimen ulkopuolelle toteutettava heikentämättä asianosaisten oikeusturvaa. Valtuutuksen käyttäjien asiantuntemuksesta, valvonnasta ja vastuusta on huolehdittava asianmukaisesti. Ratkaisuvuoralla sakkomenettelyssä tulee rajata asioihin, jotka ovat yksinkertaisia ja selviä. Yksilöllä on myös aina oltava todellinen mahdollisuus saada asiansa riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Kannatamme mietinnössä esitettyjen muutosehdotusten vaikutusten tarkkaa kokonaisarviointia. Pidämme sinänsä kannatettavana kehityssuuntana sitä, että rikosasioiden käsittelyajat lyhenisivät ja oikeuslaitos voisi keskittyä ydintehtäviinsä eli vaikeiden ja riitaisten asioiden käsittelyyn. Samalla on kuitenkin varmistettava, että muutokset ovat tarkoituksenmukaisia myös tietojärjestelmien mahdolliset laajat muutostarpeet sekä poliisin ja syyttäjälaitoksen resurssit huomioiden.

### **Itä-Suomen yliopisto**

Sakkomenettelylain 1 §:n rikosluettelossa on rikoksia, joiden enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta, vaikka esityksen peruslähtökohtana on se, että muutettu laki soveltuisi rikoksiin, joissa enimmäisrangaistus on puolitoista vuotta vankeutta. Viime mainittu lähtökohta vaikuttaa perustellulta. Laajennetussa luettelossa on kuitenkin rikoksia, joiden soveltuvuus sakkomenettelyyn on hyvin kyseenalainen.

Esityksen mukaan sakkomenettelyä olisi mahdollista käyttää petosrikokseen. Petokset eivät kuitenkaan ole selviä ja yksinkertaisia, mikä on yleinen edellytys sakkomenettelyn käytölle. Petos on tunnuksimerkistönä rikoslain vaikeimpia ja syyttäjät joutuvat toistuvasti vaatimaan poliisia täydentämään esitutkintaa juuri tässä rikostyyppissä. Poliisien koulutus ei valmenna kovin hyvin petosrikosten tutkintaan. Petosrikoksessa myös asianomistaja vaatii yleensä vahingonkorvausta, mikä estäisi sakotusmenettelyn käytön.

Myöskään törkeät liikenneturvallisuuden vaarantamiset eivät ole yleensä selviä ja yksinkertaisia. Tunnuksmerkistö sisältää vaikeasti sovellettavia normatiivisia elementtejä: törkeä huolimattomuus ja vakava vaara. Näiden kriteerien punninta ei ole luontevasti liitettävissä sakotusmenettelyyn. Mietinnössä on katsottu, että tuomioistuimessa käsiteltäisiin törkeät vaarantamiset, joista olisi aiheutunut konkreettinen vaara tai seuraus. Tähän on todettava, ettei vaaran konkreettisuus ole tässä rikostyyppissä lainkaan todistelun kohteena. Rangaistavaa on menettely, joka tyypillisesti aiheuttaa vakavaa vaaraa toisten turvallisuudelle. Vaaran konkreettisuudella ei näyttäisi KKO:n oikeuskäytännön perusteella olevan merkitystä edes seuraamusta määrittäessä. Jos vaarantaminen on johtanut jonkun vammautumiseen tai kuolemaan, tämä seurausrikos arvioidaan erikseen soveltaen rikoskonkurrenssisääntöjä.

Väärennysrikoksissakin asianomistajalla on pääsääntöisesti korvausvaatimus. Näyttö perustuu usein tekniseen selvitykseen (käsialavertailu), eikä suppea esitutkinta siten sovellu tähänkään rikostyyppiin.

Rangaistuksen määräämisessä on otettava huomioon rangaistuskäytännön yhtenäisyys. Samanlaisista teoista tulee tuomita samanlaiset rangaistukset. Esitetty sakkomenettelyn laajennus voi vakavasti uhata tätä tavoitetta. Ensinnäkin on mahdollista, että poliisi alkaa antaa tiedoksi sakko-/rangaistusvaatimuksia teoista, joista aiemman rangaistuskäytännön mukaan on tuomittu vankeutta, menettelyn nopeuttamiseksi ja kustannuksia säästääkseen. Vaikka rangaistusmääräyksen antaa syyttäjä, poliisin tosiasiallinen toimivalta rangaistukseen määräämisessä laajenisi. Syyttäjän työ rangaistusmääräyksen antamisessa on pitkälti muodollisten seikkojen tarkistamista, eivätkä syyttäjät harkitse tapauskohtaisesti rikoksen soveltuvuutta sakkomenettelyyn, jos sakkomenettelyn muodolliset edellytykset täyttyvät. Syyttäjät puuttuvat harvoin myöskään poliisin tekemään alustavaan ratkaisuun rangaistuksen määrästä.

Toiseksi rangaistuskäytännöstä on entistä vaikeampaa saada vertailulkelpoista tietoa, jos esimerkiksi osassa petosrikoksia rangaistuksen määrää poliisin vaatimuksesta syyttäjä ja osassa tuomioistuimien ratkaistavaksi ja toisessa paikassa asia ratkaistaan sakotusmenettelyssä syyttäjän antamalla rangaistusmääräyksellä. Samanlaisista rikoksista ei siten enää välttämättä tulisi samaa rangaistusta, mikä olisi rikosoikeuden erään keskeisimmän tavoitteen vastaista. Rajaamalla sakkomenettelystä esittämälläni tavalla ainakin petos, väärennys ja törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen tätä ongelmaa voidaan ainakin lieventää.

Vaarana on myös, etteivät rangaistuksen koventamisperusteet ja lieventämisperusteet tule nykyisessä laajuudessa harkittaviksi sakkomenettelyssä. Näiden perusteiden merkitystä tulisi korostaa ainakin hallituksen esityksen perusteluissa.

### **Rikos- ja prosessioikeuden professori (emer.) Pekka Viljanen**

Sakkomenettelylain 1 §:n 1 momenttiin on ehdotettu lisättäväksi kaikkia sakkomenettelyasioita koskeva vaatimus asian yksinkertaisuudesta ja selvyydestä. Lisäys ei merkitsisi asiallista muutosta sakkomenettelyssä nykyisin käsiteltävien asioiden kannalta, koska sama vaatimus on ilmennyt välillisesti suppean esitutkinnan edellytyksistä, kuten mietinnössä on (s. 78) todettu. Lisäys on kuitenkin paikallaan.

Sakkomenettelyssä ei voida määrätä vankeusrangaistusta. Tämän vuoksi sakkomenettelyn soveltamisalaan kuuluvien rikosten on, kuten mietinnössä on (s. 41–42) todettu, oltava joko rikoksia, joista useimmiten tai käytännössä aina määrätään sakkorangaistus, tai vähintään sellaisia rikoksia, joiden joukosta on oikeuskäytännöstä

johdettavin selkein ja objektiivisin kriteerein erotettavissa konkreettisia tekotyyppejä, jotka voidaan helposti tunnistaa sakolla sovitettaviksi.

Ehdotettu sakkomenettelylain soveltamisalan laajentaminen koskemaan rikoksia, joiden rangaistusmaksimi on 1 v 6 kk vankeutta ja erikseen lueteltuja rikoksia, joiden rangaistusmaksimi on 2 vuotta vankeutta, tarkoittaisi käytännössä aikaisempaa useammassa tapauksissa sitä, että rikokseen syyllistynyt selviäisi tosiasiallisesti kokonaan ilman rangaistusta: erityisesti huumausainerikoksista ja varkauksista tuomitut ovat varsin usein varattomia, joten sakkoja ei saada heiltä ulosottoiminkaan perityiksi, eikä sakkomenettelyssä määrättävää sakkorangaistusta voida muuntaa vankeudeksi. Tällainen tosiasiallinen rangaistuksetta jääminen on omiaan heikentämään yleistä lainkuuliaisuutta ja saa järjestelmän tuntumaan epäoikeudenmukaiselta.

Lisäksi sakkomenettely kirjallisena menettelynä merkitsee luopumista olennaisin osin myös oikeudenkäynnin julkisuudesta. Rikosasian vastaajan kannata se on useimmissa tapauksissa myönteinen asia, mutta oikeudenkäytön kontrolloitavuuden kannalta kielteinen. Välttyessään julkiselta oikeudenkäynniltä vastaaja välttyy myös julkisuuden tuottamalta häpeältä, mikä sekin on omiaan heikentämään lainkuuliaisuutta. Ainakin periaatteessa vaarana on lisäksi, että joitakin suhteellisen merkittäviäkin rikoksia voitaisiin julkisuudelta piilossa käsitellä sakkomenettelyssä.

Mietinnössä (s. 12) todetun mukaan sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen mahdollistaisi tuomioistuinten ja syyttäjälaitoksen resurssien kohdentamisen niihin asioihin, joiden käsittely tuomioistuimessa on muun muassa oikeusturvasyistä tarpeen, ja turvaisi tätä kautta kansalaisten oikeutta saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Tästä olen periaatteessa samaa mieltä – edellyttäen, että syyttäjälaitoksen ja tuomioistuinten resursseja ei vähennetä kaavailun uudistuksen aikaansaaman työmäärän vähentymisen takia. Mainitut seikat eivät kuitenkaan yksin riitä perusteiksi soveltamisalan laajentamiselle.

Edellä mainituista syistä en kannata sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista. Toiselle kannalle voisin asettua, jos myös sakkomenettelyssä määrätyt sakot voitaisiin tarvittaessa muuntaa vankeudeksi. Perustuslain 7.3 §:n säännöksestä, jonka mukaan rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin, eduskunnan perustuslakivaliokunta on kuitenkin omaksunut tulkinnan, joka estää muuntamisen. Tulkinta on valitettava, mutta sen muuttamista ei ole näköpiirissä.

### **Rikosprosessioikeuden professori Mikko Vuorenpää**

Mietinnössä sakkomenettelyn laajentamista pohditaan etenkin tuomiovallan käyttöä ja oikeusturvaa koskevien perustuslain vaatimusten perusteella. Käytännössä sanottu kriteerit tiivistyvät mietinnössä siihen, että sakkomenettelyn laajentamisen jälkeenkään sakkomenettelyssä ei käsiteltäisi muita kuin yksinkertaisia ja selviä asioita, joihin ei liity erityisen voimakasta selvittämistä tai korostuneita odotuksia asianosaisten oikeusturvan, käsittelyn julkisuuden tai käsittelyn riippumattomuuden suhteen (esim. s. 42).

Mietinnössä asetettujen sakkomenettelyn laajentamiskriteereiden suhteen hämmennystä herättää ensinnäkin se, että mietinnössä näytetään kokonaan unohdetun tuomioistuinmenettelyllä itsessään oleva jonkinasteinen preventiivinen ja kasvatuksellinen vaikutus. Ainoa löytämäni viittaus tuomioistuinprosessin preventiiviseen vaikutukseen on mietinnön sivulla 70, jossa lausutaan seuraavasti: ”Sakkomenettelyn käytön laajentaminen saattaa vähäisessä määrin heikentää rikosoikeudellisen järjestelmän rikoksia ennalta ehkäisevää vaikutusta (yleis- ja erityispreventio.) Sakkomenet-

telyyn ei liity yhtä voimakasta leimaavaa pelotevaikutusta kuin rikosasian käsittelyyn tuomioistuimessa.”

Vaikka rikoslain yleis- ja erityisestävän vaikutuksen toteutumistavoista on vaikea sanoa mitään varmaa, sanotut näkökohdat olisivat ansainneet hieman suuremman painoarvon mietinnössä, jossa ehdotetaan sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista huomattavasti vakavampiin rikoksiin kuin nykyisessä menettelyssä on mahdollista käsitellä. Ja etenkin tuomioistuinmenettelyn kasvatuksellisen vaikutuksen merkitys korostuu siinä, että laajennetussakin sakkomenettelyssä olisi kaikilta osin edelleen mahdollista käsitellä myös alle 18-vuotiaiden epäiltyjen tekemiksi väitetyjä rikoksia. Tämä on pulmallista jo siitäkin syystä, että esimerkiksi kirjallisessa menettelyssä ei nimenomaan kasvatuksellisista syistä voida ollenkaan käsitellä alaikäisten syytettyjen asioita (ROL 5a:1).

Etenkin alaikäisten epäiltyjen osalta olisi jatkovalmistelussa syytä rajata heidät laajennetun sakkomenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle jo yllä sanottujen kasvatuksellisten näkökohtien perusteella. Kovin johdonmukaisena ei nimittäin voi pitää sellaista sääntelyä, jossa alle 18-vuotiaalle tekijälle voidaan kirjoittaa sakkolappu sakkomenettelyssä, mutta tuomioistuimessa käsiteltävänä sanottua tekoa ei voitaisi kasvatuksellisista syistä tutkia kirjallisessa menettelyssä.

Mietinnössä laajennetun sakkomenettelyn ulottamista myös alaikäisiin perustellaan yhdenvertaisuusnäkökohdilla siten, että alaikäiselle epäillylle koituu tavanomaisesta rikosprosessista haittaa verrattuna sakkomenettelyyn (s. 46). Kovin vahvana argumenttina en tätä pitäisi sillä sanottua haittaa voidaan jopa pitää yhtenä rikosprosessiin liittyvänä kasvatuksellisena elementtinä. Ja joku voisi lisäksi väittää, että rikosasioissa syytetyille saa jotain haittaa koituakin etenkin, jos syyte myös luetaan syyksi.

Mietinnössä sakkomenettelyä pyritään laajentamaan yksinkertaisiin ja selviin rikosasioihin, joissa on loukattu sellaista oikeushyvää, jonka loukkaamisesta ei aiheudu ”erityisen voimakasta selvittämistäintressiä” taikka korostuneita odotuksia asianosaisten oikeusturvan, käsittelyn julkisuuden tai käsittelyn riippumattomuuden suhteen. Näillä rajoitteilla pyritään siihen, että laki voitaisiin säätää tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (s. 96–97). Ennen sen arvioimista, voiko nyt sanotuista kriteereistä seurata, että sakkomenettelyn laajennus voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä on todettavat, että sanotut kriteerit ovat joltain osin varsin pulmallisia. Ensinnäkin mitä tulee laajennetun sakkomenettelyn ”yleisedellytykseen” eli asian selvyteen ja riidattomuuteen, voidaan todeta, että sanottu kriteeri voi – etenkin kiistetyissä rikosasioissa – olla hyvinkin tulkinnanvarainen.

Toiseksi laajennettuun sakkomenettelyyn kuuluisi vain sellaisia tekoja, joissa on loukattu oikeushyvää, jonka loukkaamiseen ei liity ”erityisen voimakasta selvittämistäintressiä”. Perustelujen valossa mainittu kriteeri on ymmärrettävä niin, että henkeen ja terveyteen sekä seksuaaliseen itsemääräämisoikeuteen (esim. s. 97) liittyvät oikeushyvät ovat tällaisia ”voimakkaan selvittämistäintressin” omaavia oikeushyviä. Tätä en mitenkään kiistä, mutta siitä huolimatta puheena oleva kriteeri aiheuttaa hämmennystä. Eesityksen valossa näyttäisi nimittäin siltä, että esim. lähestymiskiellon rikkomiseen, väärennykseen, petokseen, varkauteen tai vaikkapa huumausainerikokseen ei liittyisi erityistä selvitystäintressiä. Tältä osin esityksen lähtökohtaa on hieman hankala hyväksyä.

Tässä yhteydessä voi ottaa lisäksi esiin yhden sakkomenettelyn soveltamisalaan liittyvän yksityiskohdan eli sen, että ehdotetussa sakkomenettelylain 1.1 §:n 1 koh-



dassa pitäisi yrityksen lisäksi huomioida myös mahdollisten osallisuusmuotojen (eli yllytys ja avunanto) soveltuminen käsiteltäväksi sakkomenettelyssä. Erityisesti avunannon kohdalla tämä olisi avunannon alennetun rangaistusasteikon vuoksi perusteltua.

### **Timo Lehtonen**

Asioiden siirtämistä sakkomenettelyyn perustellaan mm. käsittelyn keston lyhenemisellä. Pisimpään kestää yleensä poliisin esitutkinta. Tuomioistuinkäsittelyn poisjäämisestä seuraavaa 1–2 kuukauden ajansäästöä ei voi pitää kovin olennaisena. Epäilty saattaa päinvastoin haluta pitkittää asian käsittelyä (rangaistuksen saamista). Sakkomenettelyyn siirtyvissä asioissa ei ole asianomistajaa tai tällä ei ole vaatimuksia, joten asianomistajankaan kannalta käsittelyaika ei nyt ole kovin tärkeä.

Käytännössä esiintyy paljon muunlaisiakin tapauksia kuin että yksi epäilty on syyllistynyt yhteen rikokseen. Esim. liikennesakasioissa samalla ajolla syyllistytään varsin usein moneen rikokseen. Erilaisia useamman rikoksen variaatioita voi olla lukematon määrä. On myös erilaisia tekijäkumppanuuksia. Esim. kulkuneuvon luovuttaminen juopuneelle on tarkoituksenmukaista käsitellä yhdessä rattijuopumuksen kanssa ja kätkemisrikos esirikoksen kanssa. Jos epäillyllä on rikollista menneisyyttä, ei teko ehkä ole enää sakolla sovitettavissa, toisin kuin puhtaan rikosrekisterin omaavan epäillyn kohdalla.

Sakkomenettelyyn siirrettäväksi ehdotetut asiat eivät ehkä kuulu tuomioistuinten toiminnan kovimpaan ytimeen, mutta niihin saattaa kuitenkin liittyä etenkin tuomittavan seuraamuksen osalta niin paljon oikeudellista harkintaa, että ne hyvin sopivat myös tuomioistuimissa käsiteltäviksi. Syyttäjälle voi jäädä varsin paljon harkintavaltaa seuraamuksen osalta. Toki ei voi kyseenalaistaa sitä, etteikö myös kokeneilla syyttäjillä voisi olla hyvä tietämys rikoksista tuomittavista rangaistuksista. Työryhmä esittää, että viranomaisille voitaisiin oikeuskäytännön perusteella luoda selkeä ohjeistus esim. sakkorangaistuksen riittävyden ja tunnusmerkistön täyttymisen osalta. Tällaisen ohjeistuksen luominen on käsitykseni mukaan haasteellista huomioon ottaen tilanteiden moninaisuus. On myös kyseenalaista, miten sidottuja riippumattomat syyttäjät olisivat tällaiseen ohjeistukseen. Seurauksena voisi myös olla rangaistuskäytännön tietynlainen kaavamaisuus, joka ei välttämättä tarkoita samaa kuin oikeudenmukaisuus.

Sakkomenettelyn lisääntyvä käyttö voisi johtaa myös siihen, että saman epäillyn tekemät rikokset tulisivat ratkaisijalle pienemmissä osissa. Tämä saattaisi lisätä sakkorangaistuksia vankeusrangaistuksen kustannuksella.

Työryhmä huomioi käräjänotaarit siinä, että heille annetaan toimivalta ratkaista sakkovalitusasioita. Kun paljon sakkoasioita siirtyisi pois tuomioistuimesta, voi seurauksena olla, että käräjänotaareilla tulee pulaa istuttavaksi sopivista rikosasioista.

Sakkomenettelyyn siirrettyissä asioissa sakkoa ei olisi enää mahdollista muuntaa vankeudeksi. Tämä seuraa siitä, ettei tuomioistuimen ulkopuolelle saa siirtää sellaisia seuraamuksia, jotka edes välillisesti voivat johtaa vapauden menettämiseen. Sakkojen muuntokelvottomuus laajeni siis entisestään. Ollaanko tähän valmiita? Työryhmä käsittelee tätä sakon muuntoasiaa vain lyhyesti, vaikka koko sakkomenettelyn laajennus voi kaatua tähän. Työryhmä on arvioinut, että sakkomenettelyn piiriin siirtyvien rikosten keskirangaistus on noin 50 päiväsakkoa. Tällöin kysymys on jo varsin vakavista rikoksista. Rikoksen kohteena olleen omaisuuden arvo on voinut olla muutama tuhat euroa. Sinänsä on johdonmukaista, että rangaistus pyritään täl-

löin määräämään mahdollisimman halvalla, koska varattomalle vastaajalle ei ole odotettavissa mitään konkreettista seuraamusta. Sakkomenettely laajenisi sellaisiin massarikoksiin, joiden tekijät ovat usein varattomia. Mitenkään ei voida hyväksyä sitä, että muuntomahdollisuus riippuisi siitä teon moitittavuuteen nähden sattumanvaraisesta seikasta, suostuuko asianomistaja asian ratkaisemiseen sakkomenettelyssä vai ei.

## 5 Epäilyn suostumus

### Sisäministeriö

Sisäministeriö yhtyy työryhmän arvioon siitä, että suostumusta koskeva sääntely on monimutkainen. Tämä on arvion mukaan omiaan vähentämään suostumusten antamista. Jos epäilty ei jostain syystä anna suostumustaan asian käsittelemiseen sakkomenettelyssä, siirtyy asian käsittely tavanomaiseen rikosprosessiin, mikä kuormittaa sekä poliisia että oikeuslaitosta. Sakkomenettelyä koskevat säännökset tulivat voimaan 1.12.2016 ja tämän vuoksi sisäministeriössä ei ole vielä arvioitu noin kaksi kuukautta käytössä olleen sakkomenettelyn tosiasiallista vaikutusta poliisin työmäärään.

Epäilyn suostumuksen osatekijöistä ehdotetaan poistettavaksi teon tunnustaminen ja määrättävän seuraamuksen hyväksyminen. Sisäministeriö pitää perusteltuna epäilyn suostumuksen keventämistä menettelyjen ja prosessin yksinkertaistamiseksi huomioiden, että keventämisen vastapainoksi epäilyn oikeusturvaa parannettaisiin luopumalla nykyisistä valitusperusteiden rajauksista valitettaessa tuomioistuimeen ja huomioiden, ettei prosessin yksinkertaistaminen olisi omiaan rajoittamaan sakkomenettelyn käyttöä.

### Valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri

Mietinnön ehdotus sakkomenettelyn edellytyksenä olevan epäilyn suostumuksen keventämiseksi luopumalla sen tietyistä osatekijöistä tulee mietinnössä esitetyin tavoin arvioitavaksi niin perustuslain 3 §:n 3 momentin kuin perustuslain 21 §:n kannalta. Nähdäkseni yhdenvertaisuutta koskeva perustuslain 6 § ei ole merkityksetön tämänkään ehdotuksen arvioinnissa.

Sakkomenettelylain mukaan asia voidaan nykyisin käsitellä mainitun lain mukaisessa menettelyssä, jos rikkomuksesta epäilty tunnustaa teon ja hyväksyy siitä määrättävän seuraamuksen sekä luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen mainitun lain mukaisessa menettelyssä. Suostumukseksi katsotaan myös sakon tai rikesakon maksaminen kokonaan tai osaksi 30 päivän kuluessa rangaistusvaatimuksen tiedoksiantamisesta.

Mietinnössä ehdotetaan luovuttavaksi teon tunnustamista ja seuraamuksen hyväksymistä koskevista suostumuksen osista. Muutoksen arvioidaan olevan omiaan vaikuttamaan epäiltyjen halukkuuteen antaa suostumuksia ja siten lisäävän sakkomenettelyn käyttöä.

Olen edellä arvioinut aineellisin kriteerein sakkomenettelyn soveltamisalan ulottamista rikkomusten lisäksi rikoksiin. Nähdäkseni sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen olisi nimenomaan aineellisin kriteerein arvioituna pikemminkin omiaan lisäämään teon tunnustamista ja seuraamuksen hyväksymistä koskevien suostumuksen osien lähtökohtaista painoarvoa. Sakkomenettelyssä olisi vastaisuudessa kysymys muistakin kuin vähäisimmistä rangaistavaksi säädettyistä teoista ja niistä määrättäisiin myös tuntuvia sakkorangaistuksia.

Kun mietinnössä ehdotetaan sakkomenettelyn yleiseksi edellytykseksi säädettäväksi nimenomainen vaatimus asian selvyydestä ja yksinkertaisuudesta, voidaan kysyä,

eikö teon tunnustaminen olisi se epäillyn kannanotto, jolla hän omalta osaltaan vahvistaa asian selvyuden ja yksinkertaisuuden. Toisaalta voidaan mietinnössä (s. 54) esitetyin tavoin ajatella, että epäillyn valinnanvapautta on kunnioitettava. Toisin sanoen syyksi lukemista koskevasta erimielisyydestä huolimatta epäillyllä olisi oltava mahdollisuus suostua sakkomenettelyyn ja siten välttää asian summaarista sakkomenettelyä huomattavasti raskaampi tuomioistuinkäsittely.

Mietinnössäkin (s. 55) esitetään seuraamuksen hyväksymistä koskevasta vaatimuksesta luopuminen edellistä ongelmallisempänä. Toki voidaan ajatella mietinnössä esitetyin tavoin, että seuraamuksen hyväksymisestä koskevasta vaatimuksesta luopumista kompensoisi se, että epäilty voi peruuttaa suostumuksensa sakkomenettelyyn syyttäjän ratkaistavaksi etenevissä asioissa ja että joka tapauksessa epäilty saa etukäteen eli ennen sakkomenettelyä koskevan suostumuksensa antamista tietää määrättävän tai vaadittavan seuraamuksen. Edelleen mietinnössä tuodaan esiin se, että epäilty voisi maallikkona erehtyä antamaan hyväksyntänsä myös jossakin suhteessa oikeudellisesti perusteettomalle tai virheelliselle seuraamukselle. Viimeksi mainitun osalta on kuitenkin huomattava, että mietinnön kannanotto perustuu tältä osin vielä nykyiselle lähtökohdalle, että seuraamuksen hyväksymisen täytyy sulkea pois seuraamusta koskeva muutoksenhakumahdollisuus.

Mietinnössäkin (s. 56) ehdotetaan lisäksi, että epäillyn suostumuksen keventämisen vastapainoksi laajennettaisiin epäillyn muutoksenhakumahdollisuuksia sakkomenettelyssä. Epäilty voisi hakea muutosta saamaansa sakko- tai rangaistusmääräykseen valittamalla käräjäoikeuteen ilman sakkomenettelyn nykyisiä valitusperusteiden rajoituksia. Epäilty voisi siten nykyisestä poiketen valittaa käräjäoikeuteen muun muassa syyksilukemisesta ja seuraamuksesta.

Ottaen huomioon epäillyn muutoksenhakumahdollisuuden laajentamisen käsillä ei nähdäkseen olisi ainakaan yksiselitteistä perustetta torjua ehdotettua epäillyn suostumuksen keventämistä – edellyttäen, että epäilylle turvataan tosiasiallinen muutoksenhakumahdollisuus. Muutoksenhakumenettely nimittäin ehdotetaan mietinnössä järjestettäväksi tavalla, joka ei ole ongelmaton epäillyn tosiasiallisen muutoksenhakumahdollisuuden turvaamisen kannalta.

Muutoksenhakumenettelyn järjestäminen hovioikeusmenettelyn kaltaiseksi vaikuttaa niin käräjäoikeuden kuin epäillynkin kannalta varsin vaativalta ja raskaalta ja epäillyn kannalta myös tuntuvia kustannuksia aiheuttavalta. Suullisen käsittelyn lisäksi jo valituksen laatiminen tulee useimmissa tapauksissa edellyttämään epäillyltä avustajaan tukeutumista. Kun mahdollisuutta saada oikeusapua avustajaetuudella on rajoitettu oikeusapulain (257/2002) 6 §:n 2 momentin 2 kohdan säännöksellä juuri käsillä olevan kaltaisissa asioissa, mietinnössä toisaalla arvossa pidetyn epäillyn valinnanvapauden käyttämiselle näyttäisi muutoksenhaun osalta olevan rajalliset tosiasialliset edellytykset. Avustajatta muutoksenhakumahdollisuus jäänee tosiasiaassa ainakin vähävaraisimpien epäiltyjen ulottumattomiin. Muidenkin epäiltyjen osalta oikeudenkäyntikuluriski kaventanee tuntuvasti tosiasiallista muutoksenhakumahdollisuutta.

Mietinnössä ei ole tarkasteltu muutoksenhakuun mahdollisesti liittyviä tuomioistuinmaksuja.

Sakkomenettelylakia koskevan perustuslakivaliokunnan lausunnon valossa suostumuksella – osin mahdollisesti myös sen neliosaisuudella – on ollut merkitystä arvioitaessa lakiehdotusta niin perustuslain 3 §:n 3 momentin kuin perustuslain 21 §:n

kannalta (PeVL 7/2010 vp, s. 4/l ja s. 5). Asia on näiltäkin osin jätettävä perustuslakivaliokunnan viime kädessä kokonaisharkinnalla arvioitavaksi.

### **Eduskunnan oikeusasiamies**

Mietinnössä ehdotetaan sakkomenettelyn edellytyksenä olevan epäillyn suostumuksen aineellisten osatekijöiden "keventämistä". Nykyistä sääntelyä pidetään raskaana. Mietinnön mukaan sakkomenettelyssä edellytetty epäillyn neliosainen suostumus on omiaan vähentämään menettelyn käyttöä. Poliisihallitus ja sisäministeriö ovat arvioineet, että tavanomaiseen rikosprosessiin siirtyisi sakkomenettelyn käyttöönoton myötä vuosittain jopa 12 000 asiaa, jotka aikaisemmin olisi käsitelty summaarisessa rangaistusmääräysmenettelyssä (s. 12 ja 39).

Tämän ennakoidun epäkohdan lääkkeeksi ehdotetaan tunnustamista ja seuraamuksen hyväksymistä koskevien kriteerien poistamista laista. Minun on vaikea nähdä tarvetta tälle ehdotukselle. Mietinnöstä ei lainkaan lähemmin ilmene, mihin tällainen lähtökohtaolettama sakkomenettelyn käyttämättä jättämisestä liian raskaana perustuu. Vielä vähemmän mietintö antaa perusteita arvioida esitetyn luvun (12 000) suuruutta. Laki sakon ja rikesakon määräämisestä on tullut voimaan 1.12.2016 eli samana päivänä kuin nyt lausunnon kohteena oleva mietintö on julkaistu. Tämä huomioon ottaen on selvää, että mietinnössä ei ole voitu tukeutua kokemuksiin juuri muuttuneesta järjestelmästä. Hankkeen taustalla on hallitusohjelmakirjaus.

Mietinnössä ei ole esitetty hyväksyttäviä perusteita sille, että juuri voimaan tulleen sakkomenettelyn oikeusturvatakeita olisi tarpeellista, saati välttämätöntä pyrkiä keventämään. Jo tällä perusteella uudistussuunnitelmasta pitää mielestäni tältä osin luopua. Totean lisäksi seuraavan.

Mietinnössä käydään (mm. s. 21, 52–55 ja 97–98) keskustelua apulaisoikeusasiamiehenä 27.8.2007 antamastani lausunnosta rangaistusmääräys- ja rikesakkotyöryhmän mietinnöstä (dnro 1252/5/07). Katsoin, että tietyistä rikosprosessuaalisista oikeusturvatakeista voidaan luopua suostumuksella silloin, kun suostumus on nimenomainen ja selvä ja kattaa kaikki rikoksen syyksilukemisen ja rangaistuksen määräämisen kannalta keskeiset elementit. Pätevän suostumuksen tulee koskea rikoksen nimenomaista tunnustamista ja vaaditun seuraamuksen hyväksymistä. Kiinnitin myös vertailevaa huomiota oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 a luvun mukaiseen kirjalliseen menettelyyn, joka muun ohella edellyttää vastaajan tunnustavan syytteessä kuvatun teon siitä huolimatta, että asian ratkaisee tuomioistuimien virallisen syyttäjän vaatimuksen perusteella.

Suostumuskonstruktion perustuva sakkomenettely hyväksyttiin sakkomenettelylain yhteydessä (HE 94/2009 vp ja PeVL 7/2010 vp). Epäillyn suostumuksen käsitelystä määriteltiin lausunnossani edellytetyin tavoin. Voimassa oleva laki edellyttää epäillyn suostumukselta sitä, että rikkomuksesta epäilty tunnustaa teon ja hyväksyy siitä määrättävän seuraamuksen, luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen tämän lain mukaisessa menettelyssä.

Nyt mietinnössä ehdotetaan "uudestaan" rangaistusmääräys- ja rikesakkotyöryhmän vuonna 2007 ehdottamaa yksinkertaisempaa suostumusmallia, jonka ohella ehdotetaan useita muita menettelyllisiä muutoksia. Epäillyn ei enää edellytettäisi tunnustavan rikosta ja hyväksyvän siitä määrättävää seuraamusta.

Käsitykseni mukaan se, että perustuslakivaliokunta hyväksyi (PeVL 7/2010 vp) sakkomenettelylain säädettäväksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä perustui nimen-

omaan voimassa olevan lain mukaiseen suostumuskonstruktion. Tuomiovallan käytön ja oikeusturvanäkökohtien kannalta suostumus oli ainoa merkittävä muutos aiempaan, perustuslain vastaisena pidettyyn ja poikkeuslakina säädettyyn rangaistusmääräysmenettelylakiin verrattuna. Tuomiovallan käytön kannalta sakkomenettelylaki meni entistäkin ongelmallisempaan suuntaan siltä osin, että tuomiovaltaa siirrettiin myös poliisille.

Sakkomenettelylain mukaisista suostumuksen elementeistä tunnustus ja seuraamuksen hyväksyminen ovat tuomiovallan käytön kannalta selvästi tärkeimpiä elementtejä kuin menettelyä koskevat suostumukset. Tuomiovallan käytön kannalta on aivan eri asia määrätä epäillyn hyväksymä seuraamus tunnustetusta teosta, kuin määrätä kiistetystä teosta seuraamus, jota epäilty ei ole hyväksynyt. Menettelyllisessä suhteessa epäilty kyllä tiesi jo vanhassakin menettelyssä, että asia tullaan ratkaisemaan tuomioistuimen ulkopuolella rangaistusvaatimuksen mukaisesti, jos hän ei sitä vastusta.

Sakkomenettelyä säädettyessä lakivaliokunta kantoi nimenomaisesti huolta tunnustuksen pätevydestä. Lakivaliokunnan mukaan (LaVM 9/2010 vp s. 8) ”Suostumuksen vastaanottavan virkamiehen tulee varmistua suostumuksen ja siihen kuuluvan tunnustuksen pätevydestä. Jos tunnustuksen pätevyyttä on aihetta epäillä tai asia on näytön osalta epäselvä, tunnustuksen vastaanottamista tulee lykätä tai käsitellä asia tavanomaisessa rikosprosessissa.

Nyt kuitenkin esitetään, että koko tunnustus ei olisi tarpeellinen. Ehdotuksen perusteena on pelkästään poliisin otaksumaan nojautuva huoli siitä, että verrattain raskas suostumusta koskeva sääntely on omiaan vähentämään suostumusten antamista: ”Jos epäilty ei jostakin syystä anna suostumustaan asian käsittelemiseen sakkomenettelyssä, siirtyy asian käsittely tavanomaiseen rikosprosessiin, mikä kuormittaa sekä poliisia että oikeuslaitosta.” (s. 39).

Mielestäni oikeusvaltion rikosprosessimenettelyssä keskeisin huoli ei voi olla se, että joku voi kuormittaa poliisia ja oikeuslaitosta epäämällä tunnustuksensa tai ollessaan hyväksymättä hänelle vaadittua rangaistusta. Keskeisimmän huolen tulee olla se, että syytön tuomitaan rangaistukseen tai että joku tuomitaan ankarampaan rangaistukseen kuin teon moitittavuus edellyttäisi.

Mietinnön mukaan (s. 98) ”Se seikka, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 31/2005 vp arvioitavana olleessa kirjallisessa tuomioistuinprosessissa edellytetään teon tunnustamista, ei ole ehdotuksen arvioinnissa merkityksellinen. Toisin kuin kirjallisen tuomioistuinprosessin, tuomioistuimen ulkopuolisen summaarisen menettelyn erityisenä tarkoituksena ei ole tunnustettujen asioiden käsittely. Sen tarkoituksena on sen sijaan sellaisten yksinkertaisten ja selvien asioiden käsittely, joista määrätään sakkorangaistus.”

En ymmärrä, mitä tällä tarkoitetaan. Sekä tuomioistuimen kirjallisessa menettelyssä että sakkomenettelyssä on kysymys siitä, että tietyt rikosasiat käsitellään prosessitaidellisuuden syyistä normaalia kevyemmässä menettelyssä, jossa luovutaan tietyistä oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvista oikeusturvatakeista. Syyttömyysolettaman kumoaminen ja rangaistuksen määrääminen edellyttävät kuitenkin menettelymuodoista riippumatta sitä, että epäillyn syyllisyydestä ei jää varteenotettavaa epäilyä ja että tuomio-oikeellisuus voidaan muutoinkin saavuttaa. Väärän langetettavan ratkaisun mahdollisuus sakkomenettelyssä tai muussa kevennettyssä menettelyssä ei toisin sanoen saisi olla suurempi kuin normaalissa menettelyssä.

Tämä vaatimus rajaa sitä, minkälaisia rikosasioita ylipäätään voidaan käsitellä kevennettyssä menettelyssä, josta puuttuu tuomio-oikeellisuuden saavuttamista tukevia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementtejä, kuten menettelyn suullisuus ja välittömyys. Mitä enemmän normaaleja oikeusturvatakeita menettelystä puuttuu, eli mitä summaarisempi se on, sitä selvempiä ja yksinkertaisempia tulee menettelyssä käsiteltävien rikosasioiden olla, jotta vaadittava tuomio-oikeellisuus voidaan saavuttaa.

Mietinnössä on aivan oikein todettu (s. 82), että sakkomenettelyssäkin on vaadittava näyttöä, jonka perusteella epäillyn syyllisyydestä ei jää varteenotettavaa epäilyä. Vähäisissä rikosasioissa tämän vaatimuksen voi täyttää käytännössä epäillyn tunnustus, jonka oikeellisuutta ei tutkita, jos asiassa ei ole ilmennyt mitään tunnustuksen kanssa ristiriidassa olevia seikkoja. Sen sijaan se, että epäilty antaa suostumuksensa asian ratkaisemiseen sakkomenettelyssä ja luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn, ei ole näyttöä epäillyn syyllisyydestä.

Asian ratkaiseminen tuomioistuimen kirjallisessa menettelyssä edellyttää, että

1) mistään syyttäjän syytteessä tarkoitettua yksittäisestä rikoksesta ei syytteessä mainittujen seikkojen vallitessa tehtynä ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai vankeutta enintään kaksi vuotta;

2) vastaaja tunnustaa syyttäjän syytteessä kuvatun teon sekä käräjäoikeudelle antamallaan nimenomaisella ilmoituksella luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen kirjallisessa menettelyssä;

3) vastaaja on teon tehdessään ollut täysi-ikäinen;

4) asianomistaja on esitutkinnassa tai kirjallisesti myöhemmin ilmoittanut, ettei vaadi pääkäsittelyn toimittamista; ja

5) pääkäsittelyn toimittaminen on asian selvitettyyn tilaan nähden myös kokonaisuutena arvioiden tarpeetonta.

Kirjallisessa menettelyssä rangaistukseksi ei voida tuomita ankarampaa rangaistusta kuin yhdeksän kuukautta vankeutta.

Tuomioistuimen ulkopuolella tapahtuva sakkomenettely on oikeusturvatakeidensa puolesta monin verroin heikompi kuin tuomioistuimen kirjalliseen menettelyyn päätyvä prosessi. Kun tuomioistuimen kirjallisessa menettelyssäkin edellytetään vastaajan tunnustavan teon sen lisäksi, että hän nimenomaisella ilmoituksellaan luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn, suostuu asian ratkaisemiseen kirjallisessa menettelyssä ja että pääkäsittelyn toimittaminen on asian selvitettyyn tilaan nähden vielä kokonaisuutena arvioiden tarpeetonta, pidän selvänä, että sakkomenettelyssäkin on edellytettävä teon tunnustamista.

Tunnustus on todiste, jolla juuri summaarisessa menettelyssä on ratkaisevan tärkeä merkitys sille, että vaadittava tuomio-oikeellisuus saavutetaan. Tunnustus on summaarisessa menettelyssä myös keskeisin, joskaan ei aina riittävä, osoitus asian selvydestä ja yksinkertaisuudesta.

Vastaavista edellä esitetyistä syistä myös seuraamuksen hyväksyminen on keskeinen osa summaarisen sakkomenettelyn oikeusturvatakeita. Mietinnössä on kuitenkin katsottu (s. 55), että

”Seuraamuksen hyväksymisen poistamista suostumuksen edellytyksistä puoltavat myös edellä mainitussa apulaisoikeusasiamiehen lausunnossa (27.8.2007; Dnro 1252/5/07) esitetyt seikat: Epäilty – säännönmukaisesti maallikko – tuntee tapahtumainkulun, mutta hänellä ei yleensä ole mitään edellytyksiä arvioida esimerkiksi menettelynsä ja rangaistussäännöksen abstraktin tunnusmerkistökuvauksen vastavuutta, tahallisuutta ja tuottamusta, vastuuvapausperusteita, toimenpiteistä luopumisen mahdollisuutta tai rangaistuksen mittaamisen oikeellisuutta. Näistä syistä epäilty ei välttämättä osaa tuoda esiin, saati vedota sellaisiin seikkoihin, joilla voisi olla teon rangaistavuuden tai rangaistuksen mittaamisen kannalta ratkaiseva merkitys. Samoista syistä epäilty voi antaa suostumuksensa, vaikka sakkomääräys olisi jossakin suhteessa oikeudellisesti perusteeton tai virheellinen.”

Totean, että mietinnössä siteerattu lausuntoni kohta on irrotettu asiayhteydestään, eikä siihen viittaaminen seuraamuksen hyväksymisen poistamiseksi ole asianmukaista. Olen esittänyt lausumani kritisoidessani sitä, että lakiehdotuksessa tai edes sen perusteluissa ei ollut asetettu sakkomääräyksen antamiselle mitään syyllisyys- ja seuraamuskysymyksen selvyyteen liittyviä ehtoja, vaikka ne olisivat epäillyn oikeusturvan kannalta välttämättömiä. Se, että lausumassani todetuista syistä epäillyn suostumus ei ole tae tuomio-oikeellisuudesta, ei tarkoita sitä, etteikö sillä summaarisessa menettelyssä olisi kuitenkin ratkaisevan tärkeä merkitys.

Viittasin siihen, että sakkomääräyksen oikeellisuus jäi ehdotuksessa valvontaa suorittavan viranomaisen syyttäjään verrattuna vajavaisen lain- ja oikeuskäytännön tuntemuksen varaan ja totesin:

”Tilannetta pahentaa lakiehdotuksessa se, että edes epäillyltä ei näytetä edellytettävän selvää kannanottoa syyllisyys- ja seuraamuskysymyksiin, vaan epäillyn suostumus tarkoittaisi vain suostumusta asian käsittelemiseen ja ratkaisemiseen menettelylain mukaisessa menettelyssä (esim. s. 65). Mietinnön sivulla 47 on jopa todettu, että rikkomuksesta epäillyn suostumus ei koskisi hänelle vaadittavaa tai määrättävää seuraamusta. – – Käsitykseni mukaan epäillyn pätevä suostumus ei voi tarkoittaa muuta kuin sitä, että hän nimenomaisesti tunnustaa rikoksen ja hyväksyy vaaditun seuraamuksen. Pidän välttämättömänä, että nämä suostumuksen keskeiset elementit ilmenevät lakitekstistä ja myös siitä asiakirjasta, johon suostumus merkitään.”

### **Helsingin hovioikeus**

Hovioikeus katsoo, että vastaajan suostumusta koskevia edellytyksiä on syytä muuttaa esitetyllä tavalla. Tämä muutos on aiheellinen myös siinä tilanteessa, että sakkomenettelyn soveltamisalaan kuuluvien rikosasioiden piiriä ei laajennettaisi esityksessä ehdotetulla tavalla.

### **Itä-Suomen hovioikeus**

Soveltamisalan tulkinnanvaraisuudesta johtuvat haittatekijät voitaisiin pitkälti välttää edellyttämällä, että epäilty tunnustaa teon niin kuin asian laita on muissa pohjoismaissa ja myös Suomessa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain mukaan kirjallisessa menettelyssä ratkaistavissa asioissa. Teon tunnustaminen olisi myös omiaan vähentämään tuomioistuimia työllistävää tarpeetonta muutoksenhakua. Seuraamuksen hyväksymisestä luopumisen osalta hovioikeus kannattaa esitystä.



## Pirkanmaan kärjäoikeus

Kirjallisessa menettelyssä kärjäoikeudessa edellytetään tuomioistuimelle tehtyä nimenomaista tunnustusta ja suostumusta kirjalliseen menettelyyn. Nyt, kun isoa osaa näistä asioista ollaan siirtämässä pois tuomioistuimesta, tunnustamista (ja seuraamuksen hyväksymistä) koskevista suostumuksen osatekijöistä luovuttaisiin. Tilalle tulisi rajoittamaton valitusmahdollisuus.

Ehdotettu ratkaisu ei ole hyväksyttävä eikä se poikkeuksellisuudessaan täytä tuomiovallan käytön kannalta vaatimusta vähämerkityksellisyydestä, voidakseen olla säädettävissä tavallisella lainsäädännöllä. Kirjallisessa menettelyssä tuomioistuimelle vapaaehtoisesti annettu tunnustaminen ja suostumus ovat tärkeitä elementtejä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen kannalta. Tuomiovallan siirtäminen pois tuomioistuimilta voi tapahtua vain poikkeuksellisesti. Tuomioistuimista pois siirrettävien asioiden osalta ei saa jäädä epäilystä siitä, että suostumustilanteessa epäilty on antanut ilmaisunsa ilman painostuksen tunnetta. Nyt kysymyksessä oleva ehdotus ei ole tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksellinen poikkeus. Ehdotus ei ole myöskään esimerkki linjakkaasta lainsäädäntötyöstä.

## Varsinais-Suomen kärjäoikeus

Laki sakon ja rikesakon määräämisestä (745/2010) on tullut voimaan 1.12.2016. Jo nyt voidaan havaita kärjäoikeuteen saapuneista sakkovalituksista, että nykyisen sakkomenettelylain suostumusta, teon tunnustamista ja muita käsittelyn edellytyksiä koskeva sääntely on tarpeettoman monimutkainen ja -tulkintainen sekä omiaan antamaan sakotetuille väärän mielikuvan suostumuksen merkityksestä.

Suurin osa Varsinais-Suomen kärjäoikeuteen ajalla 1.12.2016–18.1.2017 saapuneista valituksista on perustunut siihen, että sakon saanut ei ole ymmärtänyt sakko- tai rikesakkomääräyksen olevan asian lainvoimainen ratkaisu, johon voidaan hakea muutosta vain suostumusta koskevalla tai oikeudenkäymiskaaren 31 luvussa mainitulla perusteella eikä enää teonkuvausta koskevalla tai muulla tavanomaisen muutoksenhaun perusteella.

Kärjäoikeus pitää kannatettavana, että suostumusta koskevaa sääntelyä kevennetään työryhmän ehdottamin tavoin. Muutos on tarpeellinen erityisesti sakon saaneen kannalta, mutta myös sakon määräävän poliisin kannalta, jonka ei tarvitse selittää epäillylle tarpeettoman monimutkaista järjestelmää.

## Valtakunnansyyttäjänvirasto

Työryhmä esittää SML 4 §:ssä kuvatun, epäillyn suostumukseen liittyvän menettelyn keventämistä. Keventämistarpeesta voidaan olla yhtä mieltä, varsinkin kun keventäminen korvataan rikkomuksesta epäillyn täydellä muutoksenhakumahdollisuudella.

*Teon tunnustaminen.* Voimassa olevan lainsäädännön mukaan sakkomenettelyssä käsitellään selviä, yksinkertaisia ja riidattomia rikosasioita, joista määrätään sakkorangaistus. Lainsäädännön valmistelussa teon tunnustaminen liitettiin nimenomaan asian riidattomuuteen ja enemmän todistelun tarpeettomuuteen. Teon tunnustaminen tarkoittaa, että epäilty ilmoittaa menetelleensä sakko- tai rangaistusvaatimukselta ilmenevällä tavalla, mutta hänen ei tarvitse olla samaa mieltä teon rikosoikeudellisesta arvioinnista. Koska epäilty on tunnustanut teon, muuta näyttöä ei tarvita.

Valtakunnansyyttäjänvirasto ei vastusta teon tunnustamisen pakollisuudesta luopumista, vaikka se merkitseekin erillistä näyttövelvollisuutta. Vaatus riittävästä näyttöstä tilanteissa, joissa epäilty ei tunnusta tekoa, tulee laittaa itse lakitekstiin, pelkkä maininta perusteluissa ei riitä.

Mietinnön perusteluissa todetaan, jos epäilty ei tunnusta tekoa, asia voidaan kuitenkin käsitellä sakkomenettelyssä, jos käsillä on muutoin riittävä näyttö syyksi lukevaa ratkaisua varten. Epäilty voi tunnustaa teon, kiistää sen tai jättää vastaamatta, mutta syyksi lukevan ratkaisun edellytyksenä on, että käsillä on muuta näyttöä, jonka johdosta syyllisyydestä ei jää varteenotettavaa epäilyä.

Aikaisemman rangaistumääräysmenettelystä annetun lain voimassa ollessa esitutkintaviranomainen antoi rangaistusvaatimuksen tiedoksi ja syyttäjä antoi rangaistumääräyksen, vaikka epäilty oli kiistänyt teon. Oli pikemminkin sääntö kuin poikkeus, ettei rangaistusvaatimuksista tai -määräyksistä käynyt ilmi syyttömyysolettamaa kumoavaa näyttöä. Epäillyn edellytettiin vastustavan rangaistusvaatimusta, jos hän halusi kiistämisenä otettavan huomioon.

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

Ilman lakitekstissä olevaa nimenomaista määräystä riittävästä näyttöstä ei ole varmuutta siitä, että valvontaa suorittava viranomais tai edes syyttäjä toimivat epäillyn oikeusturvan edellyttämällä tavalla.

Perusteluihin tulee lisätä esimerkkejä riittävästä näyttöstä. Esimerkiksi toisen poliisin kuuleminen todistajana liikennerikoksissa tai vartijan kuuleminen todistajana myymälänpistyksissä tai kuva asiakirjasta lievässä väärennyksessä.

*Seuraamuksen hyväksyminen.* Mietinnössä todetaan, että sakkomenettelyn käytölle edellytetty vaatimus siitä, että epäillyn on hyväksyttävä määrättävä seuraamus, liittyy rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen ja yhdenvertaisuuteen. Riittävää olisi, että epäilty tietää vaadittavan tai määrättävän seuraamuksen ennen sakkomenettelyn suostumistaan, mutta hänen ei tarvitse sitä nimenomaisesti hyväksyä.

Tähän voi lisätä, että myös oikeudenmukainen oikeudenkäynti edellyttää, että rangaistuksen mittaamiseen liittyvät asiat on saatettu epäillyn tietoon ennen seuraamuksen määräämistä. Epäillyn ei tarvitse olla samaa mieltä rangaistuksen määrästä näissäkään tilanteissa, kunhan se ei tule hänelle yllätyksenä.

Valtakunnansyyttäjänvirasto kannattaa tästä suostumuksen osatekijästä luopumista. Kun seuraamuksen hyväksymisestä luovutaan, samalla on muutettava SML 2 §:n 1 momentin 2 kohtaa ja 25 §:ää.

Voimassa olevassa laissa vastapainoksi tiukalle seuraamuksen hyväksymiselementille annetaan mahdollisuus pyytää päiväsakon rahamäärän määrätymisperusteen muuttamista. Silloin sakkoasia siirtyy syyttäjän käsittelyyn siitä huolimatta, että se muutoin kuuluisi valvontaa suorittavan virkamiehen toimivaltaan. Suostumuksestaan huolimatta epäilty voi toimittaa syyttäjälle kirjallista selvitystä päiväsakon rahamäärän määrätymisperusteesta. Syyttäjän on otettava selvitys huomioon, jos se vaikuttaa rahamäärään.

Koska epäillyn ei enää tarvitse nimenomaisesti hyväksyä seuraamusta ja hänellä on siihen liittyvä täysi muutoksenhakumahdollisuus, summaarista sakkoasiaa ei yksinomaan tuloja koskevan erimielisyyden vuoksi tule siirtää syyttäjälle.

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.

Epäillylle tulee antaa syyttäjälle edelleen siirtyvä sakkovaatimus vain niissä tilanteissa, joissa hänelle vaaditaan rikkomuksesta sakkorangaistusta ja mahdollista menettämisseuraamusta sellaisesta teosta, joka ei kuulu SML 3 §:n 2 momentin mukaiseen valvontaa suorittavan viranomaisen toimivaltaan. Jos epäilty ei hyväksy sakkomääräyksen kokonaisrahämäärää, hän joko ei anna suostumustaan sakkomenettelyyn tai valittaa sakkomääräyksestä. Tarpeettomien rikosprosessiin siirtojen ja valitusten välttämiseksi myös valvontaa suorittavalle viranomaiselle tulee asettaa velvollisuus ottaa rahamäärään vaikuttava muutos huomioon.

Rikoslain (RL) 2 a luvun 2 §:n 3 momentin mukaisesti nettotulon laskemisen perusteena ovat sakotettavan viimeksi toimitetun verotuksen mukaiset tiedot. Saman pykälän 4 momentin mukaan päiväsakko määrätään sakkomääräyksen antamishetken tietojen perusteella. Syyttäjä määrää sakon rangaistusmääräyksen antamishetken tietojen perusteella, jos on ilmennyt, että sakko- tai rangaistusvaatimuksen saaneen maksukyky on vaatimuksen antamishetkellä saatuihin tietoihin verrattuna olennaisesti muuttunut. Hallituksen esityksen 74/1998 vp mukaan olennaisena muutoksena pidetään 20–25 prosentin muutosta nettotuloissa.

Epäillyn maksukyvyyn, käytännössä hänen nettotulojensa tai elatusvelvollisuutensa arviointi, ei edellytä juristin koulutusta. Valvontaa suorittavan virkamiehen tulee ottaa vastaan selvitystä maksukyvyyn olennaisesti muutoksesta viimeksi toimitetun verotuksen ja sakkomääräyksen antamishetken välillä, jos tällainen väite esitetään. Mikäli valvontaa suorittava virkamies kuulustelun ammattilaisena ei pidä yksinomaan epäillyn ilmoittamaa maksukyvyyn muutosta luotettavana, hänellä on mahdollisuus lykätä sakkomääräyksen antamista kunnes epäilty on toimittanut ilmoitustaan tukevaa selvitystä.

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

SML 3 §:n 3 momentiksi tulee lisätä: ”Sakkomääräyksen antajan on ennen määräyksen antamista otettava huomioon rahamäärään vaikuttava seikka.”

SML 25 § tulee muuttaa seuraavasti: ”Rikkomuksesta epäilty voi toimittaa syyttäjälle kirjallista selvitystä asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisestä seikasta. Rangaistusmääräyksen antajan on otettava huomioon asian ratkaisemiseen vaikuttava selvitys tai muu tällainen hänen tiedossaan oleva seikka. Selvitystä voi toimittaa kunnes asia on ratkaistu.”

Summaarisen sakkoasian ratkaisemisen kannalta merkityksellisen seikan huomioon ottamista ei tule kytkeä suostumukseen. Syyttäjät ovat tähänkin saakka ottaneet

huomioon mitä kautta hyvänsä tietoonsa tulleita seikkoja esim. siitä, että teko ei ole rikos tai päiväsakon lukumäärä ei ole yleisen rangaistuskäytännön mukainen. Uusi pykälän sanamuoto ei estä syyttäjää ottamasta huomioon myös epäillyn maksukykykyselyä, 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.

Valitusmahdollisuuden lisäksi epäillyllä säilyy SML 4 §:n 5 momentin mukainen mahdollisuus peruuttaa suostumuksensa kunnes asia on ratkaistu.

*Jälkikäteen maksamalla suostuminen.* SML 4 §:n 4 momentin mukaan epäillyn suostumukseksi katsotaan myös sakon tai rikesakon maksaminen kokonaan tai osittain 30 päivän kuluessa rangaistusvaatimuksen tiedoksiantamisesta. Tämä suostumustapa on koko sakkomenettelyn aikaisemman valmistelun ajan ollut ongelmallinen ja se on osoittautunut myös käytännössä hankalaksi.

Mietinnössä ei käsitellä ollenkaan sitä seikkaa, mihin epäilty suostumusmenettelyn keventämisen jälkeen suostuu, kun hän maksaa. Luonnollisesti hän suostuu asian ratkaisemiseen sakkomenettelyssä ja luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn.

Epäselväksi jää, tarkoittaako maksu myös teon tunnustusta vai ei, ja tuleeko rangaistusvaatimukseen maksun varalta aina liittyä riittävä näyttö vai ei. Sekin on tulkinnanvaraista, tarkoittaako maksu sitä, että sakotettu hyväksyy nettotulonsa, elatusvelvollisuutensa ja mahdollisen menettämisseuraamuksen sellaisenaan vai voiko hän vielä toimittaa niihin liittyvää selvitystä eri viranomaisille, vaikka on maksanut.

Jälkikäteen sakkomenettelyyn suostuminen maksamalla vaadittu sakkorangaistus tulee olla tarkoitettu poikkeusmenettelyksi. Epäillylle on suostumuksia kysyttäessä selostettu suostumuksen merkitys ja hänellä on maksun jälkeen annettuun määräykseen normaali muutoksenhakuoikeus. Nämä turvaavat riittävästi hänen oikeusturvansa.

Valtakunnansyyttäjänvirasto esittää lakiin lisättäväksi maininnan siitä, että maksu tarkoittaa rangaistusvaatimuksen hyväksymistä sellaisenaan. Valvontaa suorittava viranomainen ja syyttäjä voivat antaa määräyksensä vaatimuksen mukaisena tarvitsematta ottaa vastaan ja huomioon siihen toimitettavaa selvitystä. Näin turvataan edes jotain menettelyn summaarisuudesta.

### **Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto**

Uuden sakkomenettelylain neliosainen suostumusmenettely on liian raskas ja siinä on alkuvaiheessa ilmennyt paljon käytännön puutteita (mm. muutoksenhaussa ja syyttäjän roolissa niissä, maksukykykyselyksissä sakkoasioissa, joissa esitutkintaviranomainen on toimivaltainen), jotka runsaasti aiheuttavat ongelmia sen käytössä ja pikemmin lisäävät työtä esitutkinta-viranomaisissa (poliisissa, tullissa ja rajavartiolaitoksessa), syyttäjälaitoksessa ja tuomioistuimissa.

Ennen menettelyn käyttöönottamista on nykyisen sakkomenettelylain prosessuaaliset ongelmat ratkaistava. Syyttäjänvirasto pitää tässä esitettyä menettelyä parempana. Epäillyn suostumusta menettelyyn samassa laajuudessa kuin nykyisessä sakkomenettelylaissa ei tarvita, kun asioista olisi aina mahdollisuus valittaa tuomioistuimeen. Tarvittaessa tässä esitetystä menettelystä on säädettävä oma erillinen sakkomenettelystä erillinen laki. Mietittävä olisi myös sitä, tarvitaanko menettelyyn asianomistajan suostumusta, jollei hänellä ole korvausvaatimusta.

Syyttäjänvirasto katsoo, ettei epäillyn suostumus menettelyyn voi olla ratkaisevaa menettelyssä, kunhan ratkaisusta on mahdollista valittaa aina tuomioistuimeen.

Toisaalta nykyisessä sakkomenettelylaissa rajoitettu muutoksenhakumenettely ei käytännössä vaikuta poistavan muutoksenhakuhalukkuutta arvioidusti. Valituksia joka tapauksessa tehdään. Usein väärin viranomaisiin ja asioista on joka tapauksessa tehtävä viranomaisessa päätös. Näin ollen menettely ei vähennä työmääriä arvioidusti.

Tätäkin silmällä pitäen muutoksenhakua ei menettelyssä pidä rajata.

Kun lähtökohtaisesti asiat ovat yksinkertaisia ja selviä, ei niistä ole valitushalukkuutta.

Syyttäjänvirasto kannattaa vaihtoehtoista palaamista vastuksenvaraiseen malliin. Tule muistaa, että esitutkinnan päättymisen jälkeen erillisen suostumuksen hankkiminen voi joissakin tapauksissa aiheuttaa paljon vaivaa ja jos sen jälkeen vielä ratkaisu annetaan tiedoksi yhtä suurella vaivalla, ei menettelystä ole ajan eikä kustannusten säästöä. Pikemmin vaarana on asian siirtyminen ”turhaan” tuomioistuimeen. Vaikka edes vastaaja ei itse sitä haluaisi.

Jos asiassa on tärkeää se, ettei lakia tule säätää perustuslain säätämisjärjestyksessä ja siten epäillyn suostumusta menettelyyn tarvitaan, olemme samaa mieltä, ettei ainakaan epäillyn tarvitse tunnustaa tekoa ja hyväksyä nimenomaisesti seuraamusta. Valitusmahdollisuudella tuomioistuimeen on asia tällöin kunnossa.

Edellytykseen suostua asian ratkaisemiseen sakkomenettelylain mukaisessa menettelyssä ja luopumisesta oikeudesta suulliseen käsittelyyn ei ole huomauttamista.

### **Poliisihallitus**

Poliisihallitus kannattaa epäillyn suostumusta koskevan sääntelyn keventämistä mietinnössä esitetyllä tavalla ja yhtyy asiassa työryhmän perusteluihin.

Esitetyistä kevennyksistä huolimatta sakkomenettely jäisi monimutkaiseksi ja käytettävyydeltään huonommaksi kuin aiemmin voimassa olleet rangaistusmääräysmenettely ja rikesakkomenettely. Mietinnössä esitetyt muutokset prosessin keventämiseksi ovat tarpeellisia ja niiden hyväksyminen mietinnössä esitetystä muodosta on kannatettavaa. Poliisihallituksen käsityksen mukaan kuitenkin kehitystyötä tulee edelleen jatkaa aidosti yksinkertaisen ja summaarisen menettelyn aikaansaamiseksi vähäisten rikkomusten käsittelemiseksi.

### **Tulli**

Tulli toteaa muutoksen saattavan edellyttää sakkomenettelyä soveltavan henkilöstön uudelleenkouluttamista. Kouluttaminen tulisi toteuttaa yhdenmukaisesti kaikissa esitutkintaviranomaisissa, kuten on toimittu 1.12.2016 voimaan tulleen uuden sakkomenettelyn kouluttamisessa.

### **Rajavartiolaitos**

Rajavartio-osasto pitää perusteltuna epäillyn suostumuksen keventämistä menettelyjen ja prosessin yksinkertaistamiseksi huomioiden, että keventämisen vastapainoksi

epäillyn oikeusturvaa parannettaisiin luopumalla nykyisistä valitusperusteiden rajauksista valitettaessa tuomioistuimeen.

### **Rikosseuraamuslaitos**

Rikosseuraamuslaitos katsoo, että mietinnössä esitetyllä tavalla tunnustamista ja seuraamuksen hyväksymistä koskevan edellytyksen poistaminen suostumuksen aineellisista osatekijöistä lisäisi rikoksista epäiltyjen mahdollisuuksia valita menettely, jossa heidän asiansa käsitellään ja muutoksenhakuperusteiden laajentaminen parantaisi määräyksen saaneiden oikeusturvaa.

### **Oikeusrekisterikeskus**

Oikeusrekisterikeskuksen sakkorekisterissä on 20.1.2017 tilanteen mukaan 428 maksuntarkkailuperustetta eli tänne on saapunut tieto vastaavasta määrää poliisin antamia rangaistusvaatimuksia. Lisäksi 30 maksuntarkkailuperusteelle on tullut maksu ja ne on jo poistettu rekisteristä, kun ilmoitus maksusta on lähtenyt poliisille. Edellä mainitut lukumäärät ovat ennakoituja vähäisempi mutta ne voivat perustua siihen, että varsinkin joulukuussa 2016 poliisi ei ole vielä täysimääräisesti soveltanut sakkomenettelylakia. Täytäntöönpanon kannalta ei ole estettä sille, että sakkomenettelylakia muutettaisiin mietinnössä esitetyllä tavoin niin, että suostumuksen antamista kevennetään.

Suostumuksen antamista jälkikäteen maksamalla tarkoittavaa sakkomenettelylain 4 §:n 4 momenttia pidettiin jo ennakolta ongelmallisena. Maksun voi suorittaa esimerkiksi vaatimuksen saaneen läheinen, jolloin voi jäädä epäselväksi, tarkoittaako maksun suorittaminen todella hyväksymistahdonilmaisua. Koska nyt suostumuksen merkitystä esitetään olennaisilta osin muutettavaksi, olisi samassa yhteydessä syytä harkita, onko aihetta luopua myös mahdollisuudesta maksamalla hyväksyä rangaistusvaatimus jälkikäteen. Yksinkertaisempaa, oikeudellisesti selkeämpää ja menettelyn kannalta nopeampaa olisi, jos hyväksymisen voisi tehdä ainoastaan kirjallisella tai henkilökohtaisesti suoraan poliisille annettulla ilmoituksella. Erityisesti ajokieltoasian käsittelemisen kannalta olisi perusteltua, että menettelyä suostumuksen odottamiseen käytetyn ajan osalta nopeutettaisiin.

### **Suomen Asianajajaliitto**

Ehdotettu yksinkertaistettu ja nopeutettu menettely on mahdollista ainoastaan epäillyn suostumuksella. Koska menettelyssä luovutaan merkittävin osin perustuslailla turvatuista prosessuaalisista oikeuksista, on suostumuksen oltava nimenomainen. Suostumuskonstruktion perustuva sakkomenettely on sinänsä arvioitu perusoikeuksien kannalta hyväksyttäväksi jo sakkomenettelylain säätämisen yhteydessä (PeVL 7/2010 vp). Perustuslakivaliokunta edellytti, että rikosprosessuaalisen perusoikeussuojan suostumusperusteisessa rajoittamisessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota juuri suostumuksen nimenomaisuuteen. Koska sakkomenettelyn piiriin tulisi nyt huomattavasti aiempaa laajempi ja monimuotoisempi asiakokonaisuus, Asianajajaliitto katsoo, että suostumuksen hankintaan ja dokumentointiin liittyviä prosesseja pitäisi valmistella vielä tarkemmin kuin mitä ehdotuksessa on esitetty.

Sakkomenettelyn edellytykseksi säädettyä epäillyn suostumusta kevennettäisiin siten, että tunnustamisesta ja seuraamuksen hyväksymisestä suostumuksen osatekijöinä luovuttaisiin. Tämä muutos on Asianajajaliiton mielestä erittäin hyvä ja se selkiyttää järjestelmää olennaisesti. Epäillylle on kuitenkin suostumuksen tiedustelemisen yhteydessä nykyiseen tapaan ilmoitettava odotettavissa olevasta seuraamuk-

sesta. Vielä olennaisempaa suostumuksen nimenomaisen turvaamisen kannalta olisi selvittää epäillylle mahdollisimman ymmärrettävästi hänen menettelynsä keskeiset tosiseikat ja syyksilukemisen oikeudelliset perusteet, jotta epäillyllä olisi mahdollisimman kattavat tiedot tehdä suostumusta koskeva päätös.

Myöskään suostumuksen antamiseen liittyvää menettelyä ei voida lain tasolla tarkemmin säännellä. Se, miten perusoikeudet tältä osin toteutuvat, ratkeaa vasta käytännön poliisityön kautta. Erityisesti alkuvaiheen koulutuksen riittävä resursointi tulisi turvata ja seurata tutkimuksin menettelyn käytännön toimivuutta. Lähtökohtana tulisi aiempaakin selkeämmin olla se, että mikäli suostumuksen nimenomaisuudesta on vähäisintäkään epäilyä, sakkomenettelyä ei tulisi soveltaa.

### **Suomen syyttäjähdistys ry**

Ennen menettelyn käyttöönottamista on nykyisen sakkomenettelylain prosessuaaliset ongelmat ratkaistava. Yhdistys pitää tässä esitettyä menettelyä parempana. Epäillyn suostumusta menettelyyn samassa laajuudessa kuin nykyisessä sakkomenettelylaissa ei tarvita, kun asioista olisi aina mahdollisuus valittaa tuomioistuimeen. Tarvittaessa tässä esitetystä menettelystä on säädettävä oma erillinen sakkomenettelystä erillinen laki. Mietittävä olisi myös sitä, tarvitaanko menettelyyn asianomistajan suostumusta, jollei hänellä ole korvausvaatimusta.

Uuden sakkomenettelylain neliosainen suostumusmenettely on liian raskas ja siinä on alkuvaiheessa ilmennyt paljon käytännön puutteita (mm. muutoksenhaussa ja syyttäjän roolissa niissä, maksukyky selvityksissä sakkoasioissa, joissa esitutkintaviranomainen on toimivaltainen), jotka runsaasti aiheuttavat ongelmia sen käytössä ja pikemmin lisäävät työtä esitutkintaviranomaisissa (poliisissa, tullissa ja rajavartiolaitoksessa), syyttäjälaitoksessa ja tuomioistuimissa.

Yhdistys katsoo, ettei epäillyn suostumus menettelyyn voi olla ratkaisevaa menettelyssä, kunhan ratkaisusta on mahdollista valittaa aina tuomioistuimeen.

Toisaalta nykyisessä sakkomenettelylaissa rajoitettu muutoksenhakumenettely ei käytännössä vaikuta poistavan muutoksenhakuhalukkuutta arvioidusti. Valituksia joka tapauksessa tehdään. Usein vääriin viranomaisiin ja asioista on joka tapauksessa tehtävä viranomaisessa päätös. Näin ollen menettely ei vähennä työmääriä arvioidusti.

Tätäkin silmällä pitäen muutoksenhakua ei menettelyssä pidä rajata.

Kun lähtökohtaisesti asiat ovat yksinkertaisia ja selviä, ei niistä ole valitushalukkuutta.

Yhdistys kannattaa vaihtoehtoista palaamista vastuksenvaraiseen malliin. Tulee muistaa, että esitutkinnan päättymisen jälkeen erillisen suostumuksen hankkiminen voi joissakin tapauksissa aiheuttaa paljon vaivaa ja jos sen jälkeen vielä ratkaisu annetaan tiedoksi yhtä suurella vaivalla, ei menettelystä ole ajan eikä kustannusten säästöä. Pikemmin vaarana on asian siirtyminen ”turhaan” tuomioistuimeen. Vaikka edes vastaaja ei itse sitä haluaisi.

Jos asiassa on tärkeää se, ettei lakia tule säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja siten epäillyn suostumusta menettelyyn tarvitaan, olemme samaa mieltä, ettei ainakaan epäillyn tarvitse tunnustaa tekoa ja hyväksyä nimenomaisesti seuraamusta. Valitusmahdollisuudella tuomioistuimeen on asia tällöin kunnossa.

Edellytykseen suostua asian ratkaisemiseen sakkomenettelylain mukaisessa menettelyssä ja luopumisesta oikeudesta suulliseen käsittelyyn ei ole huomauttamista.

### **Suomen Poliisijärjestöjen Liitto**

Mietinnössä korostetaan epäillyn oikeusturvaa ja nähdään sen parantuvan muun muassa epäillyn suostumusta koskevien muutosesitysten kautta. Muutoksenhaku-reitti tuomioistuimeen säilyy ja avartuu, kuten mietinnössä todetaan. Tämä vaihtoehto ei pelota edes varatonta, sillä tuomioistuimen muutoksenhakuasteena mahdollisesti määräämää sakkoa ei sitäköön voida muuntaa vankeudeksi.

Miten käy muutostenhakutapausten määrään, jää nähtäväksi. Tämä tulee varmasti riippumaan paljolti siitä, miten poliisi ja syyttäjä sakkomenettelyä käyttäessään kykenevät rajaamaan yksinkertaisen ja selvän asian. Asianosaisilla saattaa olla tästä hyvinkin perustellusti oma näkemyksensä. Toivottavasti ei käy niin, että suostumustilanteessa epäilty tuntee tulevaisuutta joutuneensa painostetuksi valinnan suhteen.

Viranomaisen tehtävänä on selvittää riittävällä tarkkuudella epäillylle suostumuksen juridinen merkitys. Asiakas on mietinnönkin mukaan voittopuolisesti maallikko ilman juridista asiantuntemusta. Tämä asettaa tiettyjä laatuvaatimuksia sille koulutukselle, jolla syyttäjät ja poliisit asiaan valmistellaan.

### **Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry**

Pidämme tärkeänä sitä, että epäillylle selvitetään suostumuksen antamisen merkitys. Mikäli valitusmahdollisuudet ovat todelliset ja riittävän laajat, ei teon tunnustamisen puuttuminen ole mielestämme itsessään este sakkomenettelyn käyttämiselle. Muutoksenhakumenettelyä onkin esitetty mietinnössä muutettavaksi. Muutos ehdotetaan toteutettavaksi siten, että valitusperusteita rajaavaa säännöstä muutettaisiin epäillyn osalta niin, että epäilty voisi hakea muutosta sakkomenettelyssä annettuun määräykseen vastaavilla perusteilla kuin käräjäoikeuden ratkaisusta valitetaan hovioikeuteen. Tämä parantaisi epäillyn oikeusturvaa ja on kannatettava muutosehdotus.

SKAL pitää välttämättömänä, että epäillyn valitsemasta menettelystä riippumatta on aina mahdollisuus saattaa asiansa käräjäoikeuden käsiteltäväksi myös siinä tapauksessa, että epäilty on ensin antanut suostumuksensa sakkomenettelyn käyttämiseen.

### **Itä-Suomen yliopisto**

Mietinnössä esitetään, että sakkomenettelyssä ei olisi enää tarpeen tunnustaa rikosta ja hyväksyä siitä määrättävää seuraamusta. Sääntely poikkeaisi kirjalliselle tuomioistuinprosessille asetetuista vaatimuksista tunnustamisesta luopumisen suhteen. Erilainen sääntely on perusteltua ainakin siksi, että sakkomenettelystä poiketen tuomioistuimen kirjallisessa prosessissa voidaan tuomita vankeusrangaistus. Olisi vielä syytä harkita, voitaisiinko suostumusvaatimuksesta sakkomenettelyyn luopua kokonaan. Eikö olisi hyviä perusteita katsoa, että rajoitukseton mahdollisuus saattaa asia valituksella käräjäoikeuden ratkaistavaksi olisi riittävä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tae? En ole vakuuttunut siitä, että EIS tai sen tulkinnasta olemassa oleva EIT:n käytäntö asettaisi ehdotonta suostumuksen edellytystä.

Mietinnössä on käsitelty suostumusta laajasti perustuslain näkökulmasta, jolloin tarkastelun keskiössä on toisaalta tuomiovallan siirtäminen tuomioistuimilta poliiseille ja syyttäjille ja toisaalta oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Pohdinta on aina pai-



kallaan, mutta pitää muistaa, että nyt on kysymys perustuslain tulkinnasta. Tulkinnat vaihtelevat, myös perustuslain. Viime vuoden lopulle Suomessa oli sakotuksessa voimassa lainsäädäntö, jossa sakottamisessa ei kysytty epäillyn suostumusta. Yhtään tässä menettelyssä määrättyä sakkoa ei ole kumottu perustuslain vastaisena. Mietinnössä puollettu perustuslain tulkinta on peräisin menneestä ajasta, lähinnä eräästä vuonna 1997 ilmestyneestä väitöskirjasta, jossa esitetyistä ideoista on jo monessa suhteessa poikettu (esimerkiksi muuttamalla seuraamusluontoinen syyttämättä jättäminen harkinnanvaraiseksi syyttämättä jättämiseksi). On hyvä muistaa, että oikeudenkäynnin uudistuksessa 1990-luvulla vannottiin suullisen käsittelyn op-piin: vain suullinen oikeudenkäynti täytti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kriteerit. Suullisuudesta on vähitellen luovuttu ja kirjallinen menettely on nyt omaksuttu laajasti myös rikosasioissa. Tämän on katsottu täyttävän hyvin perustuslain asettamat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset.

### **Rikos- ja prosessioikeuden professori (emer.) Pekka Viljanen**

Kuten mietinnön yleisperusteluissa on (s. 39) todettu, sakkomenettelylain säännökset menettelyn perustumisesta epäillyn suostumukseen täyttävät epäilemättä perustuslain ja ihmisoikeussopimusten vaatimukset. Suostumusta sääntelyn on todettu kuitenkin olevan verrattain raskasta, mikä on omiaan vähentämään suostumusten antamista. Näin asianlaita epäilemättä on. Jos epäilty ei jostakin syystä anna suostumustaan asian käsittelemiseen sakkomenettelyssä, siirtyy asian käsittely tavanomaiseen rikosprosessiin, mikä kuormittaa sekä poliisia että oikeuslaitosta. Mietinnön mukaan on kuitenkin vaikeaa arvioida, kuinka usein suostumus uudessa sakkomenettelyssä jää antamatta verrattuna aikaisempaan rangaistusmääräys- ja rikesakomenettelyyn. Poliisihallitus ja sisäministeriö ovat mietinnön mukaan kuitenkin arvioineet, että tavanomaiseen rikosprosessiin siirtyisi sakkomenettelyn käyttöönoton myötä jopa 12 000 asiaa, jotka aikaisemmin olisi käsitelty rangaistusmääräys- tai rikesakomenettelyssä.

Edellä mainittuihin näkemyksiin on syytä yhtyä. Jos viimeksi mainittu arvio asioiden siirtymisestä tavanomaiseen rikosprosessiin osoittautuu oikean suuntaiseksi, kyse on resurssien vakavasta tuhlaamisesta. Asiaan olisi ehdottomasti saatava muutos eli suostumusedellytykselle on tehtävä jotakin. Edellä sanotulta kannalta ongelmallisimpana on pidettävä, kuten mietinnön yleisperusteluissa on (s. 39) todettu, erityisesti tunnustamista ja seuraamuksen hyväksymistä koskevaa sääntelyä. Jos epäilty kiistää teon tai ei hyväksy seuraamusta, asiaa ei voida käsitellä sakkomenettelyssä, vaikka epäilty antaisi suostumuksensa sakkomenettelyn käyttöön ja luopuisi oikeudestaan suulliseen oikeudenkäyntiin. Toisin sanoen, sakkomenettelyssä epäillyllä ei ole erimielisyystilanteessa mahdollisuutta tyytyä poliisiin tai syyttäjän ratkaisuun, vaan erimielisyys johtaa aina epäillylle raskaaseen tavanomaiseen rikosprosessiin, vaikka hän olisi valmis asian ratkaisemiseen sakkomenettelyssä.

Ehdotus, jonka mukaan epäillyn suostumus käsittäisi jatkossa vain luopumisen oikeudesta suulliseen oikeudenkäyntiin ja suostumisen asian käsittelemiseen sakkomenettelyssä, olisikin mielestäni toteutettava joka tapauksessa riippumatta siitä, laajennetaanko sakkomenettelylain soveltamisalaa mietinnössä ehdotetulla tavalla vai ei. Nykyisen suostumusedellytyksen aiheuttamien ongelmien vuoksi suostumusedellytyksen muutos olisi toteutettava kiireellisesti.

Itse asiassa on mielestäni tarpeetonta edellyttää suostumukselta 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 tarkoit-tavan, ettei asiaa käsitellä tavanomaisessa rikosoikeudenkäynnissä käräjäoikeudes-sa, suostumus tältä osin uskoakseni useimmiten saadaan. Monikaan ei nimittäin pidä käräjäoikeuskäsittelyä oikeutenaan vaan vastenmielisenä velvollisuutena, jolloin mahdollisuus sen välttämiseen on ehdottomasti mieluisampi vaihtoehto.

Myös mietinnön perusteluissa on (s. 53) käsitelty kyseessä olevien suostumuksen kahden 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 vakuuttavat, mutta siitä, että suostumukseen edelleen kuuluisivat kyseiset kaksi osatekijää, ei toisaalta ole mainit-tavaa haittaakaan. Epäilylle on joka tapauksessa selitettävä, mitä suostumus mer-kitsee, ja näin ollen hänelle olisi joka tapauksessa selitettävä myös se, että se mer-kitsee luopumista tavanomaisesta oikeudenkäynnistä käräjäoikeudessa.

Luopuminen tunnustamisesta ja seuraamuksen hyväksymisestä epäillyn suostumuk-sen osatekijöinä ei ole ongelmallista senkään takia, että sakkomenettelyssä olisi edelleen lain 4 §:n 1 momenttiin lisättäväksi ehdotetun nimenomaisen maininnan mukaan ilmoitettava menettelyssä määrättävä seuraamus. Näin epäilty voisi ottaa sen huomioon harkitessaan suostumistaan sakkomenettelyyn.

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

## 6 Muutoksenhaku sakkomenettelyssä

### Eduskunnan oikeusasiamies

Muutoksenhaun täysimääräisesti oikeus- ja näyttökysymyksiin avaava ehdotus on hyvä ja tärkeä. Mielestäni tämä uudistus tulisi toteuttaa siinäkin tapauksessa, että muita ehdotettuja uudistuksia ei toteuteta.

Käytännön syyttäjiltä saamiene tietojen mukaan uusi sakkomenettely on jo nyt osoittautunut ongelmalliseksi ja oikeusturvaa vaarantavaksi niissä tapauksissa, joissa epäilty on hätiköidysti antanut suostumuksensa. Nykyisen valitusperusteiden rajauksen takia kaikissa tilanteissa ei kuitenkaan ole tosiasiallista muutoksenhakumahdollisuutta.

### Itä-Suomen hovioikeus

Hovioikeus kannattaa esitettyä muutoksenhaun kehittämistä.

### Pirkanmaan käräjäoikeus

On hyvä, että nykyisessä sakkomenettelylain muutoksenhakusäännöksissä oleva virhe, eli viittaus OK 8 lukuun, esitetään poistettavaksi ja syyttäjälle esitetään roolia muutoksenhaussa.

Asianomistajan valitusoikeutta ei tulisi rajoittaa. Muutoksenhaun tulisi yhdenvertaisuuden nimissä olla vapaa kaikille asianosaisille ja syyttäjän tulisi olla roolissaan asianomistajan tukena. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus kuuluu myös asianomistajalle, mikä nykyisin tunnutaan enenevässä määrin unohtamaan. Muutoksenhaussa mahdollisesti määrättävän sakon tulisi olla muuntorangaistuskelpoinen. Tämä edellyttäisi koko sakotusjärjestelmän uudelleen pohtimista. Kysymykseksi jää, miten sakkomenettelyssä voitaisiin jo alun alkaen antaa muuntokelpoinen sakko. Tällöin välttyttäisiin siltä yhä yleistyvältä muoti-ilmiöltä, jonka mukaan sakkoja ei tarvitse maksaa. Niitä ei voi muuntaa vankeudeksi. Näitä kertomuksia kuulee yhä enenevässä määrin poliisilta ja ulosotolta.

Toisaalta valitusoikeuden käyttökelpoisuutta rasittaa se, että valituskirjelmät tulevat maallikoiden tekeminä olemaan tulkinnanvaraisia ja epäselviä. Mikäli sakkomenettelyn laajentamiseen mennään ehdotetulla tavalla, valitusoikeutta tulisi täsmentää esimerkiksi siten, että pelkkä valittajan määrääjassa tekemä ilmoitus tyytymättömydestä sakkomääräykseen käynnistäisi oikeudenkäynnin.

Sakkomenettelyn laajentamista koskevaa valmistelua on jatkettava myös muutoksenhaun osalta.

### Varsinais-Suomen käräjäoikeus

Voimassa olevan sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muutoksenhakua koskevat säännökset ovat tällä hetkellä tarpeettoman tulkinnanvaraiset. Oikeusministeriön joulukuussa antamassa koulutuksessa todettiin liian monen seikan jäävän oikeuskäytännön varaan. Tätä ei voida pitää suotavana.

Työryhmämietinnössä esitetyt muutoksenhakua koskevat muutokset ovat tarpeen selventämään kansalaisten oikeuksia.

Varsinais-Suomen kärjäoikeus toteaaakin, että epäillyn suostumusta ja muutoksenhakua koskevat säädösmuutokset tulisi saattaa voimaan mahdollisimman pian ja riippumatta mietinnössä mainittujen muiden lakien valmistelusta tai voimaansaattamisesta.

### **Valtakunnansyyttäjänvirasto**

Suostumusmenettelyn keventämisen vastapainoksi määräyksen saaneelle sallitaan normaali muutoksenhakuoikeus, jossa hän voi hakea muutosta mm. syyksilukemiseen ja seuraamukseen. Normaali muutoksenhakuoikeus koskisi jokaista määräyksen saanutta siitä riippumatta, onko hän tunnustanut syyllisyytensä, kiistänyt sen vai jättänyt lausumatta.

Merkitävä parannus voimassa olevaan lakiin ovat yksityiskohtaiset säännökset muutoksenhaussa noudatettavasta menettelystä. Menettelysäännösten puute on voimassa olevan lain suurin puute.

Normaali muutoksenhakuoikeus pääkäsittelyineen murentaa kuitenkin merkittävästi summaarisen menettelyn perustaa. Pääsääntönä tulisi olla kirjallinen menettely. Sen vuoksi Valtakunnansyyttäjänvirasto ehdottaa muutosta 35 c §:n pääkäsittelyn toimitamisvelvollisuuteen. Riittävää on, että pääkäsittely on toimitettava vain, jos kärjäoikeus pitää sitä välttämättömänä.

Pääkäsittelyn järjestäminen yksinomaan asianosaisen pyynnöstä, vaikka sekä kärjäoikeus että syyttäjä pitävät sitä tarpeettomana, on turhaa. Kärjäoikeuden 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.

Muutoksenhaun laajennuksen tulee koskea myös asianomistajaa. Mietinnöstä ei käy ilmi mitään perusteluja sille, miksi summaarisen sakkoasian toisen osapuolen, asianomistajan, oikeuksien pitäisi olla rajoitetummat. Kun asianomistajalla kerran on muutoksenhakuoikeus, hänen oikeusturvansa edellyttää samanlaisia oikeuksia kuin epäillyllä sekä valitusperusteiden että noudatettavan menettelyn osalta.

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

Voimassa olevassa laissa tai sen perusteluissa ei mitenkään kuvattu sitä menettelyä, jota tulisi noudattaa, kun noudatetaan soveltuvin osin hakemusasioiden käsittelyä. Tätä ei ole kuvattu myöskään mietinnössä tai sen perusteluissa. Summaarinen sakkoasia on rikosasia.

Mikäli asianomistajan valituksen osalta tulee edelleen noudattaa hakemusasioiden käsittelyä, laissa tulee epäillyn valitusta vastaavalla tavalla yksityiskohtaisesti todeta, millaista menettelyä noudatetaan, missä asemassa syyttäjä tällaisessa menettelyssä toimii, syyttäjänä vai kuultavana, ja mitä hänen velvollisuuksiinsa tuossa asemassa kuuluu. Erityisesti tämä on tärkeää, kun syyttäjä käyttää valtion puhevaltaa rikesakko- tai sakkomääräykseen kohdistuvassa muutoksenhaussa.

Ylimääräinen muutoksenhaku (SML 36 §) on asianosaisten lisäksi myös viranomaisten käytössä. Pykälää tulee täsmentää siltä osin, että jokainen viranomainen on toimivaltainen hakemaan muutosta omaan määräykseensä. Nyt asiasta on epäselvyyttä. Lisäksi laillisuusvalvojat, Oikeusrekisterikeskus täytäntöönpanoviranomaisena ja valtakunnansyyttäjät ylimpänä syyttäjänä ovat toimivaltaisia hakemaan muutosta roolinsa mukaisesti.

Oikeusrekisterikeskus esittää lausunnossaan laajaa itseoikaisumahdollisuutta valvontaa suorittavalle viranomaiselle ja syyttäjälle. Ottamatta tässä vaiheessa tarkempaa kantaa oikaisuvallan laajuuteen Valtakunnansyyttäjänvirasto esittää kirjoitusvirheen korjausta laajemman oikaisumahdollisuuden selvittämistä.

### **Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto**

Syyttäjänvirasto katsoo, ettei epäillyn suostumus menettelyyn voi olla ratkaisevaa menettelyssä, kunhan ratkaisusta on mahdollista valittaa aina tuomioistuimeen.

Toisaalta nykyisessä sakkomenettelylaissa rajoitettu muutoksenhakumenettely ei käytännössä vaikuta poistavan muutoksenhakuhalukkuutta arvioidusti. Valituksia joka tapauksessa tehdään. Usein vääriin viranomaisiin ja asioista on joka tapauksessa tehtävä viranomaisessa päätös. Näin ollen menettely ei vähennä työmääriä arvioidusti.

Tätäkin silmällä pitäen muutoksenhakua ei menettelyssä pidä rajata.

Kun lähtökohtaisesti asiat ovat yksinkertaisia ja selviä, ei niistä ole valitushalukkuutta.

Syyttäjänvirasto kannattaa vaihtoehdoista palaamista vastuksenvaraiseen malliin. Tulee muistaa, että esitutkinnan päättymisen jälkeen erillisen suostumuksen hankkiminen voi joissakin tapauksissa aiheuttaa paljon vaivaa ja jos sen jälkeen vielä ratkaisu annetaan tiedoksi yhtä suurella vaivalla, ei menettelystä ole ajan eikä kustannusten säästöä. Pikemmin vaarana on asian siirtyminen ”turhaan” tuomioistuimeen. Vaikka edes vastaaja ei itse sitä haluaisi.

Jos asiassa on tärkeää se, ettei lakia tule säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja siten epäillyn suostumusta menettelyyn tarvitaan, olemme samaa mieltä, ettei ainakaan epäillyn tarvitse tunnustaa tekoa ja hyväksyä nimenomaisesti seuraamusta. Valitusmahdollisuudella tuomioistuimeen on asia tällöin kunnossa.

Edellytykseen suostua asian ratkaisemiseen sakkomenettelylain mukaisessa menettelyssä ja luopumisesta oikeudesta suulliseen käsittelyyn ei ole huomauttamista.

Olemme samaa mieltä esityksestä, että valittaja voisi itse määritellä missä laajuudessa hän asian saattaa tuomioistuimen käsittelyyn. Seuraamuksen määrän, koko syyllisyyden tms. Tällöin asiaa myös pitäisi käsitellä vain sen mukaan mistä on valitettu.

### **Poliisihallitus**

Poliisihallitus kannattaa mietinnössä esitettyjä muutoksia sakkomenettelyyn. Esitetyt muutokset selkeyttäisivät sakkomenettelylain epäselväksi jäänyttä muutoksenhakua koskevaa sääntelyä. Odotettavissa tosin on, että valitusperusteiden avaaminen tulee

myös lisäämään valitusten määrää, mikä osaltaan lisää kaikkien sakkomenettelyyn osallisten viranomaisten työmäärää.

Sakon ja rikesakon määräämisestä annettu laki (754/2010) tuli voimaan 1.12.2016. Uudesta sakkomenettelystä on vielä varsin vähän kokemusta. Jo nyt voidaan kuitenkin todeta, että tarve jonkinlaiselle poliisin itseoikaisua koskevalle säännökselle on olemassa. Nykysääntelyn mukaan poliisin tekemät virheet rikesakkomääräyksissä ja sakkomääräyksissä joudutaan tavallisesti käsittelemään ylimääräisenä muutoksenhakuasiana. Lain mahdollistaman virheen korjaamisen soveltamisala on varsin suppea. Nopeatempoisessa poliisin kenttätöinnissä inhimilliset virheet sakkomenettelyssä eivät kuitenkaan ole harvinaisia, kun käsiteltävien asioiden massa on suuri ja menettely monimutkainen. Poliisin tekemistä selvistä virheistä johtuvat ylimääräiset muutoksenhaut kuormittavat tarpeettomasti sekä tuomioistuimia että poliisia.

Kumotun rikesakkomenettelystä annetun lain 11 § 2 momentin mukaan poliisipiirin päällikkö saattoi poistaa rikesakon, jos määräyksessä tarkoitettu teko ei ollut rikesakkoteko tai määräys oli muutoin perusteeton. Sakkomenettelylain muutoksenhakua tai virheen korjaamista koskeviin säännöksiin olisi syytä lisätä säännös, jonka perusteella poliisi ja syyttäjä voivat omasta tai sakotettavan aloitteesta oikaista ratkaisussaan olevaa selkeää virhettä sakotettavan eduksi niin, että määräys poistetaan tai seuraamusta lievennetään.

## **Tulli**

Suostumusta koskevan sääntelyn keventämisen vastapainoksi myös muutoksenhakuperusteiden ehdotettu laajentaminen on perusteltua.

## **Rikosseuraamuslaitos**

Rikosseuraamuslaitos pitää hyvänä sitä, että valitusperusteiden rajauksesta luovutaisiin ja epäilyllä olisi tehokas mahdollisuus valittaa käräjäoikeuteen, vaikka hän olisi sakkomenettelyssä luopunut oikeudenkäynnistä.

## **Oikeusrekisterikeskus**

Mietinnön mukaan keskeinen peruste muutoksille on Sipilän hallituksen ohjelmaan kirjattu tavoite, jonka mukaan tuomioistuinten tulisi keskittyä ydintehtäviinsä siten, että selvät ja yksinkertaiset rikosasiat voitaisiin käsitellä sakkomenettelyssä asianosaisten oikeusturvaa vaarantamatta. Kumotun rikesakkomenettelystä annetun lain 11 § 2 momentin mukaan poliisipiirin päällikkö saattoi poistaa rikesakon, jos määräyksessä tarkoitettu teko ei ollut rikesakkoteko tai määräys oli muutoin perusteeton. Sakkomenettelylaissa ei ole lainkaan vastaavaa itseoikaisun mahdollistavaa säännöstä, minkä johdosta edellä tarkoitettu hallitusohjelmaan kirjattu tavoite vaarantuu. Käräjäoikeuksiin tulee varmuudella runsaasti käsiteltäväksi valituksia ja ylimääräisiä muutoksenhakemuksia, joissa on kyse erittäin yksinkertaisista ja selvistä vaatimuksista, joiden johdosta rike-, sakko- tai rangaistusmääräyksiä poistetaan tai lievennetään. Oikeusrekisterikeskuksen tietoon on tullut esimerkiksi tapaus, jossa poliisi oli antanut rikesakon, kun autoilija oli ajanut nopeudella 55 km/h. Poliisin käsityksen mukaan rajoitus oli ollut 40 km/h ja sakotettu oli poliisin tietojen perusteella antanut suostumuksensa asian käsittelemiseen sakkomenettelylain mukaisessa järjestyksessä. Sitten ilmeni, että nopeusrajoitus olikin ollut tekopaikalla 60 km/h eli rikesakko oli kokonaan perusteeton. Poliisi antaa sakko- ja rikesakkomääräyksiä ”kenttäolosuhteissa” joten on selvää, että vastaavia inhimillisiä virheitä tapahtuu säännöllisesti. Nykyisen lain mukaan myös tämän tyyppiset asiat joudutaan viemään joko

valituksella tai ylimääräisenä muutoksenhakuasiana käräjäoikeuden käsiteltäväksi, mikä on erittäin epätarkoituksenmukaista. Sakkomenettelylain muutoksenhakua tai virheen korjaamista koskeviin säännöksiin on syytä lisätä säännös, jonka perusteella poliisi ja syyttäjä voivat omasta tai sakotettavan aloitteesta oikaista ratkaisussaan olevaa selkeää virhettä sakotettavan eduksi niin, että määräys poistetaan tai seuraamusta lievennetään.

Muutoksenhakua koskeviin pykäliin olisi syytä lisätä säännös, jonka mukaan valituksen tai ylimääräisen muutoksenhakemuksen käsittelevä tuomioistuim voi määrätä täytäntöönpanon keskeytettäväksi.

### **Suomen Asianajajaliitto**

Muutoksenhakuoikeuden tehokas toteutuminen on järjestelmän olennainen osatekijä. Epäilyllä olisi ehdotuksen mukaan, nykytilasta poiketen, muutoksenhakuoikeus tuomioistuimeen ilman valitusperusteiden rajoituksia, vaikka hän olisi suostunut asian ratkaisemiseen sakkomenettelyssä. Linjaus on Asianajajaliiton mielestä erinomainen ja se selkiyttäisi nykyistä vaikeaselkoista järjestelmää ja parantaisi epäillyn oikeusturvaa. Nykyään epäillyn tunnustettua teon ja hyväksytyä seuraamuksen, hän ei voi enää muutoksenhakuvaiheessa tehokkaasti kiistää syyllistymistään tekoon.

Sakotustilanteessa epäilyllä saattaa olla ymmärrys itse tapahtumainkulusta, mutta hänellä ei yleensä ole selvää käsitystä menettelynsä tunnusmerkistön mukaisuudesta, tahallisuuskysymyksistä tai mahdollisista vastuuvapausperusteista. Seuraamuksen oikeellisuuttakin on maallikon ainakin tapahtumahetkellä hyvin vaikea arvioida. Näistä syistä suostumus, silloinkin kun sen voitaisiin katsoa olevan nimenomainen, annetaan valtaosin puutteellisen tiedon perusteella ja käsillä olevaan tutkintaan liittyvän stressin alaisena. Tämän vuoksi järjestelmä tulee muodostaa sellaiseksi, että mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen tutkittavaksi täytyy olla myös käytännössä helposti toteutettavissa.

### **Suomen syyttäjyhdistys ry**

Yhdistys katsoo, ettei epäillyn suostumus menettelyyn voi olla ratkaisevaa menettelyssä, kunhan ratkaisusta on mahdollista valittaa aina tuomioistuimeen.

Toisaalta nykyisessä sakkomenettelylaissa rajoitettu muutoksenhakumenettely ei käytännössä vaikuta poistavan muutoksenhakuhalukkuutta arvioidusti. Valituksia joka tapauksessa tehdään. Usein vääriin viranomaisiin ja asioista on joka tapauksessa tehtävä viranomaisessa päätös. Näin ollen menettely ei vähennä työmääriä arvioidusti.

Tätäkin silmällä pitäen muutoksenhakua ei menettelyssä pidä rajata.

Kun lähtökohtaisesti asiat ovat yksinkertaisia ja selviä, ei niistä ole valitushalukkuutta.

Yhdistys kannattaa vaihtoehtoista palaamista vastuksenvaraiseen malliin. Tule muistaa, että esitutkinnan päättymisen jälkeen erillisen suostumuksen hankkiminen voi joissakin tapauksissa aiheuttaa paljon vaivaa ja jos sen jälkeen vielä ratkaisu annetaan tiedoksi yhtä suurella vaivalla, ei menettelystä ole ajan eikä kustannusten säästöä. Pikemmin vaarana on asian siirtyminen ”turhaan” tuomioistuimeen. Vaikka edes vastaaja ei itse sitä haluaisi.

Jos asiassa on tärkeää se, ettei lakia tule säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja siten epäillyn suostumusta menettelyyn tarvitaan, olemme samaa mieltä, ettei ainakaan epäillyn tarvitse tunnustaa tekoa ja hyväksyä nimenomaisesti seuraamusta. Valitusmahdollisuudella tuomioistuimeen on asia tällöin kunnossa.

Edellytykseen suostua asian ratkaisemiseen sakkomenettelylain mukaisessa menettelyssä ja luopumisesta oikeudesta suulliseen käsittelyyn ei ole huomauttamista.

Olemme samaa mieltä esityksestä, että valittaja voisi itse määritellä missä laajuudessa hän asian saattaa tuomioistuimen käsittelyyn. Seuraamuksen määrän, koko syyllisyyden tms. Tällöin asiaa myös pitäisi käsitellä vain sen mukaan mistä on valitettu.

### **Suomen tuomariliitto**

Mikäli ehdotettu tunnustuksen keventäminen toteutetaan eli epäillyn ei tarvitsisi sakkomenettelyyn suostuessaan tunnustaa tekoa eikä myöskään hyväksyä seuraamusta, epäillyn osalta valitusperusteisiin nykyisin säädetyt rajoitukset olisi mietinnössä ehdotetulla tavalla poistettava. Tämä tulisi väistämättä johtamaan valitusten määrän olennaiseen lisääntymiseen nykytilanteeseen verrattuna. Kysymystä odotettavissa olevasta muutoksenhaun määrästä ei ole mietinnössä arvioitu.

Uuden prosessilajin tuomista käräjäoikeuteen merkitsevä ehdotus muutoksenhaussa noudatettavasta menettelystä antaa aihetta jatkopohdintoihin. Mietinnöstä ei ilmene, mihin ehdotuksella hovioikeusmenettelyn (pääsääntöisestä) soveltamisesta muutoksenhakuun pyritään. Ehdotettua sääntelyä muutoksenhaussa noudatettavasta menettelystä olisi joka tapauksessa syytä selkeyttää, koska ehdotetun sakkomenettelylain 35 c §:n 3 momentin mukaan toisaalta täydentävästi sovellettaisiin rikosasian käsittelystä käräjäoikeudessa säädettyä.

### **Suomen Poliisijärjestöjen Liitto**

Ks. edellinen kohta.

### **Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry**

Ks. edellinen kohta.

### **Itä-Suomen yliopisto**

Olen mietinnön kannalla.

### **Rikos- ja prosessioikeuden professori (emer.) Pekka Viljanen**

Kuten mietinnön perusteluissa on (s. 39) todettu, nykyisessä sakkomenettelylaissa omaksuttu sääntely rajoittaa muutoksenhakua ja sitä kautta epäillyn oikeusturvaa. Jos henkilö on pätevästi tunnustanut teon ja hyväksynyt seuraamuksen, ei hän voi enää muutoksenhakuvaiheessa tehokkaasti kiistää syyllistymistään tekoon tai arvioida seuraamusta olennaisesti toisin kuin hyväksymässään sakko- tai rangaistusmääräyksessä.

Mietinnössä on ehdotettu epäillyn suostumuksen sisällön muuttamista niin, että epäillyn ei enää edellyttäisi tunnustavan tekoa eikä hyväksyvän siitä määrättävää seuraamusta. Siksi mietinnössä on ehdotettu ikään kuin muutoksen vastineeksi



muutoksenhakuperusteiden laajentamista vastaavanlaisiksi kuin normaalissa muutoksenhaussa kärjäoikeudesta hovioikeuteen, vaikka valitus tehtäisiin ensi asteessa kärjäoikeuteen. Muutoksenhakuperusteiden laajentaminen onkin välttämätön seuraus suostumuksen sisällön muuttamisesta. Kannatan sitä varauksettomasti.

Muutoksenhakumenettelystä on ehdotettu otettavaksi sakkomenettelylakiin eräiltä osin nimenomaiset säännökset ja eräiltä osin viittaussäännökset valitusasian käsitteilyn jatkamista hovioikeudessa koskevaan OK 26 lukuun. Säännösehdotukset vaikuttavat tarkoituksenmukaisilta.

### **Timo Lehtonen**

Epäilylle annettaisiin laaja oikeus valittaa määräyksistä kärjäoikeuteen. Asian vireille tulo oikeudessa edellyttäisi siis kirjallista tuotosta (valituskirjelmää). Sakkomenettelyn piiriin tulisi kuulumaan paljon sellaisia massarikoksia, joiden tekijöiden kykyä tai halua laatia asianmukainen valituskirjelmä voidaan perustellusti epäillä. Kärjäoikeuksiin tulisi todennäköisesti paljon tulkinnanvaraisia ja epäselviä ja siten täydennystä vaativia valituksia, mikä lisäisi niiden työtä. Lakimiesavustajan käyttäminen valituksen tekemisessä tietenkin parantaisi tilannetta em. suhteessa. Avustajan käyttäminen on kuitenkin kallista ja usein se tulisi maksettavaksi valtion varoista, jos asiassa myönnetään oikeusapua ja määrätään avustaja. Paljon riippuu tietenkin siitä, kuinka paljon tällaisia valituksia kärjäoikeuksiin tulee. Epäilyllä ei välttämättä ole valittaessaan mitään menetettävää ja voitettavanaan jollei muuta, niin ainakin sakon täytäntöönpanon viivästyminen. Toisaalta jos muuntomahdollisuutta ei ole, tämä saattaa vähentää valituksia.

## 7 Ajokielto

### Sisäministeriö

Sisäministeriö pitää ehdotusta perusteltuna.

Rajavartiolain (578/2005) 20 §:n mukaisesti Rajavartiolaitos valvoo kuljettajien ajokuntoisuutta ja ajoneuvojen liikennekelpoisuutta rajanylityspaikalla sekä suorittaa valvontatoimintansa yhteydessä havaittujen tapausten osalta myös esitutkinnan. Rajavartiomies voi rajavalvontaa suorittaessaan ja muun virkatehtävänsä yhteydessä määrätä ajo-oikeuden haltijan väliaikaiseen ajokieltoon ja ottaa ajokortin haltuunsa ajokorttilain 7 luvun 70 §:n 2 momentissa säädetyin edellytyksin. Saman lain 71 §:n mukaisesti Rajavartiolaitoksen on siirrettävä väliaikaisen ajokiellon määräämistä koskeva asia ajokiellon määräämisen jälkeen viipymättä poliisin käsiteltäväksi. Rajavartiomiehen määräämästä väliaikaisesta ajokiellosta on muutoinkin voimassa, mitä poliisin määräämästä väliaikaisesta ajokiellosta säädetään.

Sisäministeriön käsityksen mukaan ajokiellon määräämistä koskevalla toimivallan siirrolla käräjäoikeuksilta poliisille ei olisi merkittävää vaikutusta Rajavartiolaitoksen toimintaan. Edellä todetun mukaisesti Rajavartiolaitos siirtää määräämänsä väliaikaisen ajokiellon viipymättä poliisin käsiteltäväksi ja ajokielto määrättäisiin joka tapauksessa vasta tuomioistuinkäsittelyn tai sakkomenettelyn jälkeen poliisin hallinnollisessa prosessissa.

Sisäministeriö pitää erittäin tärkeänä, että uudistuksen yhteydessä poliisin ajokielto-  
menettelyä nykyaikaistettaisiin ja siihen liittyvää kuljettajan kuulemistä yksinkertaistettaisiin siten, että kuulemismenettely voitaisiin käynnistää jo tapahtumapaikalla ennen syyksi lukevan ratkaisun antamista. Väliaikaiseen ajokieltoon määrätylle, tai muutoin vailla ajo-oikeutta olevalle, lopullinen päätös ajokiellosta voitaisiin antaa tiedoksi tavallisena tiedoksiantona eli kirjeellä postitse. Sisäministeriön näkemyksen mukaan on lisäksi tärkeää jatkaa edelleen ajokorttilainsäädännön kehittämistä liikenne- ja viestintäministeriön johdolla.

Toimivallan siirtäminen edellyttäisi myös tietojärjestelmämuutoksia. Kysymys on ennen muuta siitä, että kaikista ajokieltoon vaikuttavista tuomioistuinten, syyttäjien ja poliisimiesten seuraamusratkaisuista tarvittaisiin ajokieltoviranomaiselle sellainen palautetieto, joka käynnistäisi ajokielto-  
menettelyn. Lisäksi ajokieltoviranomaisella tulisi olla pääsy syyksi lukevien ratkaisujen sisältöihin. Jos poliisilaitoksista tulisi kaikissa tapauksissa toimivaltainen ajokieltoviranomainen, poliisin ajo-oikeuskäsittely tulee digitalisoida ja kehittää edelleen. Tämä edellyttää uuden tietojärjestelmän rakentamista. Poliisilla tulee olla riittävät henkilöstöresurssit, jotta ajokieltoasiat kyettäisiin käsittelemään joutuisasti lisääntyvistä tehtävistä huolimatta.

Sisäministeriö pitää tärkeänä, että viranomaisten välisestä tiedonkulusta huolehditaan asianmukaisesti ja että tietojärjestelmien muutoksissa huomioidaan kaikki prosessiin kuuluvat viranomaiset tarvittavin osin.

### Valtiovarainministeriö

Työryhmä ehdottaa myös ajokielto-  
menettelyyn muutoksia ja menettelyn siirtämistä poliisille. Tältä osin ehdotus on vielä puutteellinen, koska ehdotukseen ei sisälly tar-

kempia tarvittavia muutoksia (määrärahasiirtoja) valtion talousarvioesitykseen. Esitystä tulisi täydentää tältä osin.

### **Valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri**

Mietinnössä ehdotetaan sakkomenettelyn laajentamisen lisäksi ajokieltoseuraamusten määräämistä koskevan toimivallan uudelleenjärjestelyä keskittämällä se kaikissa tilanteissa poliisille. Ehdotus tarkoittaa ennen kaikkea sitä, että tuomioistuimelle nykyisin kuuluva toimivalta määrätä ajokielto samalla, kun se tuomitsee syytetyn rattijuopumus- tai eräistä muista liikenne rikoksista, siirtyisi poliisille.

Mietinnössä siis ajokiellon osalta ”kaksiraiteisuus” koetaan ongelmaksi, joka on korjattava, mutta syystä tai toisesta vastaavan ”moniraiteisuuden” ulottamista rikkomusten lisäksi rikoksiin ei sakkomenettelyn osalta koeta samanlaisiksi ongelmaksi. Näenkin ajokielto toimivallan uudelleenjärjestelyn korostetusti yhtenä mietinnössä ehdotetuista keinoista, joilla sakkomenettelyn soveltamista pyritään laajentamaan. Nykyisinhän sakkomenettelyä ei ole voitu soveltaa edes menettelyn piiriin sinänsä kuuluviin rattijuopumukseen ja muihin liikenne rikoksiin, kun sakkomenettelyssä ei ole voitu seuraamusrajauksen vuoksi määrätä ajokorttilain mukaan mainituista rikoksista seuraavaa pakollista ajokieltoa.

Otaen huomioon ehdotuksella tarkoitettu ratkaisuvallan siirtäminen tuomioistuinorganisaation ulkopuolelle myös tätä ehdotusta on arvioitava niin vallanjakoa koskevan perustuslain 3 §:n 3 momentin kuin oikeusturvaa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perustuslain 21 §:n kannalta. Nähdäkseni mietinnössä ehdotettu ajokiellon luonnehtiminen uudelleen pelkäsi hallinnolliseksi turvaamistoimenpiteeksi – eikä siis enää sen ohella rikoksen seuraamukseksi – ja sen määrääminen nimenomaan hallinnollisessa menettelyssä eivät tee tarpeettomaksi ehdotuksen arviointia mainittujen perustuslain säännösten kannalta.

Pitäisin tämänkin ehdotuksen osalta tarpeellisena myös aineellisiin kriteereihin perustuvaa arviointia.

Nykyisin tuomioistuin voi määrätä ajokiellon rikosperusteisesti enintään 5 vuodeksi vähimmäispituuden ollessa joko 1 tai 3 kuukautta, kun taas poliisi voi määrätä rikosperusteisesti tai toistuvien rikkomusten perusteella 1–6 kuukauden ajokiellon. Mietinnöstä (s. 22–23) ilmenee, että tuomioistuimen määräämän ehdottoman ajokiellon keskimääräinen kesto oli vuonna 2014 noin 10 kuukautta ja että poliisin vuonna 2015 määräämistä rikosperusteisista ajokielloista vain 6 prosentissa ja toistuvien rikkomusten perusteella määrättyistä kielloista vain 4 prosentissa kesto ylitti 3 kuukautta.

Edellä kerrotun perusteella ajokielto on nimenomaan tuomioistuimen määräämänä seuraamuksena ollut varsin ankara. Mietinnössä ehdotetusta seuraakin, että poliisin määrättävissä olisi vastaisuudessa nykyiseen verrattuna kestoltaan moninkertainen ajokielto. Ajokielloilla on merkitystä niin perustuslain 9 §:ssä tarkoitetun liikkumisvapauden ja joissakin tapauksissa myös perustuslain 18 §:ssä tarkoitetun elinkeinovapauden toteutumisen kannalta. Kun ajokiellon tosiasiallinen vaikutus yksilön elämään ja erityisesti hänen taloudelliseen kantokykyynsä on usein olennaisesti suurempi kuin hänelle tuomitun tai määrätyn rangaistuksen vaikutukset, muutosta ei voitane pitää sinänsä vähämerkityksisenä.

Lisäksi mietinnön eri ehdotusten yhteisvaikutuksena seuraa, että yksi elämäalue – liikenne – on kriminalisoituneen ja seuraamuksineen siirtymässä ennen kokemattomassa laajuudessa tuomioistuinten tuomiovallan ulkopuolelle.

Asia on näiltäkin osin jätettävä perustuslakivaliokunnan viime kädessä kokonaisharkinnalla arvioitavaksi.

Mietinnössä ehdotetusta seuraa, että rangaistuksen määrääminen ja ajokiellon määrääminen eriytyisivät toisistaan. Rangaistuksen määräisivät sakkomenettelyssä poliisi- tai muut valvontaviranomaiset tai syyttäviviranomaiset tai sitten tuomioistuimet joko tavallisessa rikosasioiden käsittelyjärjestyksessä tai kirjallisessa menettelyssä. Ajokiellon määräisi kaikissa tilanteissa poliisi (alueellinen poliisilaitos). Ajokieltoa koskeva päätös pantaisiin täytäntöön sitä tai sen perusteena olevaa rikosasiaa koskevasta valituksesta huolimatta. Kun ajokielto olisi hallinnollinen turvaamistoimenpide, myös muutoksenhaku siihen tapahtuisi erikseen. Mietinnössä ehdotetaan, että ajokieltoon olisi ensin vaadittava oikaisua ja oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Mietinnöstä (s. 91) ilmenee, että kuljettaja ei voisi ajokieltoimenettelyssä kyseenalaistaa rikkomuksen tai rikoksen syyksi lukevassa ratkaisussa tehtyjä päätelmiä, mutta hän voisi halutessaan kiinnittää ajokieltoviranomaisen huomiota sellaisiin tuomiosta tai muusta ratkaisusta ilmeneviin seikkoihin, joiden katsoo esimerkiksi puoltavan mahdollisimman lyhyttä ajokieltoa.

Edellä selostettu eriytyminen näyttäisi mietinnössä ehdotetun perusteella johtavan varsin monimutkaiseen sääntelyyn, miten ajokieltoimenettelyssä otettaisiin huomioon muussa menettelyssä annettu rikesakkomääräys, sakkomääräys, rangaistusmääräys tai tuomio taikka näitä koskevan muutoksenhaun tulos. Mietinnöstä (esim. s. 62, 63, 67 ja 76) ilmenevin tavoin eri tietojärjestelmien sisältämällä toiminnallisuuksilla olisi merkittävä rooli siinä, että poliisilla ajokieltoviranomaisena olisi käytettävissä kulloinkin tarpeellinen informaatio.

Mietinnössä ehdotetun tieliikennelain uuden 76 a §:n 2 momentin mukaan tilaisuudesta tulla kuulluksi ajokieltoasiassa ennen sitä koskevan päätöksen tekemistä saataisiin – yhden kosketuksen periaatteen mukaisesti – ilmoittaa kuljettajalle jo ennen rikkomuksen tai rikoksen syyksi lukevan ratkaisun antamista heti, kun kuljettajalle on ilmoitettu, että häntä epäillään ajokieltoon johtavasta rikoksesta.

Korostan, että pyrkimys toteuttaa yhden kosketuksen periaatetta ei saa kuitenkaan johtaa siihen, että kuulemisperiaatteen tosiasiallinen toteutuminen vaarantuisi ajokieltoasioissa. Näyttäisi, että mietinnössäkin (s. 91) tämä vaara on sinänsä tiedostettu.

### **Eduskunnan oikeusasiamies**

Minulla ei ole ollut mahdollisuutta arvioida perusteellisesti ehdotusta ajokieltoseuraamusten siirtämisestä kaikissa tilanteissa poliisin hallinnolliseen menettelyyn. Rikospöytäkirjoissa ajokiellossa etäännyttäisiin ainakin siitä periaatteesta, että kaikki rikoksen julkisoikeudelliset seuraamukset on määrättävä samalla kertaa ja samassa menettelyssä. Alustava arvioni kuitenkin on, että ehdotus voi olla toteuttamiskelpoinen.

Huomiota kiinnittää kuitenkin asian keskeneräisyys siltä kannalta, että tarvittavat tietotekniset valmiudet puuttuvat. Kysymys tiedon saamisesta tuomioistuinten ratkaisuista on jätetty pohdittavaksi jatkovalmistelussa. Poliisin POLO-järjestelmä edellyttäisi muutoksia ja poliisissa olisi luotava asianhallintajärjestelmä ajokieltoasioille, jotka nykyään käsitellään paperiprosessissa. Edelleen kehitystarpeena tunnustetaan se, että Liikenteen turvallisuusviraston tietojärjestelmään tulee saada automatisoidut ilmoitukset ajokielloista.

Huolta herättää erityisesti se mietinnössä (s. 76) todettu, että ”Arvioissa ei ole huomioitu oikeushallinnon ja poliisin kanssa tehtävää yhteistyötä rajapintamuutosten ja testausten osalta, koska suunnittelua teknisen toteutuksen osalta ei ole tehty. Edelleen on ratkaisematta, miten palautetieto tulee jatkossa tuomioistuimesta poliisille ja automatisoidaanko poliisi–Trafi-tiedonvaihtoa tältä osin.”

### **Korkein hallinto-oikeus**

*Yleistä.* Mietinnössä on katsottu (s. 60), että ajokieltoasioiden keskittäminen hallinnolliseen menettelyyn ei olisi ongelmallinen Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan (kaksoisrangaistavuuden kieltäminen, ne bis in idem -kielto) kannalta, kunhan huolehditaan siitä, ettei syyllisyyskysymystä käsitellä kahdessa prosessissa. Järjestelmä ei olisi ongelmallinen myöskään oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan EIS 6 artiklan kannalta.

Korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole huomauttamista ehdotettuun perusratkaisuun. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää kuitenkin jatkovalmistelua silmällä pitäen huomiota Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) suuren jaoston 15.11.2016 antamaan tuomioon asiassa A ja B v. Norja (24130/11 ja 29758/11), jossa on koostusti esitetty ja edelleen kehitetty niitä näkökohtia, joiden valossa EIT arvioi kaksoisrangaistavuuden kiellon noudattamista.

*Ajokiellon mahdollisuudesta ilmoittaminen.* Mietintöön sisältyvän 1. lakiehdotuksen (laki sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muuttamisesta) 4 §:n mukaan sakon tai rikesakon määrääminen voitaisiin epäillyn suostumuksen perusteella käsitellä kyseisen lain mukaisessa menettelyssä. Suostumuksen tiedustelemisen yhteydessä epäillylle olisi selostettava suostumuksen merkitys ja ilmoitettava menettelyssä määrättävä seuraamus. Säännöksen yksityiskohtaisista perusteluista (s. 82) ei ilmene, tarkoitetaanko seuraamuksella myös ajokieltoa. Toisaalla mietinnössä (s. 60) on kuitenkin EIT:n Malige-tapaukseen viitaten todettu, että edellytyksenä sellaisen järjestelmän hyväksyttävyydelle, jossa hallintoviranomainen ratkaisee ajokieltoasian rikosasian ratkaisemisen jälkeen, saattaa olla se, että vastaaja on rikossyytettä vastaan puolustautuessaan tiennyt langettavan ratkaisun johtavan ajokieltoseuraamukseen hallinnollisessa prosessissa.

EIT on edellä mainitussa tapauksessa A ja B v. Norja luetellut ne aineelliset kriteerit, joiden täytyessä rikosprosessin ja hallinnollisen prosessin välillä voidaan katsoa vallitsevan riittävä asiallinen yhteys. EIT on tällöin kiinnittänyt huomiota muun ohessa ennustettavuuteen (“whether the duality of proceedings concerned is a foreseeable consequence, both in law and in practice, of the same impugned conduct”).

Korkein hallinto-oikeus ehdottaa säännöstä selvennettäväksi niin, että siinä viitataan nimenomaisesti myös ajokieltoseuraamukseen. Ajokielto saattaa tietyissä tapauksissa olla vastaajalle sakkorangaistusta tuntuvampi seuraamus. Koska syyllisyyskysymystä ei enää tutkittaisi uudestaan ajokieltoa määrättäessä, olisi olennaisen tärkeää, että ajokiellon mahdollisuuden kiinnitettäisiin epäillyn huomiota jo silloin, kun häneltä tiedustellaan suostumusta asian ja siis syyllisyyskysymyksen lopulliseen käsittelemiseen sakkomenettelyssä. Niissä tapauksissa, joissa ajokielto määrättäisiin toistuvien rikkomusten perusteella, riittävänä ei olisi pidettävä, että ajokiellon uhasta ilmoitettaisiin vasta siinä yhteydessä, jossa rikkomuksista viimeisin otettaisiin sakkomenettelyssä käsiteltäväksi, vaan epäillyn puolustautumismahdollisuuksien turvaamiseksi uhkaan olisi kiinnitettävä huomiota kunkin yksittäisen rikkomuksen käsittelemisen yhteydessä.

*Kuulemismenettelystä.* Mietinnössä todetaan (s. 69), että uudistuksessa poliisin ajokieltoimenettelyä nykyaikaistettaisiin siten ja siihen liittyvää kuljettajan kuulemista yksinkertaistettaisiin siten, että ”kuulemismenettely voitaisiin käynnistää jo tapahtumapaikalla ennen syyksi lukevan ratkaisun antamista”.

Mietinnössä ehdotetaan ajokorttilakia (386/2011) muutettavaksi muun ohella siten, että lakiin lisättäisiin uusi 76 a § (Menettely rikosperusteissa ajokieltoasiassa). Ehdotetun uuden pykälän 2 momentin mukaan kuljettajalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ajokieltoasiasta ennen sitä koskevan päätöksen tekemistä. Tilaisuudesta tulla kuulluksi saadaan ilmoittaa jo ennen 1 momentissa tarkoitettua syyksi lukevan ratkaisun antamista heti, kun kuljettajalle on ilmoitettu, että häntä epäillään ajokieltoon johtavasta rikoksesta.

Pykäläehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että momentissa säädetäisiin selvyuden vuoksi yleisestä velvollisuudesta kaikissa tapauksissa varata kuljettajalle tilaisuus tulla kuulluksi ennen ajokieltopäätöksen tekemistä. Mietinnön mukaan tämän jälkeen säädettäisiin mahdollisuudesta ”kuulla ajokieltopäätöksen kohdetta yhden kosketuksen periaatteen mukaisesti”. Tämän todetaan perusteluissa tarkoittavan sitä, että kuljettajalle ilmoitettaisiin tilaisuudesta tulla kuulluksi jo esitutkinnassa, vaikka varsinainen ajokieltoasia ei olisi vielä vireillä. Mietinnön mukaan mahdollisuus olisi tärkeä, jotta ajokieltoasioiden käsittelyssä voitaisiin välttää tarpeettomat viiveet.

Mietinnön mukaan riippumatta siitä, onko kysymys jo esitutinnan aikana vai vasta syyksi luettavan ratkaisun jälkeen käynnistettävä kuuleminen, kuulemisen sisältö ja muoto ratkeaisivat hallintolain perusteella. Kuljettajalle ilmoitettaisiin kuulemisen tarkoitus ja missä määrääjassa hän voi lausua asiasta. Ilmoitus voisi tapahtua standardilomakkeella. Määrääjän pituudesta ei olisi tarpeen säätää erikseen (vrt. hallintolain 33 §). Perusteluissa todetaan vielä, että momentti mahdollistaisi luonnollisesti myös sen, että kuuleminen käynnistettäisiin tavallisen hallintoasian tapaan vasta ajokieltoasian tultua vireille eli syyksi lukevan ratkaisun antamisen jälkeen. Mietinnössä korostetaan, että tämä voi olla tarpeen esimerkiksi toistuvien rikkomusten tapauksissa sekä yksittäisissä epäselvemmissä rikosasioissa.

Korkein hallinto-oikeus pitää perusteluissa esitettyjä tulkintasuosituksia sinänsä asianmukaisina ja pykälätekstiä selventävinä. Tulkintaongelmaa voi kuitenkin aiheutua siitä, että hallintolain 4 §:n 1 momentin mukaan hallintolakia ei sovelleta muun ohella esitutkintaan ja poliisitutkintaan. Jos siis tarkoituksena on, että esitutkinnassa suoritettaisiin poliisin toimivaltaan myöhemmässä vaiheessa kuuluvan hallinnollisen asian kuulemismenettely, tästä tulisi säätää niin, että hallintolain soveltuminen tulisi selväksi jo tätä vaihetta koskien. Korkein hallinto-oikeus huomauttaa vielä siitä, että Suomessa ei juurikaan ole lainsäädäntöratkaisuja, joissa hallintoviranomaisen ratkaisutoimivaltaan kuuluvassa asiassa kuuleminen suoritettaisiin jonkun muun kuin asianomaisen viranomaisen toimesta ja ennen kuin asia on tuossa asianomaisessa viranomaisessa vireillä. Tämäkin seikka korostaa sitä, että kuulemiseen soveltuvasta yleisestä menettelynormistosta on oltava selvyys kaikissa vaiheissa.

*Ajokieltopäätöksen tiedoksiäntö.* Ajokorttilain muutosehdotuksen 76 a §:n 3 momentin mukaan, jos kuljettaja on ajokieltopäätöstä tehtäessä väliaikaisessa ajokiellossa tai hänellä ei muusta syystä ole ajo-oikeutta, pykälän 1 momentissa tarkoitettua ajokieltoa koskeva päätös saataisiin toimittaa hänelle tiedoksi kirjeellä postitse.

Pykälän yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan (s. 91) kirjetiedoksianto voidaan pitää hyväksyttävänä, jos kuljettaja on päätöstä tehtäessä väliaikaisessa ajokiellossa tai muusta syystä vailla ajo-oikeutta, koska ajokieltopäätöksen tekeminen ei tule hänelle tällöin yllätyksenä tai päätöksellä ei ole merkittävää vaikutusta henkilön oikeuksiin. Päätöksentekohetkellä ajo-oikeuden omaavien henkilöiden kannalta ajokieltopäätökset ovat mietinnön niin merkittäviä päätöksiä, että tiedoksianto on toimitettava todisteellisesti siten kuin hallintolaissa säädetään.

Korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole huomauttamista kirjetiedoksiannon käyttämiseen mainituissa tapauksissa, mutta korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotukseen ei sisälly nimenomaista säännöstä, jonka mukaan hallintolaissa säänneltyä todisteellista tiedoksiantotapaa olisi käytettävä muissa kuin po. momentissa mainituissa tapauksissa. Jos ajokorttilakiin otetaan tiedoksiantotapaa koskevia säännöksiä, olisi perusteltua, että ne kattaisivat kaikki poliisin toimesta määrättävät ja siis muutkin kuin rikosperusteiset ajokiellot. Lisäksi po. momentissa säänneltyksi ehdotetun kirjetiedoksiannon suhde hallintolaissa tarkoitettuun vastaavaan tiedoksiantotapaan jäisi epäselväksi, mikä voisi aiheuttaa oikeudellista epätie-toisuutta hallintolain tiedoksiantosäännösten ja tiedoksianto koskevan oikeuskäytännön kehittyessä.

Mainituista syistä korkein hallinto-oikeus ehdottaa harkittavaksi, että kirjetiedoksiannon käyttämisestä säädettäisiin erikseen, koska sen käyttöalana voisivat olla muutkin kuin rikosperusteiset ajokieltoasiat (vert. 76 a §:n otsikko).

*Rikosasiaa koskevan muutoksenhaun vaikutus ajokieltoon.* Ajokorttilain ehdotetun 76 b §:n mukaan poliisi voi pykälässä tarkemmin säädetävällä tavalla muuttaa ajokieltopäätöstä, jos ajokiellon perusteena ollut syyksilukeva ratkaisu on rikosprosessuaalisessa järjestyksessä tapahtuneen muutoksenhaun johdosta kumottu tai sitä on muutettu. Lakiehdotuksen perusteella olisi epäselvää, voisiko poliisi muuttaa ajokieltopäätöstä siinäkin tapauksessa, että itse ajokieltopäätöstä koskeva valitus olisi hallintotuomioistuimen käsiteltävänä tai sen toimesta jo ratkaistu.

Ottaen huomioon EIS:sta johtuva vaatimus, ettei syyllisyyskysymyksen pidä tulla arvioiduksi kahdessa eri menettelyssä, poliisilla tulisi olla oikeus muuttaa ajokieltopäätöstä mainituissa tapauksissa hallintolainkäytön järjestyksessä tapahtuneen muutoksenhaun estämättä. Koska tämän voitaisiin katsoa merkitsevän poikkeusta sääntöön, jonka mukaan hallintoviranomainen ei voi tutkia ja ratkaista uudelleen samaa asiaa, joka on hallintotuomioistuimen käsiteltävänä tai jonka hallintotuomioistuin on muutoksenhaun johdosta jo ratkaissut, tästä tulisi ottaa nimenomainen säännös lakiin.

*Muutoksenhaku korkeimmassa hallinto-oikeudessa.* Ajokorttilain ehdotetun 95 a §:n viimeisen virkkeen mukaan hallinto-oikeuden päätökseen ajokieltoasiassa saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Sääntely vastaisi nykytilaa, mutta sen merkitys, että valittaminen edellyttää valituslupaa, muuttuisi sen johdosta, että ehdotuksen myötä ajokiellot määrättäisiin vakavissakin tapauksissa käräjäoikeuden sijasta hallinnollisessa menettelyssä.

Ottaen huomioon, että syyllisyyskysymystä ei voitaisi tutkia uudelleen ajokiellon määräämisen yhteydessä, valitusluvan vaatimista ei olisi pidettävä korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan yksityisen asianosaisen oikeusturvan kannalta ongelmallisena siitä huolimatta, että säännöksen soveltamisen piiriin tulisi entistä vakavampia tapauksia. Lisäksi on otettava huomioon, että nykyisin tapauksissa, jois-

sa käräjäoikeus määrää ajokiellon, jo ensiasteen muutoksenhakua hovioikeuteen on rajoitettu. Ehdotetun 95 a §:n mukaan ajokieltoa koskevaan päätökseen saataisiin aina hakea muutosta oikaisuvaatimuksin ja oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen olisi rajoituksetta oikeus valittaa hallinto-oikeuteen.

Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä on jo aikaisemmin katsottu, että poliisilaitoksella on oikeus hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla ajokieltoa koskeva päätös on kumottu tai sitä on muutettu. Jos poliisiviranomaisten valitusoikeudesta säädetäisiin tällaisessa tilanteessa ajokorttilaissa nimenomaisesti (vrt. hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentti), niin valitusoikeutta koskeva säännös olisi sijoitettava niin, ettei synny epäselvyyttä siitä, että myös viranomaisen valitus asiassa on korkeimmassa hallinto-oikeudessa valitusluvanvarainen. Tästä sinänsä selvästi tulkinnallisesta lähtökohdasta on äskettäin eräissä tapauksissa syntynyt ongelmia perustuslakivaliokunnassa valiokunnan yllättäen tulkittua, että kaikkia osapuolia koskeva valituslupajärjestelmä ei koskisikaan viranomaisosapuolta.

*Muuta lausuttavaa.* Mietinnössä on asianmukaisesti selvitetty, miten paljon ajokieltoasioita siirtyisi tuomioistuimista poliisiviranomaisille. Mietinnössä on myös todettu, että hallinto-oikeudet käsittelevät vuosittain noin 500–600 ajokieltoasiaa. Mietinnön (s. 72) mukaan tuomioistuimet määräsivät vuonna 2015 yhteensä 17 191 ajokieltoa ja poliisi noin 23 000.

Näiden lukujen perusteella on arvioitavissa, että hallinto-oikeuksien käsittelemät ajokieltoasiat saattavat kaksinkertaistua (noin 1 000–1 200 asiaa/vuosi). Tästä huolimatta mietinnössä on päädytty siihen, että kokonaisuutena uudistuksella ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia hallinto-oikeuksien työmäärään. Korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että juttumäärän kaksinkertaistumisella voi yksittäisen hallinto-oikeuden näkökulmasta olla kuitenkin sellainen vaikutus, että henkilötyövuosivaikutusta ilmenee. Samalla mittaluokalla arvioituna myös korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemät ajokieltoasiat voivat kasvaa.

Kasvuennusteissa huomioon tulisi ottaa myös se, että yleisissä tuomioistuimissa käsiteltyjen ajokieltojen osalta valitusmahdollisuudet ovat olleet todella rajoitetut. Hallinto-oikeuksissa ei ole mitään vastaavaa rajoitetta, joten asiamäärän kasvu voi olla muutakin kuin numeraaliseen ennusteeseen perustuvaa.

Mietintöön sisältyviin lakeihin ei sisälly siirtymäsäännöksiä. Mietinnön lähtökohtana lienee ollut, että tuomioistuimissa vireillä olevat ajokieltoasiat käsitellään loppuun lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten perusteella.

## **Helsingin hovioikeus**

Esityksessä on valittu ajokiellon osalta vaihtoehto, jossa poliisi määräisi ajokiellon kaikissa tilanteissa. Hovioikeus toteaa, että esityksen mukaiseen toteuttamistapaan tuskin liittyy ne bis in idem -kiellon näkökulmasta ongelmallisia piirteitä. Ehdotetun kaltaisia järjestelyjä on käytössä useissa muissa Euroopan maissa ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut aihepiiriä koskevia ratkaisuja, joissa tällaiseen perusratkaisuun ei ole katsottu liittyneen ne bis in idem -kiellon loukkaamista. Tämä edellyttää sitä, että ajokielto määrätään annetun ratkaisun perusteella syyllisyyskysymystä uudelleen arvioimatta.

Ajokiellon määräämistä koskevan toimivallan siirtäminen on tarpeen, jotta rattijuopumusta koskevat asiat olisi mahdollista ratkaista ensisijaisesti tuomioistuinten ulkopuolella sakkomenettelyssä. Nyt voimassa olevassa järjestelmässä syyttäjän on



tullut nostaa syyte tuomioistuimessa muun muassa rattijuopumuksista ja muista liikenne rikoksista, joista on tullut määrätä ajokorttilain säännösten perusteella ajokielto. Monesti ajokiellon määrääminen on hyvin kaavamaista. Ajokieltoa koskeviin säännöksiin sisältyy kuitenkin tulkinnanvaraisia määräyksiä esimerkiksi toistuvasti erilaisiin liikenne rikoksiin syyllistyneen henkilön vähimmäisajokiellosta. Lisäksi ehdollisen ajokiellon määräämiseen liittyy harkintavaltaa ja eri suuntaan vaikuttavien tekijöiden huomioon ottamista. Epäilemättä poliisikin kykenee tähän harkintaan, mutta tilanne muuttuisi eräiltä osin nykyistä huonompaan suuntaan. Tällä hetkellä esimerkiksi ehdollista ajokieltoa koskevassa harkinnassa toteutuu kaksiasiansuhteisuus, koska syyttäjä voi ottaa kantaa edellytysten täyttymiseen ja tarvittaessa hakea muutosta käräjäoikeuden tuomioon, jos syyttäjä katsoo käräjäoikeuden tuomion olevan ajokiellon osalta väärä. Selvää on, että ajokiellon määräämistä koskevan toimivallan siirtäminen poliisille merkitsee sitä, ettei syyttäjä enää ole ajokieltoa koskevassa prosessissa mukana eikä muutoksenhaku poliisin päätöksestä ole käytännössä mahdollista, jos poliisin katsottaisiin myöntäneen esimerkiksi ehdollisen ajokiellon epäasiallisilla perusteilla.

Toiseksi on todettava, että nykyisessä järjestelmässä asia on tullut yhdellä kerralla käsitellyksi ja tämä on työnjaollisesti tarkoituksenmukainen järjestelmä. Rikokseen syyllistyneen asia tulee kerralla käsitellyksi. Syytetty on voinut esittää ajokieltoa koskevan selvityksensä tuomioistuimelle, joka on harkinnut syyksi lukemisen, rangaistuksen ja ajokiellon samalla kertaa. Esityksen mukaisessa järjestelmässä tuomittu joutuu esittämään ehdollisen ajokiellon tueksi aineiston tuomion tai rangaistusmääräyksen jälkeen poliisille ja mahdollisesti hallinto-oikeudelle. Toimivallan siirto tuomioistuimilta poliisille merkitsee siten väistämättä lisätyötä myös viranomaisten näkökulmasta. Voimassa olevilla tuomioistuinresursseilla on määrätty vuosittain noin 17 000 ajokieltoa. Näiden ajokieltojen määrääminen poliisissa lisäisi poliisin työtä. Niukkojen resurssien tarkoituksenmukaisen kohdentamisen kannalta valittu ehdotus ei ole välttämättä onnistunut.

Toisessa vaihtoehdossa ajokielto voitaisiin määrätä sakkomenettelyssä tai tuomioistuimiin edenneissä asioissa edelleen tuomioistuimissa. Tämä vaihtoehto merkitsisi sakkomenettelyssä käsiteltävien asioiden lisääntymisen lisäksi myös ajokiellon määräämistä koskevan työmäärän lisääntymistä. Tämä vaihtoehto mahdollistaisi rattijuopumusten ja muiden ajokieltoon johtavien rikosten käsittelyn sakkomenettelyssä ja mahdollistaisi ajokiellon määräämisen niukemmilla resursseilla kuin tilanteissa, joissa kaikki ajokiellot siirrettäisiin poliisille. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa myös syyttäjä voisi saattaa asian tuomioistuimen käsiteltäväksi, jolloin aito kaksiasiansuhteisuus säilyisi myös ajokieltoseuraamusten määräämisessä.

Ajokiellon määräämistä koskevan sääntelytavan valinta on pitkälti oikeuspoliittista päätöksentekoa. Hovioikeuden näkökulmasta tarkoituksenmukaisinta olisi muuttaa sääntelyä siten, että ajokiellon määrääminen olisi mahdollista sakkomenettelyssä, jolloin selvien ja yksinkertaisten rattijuopumusten käsittely sakkomenettelyssä olisi mahdollista. Yleisillä tuomioistuimilla tulisi kuitenkin olla toimivalta määrätä ajokielto tuomioistuimen käsittelemissä liikenne rikosasioissa samalla kun asia muutoinkin ratkaistaan.

### **Itä-Suomen hovioikeus**

Ajokiellon määräämisen siirtäminen poliisille on kannatettavaa ainakin silloin, kun ajokiellon perusteena oleva rikos ratkaistaan sakkomenettelyssä. Ajokiellon osalta lainsäädäntö on suhteellisen yksityiskohtainen ja ratkaisukäytäntö vakiintunut. Kuitenkin niissä tapauksissa, joissa ajokiellon perusteena oleva rikos ratkaistaan tuo-

mioistuimessa, myös ajokiellon määrääminen samassa yhteydessä vaikuttaa yksinkertaisemmalta ja vaivattomammalta menettelyltä ja myös ajokieltoon määrättävän ja eri viranomaisten kokonaistyömäärän kannalta paremmalta vaihtoehdolta. Ajokiellon määräämisestä rikosasian yhteydessä tuomioistuimelle aiheutuva lisätö on vähäistä. Vaikka esityksen tavoite ajokiellon määräämisen keskittämisestä yhdelle viranomaiselle on esityksessä mainituilla perusteilla sinänsä kannatettavaa, hovioikeus pitää edellä mainitut näkökohdat huomioon ottaen aiheellisena, että ajokiellon määräämisen säilyttämistä tuomioistuimella sen ratkaistavana olevissa rikosasioissa vielä harkittaisiin.

### **Pirkanmaan käräjäoikeus**

Nykyisin käräjäoikeus tuomitsee rangaistuksen ja määrää ajokiellon. Syytetyn kannalta tilanne on hyvä ja kaikki seuraamukset tulevat samalla kertaa. Kuten edellä on todettu, tuomiovaltaa ei tältä osin saa siirtää pois riippumattomilta tuomioistuimilta. Rangaistuksen ja ajokiellon erottamisella ei saavuteta mitään hyötyä. Ajokieltoon määrätyle on tärkeää saada mahdollisimman pian tietää kaikki seuraamukset. Kun valitustiet erkanevat toisistaan hallinto-oikeuteen ajokiellon osalta ja käräjäoikeuteen rangaistuksen osalta, valittaja joutuu asioimaan usealla luukulla. Työryhmän mietinnössä ei ole esitetty tyydyttävää ratkaisua siitä, miten näiden eri tuomioistuinlinjojen ratkaisut synkronoidaan. On oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta epätydyttävää, että nykyresursseilla hallinto-oikeuden ratkaisu tulisi viiveellä, mahdollisesti jopa määrätyn ajokiellon päättymisen jälkeen. Muutoksenhaulla täytyy saada aikaan todellinen mahdollisuus vaikuttaa ratkaisun sisältöön eikä vain näennäinen. Tämä on keskeistä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvatakeiden kannalta.

### **Varsinais-Suomen käräjäoikeus**

Niissä asioissa, joissa poliisi määräisi sakon ja ajokiellon toteutuisi työryhmän mainitsema ”yhden kosketuksen periaate”. Tuomioistuimen määrätessä rangaistuksen ja poliisin määrätessä ajokiellon menettely vaikuttaa kuitenkin ongelmalliselta. Ajokiellon perusteena olevan teon olosuhteet sekä muut syyksilukemiseen ja rangaistuksen mittaamiseen liittyvät seikat ovat kiinteässä yhteydessä ajokiellon määräämistä harkittaessa. Varsinais-Suomen käräjäoikeus ei pidä vastaajan oikeusturvan kannalta hyväksyttävänä menettelyä, jossa rangaistuksen määräisi yksi ja ajokiellon toinen taho. Ajokiellon määrääjän tulisi olla sama taho, joka määrää asiassa rangaistuksen.

Käräjäoikeus ei yhdy työryhmän käsitykseen siitä, että poliisi kykenisi ohjeistuksen turvin tuomioistuinta paremmin arvioimaan ajokieltoon liittyviä seikkoja. Tuomioistuimissa noudatetaan tälläkin hetkellä varsin vakiintuneita käytäntöjä ajokieltoa harkittaessa.

*Väliaikainen ajokielto.* Henkilön syyllistyessä rikokseen, josta hänelle on määrättävä ajokielto, poliisi määrää hänet ajokieltoon, mikäli hänellä on ajo-oikeus. Asian käsittelyn viivästyessä ilmenee nykyisin käytännössä tilanteita, joissa väliaikainen ajokielto on ollut voimassa pitempään kuin teosta määrättävä ajokielto tulisi olemaan.

Varsinais-Suomen käräjäoikeus pitää tärkeänä mietinnössä ehdotettua muutosta, jossa poliisille annetaan mahdollisuus määrätä väliaikainen ajokielto päättymään edellä mainitussa tilanteessa jo ennen rikosasian ratkaisemista. Myös tämä muutos tulisi saattaa voimaan mahdollisimman pian ja riippumatta mietinnössä mainittujen muiden lakien valmistelusta tai voimaansaattamisesta.

## Valtakunnansyyttäjänvirasto

Ajokieltoseuraamuksen määrittely selkeästi hallinnolliseksi turvaamistoimeksi, eräänlaiseksi ajoluvan peruuttamiseksi, korostaa tärkeällä tavalla niiden tekojen yhteiskunnallista paheksuttavuutta, joihin liittyy rikosoikeudellinen seuraamus.

Syylisyyden on oltava todettu ennen ajokiellon määräämistä. Kun epäilty on sakkomenettelyssä todettu syyllistyneen esim. rattijuopumukseen, poliisi käynnistää hallinnollisen ajokieltoimenettelyn. Tämä toteutustapa turvaa riittävästi sakotetun oikeusturvan.

Valtakunnansyyttäjänvirasto on samaa mieltä työryhmän kanssa siitä, että paras vaihtoehto perustuslain, toteutettavuuden ja ajokieltoimenettelyjen johdonmukaisuuden kannalta on ajokieltoseuraamuksen käsitteleminen poliisihallinnossa. Poliisi käsittelee jo nyt merkittävä osan ajokieltoasioista ja on hankkinut niissä rautaisen ammattitaidon.

## Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto

Syyttäjänvirasto kannattaa menettelyä, että rikosprosesseissa yleensä ja sakkomenettelyssä käsiteltävät ajokieltoasiat siirretään poliisiin käsiteltäviksi. Näin parannetaan ajokieltojen määräämisen yhteneväisyyttä.

Syyttäjänvirasto on samaa mieltä esityksestä, että ajokielto on hallinnollinen seuraamus ja se yleisemminkin pitäisi käsitellä muussa menettelyssä kuin rikosasioiden käsittelyjärjestyksessä.

Sakolla ratkaistavat rattijuopumukset tulisi olla mahdollista käsitellä jo tavallisessa sakkomenettelyssä. Ei ole mitään syytä viedä asioita tuomioistuinkäsittelyyn pelkän ajokiellon määräämisen vuoksi. Poliisilla on kyseisiin asioihin koulutusta ja kokemusta, jopa paremmin kuin tuomioistuinharjoittelua tekevilla notaareilla. On syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksen resurssien haaskaamista käsitellä selviä myönnettyjä rattijuopumusrikoksia.

Lähtökohtaisesti sama koskee törkeitä rattijuopumusrikoksia. Niissä rangaistus on kuitenkin lähtökohtaisesti vankeutta, joten asiat kuuluvat tuomioistuimien ratkaistaviksi.

Jos kuitenkin esimerkiksi esitutinnan päätteeksi ilmenee seikkoja, joiden vuoksi törkeästä rattijuopumuksesta tulisi määrätä sakkorangaistus, ei ajokiellon tule olla se määräävä tekijä missä menettelyssä asia käsitellään.

Lisäksi esimerkiksi kulkuneuvon kuljettamisissa oikeudetta jo nyt poliisi määrää ajokiellon, vaikka asia menisi tuomioistuinkäsittelyyn. Järjestelmä toimii siinäkin.

Jos lähtökohdaksi otetaan se, että ajokielto määrätään vasta syyksi lukevan tuomion jälkeen, ei asiassa ole ongelmia. Sakko määrätään hyvinkin nopeasti, joten ajokielto pystytään määräämään nopeasti eikä väliaikainen ajokielto ole liian pitkä. Samoin ajokielto alkaa heti eikä vasta rangaistuksen antamisen jälkeen.

Yhtenä vaihtoehtona on esitetty ajokiellon määrääminen sakkomenettelyssä. Syyttäjänviraston mukaan tällaista tulisi kuitenkin välttää, koska kyse on hallinnollisesta seurauksesta. Tällöinhän pitäisi ajokielto määrätä myös kulkuneuvon kuljettamisissa oikeudetta. Tällaiseen laajennukseen ei syyttäjien tehtävissä ole tarvetta.

## **Poliisihallitus**

Poliisille siirtyvien tehtävien aiheuttamaa lisätyötä on mietinnössä pyritty huomioimaan muutoksilla, jotka yksinkertaistaisivat ajokorttimenettelyä. Muutoksia on esitetty liittyen kuljettajan kuulemiseen sekä päätöksen tiedoksiantoon.

Valmistelun yhteydessä Poliisihallitus on tuonut esille, että sillä on valmiudet toimia jatkossa ajokieltoviranomaisena sillä edellytyksellä, että hallinnollista menettelyä kevennetään merkittävästi ja oleellisesti. Nyt esitetyt muutokset eivät tällaista keven-tämistä tarkoita. Ajokorttilain ajokieltoja koskevien muutosten valmistelu tulisi aloittaa liikenne- ja viestintäministeriön toimesta yhteistyössä Poliisihallituksen ja Liikenteen turvallisuusviraston kanssa välittömästi, jotta myös nämä säännökset ja tekniset kehittämis-toimet saataisiin valmiiksi mahdollisimman pian sakkomenettelyn laajenta-mista koskevien säännösten voimaantulon jälkeen. Tekninen kehitys sakkomenette-lyn aikataulussa on jo nyt mahdotonta.

Mietinnössä on myös esitetty, että kaikkien ajokieltoasioiden osalta otettaisiin käyt-töön oikaisumenettely. Voimassaolevan ajokorttilain mukaan poliisin tekemistä pää-töksistä haetaan muutosta hallinto-oikeudelta. Muutosta on haettu vain noin 600 päätöksestä vuosittain. Oikaisumenettelyn mahdollistamisen voidaan ennakoida li-säävän muutoksenhaun määrää. Oikaisumenettely on hallinto-oikeusmenettelyyn verrattuna vaivattomampi muutoksenhaun muoto ja se on maksuton. Lisäksi on syy-tä huomioida, että jatkossa poliisille siirtyvien ajokieltoasioiden seurauksena oi-kaisumenettelyn piirissä on vuosittain noin 17 000 päätöstä enemmän kuin nykyisen muutoksenhaun piirissä. Aiheutuvan lisätyön määrää on erittäin vaikea ennakoida, koska ei ole olemassa kokemuspohjaa siitä, missä määrin ajokiellon saaneet henki-löt tulevat hakemaan oikaisua.

Ilman merkittävää ajokieltoimenettelyn keventämistä muistiossa esitettyjen muutos-ten toteuttamisella tulee olemaan resurssivaikutuksia poliisille.

## **Oulun poliisilaitos**

Esitetystä menettelyn keventämisestä huolimatta ehdotettu muutos lisäisi poliisin työmäärää merkittävästi. Ajokiellolla on usein suurempi käytännön merkitys kansa-laiselle kuin varsinaisella sakkorangaistuksella, erityisesti tapauksissa, joissa henkilö tarvitsee ajo-oikeutta työssään. On odotettavissa, että merkittävä osa määrätyistä ajokielloista johtaisi oikaisuvaatimukseen ja hallinto-oikeuteen tehtäviin valituksiin. Poliisi tekisi ratkaisut oikaisuvaatimukseen ja joutuisi mahdollisesti lausumaan valituk-sista hallinto-oikeuksiin ennen niiden antamaa ratkaisua. Poliisi joutuisi tämän joh-dosta todennäköisesti lisäämään henkilöstöä ajokielto-asioiden käsittelyä varten.

## **Rajavartiolaitos**

Rajavartiolain (578/2005) 20 §:n mukaisesti Rajavartiolaitos valvoo kuljettajien ajo-kuntoisuutta ja ajoneuvojen liikennekelpoisuutta rajanylityspaikalla sekä suorittaa valvontatoimintansa yhteydessä havaittujen tapausten osalta myös esitutkinnan. Rajavartiomies voi rajavalvontaa suorittaessaan ja muun virkatehtävänsä yhteydes-sä määrätä ajo-oikeuden haltijan väliaikaiseen ajokieltoon ja ottaa ajokortin haltuun-sa ajokorttilain 7 luvun 70 §:n 2 momentissa säädetyin edellytyksin. Saman lain 71 §:n mukaisesti Rajavartiolaitoksen on siirrettävä väliaikaisen ajokiellon määrää-mistä koskeva asia ajokiellon määräämisen jälkeen viipymättä poliisin käsiteltäväksi. Rajavartiomiehen määräämästä väliaikaisesta ajokiellosta on muutoinkin voimassa, mitä poliisin määräämästä väliaikaisesta ajokiellosta säädetään.

Rajavartio-osaston käsityksen mukaan ajokiellon määräämistä koskevalla toimivallan siirrolla käräjäoikeuksilta poliisille ei olisi merkittävää vaikutusta Rajavartiolaitoksen toimintaan. Edellä todetun mukaisesti Rajavartiolaitos siirtää määräämänsä väliaikaisen ajokiellon viipymättä poliisiin käsiteltäväksi ja ajokielto määrättäisiin joka tapauksessa vasta tuomioistuinkäsittelyn tai sakkomenettelyn jälkeen poliisin hallinnollisessa prosessissa. Rajavartio-osasto pitää kuitenkin tärkeänä, että viranomaisten välisestä tiedonkulusta huolehditaan asianmukaisesti ja tietojärjestelmien muutoksissa huomioidaan myös Rajavartiolaitoksen edellä kuvattu rooli tarvittavilta osin.

### **Rikosseuraamuslaitos**

Rikosseuraamuslaitos yhtyy mietinnössä esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan ajokieltoimenettelyn kehittäminen keventäisi ajokieltoon määrättävän hallinnollista taakkaa ja että ajokieltoon määräämisen automatisointi ja digitalisointi sekä menettelyn yksinkertaistaminen yhdenmukaistaisi menettelyä sekä ajokieltojen pituuksia eri poliisilaitosten välillä ja turvaisi siten ajokieltoon määrättyjen yhdenvertaista kohtelua.

### **Oikeusrekisterikeskus**

Mietinnön mukaan myös ajokieltoa koskevat muutokset ehdotetaan saatettavaksi voimaan syksyllä 2018 tai vuoden 2019 aikana. Käytännössä muutosten voimaansaattaminen ehdotetussa aikataulussa edellyttää, että poliisi määrää ajokiellon Liikenteen turvallisuusviraston (Trafi) ylläpitämän ajoneuvoliikennerekisterin perusteella. On varsin epätodennäköistä, että suunniteltuun voimaantuloajankohtaan mennessä poliisille pystyttäisiin toteuttamaan rekisteri, jossa kootusti olisivat eri viranomaisten ja tuomioistuinten ratkaisut, joilla on merkitystä ajokieltoon määräämisen kannalta (palautetieto). Toisaalta Trafin ajoneuvoliikennerekisterin tietoja joka tapauksessa käyttävät myös muut kotimaan viranomaiset kuin poliisi. Tietoja käytetään tietyistä myös kansainvälisissä yhteyksissä (ERRU), joten vaikka poliisi perustaisi oman rekisterin rikkomuksista, joilla on merkitystä ajokieltoa määrättäessä, Trafin rekisterinpito olisi edelleen tarpeen ja päädyttäisiin kahdenkertaiseen rekisterinpitoon ja kustannuksiin. Mietinnössä esitetään tarkistettavaksi myös tieliikennelain 106 §:n säännöstä liikennerekisteristä koskevasta ilmoituksesta, mikä on pitkään ollut puutteellinen syyttäjän ilmoitusvelvollisuuden osalta. Oikeusrekisterikeskus pitää tärkeänä, että ehdotettu tarkistus toteutuu.

Ajokieltoviranomaiselle esitetään järjestettäväksi pääsy syyksi lukevien ratkaisujen sisältöihin (mietinnön s. 62). Lähinnä tulee kyseeseen, että ajokieltoviranomaisella olisi pääsy käräjä- ja hovioikeuksien käyttämään rikostuomiosovellukseen (Ritu), josta tuomioistuinten ratkaisujen osalta olisi saatavissa tarkemmat ajokiellon perusteena olevaa tekoa ja siitä määrättyä seuraamusta koskevat tiedot. Rikostuomiosovelluksen käyttötarkoitus on määritelty lailla oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä. Määritellyn käyttötarkoitukseen soveltuu huonosti, että rekisteritietoja käytettäisiin rikosrekisterinomaisesti ajokieltoasioiden käsittelyssä. Ennen käyttötarkoituksen muuttamista pitäisi arvioida ja mahdollisesti säätää muistakin henkilötietojen käsittelyn kannalta tarpeellisista rikostuomiosovellukseen liittyvistä asioista, kuten tarkasta käyttötarkoituksesta ja siitä, kuinka kauan tietoja voidaan luovuttaa ajokieltoasioita tai mahdollisia muita asioita varten. Ajokieltoviranomaisten lisäksi kiinnostuksensa rikostuomiosovelluksen tietoihin ovat osoittaneet useat muutkin tahot kuten Valtiokonttori ja sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaiset. Myös tuomioistuinten puolesta Aipa-hankkeessa on esitetty, että tuomioistuinten pitäisi saada rajaton pääsy toisten tuomioistuinten tietoihin lainkäyttöasioiden ratkaisemista varten. Rikostuomiosovelluksen rikosrekisterinomainen käyttö edellyttää, että asiaa arvioidaan myös muutoin kuin vain sen kannalta, onko tuomioistuimella tai viranomaisella

oikeus saada ko. tiedot. Kansalaiset on saatettava tietojen käsittelyssä keskenään tasa-arvoiseen asemaan. Myös lakiin oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä perustuvia tietojen säilytysaikoja on arvosteltu niin, että poistoajoja on pidetty liian tiukkoina tuomioistuinten ja viranomaisten toiminnan kannalta. Oikeusministeriö on asettamassa työryhmän valmistelemaan tarvittavia muutoksia oikeushallinnon valtakunnallista tietojärjestelmää koskevaan lakiin. Tässä vaiheessa ei voi arvioida, miten mahdolliset lainsäädäntömuutokset toteutuvat ajatellen ajokieltoseuraamukseen kaavailtuja muutoksia. On ilmeistä, että ajokieltoa koskevien muutosten tullessa voimaan valmiutta järjestää digitaalisesti ajokieltoviranomaiselle pääsyä nykyistä tarkempaan tekoa ja siitä määrättyä seuraamusta koskevaan tietoon ei ole.

Niissä tapauksissa, kun sakotettava ei anna edes mietinnössä ehdotetulla tavoin supistetussa muodossa suostumustaan asian käsittelemiseen sakkomenettelylain mukaisessa järjestyksessä, poliisi antaa sakotettavalle rangaistusvaatimuksen. Sakotettava voi maksamalla antaa suostumuksensa jälkikäteen 30 päivän kuluessa vaatimuksen tiedoksi antamisesta. Oikeusrekisterikeskuksen ja poliisin kesken on sovittu, että poliisi odottaa 60 päivää tiedoksiannosta, ennen kuin rangaistusmääräyksessä tarkoitettu sakkoasia siirretään esitutkintaan. Tarkoituksena on varmistaa, että esimerkiksi ulkomailta viitteettömänä suoritettujen maksujen ehditään kohdistaa Oikeusrekisterikeskuksessa rangaistusvaatimukseen perustuvalla maksuntarkkailuasiakkele, jonka perusteella maksamalla annetusta suostumuksesta ilmoitetaan poliisille. Sovittu 60 päivän aika on tarpeen, koska on täysin mahdollista, että sakotettu suorittaa maksun vasta viimeisenä mahdollisena ajankohtana. Toisaalta on haluttu turvata, että tieto suostumuksesta aina välittyy poliisille, jotta turhilta oikeudenkäynneiltä vältytään. Jos rangaistusvaatimustaan jatkossa liittyy tarve määrätä ajokielto, edellä tarkoitettu sakotusprosessin kannalta tarpeellinen 60 päivän määräaika on kohutuuttoman pitkä. Koska määrättävä ajokielto yleensä olisi suhteellisen lyhyt ja koska ilmeisesti jo rangaistusvaatimuksen antamisen yhteydessä sakotettava yleensä määrättäisiin väliaikaiseen ajokieltoon, rangaistusvaatimuksen käsittelyä pitäisi voida nopeuttaa niin, että asia saatettaisiin esitutkintaan, syyteharkintaan ja tuomioistuin-käsittelyyn nykyistä nopeammin. Jos maksamalla hyväksymisestä luovuttaisiin edellä esitetyllä tavoin, voitaisiin säätää, että kirjallinen tai henkilökohtainen ilmoitus suostumuksesta suoraan poliisille pitäisi tehdä 15 päivän kuluessa rangaistusvaatimuksen tiedoksiannosta. Mainittua aikaa olisi riittävä niin, että sen kuluessa sakotettu kykenisi aidosti harkitsemaan, onko suostumus sittenkin syytä antaa.

## **Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi**

Mietinnössä on huomioitu nykyinen toimintamalli ja tehty sen pohjalta alustava arvio siitä, miten ajokieltojen menettely tulisi jatkossa hoitaa. Mietinnössä on myös arvioitu alustavasti tulevia kustannuksia, joita muutos aiheuttaa. Mietinnön pohjalta tulisi kuitenkin tehdä vielä tarkempi arvio jatkotyöstä, jonka pohjalta voidaan arvioida tarkemmin kokonaiskustannuksia sekä tarvittavia resursseja.

Ehdotus on laadittu siitä lähtökohdasta, että tietojärjestelmiin liittyviä perusratkaisuja ei muuteta, jolloin ajokiellon määrääminen perustuu ennen kaikkea ajoneuvoliikenne-rekisterin tietoihin. Mikäli ajokieltojen määräämisiä hallinnoidaan jatkossakin Trafian ajoneuvoliikennerekisterissä, tulee esimerkiksi automatisointia Trafian ja tuomioistuinten välillä purkaa. Vastaavasti poliisin toiminnallisuutta järjestelmään tulisi lisätä, joka tarkoittaa käytännössä poliisin manuaalisen työn merkittävää lisääntymistä. Manuaalinen työ hidastaa asian käsittelyä ja lisää virheiden mahdollisuutta merkittävästi. Erityisesti tästä näkökulmasta tulisi miettiä, mikä on jatkossa tarkoituksenmukaista. Mietinnössä on todettu, että ajokieltoasiat ovat poliisin ydintehtäviä ja siksi ajokiellot määrättäisiin poliisihallinnossa. Koska Trafi ei ole toimivaltainen seuraamusjärjes-

telmän osalta, luonnollisin ja tarkoituksenmukaisin vaihtoehto Trafín näkemyksen mukaan olisi, että poliisi hallinnoi ajokieltoprosessia kokonaisuudessaan. Ajokielto-tieto voisi tulla poliisin hallinnoimasta rekisteristä esimerkiksi rajapinnan kautta Trafín ajoneuvoliikennerekisteriin, mutta operatiivinen toiminta tehtäisiin ajokieltoviranomaisen eli poliisihallinnon omissa järjestelmissä.

Joka tapauksessa jatkotyössä tulee miettiä toteutetaanko muutos nykyisiin vai uusiin järjestelmiin. Ratkaisusta riippuen tulee miettiä sakkomenettelyn laajentamisen aika-  
taulu, kustannukset ja varata muutoksiin riittävät resurssit.

### **Suomen Lakimiesliitto – Finlands Juristförbund ry**

Lakimiesliitto pitää perusteltuna, että ajokiellon voisi jatkossa määrätä sakkomenettelyssä rattijuopumustapausten kohdalla. Rattijuopumusten rangaistuskäytäntö on suorassa yhteydessä objektiivisesti mitattavaan veren alkoholipitoisuuteen ja näin ollen kategorinen sakkomenettely sopii tässä yhteydessä käytettäväksi.

### **Suomen Asianajajaliitto**

Asianajajaliitto katsoo esityksen sinänsä selkiyttävän seuraamusjärjestelmää, koska sakkomenettelyn laajentuessa ehdotetussa muodossa ajokieltoasioiden käsittely yleisissä oikeuksissa ei olisi enää mielekäästä.

Asianajajaliitto toteaa, että ehdotuksen perusteluista poiketen ajokiellolla on myös selkeä rikosoikeudellisen seuraamuksen funktio, vaikka muodollisesti sitä voidaan pitää puhtaasti hallinnollisena asiana. Tosiasiallisesti ajokielto koetaan usein sakkoakin merkittävämpänä kielteisenä seurauksena, ja sen pituudella on asianosaiselle tavallisesti hyvin suuri merkitys. Sen vuoksi menettely tulee instanssista riippumatta luoda niin tehokkaaksi, että ajokielto ja sen pituus pitäisi voida ilman viivytystä saada vielä muutoksenhakuvaiheessakin tutkittavaksi. Todettakoon, että ajokieltoasian tullessa esille käräjäoikeudessa ajokielto katsotaan usein jo kärsityksi, mikä tilanne tosiasiallisesti viittaa siihen, että tuomioistuimen harkintavalta on kuluneen ajan vuoksi kaventunut.

### **Suomen syyttäjähdistys ry**

Yhdistys kannattaa menettelyä, että rikosprosesseissa yleensä ja sakkomenettelyssä käsiteltävät ajokieltoasiat siirretään poliisin käsiteltäviksi. Näin parannetaan ajokieltojen määräämisen yhteneväisyyttä.

Yhdistys on samaa mieltä esityksestä, että ajokielto on hallinnollinen seuraamus ja se yleisemminkin pitäisi käsitellä muussa menettelyssä kuin rikosasioiden käsittelyjärjestyksessä.

Sakolla ratkaistavat rattijuopumukset tulisi olla mahdollista käsitellä jo tavallisessa sakkomenettelyssä. Ei ole mitään syytä viedä asioita tuomioistuinkäsittelyyn pelkän ajokiellon määräämisen vuoksi. Poliisilla on kyseisiin asioihin koulutusta ja kokemusta, jopa paremmin kuin tuomioistuinharjoittelua tekevilla notaareilla. On syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksen resurssien haaskaamista käsitellä selviä myönnettyjä rattijuopumusrikoksia.

Lähtökohtaisesti sama koskee törkeitä rattijuopumusrikoksia. Niissä rangaistus on kuitenkin lähtökohtaisesti vankeutta, joten asiat kuuluvat tuomioistuimien ratkaistaviksi.

Jos kuitenkin esimerkiksi esitutkinnan päätteeksi ilmenee seikkoja, joiden vuoksi törkeästä rattijuopumuksesta tulisi määrätä sakkorangaistus, ei ajokiellon tule olla se määräävä tekijä missä menettelyssä asia käsitellään.

Lisäksi esimerkiksi kulkuneuvon kuljettamisissa oikeudetta jo nyt poliisi määrää ajokiellon, vaikka asia menisi tuomioistuinkäsittelyyn. Järjestelmä toimii siinäkin.

Jos lähtökohdaksi otetaan se, että ajokielto määrätään vasta syyksi lukevan tuomion jälkeen, ei asiassa ole ongelmia. Sakko määrätään hyvinkin nopeasti, joten ajokielto pystytään määräämään nopeasti eikä väliaikainen ajokielto ole liian pitkä. Samoin ajokielto alkaa heti eikä vasta rangaistuksen antamisen jälkeen.

Yhtenä vaihtoehtona on esitetty ajokiellon määrääminen sakkomenettelyssä. Yhdistyksen mukaan tällaista tulisi kuitenkin välttää, koska kyse on hallinnollisesta seurauksesta. Tällöinhän pitäisi ajokielto määrätä myös kulkuneuvon kuljettamisissa oikeudetta. Tällaiseen laajennukseen ei syyttäjien tehtävissä ole tarvetta.

### **Suomen tuomariliitto**

Tuomariliitto vastustaa joka tapauksessa sakkomenettelyn laajentamisen yhteydessä esitettyä ajokieltojen siirtämistä kaikilta osin poliisille jäljempänä esitettävistä syistä.

Ajokiellolla voi olla taloudelliselta kannalta ja myös muutoin siihen määrättävän elämänhallinnan kannalta erittäin huomattava merkitys. Erityisesti tilanteissa, joissa kysymys on ajokiellon määräämisestä rattijuopumusrikoksen tai törkeän liikenneturvallisuuden vaarantamisen johdosta rikoksenuusijalle, ajokieltojen kestot ovat pitkiä. Vaikka ajokiellossa on kysymys edellä mainittuihin rikoksiin liittyvästä oheisseuraamuksesta, se on usein käytännössä tuomittavan kannalta merkittävämpi seuraamus kuin rikoksen johdosta langetettava rangaistus. Ajokorttilain 66 §:n 4 momentin mukaan ajokiellon kestosta määrättäessä otetaan huomioon ne vaikutukset, jotka toimenpiteellä on ajokieltoon määrättävän toimeentuloon ja välttämättömään liikkumiseen. Lisäksi on huomattava, että ajokiellon – toisin kuin varsinaisen rangaistuksen – merkitys vaihtelee huomattavasti sen kohteen asuinpaikan ja muiden olosuhteiden perusteella. Ajokielto onkin täysin erilainen seuraamus toimivan julkisen liikenteen piirissä suuressa kaupungissa ajokortin omaavan puolison kanssa asuvalle kuin vaikkapa syrjäseudulla useiden kymmenien kilometrien päässä kunnan keskustasta asuvalle aikamiespojalle, joka saattaa olla iäkkäiden omaisten ainoa hoitaja. Ajokiellon pituuden määrääminen on korostetun yksilöllistä harkintaa, jossa korostuvat rikoksen vakavuuden ja moitittavuuden lisäksi vastaajan lain mukaan huomioon otettavat olosuhteet. Tällaisen harkinnan käyttäminen kuuluu tuomioistuinten lainkäytön ytimeen. Näin ollen ajokiellon määräämisessä rattijuopumusrikosten ja törkeän liikenneturvallisuuden vaarantamisen johdosta ei Tuomariliiton näkemyksen mukaan ole kysymys sillä tavoin vähämerkityksisistä lainkäyttöratkaisuista, että niitä koskevaa tuomiovaltaa voitaisiin tavallisella lailla siirtää tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle.

Tuomariliitto huomauttaa vielä siitä, että Ahvenanmaalla, jossa laajennettu sakkomenettely tulisi niin ikään sovellettavaksi, on maakunnan ajokorttilain (Körkortslag för Åland) 44 §:n 2 momentin mukaan ajokiellon vähimmäiskesto rattijuopumuksesta tuomittaessa 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 sääntely myöhemmin todettaisiin KKO:n ratkaisulla perustuslain mukaiseksi, ajokiellon määrääminen on Ahvenanmaalla erit-



täin merkityksellinen lainkäyttöratkaisu, vielä paljon merkityksellisempi kuin manner-Suomessa. Vaikka työryhmän ajokorttilakiin ajokiellon määräämisen ja sitä koskevan muutoksenhaun osalta ehdottamat muutokset eivät toteutuessaan tulisikaan sellaisinaan sovellettaviksi Ahvenanmaalla, ei voitane ajatella, ettei maakunnan ajokorttilakiin jouduttaisi tekemään vastaavia muutoksia.

Tuomariliitto suhtautuu varauksella siihen, onko työryhmä myöskään täysin oikein sisäistänyt Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön. Ihmisoikeustuomioistuin näyttäisi tosin sinänsä hyväksyneen käytännön, jossa ajokieltoa vastaavat seuraamukset voidaan määrätä rikosoikeudenkäynnistä erillään. Tuomariliitto katsoo kuitenkin, että rikokseen perustuvan ajokieltoseuraamuksen hajauttaminen määrättäväksi erillään rikosasiasta ja siitä tuomittavasta rangaistuksesta oikeusjärjestyksessä, jossa nämä kysymykset on alun perin käsitelty yhdessä, sopii huonosti yhteen ihmisoikeustuomioistuimen noudattaman ne bis in idem -periaatteen hengen kanssa.

Ehdotus ei koko valtion viranomaistoiminnan näkökulmasta lisää tehokkuutta. Jos ajokielto määrätään tuomioistuimen antaman rikostuomion perusteella ja harkitaan jossain toisessa viranomaisessa, tuo viranomainen joutuu kirjaamaan asian uudelleen, kuulemaan uudelleen ajo-oikeuden haltijaa sekä harkitsemaan ajokiellon pituuden suhteessa sen perusteena olevaan rikokseen. Määrättäessä ajokielto rikosasian ratkaisun yhteydessä näitä ylimääriä työvaiheita ei synny ja ajokiellon pituutta koskevan harkinnan kaikki perusteet ovat käsillä. Ajokiellon pituutta koskevassa harkinnassa voidaan tällöin myöskin helposti ottaa huomioon ne vastaajan henkilökohtaiset olosuhteet, joilla lain mukaan on merkitystä ajokiellon pituutta harkittaessa. Ainoa tapa, jolla ehdotuksesta saataisiin tehokkuutta – tai pikemmin siitä johtuvaa tehottomuutta minimoitua – olisi lainkäyttöön kuuluvan perusteellisen harkinnan korvaaminen summaarisella, joustamattomalla ja kaavamaisella käytännöllä. Ehdotuksesta onkin aistittavissa, että sillä nimenomaan tavoitellaankin joustamatonta ja kaavamaista harkintaa, joka kuitenkin sopii huonosti yhteen ajokorttilain 66 §:n 4 momentissa säädettyjen harkintaperusteiden kanssa.

Edeltävä 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 myös olla poliisin vaatimus ajokiellon pituudesta ja sakotettava voitaisiin osoittaa toimittamaan syyttäjälle perusteet tuosta vaatimuksesta poikkeamiseen.

Ehdotettu muutoksenhakumenettely, jonka mukaan poliisin ajokiellosta tekemään ratkaisuun tulisi ensin hakea oikaisua ja vasta oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn päätökseen voisi hakea muutosta ja jossa muutoksenhaku ohjautuu hallinto-oikeuteen, tulisi väistämättä johtamaan muutoksenhaun hidastumiseen ja todennäköisesti melko pitkienkin ajokieltojen kohdalla siihen, että muutoksenhaku kävisi hyödyttömäksi ajokiellon päättyessä ennen kuin hallinto-oikeus ehtisi ratkaista valitusasian.

### **Suomen Poliisijärjestöjen Liitto**

Merkittävin muutos olisi se, että poliisi olisi jatkossa toimivaltainen ajokieltoviranomaisena. Se tulisi lisäämään poliisin työmäärää. Lisäksi tämä, kuten edellä on jo todettu, siirtäisi rattijuopumus tapaukset sakkomenettelyn piiriin, samoin kuin törkeää liikenneturvallisuuden vaarantamista koskevat jutut.

Työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että ajokieltoviranomaisella tulisi olla riittävät henkilöstöresurssit joutuisan käsittelyn turvaamiseksi. Tämä näyttäisi olevan kuitenkin nollasummapeliiä, sillä toisaalla oletetaan muutoksen kaiken kaikkiaan vähentävän poliisin työtä. Todennäköistä siis olisi, että mitään uutta resurssia ei kohdenneta. Ajokieltoimenettelyyn tarvittava lisäys tultaisiin ottamaan muusta poliisitoiminnasta, siis kentältä ja tutkinnasta. Poliisin näkyvyys esimerkiksi kenttätoiminnassa ei tulisi ainakaan lisääntymään; päinvastoin.

Mietinnössä vannotaan uuden tekniikan varaan ja sen kehittämisen tarpeellisuuteen. Esimerkiksi poliisin Vitja-hankkeen kohtaamat vaikeudet antavat aihetta huoleen järjestelmien valmistumisesta ajoissa ja niiden toimivuudesta.

### **Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry**

AKT ry:n näkemyksen mukaan harkittaessa ajokieltoimenettelyn keventämistä ja ennen kaikkea sen siirtymisestä kokonaisuudessaan poliisille, tulee huomioida ajokielto-merkityksen laajamittaisuus ammattikuljettajalle.

Ajo-oikeus on ammattikuljettajalle pääsääntöisesti ainoa tapa ansaita elinkeinonsa. Ajo-oikeuden hetkellinenkin menettäminen johtaa usein ammattikuljettajan elinkeinonharjoittamisen menettämiseen työnantajan irtisanoessa ammattikuljettajan työsuhteen ajo-oikeuden menettämisen vuoksi. Työsuhteen perusteltu päättäminen työnantajan taholta vaatii työntekijän työsuhtevelvoitteen rikkomisen siten, että perusteiden päättämiseksi voidaan katsoa olleen olennaisen ja painavan. Tällaisena perusteena ei voida pitää ajo-oikeuden hetkellistä eikä ainakaan lyhytaikaista menettämistä. Tosiasiassa kuitenkin usein käy niin, että kun ammattikuljettaja menettää hetkellisesti ajo-oikeuden, työnantaja irtisanoo tästä syystä kuljettajan työsuhteen. Työsuhderiitojen käsittely kestää oikeusasteesta riippuen useita vuosia ja työsuhdetta ei tarvitse koskaan palauttaa, vaikka oikeus toteaisi, ettei työsuhteen päättämiseksi ole ollut riittäviä perusteita. Pahimmillaan voi käydä niin, että ajo-oikeuden hetkellinen menettäminen varsin vähäisestäkin rikkeestä johtaa siihen ettei ammattikuljettaja voi enää harjoittaa ammattiaan pysyvästi.

Tämän vuoksi AKT ry pitää erittäin tärkeänä sitä, että ammattikuljettajan kohdalla ajokieltoa harkittaessa huomioidaan sen vaikutuksen erityinen merkittävyys ammattikuljettajan koko elämän kaaren osalta. Ajokieltoa ja sen kestoa harkitsevan viranomaisen tulee kyetä toimimaan laajanäkökulmaisesti ja ottamaan huomioon jokaisen tapauksen kohdalla tilanteen kokonaisuus. Tämä edellyttää ajokieltoa määräävälle taholle riittävää ymmärrystä kaikista asiaan liittyvistä seikoista.

### **Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry**

Mietinnössä on todettu, ettei ajokieltoimenettelyn muuttaminen heikentäisi oikeusturvaa, kunhan ajokieltoviranomaisella olisi mahdollisuus saada käyttöönsä ajokiellon keston ja lajin valinnassa tarvittava informaatio. Pidämme myös tärkeänä, että mahdolliseen uuteen malliin siirryttäessä korostetaan asianosaisen kuulemisen merkitystä ja edellytetään, että poliisilla on tosiasiassa oltava riittävät mahdollisuudet ottaa huomioon seikat, joilla on merkitystä ajokieltopäätöksen tekemiseen kussakin yksittäistapauksessa.

Ajokiellon keston määrittämisen lisäksi poliisin toimivaltaan kuuluisi myös pohdinta siitä, tulisiko ajokielto määrätä ehdollisena. Nyt voimassaolevassa järjestelmässä tuomioistuin määrää esimerkiksi törkeään liikenneturvallisuuden vaarantamiseen liittyvän ajokiellon samalla kun se antaa rangaistuksen teosta. Uudessa mallissa po-

liisiin tulisi arvioida tekoon ja tekijään liittyvät olosuhteet uudelleen ja näin ollen myös edellytykset ehdollisen ajokiellon antamiselle. Tosin poliisi tekee nykyäänkin mm. määrätessään ajokieltoa toistuvien rikkomusten perusteella arviointia siitä, olisiko asiassa perusteita antaa varoitus ajokiellon sijasta esimerkiksi ajo-oikeuden haltijan toimeentulon tai liikkumistarpeen takia. Uuden mallin mukaan poliisille tulisi kuitenkin entistä enemmän harkintavaltaa ajokiellon keston ja muodon osalta. SKAL ei pidä tarkoituksenmukaisena sitä, että ajokieltoa ja teosta annettavaa rangaistusta määrätään toisistaan erillään.

Esityksessä ehdotetaan myös poliisille mahdollisuutta määrätä väliaikainen ajokielto päättymään kuljettajan perustellusta pyynnöstä, vaikka ajokieltoon liittyvää rikosasiaa ei olisi vielä ratkaistu tuomioistuimessa. SKAL ehdottaa lisäksi, että poliisi ei saisi määrätä väliaikaista ajokieltoa, jos on syytä epäillä, että kyseisen teon seuraamuksena on ehdollisena määrättävä ajokielto.

Muutoksessa pitää estää ne kohtuuttomat tilanteet, joissa kuljettaja on määrätty väliaikaiseen ajokieltoon, rikosasian käsittely viivästyy ja lopulta syyte väliaikaisen ajokiellon aiheuttaneesta teosta hylätään. Nykyjärjestelmän mukaan perusteettoman ajokiellon aiheuttamaa taloudellista menetystä ei em. tapauksessa lähtökohtaisesti korvata, joten väliaikaisen ajokiellon päättämisedellytysten uudelleenarviointi on varmasti tarpeellista.

Haluamme korostaa, että oikeudenmukaisen ja kohtuullisen ajokieltojärjestelmän luominen on ammattiliikenteen kuljettajien kannalta ensiarvoisen tärkeässä asemassa. Ajokiellon kokonaisseuraamus ammattiliikenteen kuljettajalle on huomattavasti kovempi kuin tavalliselle tienkäyttäjälle ja usein epäsuhteessa ajokieltoon johtaneiden tekojen vakavuuteen ja moitittavuuteen nähden. Katsomme, että ajokieltojen määräämismenettelyn uudistaminen tulisi käsitellä yhdessä tieliikennelainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä, huomioiden sekä ajokieltojärjestelmän että liikenerikkomusten sanktiojärjestelmän muutostarpeet.

## **Itä-Suomen yliopisto**

Mietinnössä esitetään ajokiellon määräämisen siirtämistä kaikissa tapauksissa poliisille. Esitys on varsin hämmentävä, eikä sitä ole oikeastaan perusteltu. Luontevampaa olisi se, että ajokiellon määrää sama taho, joka määrää rangaistuksen tai antaa rangaistuksen määräämiseen johtavan sakko/rangaistusvaatimuksen. Muutkin rikosprosessiin liittyvät kiellot (esimerkiksi liiketoimintakiellon, metsästyskiellon, lähestymiskiellon ja eläintenpitokiellon) määrää tuomioistuin. Katson, ettei esitetylle toimivaltaan siirrolle ole olemassa mitään kestävää oikeuspoliittista perustetta. Muutoksella ei saataisi aikaan mitään säästöäkään. Jos ajokielto määrätään samassa menettelyssä kuin rangaistus, kahdesti rankaisemisen kiello ei voi tulla sovellettavaksi. Samassa menettelyssä voidaan määrätä miten monta seuraamusta tahansa, kahdesti rankaisemisen kiellon estämättä. Mietinnössä on toki korostettu aivan oikein, ettei kahdesti rankaisemisen kiello olisi esteenä myöskään sille, että kaikki ajokiellot määräisi poliisi sen jälkeen, kun epäillylle on määrätty rangaistus ajokieltorikoksesta.

Mietinnön pykäläehdotuksessa (AKL 67 § 1 mom.) on viittaus AKL 64 §:n 1 momenttiin. Viittaus on epätarkka, koska alkoholirattijuopumukseen syyllistyvälle voidaan määrätä ehdollinen ajokielto vain alkulukolla valvottuna. Viitatussa momentissa tarkoitettu ehdollinen ajokielto ei siten koske kaikkia ehdollisia ajokieltoja ja viittaus on tästä syystä jopa harhaanjohtava.

Mietinnössä korostetaan, että ajokiellon määräämiseen vaikuttavia seikkoja tulisi selvittää jo sakkoa määrättäessä. Tämä on ongelmallista niissä tapauksissa, joissa sakkovaatimuksen antajana on rajavartiomies. Rajavartiomiehellä ei ole ilman selkeää laissa säädettyä toimivaltuutta mahdollisuutta näitä seikkoja selvittää. Rajavartiomies voi suorittaa esitutinnan rattijuopumusasiassa, mutta hänen toimivaltansa ei ulotu ajokieltoasioihin, lukuun ottamatta väliaikaisen ajokiellon määräämistä. Lakiin tulisi lisätä rajavartiomiehelle toimivaltuus selvittää sakottamisen yhteydessä ajokieltopäätökseen vaikuttavat seikat ja valtuus asettaa määräaika epäillylle esittää selvityksensä ajokieltoasian ratkaisemista varten. Muussa tapauksessa poliisi joutuu aina erikseen kutsumaan rikoksesta epäillyn kuultavaksi näiden seikkojen selvittämiseksi.

### **Rikos- ja prosessioikeuden professori (emer.) Pekka Viljanen**

Nykytilan merkittävimpänä käytännön ongelmana voidaan mietinnön (s. 40) mukaan pitää sitä, että riidattomissakin rattijuopumusasioissa ajokielto ja siten koko rikosasia on käsiteltävä tuomioistuimessa. Tähän näkemykseen on syytä yhtyä. Mietinnössä (s. 40) todetun mukaan tuomioistuimissa määrätään pelkästään rattijuopumuksista vuosittain lähes 6 000 sakkorangaistusta, joista valtaosa soveltuisi ratkaistavaksi sakkomenettelyssä, jollei ajokiellon määräämistöimivaltaa koskeva sääntely edellyttäisi asioiden saattamista tuomioistuimeen. Tämä sitoo oikeuslaitoksessa tarpeettomasti resursseja ja aiheuttaa asianosaisille ajanhukkaa, kun selvä asia on kierrätettävä kolmen viranomaisen kautta.

Liikenne rikosten saattaminen entistä suuremmissa määrin sakkomenettelyn soveltamisalaan edellyttää käytännössä mietinnön (s. 57) mukaan vähintään sitä, että ainakin rattijuopumukseen ja törkeään liikenneturvallisuuden vaarantamiseen liittyvän ajokiellon määrääminen siirretään tavalla tai toisella muun kuin käräjäoikeuden toimivaltaan.

Yleisesti tiedossa on epäiltyjen herkkä suhtautuminen liikenne rikoksissa nimenomaan ajokieltoseuraamukseen. Ajokiellon sisällyttäminen sakkomenettelyyn olisi siten omiaan alentamaan epäiltyjen halukkuutta suostua sakkomenettelyyn ja se heikentäisi mahdollisuuksia asian rakentavaan selvittämiseen tiedoksiantotilanteessa. Tällaiset seikat vähentäisivät sakkomenettelyn etuja ja sakkomenettelyn piiriin siirtyvien asioiden todellista lukumäärää.

Keskeinen ajokieltoa koskeva uudistus olisi ehdotuksen mukaan se, että ajokiellon määräisi aina poliisi. Ehdotusta on perusteltu laajasti eri vaihtoehtoja punnitien. Ehdotettu ratkaisu on mielestäni kannatettava. Huomiota herättää kuitenkin ehdotettujen ajokieltoa koskevien ajokorttilain säännösten ja niiden muutosten lukuisuus ja monimutkaisuus. Tosin tilanne on paljolti sama jo voimassa olevassa lainsäädännössäkin.

### **Rikosprosessioikeuden professori Mikko Vuorenpää**

Ajokieltojen määräämisen suhteen suurimmat pulmat liittyvät nähdäkseni muutoksenhakuun eli nyt ehdotetussa muodossa ongelmaksi saattaa muodostua se, että hallinto-oikeudessa ja käräjä-/hovioikeudessa tutkitaan tosiasiaa samaa tapahtumainkulkua. Ajokorttilakiin ehdotetussa 95 a:ssä hallinto-oikeuden toimivaltaa ajokieltoasioissa pitäisi rajata siten, että hallinto-oikeus ei muutoksenhaun yhteydessä voisi tutkia sitä liikenne rikosta, jonka perusteella ajokielto on määrätty. Mikäli tällaista rajausta ei tehdä, seurauksena on, että ajokieltoon määrätty hakee muutosta täsmälleen samasta asiasta (eli kiistää syyllistyneensä liikenne rikokseen) sekä käräjä-

/hovi-oikeudessa sekä hallinto-oikeudessa, mitä tilannetta ei monestakaan syystä voida pitää onnistuneena.

### **Timo Lehtonen**

On totta, että nykyinen ajokieltojärjestelmä, jossa on sekä hallinnollisessa järjestyksessä määrättyjä että tuomioistuimen määräämiä ajokieltoja, on vähän sekava. Ylitsepääsemättömiä ongelmia ei kuitenkaan liene ollut, joten tämänkin systeemin kanssa voidaan jatkaa.

Ajokiellolla voi olla epäillylle suurempi merkitys kuin tuomittavalla rangaistuksella. Tämä koskee erityisesti tuomioistuimen määräämiä pitkiä ajokieltoja. Esim. törkeän rattijuopumuksen uusintu on määrättävä ajokieltoon vähintään yhdeksi vuodeksi. Lain mukaan ajokielto voidaan määrätä peräti viiden vuoden pituiseksi. Poliisille annettaisiin siis (ensi asteena) oikeus määrätä epäillyn asemaan suuresti vaikuttavia seuraamuksia. Poliisin jo nykyään määräämät ajokiellot ovat olennaisesti lyhyempiä.

Määrättävän ajokiellon pituuteen vaikuttaa teon moitittavuus. Ei ole kahta täysin samanlaista törkeää liikenneturvallisuuden vaarantamista (kilpa-ajotilanteita ehkä lukuun ottamatta) tai rattijuopumusta. Asiaan vaikuttavia seikkoja voivat olla ajomatkan pituus, ajo-olosuhteet, muu liikenne, muut mahdolliset ajorikkeet jne. Ajokiellon määräämiseen ja sen pituuteen liittyy siis tekoon pohjautuvaa harkintaa. Lain mukaan ajokiellon kestosta määrättäessä otetaan huomioon myös ne vaikutukset, jotka toimenpiteellä on ajokieltoon määrättävän toimeentuloon ja välttämättömään liikkumiseen. Tältäkin osin olosuhteet voivat olla mitä moninaisimmat ja voivat edellyttää harkintaa. Työnantajan antama selvitys on melko usein puutteellinen ja epäillyt ovat saattaneet tulla istuntoon kertomaan ajo-oikeuden tarpeestaan, mikä on selventänyt asiaa.

Ehdollinen ajokielto voidaan määrätä, jollei yleinen etu muuta vaadi, jos ajo-oikeus on ajokieltoon määrättävälle ammatin takia välttämätön tai jos siihen on muu erityisen painava syy eikä teosta ole aiheutunut vaaraa toisten turvallisuudelle. Samalla on määrättävä koeaika, jonka pituus on vähintään yksi ja enintään kolme vuotta. Melkoisen tulkinnanvaraisia ovat nämäkin kriteerit ja poliisi joutuu paljon vartijaksi lakia tulkitessaan ja ajokieltoja määrätessään. Tulkinnanvaraisuutta ei voitane kokonaan poistaa tarkoilla ohjeillakaan. On myös oletettavaa, että poliisin työmäärä ajokieltoihin liittyen tulee muutenkin lisääntymään enemmän kuin mitä työryhmä on arvioinut.

Nykyään tuomioistuin tuomitsee rangaistuksen ja määrää samalla ajokiellon. Tekoon liittyvät seikat tulevat arvioitavaksi molempien näiden seuraamusten kannalta yhdellä kertaa. Voidaan kysyä, mitä etua rangaistuksen ja ajokiellon eriyttämisellä toisistaan saavutettaisiin. Ajokiellon määräävä viranomainen saattaa uudestaan joutua perehtymään teon olosuhteisiin, jollei sitten tyydytä siihen, että ajokielto määrätään kaavamaisesti tuomitun rangaistuksen perusteella. Tällöin pitäisi kuitenkin vähintään selvittää se, mistä kaikista rikoksista rangaistus on tuomittu.

Kun rikosoikeudellisen asian käsittelyä koskevat koko ajan kiristyvät oikeusturvatakeet, saattaa tulla kiusaus siirtää asiaryhmiä hallinnollisiksi. Tässä otetaan kuitenkin se riski, että EIT ei ole asiasta samaa mieltä.

Työryhmän esityksen taustalla saattaa kangastella tietotekniikan hyödyntäminen ajokiellon määräämisessä. Ehkä onnistuu, jos ajokiellon määräämisessä tyydytään ottamaan huomioon vain esim. sallitun ajonopeuden ylityksen määrä tai rattijuopu-

muksissa promillemäärä. Jos taas koneeseen pitää syöttää laajemmin tekoon tai ajo-oikeuden tarpeeseen liittyviä muuttujia, ihminen jo siinä ajassa määrää ajokiellon, kun näitä tietoja vasta syötetään koneeseen tai harkitaan sitä, onko kysymys koneen ratkaistavaksi sopivasta tyyppitapauksesta.

## 8 Esityksen vaikutukset ja voimaantulo

### Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto

Mietinnöstä ei käy ilmi, onko muutoksenhaun työmäärää käsitelty osana kokonaisyömyäärän vähennystä. Muutoksenhakujen määrää ei ole myöskään arvioitu. Esityksen mukaan muutoksenhakuasiassa suullinen käsittely tulisi kuitenkin järjestää aina asianosaisen sitä pyytäessä, joka on omiaan lisäämään muutoksenhakuasian työmäärää.

Työmäärään vaikuttaa tuomioistuinten osalta myös koulutustarve, joka tulee harkittavaksi ainakin kärjänotaarien koulutuksen osalta. Mietinnön mukaan tuomioistuinharjoittelusta annettuun lakiin lisättäisiin erityissäännös kärjänotaarin toimivallasta, joka koskisi sekä valituksia että ylimääräistä muutoksenhakua.

Mietinnössä esitetyillä ajokieltoon ja sitä koskevaan muutoksenhakuun liittyvillä muutoksilla olisi lisäävä vaikutus hallinto-oikeuksien työmäärään. Hallinto-oikeudet ovat tähän saakka käsitelleet vuosittain noin 500–600 ajo-oikeutta koskevaa asiaa. Muutos voi lisätä huomattavasti valitusten määrää.

*Vaikutus henkilöstöön.* Mietinnössä arvioidun mukaan kymmenentuhannen kirjallisessa menettelyssä käsitellyn asian poistuminen kärjäoikeuksista laskisi kärjäoikeuksien kustannuksia arviolta 4,3 miljoonalla eurolla vuodessa. Kokonaissumma perustuu arvioon keskimääräisestä yksikkökustannuksesta, joka sakkomenettelyyn siirrettäviksi esitetyissä keskimääräistä yksinkertaisimmista asioissa on pienempi. Kokonaiskustannusta koskeva arvio on mietinnössäkin todettu olevan maksimiarvo. Mietinnön mukaan siinä esitetyjä arvioita on lisäksi pidettävä luonteeltaan suuntaantavina, koska erityisesti asianomistajien suhtautumista sakkomenettelyyn käyttöön on vaikea arvioida etukäteen.

Mietinnön mukaan lainsäädäntöön ehdotetuilla muutoksilla ei olisi välitöntä vaikutusta viranomaisten organisaatioon ja henkilöstöön. Työmäärän muutokset voidaan kuitenkin ottaa huomioon esimerkiksi oikeuslaitoksen organisaation kehittämisessä.

Tuomioistuinten kustannusrakenteen vuoksi ja muuttuvien menojen ollessa lähes pelkästään palkkausmenoja, arvioidun säästövaikutuksen toteutuminen edellyttää välittömiä vaikutuksia henkilöstömäärään. Henkilöstövaikutusten arvioinnin osalta mietintö on näin ollen puutteellinen. Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa esitetty tuomioistuimiin kohdistuva kustannusten väheneminen vaatisi toteutuakseen vähimmilläänkin yli 70 henkilötyövuoden vähennyksen tuomioistuinten henkilöresursseissa. Oikeushallinto pitää tätä merkittävänä henkilöstövaikutuksena. Kustannusvaikutusten arvioinnissa ei tulisi käyttää maksimiarvoja, koska esitykseen liittyy sellaisia epävarmuustekijöitä, joilla on suuri vaikutus työmäärään ja siten henkilöstötarpeeseen.

*Vaikutus tuomioistuinharjoitteluun.* Kärjänotaarin toimivallasta säädetään tuomioistuinharjoittelusta annetun lain 14–16 §:ssä. Mietinnön perusteella sakkomenettelyyn soveltamisalaan ehdotetaan siirrettäväksi tyypillisesti kärjänotaarien toimivaltaan kuuluvia rikosasioita. Näin ollen pohdittavaksi tulisi myös se, miten kärjänotaarien harjoittelua täydennetään ja tuomioistuinharjoittelun koulutuksellinen tehokkuus tur-

vataan, jos sakkomenettelyn piiriin siirtyy pääosa käräjänotaarien ratkaisemista rikosasioista.

Tuomioistuinharjoittelu eli auskultointi on käytännössä tärkein nuorten juristien rekrytointikanava tuomarin ja syyttäjän uralle. Mietinnössä lasketun mukaisen kustannussäästön saavuttaminen tarkoittaisi käräjänotaarien aloituspaikkojen vähentämistä vähintään 10 harjoittelupaikalla. Tämä on lähes 10 % vuoden 2016 toteutuneista harjoittelupaikoista.

Mietinnössä ehdotetuilla muutoksilla olisi näin ollen suuri vaikutus koko auskultointijärjestelmään.

*Arviot kustannussäästöistä ja kiinteät kustannukset.* Kustannuksia ja niiden alenemista tuomioistuimien osalta laskettaessa on käytetty pohjalukuna kirjallisten ratkaistavien rikosasioiden käsittelyn kokonaiskustannuksia, jotka sisältävät muun muassa henkilöstökustannukset sivukuluneen ja toimitilakustannukset. Kun mukaan jyvitetään asioiden vireille tulon, kanslian jälkitöiden, tiedoksiantojen, tukitoimintojen, it-vakiopalveluiden ja kehittämisen samoin kuin palkallisen poissaolon kustannukset, saadaan kokonaiskustannukseksi 8,197 miljoonaa euroa ja yksikkökustannukseksi 426 €/asia. Tämän laskelman kautta on päädytty mainittuun, noin 4,3 M€:n kustannusten vähenemiseen.

Kustannusten alenemista ja mahdollisia saavutettavia säästöjä arvioitaessa on kuitenkin huomioitava, että edellä kuvattu laskelma sisältää useita eriä, jotka eivät vähene automaattisesti työmäärän vähentyessä. Esimerkiksi toimitilakustannukset pysyvät samoina, koska muutaman henkilötyövuoden vähennys yksittäisen viraston henkilöresursseissa ei mahdollista käytössä olevan toimitilan pienentämistä henkilötyövuosien vähennyksen suhteessa.

Kaikki edellä esitetty huomioiden oikeushallinto-osasto toteaa, että mietinnössä esitetty kustannusten väheneminen antaa vääristyneen kuvan hankkeen taloudellisesta vaikutuksesta, eikä sitä sellaisenaan voi ottaa mahdollisten henkilöstö- ja toimintamenovähennysten perusteeksi.

*AIPA- hankkeen kannanotto sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamiseen.* Ehdotettu sakkomenettelyn käyttöalan laajennus ei edellytä Sakko-AIPAn osalta merkittäviä toimenpiteitä tietojärjestelmiin. Noin 10 000 jutun vuotuinen siirtyminen Sakko-AIPaan ei lisää merkittävästi ylläpitokustannuksia eikä edellytä järjestelmältä suorituskyvyn kannalta lisäkapasiteettia. Uusien rikosnimikkeiden ottaminen sakkomenettelyn piiriin vaatii kuitenkin muutoksia rikosnimikkeiden koodistoon sekä oikeushallinnon että poliisihallinnon puolella.

Nykyisen Sakko-AIPAn toiminnallisuuksiin ei ole otettu sellaisia validointeja, jotka tarkistaisivat rikosasian rikosnimikkeiden soveltuvuuden sakkomenettelyyn ja siinä annettaviin ratkaisuvaihtoehtoihin. AIPAn jatkokehityksessä tällaisten validointien lisääminen järjestelmään on otettava harkintaan varsinkin, jos sakkomenettelyyn soveltuvien rikosnimikkeiden määrä kasvaa. Validointien lisäämisellä tietojärjestelmään olisi kustannusvaikutusta.

Sakkoasian vastaajan valitusoikeuden laajentaminen siten, että sakkoasiaan muiden asianosaisten valitusoikeus säilyisi ennallaan, saattaisi edellyttää AIPAn jatkokehityksessä erillisten toiminnallisuuksien rakentamista valittajan mukaan, mistä luonnollisesti aiheutuisi lisäkustannuksia. Tässä vaiheessa kehitystyötä erillisten toiminnalli-



suuksien tarpeellisuutta ja niistä aiheutuvien lisäkustannusten määrää ei kuitenkaan voida tarkemmin arvioida.

Ehdotettu ajokiellon määräämisen erottaminen rikosasiasta hallinnolliseen menettelyyn ei myöskään vaikuta Sakko-AIPAn tämänhetkisiin toiminnallisuuksiin. Syyttäjän sakkoasiassa tekemästä ratkaisusta välitetään AIPASTA tieto poliisille ja muulle esitutkintaviranomaiselle rajapinnan kautta automaattisesti. Sen sijaan lainvalmistelussa myös esillä ollut vaihtoehto, jossa syyttäjä määräisi ajokiellon sakkoasian yhteydessä, edellyttäisi merkittäviä muutoksia AIPaan ja poliisihallinnon Patja-järjestelmään. Mikäli jatkovalmistelussa tämä vaihtoehto otettaisiin lähtökohdaksi, suositeltavaa olisi, että lainmuutoksen voimaantuloa lykättäisiin siihen saakka, että poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten Vitja-järjestelmä saadaan käyttöön.

## Sisäministeriö

Sisäministeriö toteaa, että sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista koskevilla ehdotuksilla on vaikutuksia kaikkien esitutkintaviranomaisten toimintaan ja resurssien käyttöön. Poliisin operatiivisessa toiminnassa työmäärän arvioidaan vähenevän hiukan, mutta toisaalta tehtävät lisääntyisivät erityisesti ajokieltopäätösten toimivallan siirron vuoksi poliisin lupahallinnossa. Mietinnössä ehdotettujen muutosten edellyttämä tarvittava koulutus tulisi toteuttaa kaikkien esitutkintaviranomaisten osalta mahdollisimman yhdenmukaisesti.

Esitetty muutos edellyttää tietojärjestelmämuutoksia olemassa oleviin tietojärjestelmiin. Muutosten laajuus ja kustannukset riippuvat osin siitä, tulevatko esityksen mukaiset muutokset voimaan ennen poliisin Vitja-järjestelmän käyttöönottoa keväällä 2019, missä tapauksessa muutoksia jouduttaisiin tekemään nykyisin käytössä olevaan Patja-järjestelmään. Lisäksi esitys edellyttää uuden asianhallintajärjestelmän luomista ajokieltoasioiden käsittelyä varten. Kehittämistyössä arvioidaan, onko asianhallintajärjestelmä mahdollista rakentaa jonkin jo olemassa olevan asianhallintajärjestelmän pohjalle. Yleisesti esitysten toteuttaminen edellyttäisi sisäministeriön hallinnonalan lisäksi myös oikeushallinnon ja Liikenteen turvallisuusviraston hallintoimien tietojärjestelmien muuttamista.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan ehdotettujen muutosten voimaantuloon vaikuttaa tietojärjestelmämuutosten ja uuden ajokieltojen asianhallintajärjestelmän valmistuminen. Muutosta ei ole kustannusten vuoksi järkevää toteuttaa Patja-järjestelmään, vaan vasta Vitja-järjestelmään. Muiden hallinnonalojen tietojärjestelmämuutoksien tulisi olla valmiina ja järjestelmien yhteensopivuus tulisi varmistaa ennen säännösten voimaantuloa. Samassa yhteydessä tulee huomioida tieliikennelain mahdollisten muutosten aiheuttamat tietojärjestelmämuutokset ja niiden aikataulu.

Tarvittavat lisäresurssit ja asianhallintajärjestelmän tarkempi kustannusarvio täsmenntyvät myöhemmin. Sisäministeriö pitää kuitenkin välttämättömänä, että lainsäädännön voimaantulon edellyttämien hankkeiden valmistelu aloitetaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Ennen rahoituspäätösten tekemistä ei ole edellytyksiä käynnistää tietojärjestelmähankeita. Näin ollen hankkeiden rahoitus voi olla tarpeen huomioida esim. lisätalousarvion yhteydessä.

## Valtiovarainministeriö

Esityksen vaikutukset Tulliin. Esityksessä ei ole käsitelty vaikutuksia muihin esitutkintaviranomaisiin, jotka käsittelevät näitä kyseessä olevia sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisen piiriin kuuluvia rikosasioita. Tällaisia rikosasioita, joita Tulli

käsittelee, on huomattava määrä. Viime vuosina Tullin toimesta tehtyjen rangaistusvaatimusten määrä on vaihdellut noin 4 000:n ja 5 000:n välillä vuosittain. Ehdotettu muutos saattaa kasvattaa Tullin antamien sakkojen määrää varovaisen arvion mukaan noin 1 500:lla vuositasolla. Sitä on vaikea arvioida etukäteen, kuinka paljon yksinkertaisten ja selvien rikosasioiden käsittely Tullissa muutoksen myötä tehostuisi. Merkittävä rikosnimikekohtainen vaikutus Tullin osalta aiheutuisi esimerkiksi huumausaineiden maahantuontirikosten kohdalla.

Esityksen mukaan lainsäädäntöön esitetyillä muutoksilla ei ole välitöntä vaikutusta viranomaisten organisaatioon ja henkilöstöön. Esityksessä olisi huomioitava, että muutos tulisi lisäämään Tullin sakkoja kirjoittavien henkilöstön koulutustarvetta ainakin väliaikaisesti.

Esityksen mukaan taloudelliset vaikutukset liittyvät ennen kaikkea julkiseen talouteen. Esityksessä on käsitelty muutoksen vaikutusta poliisin kustannuksiin, mutta ei muiden esitutkintaviranomaisten, kuten Tullin kustannuksiin. Kuten poliisiin, niin myös Tullin tutkimien rikosten määrä säilyisi ennallaan, mutta sakkomenettelyssä käsiteltävien rikosten osuus kasvaisi. Kuten esityksessä on tuotu esiin, niin sakkomenettelyssä käsiteltävän rikkomuksen selvittämiseksi toimitetaan esitutkintalain mukainen suppea esitutkinta. Suppean esitutkinnan kustannusten arvioidaankin olevan jossain määrin pienemmät kuin täydellisen esitutkinnan. Esityksen mukaan tutkintaan käytettävät resurssit vaihtelevat rikostyypeittäin. Nämä pitävät paikkansa myös Tullin osalta.

*Taloudelliset vaikutukset valtionalouteen.* Mietinnön mukaan esitys on tarkoitus antaa budjettilakina, koska se liittyy vuoden 2018 talousarvioon. Valtiovarainministeriö katsoo, että esitykseen sisältyvät ehdotukset, jotka vaikuttavat valtionalouden kehyspäätöksen 2017–2021 mukaiseen määrärahamitoitukseen ja vuoden 2018 talousarvioon tulee huomioida talousarvio- ja kehysprosessissa. Ehdotuksella tulee olemaan tuomioistuinten ja syyttäjälaitoksen ohella suoria taloudellisia vaikutuksia mm. sisäministeriön (poliisi) ja liikenne- ja viestintäministeriön (Liikenteen turvallisuusvirasto) hallinnonalalle sekä mahdollisesti valtiovarainministeriön hallinnonalalle (Tulli). Säästöjen saavuttamisen lisäksi mietinnössä on kuvattu lisämenoja kuten poliisille aiheutuvia koulutuskustannuksia (0,5 milj. euroa), Liikenteen turvallisuusvirastolle ja poliisille syntyviä tietojärjestelmäkustannuksia (1,5–2,8 milj. euroa) ja lisäksi kerrottu, että myös oikeusministeriön hallinnonalalle kohdistuu tietojärjestelmäkustannuksista, joista ei ole vielä tarkempaa arviota. Oikeusministeriön hallinnonalalle sekä muihin hallinnonaloihin kohdistuvat kustannukset, säästöt ja resurssikohdistukset tulisi tarkistaa yhteistyössä ao. ministeriön kanssa mahdollisimman pian, että ne voitaisiin tarvittaessa käsitellä kevällä 2017 tehtävässä julkisen talouden suunnitelmassa ja syksyllä käsiteltävässä vuoden 2018 talousarvioesityksen yhteydessä. Kertaluonteiset IT-kustannukset tulee talousprosessien lisäksi arvioida nykyisten IT-hankkeiden yhteydessä.

Hallitusohjelmaan sisältyi neljän miljardin sopeutustavoite. Yksi sopeutuskeinoista oli rangaistusmääräysmenettelyn laajentaminen, josta saatava vuosittainen säästövaikutus olisi vuonna 2018 20 milj. euroa ja vuodesta 2019 lukien 40 milj. euroa.

Mietinnössä oikeusministeriö on arvioinut saavutettaviksi säästöiksi tuomioistuimille ja syyttäjälaitokselle yhteensä 5,4 milj. euroa. Mietinnössä esitetään myös laskennallinen 1,7 milj. euron säästö vankien määrän vähenemisestä, jonka realisoituminen ei ole todennäköistä, jos vankilaverkosta ei karsita. Poliisin säästöt jäävät vain 0,1–0,2 milj. euroon sen jälkeen kun ajokieltoa koskeva asianhallintajärjestelmä on valmistu-

nut. Poliisin työ tehostuu esitutkinnassa, mutta toisaalta ajokieltoasioiden käsittely vaatii lisäresursseja, jolloin vaikutukset kumoavat toisensa suurelta osin ja säästökksi jää mainittu 0,1–0,2 milj. euroa. Vaikka ehdotuksen soveltamisalaan lisättäisiin Tullin rangaistusmääräysmenettely, säästötavoite jää tavoitteesta.

Jatkovalmistelussa on tarpeen kuvata taloudellisia vaikutuksia tarkemmin ja esittää kustannusarviot niiltä osin kuin ne nyt puuttuvat esityksestä.

Asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa annetun valtioneuvoston määräyksen (3.1.2002/15.11.2002, TM 0201/VM/2081/00.00.00/2012) mukaan raha-asiainvaliokunnan käsiteltäväksi on tuotava asiat talousarvioon vaikuttavat hallituksen esitykset. Hallituksen esitys on siten tuotava raha-asiainvaliokunnan käsiteltäväksi päivitettyine vaikutusarvioineen ja toimenpiteineen.

Muutokset on toteutettava valtionalouden kehyspäästösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen puitteissa.

### **Eduskunnan oikeusasiamies**

Mietinnön mukaan esitys liittyisi vuoden 2018 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. En pidä asianmukaisena, että periaatteelliselta ja käytännölliseltä merkitykseltään näin syvälle käyvä uudistus pyritään toteuttamaan budjettilakina, joiden käsittelyssä on aina kiire. Siihen nähden, että eduskunnan hyväksymän sakkomenettelylain voimaantulo viivästyi tietojärjestelmien kehittämiseen liittyvistä syistä kuusi (6) vuotta, on nähdäkseni täysin selvää, että edes uudistuksen vaatimien tietojärjestelmäuudistusten puolesta ehdotuksen tarkoittamia lakeja ei saada voimaan vielä pitkään aikaan.

### **Pirkanmaan kärjäoikeus**

Mietinnössä esitetään, että esityksen yhteiskunnalliset vaikutukset koskevat ennen kaikkea oikeusturvaa. Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen nopeuttaa rikosasioiden käsittelyä ja parantaa siten oikeuden saatavuutta, koska asioiden käsittely sakkomenettelyssä on keskimäärin nopeampaa kuin tuomioistuimissa.

Väite ei pidä paikkaansa. Koska asiaryhmiä ehdotetaan siirrettäväksi pois tuomioistuimista, oikeuden saatavuus huonontuu ja käsitys oikeusvaltiosta hämärtyy perustuslaissa tarkoitetun vastaisesti.

Esityksen taloudelliset vaikutukset perustuvat epätarkkoihin tietoihin. Ne sisältävät myös suuria odotuksia tietojärjestelmille, joita ei vielä edes ole ja joiden hintaa ei sen vuoksi voi luotettavasti arvioida.

### **Varsinais-Suomen kärjäoikeus**

Tällä hetkellä kärjänotaarien ratkaisemat rikosasiat koostuvat pääosaltaan niistä asioista, jotka ehdotetaan siirrettäviksi sakkomenettelyn piiriin. Sakkomenettelyn laajennus tulisi näin ollen merkittävästi supistamaan niitä jo nyt rajattuja lainkäyttötoimia, jotka kuuluvat kärjänotaarin toimivaltaan.

Sen sijaan kärjätuomareiden ratkaisemiin rikosasioihin muutoksella ei tulisi olemaan niin suurta vaikutusta kuin ehdotuksessa arvioidaan. Tuomariresurssit on jo nyt kohdennettu vaativampien riita-, rikos- ja muiden asioiden käsittelemiseen, jotka eivät tule esitetyn sakkomenettelyn piiriin. Sakkomenettelyn esitetty laajentaminen ei

siten vaikuta tuomari- tai kansliahenkilökuntaresurssien tarpeeseen käräjäoikeudessa.

### **Valtakunnansyyttäjänvirasto**

Mietinnön mukaan kirjallisessa menettelyssä käsiteltävän asian yksikkökustannukseksi on arvioitu 131 euroa ja sakkomenettelylain mukaisen rangaistusmääräyksen yksikkökustannukseksi 22,39 euroa. Käräjäoikeuden kirjallisesta menettelystä arvioidaan siirtyvän sakkomenettelyyn 10 000 asiaa vuodessa, jolloin syyttäjälaitoksen vuosikustannus vähenisi 1,1 miljoonaa euroa.

Työryhmä on laskelmissaan käyttänyt syyttäjän keskimääräistä hintaa, mikä oli 85 300 euroa yhtä syyttäjähenkilötyövuotta kohden. Summaarisia sakkoasioita ja kirjallisen menettelyn asioita käsittelevät ensisijaisesti nuoremmat S11-vaativuusluokan syyttäjät. 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 10 000 asiaa vuodessa, syyttäjälaitoksen vuosikustannus vähenisi ainoastaan 542 000 euroa.

Syyttäjän työmäärää on lisännyt muutoksenhakuun liittyvien menettelysääntöjen puute. Käräjäoikeudet pyytävät syyttäjän lausumaa ja kannanottoa kaikista sakkomenettelylain muutoksenhakuun liittyvistä asioista. Eräät käräjäoikeudet ovat jopa katsooneet, että poliisihallinto ei olisi toimivaltainen tekemään itse SML 36 §:n mukaista muutoksenhakua vaan sekin kuuluisi syyttäjälle. Menettely on kirjavaa eri puolilla maata ja resurssitarvetta vuodelle 2017 on eri syyttäjänvirastoissa mahdotonta arvioida.

Syyttäjälaitoksen työmäärän muutokset liittyvät voimakkaasti Valtakunnansyyttäjänviraston tässä lausunnossa esittämien muutosten läpimenoon. Ellemme onnistu tässä tavoitteessa, syyttäjiä työmäärä ei vähene ja sihteerien lisäänty. Tämä pienentää esityksen säästövaikutusta. Mikäli edellä mainitut muutosesitykset jäävät toteutumatta, kokonaissäästö jää noin 400 000 euroon.

Mietinnössä todetaan oikeuslaitoksen tietojärjestelmistä ainoastaan, että niihin tehtävistä muutoksista aiheutuu kustannuksia, joiden määrä täsmentyy jatkovalmistelussa. Siltä osin Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa, että mitään muutoksia ei pidä enää tehdä poistuviin järjestelmiin (Sakari-asianhallintajärjestelmä) vaan suoraan AIPAAan.

### **Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto**

Tavoite nopeuttaa rikosasioiden käsittelyä ja siten parantaa oikeuden saatavuutta on kannatettava.

Suomi on saanut huomautuksia liian pitkistä käsittelyajoista. Kyseisillä asioilla on myös suuri merkitys niiden osapuolille. Näin ollen kaikki resurssisäästöt olisi saatava kyseisten asioiden käsittelyyn eikä missään tapauksessa tällä muutoksella tule vähentää oikeuslaitoksen resursseja. Näillä työajan säästöillä ainoastaan pystytään tekemään ydintehtävä oikeusvaltiossa vaadittavalla laadulla ja tehokkuudella ja paikkaamaan puuttuvia taloudellisia resursseja. Oikeusturvasta tulee yhteiskunnassa maksaa riittävästi. Se on yhteiskuntarauhaa ylläpitävä yksi tärkeimmistä asioista. Jos

syyttäjä on taho, joka menettelyn voi määrätä, ei se edes vähennä syyttäjälaitoksen kuluja esitetyllä tavalla.

Emme kannata sitä, että koko menettely voitaisiin käsitellä alusta loppuun poliisissa tai muussa esitutkintaviranomaisessa. Oikeusturvan ja rangaistusten yhdenmukaisuuksien kannalta on tärkeää, että toinen viranomainen eli syyttäjä arvioi asian. Syyttäjällä tulee myös olla päätösvalta menettelyyn, koska he hoitavat asioiden valitukset oikeuksissa.

## **Poliisihallitus**

Työryhmän mietinnössä on arvioitu esitysten vaikutuksia sekä mahdollista voimaantuloaikataulua. Esitetyt arviot ovat oikeansuuntaisia, mutta tarkkuudeltaan riittämättömiä. Käytössä olevilla tiedoilla tarkempien arvioiden tekeminen on ollut mahdotonta. Jatkovalmistelussa on kuitenkin ensiarvoisen tärkeää selvittää esitettyjen muutosten toteuttamisen eri vaihtoehdot, niiden kustannukset sekä mahdolliset aikataulut yksityiskohtaisesti. Keskeisessä asemassa tässä arvioinnissa ovat tietojärjestelmäratkaisut. Valmistelussa tulee huomioida myös mahdollisten eri ratkaisujen suhde käynnissä oleviin eri hallinnonalojen tietojärjestelmähankkeisiin sekä muihin lainsäädäntöhankkeisiin, kuten tieliikennelain kokonaisuudistukseen sekä mahdolliseen ajoikieltömenettelyn laajempaan uudistukseen.

Haasteet tietojärjestelmien osalta liittyvät yhtäältä siihen, että on varmistettava tuomioistuimien ratkaisutietojen siirtyminen luotettavalla tavalla ajokiellosta päättävälle virkamiehelle ja toisaalta siihen, että tällä hetkellä poliisilla ei ole ajokieltojen käsitteilyä varten asianhallintajärjestelmää.

Raportissa on kuvattu jonkin verran tietojärjestelmiin aiheutuvia muutostarpeita, mutta tosiasiallisesti niitä on hyvin vaikea arvioida, koska tuleva menettely on ollut osin arvailujen varassa. Myös se on vielä selvittämättä, mikä tosiasiallinen mahdollisuus poliisilla on päivittää nykyisiä järjestelmiä vastaamaan uusia vaatimuksia tai muodostuisivatko muutuskustannukset niin korkeiksi, että niitä ei ole järkevää tehdä väliaikaisena ratkaisuna.

Toteuttamisen kannalta suurin kysymysmerkki on resurssit. Poliisi pystyy ehkä jossain määrin määrittelemään järjestelmille asetettavat vaatimukset, mutta POL-IT:n ja erityisesti TUVE/Valtorin resurssit ovat hyvinkin epävarmoja. Lisäksi tähän liittyy myös rajapintoja OM:n, Trafín ja ORK:n järjestelmiin. Myös nämä ovat hyvin työllistäviä ja vaativat henkilöresursseja kaikista viranomaisista. Tällä on erittäin suuri vaikutus aikatauluun. On vaikea uskoa, että muutoksia saataisiin tehtyä vuoden 2018 aikana. Tarvittavien tietojärjestelmä uudistusten edes vuoden 2019 aikana tullee olemaan hyvin haasteellista.

Se, minkälaisiin ratkaisuihin tietojärjestelmien suhteen päädytään, vaikuttaa olennaisella tavalla myös esitettyjen muutosten vaikutuksiin viranomaisten työmäärään. Ensiarvoisen tärkeää on, että mahdollisten muutosten voimaantuloaikataulua ei ratkaista lopullisesti ennen kuin on olemassa riittävän yksityiskohtaista tietoa siitä, miten muutokset käytännössä toteutetaan ja mitkä ovat niiden kustannukset.

## **Oulun poliisilaitos**

Poliisin kannalta merkittävimpänä käytännön vaikutuksena uudistuksen toteutuessa olisi sen edellyttämä lisäresurssien tarve. Huolenaiheena on, osoitettaisiinko poliisin kehukseen lisämäärärahoja mahdollisen uudistuksen yhteydessä. Poliisilaitos kantaa

lisäksi huolta edellä kuvatuin perustein vaarana olevasta yleisen lainkuuliaisuuden alentumisesta ja sen vaikutuksesta yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen.

## **Tulli**

Kokonaisuutena Tulli näkee ehdotetut muutokset Tullin rikostutkinnan voimavaroja säästävinä.

## **Rikosseuraamuslaitos**

Mietinnössä esitettyjen Rikosseuraamuslaitoksen toimintaa koskevien vaikutusten osalta Rikosseuraamuslaitos toteaa, että mikäli mietinnössä esitetyt laskelmat sakkomenettelyyn siirtyvien muuntorangaistusten määrästä pitävät paikkansa, on arvio sakkovankien määrän vähenemisestä noin neljänneksellä (26 vankia vuositasolla) oikeansuuntainen.

Taloudellisten vaikutusten osalta Rikosseuraamuslaitos toteaa, että mietinnössä esitetty arvio rangaistusten täytäntöönpanon kustannusten laskemisesta muuttuvien kustannusten määrällä (0,2 miljoonaa euroa vuodessa) pitänee paikkansa. Tämä säästö sisältää vankien ylläpidosta aiheutuneet kulut, mutta henkilöstön palkkauksen tai toimitilojen osalta uudistuksella ei ole säästövaikutuksia.

## **Oikeusrekisterikeskus**

Keskustelua muuntorangaistuksesta ja siihen liittyvästä menettelystä on käyty viime vuosina useassa yhteydessä. Myös lainsäädäntöhankkeita on ollut vireillä. Sakkomenettelylain tarkistamisen sivutuotteena näyttää olevan muuntorangaistusta koskeva huomattavin muutos sen jälkeen, kun kumotun rangaistusmääräyslain mukaisten sakkojen muuntamisesta luovuttiin vuonna 2008. Vankeutena täytäntöön pantavien muuntorangaistusten kokonaismäärän arvioidaan nyt laskevan jopa neljänneksellä. Jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää erityistä huomiota muuntorangaistusmenettelyyn kohdistuviin vaikutuksiin, koska mietinnössä näitä vaikutuksia on arvioitu suppeasti.

Mietinnössä todetaan perustuslakivaliokunnan kanta, jonka mukaan vain tuomioistuinin voi määrätä seuraamuksen, jonka johdosta tuomittu joko välittömästi tai välillisesti menettää henkilökohtaisen vapautensa. Tällä perusteella on katsottu, että sakkomenettelylain mukaisia sakkoja ei voida muuntaa vankeudeksi, koska sakot määrää poliisi tai syyttäjä. Muuntorangaistusta ei voida määrätä siinäkään tapauksessa, että sakotettu on valittanut sakko- tai rangaistusmääräyksestä ja sakon tässä tapauksessa määrää tuomioistuin.

Sakkomenettelylain soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi merkittävästi, jolloin myös kysymys siitä, mitkä sakot voidaan muuntaa, tulee aikaisempaa tärkeämmäksi. Jo nyt eräät asianomistajat ovat kieltäytyneet antamasta suostumustaan asian käsittelemiseen summaarisissa menettelyissä, koska he ovat edellyttäneet, että rikokseen syyllistyneelle määrätään muuntokelpoinen sakko.

Mietinnössä esitettyjen muutosten johdosta aikaisempaa useammin valittu prosessilaji ratkaisee, onko henkilölle määrätty sakko muuntokelpoinen vai ei. Esimerkiksi, jos kaksi henkilöä on syyllistynyt täysin samankaltaisiin varkausrikoksiin, toisen asia voi syystä tai toisesta päättyä välittömästi esitutkintaan, syyteharkintaan ja tuomioistuinkäsittelyyn. Toiselle poliisi saattaa esittää rangaistus- tai sakkovaatimuksen, kun perustetta täysimittaiselle rikosprosessille ei ole. Määrättävän sakon muuntokelpoi-

suuden perusteella henkilöt päätyvät eriarvoiseen asemaan siitä huolimatta, että heidän tekonsa ovat olleet täysin samankaltaisia. Valittu prosessilaji voi määrätä, joutuuko henkilö vankilaan vai ei.

Ehdotettu sakkomenettelylain muutos tarjoaa sakotettavalle kaksi tapaa saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi niin, että tuomioistuimen määräämä sakko on muuntokelpoinen tai se ei sitä ole. Jos sakotettava ei anna suostumustaan, poliisi kirjoittaa rangaistusvaatimuksen. Asia ohjautuu käräjäoikeuden käsiteltäväksi ja tässä tapauksessa käräjäoikeuden määräämä sakko on muuntokelpoinen. Jos sakotettava haluaa asiansa käräjäoikeuden käsiteltäväksi, mutta ei halua muuntokelpoista sakkoa, sakotetun kannattaa antaa suostumuksensa, mutta hän voi vapaasti valittaa poliisin tai syyttäjän määräämästä sakosta. Valituksen jälkeen annettua käräjäoikeuden määräämää sakkoa ei muunneta vankeudeksi.

Muuntorangaistukseen liittyvässä keskustelussa on toistaiseksi kiinnitetty huomiota lähinnä henkilökohtaiseen vapauteen liittyvään perusoikeuteen. Ehdotetun sakkomenettelylain muutoksen johdosta olisi syytä arvioida sakotettujen oikeuksia myös yhdenvertaisuutta lain edessä koskevan perusoikeuden kannalta. Tällä perusteella olisi syytä harkita vakavasti muuntorangaistuksesta luopumista kokonaan, jos ehdotetut sakkomenettelylain muutokset toteutetaan. Vaihtoehtoisesti pitäisi arvioida, voivatko sakkomenettelylaissa määrätyt sakkorangaistukset sittenkin olla muuntokelpoisia. Kumottuun rangaistusmääräysmenettelyyn verrattuna sakkomenettelylain mukaisessa menettelyssä sakotetulla on erittäin hyvät mahdollisuudet saattaa asiansa rikosasioita käsittelevän tuomioistuimen tutkittavaksi. Suostumuksen antamalla sakotettu aktiivisesti luopuu oikeudestaan tuomiokäsittelyyn, minkä lisäksi hänellä on edelleen mahdollisuus tuomioistuinkäsittelyyn valituksen avulla. Jos sakkomenettelylakia muutetaan ehdotetulla tavoin, olisi perustetta uudelleen arvioida, voidaanko sakkomenettelylain mukaan määrätyt sakot sittenkin muuntaa vankeudeksi, kun henkilö on aktiivisesti luopunut oikeudestaan tuomioistuinkäsittelyyn ja sakoista vain välillisesti voi aiheutua vapaudenmenetyks. Sakkomenettelylain mukaisessa järjestyksessä määrätyt sakot joka tapauksessa muunnettaisiin vankeudeksi eri oikeudenkäynnissä.

Joka tapauksessa jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää tarkempaa huomiota muuntorangaistusmenettelyyn liittyviin esityksen vaikutuksiin.

### **Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi**

Sakkomenettelyn laajentamisen aikataulun osalta tulee huomioida mahdolliset muut tulossa olevat muutokset ja uudistukset, kuten tieliikennelain kokonaisuudistus, ja niiden vaikutukset viranomaisten toimintaan. Mahdollisten tulossa olevien muutosten huomioiminen ja yhteensovittaminen voi säästää jatkossa kustannuksia ja vähentää päällekkäistä työtä.

Jos katsotaan, että ajokielto tietoja hallinnoitaisiin edelleen Trafian ajoneuvoliikennetietojärjestelmässä, tulee aikataulun osalta huomioida, että Trafi voi panostaa järjestelmämuutoksiin aikaisintaan vuonna 2018.

### **Suomen Lakimiesliitto – Finlands Juristförbund ry**

Mietinnön mukaan esitys vähentäisi syyttäjälaitoksen kustannuksia noin 1,1 miljoonalla eurolla vuodessa sekä käräjäoikeuksien kustannuksia arviolta 4,3 miljoonalla eurolla vuodessa. Myöhemmin esityksestä käy ilmi, että "(E)dellä esitetyt oikeuslaitosta ja poliisia koskevat yksikkökustannukset kuvaavat keskimääräisiä rikosasioita.

Sakkomenettelyyn siirtyvät jutut olisivat todennäköisesti luonteeltaan keskimääräistä yksinkertaisempia, joten summia on pidettävä maksimiarvioina.”

Lakimiesliitto katsoo, että esityksessä esitetyt kustannussäästöt on huomattavasti yliarvioitu. Säästöjen laskukaava on karkean virheellinen, sillä kirjallisessa menettelyssä ratkaistavien asioiden työmäärä ja kustannukset ovat huomattavasti keskimääräistä asiaa pienemmät. Käytännössä kirjallista menettelyä hoitavat syyttäjälaitoksessa apulaissyöttäjät ja harjoittelijat. Käräjäoikeuksissa ison osan kirjallisessa menettelyssä ratkaistavista rikosasioista ratkaisevat käräjänotaarit. Kokoneiden asiantuntijoiden työmäärään uudistus ei juurikaan vaikuttaisi. Lakimiesliitto pitää myös ongelmallisena, että esityksessä arvioidut säästöt ovat ”maksimiarvoja”. Mikäli esityksen taloudellisia vaikutuksia arvioidaan numeerisesti, tulisi arviot tehdä todennäköisten säästöjen/kustannusten mukaisesti. Muuten ”maksimiarvot” ainoana esitettyinä numeroarvioina jäävät elämään esityksen todellisina säästö tavoitteina.

Sekä syyttäjälaitoksissa että käräjäoikeuksissa huomattavan määrän kirjallisessa menettelyssä käsiteltävistä asioista käsittelevät ja ratkaisevat oikeuslaitosuransa alussa olevat apulaissyöttäjät ja käräjänotaarit. Kirjallisessa menettelyssä ratkaistavat asiat ovat tärkeä osa apulaissyöttäjien ja käräjänotaarien koulutusohjelmiin kuuluvaa työssä oppimista. Sakkomenettelyn laajentaminen esityksessä esitettyä tavalla vaikuttaisi huomattavasti edellä mainittujen virkamiesten työtehtäviin ja -määriin.

Esityksen mukaan muutos vähentäisi syyttäjien ja tuomioistuinten työmäärää ja parantaisi siten oikeuslaitoksen mahdollisuuksia keskittyä sen ydintehtäviin eli vaikeiden ja riitaisten asioiden käsittelyyn. Jotta sekä esityksen että Sipilän hallitusohjelman tavoite tuomioistuinten keskittymisestä ydintehtäviin toteutuisi, on ensiarvoisen tärkeää, että säästetyt resurssit ohjataan täysmääräisesti oikeudenhoitoon. Mikäli säästyneet resurssit ohjataan oikeuslaitoksen ulkopuolelle, ei muutos anna eväitä keskittyä vaikeampien ja vakavampien asioiden käsittelemiseen yhtään aiempaa enempää. Oikeusvaltion ylläpito maksaa.

## **Suomen Asianajajaliitto**

Ehdotuksessa on muilta osin tyydyttävästi huomioitu epäillyn prosessuaalisten oikeuksien toteutuminen.

Asianosaisella olisi lähtökohtaisesti oikeus avustajan käyttämiseen myös sakkomenettelyasiassa, ja esitutkintaviranomaisen olisi huolehdittava siitä, että asianosaisen oikeus käyttää avustajaa tosiasiallisesti toteutuu hänen sitä halutessaan tai oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamisen sitä edellyttäessä.

Ehdotuksen mukaan vasta niissä rikoksissa, joissa säädetty ankarin rangaistus on yli yksi vuosi vankeutta, sovellettaisiin esitutkintalain 4 luvun 10 §:n 2 momentista ilmenviä, avustajadirektiivistä johtuvia vaatimuksia, jotka koskevat pätevää avustajasta luopumisesta. Sama koskee tiedonsaantidirektiivistä johtuvia ilmoitusvelvollisuuksia, jotka ilmenevät esitutkintalain 4 luvun 16 §:stä. Tälle rajaukselle ei Asianajajaliiton näkemyksen mukaan ole selkeitä perusteita.

Vastaava heikosti perusteltavissa oleva rajausta liittyisi kielellisiin oikeuksiin. Kääntämisen kannalta sakko- ja rangaistusvaatimus katsottaisiin esitutkintalain 4 luvun 13 §:n 1 momentissa tarkoitetuiksi olennaisiksi esitutkinta-aineistoon kuuluviksi asiakirjoiksi. Ne olisi käännettävä vasta, jos yhdestä tai useammasta vaatimukseen sisältyvästä rikoksesta on säädetty ankarampi rangaistus kuin yksi vuosi vankeutta.



Ehdotuksessa viitatus Suomea suoraan sitovat rikosprosessuaaliset direktiivit koskevat keskeisiä epäillyn ja syytetyn vähimmäisoikeuksia, kuten oikeuksista tehtäviä ilmoituksia, oikeutta avustajan käyttöön sekä oikeutta käännöksiin ja tulkkauksiin. Näistä oikeuksista on poikettavissa ainoastaan ns. vähäisten rikkomusten osalta. On vähintäänkin epäselvää, onko ehdotettu abstraktiin rangaistusasteikkoon perustuva rajaus riittävän yhdenmukainen direktiivissä määritellyn kriteerin kanssa. Kansallisella tasolla ei voida sitovasti määrittää sitä, mitä on pidettävä direktiivin tarkoittamana vähäisenä rikkomuksena. Tämä ilmenee suoraan ainakin avustajadirektiivin säännösten sanamuodosta. Varovaista tulkintaa edellyttää sekin, ettei EU-tuomioistuin ole vielä antanut vähäisen rikkomuksen käsitettä selventäviä ratkaisuja.

## **Suomen syyttäjähdistys ry**

Tavoite nopeuttaa rikosasioiden käsittelyä ja siten parantaa oikeuden saatavuutta on kannatettava.

Suomi on saanut huomautuksia liian pitkistä käsittelyajoista. Kyseisillä asioilla on myös suuri merkitys niiden osapuolille. Näin ollen kaikki resurssisäästöt olisi saatava kyseisten asioiden käsittelyyn eikä missään tapauksessa tällä muutoksella tule vähentää oikeuslaitoksen resursseja. Näillä työajan säästöillä ainoastaan pystytään tekemään ydintehtävä oikeusvaltiossa vaadittavalla laadulla ja tehokkuudella ja paikkaamaan puuttuvia taloudellisia resursseja. Oikeusturvasta tulee yhteiskunnassa maksaa riittävästi. Se on yhteiskuntarauhaa ylläpitävä yksi tärkeimmistä asioista. Jos syyttäjä on taho, joka menettelyn voi määrätä, ei se edes vähennä syyttäjälaitoksen kuluja esitetyllä tavalla.

Emme kannata sitä, että koko menettely voitaisiin käsitellä alusta loppuun poliisissa tai muussa esitutkintaviranomaisessa. Oikeusturvan ja rangaistusten yhdenmukaisuuksien kannalta on tärkeää, että toinen viranomainen eli syyttäjä arvioi asian. Syyttäjällä tulee myös olla päätösvalta menettelyyn, koska he hoitavat asioiden valitukset oikeuksissa.

## **Suomen tuomariliitto**

*Taloudellisista vaikutuksista.* Mietinnössä esitetyt säästöarviot 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.

Mietinnössä esitetty arvio, ettei poliisien työmäärä lisääntyisi, kun entistä useammin esitutkinta voitaisiin toimittaa suppeana, on epärealistinen. Jo nyt huomattavassa osassa ehdotuksen mukaan sakkomenettelyyn siirrettävistä rikosasioista esitutkinta suoritetaan suppeana. Lisäksi osassa asioista, jotka ehdotuksen mukaan voitaisiin ratkaista sakkomenettelyssä, olisi joka tapauksessa suoritettava perusteellinen esitutkinta.

Kustannuskysymyksiä arvioitaessa ei ole otettu huomioon sitä, että ehdotettu rikosoikeudellisen tuomiovallan siirtäminen enenevässä määrin poliisille ja syyttäjiille johtaa myös väistämättä vaatimuksiin näiden työn entistä vaativammaksi ja vastuullisemmaksi muuttumisen rahallisesta korvaamisesta, toisin sanoen palkankorotusvaatimuksiin. Tämä puolestaan vaikuttaa suoraan arvioitujen kustannussäästöjen mää-

rään. Poliisiinkin kohdistuvat resurssien leikkauspaineet antavat vakavan aiheen epäillä, onko poliisilla ylipäänsä edellytyksiä suoritua sille siirrettäväksi ajatelluista tuomiovallan käyttötehtävistä.

Mietinnössä on jo edellä todetulla tavalla jätetty arvioimatta, minkä verran valituksia käräjäoikeuksiin olisi ehdotetun sakkomenettelyn laajennuksen jälkeen odotettavissa menettelyssä tehdyistä ratkaisuista. Niin ikään on arvioimatta jätetty, minkä suuruisia kustannuksia muutoksenhausta aiheutuisi. Myöskään poliisin ajokieltopäätöksiä koskevan muutoksenhaun määrää, joka epäilemättä tulisi olemaan suurempi kuin nykyisin käräjäoikeuksien vastaavia päätöksiä koskevassa muutoksenhausta, ja tuosta muutoksenhausta hallinto-oikeuksille aiheutuvia lisäresurssitarpeita ei ole mietinnössä arvioitu.

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

*Muista vaikutuksista.* Toteutuessaan esitetty sakkomenettelyn soveltamisalan laajennus aiheuttaisi melkoisia vähennyksiä käräjäoikeuksien kirjallisessa menettelyssä käsiteltäviin rikosasioihin. Kirjalliseen menettelyyn jäisi lähinnä vain rikosasioita, joissa syyttäjät vaatii vankeusrangaistusta. Toki jonkin verran muutoksenhakua sakkomenettelyssä tehtyihin ratkaisuihin saattaisi tulla siirtyvien asioiden tilalle. Mietinnön mukaan ehdotetuilla muutoksilla ei olisi välitöntä vaikutusta viranomaisten organisaatioon ja henkilöstöön, mutta työmäärän muutokset voitaisiin kuitenkin ottaa huomioon esimerkiksi oikeuslaitoksen organisaation kehittämisessä. Väite siitä, että ehdotuksella ei olisi välitöntä vaikutusta henkilöstöön, on epärealistinen ja käytännössä kyse on henkilöstön vähentämiseen tähtäävästä hankkeesta.

Ehdotetun sakkomenettelyn laajennuksen vaikutukset uuden tuomarinkoulutusjärjestelmän kannalta ja ehdotuksen yhteensovittaminen sen kanssa on mietinnössä sivuutettu. Käräjänotaarien ratkaistavaksi ei ehdotuksen toteutuessa käytännössä jäisi muita rikosjuttuja kuin yksinkertaisimmat pahoinpitelyitä koskevat asiat, ne oletettavasti harvalukuiset sakolla sovitettavia rikoksia koskevat asiat, joissa suostumusta sakkomenettelyyn ei ole annettu, sekä mahdollisesti sakkomenettelyssä tehtyjä ratkaisuja koskevat muutoksenhakuasiat. Tuomioistuinharjoittelun sisältö jouduttaisiin tällöin arvioimaan erikseen kokonaan uudelleen.

*Voimaantulo.* Tuomariliiton näkemyksen mukaan tulisi odottaa kokemusten ja tiedon kertymistä 1.12.2016 voimaan tulleesta sakkomenettelylaista ja sakkovalitusasioiden käsittelystä sekä näiden vaikutuksista työmääriin poliisissa, syyttäjälaitoksessa ja tuomioistuimissa ennen kuin ratkaisu lain soveltamisalan mahdollisesta laajentamisesta tehdään.

Mikäli työryhmän sakkomenettelyyn ja ajokieltoseuraamusten määräämiseen ehdottamat muutokset toteutetaan, niihin liittyen ei tule tehdä mitään päätöksiä resurssien leikkaamisesta ennen kuin uudistuksen voimaan tultua on luotettavasti selvitetty, missä määrin työmäärä on vähentynyt uudistuksen jälkeen. Sitä vastoin hallinto-oikeuksille tulee uudistuksen toteuttamisajankohdasta alkaen turvata riittävät lisäresurssit niiden käsiteltäviksi siirtyviä ajokielloasioiden muutoksenhakuja varten.

## Suomen Poliisijärjestöjen Liitto

*Yhteiskunnalliset vaikutukset.* Mietinnössä todetaan esityksen parantavan oikeusturvaa. Onkohan tämä kuitenkin liian ruusuinen näkemys? Oikeusturva tulisi nähdä tässä laajana kokonaisuutena, ei pelkästään käsittelynopeutena ja halpuutena.

Mietinnössä todetaan sentään varovasti esityksen yleis- ja erityisestävyyttä heikentävä vaikutus. Tälle aiheelle olisi suonut huomattavasti laajempaa perehtymistä ja käsittelyä. Edellä on jo tuotu esille sakkomenettelyn suurin yksittäinen epäkohta. Siinä määrättyjä sakkoja ei voida muuntaa vankeudeksi tilanteessa, jossa tekoon syyllistynyt henkilö ei kykene maksamaan sakkojaan, eikä niitä saada myöskään ulosottoteitse perittyä. 138-sivuisessa mietinnössä tähän asiaan on uhrattu vain 9 riviä.

*Vaikutukset viranomaisten toimintaan.* 10 000 asiaa pois tuomioistuimilta ja sitä kautta jatkossa keskittyminen ydintehtäviin. Mietinnössä asiakohdan viimeisessä kappaleessa on kuitenkin se tärkein asia, joka on syytä huomata: ”työmäärän muutokset voidaan kuitenkin ottaa huomioon esimerkiksi oikeuslaitoksen organisaation kehittämisessä”.

Tämä on perinteisesti tarkoittanut resurssien vähentämistä tehtävien siirtyessä muiden tahojen hoidettaviksi. Miksi tämä tapaus poikkeaisi aikaisemmasta valtionhallinnon käytännöstä? Säästöjähän tässä haetaan.

Poliisin kohdalla korostetaan yhden kosketuksen periaatetta ja sitä kautta resurssien vapautumista muuhun työhön. Jos jotain resurssia ylipäättään vapautuu, se siirtyy, kuten jo edellä on todettu, kasvavien ajokieltojen käsittelyyn. Pelkästään rattijuopumusten ja törkeiden liikenneturvallisuuden vaarantamisten määrä on noin 7 000 tapausta vuodessa.

Yhden kosketuksen malli ei sovellu kuitenkaan kaikkiin juttuihin. Esimerkiksi esitutkintalain 7:3§:ssä säädetään päihtyneen kuulustelemisesta. Kuulustellulle on varattava tilaisuus myöhemmin uudelleen tarkastaa kertomuksensa. Tämä koskee myös suppeaa esitutkintaa.

Vankiluvun vähentäminen nähdään mietinnössä myönteisenä ja säästöä tuottavana seikkana. Sillä ei ole työryhmän mielestä merkitystä, että se samalla tarkoittaa: osa rikoksiin syyllistyneistä selviää käytännössä ilman seuraamusta, ilman rangaistusta. Tämän olisi pitänyt huolestuttaa, mutta ilmeisesti raha ratkaisee.

Ajokiellon osalta ks. edellä. Tilaston mukaan yli 17 000 ajokieltoa siirtyisi vuosittain tuomioistuimilta poliisille. Poliisin tähän tarvitsema resurssilisäys on arvioitu erittäin vähäiseksi, ehdottomasti alakanttiin.

Lisäksi uskotaan, että kahden tunnin koulutus poliisille riittää kaiken uuden asian oppimiseen ja omaksumiseen. Tuskinpa sentään riittää.

*Taloudelliset vaikutukset.* Tähän aiheeseen on käytetty mietinnössä lähes 4 sivua. Se kuvaa osaltaan hankkeen keskeistä motiivia, säästöjen hakemista jopa koko oikeusjärjestelmän uskottavuuden kustannuksella.

Mahdolliset säästöt on kyetty laskemaan lähes euron tarkkuudella. Muutoksen aiheuttamien kustannusten kohdalla kustannushaarukka onkin sitten satoja tuhansia, ellei peräti miljoonia euroja.

Kutene edellä on jo todettu, koulutukseen käytetty aika ja sitä myötä kustannukset ovat alakanttiin. Työryhmä esittää siirrettäväksi 10 000 asiaa pois tuomioistuimilta syyttäjille ja poliisille. Perustuslain näkökulmassa tämä tulee nähdä merkittävänä muutoksena. Tehtäviä vastaanottavat viranomaiset tulee kouluttaa ja varustaa selviämään uusista haasteista. Jo tällä hetkellä oleva työtaakka on kaikilla vähintäänkin riittävä ilman, että siihen lisätään tuomioistuimille perustuslain mukaan kuuluvia tehtäviä.

*Voimaantulo.* Jos tämä esitys ajetaan lävitse eduskunnassa, voimaantulon suhteen tulee olla tarkkoja. Vaadittavat tekniikat tulee saattaa toimintakuntoon ja henkilöstö kouluttaa uusien tehtävien tasolle. Tarvittavat resurssilisäykset poliisille ja syyttäjälle tulee hoitaa kuntoon etupainotteisesti. Voimaantuloa ei pidä ajoittaa lomakauteen eikä välittömästi sen jälkeen. Paras vaihtoehto on aina vuoden alussa. Missään tapauksessa ei ennen vuoden 2019 alkua.

### **Itä-Suomen yliopisto**

Toteutuessaan mietinnössä esitetty johtaisi siihen, että merkittävä osa nyt muunnettavista sakoista muuttuisi muuntokelvottomiksi. Muuntomenettelyn supistumisesta on arvioitu mietinnössä lähinnä vankiluvun näkökulmasta. Esitetty muutos vähentäisi sakon muuntorangaistusta suorittavien määrää ja toisi siten pienen säästön valtion menoihin. Mietinnössä on sivuutettu liian kevyesti uudistuksen vaikutus yleiseen lainkuuliaisuuteen. Aiemmat supistukset muuntomenettelyn käyttöalaa eivät näyttäisi ainakaan sanottavasti lisänneen lain rikkomista. Nyt ollaan kuitenkin laajentamassa sakon käyttöalaa varsin vakaviin rikoksiin. Tieto siitä, että osa (varattomat ja tulottomat) esimerkiksi varkaus- tai petosrikoksiin syyllistyvistä välttyisi kokonaan rangaistuksen täytäntöönpanolta, saattaisi jo olla omiaan heikentämään lakia noudattavien luottamusta oikeusjärjestelmän tehokkaaseen ja tasapuoliseen toimintaan. Aihepiiristä on hyvin vähän tutkittua tietoa. Senkin takia muuntorangaistuksen alan kaventamisesta olisi syytä pidättäytyä.

Erityisesti muuntamismahdollisuuden puute olisi ongelma silloin, kun sakotettava asuu Suomen ja koko EU:n ulkopuolella. Tällaiselta rikokseen syyllistyneeltä ei käytännössä saada sakkoa perityksi ja tällainen henkilö voisi syyllistyä sakkomenettelyn piiriin menevään tekoon ilman tosiasiallista rangaistuksen uhkaa. Varsin epätodennäköistä on sakon kertyminen myöskään EU-kansalaiselta, vaikka sakkopuitemäärä periaatteessa mahdollistaa sakon perinnän toisessa EU:n jäsenvaltiossa. Käytännössä sakkojen kertyminen tätä kautta on ollut hyvin satunnaista.

Yksi ajateltavissa oleva vaihtoehto nykyisen tilanteen säilyttämiseksi olisi se, että syyttäjän määräämistä sakoista säädettäisiin muuntokelpoisiksi sakot, joissa päiväsakkojen määrä ylittää 20 päiväsakkoa. Tosiasiassa tällainen sääntely laajentaisi muunnon käyttöalaa, koska nykyisin syyttäjän määräämiä sakkoja ei voida muuntaa vankeudeksi. Näkemykseni mukaan perustuslaki ei aseta estettä sille, että syyttäjän määräämien sakkojen sijasta voitaisiin määrätä muuntorangaistus. Syyttäjän määräämien sakkojen muuntokelpoisuutta ei poistettu aikanaan perustuslaillisista syistä vaan siksi, että muuntojen vähentämisellä saataisiin säästöä vankilakeluihin. Tämä tavoite onkin hyvin toteutunut.

Vähimmäisvaatimuksena pitäisi olla ainakin se, että toistuviin rikoksiin syyllistyneille määrättäisiin muuntorangaistus. Teknisesti tämä voitaisiin toteuttaa säätämällä laissa, ettei tietyn ajan kuluessa rikoksiin toistuvasti syyllistyneen juttuja voisi käsitellä sakkomenettelyssä. Toinen vaihtoehto olisi säätää suoraan, että toistuvasti saman-

tyyppisiin rikoksiin syyllistyneen sakot voitaisiin muuntaa vankeudeksi silloinkin, kun syyttäjä on määrännyt sakon rangaistusmääräyksellä.

### **Rikos- ja prosessioikeuden professori (emer.) Pekka Viljanen**

Ehdotuksen yhteiskunnallisia vaikutuksia käsiteltäessä mietinnössä on (s. 70) todettu sakkomenettelyn käytön laajentamisen saattavan vähäisessä määrin heikentää rikosoikeudellisen järjestelmän rikoksia ennalta ehkäisevää vaikutusta. Vaikutuksen suunnasta olen samaa mieltä, mutta en ole vakuuttunut, että vaikutus olisi määrältään vain vähäistä.

Kielto määrätä muuntorangaistusta sakkomenettelyssä määrätyn sakon sijaan lieventäisi mietinnössä (s. 70) todetuin tavoin sanktioiden tasoa menettelyn piiriin otettaviksi ehdotetuissa uusissa rikoksissa. Vaikkei muutos ehkä mainittavasti lisäisi sakkorikollisuutta, niiden piirissä, jotka pystyvät ja joutuvat maksamaan sakkonsa rahassa, järjestelmä todennäköisesti koettaisiin aikaisempaa epäoikeudenmukaisemmaksi: aiempaa useammat selviäisivät rikoksistaan tosiasiallisesti kokonaan ilman rangaistusta. Tämän näkökohdan merkitystä ei ole syytä vähätellä.

## 9 Säättämisjärjestystä koskevat yleiset huomiot

### **Sisäministeriö**

Sisäministeriö pitää perusteltuna ja tärkeänä, että erityisesti tuomiovallan käyttämistä ja epäillyn oikeusturvaa koskevista kysymyksistä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

### **Eduskunnan oikeusasiamies**

Jos ehdotus etenee hallituksen esitykseksi, pidän välttämättömänä, että siitä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto. En usko, että ehdotus voisi nykyisessä muodossaan tulla hyväksytyksi perustuslakivaliokunnassa.

### **Itä-Suomen hovioikeus**

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen esityksessä tarkoitetulla tavalla johtaa merkittävään tuomiovallan siirtämiseen tuomioistuimilta muille viranomaisille, mikä saattaa olla ristiriidassa perustuslain 3 §:n 3 momentin säännöksen kanssa, jonka mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Tuomiovallan siirtäminen saattaa olla ristiriidassa myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja Kansalaisyhteiskunnan oikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa säädetyn oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan oikeuden kanssa. Hovioikeus pitää kannatettavana sitä, että mietinnössä todetuina tavoin esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

### **Pirkanmaan käräjäoikeus**

Jollei sakkomenettelyn laajentamista koskevasta valmistelusta esitettyssä muodossaan kokonaan luovuta, tulisi asiasta saada perustuslakivaliokunnan kannanotto ennen valmistelun jatkamista.

### **Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto**

Syyttäjänvirasto on sitä mieltä, että asiassa on pyydetävä perustuslakivaliokunnan lausunto.

### **Rajavartiolaitos**

Rajavartio-osasto pitää perusteltuna ja tärkeänä, että erityisesti tuomiovallan käyttämistä ja epäillyn oikeusturvaa koskevista kysymyksistä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

### **Suomen Asianajajaliitto**

Ehdotuksessa on kokonaisuudessaan ansiokkaasti punnittu esitettyjen lakimuutosten suhdetta perus- ja ihmisoikeuksiin. Sakkomenettelyssä luovutaan koko tuomioistuinkäsittelystä eikä vain jostakin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijästä. Perustuslain 21 §:n 1 momentissa asianosaiselle on turvattu mahdollisuus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeudenkäynnin suullisuus on puolestaan turvattu 2 momentissa. Suostumus merkitsee näistä oikeuksista luopumista käsitte-

lyn ensimmäisessä vaiheessa, mutta esitetty muutoksenhakuoikeus pitkälti korjaa tilannetta.

Asianajajaliitto yhtyy siihen, että sakko- ja vankeusrangaistuksen välinen harkinta kuuluu tuomioistuinten ydintehtäviin. Sakkomenettelyn kohteeksi tulisi sen vuoksi jatkossakin valikoitua pääsääntöisesti vain sellaisia rikoksia, joista useimmiten tai käytännössä aina määrätään sakkorangaistus ja joista selkein ja objektiivisin kriteerein voidaan erottaa konkreettisia sakolla sovitettaviksi tunnistettavia tekotyyppejä.

Vaativuudesta asioiden oikeudellisesta ja näytöllisestä selvyydestä tulisi myös korostaa. Perustuslain tuomiovallan käyttöä koskevan sääntelyn kannalta tuomiovallan käyttö tuomioistuimen ulkopuolella voidaan helpommin arvioida vähämerkityksiseksi poikkeukseksi, jos menettelyn kohteeksi tulevat vain rikokset, joita voidaan pitää yksinkertaisina ja selvinä.

Asianajajaliitto yhtyy siihen, että esityksestä pyydettäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto. Asian valmistelun yhteydessä lakiehdotuksesta tulisi pyytää myös valtiosääntöoikeusasiantuntijoiden lausunnot. Kyseessä on laaja asiakokonaisuus, jossa kaikkia esille tulevia perusoikeuskysymyksiä on käytännössä mahdoton kattavasti ennakoita. Sen vuoksi muutoksenhaun kautta käsiteltäväksi saatettavien tapausten kohdalla tuomioistuimille lankeaa erityinen velvollisuus tarkastella tapauksia erityisesti perusoikeusnäkökulmasta. Mikäli lakimuutokset tulevat ehdotetussa muodossa voimaan, tulee myös viranomaiskäytäntöjä seurata yleisellä tasolla ja tehdä niihin tarvittaessa korjauksia menettelyn perustuslainmukaisuuden turvaamiseksi.

### **Suomen syyttäjähdistys ry**

Yhdistys on sitä mieltä, että asiassa on pyydettävä perustuslakivaliokunnan lausunto.

Sakkomääräyksessä tulee olla asianmukainen teonkuvaus. Syyttäjillä on ammattitaito tehdä se. Muiden kuin syyttäjän määräämien sakkojen teonkuvauksissa on ollut puutteita ja näin se voitaisiin estää. Jos tämän laajennetun sakkomääräyksen voi antaa vain syyttäjä ja asian tutkii eri viranomainen eli esitutkintaviranomaisena poliisi, tulli tai rajavartiolaitos, on oikeusturva myös paremmin turvattu ja oikeudenhoidon perustuslailliset näkökulmat otettu huomioon eikä lain muutos välttämättä tarvitsisi perustuslainsäätämisyjärjestystä.

### **Suomen tuomariliitto**

Mikäli mietinnön pohjalta kaikesta huolimatta päädytään antamaan hallituksen esitys sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamiseksi ja ajokieltoseuraamusten määräämisen ja muutoksenhaun muuttamiseksi, sellaisesta hallituksen esityksestä on syytä eduskuntakäsittelyn yhteydessä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

### **Rikosprosessioikeuden professori Mikko Vuorenpää**

Esityksen mukaan sakkomenettelyn laajennus voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä siitä syystä, että menettelyn laajennus tarkoittaisi vain rajoitettua ja vähämerkityksellistä tuomiovallan siirtämistä pois tuomioistuimelta. Tuomiovallan siirron vähämerkityksellisyyttä perustellaan etenkin sillä, että laajennetussa sakkomenettelyssä voitaisiin käsitellä vain selviä ja riidattomia rikosasioita, joissa on loukattu sellaista oikeushyvää, jonka loukkaukseen ei liity erityisen korostettua selvittämistäintressiä (s. 96–97). Mitä ensin tulee selvää ja riidatonta koskevaan kriteeriin on

todettava, että peruste on kokolailla pulmallinen. Jutun selvydestä ja riidattomuudesta ei nimittäin voida tehdä mitään johtopäätöksiä sen suhteen, kuuluuko selvänä ja riidattomana pidettävään asiaan merkittävää tuomiovallan käyttämistä vai ei. Esimerkkinä mainittakoon, että rikosoikeudellisesti kaikkein selvin ja riidattomin asia lienee liikennevalvontatehtävää virka-asussa suorittavan poliisin ampuminen (RL 21:2.1 4 kohta). Vastaavasti selviä ja riidattomia asioita, joihin varmasti kuuluu tuomiovallan käyttämistä, löytyy myös esityksen terminologiaa mukaillen vähäisemmän selvittämistä rikollisuudesta. Esimerkkinä voidaan mainita vaikkapa yhden henkilön ilman kasvot peittävää kommandopipoa tekemä ja kokonaan valvontakameralle tallentunut törkeä varkaus.

Yllä olevalla en kuitenkaan tarkoita sanoa, etteikö tuomiovallan siirtäminen pois tuomioistuimelta edellyttäisi selvyttä ja riidattomuutta. Säättämisjärjestyksen kannalta keskeistä kuitenkin on se, että selvän ja riidattoman asian käsittely tuomioistuimen ulkopuolella saa pitää sisällään vain vähämerkityksellistä tuomiovallan käyttämistä. Viime kädessä kysymys on tältä osin toki subjektiivisesta arvioinnista. Yllä kuitenkin jo lausuin, että tiettyjä ehdotetun laajennetun sakkomenettelyn piiriin kuuluvia rikoksia on hiukan vaikea pitää vähäisemmän selvityksintressin omaavina tekoina. Ja vastaavasti säättämisjärjestyksestä ajatellen minun on hieman vaikeata ajatella, että esimerkiksi huumausainerikoksista, väärennyksistä tai petoksista tuomitseminen olisi vain vähämerkityksellistä tuomiovallan käyttämistä. Näin on siitä huolimatta, että sakkomenettelyssä tuomittu on antanut suostumuksensa menettelyyn ja voi halutesaan hakea muutosta saamaansa sakkorangaistukseen. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista ei ehdotuksessa tarkoitetuissa rikosasioissa voi jättää pelkästään epäillyn menettelyn varaan. Sanotusta syystä suhtaudun varsin epäillen siihen, että sakkomenettelyn laajentamisesta ehdotetussa muodossa olisi mahdollista säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ajokieltojen säättämisjärjestyksen osalta lausun vain sen, että tiedostan toki niin sanottuihin Engel-kriteereihin liittyvät ongelmat eli sen, olisiko ajokieltoakin pidettävä sanottujen kriteerien perusteella sellaisena rikosoikeudellisena rangaistuksena, josta päättäminen kuuluu vain tuomioistuinten päätösvaltaan. Tältä osin voin kuitenkin todeta, että jos tuomiovallan siirtäminen pois tuomioistuimelta sakkomenettelyn soveltamisalaan ehdotetussa laajuudessa olisi mahdollista tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (mitä siis epäilen), myös ajokieltoseuraamusten määräämiseen ehdotetut muutokset eivät voine aiheuttaa säättämisjärjestysongelmia.

*Johtopäätökset.* Epäilen vahvasti, että uudistusta ei voida toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Jos tämä kuitenkin olisi mahdollista: 1) Alaikäisten kohdalla sakkomenettelyn soveltamisalaa ei kuitenkaan pitäisi nykyisestään laajentaa. 2) Sakkomenettelyyn soveltuvien rikosten säättämisen yhteydessä pitäisi ottaa huomioon myös yllytyksen ja avunannon soveltuminen menettelyyn. 3) Ajokieltojen osalta jatkovalmistelussa olisi pyrittävä varmistamaan, että hallinto-oikeuden ja käräjäoikeuden toimivaltuudet eivät olisi päällekkäisiä.



## 10 Muut huomiot

### Sisäministeriö

Sisäministeriö esittää harkittavaksi mahdollisuutta laajentaa sakkomääräyksen käyttöalaa myös ulkomaalaislaissa (301/2004) säädettyihin ulkomaalaisrikkomukseen ja työnantajan ulkomaalaisrikkomukseen. Sisäministeriön näkemyksen mukaan edellä mainitut rikkomukset soveltuisivat hyvin sakkomääräyksellä käsiteltäviksi silloin, kun niistä määrättävä seuraamus olisi enintään 20 päiväsakon suuruinen sakkorangistus.

Sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 7 §:n 6 momenttiin ehdotettujen muutosten osalta sisäministeriö toteaa, että kyseisen momentin sanamuodossa mainitaan vain poliisi, vaikka muutokset koskevat myös muuta esitutkintaviranomaisia. Edelleen säännöksen sanamuodossa tulisi poliisiasian tietojärjestelmän sijaan käyttää neutraalimpaa ilmaisua, kuten esimerkiksi esitutkintaviranomaisten tietojärjestelmä, huomioiden tulevat henkilörekisterilainsäädännön muutokset, joissa muun ohella rekisterien käsitteet muuttuvat.

### Valtiovarainministeriö

Hallitusohjelman neljän miljardin sopeutustavoite ja julkisen talouden suunnitelman mukaiset säästöt tulee toteuttaa. Säästöt ja reformit tarvitaan kestävyysvajeen kattamiseksi. Mietinnössä esitetyt taloudelliset vaikutukset jäävät huomattavasti pienemmiksi kuin asetetut säästötavoitteet ovat olleet. Hallitusohjelman kokonaissäästötavoitteesta ja julkisen talouden suunnitelmasta on pidettävä kiinni. Hallitusohjelman veloitteiden toteuttamiseksi ja julkisen talouden vaikeassa tilanteessa ministeriöiden tulee ennakkoluulottomasti tarkastella ja etsiä keinoja tehostaa hallinnonalansa toimintaa sekä rakenteita.

Hallitusohjelman säästöjen ja julkisen talouden suunnitelman tason saavuttamiseksi tarvitaan korvaavia säästötoimenpiteitä, jotka tulee käsitellä keväällä 2017 tehtävässä julkisen talouden suunnitelmassa ja syksyllä käsiteltävässä vuoden 2018 talousarvioesityksen yhteydessä.

### Pirkanmaan käräjäoikeus

Sen sijaan, että sakkomenettelyn laajentamista ja asioiden siirtämistä pois tuomioistuimista esitetään perustuslakia koettelemalla, valmistelu tulisi jatkossa kohdentaa siihen, miten tässä asiaryhmässä asioita voitaisiin käsitellä tuomioistuimissa nopeammin ja joustavammin. Sakon muuntorangistuksen säilyttäminen tulisi turvata, mutta sen toteutusta tulisi kehittää. Tuomioistuin voisi esimerkiksi aina sakkorangistuksen antaessaan ilmoittaa, että mikäli sakkoa ei saada perityksi, se muunnetaan enintään niin ja niin moneksi päiväksi. Kysymystä voitaisiin käydä läpi seuraamuskeskustelussa. ”Vankilan portilla” voitaisiin sitten katsoa, paljonko sakosta on maksumatta ja tarkalla muuntosuhteella muuttaa sakko vankeuspäiviksi. Ulosmittausvelallisen oikeutta valita, missä järjestyksessä hänen velkojaan ulosmitataan, tulisi tutkia. Voitaisiinko sakkojen perimiselle antaa parempi etusija ja voitaisiinko edes tältä osin poistaa velallisen oikeus valita, mitä sakkoja ensiksi ulosmitataan?

Sakon muuntorangaistuksia koskevien säännösten kokonaisuusiminen tulisi pohtia perusteellisesti. Sakkoseuraamuksista ei tulisi vapautua vain sillä perusteella, että on varaton. Muuntokelvottomien sakkojen ryhmää ei pitäisi laajentaa vain taloudellisista syistä. Seuraamusjärjestelmää voisi yrittää tehostaa muillakin keinoilla. Olisi tutkittava esimerkiksi, millä edellytyksillä voitaisiin säätää, että ensin ulosmitattaisiin sellaiset sakot, joita ei voi muuntaa. Tällä voisi olisi suuri rikollisuutta ja varsinkin taparikollisuutta ennalta estävä merkitys.

### **Helsingin hallinto-oikeus**

Helsingin hallinto-oikeus haluaa tässä yhteydessä laajemminkin kiinnittää huomiota siihen ministeri Lindströmin ohjelmassa oikeudenhoidon kehittämiseksi määriteltyyn tavoitteeseen, jonka mukaan vähäiset rikosoikeudelliset seuraamukset tulisi korvata hallinnollisilla sanktioilla. Hallinto-oikeuden näkökulmasta on erittäin tärkeää jatko-suunnittelussa huomioida, että tällainen siirto väistämättä lisää aina toisessa tuomioistuininlinjassa työtehtäviä, eivätkä tällaiset siirrot millään tavoin edistä, vaan päinvastoin asettavat uusia haasteita hallintotuomioistuinten ydintehtäviin keskittymiselle. Vähin vaatimus hallinto-oikeudella on, että kaikissa tulevaisuuden tämän suuntaisissa ehdotuksissa otetaan vaikutusarvioinneissa selkeästi huomioon yleisten tuomioistuimille arvioitavan työn säästön ohella muutoksesta aiheutuva työmäärän kasvu hallintotuomioistuimissa.

### **Valtakunnansyyttäjänvirasto**

Rangaistusmääräyksen kustannuslaskelmasta puuttuu syyttäjänsihteerin lisääntyneen työmäärän hinta-arvio. Kaksi kuukautta voimassa ollut sakkomenettelylaki on lisännyt merkittävästi syyttäjänsihteereiden työmäärää erilaisiin selvityksiin liittyen. Tämä johtuu siitä, että laki ei velvoita valvontaa suorittavaa virkamiestä ottamaan epäillyn muuttuneita nettotuloja ja/tai elatusvelvollisuutta huomioon. Syyttäjä voi käsitellä epäillyn tulotietoja vain hänen ratkaistavakseen tulevaisuuden tilanteissa, mutta niiden asioiden tunnustaminen runsaasta vaatimusmäärästä on asiakaspalvelussa mahdotonta. Tämä on johtanut siihen, että kaikki otetaan vastaan.

### **Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto**

Pitää ottaa huomioon myös muut hallinnolliset seuraamukset, joita nyt tuomioistuin-käsittelyissä tuomitaan. Miten ne voidaan hoitaa sakkomenettelyssä? Esitettyjen lisäksi on liitännäisvaatimuksena olemassa liiketoimintakielto.

Syyttäjänvirasto katsoo, että tilanteissa, joissa lisäseuraamuksena olisi eläintenpito-kielto, liike-toimintakielto tms. tulisi asia käsitellä tuomioistuimessa.

Sakkomääräyksessä tulee olla asianmukainen teonkuvaus. Syyttäjillä on ammattitaito tehdä se. Muiden kuin syyttäjän määräämien sakkojen teonkuvauksissa on ollut puutteita ja näin se voitaisiin estää. Jos tämän laajennetun sakkomääräyksen voi antaa vain syyttäjä ja asian tutkii eri viranomaisena eli esitutkintaviranomaisena poliisi, tullit tai rajavartiolaitos, on oikeusturva myös paremmin turvattu ja oikeudenhoidon perustuslailliset näkökulmat otettu huomioon eikä lain muutos välttämättä tarvitsisi perustuslainsäätämisyjärjestystä.

### **Poliisihallitus**

Poliisihallitus pitää tärkeänä, että ajokieltomenettelyn sekä yleensä tieliikenteen seuraamusjärjestelmän kokonaisvaltaista tarkastelua ja edelleen kehittämistä jatketaan

liikenne- ja viestintäministeriön johdolla. Työryhmän esittämien muutosten toteuttamisessa tulee huomioida käynnissä tai suunnitteilla olevat tietojärjestelmähankkeet sekä muut lainsäädäntöhankkeet.

## **Tulli**

Tulli ehdottaa, että sakkomenettelylain 7 §:n 6 momentissa käytettäisiin termin ”poliisi” sijasta ilmaisua esitutkintaviranomainen, sillä poliisin ohella muutkin esitutkintaviranomaiset – kuten Tulli – soveltavat esitutkintalain säännöksiä rikoksesta epäiltyjen oikeuksista.

Tulli ehdottaa, että tässä samassa yhteydessä harkittaisiin lievien alkoholijuomien ja tupakkatuotteiden maahantuontiin liittyvien rikkomusten sisällyttämistä sakkomenettelylain 3 §:n tarkoittamaan sakkomääräyksellä käsiteltävien rikkomusten luetteloon silloin, kun niistä määrätään enintään 20 päiväsakon suuruinen sakkorangaistus. Tällaisia tekoja voisivat olla esimerkiksi vähäisen alkoholijuoma- tai tupakkatuotemäärän tuominen laissa säädetyn 20 tai 24 tunnin maahantuontirajoituksen vastaisesti.

## **Rajavartiolaitos**

Rajavartio-osasto toteaa, että sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista koskevilla ehdotuksilla on vaikutuksia kaikkien esitutkintaviranomaisten toimintaan ja resurssien käyttöön. Mietinnössä ehdotettujen muutosten edellyttämä tarvittava koulutus tulisi toteuttaa kaikkien esitutkintaviranomaisten osalta mahdollisimman yhdenmukaisesti.

*Sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 3 §:ssä säädetään sakkomääräyksen soveltamisalasta.* Rajavartio-osasto esittää harkittavaksi mahdollisuutta laajentaa sakkomääräyksen käyttöalaa myös ulkomaalaislaissa (301/2004) säädettyihin ulkomaalaisrikkomukseen ja työnantajan ulkomaalaisrikkomukseen. Rajavartio-osaston näkemyksen mukaan edellä mainitut rikkomukset soveltuisivat hyvin sakkomääräyksellä käsiteltäviksi silloin, kun niistä määrättävä seuraamus olisi enintään 20 päiväsakon suuruinen sakkorangaistus.

Sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 7 §:n 6 momenttiin ehdotettujen muutosten osalta rajavartio-osasto toteaa, että kyseisen momentin sanamuodossa mainitaan vain poliisi, vaikka muutokset koskevat myös muuta esitutkintaviranomaisia. Edelleen säännöksen sanamuodossa tulisi poliisiasiaan tietojärjestelmän sijaan käyttää neutraalimpaa ilmaisua, kuten esimerkiksi esitutkintaviranomaisten tietojärjestelmä, huomioiden tulevat henkilörekisterilainsäädännön muutokset, joissa muun ohella rekisterien käsitteet muuttuvat.

## **Metsähallitus**

Metsähallitus toteaa, että laissa sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muuttamisesta tulisi toimivaltaisia virkamiehiä koskevassa 3 §:ssä mainita soveltuvin osin myös rajavartiomies ja erätarkastaja.

Metsähallitus ehdottaa rikesakkomääräyksestä annettuun lakiin lisäyksenä otettavaksi kalastuslain 79 §:n (ja 1526/2016) mukaista kalastonhoitomaksun laiminlyöntiä (...harjoitti kalastusta / ravustusta vaikka ei ollut suorittanut valtiolle kalastonhoitomaksua...), joka soveltuisi luonteeltaan hyvin rikesakkomääräyksellä hoidettavaksi

nykyisen sakkomenettelyn ja huomautuksen väliin jäävänä rangaistusseuraamukse-  
na.

Vastaavana lisäyksenä rikesakkomääräyksestä annettuun lakiin voisi harkita lisättä-  
väksi kalastuksessa käytettävien pyydysten merkinnän laiminlyönti (kalastuslaki  
48 §, kalastusasetus 1360/2015 7 §), kuten myös laki riistanhoitomaksusta ja pyynti-  
lupamaksusta 1 §, ja metsästyslain 22 §:n riistanhoitomaksun laiminlyönti.

Metsähallitus toteaa, että mainitut teot ovat luonteeltaan usein ”unohduksia” jotka  
tyypillisesti käsitellään huomautuksella ja näyttömääräyksellä. Joissakin tilanteissa  
olisi tarpeellista pystyä hallinnoimaan tämänkaltaiset teot kiinteähintaisella rikesak-  
komääräyksellä, sen sijaan että joudutaan kirjoittamaan sakkomääräys, jossa mm.  
sakotettavan tulotasolla on suuri merkitys.

### **Suomen syyttäjähdistys ry**

Pitää ottaa huomioon myös muut hallinnolliset seuraamukset, joita nyt tuomioistuin-  
käsittelyissä tuomitaan. Miten ne voidaan hoitaa sakkomenettelyssä? Esitettyjen  
lisäksi on liitännäisvaatimuksena olemassa liiketoimintakielto.

Yhdistys katsoo, että tilanteissa, joissa lisäseuraamuksena olisi eläintenpitokielto,  
liiketoimintakielto tms. tulisi asia käsitellä tuomioistuimessa.

### **Suomen Poliisijärjestöjen Liitto**

Oikeuden toteutumista valvovien viranomaisten (mukaan lukien perustuslakivalio-  
kunta) tulisi seurata tarkemmin tässä yhteiskunnassa meneillään olevaa murrosta.  
Perustuslaki koetaan ilmeisesti kehityksen ja erityisesti säästötoimien jarruna.

Perustuslain tarkoitus lienee kuitenkin turvata kansalaisten perusturvallisuus maas-  
samme. Sen ei pitäisi joutua joustamaan lyhytnäköisten säästöpainoiden alla ja  
edessä. Perustuslain tulee kestää suomalaisen peruskallion tavoin ilman, että sen  
rajoja tuon tuosta koetellaan.

Lausunnossa on nostettu esille seikkoja, joilla on vaikutusta siihen, miten oikeuden-  
mukaisena kansalaiset kokevat lainsäädäntömme ja sitä toteuttavien viranomaisten  
työn.

Kaikkia asioita ei pidä katsoa setelin läpi.

Perustuslain 3 §:n mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet.  
Tämä esitys lähtee murentamaan tätä periaatetta.

Olisi ollut parempi ja oikeusturvan kannalta kestävämpi ratkaisu kehittää tuomiois-  
tuinjärjestelmän ketterämpää käyttämistä yksinkertaisiin ja selviin tapauksiin. Tässä  
on lähdetty esittämään niiden siirtämistä pois tuomioistuimista syyttäjälle ja poliisille.

Suomessakin on kokeiltu muutamien massatapahtumien yhteydessä nopeutettua  
tuomioistuinkäsittelyä erityisesti rattijuopumustapauksien käsittelyssä.

Tämän mallin kehittäminen ja hyötyjen hakeminen on jätetty sikseen.

Meillä on kuitenkin kattava päivitys tuomioistuimilla pakkokeinojen käsittelyn vuok-  
si. Ei olisi mikään ongelma hyödyntää tätä tuomaripotentialiaa ottamaan käsittelyyn

myös yksinkertaisia ja selviä tapauksia, joita nyt tässä ehdotetaan siirrettäväksi muiden viranomaisten vastuulle.

Tämä niin sanotun pikatuomioistuimen malli tulisi varmuudella edullisemmaksi kuin tavanomainen nykyinen malli. Samalla se kuitenkin vastaisi paremmin perustuslaissa esitettyyn peruseriaatteeseen ja olisi ehdottomasti oikeudenmukaisempi kaikille kansalaisille. Myös seuraamusjärjestelmän osalta.

Työryhmän olisi ehdottomasti pitänyt päätyä esittämään muutoksia myös muunto-rangaistusta koskevaan lainsäädäntöön. Tässä muodossaan usko siihen, että oikeusjärjestelmämme kohtelee kansalaisia tasapuolisesti, murenee.

Kun sakon saanut repii saamansa lomakkeen poliisimiehen silmien edessä, ei se ainakaan lisää työmotivaatiota. Jos viranomaisen usko järjestelmään rapautuu, miten käykään kansalaisen kohdalla?

### **Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry**

Kannatamme liikennevirhemaksujärjestelmää, jossa kaikki liikenteen rikkomuksista määrättävät rikesakot sekä osa nykyisin sakkojärjestelmän piiriin kuuluvista lievistä liikenerikkomuksista muutettaisiin hallinnollisiksi seuraamuksiksi.

### **Itä-Suomen yliopisto**

Rajavartiomiehen sakotustoimivaltaa näyttää laajennetun jo 1.12.2016 voimaan tulleella sakkolailla (754/2010). Rajavartiolain 47 §:ssä on viittaus tähän lakiin, jonka 3 §:n 2 momenttiin sisältyvä rikosluettelo antaa rajavartiomiehelle toimivallan määrätä sakkovaatimuksella rikesakko tai sakko kaikista tuossa momentissa luetelluista rikoksista. Rangaistusvaatimuksen ja sakkovaatimuksen rajavartiomies saa antaa tiedoksi kaikista sakkomenettelyn piirissä olevista rikoksista. Nyt toimivalta laajenisi siten, että rajavartiomies voisi antaa rikoksesta epäillylle tiedoksi sakko-/rangaistusvaatimuksen vaikkapa petoksesta. Lopullinen ratkaisulta olisi tuki syyttäjällä, joka antaa vaatimuksen perusteella rangaistusmääräyksen. Jos rajavartiomiehen toimivaltaa ei haluta laajentaa, rajavartiolain 47 §:ä tulee täsmentää niin, että rajavartiomiehen toimivalta sakotuksessa rajautuu rajavartiolain 42 §:ssä mainittuihin rikoksiin ja muihin rikoksiin, joiden osalta rajavartijan toimivallasta on erikseen säädetty (esimerkkinä rajavartiolain 20 §).

Olen päätenyt edellä olevaan tulkintaan keskusteltuani sakkoasioita rajavartiolaitoksessa hoitaneiden virkamiesten kanssa. Vaikka rajavartiomiehen toimivaltaa tulkittaisiin esittämästäni poikkeavasti, pidän lainsäädännön täsmentämistä joka tapauksessa tarpeellisena. Nyt viittaukset sakkolain ja rajavartiolain säännöksissä ovat lähinnä kehäpäätelmiä, sakkolaissa (3 §:n 3 momentti) viitataan ylimalkaisesti rajavartiolakiin ja päinvastoin (rajavartiolain 47 §) ilman, että säännöksistä olisi yksiselitteisesti pääteltävissä rajavartiomiehen toimivallan laajuus antaa sakkomääräys tai sakko/rangaistusvaatimus.

Vaihtoehtoinen tulkintatapa olisi seuraava. Rajavartiomiehen toimivalta sakkomenettelyssä määräytyy sen mukaan, missä asioissa rajavartiomies saa suorittaa esitutkinnan, mistä on säädetty rajavartiolain 42 §:ssä. Tästä pykälästä ei kuitenkaan käy ainakaan yksiselitteisesti ilmi, että rajavartiomies voisi toimittaa esitutkinnan ja antaa tiedoksi sakkovaatimuksen (tai rangaistusvaatimuksen) rattijuopumuksesta, vaikka rajavartiolain 20 §:n mukaan rajavartiomiehellä on toimivaltuus valvoa muun muassa kuljettajan ajokuntoa rajanylityspaikalla. Rajavartiolain 47 §:n viittaus sakkolakiin

tarkoittaisi vain sitä menettelyä, jossa rajavartiomies määrää sakon tai antaa tiedoksi sakkovaatimuksen. Nähdäkseni vahvemmat argumentit ovat esitettävissä edellisessä kappaleessa omaksumalleni tulkinnalle ja siitä johtuvalle lain täsmentämisen tarpeelle.





OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN 1798-7091 (nid.)  
ISSN 1798-7105 (PDF)  
ISBN 978-952-259-603-1 (nid.)  
ISBN 978-952-259-604-8 (PDF)

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 Statsrådet  
[www.justitieministeriet.fi](http://www.justitieministeriet.fi)