

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2008:4

*Rangaistusmääräys- ja
rikesakkotyöryhmän mietintö*

Lausuntotiivistelmä

OIKEUSMINISTERIÖN LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2008:4

*Rangaistusmääräys- ja
rikesakkotyöryhmän mietintö*

Lausuntotiivistelmä

ISSN 1458-7149
ISBN 978-952-466-639-8 (nid.)
ISBN 978-952-466-640-4 (PDF)
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
24.1.2008

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Lausuntotiivistelmä	
Tanja Innanen		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 12.4.2006	
Julkaisun nimi Rangaistusmääräys- ja rikesakkotyöryhmän mietintö Lausuntotiivistelmä			
Julkaisun osat 1 Johdanto, 2 Lausuntopalaute, 3 Pykäläkohtaiset huomautukset, 4 Ruotsinkielinen lakiteksti ja Liite			
Tiivistelmä Oikeusministeriö asetti 12 päivänä huhtikuuta 2006 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin laatia ehdotus hallituksen esitykseksi summaarisesta tuomioistuimen ulkopuolisesta rikosoikeudellisesta menettelystä. Työryhmä luovutti mietintönsä 21 päivänä maaliskuuta 2007 (Rangaistusmääräys- ja rikesakkotyöryhmän mietintö, Oikeusministeriön työryhmämietintö 2007:3). Oikeusministeriö pyysi ehdotuksesta lausunnon yhteensä 61 eri viranomaiselta, järjestöltä ja henkilöltä. Lisäksi korkeimmalle oikeudelle varattiin tilaisuus antaa mietinnöstä lausunto. Pyydetyistä lausunnoista saapui yhteensä 42. Tähän lausuntotiivistelmään on koottu annetut lausunnot.			
Avainsanat: (asiasanat) Rangaistusmääräys, rikesakko, menettämisseuraamus, esitutkinta, syyteharkinta, rangaistuksen määrääminen, poliisimies, tullimies, rajavartiomies, erätarkastaja ja virallinen syyttäjä			
Muut tiedot tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 6/41/2006 ja OM022:00/2006			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2008:4		ISSN 1458-7149	ISBN 978-952-466-639-8 (nid.) 978-952-466-640-4 (PDF)
Kokonaissivumäärä	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Oikeusministeriö		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum
24.1.2008

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Remissammandrag	
Tanja Inananen		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes 12.4.2006	
Publikation (även den finska titeln) Betänkande av arbetsgruppen för strafforder- och ordningsbot (Rangaistusmääräys- ja rikesakkojoryhmän mietintö) Remissammandrag			
Publikationens delar 1 Inledning, 2 Remissvaren 3 Anmärkningarna paragrafvis, 4 Svenskspråkig lagtext och Bilaga			
Referat Justitieministeriet tillsatte den 12 april 2006 en arbetsgrupp, vars uppgift var att sammanställa ett förslag regeringens proposition angående det summariska straffrättsliga förfarandet utanför domstol. Arbetsgruppen överlämnade sittbetänkande den 21 mars 2007 (Betänkande av arbetsgruppen för strafforder och ordningsbot, Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2007:3). Justitieministeriet anhöll om ett utlåtande från sammanlagt 61 myndigheter och personer. Dessutom bereddes högsta domstolen tillfälle att yttra sig om betänkandet. Sammanlagt 42 av de utlåtanden som begärdes kom in. I detta remissammandrag har sammanställts de utlåtandena som getts.			
Nyckelord Strafforder, ordningsbot, förverkandepåföljd, åtalsprövning, bestämmande av straff, polisman, tullman, gränsbevakningsman, jakt- och fiskeövervakare och allmän åklagare			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-numren, andra referensnumren) JM 6/41/2006 och JM022:00/2006			
Seriens namn och nummer Justitieministeriet, Utlåtanden och utredningar 2008:4		ISSN 1458-7149	ISBN 978-952-466-639-8 (nid.) 978-952-466-640-4 (PDF)
Sidoantal	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Justitieministeriet		Förlag Justitieministeriet	

SISÄLLYSLUETTELO

1 Johdanto	3
2 Lausuntopalaute	5
2.1 Yleiset arviot ehdotuksesta	5
2.2 Sakkomääräysmenettely	9
2.3 Rikesakkomääräysmenettely	12
2.4 Suostumus menettelyyn	19
2.5 Poliisin ja syyttäjän toimivallan jako	31
2.6 Ehdotetun menettelyn soveltamisala	35
2.7 Seuraamusharkinta	38
2.8 Toimenpiteistä luopuminen	38
2.9 Sakon maksamisen tarkistaminen	39
2.10 Määräaika sakkojen ja rikosakkojen maksamiselle	40
2.11 Selvitys päiväsakon rahamäärästä	40
2.12 Muuntorangaistus	40
2.13 Yhteinen rangaistus	45
2.14 Korvauksen määrääminen	47
2.15 Muutoksenhaku	47
2.16 Vanhentuminen	48
2.17 Menettämisseuraamus	50
2.18 Säättämisjärjestys	50
2.19 Ehdotuksen käsitteistö	52
2.20 Empiirinen tieto soveltamiskäytännöstä	53
2.21 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	54

2.22 Koulutus ja palkkaus	56
2.23 Tietojärjestelmät	57
2.24 Kustannukset	58
2.25 Laadittavat asiakirjat ja lomakkeet	59
2.26 Muutosten voimaantulo	59
2.27 Tiedottaminen	60
2.28 Vireillä olevat lainsäädäntöhankkeet ja muut uudistustarpeet	60
3 Pykäläkohtaiset huomautukset	60
3.1 Laki sakko- ja rikesakkomenettelystä	60
3.2 Rikoslaki	67
3.3 Laki rikesakkorikkomuksista	68
3.4 Tullilaki	68
3.5 Laki Metsähallituksen erävalvonnasta	69
3.6 Roskaamiskiellon vähäinen rikkominen	70
3.7 Laki kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä	70
4 Ruotsinkielinen lakiteksti	71
LIITE	72

1 Johdanto

Oikeusministeriö asetti 12 päivänä huhtikuuta 2006 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin laatia ehdotus hallituksen esitykseksi summaarisesta tuomioistuimen ulkopuolisesta rikosoikeudellisesta menettelystä. Tavoitteeksi asetettiin nykyisten summaaristen tuomioistuimen ulkopuolisten rikosprosessilajien korvaaminen yhdellä nykyaikaisella menettelylajilla, joka olisi perustuslain mukainen ja prosessiekonomisesti järkevä. Lisäksi työryhmän oli tehtävä tarpeelliset ehdotukset näihin lakeihin liittyvän lainsäädännön tarkistamiseksi.

Työryhmän toimeksiannon mukaan uuden menettelyn tulisi rakentua eräiden perusratkaisujen varaan:

- 1) Menettelyuudistuksen yhteydessä ei olisi tarkoituksenmukaista pyrkiä pohtimaan sitä kysymystä, mistä rikoksista tulee tuomittavaksi kiinteämääräinen ei-muunnettava rikesakkorangaistus ja mistä taas päiväsakoin tuomittava sakko.
- 2) Tehokkuuden ylläpitämiseksi ei olisi aihetta puuttua siihen, että prosessin käynnistäisi edelleen pääsäännön mukaan poliisimies, tullimies, rajavaltio tai erävalvoja.
- 3) Rikoksesta epäillyn oikeusturvan kannalta tulisi edellyttää, että hän suostuu siihen, ettei asiaa käsitellä tuomioistuimessa, jotta asia voitaisiin käsitellä summaarisessa menettelyssä.
- 4) Jos suostumusta ei annettaisi, olisi asian käsittelyä lähtökohtaisesti jatkettava tavallisessa rikosprosessijärjestelmässä.
- 5) Jos on saatu suostumus asian ratkaisemiselle summaarisessa menettelyssä, olisi edelleen perusteltua säilyttää nykyistä vastaava järjestely, jonka mukaan poliisin tai muun lainvalvontavirkamiehen antama sakkomääräys ei vaadi mitään enempää vahvistusta. Samalla poliisin toimivaltaa saattaisi kuitenkin olla syytä laajentaa niin, että poliisi voisi määrätä myös suhteellisen pienen päiväsakoin tuomittavan sakkorangaistuksen.
- 6) Nykyistä muutoksenhakukieltoa käräjäoikeuden rikesakkoasiassa antamaan ratkaisuun ei ole syytä säilyttää.
- 7) Huhtikuun alusta 2006 voimaantulleeseen rikesakkolain muutoksen sisältöön koskien ajoneuvon haltijan vastuuta automaattisessa liikennevalvonnassa havaitusta rikkomuksesta ei puututa.

Työryhmä luovutti mietintönsä 21 päivänä maaliskuuta 2007 (Rangaistusmääräys- ja rikesakkotyöryhmän mietintö, Oikeusministeriön työryhmämietintö 2007:3).

Ehdotuksessa rangaistusmääräysmenettelystä ja rikesakkomenettelystä annetut lait ehdotetaan korvattaviksi sakko- ja rikesakkomenettelystä annettavalla lailla. Samalla ehdotetaan tehtäväksi pääasiassa teknisluonteisia muutoksia rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyihin liittyvään muuhun lainsäädäntöön.

Ehdotuksen mukaan rangaistusmääräys korvautuisi enintään 20 päiväsakon rangaistukseen johtavissa tapauksissa poliisimiehen, tullimiehen tai rajavartiomiehen antamalla sakkomääräyksellä ja vakavammissa tapauksissa syyttäjän sakkomääräyksellä. Syyttäjän sakkomääräystä edeltäisi valvontaa suorittavan virkamiehen antama sakkovaatimus. Enintään 20 päiväsakon rangaistukseen johtavakin asia menisi sakkovaatimuksella virallisen syyttäjän ratkaistavaksi, jos rikkomuksesta epäilty on suostumusta tiedusteltaessa riitauttanut päiväsakon rahamäärän määrätymisperusteen. Sakkomääräyksellä määrättyä maksamatonta sakkoa ei saisi muuntaa vankeudeksi.

Ehdotuksen mukaan rikesakkomääräyksen voisi nykyisten toimivaltaisten virkamiesten lisäksi antaa virallinen syyttäjä. Myös tuomioistuin voisi tuomita rikesakon rikkomuksesta, joka on saatettu sen

käsiteltäväksi tavallisessa rikosasioiden käsittelyjärjestyksessä. Rikesakkoonkin voitaisiin esityksen mukaan liittää enintään 1 000 euron suuruinen menettämisseuraamus.

Asian käsitteleminen ja ratkaiseminen uuden menettelylain mukaisesti edellyttäisivät asianomistajan ja rikkomuksesta epäillyn suostumusta. Jos epäilty ei antaisi suostumusta, hänelle kuitenkin annettaisiin tiedoksi rangaistusvaatimus. Suostumus voitaisiin siinä tapauksessa vielä erikseen antaa maksamalla sakko tai rikesakko 30 päivän määräajassa. Jos suostumusta ei saada niinkään, asian käsittelyä jatkettaisiin tavallisessa rikosasioiden käsittelyjärjestyksessä. Antamastaan suostumuksestaan huolimatta rikkomuksesta epäilty voisi riitauttaa päiväsakon rahamäärän perusteen ja toimittaa viralliselle syyttäjälle päiväsakon rahamäärää koskevan selvityksen.

Suostumukseen perustuvan järjestelmän ulkopuolelle jäisivät ajoneuvoa pysäyttämättä havaituista liikenerikkomuksista määrätyt rikesakot, joita voitaisiin edelleen vastustaa.

Sakkomääräykseen, rikesakkomääräykseen ja syyttäjän sakkomääräykseen ei saisi hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakukeinoin. Ylimääräisiä muutoksenhakumahdollisuuksia parannettaisiin rikesakon osalta sääntelyä yhtenäistämällä ja ylimääräisen muutoksenhaun perusteen lisäämisellä.

Lainsäädännöstä poistettaisiin kielto määrätä rikesakosta yhteinen rangaistus sakkorangaistuksen tai määräaikaisen vankeusrangaistuksen kanssa. Sakkorikoksesta ja rikesakkorikoksesta tuomittaisiin sakkorangaistus, jossa rikesakkorikoksen vaikutus tuntuisi 10 euron korotuksena. Rikesakkorikkomuksesta tuomittava rangaistus voisi tulla sisällytetyksi myös yhteiseen vankeusrangaistukseen. Jos samalla kertaa käsitellään ainoastaan useaa rikesakkorikosta, ankarinta rikesakkoa korotettaisiin 10 eurolla.

Rikesakkorikkomuksista säädettäisiin lailla eikä nykyiseen tapaan asetuksella. Näistä rikkomuksista voitaisiin jatkossa määrätä rangaistukseksi ainoastaan rikesakko. Samalla rikesakkorikkomuksina rangaistavien tekojen kuvausta tarkennettaisiin laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla.

Mietintö ei ole yksimielinen, vaan siihen liittyy yksi eriävä mielipide. Eriävässä mielipiteessä katsotaan, että vain rikkomuksesta epäillyn omilla toimilla voidaan rikesakkomääräys tai rangaistus- taikka sakkovaatimus saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Toiseksi katsotaan, että tuomioistuimessa ei tule tuomita rikesakkoa rikkomuksesta, joka on saatettu tuomioistuimen käsiteltäväksi tavallisessa rikosasioiden käsittelyjärjestyksessä.

Oikeusministeriö pyysi ehdotuksesta lausunnon yhteensä 61 eri viranomaiselta, järjestöltä ja henkilöltä. Lisäksi korkeimmalle oikeudelle varattiin tilaisuus antaa mietinnöstä lausunto. Tiivistelmän liitteenä on luettelo lausunnonantajista.

Pyydetyistä lausunnoista saapui yhteensä 42. Korkein oikeus, puolustusministeriö ja Itä-Suomen hovioikeus ilmoittivat, etteivät ne anna asiassa lausuntoa. Suomen Tuomariliitto ry antoi lausunnon jäsenjärjestöjensä Suomen hovioikeustuomarit ry:n ja Käräjäoikeustuomarit ry:n puolesta.

2 Lausuntopalaute

2.1 Yleiset arviot esityksestä

Sisäasiainministeriö pitää uudistusta sinällään kannatettavana, koska sakko- ja rikesakkomenettelyn yhdenmukaistamisella parannetaan kansalaisten perusoikeuksien toteutumista. Myös yhden lomakkeen käyttäminen summaarisessa menettelyssä on kannatettavaa. Lisäksi ehdotuksen hyvinä puolina on pidettävä menettelyn yhdenmukaistamista ja virheiden korjausmahdollisuuksien lisäämistä ns. itseoikaisuna.

Sisäasiainministeriön rajavartio-osasto pitää uudistusta kannatettavana.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksen tulee palvella järjestelmän yleisten muun muassa perustuslaista ja perusoikeussäännöksistä aiheutuvien uudistustarpeiden lisäksi tuottavuuden ja taloudellisuuden lisäämisponnisteluja rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän toiminnassa. Tähän liittyen työryhmän ehdotuksen eräänä tavoitteena on, että vähäisten ja selvien rutiiniluonteisten asioiden jäädessä valvontaa suorittavan viranomaisen ratkaisun varaan syyttäjä- ja tuomioistuinoimavaroja voitaisiin suunnata muun muassa vaativiin rikosasioihin. Valvontaa suorittavien viranomaisten työmäärän työryhmä ei arvioi uudistuksen johdosta kasvavan. Ehdotusten tavoitteisiin ei siten ole huomauttamista, mutta valtiovarainministeriö toteaa, että ehdotukseen liittyy eräitä yksityiskohtia, jotka voivat käytännössä ehkäistä uudistuksen myönteisten vaikutusten toteutumista.

Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa, että ehdotetussa laissa on muutama periaatteellinen muutos nykyisiin rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyistä annettuihin lakeihin. Ensinnäkin rikoksesta epäilty suostuisi etukäteen siihen, että asia voitaisiin käsitellä summaarisessa menettelyssä. Ellei hän antaisi suostumustaan, asian käsittelyä jatkettaisiin lähtökohtaisesti tavallisessa rikosprosessijärjestyksessä. Toiseksi myös virallinen syyttäjä voisi antaa rikesakkomääräyksen. Kolmanneksi valvontaa suorittava virkamies (poliisi, tullimies, rajavartiomies) voisi sakkomääräyksellä määrätä enintään 20 päiväsakon sakkorangaistuksen. Sakkomääräyksellä määrättyä maksamatonta sakkoa ei saisi muuntaa vankeudeksi.

Valtakunnansyyttäjänvirasto pitää näitä periaatteellisia muutoksia kannatettavina ja katsoo, että ne selkeyttäisivät ja yksinkertaistaisivat olennaisesti nykyistä lainsäädäntöä. Myös enintään 20 päiväsakon rangaistukseen johtavien asioiden siirtäminen valvontaa suorittavien virkamiesten ratkaistaviksi olisi syyttäjälaitoksen resurssien kannalta erittäin tärkeä ja toivottava muutos. Mietinnön muihinkin nykytilaa koskeviin arvioihin on helppo yhtyä, samoin kuin arvioihin syyttäjän toimintavaihtoehtojen lisääntymisestä ja monipuolistumisesta menettelylain myötä.

Tullihallitus näkee tarpeelliseksi rangaistusmääräys- ja rikesakkolakien korvaamisen sakko- ja rikesakkomääräysmenettelystä annettavalla lailla.

Tulliliitto ry ilmoittaa tukevansa Tullihallituksen antamaa lausuntoa rangaistusmääräys- ja rikesakkotyöryhmän mietinnöstä.

Kouvolan hovioikeus pitää kannatettavana, että rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyä yhtenäistetään. Hovioikeus katsoo kuitenkin, että esitys aiheuttaisi sellaisenaan toteutuessaan ainakin tuomioistuimille lisätyötä ja voimavarojen sitoutumista liiallisesti vähäisten rikosasioiden käsittelyyn. Tällaista suuntausta ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

Helsingin käräjäoikeus toteaa, että lakiehdotus on sekava ja liian kasuistinen. Verrattuna voimassa olevaan lakiin ehdotus on pitkä ja monimutkainen. Monet ehdotetut säännökset kuuluisivat enemmänkin poliisin ohjeisiin tai korkeintaan asetukseen. Lakiehdotusta tulisi jatkovalmistelussa selkeyttää ja rajata.

Lappeenrannan käräjäoikeus toteaa, että tavoite korvata summaarinen sakkojärjestelmä nykyisiä lakeja prosessiekonomisesti järkevämmällä menettelylailla, missä on huomioitu perustuslain säännökset rangaistussäännösten säätämisyjärjestyksestä, on oikea. Mietintöön liittyy kuitenkin myös esityksiä, jotka eivät vastaa edellä todettua tavoitetta.

Oulun käräjäoikeuden mielestä työryhmän esityksen tavoitteet ovat kannatettavia. Rikosasioiden käsittelyjärjestelmän tulee olla johdonmukainen ja selkeä ja sen tulee toimia tarkoituksenmukaisella tavalla. Käräjäoikeus kannattaa rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelylakien uudistamista sakko- ja rikesakkomenettelystä annettavalla lailla.

Vantaan käräjäoikeus pitää uuden summaarisen rikosprosessuaalisen järjestelmän luomista kannatettavana, mutta sen toteuttaminen edellyttää, että rikkomuksesta epäillyn ja asianomistajan oikeusturva taataan riittävästi. Menettelylain säätäminen on perusteltua senkin vuoksi, että nykyisillä juttumäärillä, erityisesti syyttäjälaitoksen tilanne huomioiden, on etsittävä lievemmissä rikoksissa kevyempiä ratkaisuvaihtoehtoja. Käräjäoikeus pitää, esitetyin huomautuksin, ehdotusta sakko- ja rikesakkomääräysmenettelystä annetun lain säätämisestä kannatettavana.

Helsingin syyttäjänvirasto kannattaa ehdotusta rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyn yhtenäistämistä sekä rangaistusmääräysmenettelystä ja rikesakkomenettelystä annettujen lakien korvaamisesta lailla sakko- ja rikesakkomääräysmenettelystä.

Itä-Suomen syyttäjänvirasto toteaa, että lakiuudistuksen tavoitteeseen korvata nykyiset prosessilajit yhdellä nykyaikaisella menettelylajilla, joka on perustuslain mukainen ja prosessiekonomisesti järkevä, on syyttäjien helppo yhtyä.

Keski-Suomen syyttäjänvirasto toteaa, että mietinnössä todetaan aivan oikein, että rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyssä muut kuin riippumattomat tuomioistuimet käyttävät merkittävää osaa rikosoikeudellisesta tuomiovallasta. Rikesakkomenettelyssä muutoksenhakumenettely on puutteellista ja rangaistusmääräysmenettelyssä muutoksenhaku on epäillyn oman aktiivisuuden varassa. Lukuisa määrä kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin kuuluvia asioita ratkaistaan muualla kuin tuomioistuimessa sen vuoksi, että toimenpiteen kohteeksi joutunut ei ole ehtinyt, muun esteen vuoksi voinut taikka kustannussyistä halunnut saattaa asiaa tuomioistuimen tutkittavaksi, vaikka aihetta olisi ollutkin.

Vaikka Länsi-Euroopan maiden oikeusjärjestyksillä on pitkät erilaiset perinteet, pitäisi yhteiskunnan tärkeillä oikeudenhoidon aloilla pyrkiä mahdollisimman pitkällä samansuuntaisiin menettelytapoihin ja oikeuskäytäntöön. Rikosoikeudellisiin periaatteisiin - suhteellisuuteen, yhdenvertaisuuteen, ennakoitavuuteen - liittyy aina vaikeita käytännön kysymyksiä. Tämän vuoksi on oikein ja tärkeää, että rangaistusjärjestelmää yksinkertaistetaan. Siihen Keski-Suomen syyttäjänvirasto katsoo työryhmänkin esityksellään pyrkineen.

Antaessaan rangaistusmääräyksen rangaistusmääräysmenettelyssä syyttäjä on käyttänyt huomattavaa ja yleisen käsityksen mukaan tuomioistuimille kuulunutta tuomiovaltaa. Syyttäjän päätöksen "tuomion luonteesta" ja lopullisuudesta on käyty julkistakin keskustelua. Työryhmän

mietinnön mukaan rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltiin kaikkiaan noin 243 000 asiaa. Työmääränä se on todella huomattava.

Keski-Suomen syyttäjänvirasto toteaa yhteenvedossaan, että nykyinen rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettely on uudistamisen tarpeessa. Summaarista sakotusmenettelyä koskevien säännösten kokoaminen yhteen on uudistuksen päätavoitteita. Sakko- ja rikesakkomääräysten porrastaminen silloin, kun epäilty suostuu sakkomenettelyyn, on järkevä ja tarkoituksenmukainen menettely. Syyttäjien työmäärä ei viraston mukaan laske yhtä paljon kuin työryhmä olettaa. Rangaistusten erityisestävyyden kannalta virasto katsoo, että jonkinlainen vaihtoehto sellaiselle sakkorangaistukselle, jota ei rahasaamisena voida panna täytäntöön, pitäisi olla. Työryhmän esittämälläkin tavalla toteutettuna uudistus on toteuttamiskelpoinen. Se yksinkertaistaa menettelyä ja takaa paremman oikeusturvan epäillylle saada asiansa riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Helsingin kihlakunnan poliisilaitos toteaa, että kyseinen mietintö on seikkaperäisesti valmisteltu ja siinä on selvitetty asiaa erittäin laajasti ja siinä on tuotu esiin eri näkökulmia muutosten vaikutuksista ja linjattu kehityksen suuntaa summaarisessa menettelyssä.

Tampereen kihlakunnan poliisilaitos toteaa, että kysymys on äärimmäisen tärkeästä uudistuksesta, sillä on odotettavissa, että lähivuosina sen sääntelyn piiriin kuuluvalla menettelyllä käsitellään 300 000 asiaa vuositasolla. Tästä syystä järjestelmän tulisi olla mahdollisimman selväpiirteinen ja jopa yksinkertainen sekä toimivien viranomaistahojen kesken sähköisessä muodossa hoidettua. Tältä osin mietinnössä ei ole arvioitu tai kuvattu ainakaan selkeästi niitä toimenpideketjuja, joilla asiat pitäisi esitetyn uudistuksen jälkeen hoitaa.

Turun kihlakunnan poliisilaitos toteaa, että eräitä yksittäisiä seikkoja lukuun ottamatta uudistusesitys on pääosin suhteellisen onnistunut ja sakkomenettelyn uudistus sinänsä on myös tervetullut asia.

Professori Matti Tolvanen toteaa, että pyrkimykset menettelyn yksinkertaistamiseen ja oikeusturvan parantamiseen ovat kannatettavia. Tämän työryhmän esitykset eivät sellaisenaan toteutettuina edistäisi välttämättä kumpaakaan tavoitetta.

Autoliitto ry toteaa, että sen käsityksen mukaan jo työryhmän lähtökohdat ovat rajoittaneet sen työskentelyä niin, että työryhmän esitykset eivät juuri tuottaisi oleellista parannusta nykytilanteeseen. Sakotusjärjestelmän uudistamista ei voida rajoittaa pelkästään rikosprosessuaalisiin menettelytapoihin vaan samalla on tarkasteltava myös varsinaisen rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän koherenssia ja yhteensopivuutta muihin länsieurooppalaisiin järjestelmiin. EU-oikeuden laajentuminen rikosoikeuden alueelle merkitsee, että uudistamisessa on seurattava enemmän muiden EU-maiden käytäntöä kuin kehiteltävä omia erikoislaatuja järjestelmiä. Työryhmän mietintö ei ole sellaisenaan toteuttamiskelpoinen.

Yhteenvedon Autoliitto ry toteaa, että rikosoikeudellinen normi, sanktio ja menettely liittyvät saumattomasti toisiinsa. Rikosprosessin tavoitteet toteuttavat myös rikosoikeuden kriminaalipoliittisia tavoitteita. Näihin tavoitteisiin kuuluvat muun muassa yleispreventiiviset sekä prosessiekonomiset tavoitteet, joiden saavuttamisessa parhaita keinoja olisivat vähäisten, mutta lukumääräisesti massaluonteisten rikkomusten kiinnijäämisriskin nostaminen yksinkertaistamalla seuraamusmenettelyä siirtämälle ne rikosakon piiriin. Tätä ei työryhmän toimeksiannossa ole ymmärretty. Onko kysymys valtionaloudellisesta tavoitteesta säilyttää nykyinen, suurimmalta osin liikenerikkomuksiin perustuva sakkokertymä, vai onko kyse puhtaasta kateudesta, kun rikkaat

maksaisivat ”vain” saman sakon kuin vähävaraiset? Kateus tai fisikaaliset perusteet ovat kuitenkin huonoja kriminaalipoliittisia perusteita rangaistusjärjestelmän uudistamisessa. Taloudelliset olosuhteet voidaan sitä paitsi ottaa huomioon myös kiinteiden sakkojen alentamis- tai korotusperusteena (näin esim. Saksan Geldbuss-järjestelmässä).

Näin merkittävän uudistuksen toteuttaminen ilman aiemmista uudistuksista saatua tutkimustietoa ei ole perusteltua. Eduskuntakin edellytti hyväksyessään niin sanotun ehdollisen rikesakon, että sen vaikutuksia liikenneturvallisuuteen seurataan. Toisaalta Euroopan unionin alueella tapahtuva tuomioiden vastavuoroinen tunnustaminen ja täytäntöönpano merkitsevät vääjäämättä, että Suomen sakotusjärjestelmää on yhdenmukaistettava muiden EU-maiden sakotusjärjestelmiä vastaavaksi ainakin liikennesakkojen osalta. Saksalaisen toimitusjohtajan Suomessa saamaa kymmenien tai jopa sadan tuhannen euron ylinopeussakkoa ei välttämättä panna täytäntöön Saksassa. Siksi sakotusjärjestelmän kokonaisuudistuksella alkaisi olla jopa kiire.

Julkiset oikeusavustajat ry toteaa, että esitetyt muutokset ovat tarpeellisia yhdenvertaisuuden toteutumiseksi sekä menettelytapojen yhdenmukaistamiseksi.

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry (Demla ry) toteaa, että työryhmän mietinnössä esitettyjen tietojen mukaan nykyisin rangaistusmääräysmenettelyssä käsitellyistä rikoksista on tarkoitus siirtää lähes 90 prosenttia yksin poliisin päätettäväksi. Tarkasteltaessa rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän käyttöä kokonaisuutena havaitaan, että lukumääräisesti mitattuna suurin osa rikoksista käsitellään rangaistusmääräysmenettelyssä. Tästä syystä uudistuksessa on kysymys merkittävästä tuomiovallan siirtämisestä henkilöille, joilla ei ole oikeustieteellistä koulutusta. Demla ry ei kannata muutosta.

Demla ry toteaa, että muutosta perustellaan ennen kaikkea prosessitaloudellisilla seikoilla. Työryhmä toteaa mietinnössään mm. seuraavasti: ”[R]ajallisia syyttäjävaimavaroja vapautetaan käytännössä mekaanisesti ratkaistavien summaaristen asioiden käsittelystä vaativampien ja vakavampien rikosasioiden käsittelyyn.” (s. 36). Perustelu muistuttaa 1990-luvulla alioikeusuudistuksen hengessä toteutettua rangaistusmääräysmenettelyn uudistusta, jolloin tuomioistuimia ei enää haluttu kuormittaa näillä pienillä, mutta runsaslukuisilla rikosasioilla. Vuonna 1994 rangaistusmääräysten vahvistaminen siirrettiin tuomioistuimilta syyttäjien tehtäväksi. Tuolloin lakivaliokunta (12/1993) moitti hallituksen esitystä siitä, että uudistustarvetta perusteltiin prosessitaloudellisilla seikoilla sivuuttaen tärkeämpi kysymys rikosoikeudellisen tuomiovallan siirtämisestä syyttäjille.

Rajavartioliitto ry toteaa työryhmän mietinnössään esittämän tavoitteen menettelyitä yhdistämällä saada aikaan ajanmukainen, selkeä ja tarkoituksenmukaisesti toimiva rikosasioiden käsittelyjärjestelmä hyväksi ja kannatettavaksi asiaksi. Säädöstyössä tulee kuitenkin huolehtia siitä, että uusi järjestelmä takaa kansalaisille yhdenvertaisen kansallisen ja kansainvälisen säädösnormiston täyttävän oikeusturvan ja muutoksenhaun.

Suomen Asianajajaliitto pitää prosessuaalisesti ja lainsäädännön selkeyden kannalta hyvänä, että rangaistusmääräystä ja rikesakkoa koskevat menettelysäännökset sisältyisivät yhteen lakiin.

Suomen Lakimiesliitto ry ja *Suomen Tuomariliitto ry* pitävät työryhmän lausumilla perusteilla sinänsä kannatettavana sitä, että rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyjä pyritään yhdistämään. Liitot näkevät ehdotuksessa myös eräitä ongelmia. Ensinnäkin se, että menettely on kytketty vastaajan suostumukseen aiheuttaa niin sanottujen vähäisten juttujen hallitsematonta siirtymistä käräjäoikeuteen ja siten lisää jutturuuhkia. Toiseksi siirtyminen oikeustieteellisen koulutuksen

omaamattoman valvontahenkilökunnan yksin antamiin rangaistusmääräyksiin on periaatteessa ja käytännössä merkittävä oikeusturvan heikennys. Lisäksi siirtyminen yllä mainittujen henkilöiden antamien sakkojen muuntokelvottomuuteen ja rikesakon yksinomaisuuteen on tuolta osin omiaan luomaan henkilöryhmän, joka on rikosoikeudellisten keinojen ulottumattomissa.

Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry (SPJL) pitää esityksen perustavoitteita ja siihen sisältyviä keskeisiä ehdotuksia lähtökohtaisesti perusteltuina ja oikeansuuntaisina. SPJL pitää tärkeänä selkeän ja tarkoituksenmukaisesti toimivan rikosasioiden käsittelyjärjestelmän luomista sekä sen vastaavan perustuslain asettamia vaatimuksia.

Suomen Syyttäjäyhdistys ry toteaa, että ehdotus yhdenmukaistaa sakko- ja rikesakkomääräysmenettelyjä, mitä voidaan pitää perusteltuna ja kannatettavana uudistuksena. Mietinnön nykytilaa koskeviin arvioihin voi yhtyä.

Tullivirkamiesliitto ry pitää työryhmän esittämiä tavoitteita pääpiirteissään tarkoituksenmukaisina ja kannatettavina. Rikosasioidenkin käsittelyssä kannattaa pyrkiä mahdollisuuksien mukaan yksinkertaisiin menettelytapoihin, mikäli se voi tapahtua epäillyn sekä viranomaisen oikeusturvaa vaarantamatta. Uudistuksen yhteydessä tulee huolehtia myös siitä, että uusi järjestelmä takaa kansalaisille yhdenvertaisen oikeusturvan ja riittävät mahdollisuudet muutoksenhakuun.

Opetusministeriö, Ajoneuvohallintokeskus ja Kuopion käräjäoikeus toteavat, että niillä ei ole huomautettavaa mietinnössä ehdotettuihin muutoksiin.

2.2 Sakkomääräysmenettely

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoo, että sakkomääräysmenettelyä koskevissa lakiehdotuksissa on vakavia epäillyn oikeusturvaan, rikosoikeudellisen järjestelmän peruseriaatteisiin ja perustuslain mukaiseen tuomiovallan käyttöön liittyviä ongelmia. Esittämillään perusteilla eduskunnan apulaisoikeusasiamies ei voi hyväksyä ehdotusta esitetystä muodosta.

Ehdotettu sakko- ja rikesakkomääräysmenettely lienee omiaan tuottamaan vielä voimassa olevaa rangaistusmääräysmenettelylakia "tehokkaammin" langettavia rangaistuksia vähäisin kustannuksin. Käsillä olevassa asiassa tulee kuitenkin vakavasti pohtia sitä, millaisin ehdoin rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttö on oikeusvaltiossa hyväksyttävää.

Perustuslainmukaisuuden ohella rangaistusmääräys- ja rikesakkotyöryhmän toimeksiannossa keskeinen uuden järjestelmän perusajatus oli prosessiekonomia. Toimeksiannon yksi peruslinjaus oli antaa poliisille oikeus määrätä suhteellisen pieneksi arvioitavia sakkorangaistuksia.

Apulaisoikeusasiamies ymmärtää sinänsä resurssisyistä johtuvat muutospaineet. Esittämillään perusteilla hän katsoo kuitenkin, että asian jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää erityistä huomiota seuraaviin seikkoihin:

- 1) poliisin toimivalta sakkomääräyksen antamiseen rajattaisiin tieliikennelain ja sen nojalla annettujen säännösten rikkomiseen,
- 2) menettelyn ehtona olisi epäillyn antama suostumus paitsi menettelyyn, myös nimenomainen epäillyn rikoksen tunnustaminen ja seuraamuksen hyväksyminen, ja
- 3) teko olisi muutoinkin syyllisyys- ja seuraamuskykyksen puolesta selvä.

Näistä lähtökohdista myös ehdotuksen säätämisyjärjestelystä voisi olla mahdollista arvioida toisin kuin apulaisoikeusasiamies on lausunnossaan tehnyt.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies toteaa lisäksi, että ehdotetussa laissa ei säädetä selvästi siitä, että asian käsittely siirtyy normaaliin rikosprosessuaaliseen menettelyyn siinä tapauksessa, että epäilty ei anna suostumusta eikä maksa sakkoa. Näiltä osin apulaisoikeusasiamies pitää ehdotettua lakitekstiä epäinformatiivisena. Käsillä olevan lain tulisi päinvastoin olla mahdollisimman selvä, koska sen mukaisessa menettelyssä tultaisiin käsittelemään merkittävä valtaosa kaikista rikosoikeudellisista asioista.

Apulaisoikeuskansleri katsoo, että epäillyn oikeusturvaan tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Koska ehdotuksen mukaan oikeudellista ratkaisutoimintaa siirtyisi varsin suuressa määrin lakimieskoulutuksen saaneilta syyttäjiltä virkamiehille, joilla sellaista koulutusta ei yleensä ole, tulisi epäillyn oikeusturvaan kiinnittää erityisen korostunutta huomiota. Toisaalta voidaan myös aiheellisesti kysyä, onko ehdotettu raja - enintään 20 päiväsakkoa - oikeaan ankaruustasoon asetettu, kun syyttäjien käsiteltäväksi tulevien summaarisessa menettelyssä käsiteltävien sakkoasioiden määrä putoaisi tällöin mietinnön perusteluissa esitettyjen arvioiden valossa jopa alle 15 prosenttiin nykyisestä määrästä.

Tullihallitus toteaa, että kaikista tullirikoksina käsitellyistä vuosina 2004 - 2006 vireille tulleista rikosasioista rangaistusvaatimuksena käsiteltyjen osuus on ollut noin kaksi kolmannesta (62 - 69 prosenttia). Sen vuoksi uudella menettelyllä on Tullin rikostorjunnan ja tullivalvonnan kannalta kohtalaisen suuri käytännön merkitys, vaikkakin menettelyssä käsitellään vain kaikkein lievimpiä tullirikoksia.

Liikkuva poliisi toteaa, että liikkuvan poliisin kirjoittamista rangaistusvaatimuksista suurin osa tulisi olemaan ehdotetun järjestelmän mukaisia enintään 20 päiväsakon sakkomääräyksiä, jotka poliisimies määräisi tien päällä. Käytännössä ehdotettu järjestelmä toisi poliisimiehille tuomiovaltaa sekä muuttaisi sakkomääräysten antamiseen oikeutettujen työn luonnetta syyttäjien ja tuomarien eli pääsääntöisesti oikeusoppineiden toimenkuvien suuntaan. Ennen uuteen järjestelmään siirtymistä tulee varmistaa rikkomuksesta epäillyn oikeusturvan lisäksi sakon määräävän poliisimiehen oikeusturva mahdollisissa virhetilanteissa, varsinkin, jos suunnitelmien mukaisesti sakko- ja rikesakkomääräykset kirjoitetaan lähitulevaisuudessa suoraan ATK-järjestelmiin. Vaikka suurin osa tien päällä kirjoitettavista sakoista sekä rikesakoista joudutaan kirjaamaan toimisto-olosuhteita heikommassa olosuhteissa, ei virheellisten asiakirjojen osuus ole tänä päivänä näytellyt merkittävää roolia kokonaisuuden kannalta. Nykyjärjestelmä on kuitenkin edellyttänyt dokumenttien muodollista ja asiallista tarkistamista ennen niiden vahvistamista. Ehdotetussa järjestelmässä pienehköjä kirjoitus- ja laskuvirheitä lukuun ottamatta ajaututtaneen helposti tilanteeseen, jossa virheen oikaisu edellyttää tuomion purkua. Uuteen järjestelmään siirtymistä tulee edeltää riittävän laaja koulutus sekä ATK-järjestelmien loppuun asti viety kehitystyö. Liikkuva poliisi kannattaa ajatusta, jonka mukaan uudessa menetelmässä käytettäisiin vain yhtä lomaketta riippumatta määrättävästä seuraamuksesta.

Oulun käräjäoikeus toteaa, että esityksessä ehdotetaan eräiden valvontaa suorittavien virkamiesten ratkaisutoimivaltaa laajennettavaksi huomattavaan osaan niistä rikosasioista, jotka tällä hetkellä ratkaistaan syyttäjien antamalla rangaistusmääräyksillä. Kysymyksessä on perustuslaillinen ongelma. Tuomiovallan käyttö siirtyy entistä etäämmälle riippumattomista tuomioistuimista. Voimassaolevassa rikesakkolaissa periaatteellinen ratkaisu on jo kuitenkin tehty. Riittävien

voimavarojen puutetta voidaan pitää sellaisena perusteltuna syynä, jonka nojalla tällainen menettely on hyväksyttävissä.

Käräjäoikeus korostaa sitä, että asianosaisten (erityisesti epäillyn) oikeusturvasta on huolehdittava, koska kysymyksessä on sekä määrällisesti että laadullisesti merkittävästä tuomiovallan siirrosta riippumattomilta tuomioistuimilta valvontaa suorittaville virkamiehille

Itä-Suomen syyttäjänvirasto toteaa, että enintään 20 päiväsakon rangaistukseen johtavien juttujen siirtäminen valvontaa suorittavien virkamiesten ratkaistaviksi on syyttäjäresurssien kannalta tärkeä uudistus. Tämä kytkeytyy siihen, että nykyään rangaistusmääräysmenettelyssä annettua, enintään 20 päiväsakon suuruista sakkorangaistusta ei muunneta vankeudeksi. Tuo uudistus perustui oikeusministeriön resurssitarpeisiin eikä laajempaan kriminaalipoliittiseen keskusteluun. Uudistus on jo käytännössä näkynyt siten, että varsinkin uusijoiden osalta käytetään entistä useammin yli 20 päiväsakon rangaistuksia. Tämä ja muut mahdollisesti esille tulevat vaikutukset, esimerkiksi näpistelijöiden röyhkeämmät käyttäytymiset kauppaliikkeissä, saattavat vähentää toivottuja kustannussäästöjä.

Keski-Suomen syyttäjänvirasto toteaa, että on aivan oikein, että epäillylle hänen suostumuksellaan annetut sakkomääräykset porrastetaan päiväsakkojen lukumäärän mukaan työryhmän esittämällä tavalla valvontaa suorittavan virkamiehen ja syyttäjän antamiin sakkomääräyksiin. Kun epäilty ei sitten anna suostumustaan, syyttäjä vie asian oikeuteen. Tällöin tuomioistuin tuomitsee joko syyttäjän vaatimuksen mukaan taikka muuttaa sitä. Reformatio in peius -kiellon vastaista ainakin yleisesti ottaen on, että tuomioistuin tuomitsisi jälleen "oman asteikkonsa" mukaisesti sakkorangaistuksen. Mutta olisiko se mahdollista, kun työryhmän mietinnön mukaan esimerkiksi Irlannissa näin tapahtuu?

Pirkanmaan syyttäjänvirasto ilmoittaa tukevansa esitystä, jonka mukaan rangaistusmääräys korvautuisi enintään 20 päiväsakon sakkorangaistuksissa sakkomääräysmenettelyllä (poliisi-, tullitai rajavartiomiehen antamana), jolloin huomattava osa nykyisistä rangaistusmääräysasioista siirtyisi valvontaviranomaisten ratkaistaviksi. Virasto ei näe oikeusturvariskiä siinä, että oikeudellista ratkaisutoimintaa siirtyy syyttäjäviranomaisilta valvontaviranomaisille, koska sakkomääräyksen antaminen edellyttäisi epäillyn suostumusta. Nykyinen rangaistusmääräysmenettely on myös summaarista ja käytännössä poliisin vaatimuksiin ei juuri ole tehty kuin väistämättömiä muutoksia. Uudistus säästäisi syyttäjän työpanosta merkittävämpiin asioihin.

Turun kihlakunnan poliisilaitos toteaa, että rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyä koskevan lainsäädännön uudistamisen merkittävin muutos poliisin näkökulmasta lienee se, että enintään 20 päiväsakon rangaistukseen johtavissa tapauksissa tuomiovalta siirtyy syyttäjältä ja tuomioistuimelta poliisille. Tämä luonnollisesti edellyttää poliisilta sen seikan arvioimista, täyttääkö poliisin nykyinen sakkoprosessi ne vaatimukset, jotka siltä edellytetään, kun kyseessä on tuomiovallan käyttö. Epäiltyjen oikeusturvan ja prosessin oikeusvarmuuden kannalta poliisin on välttämätöntä ohjata resurssejaan nykyistä enemmän sakkoprosessin laillisuusvalvontaan.

Autoliitto ry toteaa, että sakkomenettelyssä 20 päiväsakon raja ratkaisisi, kuka antaa sakkomääräyksen (poliisi vai syyttäjä) ja voitaisiinko sakkorangaistus muuntaa vankeudeksi vai ei (tämä keinotekoinen raja on tosin jo voimassa olevassa laissa). Poliisin on siis ensin päätettävä sakkorangaistuksen suuruus, jonka jälkeen valitaan seuraamukseen sopiva menettelytapa. Tämä ei kuitenkaan riitä, vielä asiaan vaikuttaisi se, hyväksyykö epäilty tarjottavan sakon vai ei. Jos epäilty ei anna suostumustaan sakko- tai rikesakkomääräykseen taikka sakkovaatimukseen, menettely

muuttuisi rangaistusmääräysvaatimukseksi, jonka maksaminen 30 päivän kuluessa tulkittaisiin suostumukseksi. Jos epäilty ei maksaisi määräajassa, asia siirtyisi tavalliseen rikosasioiden käsittelyjärjestykseen. Epäilty voisi nykyiseen tapaan edelleen kiistää sakon rahamäärän, jolloin hänelle kuitenkin annettaisiin sakkovaatimus. Menettelytapojen moninaisuus vaikuttaa varsin sekavalta ja vaikeasti ymmärrettävältä.

2.3 Rikesakkomääräysmenettely

Sisäasiainministeriö toteaa, että rikesakkomenettelyn osalta esityksessä ehdotetaan 10 euron korotusta, jos samalla rikesakkomääräyksellä käsitellään useampia tekoja. Sisäasiainministeriön näkemyksen mukaan jalankulkijana ja polkupyöräilijänä tehtyjä tekoja ei tarvitsisi välttämättä korottaa, mutta vastaavasti moottorikäyttöisellä ajoneuvolla tehtyjä tekoja tulisi korottaa 20 eurolla. Käytännön valvonnassa tämä ei tuottaisi ongelmaa, koska jalankulkijoille ja polkupyöräilijöille annetaan hyvin vähän rikesakkoja useammista teoista. Moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettajalle 20 euron korotuksella olisi käytännön merkitystä, mutta korotus ei olisi kuitenkaan kohtuuton.

Sisäasiainministeriö ehdottaa, että kihlakunnan poliisipäällikkö (tai nimismies) voisi siirtää automaattisessa liikennevalvonnassa suoritettavien rikesakkomääräysten osalta päätösvallan alueella toimivalle liikenneturvallisuuskeskuksen päällystöön kuuluvalla poliisimiehelle. Esityksen mukaan rikesakkomääräystä voidaan vastustaa liikenneturvallisuuskeskukseen. Olisi tarkoituksenmukaista, että kaikki automaattivalvonnan sakko- ja rikesakkomääräysasiat käsiteltäisiin liikenneturvallisuuskeskuksissa.

Sisäasiainministeriön näkemyksen rikesakolla käsiteltävät rikkomukset tulisi mukaan käydä vielä erikseen yksityiskohtaisesti läpi. Esimerkiksi liikenneturvallisuuden vaarantamisena (RL 23:1) käsiteltävät moottorikäyttöisten ajoneuvojen varusteita koskevat rikkomukset tulisi voida käsitellä myös ankarammilla rangaistuksilla kuin nyt esitetyllä 35 euron suuruisella rikesakolla. Tällaisia rikkomuksia voisivat olla esimerkiksi raskaiden ajoneuvoyhdistelmien jarruviat. Samoin järjestyslain mukaiset järjestysrikkomukset tulisi voida käsitellä ankarammilla kuin 20 - 50 euron rikesakoilla, jotka nykyisin painottuvat 20 euroon.

Eduskunnan apulaisoikeusasiainmies toteaa, että mietinnössä ehdotetut rikesakkoa koskevat lainsäädäntömuutokset ovat yleisesti ottaen hyvin valmisteltuja ja perusteltuja. Erityisesti ehdotettu laki rikesakkorikkomuksista on kiitosta ansaitseva ja kannatettava. Ehdotetuilla laeilla poistettaisiin nykyiseen rikesakkomenettelyyn liittyvät perustuslailliset ja monet muun ongelmat.

Apulaisoikeuskansleri toteaa, että työryhmä katsoo, että laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla rikesakkorikkomuksista tulee säätää lailla ja että rikkomuksiin syyllistyneiden yhdenvertaisen kohtelun edistämiseksi rikesakko tulee säätää rikesakkorikkomusten ainoaksi rangaistukseksi. Apulaisoikeuskanslerilla ei näiltä osin ole yleisellä tasolla huomautettavaa, mutta hän toteaa kuitenkin seuraavaa.

Kun rikesakko tulisi rikesakkorikkomusten ainoaksi rangaistukseksi, tulisi näistä rikkomuksista myös tuomioistuimessa tuomita rikesakko. Koska rikesakko on rikoslain 2 a luvun 8 §:n mukaan euromäärältään kiinteä sakkoa lievempi varallisuusrangaistus, on rikesakko tavallisesta sakosta täysin erillinen rangaistus. Tästä johtuen esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 6 §:ää ehdotetaan mietinnössä muutettavaksi siten, että käräjäoikeus voisi yhden tuomarin kokoonpanossa käsitellä rikesakkorikkomusasian ja tällöin rangaistukseksi ei voisi tuomita ankarampaa rangaistusta kuin rikesakko tai sakko.

Apulaisoikeuskansleri pitää asiassa ongelmallisena sitä, ettei oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 8 luvun 11 §:n 1 momenttia ehdoteta muutettavaksi. Mainitussa momentissa säädetään, että asia voidaan tutkia ja ratkaista vastaajan poissaolosta huolimatta, jos hänen läsnäolonsa asian selvittämiseksi ei ole tarpeen, ja jos hänet on sellaisella uhalla kutsuttu tuomioistuimeen ja tällöin voidaan tuomita sakkorangaistus tai enintään kolmen kuukauden vankeusrangaistus ja enintään 10 000 euron suuruinen menettämisseuraamus. Mikäli mainittua momenttia ei muuteta, tarkoittaisi tämä apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan sitä, ettei rikesakkoasiaa lainkaan voitaisi tutkia ja ratkaista käräjäoikeudessa kyseisen lainkohdan mukaisesti vastaajan poissaolosta huolimatta, koska laissa ei ole säädetty, että vastaaja tällaisessa tapauksessa voitaisiin tuomita rikesakkoon. Sen sijaan mainitun lain 8 luvun 12 §:ssä säädetään, että asia voidaan tutkia ja ratkaista vastaajan suostumuksella hänen poissaolostaan huolimatta, jos hänet on sellaisella uhalla kutsuttu tuomioistuimeen ja jos hänen läsnäolonsa asian selvittämiseksi ei ole tarpeen. Koska tämän pykälän toisen virkkeen mukaan rangaistukseksi ei tällöin voida tuomita kuutta kuukautta ankarampaa vankeusrangaistusta, voitaisiin rikesakkoasia nähdäkseni kuitenkin tutkia ja ratkaista tämän lainkohdan mukaisesti. Ei liene perusteita sille, että mahdollisuus lain 8 luvun 11 §:n 1 momentin mukaiseen käsittelyyn poissuljettaisiin rikesakkoasioissa, joten asiaan tulisi jatkovalmistelussa kiinnittää huomiota esimerkiksi lisäämällä lain 8 luvun 11 §:n 1 momenttiin maininta siitä, että edellytysten täytyessä voidaan tuomita myös rikesakko.

Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa, että menettelylain 3 luku koskee rikesakon määräämistä ajoneuvoa pysäyttämättä havaituista liikenne rikkomuksista, eikä tuoreeseen 1.4.2006 voimaan tulleeseen lainsäädäntöön ole esitetty muutoksia, koska säännösten käytännön toimivuudesta ei vielä ole riittävästi tietoa. Samasta syystä Valtakunnansyyttäjänvirastolla ei ole tässä vaiheessa aihetta lausua asiasta.

Lisäksi Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa, että se, että rikesakkorikkomuksista säädettäisiin lailla, rikesakko olisi sellaisten rikkomusten ainoa seuraamus ja rikesakkomääräyksen voisi antaa muiden ohella syyttäjä, on selkeä parannus epäillyn oikeusturvan ja rikosoikeudellisen järjestelmän johdonmukaisuuden kannalta.

Tullihallitus toteaa, että rikesakkoasioina tullirikoksia käsitellään harvoin: vuosina 2004 - 2006 tullirikoksista määrättyjen rikesakkojen lukumäärät ovat vaihdelleet 13:n ja 30:n välillä. Jos rikesakkorikkomusten määrää ei lainsäädännössä oleellisesti lisätä, ei rikesakkomenettelyn muutoksella siten ole merkittävää vaikutusta Tullin toimintaan.

Liikkuva poliisi toteaa, että mietinnön mukaan rikesakkorikkomuksista säädettäisiin lailla eikä nykyiseen tapaan asetuksella. Näistä rikkomuksista voitaisiin jatkossa määrätä ainoastaan rikesakko. Samalla rikesakkorikkomuksina rangaistavien tekojen kuvausta tarkennettaisiin laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla. Rikesakkoseuraamusten piiriä ei sinällään ehdoteta laajennettavaksi. Liikkuva poliisi pitää hyvänä pyrkimystä saattaa rikesakon käyttöä ohjaavat säännökset yhtenäiseksi laiksi.

Helsingin hovioikeus toteaa, että laissa rikesakkorikkomuksista olevat kiinteät rikesakot poistavat tuomioistuimen harkinnan rangaistuksen määräästä. Rikesakko on rangaistuksena kiinteämääräinen eikä sen tuomitseminen edellytä harkintaa. Tällöin ei esimerkiksi lieventämis- tai kohtuullistamisperusteita voida käyttää.

Hovioikeuden mukaan lukuisat erilaiset rikesakot tulevat alioikeudessa, varsinkin niitä istuville notaareille, aiheuttamaan ylimääräistä tarkkuutta vaativaa työtä, etenkin silloin kun sama vastaaja

tuomitaan samalla kertaa sakkorikoksesta ja rikesakkorikoksesta. Tuomioistuimella ei ole tällaisessa tilanteessa mahdollisuutta tuomita pelkästään yhteistä sakkorangaistusta, vaan ehdotettavan rikoslain 7 luvun 3a §:n mukaan sakkorangaistus on tuomittava 10 eurolla korotettuna ja sakkorangaistuksen on ennen korotuksen tekemistä oltava vähintään ankarimman rikesakon suuruinen. Tämä mahdollistaa lukuisat virhemahdollisuudet.

Lisäksi hovioikeus mainitsee, että sakonmuuntorangaistuksen yhteydessä ei RL 7:3 a §:n mukaista 10 euron korotusta saa muuntaa vankeudeksi. Tämä monimutkaistaa sakonmuuntorangaistusten määräämistä.

Hovioikeus ehdottaa, että asiaa tulisi tarkentaa esimerkiksi antamalla tuomioistuimelle mahdollisuus tuomita samalla kertaa tuomittavista sakko- ja rikesakkoteoista pelkkä sakkorangaistus ilman nyt ehdotettavaa 10 euron korotusta.

Koska rikesakko on lisätty uutena rangaistusmuotona tuomioistuimille, tulisi sen käyttöönottoa tarkastella laajempänä kokonaisuutena ottaen huomioon esimerkiksi rikoslain 6 luvun 13 §:n mukaisen vähennyksen. Samassa yhteydessä tuomittaviksi tulevien muiden rikosten vapaudenmenetyksia tulisi syytteiden hylkäämistapauksissa olla mahdollista vähentää myös rikesakosta samoin kuin sakkorangaistuksesta (ks. KKO 1987:71).

Hovioikeus toteaa, että ehdotuksen mukaan rikesakko on kiinteämääräinen eikä sen tuomitsemiseen vaikuta syytetyn ikä tai mielentila. Tämän johdosta ongelmaksi voi muodostua nuoren henkilön tai alentuneesti syyntakeisen henkilön osalta rangaistusasteikon lieventämättä jääminen ehdotetun rikoslain 7 luvun 3a §:n mukaisessa yhteisen rangaistuksen määräämistilanteissa.

Lievemmän lain periaate huomioon ottaen rikesakko uutena rangaistusseuraamuksena aiheuttaa hovioikeudessa siirtymäkauden aikana säännösten monimutkaisuudesta johtuen harkintaa lain valinnassa, mikäli rikesakko olisi lievempi seuraamus kuin aikaisemmin tuomittu sakko. Esimerkiksi järjestyksessä voidaan ehdotuksen mukaan tuomita ainoastaan rikesakkoon kun taas voimassa olevan lain mukaan siitä tuomitaan sakkoa.

Kouvolan hovioikeus katsoo, että on perusteltua on myös säätää tietyt rikkomukset sellaisiksi, että niistä voidaan määrätä tai tuomita ainoastaan rikesakko ja keskittää kyseiset rikkomukset omaan lakiinsa.

Myös *Kuopion käräjäoikeus* toteaa, että käräjäoikeuden toiminnan ja notaarien kouluttamisen kannalta on varsin perusteltua, että ehdotetun lain mukaan rikesakkoa koskevat rikosasiat voitaisiin käsitellä notaarin puheenjohtolla yhden tuomarin istunnossa.

Lappeenrannan käräjäoikeus toteaa, että vastoin sakkojärjestelmän yksinkertaistamista koskevaa periaatetta ei ole tarkoituksenmukaista määritellä useita eri euromääräisiä seuraamuksia eri rikesakkorikkomuksista. Rikesakkojen määräämisillä ottaen huomioon seuraamusten lievyys on harvoin erityisestävää vaikutusta ja tuskin lainkaan yleisestävää vaikutusta. Suurin merkitys lienee kiinnijäämisellä ja siihen liittyvällä viranomaisen puuttumisella lainvastaiseen käyttäytymiseen. Tämän vuoksi rikesakkojen suuruuden porrastaminen esimerkiksi vain kahteen euromääräiseen seuraamukseen on riittävä. Tarpeettomana edellä selostetuista perusteista voidaan pitää myös esitettyä rikesakon määrän korottamista 10 eurolla, jos rikkomuksia on useampia. Sama koskee rikesakon tuomitsemista vankeusrangaistuksen tai sakkorangaistuksen ohella. Syyttäjätkin jättävät lähes poikkeuksetta syyttämättä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun 1 luvun 8 §:n 2) kohdan nojalla vähäisimmistä rikoksista, jos yhdestä teosta on odotettavissa riittävä seuraamus.

Lappeenrannan kärjäoikeus toteaa lisäksi, että ehdotukseen liittyvä tuomarin toimivallan laajentaminen myös rikesakon tuomitsemiseen samoin kuin notaarin toimivallan laajentaminen käsittelemään rikesakkoasioita ovat kannatettavia.

Oulun kärjäoikeuden mielestä on välttämätöntä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen toteutumisen kannalta säätää rikesakkorikkomuksista ja niihin liittyvistä seuraamuksista lailla.

Vantaan kärjäoikeus toteaa, että rikesakkorikkomuksista säädettäisiin lailla eikä nykyiseen tapaan asetuksella. Näistä rikkomuksista voitaisiin jatkossa määrätä rangaistukseksi ainoastaan rikesakko. Samalla rikesakkorikkomuksina rangaistavien tekojen kuvausta tarkennettaisiin laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla.

Kärjäoikeus pitää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta hyvänä sitä, että rikesakkorikkomuksista ehdotetaan säädettävän erillisellä lailla. Rikesakkorikkomusten täsmällinen määrittely erillislaissa edistää oikeusturvaa ja rikosoikeudellisen järjestelmän ennakoitavuutta. Lisäksi tämä poistaa sen, osittain epäselvyyttä herättäneen tilanteen, jossa samasta rikkomuksesta voidaan antaa rangaistusmääräys tai antaa rikesakko. Tässä voi olla seurauksena epäyhtenäistä oikeuskäytäntöä ja vaikutuksia sakotettavalle tulevan sakon määrään. On tiedossa tilanteita, joissa korostetun hyvätuloinen henkilö onkin saanut sovittaa pienehkön rikkomuksensa vakiomääräisellä rikesakolla.

Lisäksi Vantaan kärjäoikeus toteaa, että ehdotetun menettelylain mukaan siinä tapauksessa, että rikesakkorikkomuksesta epäilty ei ole antanut suostumustaan rikesakkomääräyksen antamiseen eikä ole maksanut rikesakkoa 30 päivän kuluessa sen tiedoksisaannista, asia siirtyy tavalliseen rikosasiain käsittelyjärjestykseen. Menettelylaki mahdollistaisi sen, että nykyisin toimivaltaisten virkamiesten lisäksi myös syyttäjät ja tuomioistuimet voisivat tuomita rikesakon ja sen ohessa enintään 1.000 euron menettämisseuraamuksen rikkomuksesta, joka on saatettu sen käsiteltäväksi tavallisessa rikosasioiden käsittelyjärjestyksessä. Rikesakkoasioita käsitellään harvoin tuomioistuimissa. Ehdotuksen perustelujen mukaan vuonna 2004 kärjäoikeudessa vahvistettiin 88 rikesakkoa. Annettu rikesakkomääräys poistettiin tai rikkoja jätettiin tuolloin rangaistukseen tuomitsematta 37 rikesakkoasiassa (s. 11). Nykyisen lain mukaan kärjäoikeuden rikesakkoasiassa tekemään ratkaisuun ei saa enää hakea muutosta ylemmältä tuomioistuimelta varsinaisin muutoksenhakukeinoin. Oikeustila muuttuu ehdotuksen mukaan siten, että myös rikesakkoasiassa on käytettävissä varsinainen muutoksenhakutie kärjäoikeudesta hovioikeuteen ja hovioikeudesta korkeimpaan oikeuteen. Kärjäoikeus pitää tätä muutosta järjestelmän yhdenmukaisuuden kannalta aiheellisena, joskin voidaan olettaa, ettei rikesakkoasioita käsiteltäne ylemmissä tuomioistuimissa kuin vain vähän.

Lisäksi Vantaan kärjäoikeus toteaa, että rikkomuksesta epäillyn suostumuksesta huolimatta virallisen syyttäjän olisi tarkastettava sakkovaatimuksen tai rangaistusvaatimuksen lainmukaisuus ennen syyttäjän sakkomääräyksen antamista. Syyttäjät voisi sakkovaatimuksen mukaisen seuraamuksen määräämisen asemesta päätyä uuden sakkovaatimuksen antamiseen, sakon määräämiseen vaadittua lievempänä, rikesakon määräämiseen sakon asemesta, syyttämättä jättämiseen tai syytteen nostamiseen.

Kärjäoikeus pitää perusteltuna, että virallinen syyttäjät lainoppineena virkamiehenä voi viime kädessä puuttua teon oikeudelliseen arviointiin, näyttöön liittyviin ongelmiin taikka seuraamuksen määräämiseen vaikuttaviin erityistekijöihin. Tämä on tärkeää, koska menettelylaki siirtää tuomiovallan käyttämisestä virkamiehille, joilla ei pääsääntöisesti ole lainopillista koulutusta.

Pirkanmaan syyttäjänvirastolla ei ole huomauttamista esitettyyn rikesakkomenettelyyn uudistamiseen, koska ehdotus yhdenmukaistaa ja selkiinnyttää sakko- ja rikesakkomenettelyjä.

Porin kihlakunnan poliisilaitos toteaa, että rikesakon määrääminen nykyisestä käytännöstä poiketen tiettyjen tekojen ainoaksi seuraamukseksi on ongelmallista, koska teko voi vaihdella hyvinkin paljon: esimerkiksi auton vika voi vaihdella mopon pienestä valoviasta täysperävaunun rekkan jarruttomuuteen. Jälkimmäinen on omiaan aiheuttamaan sellaista vaaraa liikenteelle, että rikesakon käyttöä ei voi pitää perusteltuna. Myös liikennesääntöjen tai nopeusrajoituksen rikkomisen seuraamuksen sitominen vain rikesakkoon tai sakkoon tilanteesta riippuen tekee tapauskohtaisen tilannekohtaisen harkinnan mahdottomaksi. Mietinnön mukaan tieliikennelain 103 §:ään liitetään toinen momentti, jossa viitataan lakiin rikesakkorikkomuksista. Mietinnön perusteluissa ja kaavaillussa rikoslain 2a luvun 8 §:ssä viitataan rikesakkoon tiettyjen rikkomusten ainoana seuraamuksena. Tämä jättää kuitenkin epäselväksi, mitä rangaistussäännöstä ja mitä seuraamuslajia sovelletaan kaavaillun rikesakkorikkomuksista annetun lain mukaisiin tekoihin, jotka kuitenkin täyttävät liikenneturvallisuuden vaarantamisen tunnusmerkistön eli ovat omiaan aiheuttamaan muuta kuin vähäistä vaaraa toisille. Haluaako lainsäätäjä näissäkin tilanteissa asian hoidettavan rikesakkomenettelyllä liikenne rikkomuksena tai ajoneuvorikkomuksena vai tarkoitetaanko, että teon ollessa aiheutetun vaaran vuoksi sopimaton ajoneuvo- tai liikenne rikkomukseksi se käsitellään liikenneturvallisuuden vaarantamisena esimerkiksi sakkomääräyksellä tai syyttäjän sakkomääräyksellä. Tämä jälkimmäinen vaihtoehto tuntuisi edellistä järkevämmältä ja siihen viittaavat tieliikennelain 103 §:ssä oleva maininta, ettei liikenne rikkomuksena käsitellä lain 98 §:n täyttäviä tekoja sekä että ajoneuvolain 96 §:n alussa oleva viittaus liikenneturvallisuuden vaarantamiseen. Edellinen vaihtoehto taas vaatisi muuttamaan liikenneturvallisuuden vaarantamisen tai kenties myös sen törkeän tekemuodon tunnusmerkistöä rikoslain 23 luvussa siten, että rikokset eivät tulisi kyseeseen, mikäli teon seuraamukseksi on säädetty rikesakko.

Määrättäessä rikesakko useammasta kuin yhdestä rikkomuksesta korotettaisiin ankarimman rikesakon summaa 10 eurolla. Tällä hetkellä tällaista korotusta ei voida tehdä, vaan useamman rikesakolla rangaistavan teon tilanteessa rikesakon summa määräytyy yksinomaan ankarimman teon mukaan. Tätä ankaroittamista voidaan pitää tarpeellisena uudistuksena nykytilanteeseen verrattuna.

Turun kihlakunnan poliisilaitos katsoo, että nykyiseen verrattuna uudistus selventäisi ja yhdenmukaistaisi käytäntöä siltä osin kuin on kyse sakko- ja rikesakkomääräyksen välisestä rajanvedosta, koska uudistuksen myötä rikesakko tulisi olemaan rikesakkorikkomusten ainoa rangaistuslaji. Samalla myös rikesakolla käsiteltävien rikkomusten määrä lisääntyy, koska aikaisemmin rikkomukset, joista on voitu antaa joko rikesakko tai rangaistusvaatimus, on usein käsitelty rangaistusvaatimuksella. Uudistuksen myötä tällaiset rikkomukset voitaisiin käsitellä vain rikesakolla. Tämä puolestaan vähentää seuraamusten määräämisiin liittyvää työmäärää edellyttäen, että rikesakkolomake vastaa yksinkertaisuudessaan ja selkeydessään nykyistä. Tässä yhteydessä ei ole huomioitu, että edellä mainitun kaltainen muutos lisäisi rikesakolla käsiteltävien rikkomusten määrää etenkin tieliikenteessä, mikä puolestaan vähentäisi ajo-oikeuteen vaikuttavien rikkeiden määrää (TLL 75 § 2). Olisikin ollut tarpeellista pohtia rikesakkojärjestelmän laajentamista lähinnä sellaisiin tieliikenne rikkomuksiin, joista nykyjärjestelmän mukaan on seuraamuksena rangaistusvaatimus, mutta jotka eivät kuitenkaan ole ajo-oikeuteen vaikuttavia rikkeitä.

Professori Tolvanen toteaa, että työryhmän ehdotus on hyvä siltä osin kuin siinä esitetään täsmennettäväksi rikesakkorikkomuksina rangaistavien tekojen määrittelyä. Pulma on edelleen tieliikennelain 103 §:n avoin kirjoitustapa. Säännöksessä tulisi viitata kaikkiin niihin sääntöihin (pykälä pykälältä), joiden rikkomiset tulevat liikenne rikkomuksena rangaistaviksi.

Pulma on myös se, että käytännön toiminnassa keskeinen sakkokäsikirja on sisäasianministeriön laatima. Sakkokäsikirjaa pidetään varsin sitovana rangaistuksen mittaamisen ohjeena paitsi poliisien, myös syyttäjien ja tuomioistuinten toiminnassa. Paras ratkaisu olisi säätää sakkokäsikirja asetuksen tasoisena. Esimerkiksi Saksassa myös sakon määrälliset perusteet on säädetty varsin tarkoin asetustasoisesti. Ruotsissa sakkokäsikirjaa vastaavat perusteet vahvistaa valtakunnansyyttäjä. Tolvanen ei pidä Ruotsin järjestelmää Suomen järjestelmää parempana, eikä Ruotsi tässäkään suhteessa kelpaa hyväksi malliksi.

Lisäksi Tolvanen toteaa, että on hyvä, että rikesakkorikkomuksista voisi määrätä seuraamukseksi vain rikesakon. Tämä selkiyttää järjestelmää. Johdonmukaista on tällöin myös, että tuomioistuin voi määrätä rikesakkorikkomuksesta rikesakon. On hyvinkin ajateltavissa, että syyttäjä syyttää rikoksesta, josta ei voida tuomita rikesakkoa (esimerkiksi liikenneturvallisuuden vaarantamisesta), mutta oikeus pitää tekoa lievempänä rikkomuksena (esimerkiksi liikenneriikkomuksena).

Autoliitto ry toteaa, että työryhmältä on unohtunut se, miksi rikesakkojärjestelmään aikanaan päädyttiin. Sakotusmenettelyä oli nopeutettava valvonnan tehostamiseksi ja siten kiinnijäämisriskin korottamiseksi. Automaattisen kameravalvonnan lisääntyessä rikesakkomenettelyä haluttiin yksinkertaistaa siten, että poliisin työvaiheita rikesakon määräämiseen johtavassa menettelyssä vähennettiin (HE 16/2005). Ns. ehdollisen rikesakon jättäminen suostumukseen perustuvan järjestelmän ulkopuolelle osoittaa konkreettisesti, ettei suostumus voi olla laillisuusperiaatteen kannalta ehdoton summaarisen menettelytavan edellytys.

Sakko- ja rikesakkomääräysmenettelystä esitetyn lain mukaisia menettelyjä on siis neljä: sakkovaatimus, sakkomääräys, rikesakkomääräys ja rangaistusvaatimus. Selkeyden kannalta nykyistä kaksijakoista järjestelmää on pidettävä parempana. Kun työryhmä itsekin on pitänyt rikesakon käyttöalan laajentamista tulevaisuudessa mahdollisena (s. 19), olisi vähenevän rangaistusmääräysmenettelyn monimutkaistaminen pitänyt todeta tarpeettomaksi.

Rangaistusjärjestelmämme todellinen ongelma onkin siinä, että rikesakolla rangaistavien vähäisten rikkomusten piiri on määritelty liian suppeaksi. Laajentamalla rikesakon käyttöaluetta voitaisiin saada huomattavasti suuremmat prosessiekonomiset hyödyt, kuin mitä työryhmä nyt tavoittelee. Rangaistusmääräysmenettelyä koskevat säännökset voisivat pääosin jäädä nykyiseen muotoon, samoin rikesakkomenettelyä koskevat säännökset eräitä syytetyn oikeusturvaa koskevia parannuksia lukuun ottamatta. Suurin muutos koskisi niitä rangaistussäännöksiä, joihin rikesakko voisi tulla sovellettavaksi. Työryhmän esitys ei millään tavoin korjaa niitä epäkohtia, jotka liittyvät rikesakko- ja päiväsakkojärjestelmien liittymäkohtiin, mm. ns. muuttumattoman sakon ongelmaan (Ks. Tuori, Risto: Tieliikenteen ylinopeusrikkomukset, Turun yliopisto 2002. s.183 ss.)

Euroopan ihmisoikeussopimus ei estä sitä, että vakavuusasteeltaan erilaisiin rikkomuksiin voidaan soveltaa erilaisia seuraamusjärjestelmiä. Alankomaita koskevassa Falkin tapauksessa (EIT 19.10.2004 Falkin tapaus) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi nimenomaan, että ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan säännökset eivät olleet ehdottomia sikäli kuin valtio pysyi kohtuullisissa rajoissa ottamalla huomioon asian merkityksen ja puolustuksen oikeudet. Näiden välillä oli löydettävä tasapaino eli käytettyjen keinojen tuli olla oikeassa suhteessa hyväksyttäviin tavoitteisiinsa.

Saksassa hallinnolliset järjestyssakot (Geldbuss ja Verwarnungsgeld) on selkeästi erotettu varsinaisista rikosoikeudellisista seuraamuksista. Ruotsissa kiinteiden järjestyssakkojen ja päiväsakkojen välinen ero on selvä: Päiväsakkoja tuomitaan aina vähintään 30, sitä lievempiä

seuraamuksia ovat kiinteämääräiset sakot (penningböter), joita käytetään liikenerikkomuksista huomattavasti laajemmin kuin Suomessa (jopa 35 – 40 km/h ylinopeuksista). Työryhmän selvitys Ruotsin kiinteän sakon järjestelmästä vain yhdellä lauseella ei ole riittävä. Varsin kattavan kuvan erilaisista järjestelmistä olisi saanut selostamalla laajemmin Irlannin ja Kanadan sijasta Iso-Britannian ja Alankomaiden sakkojärjestelmiä, joihin tieliikenerikkomusten osalta liittyy myös virhepistejärjestelmä.

Työryhmä esittää, että rikesakkorikkomuksina rangaistavien tekojen kuvausta tarkennettaisiin laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla. Näiltä osin ehdotuksia voitaisiin pitää hyväksyttävänä, joskin riittämättöminä. Esimerkiksi TLL 103 §:n osalta tyydyttävä tulos edellyttäisi, että rikesakko sellaisenaan määrättäisiin (kaikkien) liikenerikkomusten vaihtoehtoiseksi rangaistukseksi. Laillisuusperiaate edellyttäisi myös, että viimeistään nyt laissa säädettäisiin ajoneuvolain 96 §:n tavoin, mistä tieliikennelain tai sen nojalla annettujen säännösten rikkomisesta voitaisiin ylipäätään tuomita TLL 103 §:n nojalla rangaistus. Näihin ongelmiin on eduskunnan perustuslakivaliokunta useita kertoja puuttunut, kuten työryhmä aivan oikein toteaa (s. 21).

Autoliitto ry toteaa, että esitetyt täsmennykset rikesakkorikkomuksista annetun lain yksittäisiin tunnusmerkistöihin toteuttavat laillisuusperiaatetta nurinkurisesti vain vähäisten liikenne- ym. rikkomusten osalta, mutta jättävät päiväsakolla rangaistavat rikkomukset edelleen laillisuusperiaatteen vastaisen blankosääntelyn piiriin. Laillisuusperiaate voitaisiin toteuttaa säätämällä sakotusohjeen mukaan enintään 20 päiväsakolla rangaistavat rikkomukset rikesakkoseuraamuksen piiriin.

Suomen Asianajajaliitto katsoo, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta rikesakkotekojen sisällyttäminen laintasoiseen normistoon ja pyrkimys rangaistavien tekojen sisällön selkiyttämiseen ovat ehdotuksen vahvimpia puolia.

Suomen Lakimiesliitto ry ja Suomen Tuomariliitto ry toteavat, että rikesakon säätämiseen yksinomaiseksi seuraamukseksi liittyy ongelmana rikosoikeudellisen immuniteetin omaavan ryhmän synty. Lakimiesliitto pitää tärkeänä, että myös rikesakkorikoksissa voidaan ottaa huomioon rikosten toistuvuus ja mahdollisuus soveltaa joissakin tapauksissa myös koventamisperustetta. Tämän vuoksi rikesakkorikoksissa tulisi tietyissä tilanteissa voida tuomita vankeudeksi muunnettavia päiväsakkoja.

Suomen Lakimiesliitto ja Suomen Tuomariliitto eivät yhdy siihen näkemykseen, että rikesakon ja sakon välinen rangaistuslajin valinta olisi vaikeampi kuin sakon ja vankeuden välinen valinta. Ehdotusta on perusteltu rikosoikeudellisella yhdenvertaisuudella. Liitot katsovat, että vaara edellä todetusta rikosoikeudellisten keinojen ulottumattomissa olevan henkilöryhmän synnystä on yhdenvertaisuuden sekä oikeusjärjestelmän uskottavuuden ja legitimitietin kannalta merkittävämpi ongelma.

Lisäksi Lakimiesliitto ja Tuomariliitto toteavat, että rikoslaki on juuri uusittu ja nyt ollaan tästä huolimatta ehdottamassa uutta rangaistuslajia, selvittämättä sen soveltumista kokonaisjärjestelmään riittävällä tarkkuudella.

Esityksessä esiintuotujen perustuslaillisten ongelmien korjaamiseksi olisi riittävää, että nykyinen rikesakkoasetus kirjoitettaisiin laiksi ja rikesakkoasioissa sallittaisiin muutoksenhaku nykyisen rangaistusvaatimuslain tapaan.

Suomen Syyttäjäyhdistys ry toteaa, että yleisellä tasolla mainiten, voidaan positiivisena uudistuksena kansalaisten oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden lisäämisen näkökulmasta pitää rikesakon liittämistä tiettyjen rikkomusten ainoaksi seuraamukseksi laissa. Tällä kyetään poistamaan nykyisin tapauskohtaisen harkinnan perusteella tai sattumanvaraisesti tapahtunutta ohjautumista rikesakon tai sakon käyttämisen välillä ja siten epäyhtenäistä oikeuskäytäntöä sekä kyetään edistämään seuraamusten ennakoitavuutta.

2.4 Suostumus menettelyyn

Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto toteaa, että yhtä tärkeää kuin epäillyn suostumus ehdotetun menettelyn käyttämiseen on epäillyn kanta syyllisyyskysymykseen. Epäilty ei voi ehdotuksessa tarkoitetun suostumuksen annettuaan saattaa syyllisyyskysymystä ylemmän viranomaisen tutkittavaksi. Hän ei myöskään saa valittamalla hakea muutosta sakkomääräykseen, rikesakkomääräykseen ja syyttäjän sakkomääräykseen. Tämän vuoksi epäillyn oikeusturvan kannalta on tärkeää, että tiedusteltaessa suppeassa esitutkinnassa epäillyn suostumusta sakko- ja rikesakkomääräysmenettelyn käyttämiseen samalla selvitetään riittävän yksityiskohtaisesti, tunnustaako epäilty menelleensä hänen syykseen väitetyllä tavalla. Epäillyn tunnustuksesta tulisi tehdä nimenomainen merkintä hänelle tiedoksiannettuun asiakirjaan. Niissä tilanteissa, joissa suostumukseksi sakko- ja rikesakkomääräysmenettelyn käyttämiseen katsotaan sakon tai rikesakon maksaminen kokonaan tai osaksi mainitussa määräajassa, maksun tapahtumisen lienee ehdotusta valmisteltaessa katsottu samalla merkitsevän epäillyn tunnustusta siitä, että hän on menetellyt rangaistusvaatimuksessa kuvatulla tavalla. Epäillyn oikeusturvan kannalta on kuitenkin kyseenalaista, voidaanko maksamisesta tehdä näin pitkälle menevää johtopäätöstä. Joka tapauksessa epäillylle tiedoksiannetusta asiakirjasta tulisi käydä selvästi ilmi, että sakon tai rikesakon maksaminen kokonaan tai osaksi merkitsee suostumuksen ohella myös sen tunnustamista, että epäilty on menetellyt hänelle tiedoksiannetussa rangaistusvaatimuksessa kuvatulla tavalla. Epäillyn oikeusturvan toteutumiseen tulisi myös näiltä osin kiinnittää erityistä huomiota asiakirjoja ja lomakkeita laadittaessa sekä lakien johdosta järjestettävässä koulutuksessa ja annettavassa ohjeistuksessa. Riittävän yksityiskohtaisella ja huolellisella menettelyllä ennen asian ratkaisemista tapahtuvassa asian käsittelyssä voidaan myös vähentää ylimääräisten muutoksenhakukeinojen mahdollista käyttämistä.

Sisäasiainministeriön näkemyksen mukaan rikkomuksesta epäillyltä edellytettävä suostumus ja nykymuotoisesta vastustusmenettelystä pääosin luopuminen eivät ole täysin ongelmattomia. Se, että asia menee rikosprosessissa eteenpäin ilman epäillyn aktiivista toimenpidettä, ei tarkoita pelkästään parannusta nykyiseen asiakasvetoiseen malliin nähden. On pelättävissä, että seuraamus jätetään usein maksamatta enemmin täytäntöönpanon lykkäytymisen kuin itse teon kiistämisen takia. Odotettavissa on poliisin seuraamuksiin liittyvien asiakastilanteiden vaikeutuminen, summaarisen menettelyn pitkittyminen ja poliisin työmäärän lisääntyminen.

Sisäasiainministeriön rajavartio-osasto toteaa, että rajavartiolaitoksessa annettiin tiedoksi vuonna 2006 lähes 3000 rangaistusvaatimusta ja 600 rikesakkomääräystä. Useassa tapauksessa rangaistusvaatimuksen saajana oli muualla kuin Suomessa asuva ulkomaalainen. Rangaistusvaatimuksen perusteet kiistettiin noin 300 tapauksessa, mutta vain noin 3 prosenttia tapauksista johti vastustamiseen. Kiistämisen voidaan katsoa olevan osittain myös tilannesidonnaista ja tunnepohjaista. Rajavartiolaitoksella ei ole tilastotietoa alun perin perusteiltaan kiistetyn sakon maksamisesta asetetussa määräajassa.

Jotta asia voitaisiin käsitellä ehdotetun sakko- ja rikesakkomenettelystä annetun lain mukaisessa menettelyssä, rikkomuksesta epäillyn tulee antaa suostumus joko ehdotetun lain 7 § 2 momentissa tarkoitettussa esitutkintalain (449/1987) 44 §:n mukaisessa suppeassa esitutkinnassa taikka maksamalla sakko taikka rikesakko 30 päivän kuluessa rangaistusvaatimuksen tiedoksiantamisesta. Jos suostumusta ei anneta, asian käsittely jatkuu tavallisessa rikosasioiden käsittelyjärjestyksessä.

Tilaston perusteella voidaan olettaa, että nykyistä suurempi osa rajavartiolaitoksen tiedoksiantamista sakko- ja rikesakkoasioista päätty käsiteltäväksi tavallisessa rikosasioiden käsittelyjärjestyksessä. Rajavartiolaitoksen antamissa rangaistusvaatimuksissa ja rikesakoissa epäiltynä on usein ulkomaalainen, jonka myöhempi tavoittaminen voi olla vaikeaa. Asiaa käsittelevän viranomaisen näkökulmasta ja epäillyn oikeusturvan kannalta sekä prosessiekonomisista syistä on ongelmallista, jos lainvoimaisen tuomion saaminen sinällään vähäisessäkin asiassa voi kestää pahimmillaan useita vuosia.

Sisäasiainministeriön rajavartio-osaston näkemyksen mukaan uuden menettelyn tavoitteena tulisi olla myös rangaistusvaatimuksella käsiteltävissä asioissa nopea menettely tiedoksiannosta lainvoimaiseen ratkaisuun.

Valtionvarainministeriö toteaa, että ehdotuksen mukaan summaarisen menettelyn käyttö normaalin rikosprosessin sijaan edellyttää sakotettavan aktiivisuutta. Ehdotuksen mukaan asian käsittely uudessa menettelyssä edellyttää sakotustilanteessa tai myöhemmin saatua sakotettavan suostumusta. Riskinä on, että sakotettava sakotustilanteessa helposti kieltäytyy antamasta suostumusta esimerkiksi ikään kuin varmuuden vuoksi, koska hänellä ei välttämättä ole nopeassa tilanteessa mahdollisuutta arvioida oikeusturvansa tarvetta. Tämän vuoksi oikeusturvatarpeiden kannalta tarpeettoman moni asia siirtyisi uudesta yksinkertaisesta menettelystä normaaliin rikosasian käsittelymenettelyyn, mikä työryhmän ehdotuksen tavoitteiden vastaisesti voi jopa lisätä oikeuslaitoksen työmäärää.

Tämän vuoksi valtiovarainministeriön käsityksen mukaan jatkovalmistelussa on välttämätöntä tutkia vaihtoehtoa, jossa nykyisen rangaistusmääräysmenettelyn tapaan sakkomääräyksen antaminen ei edellyttäisi sakotettavan suostumusta. Sakotettu voisi kuitenkin määräajassa ja asiaa muun muassa oikeusturvan tarpeensa kannalta harkittuaan vastustaa sakkomääräystä. Tällöin asia tulisi siirtää ensi vaiheessa syyttäjän ratkaistavaksi summaarisena asiana. Jos sakotettu vastustaa myös syyttäjän antamaa sakkomääräystä, olisi asia käsiteltävä käräjäoikeudessa. Näin menetellen voidaan hyödyntää summaarisen menettelyn edut ja saada asia ratkaistua mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ilman, että sakotetun oikeusturva vaarantuu. Käytännössä nykyisin rangaistusmääräysvaatimuksia vastustetaan suhteellisen harvoissa tapauksissa.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies toteaa, että tuomioistuimen ulkopuolella summaarisessa menettelyssä tapahtuvan rikosoikeudellisen tuomiovallan käytön peruslähtökohtana tulee olla syyllisyys- ja seuraamuskykyksen selvyys. Tämä peruslähtökohta on kokonaan sivuutettu työryhmän mietinnössä.

Työryhmän esittämät uudistukset rakentuvat oikeusturvatakeidensa puolesta hyvin pitkälti epäillyn antamaan suostumukseen. Suostumus on nykyistä rangaistusvaatimuksen vastustamista sikäli parempi oikeusturvatae, että epäillyn ei tarvitse olla aktiivinen saadakseen asian siirretyksi tuomioistuinkäsittelyyn. Argumentti suostumuksen merkityksestä tietyistä rikosprosessuaalisista oikeusturvatakeista luopumiseksi on sinänsä relevantti ja hyväksyttävä silloin, kun suostumus on nimenomainen ja selvä ja kattaa kaikki rikoksen syyksilukemisen ja rangaistuksen määräämisen kannalta keskeiset elementit.

Toisaalta rikosprosessiin liittyvän julkisen intressin takia meillä on rikosasioissa omaksuttu virallisperiaate, joka pitää sisällään muun muassa sen, että disponointi syyllisyyskysymyksestä ja rikoksen julkisoikeudellisista seuraamuksista ei ole mahdollista. Lakiehdotuksessa tai edes sen perusteluissa ei kuitenkaan ole asetettu sakkomääräyksen antamiselle mitään syyllisyys- ja seuraamuskysymyksen selvytyteen liittyviä ehtoja. Mielestäni ne olisivat epäillyn oikeusturvan kannalta välttämättömiä.

Tämä johtuu siitä, että epäillyn antamalla suostumuksella on vain varsin rajallinen merkitys tuomio-oikeellisuuden takeena. Näin on erityisesti erilaisten oikeuskysymysten osalta. Epäilty, säännönmukaisesti maallikko, tuntee tapahtumainkulun, mutta hänellä ei ole yleensä mitään edellytyksiä arvioida esimerkiksi menettelynsä ja rangaistussäännöksen abstraktin tunnusmerkistökuvausten vastaavuutta, 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.

Nykyisessäkin menettelyssä epäilty on käytännössä täysin syyttäjän lain- ja oikeuskäytännön tuntemuksen varassa oikeuskysymysten osalta (ks. Jääskeläinen, Petri: Syyttäjä tuomarina, 1997 s. 254–258). Käsillä olevassa ehdotuksessa sakkomääräysten oikeellisuus jäisi mainituilta osin valvontaa suorittavan viranomaisen syyttäjään verrattuna vajavaisen lain- ja oikeuskäytännön tuntemuksen varaan.

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.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies toteaa, että tätä on hyvin vaikea ymmärtää. Onko mietinnössä todella ajateltu, että epäilty voisi pätevästi antaa suostumuksen rangaistuksen määräämiseen rikoksesta, johon hän ei mielestään ole edes syyllistynyt? Tai että hän suostumuksellaan antaisi avoimen valtakirjan rangaistuksen mittaamiseen?

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan epäillyn pätevä suostumus ei voi tarkoittaa muuta kuin sitä, että hän nimenomaisesti tunnustaa rikoksen ja hyväksyy vaaditun seuraamuksen. Apulaisoikeusasiamies pitää välttämättömänä, että nämä suostumuksen keskeiset elementit ilmenevät lakitekstistä ja myös siitä asiakirjasta, johon suostumus merkitään.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies kiinnittää vertailun vuoksi huomiota siihen, että ROL 5a luvun 1 §:n 1 momentin mukaan kirjallisen menettelyn edellytyksenä on muun muassa se, että vastaaja tunnustaa virallisen syyttäjän syytteessä kuvatun teon sekä käräjäoikeudelle antamallaan nimenomaisella ilmoituksella luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen kirjallisessa menettelyssä (2 kohta) sekä se, että vastaaja on teon tehdessään ollut täysi-ikäinen (3 kohta). Näin tarkkoja edellytyksiä on pidetty välttämättöminä siitä huolimatta, että asian ratkaisee tuomioistuin lainoppineen virallisen syyttäjän vaatimuksen perusteella, kun taas ehdotetussa menettelyssä sakkomääräyksen voi ratkaista yksin nuorempi poliisikonstaapeli. Vaikka ROL:n mukaisessa kirjallisessa menettelyssä voidaan käsitellä myös vankeusuhkaisia syyteasioita

ja tuomita vankeusrangaistuksia, on suuri osa siinä käsiteltävistä asioista kuitenkin sakkorangaistukseen johtavia.

Epäillyn antama suostumus ei myöskään poista eräitä perustavaa laatua olevia ongelmia, joita liittyy jo nykyiseenkin rangaistusmääräysmenettelyyn. Käytännössä epäilty menettäisi edelleen toimenpiteistä luopumisen mahdollisuuden ja myös yhteisen rangaistuksen edun, koska saman epäillyn mahdollisia muita vireillä olevia rikosasioita ei kontrolloitaisi sakkomääräysmenettelyssä (ks. Jääskeläinen, Petri: Syyttäjä tuomarina, 1997 s. 622–623). Nämä oikeusturvan ja yhdenmukaisen kohtelun kannalta tärkeät tekijät olisi saavutettavissa ruotsalaistyyppisessä rangaistusmääräysmenettelyssä, jossa menettelyyn ylipäätään ryhdytään vasta syyttäjän syyteharkinnan jälkeen.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies toteaa lisäksi, että ehdotetun 3 §:n mukaan epäillylle on selostettava suostumuksen merkitys. Voidaan kuitenkin mielestäni asettaa perustellusti kysymyksenalaiseksi, missä määrin epäiltynä oleva maallikko pystyy paikan päällä äkillisessä tilanteessa mieltämään suostumuksen antamisen kaikki seuraukset ja suostumuksen lopullisuuden. Epäillylle ei jää käytännössä juuri lainkaan harkinta-aikaa. Aivan erityisesti tämä on ongelmallista alaikäisten henkilöiden kohdalla, joiden huoltajille ei jää enää jälkikäteen mitään mahdollisuutta "riitauttaa" alaikäisen antamaa suostumusta ehdotetun lain mukaiseen menettelyyn (= lopulliseen rangaistukseen). Todettakoon, että ROL 5a luvun mukainen kirjallinen menettely ei voi tulla lainkaan kyseeseen alle 18-vuotiaiden henkilöiden kohdalla. OK 12 luvun 2 ja 3 §:ssä on myös turvattu alaikäisen henkilön edunvalvojan, huoltajan tai muun laillisen edustajan itsenäinen puhevallan käyttö alaikäisen ohella.

Mietinnössä on kyllä kannettu huolta siitä, että epäilty saattaa harkitsemattomasti evätä suostumuksen. Tällöin hänelle annetaan rangaistusvaatimus ja hän voi 30 päivän ajan ilmaista suostumuksen maksamalla sakon. Sen sijaan, jos epäilty on harkitsemattomasti antanut suostumuksen, sen peruuttamiseen ei ole mitään mahdollisuutta.

Apulaisoikeuskansleri toteaa, että mietinnössä ehdotetuista epäillyn oikeusturvaa vahvistavista järjestelyistä tärkeimpänä voidaan pitää vaatimusta siitä, että epäillyn tulee suostua asian käsittelemiseen ja ratkaisemiseen ehdotetun sakko- ja rikesakkomääräysmenettelystä annettavan lain mukaisessa menettelyssä. Sekä voimassa olevassa rikesakkomenettelyssä että rangaistusmääräysmenettelyssä epäillyn on erikseen vastustettava rikesakkomääräystä tai rangaistusvaatimusta, mikäli hän haluaa asian tuomioistuimen käsiteltäväksi. Ehdotettua suostumuksen vaatimista voidaan siten perustellusti pitää oikeusturvaa vahvistavana järjestelynä.

Tietyinä ongelmakohtana voidaan kuitenkin pitää sitä, että annetun suostumuksen peruuttaminen ei ehdotuksen mukaan estäisi asian käsittelemistä ja ratkaisemista ehdotetun lain mukaisessa menettelyssä, etenkin kun sakkomääräykseen, rikesakkomääräykseen ja syyttäjän sakkomääräykseen ei saisi hakea muutosta valittamalla. On toki niin, että ehdotuksen mukaan suostumuksen tiedustelemisen yhteydessä olisi selostettava sen merkitys ja suostumuksen voisi antaa myös myöhemmin maksamalla sakon tai rikesakon 30 päivän kuluessa rangaistusvaatimuksen tiedoksiantamisesta. Tilanne rikkomuksen tapahtumapaikalla voi kuitenkin syystä taikka toisesta olla sellainen, että epäilty on suostumuksen antamishetkellä sellaisessa tilassa, että mahdollisuus suostumuksen peruuttamiseen voisi hyvinkin olla perusteltu. Ehdotuksen mukaan mahdollista olisi ylimääräisen muutoksenhaun kautta hakemuksesta poistaa sakkomääräys, rikesakkomääräys tai syyttäjän sakkomääräys kun rikkomuksesta epäilty ei olisi pätevästi antanut suostumustaan mutta, kuten mietinnön perusteluissa todetaan, ylimääräisen muutoksenhaun menestymisen kynnyks ei olisi matala. Mietinnön perusteluissa tuodaan kyllä esille suostumuksen antamiseen liittyviä

ongelmatilanteita, mutta ehdotetuissa lain säännöksissä ei nähdäkseeni riittävässä määrin oteta huomioon näihin ongelmatilanteisiin liittyviä oikeusturvaongelmia.

Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa, että mietinnön perustelujen mukaan (s. 48) epäillyn suostumukseksi katsottaisiin myös sakon tai rikesakon osittainen maksaminen. Tämä tulisi todeta selkeästi myös itse säännöksessä (menettelylain 4 §:n 3 momentti). Perusteluissa käsitellään lähinnä tilannetta, jossa osamaksu johtuu maksuvaikeuksista. Toisaalta (s. 63) todetaan, että osittainen maksu voi johtua myös siitä, että epäilty hyväksyy menettelyn käyttämisen, mutta riitauttaa päiväsakon rahamäärän määräytymisperusteen. Epäselväksi kuitenkin jää, miten syyttäjän tulisi menetellä tilanteissa, joissa epäilty hyväksyy menettelyn muuten paitsi päiväsakon rahamäärän määräytymisperusteen osalta ja osoittaa sen osamaksulla, mutta syyttäjä ei epäillyn toimittamasta selvityksestä huolimatta katso voivansa sen perusteella lieventää vaadittua sakkoa. Myös tästä, todennäköisesti yleisimmästä riitautuksen syystä, tulisi säätää itse laissa.

Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan toinen asia, jota suostumusta osoittavan maksun osalta tulisi vielä miettiä, on tilanne, jossa maksu tapahtuu myöhässä. Mietinnössä (s. 48) selostettu joutuisuusperiaate on luonnollisesti tärkeä, mutta pakollinen määräajan jälkeen tapahtuneen maksun palauttaminen epäillylle ja asian siirtäminen tavalliseen rikosasioiden käsittelyyn muodostuu erityisen ongelmalliseksi tilanteissa, jossa esimerkiksi ulkomaalainen epäilty maksaa saamansa sakon myöhässä. Rahojen palauttaminen ja epäillyn haastaminen käräjäoikeuteen on usein käytännössä mahdotonta tai ainakin hyvin hankalaa.

Liikkuva poliisi toteaa, että ulkomaalaisten tekemät rikkomukset ovat lisääntyneet viime vuosina. Ehdotetussa järjestelmässä ulkomaalaiselle, joka ei suostu asiansa käsittelyyn sakkomääräyksellä, saattaa olla ongelmallista saada lainvoimainen tuomio. Uudistuksen yhteydessä tulisi myös pohtia keinoja, joilla varmistetaan ulkomaalaisten sakonmaksu.

Helsingin hovioikeus toteaa, että koska menettelyn käyttäminen edellyttää ehdotuksen mukaan epäillyn aktiivisia toimia, uudistus tullee näin ollen aiheuttamaan kyseisten asioiden lukumäärän kasvua tavallisessa rikosasioiden käsittelyjärjestyksessä pääasiassa alioikeuksissa ja siten aiheuttamaan tuomarien ja syyttäjien työmäärän lisääntymistä.

Kouvolan hovioikeus toteaa, että voimassa olevassa lainsäädännössä edellytetään rangaistusvaatimuksen ja rikesakkomääräyksen saajalta aktiivisia toimenpiteitä asian siirtämiseksi tuomioistuinkäsittelyyn. Hovioikeus pitää järjestelmää hyvänä, koska se asettaa mietinnön sakko- ja rikesakkomääräysmenettelyä koskevan lain 4 §:ssä esitettyä suostumusmenettelyä merkittävämmän kynnyksen vähäisten rikosasioiden päätymiseen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Kuten mietinnössäkkin on todettu, rikkomuksesta epäilty ei välttämättä kykene välittömästi epäillyn rikkomuksen jälkeen arvioimaan menettelyään ja saattaa jättää suostumuksen antamatta, vaikka hän asiaa tarkemmin harkittuaan antaisi suostumuksensa. Hovioikeus katsoo, että mahdollisuus osoittaa tämän jälkeen suostumuksensa maksamalla sakko tai rikesakko ei ole riittävä estämään asian päättymistä harkitsemattomasti tuomioistuinkäsittelyyn. Odotettavissa on, että asian käsittely tuomioistuimessa voi monelle rangaistusvaatimuksen saajalle tulla epämiellyttävänä yllätyksenä, kun häneltä ei ole vaadittu mitään aktiivisia toimia asiansa saattamiseksi tuomioistuimen käsiteltäväksi. Rikoksesta epäillyn etu edellyttää nimenomaista ja harkittua tahdonilmaisua, koska pääkäsittelystä voi aiheutua hänelle merkittäviä kustannuksia.

Helsingin käräjäoikeus toteaa, että työryhmä on todennut, että vuonna 2005 rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltiin 243.000 asiaa ja vuonna 2006 rikesakkoja määrättiin 111.000 kappaletta.

Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselta saadun tilaston mukaan vuonna 2006 (joka on ensimmäinen kokonaisena tilastoitu vuosi) rangaistusvaatimuksia annettiin koko maassa 240.073, joista kiistettiin 16.327 kappaletta. Näistä teon kiisti 11.794, päiväsakkojen lukumäärän 535 ja maksukyvyyn 5.852 epäiltyä.

Oikeusrekisterikeskuksesta saadun tiedon mukaan noin 20 prosenttia sakoista joudutaan lähettämään perittäväksi ulosotossa. Tarkempaa tilastointia ei ole, mutta voidaan olettaa, että huomattavan suuri määrä teon kiistävästä epäillyistä jättää sakon maksamatta eräpäivänä.

Nykyisin epäillyn tulee itse saattaa asia oikeuden tutkittavaksi uhalla, että summaarista menettelyä kiistämisestä huolimatta jatketaan. Rikesakkoja on vuonna 1996 saatettu työryhmän mukaan oikeuteen 88 kappaletta vuodessa. Rangaistusmääräysten vastustamisten määriä ei ole ilmoitettu. Helsingin käräjäoikeudessa käsiteltiin vuonna 2006 48 rikesakkoasiaa ja 35 rangaistusmääräysasiaa.

Yhteensä rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyssä määrätään sanktioita noin 350.000 asiassa vuodessa. Poliisin tilaston mukaan 6,8 prosenttia epäillyistä kiistää teon rangaistusvaatimusta tiedoksiannettaessa. Näin ollen näitä asioita olisi 23.800 kappaletta vuodessa. Teon kiistäneet henkilöt ovat "huonoja maksajia". Jos heidän osuutensa olisi 50 prosenttia, jäisi oikeuteen tuotavaksi noin 12.000 asiaa vuodessa.

Nykyisin tuomioistuimissa käsiteltävien rikesakko- ja rangaistusmääräysasioiden määrä on häviävän pieni, kun sitä verrataan siihen asioiden tulvaan, joka seuraisi, jos työryhmän ehdotus toteutuisi. On turhaa luoda "automaatti", joka tuo oikeuteen valtavan paljon "turhia" asioita.

Käräjäoikeus esittää, että ehdotuksen järjestelmää tarkennettaisiin siten, että epäillyn tulisi aktiivisesti ilmaista tahtonsa asian saattamisesta oikeuden käsiteltäväksi.

Lappeenrannan käräjäoikeus toteaa, että ehdotus rangaistusvaatimuksen antamisesta ja suostumuksesta menettelyyn seuraamuksen maksamisella 30 päivän kuluessa tiedoksiannosta on liian ehdoton. Se johtanee tarpeettomiin esitutkintoihin, syyteharkintoihin ja oikeudenkäynteihin. Erityisesti Kaakkois-Suomessa annetaan lukuisille ulkomaalaisille rangaistusvaatimuksia, joiden sisällön he kiistävät sitä perustelematta tai perustelut ovat sellaisia, ettei niillä ole merkitystä rangaistusmääräyksen ratkaisemiselle. On oletettavaa, että kyseiset henkilöt eivät anna suostumusta asian käsittelemiseen ehdotetussa sakko- ja rikesakkomenettelyssä. Kuitenkin kyseiset rangaistusvaatimuksen saaneet ulkomaalaiset maksavat usein sakon, kun he hakevat viisumia uudelleen Suomeen matkustamista varten. Tämä on luonnollista, koska sakkojen perintä ei ulotu heihin heidän asuinmaassaan. Tämänkaltaisten juttujen käsitteleminen myöhässä tapahtuneen maksamisen takia on tarpeetonta ja järjestelmää turhaan rasittava. Maksettujen sakkovarojen palauttaminen maksajalle on epävarmaa ja työlästä. Lisäksi tekijöiden uudelleen kuulemiset mahdollisine pakkokeinoineen eivät ole prosessiekonomisesti perusteltuja eikä rikkomuksesta epäillyn kannalta kohtuullista, jos sakko tai rikesakko on maksettu vaikkakin määräajan jälkeen. Ehdotettu säännös tulee säätää sellaiseksi, että sakon tai rikesakon maksaminen ennen rikosasian vireilletuloa tuomioistuimessa katsottaisiin suostumukseksi, jonka seurauksena esitutkinta ja syyteharkinta lopetettaisiin, jollei muuta syytä niiden jatkamiseen olisi.

Oulun käräjäoikeus korostaa asianomistajan ja epäillyn suostumuksen osalta sitä, että asianosaisille on selostettava suostumuksen merkitys. Suostumuksen selkokielisellä selostamisella voidaan vähentää tuomioistuimiin saapuvien asioiden määrää. Vastuu asiasta on tiedoksi antavalla viranomaisella. Hyvänä keinona käräjäoikeus pitää myös sitä, että suostumuksen voisi jälkikäteen antaa myös maksamalla sakon.

Vantaan käräjäoikeus toteaa, että asian käsitteleminen ja ratkaiseminen uuden menettelylain mukaisessa menettelyssä ja näin ollen sakkomääräyksen, rikesakkomääräyksen ja syyttäjän sakkomääräyksen antaminen edellyttäisivät asianomistajan ja rikkomuksesta epäillyn suostumusta. Jos epäilty ei anna suostumustaan, hänelle kuitenkin annettaisiin tiedoksi sakkoa ja menettämisseuraamusta tai rikesakkoa koskeva rangaistusvaatimus. Suostumus voitaisiin tällaisessa tapauksessa antaa vielä erikseen maksamalla sakko tai rikesakkoa 30 päivän määräajassa. Jos suostumusta ei saada, asian käsittelyä jatkettaisiin tavallisessa rikosasiain käsittelyjärjestyksessä. Antamastaan suostumuksesta huolimatta rikkomuksesta epäilty voisi suostumusta tiedusteltaessa riitauttaa päiväsakon rahamäärää koskevan selvityksen, joka syyttäjän sakkomääräyksen antajana olisi otettava mahdollisuuksien mukaan huomioon.

Käräjäoikeuden mielestä epäillyn suostumuksen kytkeminen menettelylain 4 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla sakon tai rikesakon maksamiseen 30 päivän kuluessa rangaistusvaatimuksen tiedoksisaamisesta liittyy eräitä näkökohtia, jotka voivat olla omiaan tarpeettomasti kuormittamaan tuomioistuinta. Jos epäilty ei ole antanut suostumustaan menettelylain 3 §:n 2 momentin mukaisesti sakkovaatimuksen, sakkomääräyksen, rikesakkomääräyksen antavalle virkamiehelle, esitutkintaa suorittavalle virkamiehelle tai viralliselle syyttäjälle eikä hän ole menettelylain 4 §:n 3 momentin mukaan maksanut sakkoa tai rikesakko 30 päivän kuluessa, asian käsittely nimittäin jatkuu tavanomaisessa rikosasiain käsittelyjärjestyksessä.

Usein maksamatta jättäminen lienee tarkoin harkittu valinta. Toisinaan voi olla tilanteita, joissa maksaminen on vain unohtunut tai maksu on jäänyt tekemättä vaikean taloudellisen tilanteen vuoksi. Tällaisessa tilanteessa asian käsittely siirtyy automaattisesti tavanomaiseen rikosasian käsittelyyn, mikä osaltaan saattaa aiheuttaa yleisissä tuomioistuimissa oikeudenkäyntejä, joita edes epäilty ei halua. Perustelujen mukaan summaaristen rikosasioiden käsitteleminen ja ratkaiseminen kohtuullisen nopeasti edellyttävät sitä, että määräajan jälkeen tapahtunutta maksua ei otettaisi huomioon, vaan se palautettaisiin rikkomuksesta epäillylle (s.48). Perustelujen mukaan suostumukselle ei säädettäisi määrämuotoa. Yleensä se annettaisiin rikkomusta tutkivan virkamiehen sitä tiedustellessa. Suostumus voitaisiin antaa heti rikkomuksen tekopaikalla tai sen jälkeen tutkinnan myöhemmässä vaiheessa (s. 46).

Ehdotettu laki jättää käräjäoikeuden tulkinnan mukaan epäselväksi sen, voiko 30 päivän määräajan laiminlyönyt epäilty, joka haluaisi kuitenkin maksaa sakon tai rikesakon, antaa vielä tämän 30 päivän jälkeen suostumuksen menettelylain mukaiseen menettelyyn tavallisen rikosasiain käsittelyjärjestyksen asemesta. Selvää päätelmää tästä ei voi tehdä edes menettelylain 12 §:stä, jonka 1 momentin mukaan toimivaltaisen virkamiehen on viivytyksettä 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun määräajan päätyttyä tarkastettava, onko rikkomuksesta epäilty maksanut sakon tai rikesakon. 12 §:n 2 momentin mukaan jos sakko tai rikesakko on maksettu määräajan kuluessa, seuraamus vahvistetaan sakkomääräyksellä, rikesakkomääräyksellä tai syyttäjän sakkomääräyksellä. 12 §:n perusteluista ilmenevä velvollisuus tarkastaa viivytyksettä maksaminen liittyy tavoitteeseen ratkaista summaarisen menettelyn asiat nopeasti.

Käräjäoikeuden kannan mukaan syyttäjän tulee kuitenkin voida 30 päivän määräajan kuluttuakin ratkaista asia menettelylain mukaisessa järjestyksessä syyttäjän sakkomääräyksellä, jos

rikkomuksesta epäilty ja asianomistaja antavat siihen suostumuksensa vielä sen jälkeen, kun asia on siirretty syyttäjälle. Käräjäoikeus esittää pohdittavaksi, olisiko tästä syytä nimenomaisesti säätää menettelylaissa.

Käräjäoikeuden mielestä pohdittavaksi voisi esimerkiksi tulla se, että rangaistus- tai sakkovaatimusta koskevassa asiakirjassa mainittaisiin epäilylle mahdollisuus antaa suostumuksensa menettelylain mukaiseen menettelyyn esimerkiksi 7 päivässä sen jälkeen, kun 30 päivän määräaika on kulunut umpeen. Tämä luonnollisesti edellyttäisi, että asiasta säädettäisiin omassa momentissaan esimerkiksi 4 §:n yhteydessä. Asiasta tulisi nimenomaisesti säätää, koska nyt näyttää siltä, että tällainen esimerkiksi unohtamisen tai maksuvaikeuden korjaava suostumus olisi mahdollista antaa 30 päivän jälkeenkin. Toisaalta summaarinen rikosasioiden käsittely edellyttää joutuisuutta, joten kovin pitkää uuden suostumuksen antamisaikaa ei voisi edellyttää. Tosin on otettava huomioon, että asiaan liittyvät oikeushallinnon tietojärjestelmä- ja muut käytännön kysymykset saattavat asettaa tällaiselle sääntelylle omat rajoitteensa.

Lisäksi Vantaan käräjäoikeus toteaa, että sakko- ja rikesakkomääräysmenettelystä ehdotetun lain 3 §:ssä säädetään asianomistajan suostumuksen antamisesta edellytyksenä asian käsittelemiselle ja ratkaisemiselle menettelylain mukaisessa järjestyksessä. Menettelylain ehdotetun 5 luvun 33 §:n mukaan sakkomääräykseen, rikesakkomääräykseen ja syyttäjän sakkomääräykseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Tämän vuoksi oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen on perusteltua edellyttää menettelylain mukaisen käsittelyn edellytyksenä asianomistajan suostumuksen saamista. Lisäksi suostumuksen antamisen suhteen painoa tulee antaa perusteluissa mainituin tavoin asianomistajan syyte- ja vahingonkorvausoikeuteen liittyville näkökohdille (s.45). Ehdotettu pykälä ei sinänsä muodosta uudistusta nykyiseen rangaistusmääräysmenettelyyn liittyvään tilanteeseen nähden. Sen sijaan uutta on se, että asianomistajan suostumus koskee ehdotetussa säännöksessä myös rikesakkorikkomuksia. Kuten perusteluissa on todettu, tällaisilla rikoksilla ei yleensä ole asianomistajaa, joten muutos on lähinnä tekninen.

Perusteluissa todetaan, että suostumuksen lisäksi asianomistajan syyttämispyyntö olisi sakko- ja rikesakkomääräysmenettelyn käyttämisen edellytyksenä, jos rikkomus on asianomistajarikos. Suostumuksen antanut asianomistaja voisi niin halutessaan ajaa rikokseen perustuvia yksityisoikeudellisia vaatimuksia riita-asiana rikkomuksesta epäiltyä kohtaan. Perustelujen mukaan käytännössä sellaisissa tapauksissa suostumuksia ei juurikaan annettaisi erillisen riita-asian ajamisesta asianomistajalle aiheutuvien vaivojen ja kustannusten vuoksi. Käräjäoikeus pitää epätarkoituksenmukaisena sitä, että sääntely ja sen perustelulausumat ohjaavat sakkomääräyksen, rikesakkomääräyksen tai rangaistusvaatimuksen yhteydessä erilliseen riita-asian oikeudenkäyntiin. Kysymyksessä tulisivat luultavimmin olemaan pienehköt asiat. Tarkoituksenmukaisinta olisi sovittaa sääntely niin, että asianomistajan esittäessä syyttämispyyntönsä sakkomääräys-, rikesakko- tai rangaistusvaatimusasiassa, asia pitäisi voida lain nojalla käsitellä normaalissa rikosasiainkäsittelyjärjestyksessä. Tästä voitaisiin luonnollisesti poiketa siinä tapauksessa, että asianomistaja peruuttaa syyttämispyyntönsä.

Käräjäoikeus pitää joustavana sääntelynä sitä, että asianomistajan suostumuksen antamiselle ei ehdoteta säädettäväksi määrämuotoa. Kuten perusteluissa on todettu, suostumuksesta voidaan tehdä heti merkintä laadittavaan asiakirjaan eli sakkovaatimus-, sakkomääräys-, rikesakkomääräys- tai rangaistusvaatimusasiakirjaan (s.46). Korostetun tärkeää on ilmoittaa asianomistajalle, että hänen suostumuksensa antaminen johtaa asian lopulliseen ratkaisemiseen sakkomääräyksellä, rikesakkomääräyksellä tai syyttäjän sakkomääräyksellä ja että määräykseen ei saisi hakea muutosta valittamalla. Tämä periaate ilmenee menettelylain 5 luvun 33 §:n muutoksenhakukieltoa koskevasta pykälästä. Asianomistajalle ennen suostumuksen antamista koskevan selostuksen osalta voisi olla

aiheellista selvyyden ja oikeus-turvan toteutumisen vuoksi lisätä, että selostettaessa suostumuksen merkitystä epäillylle olisi nimenomaisesti ilmoitettava menettelylain 5 luvun 33 §:stä ilmenevästä muutoksenhakukiellosta sekä saman luvun 34 §:ssä säädetystä ylimääräisestä muutoksenhakuoikeudesta. Se, tapahtuuko tämä käytännössä esimerkiksi lomakkeen tasolla, on käytännössä ratkaistava kysymys. Usein suostumusta tiedusteltaneen kuitenkin sakotustilanteessa suullisesti, jolloin selostuskin täytyisi antaa suullisesti.

Helsingin syyttäjänvirasto katsoo, että rikoksesta epäillyn suostumuksen antamisen edellyttäminen tulee mitä ilmeisimmin lisäämään tuomioistuinkäsittelyä.

Mietinnön lähtökohtana on ollut syyttäjän työmäärän vähentäminen rangaistusmääräys- ja rikesakkoasioissa. Työryhmä on mietinnössään todennut, että vuonna 2006 rangaistusvaatimuksia on annettu koko maassa 240.073, joista on kiistetty 16.327 kappaletta. Mikäli yksi syyttäjä käsitelisi vuodessa 500 rangaistusmääräysasiaa, olisi lopputuloksena vuoden 2006 tilastojen perusteella 32 syyttäjän vaje pelkästään rangaistusmääräys- ja rikesakkoasioissa.

Helsingin syyttäjänviraston mukaan mikäli mietintö toteutuisi nyt ehdotetulla tavalla, olisi seurauksena tarpeettomasti noin 10.000 rangaistusmääräys- ja rikesakkoasian käsittelyä tuomioistuimissa, joka puolestaan johtaisi niin syyttäjä- kuin tuomioistuinlaitoksen kannalta kestävämpään tilanteeseen.

Lisäksi mietinnössä tulisi kiinnittää huomiota siihen, mikä merkitys on annettava rikoksesta epäillyn suostumukselle summaariseen menettelyyn silloin, kun rangaistusvaatimus on maksettu osittain. Onko tuolloin kyseessä suostumus summaariselle menettelylle vai onko mahdollista, että rikoksesta epäilty mahdollisesti riitauttaa rangaistusvaatimuksen joiltain osin esimerkiksi päiväsakon rahamäärän määräytymisperusteen osalta. Syyttäjän kannalta katsottuna riitautuksen syistä tulisi säätää lailla.

Edellä lausuttuun viitaten Helsingin syyttäjänvirasto esittää harkittavaksi, että rikoksesta epäillyn oma aktiivinen toiminta olisi edellytyksenä asian saattamiselle tuomioistuinkäsittelyyn ja sekin vain silloin, kun maksusuorituksia ei ole edes osittain tehty, jolloin välttyttäisiin niin syyttäjä- kuin tuomioistuinlaitoksissa niin sanotuilta "tarpeettomilta" jutuilta.

Itä-Suomen syyttäjänviraston mukaan ehdotuksen mukaan epäillyn suostumus menettelyyn olisi myös se, että hän maksaisi sakon tai rikesakon osittainkin. Tämä aiheuttaa käytännössä hankaluuksia eikä sitä ole todettu selkeästi myös itse säännöksessäkään.

Käytännössä yleisin tilanne saattaisi olla se, että epäilty hyväksyy menettelyn käyttämisen, mutta ei hyväksy päiväsakon rahamäärää. Jos syyttäjä ei selvityksen perusteella lievennäkään vaadittua sakkoa, niin miten sitten menetellään? Tältä osin esitys on puutteellinen tai ei ole ainakaan selkeä.

Mietinnössä esitetty menettely niissä tilanteissa, joissa ulkomaalaiset epäillyt maksavat sakkonsa myöhässä ja joissa pitäisi asia käsitellä normaalissa rikosprosessissa, johtaa käytännössä useasti siihen, että juttu vain rasittaa sekä suomalaisia että muiden maiden viranomaisia eikä asiaa saada käsiteltyä, koska epäiltyä ei saada haastettua.

Keski-Suomen syyttäjänvirasto toteaa, että vastaisuudessa epäillyltä vaadittaisiin suostumus siihen, että hänelle ilmoitetun rikoksen (rikkomuksen) rankaisemin tapahtuu sakko- taikka rikesakkomenettelyssä yhtä poikkeusta lukuun ottamatta. Jos suostumusta ei saada heti, epäillyllä

on mahdollisuus antaa suostumuksensa maksamalla sakko 30 päivän kuluessa. Muuten syyttäjä vie asian tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Suostumuksen antamatta jättämiselle ei tarvinne esittää mitään perusteluja. Minkäänlaisia seuraamuksia suostumuksen antamatta ei seuraa. Siitä kuitenkin aiheutuu syyttäjälle ja poliisille työtä. Sakkovaatimuslomakkeessa saattaa olla ilmoitettuna syy, mutta syyksi riittänee, että vastaaja haluaa asian tuomioistuimen ratkaistavaksi. Ennen haastehakemuksen tekemistä on suoritettava ainakin suppea esitutkinta, joka edellyttänee ainakin vastaajan ja mahdollisen todistajan kuulustelemista. Esitutkinta-aineisto voi sisältää vielä videonauhaa, valokuvia piirroksia yms.

Vaikka työryhmän esityksen mukaan esitutkinta suoritettaisiin tarvittavassa laajuudessa aina, kun epäilty ei anna suostumusta sakkomenettelyyn, esitutkintaan ei varmaankaan käytännössä ryhdytä, ennen kuin on kulunut se 30 päivää, jonka aikana epäilty voi antaa suostumuksensa sakkomenettelyyn maksamalla sakon. Esitutkinta ja syyte-harkinta kestävät vähimmillään yhden kuukauden. Käräjäoikeuksissa jutut tulevat esille 2 - 3 kuukauden kuluttua asian vireille laittamisesta. Vaikka vastaaja ei tee muuta kuin kiistää rikoksen ja on muuten täysin passiivinen, lainvoimainen päätös asiassa saadaan aikaisintaan neljän kuukauden kuluttua rikoksen tekemisestä. Eikö tällaisessa tapauksessa olisi oikeudenmukaista, että tuomittu "velvoitettaisiin korvaamaan oikeudenkäyntikulut" sillä tavalla, että käräjäoikeus määräisi rangaistuksensa oma "sakkoasteikkonsa" mukaisesti. Muuten epäillyt käyttävät suostumuksen antamatta jättämistä esimerkiksi pelkästään maksuajan hankkimiseksi sakolle tai vain muuten hankaloittaakseen viranomaisten työtä.

Porin kihlakunnan poliisilaitos toteaa, että menettelyjen yhdenmukaistaminen on hyvä asia ja rangaistusvaatimusmenettelyn muuttaminen sakkomääräysmenettelyksi, jossa asianosaisten suostuessa asian lopullinen ratkaisu tapahtuisi heti valvontatilanteessa eikä syyttäjän pöydällä, on järkevä pyrkimys, jolla saataisiin syyttäjien voimavaroja vapautettua rutiiniasioista. Negatiivisena puolena asiassa voidaan nähdä se, että sakkomääräysmenettelyn muuttuessa suostumuksenvaraiseksi saattaa joillekin valvontaviranomaisille syntyä entistä helpommin ajatus kaupanhieronnasta eli siitä, että pyritään tinkimällä löytämään päiväsakkojen määrä, jonka asiakaskin hyväksyy. Päiväsakkojen lukumäärän perusteena pitäisi kuitenkin olla teko, sen olosuhteet ja asiakkaan suhtautuminen siihen. Rikesakon kohdalla vastaavaa ongelmaa ei ole, koska summat olisivat jatkossakin kiinteitä.

Turun kihlakunnan poliisilaitos katsoo, että uudistuksen myötä sakkoprosessi muuttuu, ainakin kansalaisnäkökulmasta, monimutkaisemmaksi ja vaikeammin ymmärrettäväksi. Sakotustilanteessa epäillylle tulee kertoa hänen suostumuksensa ja sen antamisajankohdan merkityksestä prosessin kulkuun. Myös epäillylle muodostuva valintatilanne ja siihen liittyvä, aikaa vievä pohdinta, pitkittävät sakon tiedoksiantotilannetta. Epäillylle tulee selvittää myös, että sakotustilanteessa tehtävä ratkaisu on tietyin ehdoin lopullinen (mietinnön s. 46-47). Näin seuraamuksen tiedoksi antamiseen kuluva aika ja poliisin työmäärä lisääntyy ja ainakin liikenteessä valvontakontaktien määrä vähenee ja valvonnan vaikuttavuus heikkenee.

Professori Matti Tolvanen toteaa, että työryhmä on katsonut voivansa poistaa nykyisiin menettelyihin mahdollisesti liittyvät oikeusturvaongelmat asettamalla suostumuksen vaatimuksen. Rikesakko tai sakkomääräys voitaisiin antaa vain, jos epäilty suostuu menettelyyn. Ehdotusta tosin pehmentää se, että sakon maksaminen 30 päivän kuluessa katsottaisiin suostumukseksi.

Tolvasen mielestä on kysymyksenalaista, ovatko nykyisin voimassa olevat menettelyt ongelmallisia oikeusturvan kannalta. Rangaistusmääräykset ratkaisee syyttäjä. Epäilty voi vastustamalla sakkoa

saada asian tutkituksi esitutkinnassa ja syyteharkinnassa ja viime kädessä tuomioistuimessa, jos syyttäjä vielä esitutkinnankin jälkeen katsoo epäillyn syyllistyneen rikokseen. Rikesakon voi saattaa oikeuden käsiteltäväksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan riittävää on, että rangaistulla on oikeus saattaa asiansa puolueettoman tuomioistuimen tutkittavaksi. Tämän vaatimuksen Suomen nykyinen lainsäädäntö siis täyttää hyvin.

Tolvanen ei ole lainkaan vakuuttunut, että työryhmän esittämä malli parantaisi epäillyn oikeusturvaa. Epäillyltä kysyttäisiin yleensä suostumusta rikkomuksen tapahtumapaikalla poliisivalvonnassa. Tolvanen uskoo kyllä, että poliisi osaa asianmukaisesti selittää, mihin epäilty on suostumassa. Siitä huolimatta epäilty joutuu ottamaan asiaan kantaa hyvin lyhyen harkinnan jälkeen. Jos epäilty on suostunut, hänellä ei käytännössä ole mahdollisuutta saattaa asiaa enää tuomioistuimen ratkaistavaksi. Esitetty mahdollisuus ylimääräiseen muutoksenhakuun ei asiaa paranna. Tolvanen epäilee vahvasti, että suostumuksen vastaanottanut poliisi tulisi ylimääräisen muutoksenhaun yhteydessä kertomaan, että ilmeisesti epäilty ei ymmärtänyt, mihin suostui. Päinvastoin poliisimies todistaa menetelleensä hyvän poliisitavan mukaan ja kaikessa rauhassa selittäneensä asian epäillylle ynnä tulleensa vakuuttuneeksi, että suostumus vastaa epäillyn vakaata tahtoa. Ruotsissa autoilijoiden etujärjestö on antanut jäsenilleen neuvon, ettei suostumuksia tulisi antaa tien päällä. Ei ole poissuljettua, että Suomessa toistuu sama ilmiö. On aivan eri asia antaa suostumus asian käsittelyyn käräjäoikeuden kirjallisessa menettelyssä. Epäiltyä on kuultu esitutkinnassa, hänellä on ollut mahdollisuus turvautua lakimiehen apuun ja hänelle jää haasteen tiedoksiannon jälkeen harkinta-aikaa. Perusteluksi suostumusmenettelyyn ei siten riitä se, että suostumukselle on kirjallisessa menettelyssä annettu suuri merkitys.

Tolvanen toteaa, että kokemukset suostumuksesta ovat Ruotsista huonoja myös järjestelmän tehokkuuden näkökulmasta. Ruotsalaiset syyttäjät ovat syyttäjien keskinäisissä tapaamisissa toistuvasti kertoneet Ruotsin ongelmista ja varoittaneet ottamasta lakiin suostumusedellytystä. Suostumuksen vaatiminen johtaa todennäköisesti siihen, että nyt rangaistusmääräysmenettelyssä tai jopa rikesakolla hoidettavia juttuja siirtyy käräjäoikeuksien ratkaistaviksi.

Tolvanen pitää erikoisena on ehdotusta siitä, että sakon maksaminen 30 päivän kuluessa tulkittaisiin suostumukseksi. Tolvanen on ymmärtänyt, että ehdotuksen mukaan, jos epäilty ei anna suostumusta sakottamiseen, sakko annetaan silti hänelle tiedoksi hänen suhtautumisestaan välittämättä. Jos epäilty maksaa sakon, hänen katsotaan taas suostuneen rikesakko- tai sakkomenettelyyn. Tolvanen pitää menettelyä varsinaisena silmänkääntötempuna, joka monimutkaistaa menettelyä ja aiheuttaa varmasti pulmia sakkojen käytännön seurannassa.

Autoliitto ry toteaa, että epäillyn suostumusedellytys merkitsisi paluuta 75 vuoden takaiseen tilanteeseen. Vuonna 1931 annetussa rangaistusmääräysmenettelyä koskevassa lain vastaava säännös kumottiin jo vuonna 1934 suostumusedellytyksen johtaessa siihen, että rangaistusmääräyksiä annettiin erittäin vähän. Syynä oli se, että epäillyt eivät olleet kovin halukkaita yksinkertaistamaan ja jouduttamaan oikeudenkäyntimenettelyä (Rautio, Jaakko: Rangaistusmääräysmenettelystä 1996: s. 4).

Autoliitto ry:n mukaan epäillyn suostumus summaariseen menettelyyn ei välttämättä edes lisäisi epäillyn oikeusturvaa. Joissakin tapauksissa se saattaisi jopa sitä heikentää. Sakotustilanteessa epäilty on yleensä henkisesti ja tiedollisesti ammattitaitoiseen poliisimieheen nähden heikommassa asemassa. Miten taataan, että suostumuksen merkityksen osattaisiin selittää oikein myös ulkomaiselle turistille? Ruotsista saamiemme tietojen mukaan poliisi pyrkii painostamaan epäiltyjä hyväksymään rangaistusmääräysvaatimuksen sillä perusteella, että muussa tapauksessa asia etenee esitutkintaan. Tämä voi johtaa siihen, että epäilty antaisi suostumuksen pelkästään mukavuussyistä

asiaa tarkemmin harkitsematta, vaikka hänellä saattaisi olla hyvinkin perusteltuja syitä rangaistusvaatimuksen vastustamiseen. Ruotsin autojärjestö, Motormännens, onkin neuvonut jäseniään pidättymään sakotustilanteessa antamasta suostumusta rangaistusmääräysmenettelyyn.

Autoliito ry toteaa, että epäilty voisi ehdotuksen mukaan pätevästi peruuttaa suostumuksensa kaikissa menettelytavoissa vain, jos hän pystyy osoittamaan sen pätemättömäksi. Käytännössä on tuskin uskottavaa, että suostumuksen hankkinut poliisimies myöntäisi menetelleensä tavalla, joka merkitsisi suostumuksen pätemättömyyttä, joten purkamismahdollisuutta on pidettävä hyvin epävarmana oikeusturvan takeena. Ehdotuksessa esitetty viranomaisen vapaaehtoinen hyväksyminen suostumuksen peruuttamiseen on kauniisti sanottu, mutta ei sekään täytä riittävästi oikeusturvatakeita. Sen vuoksi pidämme nykyistä käytäntöä, jonka mukaan epäilty voi asiaa harkittuaan vastustaa rikesakkoa tai rangaistusmääräystä, epäillyn oikeusturvan kannalta parempana kuin esitettyä suostumusmenettelyä. Vastustamisaikaa tulisi kuitenkin pidentää ainakin 14 päivään (Englannissa vastustamisaika on 28 päivää, Saksassa 2 viikkoa).

Julkiset oikeusavustajat ry toteaa, että aikaisempi menettelytapa oli ongelmallinen oikeusturvan toteutumisen kannalta, koska passiivisuus saattoi johtaa aiheettomien sakkorangaistusten vahvistamiseen. Uudessa menettelyssä vaaditaan suostumus sille, että asia voidaan ratkaista summaarisessa menettelyssä.

Koska säännöllistä muutoksenhakua on rajoitettu, oikeusturvan toteutumisen kannalta on ehdottoman tärkeää, että suostumuksen antamisen yhteydessä selvitetään tarkoin se, että suostumus on annettu pätevästi ja että suostumuksen antaja on sellaisessa tilassa, että kykenee antamaan suostumuksensa. Sen lisäksi on tärkeää selvittää, että suostumuksen antaja ymmärtää asian merkityksen, jolloin menettelytapa ja sen seuraamukset tulee selvittää tuossa yhteydessä.

Lisäksi virkamiehen tulisi lisäksi todella käyttää sitä mahdollisuutta, että suostumuksen antamista lykätään tarpeen vaatiessa.

Suomen Lakimiesliitto ry toteaa, että ehdotettu järjestely vastaa nykyistä kirjallisessa menettelyssä ratkaistavien asioiden menettelyä ja selostettua menettelyä muissa maissa. Ruotsista on kuitenkin kantautunut tietoja, jonka mukaan ns. selviä juttuja ajautuu tätä myötä käräjäoikeuksiin. Mietinnön mukaan Ruotsissa rikesakkoja vastaavia järjestyssakkoja käsiteltiin vuonna 2005 noin 300.000. Kun vuonna 2005 rangaistusvaatimusmenettelyssä käsiteltiin 243.000 asiaa, on selvää, että muutamankin prosentin osuuden siirtyminen käräjäoikeuksiin on omiaan entisestään ruuhkauttamaan käräjäoikeuksia. Osa vastaajista todennäköisesti kieltäytyy antamasta suostumusta ja juttuja varmasti siirtyy huomattavissa määrin käräjäoikeuden käsiteltäväksi, kun otetaan huomioon Suomen ja Ruotsin väestömäärät ja Ruotsista saadut kokemukset. Jos vastaajalta vaaditaan suostumus, hän useissa tapauksissa kieltäytyy antamasta sitä.

Menettelyn tarkoituksena olisi vähentää syyttäjien työmäärää siirtämällä asioita muille viranomaisille, minkä takia tulisi tarve parantaa vastaajan oikeusturvaa edellyttämällä hänen suostumustaan kyseiselle menettelylle. Ehdotuksella tavoitellut päämäärät kustannushyötyjen saamisesta voivat kuitenkin vähintäänkin vesittyä, jos jutut siirtyvät käsiteltäväksi normaalissa oikeudenkäynnissä.

Mietinnössä ei ole väitettykään, ettei nykyinen järjestelmä sinänsä toimisi. Sen vuoksi Lakimiesliiton käsityksen mukaan tulisi pitäytyä nykyisessä suhteellisen hyvin toimivassa järjestelmässä, jossa rangaistusvaatimus voidaan antaa myös kiistetyssä asiassa ja ilman vastaajan suostumusta, mutta vastaajalla on halutessaan oikeus saattaa asia käräjäoikeuden ratkaistavaksi.

Suomen Syyttäjähdistys ry toteaa, että ehdotuksessa siirretään enintään 20 päiväsakon rangaistukseen johtavat asiat virallisilta syyttäjiltä valvontaa suorittavien virkamiesten ratkaistaviksi. Ottaen huomioon tämänhetkiset syyttäjien resurssit ja työmäärät, voidaan ehdotusta tältä osin pitää tervetulleena. Syyttäjien työmäärän todellista vähenemistä ei kuitenkaan voida tässä vaiheessa arvioida mietinnössä esitetyin tavoin. Ensinnäkin menettelylain mukaan syyttäjien ratkaistaviksi ohjautuu kuitenkin edelleen juuri ne asiat, jotka ovat vanhankin rangaistusmääräysmenettelyn mukaisesti käsiteltyinä olleet työläimpiä, eli "vanhat" vastustetut rangaistusvaatimukset ja kiistetyt päiväsakkojen rahamäärät. Toiseksi uudistuksen mukanaan tuoma edellytys epäillyn antamasta suostumuksesta menettelyn käyttämiseen saattaa arvaamattomalla tavalla lisätä paitsi syyttäjien myös poliisien ja tuomioistuinten työmäärää. Kun nykyisessä rangaistusmääräysmenettelyssä vain murto-osa rangaistusvaatimuksen tiedoksiantohetkellä syyllisyytensä kiistäneistä henkilöistä lopulta vastustaa saamaansa rangaistusvaatimusta ja siten vaatii asian täydellistä tutkintaa esitutkintoineen ja käräjäoikeuden istuntoineen, niin on odotettavissa, että ilman harkintaa (harkinta-aikaa) tiedoksiantohetkellä kieltäytyminen suostumuksen antamisesta tosiasiallisesti tulee lisäämään viranomaiskoneiston kuormitusta. Suostumusmenettelyä soveltavassa Ruotsissa täystutkintaisten sakkoasioiden määrä on Suomeen verrattuna huomattavan suuri. Joka tapauksessa mietinnössä syyttäjien työmäärän vähennykseksi arvioitu 1.000 henkilötyöpäivää tuntuu yliarvioidulta.

Lisäksi Suomen Syyttäjähdistys ry toteaa, että menettelylain 4 §:ssä epäillyn suostumukseksi katsottaisiin sakon tai rikesakon maksaminen 30 päivän kuluessa. Mietinnössä on katsottu myös osittainen maksaminen suostumukseksi. Sen sijaan maksaminen 30 päivän jälkeen johtaisi pakolliseen maksun palauttamiseen epäillylle ja asian käsittelemiseen tavallisessa rikosasiankäsitelyssä. Asiaa voitaneen arvioida myös siten, että maksaminen myöhässäkin olisi osoitus epäillyn suostumuksesta menettelyyn. Maksaminenhan osoittaa mietinnössä selvitetyn mukaan juuri käsittelyn tai ratkaisun hyväksymistä. Mikäli syyttäjä ei olisi asiaa ehtinyt ratkaista ja saa maksusta tiedon ennen ratkaisuaan, maksu pitäisi voida katsoa epäillyn suostumukseksi.

Suomen Tuomariliitto ry toteaa, että on myönnetty, että ehdotettu järjestely vastaa nykyistä kirjallisessa menettelyssä ratkaistavien asioiden menettelyä ja selostettua menettelyä muissa maissa. Ruotsista on kuitenkin kantautunut tietoja, joiden mukaan selviä juttuja ajautuu käräjäoikeuksiin.

Kun vuonna 2005 rangaistusvaatimusmenettelyssä käsiteltiin 243 000 asiaa, on selvää, että muutamankin prosentin siirtyminen käräjäoikeuksiin suostumuksen puuttumisen vuoksi on omiaan ruuhkauttamaan käräjäoikeuksia. Sen vuoksi tulisi edelleen pitäytyä suomalaisessa hyvin toimivassa järjestelmässä, jossa rangaistusvaatimus voidaan antaa myös kiistetyssä asiassa ja ilman vastaajan suostumusta, mutta tällä on halutessaan oikeus saattaa asia käräjäoikeuden tutkittavaksi.

Jos ehdotettu muutos kuitenkin katsotaan perustuslain ja ihmisoikeussopimusten mukaiseksi, kasvava asiamäärä on arvioitava ja varattava erillinen, budjettikehyksen ylittävä määräraha siihen. Lisätyöstä aiheutuvia muutoksia ei voi Tuomariliiton mielestä hoitaa ilman lisäresursseja.

2. 5 Poliisin ja syyttäjän toimivallan jako

Sisäasiainministeriön näkemyksen mukaan tapauksissa, joissa joudutaan antamaan rangaistusvaatimus, tulisi vielä harkita sitä, että päätösvalta siirtyisi silloinkin, kun vaatimuksen saaja maksaa sakkonsa nykyjärjestelmän mukaisesti syyttäjälle. Suuri osa vastustamisista on varmasti aiheettomia, mutta osassa tapauksissa henkilö kokee saaneensa rangaistusvaatimuksen

aiheettomasti. Tällöin hän ei kuitenkaan välttämättä vastusta vaatimusta loppuun asti kokien maksamisen helpommaksi. Asian saattaminen toisen viranomaisen käsiteltäväksi on yksilön oikeusturvan kannalta ja oikeusvaltion ulkoisena tunnusmerkkinä tärkeää. Sakotuksen kohteelle on tärkeää, että riitatilanteessa asian ratkaisee muu kuin asian käsitellyt virkamies. Yksilön oikeusturvan ja hänen kokemansa oikeudenmukaisuuden kannalta kaikkien rangaistusvaatimusten käsittely syyttäjälaitoksessa tai tuomioistuimessa on perusteltua. Rangaistusvaatimusten määrä tulee olemaan vähäinen ja sakkomääräysten käyttö tulee vähentämään syyttäjien työtä merkittävästi.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies toteaa, että työryhmän ehdotuksella painopistettä tuomioistuinten ulkopuolisessa rikosasioiden ratkaisemisessa siirrettäisiin syyttäjän ratkaisutoimivallan piiristä valvontaa suorittaville viranomaisille (jäljempänä yksinkertaisuuden vuoksi poliisi). Apulaisoikeusasiamies pitää tätä erittäin ongelmallisena.

Apulaisoikeusasiamies kiinnittää huomiota siihen, että sakkomääräyksen antavalla poliisilla ei ole juridista koulutusta, eikä poliisin voi olettaa seuraavan oikeuskäytännön kehitystä siten kuin viralliset syyttäjät. Oikeudellisen asiantuntemuksen puute annettaessa lopullista rikosoikeudellista sanktiota on yleisesti ottaen oikeusturvan toteutumisen kannalta ongelmallista, ja aivan erityisesti esimerkiksi uuden lainsäädännön tultua voimaan tai ylipäätään tilanteissa, joissa on kyse jonkin uudentyyppisen tilanteen oikeudellisesta arvioinnista. Ehdotuksen mukaan oikeudellisten linjausten tai yksittäisten poliisimiesten mahdollisesti keskenään epäyhtenäisten yksittäisten ratkaisuiden tekeminen jää epäillyn suostuessa lopullisesti poliisin omaan päätäntävaltaan (ks. Jääskeläinen, Petri: Syyttäjä tuomarina, 1997 s. 255–256 siitä, että perustuslain tuomiovallan käyttöä koskevat normit edellyttävät oikeuskysymysten tulkintaa koskevan oikeuskäytännön muodostuvan nimenomaan tuomioistuinten toimesta eikä syyttäjien "oikeuskäytännössä").

On aivan eri asia antaa kiinteämääräisiä, nykyisin enintään 115 euron rikesakkoja ennalta tarkasti yksilöidyistä oikeudellisesti yksinkertaisista rikkomuksista, kuin avata koko in abstracto enintään kuuden kuukauden vankeusuhkaisten rangaistussäännösten oikeudellisesti osittain monimutkainen kenttä poliisin itsenäiselle tuomiovallan käytölle, joka voi 20 päiväsakkoonkin rajattuna tarkoittaa tuhansien tai ääritapauksissa jopa kymmenien tuhansien eurojen suuruisia sakkorangaistuksia.

Lisäksi eduskunnan apulaisoikeusasiamies toteaa, että ehdotettuun poliisin sakkomääräysmenettelyyn ei liity minkäänlaista valvontaa. Ehdotuksen 3 luvun mukainen poliisipiirin päällikön suorittama valvonta koskisi vain rikesakon määräämistä ajoneuvoa pysäyttämättä havaituista liikenne rikkomuksista.

Helsingin hovioikeus ei pidä ongelmallisena tuomiovallan siirtämistä valvontaa suorittaville virkamiehille (poliisi-, tull- ja rajavartiomiehille) ottaen huomioon, että heidän osaltaan työn asiallinen ohjeistus ja valvonta on järjestetty ja heidän määräämänsä sakkomääräys voi olla enintään 20 päiväsakkoa ja menettämis-seuraamus enintään 1.000 euroa.

Vantaan käräjäoikeuden mielestä tuomiovallan siirtämiseen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle liittyy aina perustuslaillisia ongelmia ja hankalia kysymyksiä. Tuomioistuimilta on aikanaan siirretty tuomiovaltaa syyttäjille, ja nyt tuomiovaltaa siirretään puolestaan syyttäjiltä poliisimiehille, tullimiehille ja rajavartiomiehille. Tämä ei ole periaatteellisesti täysin ongelmatonta, kun otetaan huomioon perusoikeusjärjestelmä ja järjestelmän oikeusturvatakeet. Käräjäoikeudella ei ole kuitenkaan aihetta ottaa kantaa tähän periaatteelliseen ratkaisuun, jonka perustuslaillisuus on menettelylakia säädettäessä tutkittu.

Professori Matti Tolvanen toteaa, että työryhmä ehdottaa, että poliisin päätöksen varaan jäisivät sakkomääräykset, jos päiväsakkoja määrätään enintään 20. Rajaa asetettaessa on ajateltu mahdollisuutta muuntaa sakko vankeudeksi. Nykyisin voimassa olevan lain mukaan rangaistusmääräysmenettelyssä määrättyä sakkoa ei muunneta vankeudeksi, jos päiväsakkojen lukumäärä on enintään 20. Rikosseuraamusalan neuvottelukunta on esittänyt 29.5.2007 oikeusministerille luovuttamassaan kannanotossa, että kaikkien sakkojen muuntamisesta pääsääntöisesti luovuttaisiin. Jatkovalmistelussa sakotusmenettelyn uudistaminen on kytkettävä mainitun muuntomahdollisuutta radikaalisti vähentävän aloitteen käsittelyyn. Jos muuntomahdollisuudesta pääsääntöisesti luovutaan, mainittu 20 päiväsakon rajan menettää merkityksensä. Jotenkin puollettavissa on se, että sakot, joista lähtökohtaisesti tuomitaan muutorangaistus, menevät syyttäjän ratkaistaviksi. Työryhmän esitys on siten toteuttamiskelpoinen sillä edellytyksellä, että muutorangaistuksen määräämisen mahdollisuutta ei supisteta nykyisestäään. Jos muuntaminen tulee poikkeukseksi, perusteita tälle (20 päiväsakon) rajalle on vaikea keksiä. Tavoitteena tulisi olla, että kaikki nykyisin rangaistusmääräyksiin ratkaistavat asiat ratkaistaan poliisin sakkomääräyksellä. Tällä saavutetaan merkittävä työnsäästö, eikä menettelyn yksinkertaistaminen uhkaa epäiltyjen oikeusturvaakaan.

Demla ry toteaa, että eduskunnan nykyinen apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen arvosteli väitöskirjassaan (1997) perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta voimassa olevaa rangaistusmääräysmenettelyä. Arvostelussaan hän toi muun muassa esille, että seuraamusharkinta kaventui tarpeettomasti, koska syyttäjillä oli tapana varsin rutiininomaisesti vahvistaa poliisin esittämät rangaistusvaatimukset. Mielestämme Jääskeläisen vuonna 1997 esittämä kritiikki on edelleen ajankohtainen, eikä sitä tule sivuuttaa. Jos syyttäjät eivät ole riittävässä määrin käyttäneet heille kuuluvaa harkintavaltaa, ei oikeana ratkaisuna voi olla harkintavallan poistaminen kokonaan.

Rikoksesta epäillyn oikeusturvaa ei voida myöskään rakentaa pelkästään hänen omien toimien varaan. Tästä syystä työryhmän ehdottamaa menettelyä ei voida hyväksyttävästi perustella sillä, että sen käyttäminen edellyttää rikoksesta epäillyn suostumusta. Vaikka alle 20 päiväsakon suuruisia sakkoja ei enää muunneta vankeudeksi, pitää rikosprosessissa noudatettavan menettelyn taata mahdollisimman hyvin oikeaan lopputulokseen pääseminen. Muuntamisen poistaminen ei ole riittävä peruste tinkiä rikoksesta epäillyn oikeusturvasta.

Seuraamusharkinnan siirtämistä yksin poliisin käsiin voi vastustaa myös käyttämällä kansainvälistä mittapuutta. Rangaistusmääräys- ja rikesakkotyöryhmä tuo myös itse kansainvälisessä vertailussaan esille, että sen ehdottamaa menettelyä tällaisessa laajuudessa ei juuri tunneta. Pelkästään muita pohjoismaita katsottaessa tällainen ratkaisu olisi poikkeuksellinen.

Yhtenä seikkana voi vielä mainita, että rangaistusmääräysmenettelyssä käsitellään lukuisia sellaisia rikoksia, joissa poliisi on rikoksen kohteena (esim. niskoittelu poliisia vastaan). Tällaisissa rikoksissa seuraamuksenantovallan ei pitäisi missään tapauksessa kuulua yksin poliisille.

Demla ry:n mukaan uudistuksessa pitäisi olla lähtökohtana rangaistusmääräysasioiden nykyistä yksilöllisempi käsitteleminen. Syyttäjien mahdollisuuksia käyttää heille kuuluvaa harkintavaltaa pitäisi lisätä. Käytännössä lakia pitäisi luultavasti muuttaa Ruotsin mallin mukaisesti niin, että syyttäjä päättäisi rangaistusvaatimuksesta vasta osana normaalia syyteharkintaa. Tällaisen ehdotuksen teki myös syyttäjän toimenkuvaa pohtinut työryhmä vuonna 2001. Rangaistusmääräysmenettelyä kehitettäessä olisi myös harkittava, pystyttäisiinkö osa nykyisin käräjäoikeuksissa käsiteltävistä pienistä rikoksista siirtämään tuomioistuimen ulkopuolelle. Esimerkiksi näpistyksiä joudutaan käsittelemään käräjäoikeuksissa sellaisissa tapauksissa, joissa rikoksen asianomistaja estää rangaistusmääräysmenettelyn käyttämisen, koska hänellä on

yksityisoikeudellinen korvausvaatimus rikosentekijältä. Jatkotyöskentelyssä voitaisiin pohtia, olisiko selkeitä vahingonkorvauksia mahdollista ratkaista rangaistusmääräysmenettelyssä. Tällainen ehdotus sisältyi myös syyttäjän toimenkuvaa pohtineen työryhmän mietintöön.

Suomen Asianajajaliitto toteaa, että rangaistusmääräysmenettelyyn liittyvän viranomaistoimivallan uusjaon kannalta ehdotus on periaatteellisesti hyvin kauaskantoinen. Ehdotus merkitsee sitä, että määrällisesti tarkasteltuna valtaosa rikosasioista siirtyisi kokonaan käsiteltäväksi juridisen, lakimieskoulutuksen saaneen henkilöstön kontrollin ulkopuolella. Ehdotuksessakin on tiedostettu, että asetettaessa virkamiehen sakottamistoimivallan yläraja 20 päiväsakkoon vain harvat rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltävät asiat tulisivat enää syyttäjän kontrolloitaviksi. Suomen Asianajajaliitto ei pidä ratkaisutoimivallan näin merkittävä siirtämistä esitutkintaviranomaisille oikeusturvasyistä perusteltuna. Suomen Asianajajaliitto katsoo lisäksi, että ehdotettu tuomiovallan uusjako on menettelyyn liittyvästä suostumuksenvaraisuudesta huolimatta ristiriidassa perustuslain 21.1 §:ssä ilmaistun tuomioistuimessa tapahtuvaa oikeudenkäyntiä koskevan oikeuden kanssa.

Ehdotusta on perusteltu prosessiekonomisilla syillä. Suomen Asianajajaliitto ei pyri vähättelemään tätä näkökulmaa, mutta pitää tuomiovallan siirtämiseen liittyvää periaatteellista ongelmaa tässä tapauksessa painavampana seikkana. Muutosehdotuksessa kulminoituvat samat ongelmat, joihin alioikeusuudistuksen yhteydessä viitattiin siirrettäessä rangaistusmääräysmenettelyä koskevat asiat tuomioistuimilta syyttäjille. Tuolloinkin nimenomaan prosessitaloudellisista syistä ajettua muutosta arvosteltiin ainakin eduskunnan lakivaliokunnan toimesta voimakkaasti rikosoikeudellisen tuomiovallan siirtämisen vuoksi.

Nyt esitetyssä ehdotuksessa rangaistusmääräyksiin käsiteltävissä rikosasioissa ratkaisulta siirtyisi kokonaisuudessaan juridista koulutusta vailla olevalle yhdelle ja samalle virkamiehelle, joka toimittaisi esitutkinnan, tekisi näyttöratkaisun, päättäisi teon rikosoikeudellisesta luonnehinnasta ja määräisi lopulta seuraamuksen rikoksesta.

Suomen Lakimiesliitto toteaa, että ehdotus, että valvontahenkilökuntaan kuuluva saisi omalla vastuullaan antaa enintään 20 päiväsakon suuruisen sakon, merkitsee suurta periaatteellista muutosta järjestelmässämme kahdessa suhteessa. Ensinnäkin lainkäyttötehtäviä uskottaisiin oikeustieteellistä koulutusta vailla oleville henkilöille ja toisaalta rangaistusvaatimusta ei käsiteltäisi enää kahden eri henkilön toimesta. Jälkimmäistä on pidettävä tärkeänä ennalta ehkäisevän oikeusturvan takeena.

Lakimiesliiton kanta on, että lainkäyttövaltaa käyttävien henkilöiden tulee olla oikeustieteellisen koulutuksen saaneita. Lakimiesliitto korostaa myös sitä, että kysymys ei ole vähäisestä määrästä asioita vaan tulisi työryhmän omankin arvion mukaan käsittämään jopa runsaat 200.000 asiaa.

Suomen Syyttäjähdistys ry toteaa, että ehdotuksessa siirretään tuomioistuimilta jo kertaalleen syyttäjille siirrettyä tuomiovaltaa edelleen poliisille, mitä sinänsä voidaan pitää arveluttavana sekä hallinnollisen ja rikosoikeudellisen menettelyn rajaa hämärtävänä. Kun rikoksesta epäillyllä on antamalla suostumus asian käsittelyyn mahdollisuus etukäteen esittää mielipiteensä asiansa käsittely- ja ratkaisutavasta, ei ehdotetusta uudesta menettelystä ole nähtävissä seuraavaksi merkittäviä oikeudenloukkauksia.

Suomen Tuomariliitto ry toteaa, että jos vastaajan suostumuksessa on kyse mahdollisesta kosmeettisesta muutoksesta, ehdotus, että valvontahenkilökuntaan kuuluva saisi omalla vastuullaan antaa enintään 20 päiväsakon sakon, merkitsee suurta periaatteellista muutosta kahdessa suhteessa: lainkäyttötehtäviä uskotaan oikeustieteellistä koulutusta vailla oleville ja rangaistusvaatimusta ei

käsitellä enää kahden eri henkilön toimesta. Jälkimmäistä on pidettävä siinä määrin tärkeänä ennalta ehkäisevän oikeusturvan kannalta, että mikäli syyttäjien työtilanteen ei katsota mahdollistavan rangaistusvaatimuksen vahvistamisten jatkamista, tämä tehtävä tulisi määrätä vangitsemisvaatimuksen esittämiseen oikeutettuun poliisipäällystön kuuluville. Kysymys ei ole vähäisestä määrästä asioita, kun asioiden määrä työryhmän oman arvionkin mukaan on 208 420 asiaa 243 000 asiasta.

2.6 Ehdotetun menettelyn soveltamisala

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pitää varsin ongelmallisena poliisin itsenäistä ja lopullista ratkaisuvallan käyttöä tilanteissa, joissa on kyse toiselle poliisimiehelle annettavasta sakkomääräyksestä sekä tilanteissa, joissa on kyse esimerkiksi niskoittelusta poliisia vastaan annettavasta sakkomääräyksestä. Tällaisetkin tilanteet jäävät käytännössä täysin ulkopuolisen valvonnan ja kontrollin ulkopuolelle. Vaikka voimassaolevan lainsäädännön mukaan syyttäjä ei toimi tutkinnanjohtajana rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltävissä poliisirikoksissa, on syyttäjällä näissäkin asioissa normaali rooli rangaistusmääräyksen antamisessa. Nyt ehdotettu laki poistaisi kokonaan syyttäjän osallistumisen poliisin sakkomääräyksen antamiseen; myös silloin, kun sen saajana on toinen poliisimies.

Hyvin keskeinen tekijä käsillä olevassa asiassa on se, että poliisin tai muiden valvontaa suorittavien virkamiesten riippumattomuutta ei ole turvattu siten kuin virallisten syyttäjien saati tuomioistuinten. Ehdotus tekisi poliisista tuomarin vuosittain yli 200 000 sakkomääräysasiassa. Käsitykseni mukaan poliisille annettava toimivalta olisi kansainvälisesti harvinainen, ellei ainutlaatuinen.

Edellä esitetyin perusteiden eduskunnan apulaisoikeusasiamies ei voi hyväksyä ehdotusta esitetystä muodosta. Asiaa saattaisi olla mahdollista arvioida toisin, jos poliisin toimivalta antaa sakkomääräys rajattaisiin tieliikennelain nojalla rangaistaviin rikkomuksiin ja mahdollisesti joihinkin muihin (esim. tulli- ja rajavartiomiesten toimialalla esiintyviin) rikkomuksiin, joihin ei liity samalla tavalla oikeudellisia epäselvyyksiä. Ehdotettu mahdollisuus sakkomääräysten antamiseen koskee kuitenkin kaikkia rikoksia, joissa aktualisoituvat edellä mainitut ongelmat selvyysvaatimuksen ja virallisperiaatteen toteutumisessa.

Valtakunnansyyttäjänvirasto kiinnittää oikeusministeriön huomiota siihen, että yksinomaan päiväsakon lukumäärään sidottu toimivallan raja tarkoittaisi sitä, että lähes kaikki huumausaineen käyttörikoksista nykyisin annettavat rangaistusmääräykset siirtyisivät tulevaisuudessa poliisin sakkomääräyksen piiriin. Tämä puolestaan saattaisi johtaa siihen, että toimenpiteistä luopumissäännösten soveltaminen entisestään vähenisi ja sakkorangaistuksen käyttö tästä rikostyypistä vakiintuisi.

Huumausaineen käyttörikos lisättiin rikoslakiin 1.9.2001. Lakivaliokunnan mietinnössä (LaVM 13/2001 vp) valtakunnansyyttäjä veloitettiin huolehtimaan siitä, että syyttäjät soveltavat asianmukaisesti ja yhdenmukaisesti syyttämättäjättämistä koskevia säännöksiä myös rangaistusmääräysmenettelyssä. Valtakunnansyyttäjä on antanut 23.10.2006 (VKS:2006:1) syyttäjille uuden yleisen ohjeen seuraamuksen määräämisestä huumausaineen käyttörikoksesta. Myös poliisihallinto on uusinnut omat ohjeensa. Ehdotettu lainsäädäntö saattaa johtaa ristiriitaan näiden ohjeiden kanssa.

Valtakunnansyyttäjänviraston mielestä tulisi tehdä laajempi kriminaalipoliittinen kokonaistarkastelu ja käydä keskustelua siitä, kuinka huumausaineiden käyttörikokseen tulisi suhtautua. Tällöin olisi

otettava huomioon se kyseenalainen ja käytännössä kestämaton tilanne, jossa syyttäjien edellytetään vaikuttavan poliisien sakotuskäytäntöön jättämällä tietyissä tapauksissa rangaistusmääräys antamatta. Edellytetty menetelmä on myös prosessiekonomisesti raskas.

Aikanaan 1970- ja 1980-luvuilla osoittautui toimimattomaksi järjestely, jossa tuomioistuinkäytännön, rangaistuksen tuomitsematta jättäminen vähäisissä rikosasioissa, toivottiin toimivan ohjeistuksena syyttäjille. Tuomioistuimet tuomitsivat säännönmukaisesti sakkorangaistuksia silloinkin kun toimenpiteistä luopuminen olisi ollut kriminaalipoliittisesti oikeampi ratkaisu. Syyttäjien syyttämättäjättämisvaltaa laajennettiin 1990-luvun alussa.

Professori Matti Tolvanen toteaa, että työryhmä on katsonut, ettei rajanvetoa rangaistusmääräysmenettelyn ja rikesakkomenettelyn välillä ole aihetta muuttaa. Tosin tämän kysymyksen pohdinta ei ole kuulunut varsinaisesti työryhmän toimeksiantoon. Kuitenkin kysymys olisi uskallettava ottaa keskusteltavaksi, vaikka se on poliittisesti arkaluontoinen. Tanskassa ja Norjassa liikenne rikoksista määrättävät rangaistukset ovat pääosin kiinteämääräisiä sakkoja. Myös Ruotsissa rikesakkoa vastaava kiinteämääräinen sakko voidaan antaa tuntuvasti vakavammista rikkomuksista kuin Suomessa. Olisi uskallettava laajentaa rikesakon käyttöala ainakin ylinopeusrikkomuksissa niin, että rikesakon voisi antaa liikenne rikkomuksesta vielä silloin, kun ylitys on 30 kilometriä tunnissa. Jos teko täyttäisi liikenneturvallisuuden vaarantamisen tunnusmerkistön, asia ratkaistaisiin rangaistusmääräysmenettelyssä tai tuomioistuimessa. Tällä uudistuksella saavutettaisiin merkittävä työnsäästö, koska ehdottamani raja soveltuisi tietysti myös automaattisessa valvonnassa havaittuihin rikkomuksiin. Mitä yksinkertaisempi on sakotusmenettely ylinopeusasioissa, sitä enemmän poliisin voimavaroja voidaan ohjata esimerkiksi nyt liian vähälle huomiolle jäävään muuhun ajotapavalvontaan. Rajan korottaminen tuskin vähentäisi ihmisten luottamusta rangaistusjärjestelmän oikeudenmukaisuuteen. Näin ei ole käynyt ainakaan muissa Pohjoismaissa tai vaikkapa Saksassa, jossa kiinteämääräisen sakon käyttöala on hyvin laaja.

Autoliitto ry toteaa, että rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen liittyvät ongelmat ovat ratkaistavissa työryhmän esittämien tavoin, mutta laajentamalla rikesakon soveltamisaluetta kattamaan ne rikkomukset, joihin nykyään käytetään enintään 20 päiväsakon seuraamusta. Silloin rikesakon piiriin siirtyisi vuosittain yli 208.000 rikkomusta ja rangaistusmääräysmenettelyn piiriin jäisi lähes 30.000 rikkomusta (oikeudenkäynnissä annettujen n. 38 000 sakon lisäksi). Prosessiekonomiset ja tehokkuushyödyt olisivat aivan toista luokkaa kuin työryhmän esittämässä sekavassa järjestelmässä. Työryhmän kokonaan sivuuttama ongelma onkin siinä, mitkä rikkomukset voitaisiin siirtää rikesakon piiriin. Tässä suhteessa olisi erityisesti Ruotsin ja Saksan järjestelmiä syytä selvittää huomattavasti tarkemmin.

Työryhmän tavoitteenasettelu on sisältänyt valtiosääntöoikeudelliset ja prosessiekonomiset tavoitteet, mutta siltä on puuttunut kokonaan rikosoikeudellinen tavoitteenasettelu. Näyttäisi siltä, että esitettyjä uudistuksia ei ole edes tarkoitettu ratkaisemaan rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyssä sanktioitavien rikosten aiheuttamia yhteiskunnallisia ongelmia. Tämä on selvä puute. Liikenne rikosten valvonnan tehostumiseen sekä sen avulla liikenneturvallisuuden parantamiseen liittyvät tavoitteet olisivat ohjanneet työryhmän työtä olennaisesti toiseen lopputulokseen, eli rikesakon käyttöalueen laajentamiseen, mitä Autoliittokin esitti jo vuonna 2002. Tätä kysymystä työryhmä ei kuitenkaan ole saanut käsitellä lainkaan.

Demla ry:n mielestä työryhmän esittämää muutosta ei voida toteuttaa ehdotetussa laajuudessa. Sen sijaan Demla ry pitää mahdollisena, että nykyistä menettelyä kevennettäisiin joissakin selkeissä ja yksinkertaisissa rikosasioissa. Esimerkiksi monet liikenne rikokset saattavat olla luonteeltaan sellaisia, että ne sopisivat hyvin poliisin yksin ratkaistaviksi. Tällöin täytyy pitää kiinni työryhmän

tekemästä ehdotuksesta, jonka mukaan kevyt menettely edellyttää rikoksesta epäillyltä hankittavaa nimenomaista suostumusta. Jos rikoksesta epäilty pitää vähäistä liikenne rikosta selvänä tapauksena ja hänelle määrätty seuraamusta oikeudenmukaisena, ei Demla ry:n mielestä ole tarvetta käsitellä rangaistusvaatimusta sen useamman viranomaisen voimin.

Rangaistusmääräysmenettelyn piiriin kuuluu kuitenkin lukuisia sellaisia rikoksia ja rikosentekijöitä, joiden kohdalla seuraamusharkintaa ei pidä jättää yksin poliisille. Demlan mielestä muutosehdotuksen keskeinen tavoite, prosessitaloudelliset säästöt, saavutetaan rajaamalla poliisin yksin määräämät seuraamukset liikenne rikoksiin. Tämän jälkeen ei ole enää syytä tinkiä oikeusturvan takeista muissa rikoksissa.

Jos liikenne rikokset siirrettäisiin poliisille, vapautuisi syyttäjiltä voimavaroja käsitellä jäljelle jääviä rikoksia aikaisempaa paremmin. Mielestämme useissa rikoksissa on täysin perusteltua käyttää tuomioistuimen ulkopuolisia rikosoikeudellisia menettelyjä. Tästä syystä Demla ry esittää rangaistusmääräysmenettelyn kehittämistä.

Suomen Asianajajaliitto pitää ongelmallisena, ettei ehdotuksessa ole täysin hahmotettu sitä, miten moninaiset rikoslakirikokset ovat jo nykyään rangaistusmääräysmenettelyn piirissä. Nykyinen rangaistusmääräysmenettely on toiminut varsin hyvin suurimman menettelyn kohteena olevan jutturyhmän eli liikenne rikosten kohdalla. Suomen Asianajajaliitto katsoo, etteivät ehdotetusta muutoksesta aiheutuvat edellä todetut oikeusturvaongelmat olisi merkittäviä näiden rikosasioiden osalta. Vähäisten liikenne rikosten kohdalla voidaan pitää hyvin perusteltuna sitä, ettei juttuja käsitellä useiden viranomaisten toimesta.

Sen sijaan monien muiden rikosten, kuten näpistysten, huumausaineen käyttö rikosten, alkoholi rikosten, viranomaisia vastaan tehtyjen rikosten ja lievien petosten, vahingontekojen, pahoinpitelyjen sekä ulkomaalaisrikkomusten osalta tilanne on huomattavasti ongelmallisempi. Tämän tyyppisten rikosten kohdalla rangaistusmenettely kohdistuu usein henkilöihin, joilla ei sosiaalisen tilanteensa vuoksi ole riittäviä valmiuksia arvioida menettelyyn ehdotetun suostumuksen täyttä merkitystä. Huomio pätee ainakin alaikäisten ja päihderiippuvaisten osalta. Ainakin näiltä ryhmiltä puuttuu myös kyky arvioida annettavan rangaistuksen juridista oikeellisuutta, joka entisestään kaventaa suostumusmenettelyn merkitystä oikeusturvan takeena. Tässä yhteydessä on syytä huomata, että rikosten vähäisenä pidetyn laadun vuoksi julkisen oikeusavun järjestelmät eivät pääsääntöisesti ole rangaistusmääräysmenettelyn kohteena olevan henkilön käytettävissä.

Nykyiseen järjestelmään liittynyt syyttäjän toimivalta on näyttäytynyt ennen muuta eräänlaisena laillisuuskontrollina, joka esitetyssä ehdotuksessa nyt poistettaisiin. Suomen Asianajajaliitto katsoo, ettei ainakaan edellä todetuissa rikoksissa seuraamusharkinta saisi olla ainoastaan esitutkintaviranomaisilla.

Suomen Lakimiesliitto ja Suomen Tuomariliitto toteavat, että kun tuomioistuinten resurssit tulevaisuudessakin tullevat olemaan käsiteltävien asioiden määrään ja laatuun nähden riittämättömät, on sinällään järkevää kohdistaa resursseja oikeudellisesti haastavimpiin asioihin. Myöskään vähäisemmissä asioissa oikeusturvanäkökohtia ei kuitenkaan voi eikä saa sivuuttaa. Summaarisia menettelytapoja on sinänsä syytä suosia vähemmän vakavien ja myönnettyjen sakolla rangaistavien asioiden käsittelyssä, oikeusturvasta kuitenkaan tinkimättä. Lakimiesliiton käsityksen mukaan tulisikin jatkossa ottaa harkittavaksi, tulisiko virallisen syyttäjän antaman sakkomääräyksen rajaa laajentaa myönnettyihin rikoksiin nykyistä laajemmin.

2.7 Seuraamusharkinta

Demla ry katsoo, että työryhmän ehdottama menettely kaventaisi liiaksi rikosoikeudellista seuraamusharkintaa. Viime vuosina seuraamusjärjestelmää on kehitetty siihen suuntaan, että vaihtoehtoisten seuraamusten valikoima on kasvanut. Esimerkiksi sovittelu voisi olla monissa rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltävissä rikoksissa järkevä vaihtoehto. Rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä ei ole tasapainossa, eikä oikeudenmukaisessa käytössä, jos vakavampia rikoksia ohjataan esimerkiksi sovittelun piiriin, kun taas pienemmistä rikoksista sakotettaisiin säännönmukaisesti.

Työryhmän tekemä ehdotus ei ole *Demla ry:n* mielestä rikoksesta epäillyn, eikä rikoksen asianomistajan edun mukaista. Alaikäiset, päihderiippuvaiset ja toistuvasti sakotetuksi tulevat ovat esimerkkejä sellaisista henkilöistä, joiden asema huonontuisi entisestään. Rangaistusmääräysmenettelyä pitäisi kehittää niin, että syyttäjä pystyisi nykyistä paremmin pitämään silmällä asianomistajan oikeuksien toteutumista, erityisesti, jos asianomistaja on haavoittuvassa asemassa (esim. lähisuhdeväkivallan uhri).

Nykyisin alaikäisille määrätään eniten seuraamuksia rangaistusmääräysmenettelyssä. Tyypillisiä nuorten tekemiä rikoksia ovat näpistykset ja lievät vahingonteot. Lievemmissä tapauksissa riittänee poliisin antama huomautus. Nuorten tekemät rikokset sopivat usein hyvin myös sovittelun piiriin. Näissä rikoksissa on usein sellainen asianomistaja, jonka kanssa on tärkeää rakentaa yhteistyötä. Tämän lisäksi alaikäisille on kehitetty ja voidaan edelleen kehittää muita vaihtoehtoisia rikosoikeudellisia menettelyjä ja seuraamuksia, joihin osallistumisen jälkeen syyttäjä voi jättää heidät syyttämättä. Tällaiseen seuraamusjärjestelmän kehittämiseen tarvitaan syyttäjien panostusta.

Päihderiippuvaisia henkilöitä pitäisi kannustaa hoitoon hakeutumisessa. Ehdotus siirtää seuraamusharkinta yksin poliisin käsiin ei tue tällaista kehitystä. Nykyisen rangaistusmääräysmenettelyn piiriin kuuluvat huumausaineen käyttörikokset. Tämä on yksi hyvä esimerkki siitä, miten vaihtoehtoisten seuraamusten sovittaminen osaksi rangaistusmääräysmenettelyä on vaatinut lainsoveltajilta erityisiä ponnisteluja ja tahtoa.

Suomen Asianajajaliitto katsoo, että rangaistusmääräysmenettelyn siirtyminen yksinomaan esitutkintaviranomaisen suorittavaksi on lisäksi omiaan sirpaloittamaan rangaistusjärjestelmää erityisesti alaikäisten henkilöiden kohdalla, jos seuraamuksia langetettaisiin useiden viranomaisten toimesta eri aikoina. Tähän saakka rangaistusmääräysten vahvistaminen on tietyn henkilön osalta ollut pääsääntöisesti keskitettynä samalle syyttäjälle. Tällöin syyttäjällä on ollut mahdollisuus arvioida paremmin rikoksesta epäillyn henkilön kokonaistilannetta ja puuttua muun ohessa sakkorangaistuksien kasaantumisesta syntyvään kumulaation ongelmaan. Syyttäjillä on ollut mahdollisuus punnita myös vaihtoehtoisten rikosoikeudellisten seuraamusten käyttöä ja niihin liittyen toimenpiteistä luopumista. On ilmeistä, että eriaikaisten ja eri viranomaisten suorittamien yksittäisten menettelyjen kohdalla nämä mahdollisuudet jäävät käyttämättä. Edellä todetun johdosta Suomen Asianajajaliitto pitää ehdotettua muutosta ongelmallisena erityisesti alaikäisten rikoksesta epäiltyjen kannalta.

2.8 Toimenpiteistä luopuminen

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies toteaa, että eräs keskeinen ongelma ehdotuksessa seuraa siitä, että poliisin toimivalta toimenpiteistä luopumiseen on huomattavasti kapeampi kuin virallisen syyttäjän. Poliisimiehellä on muissa kuin liikennerikosasioissa valta toimenpiteistä luopumiseen

yleensä vain siinä tapauksessa, että asianomistajalla ei ole rikoksen johdosta vaatimuksia (ETL 4 § 1 mom. vrt. TLL 104 § 2 mom.). Sellaisia sakkomääräysasioita, joissa asianomistajalla on vaatimuksia, ovat välttämättä jo kaikki asianomistajarikoksia koskevat asiat, sillä niissä sakkomääräystä ei saa antaa, ellei asianomistaja ole esittänyt syyttämispyyntöä. Näissä asioissa (tyypillisesti esim. näpistys) poliisimiehellä ei ole toimivaltaa edes harkita toimenpiteistä luopumista, jolloin asianomistaja tosiasiaassa päättää myös rangaistuksen käytöstä esittäessään rangaistusvaatimuksen.

On totta, että tämä ongelma on nykyisessäkin rangaistusmääräysmenettelyssä, koska syyttäjällä ei selvityksen suppeuden takia ole yleensä edellytyksiä harkita toimenpiteistä luopumisen mahdollisuutta (ks. Jääskeläinen, Petri: Syyttäjä tuomarina, 1997 esim. s. 622–623). Tämä ongelma tulisi pyrkiä poistamaan, mutta ehdotuksessa se kärjistyy: monissa poliisin sakkomääräysasioissa toimenpiteistä luopumisen mahdollisuus sulkeutuu kategorisesti pois. Tämä on erityisen ongelmallista siksi, että enintään 20 päiväsakon sakkomääräysasiat ovat potentiaalisesti juuri niitä asioita, joissa toimenpiteistä luopuminen saattaisi tulla kysymykseen.

2.9 Sakon maksamisen tarkistaminen

Valtiovarainministeriö kiinnittää lisäksi huomiota sakko- ja rikesakkomenettelystä annettavaa lakia koskevan ehdotuksen 12 §:n säännöksiin, jotka velvoittavat valvontaa suorittavan ja sakko- tai rikesakkomääräyksen antaneen viranomaisen seuraamaan, onko sakotettu maksanut sakon tai rikesakon määräajassa. Nykytilaan nähden tämä olisi edellä mainituille viranomaisille uusi tehtävä. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan sakot ja sakkojen suorittamista koskevat tiedot ovat kuitenkin keskitetysti Oikeusrekisterikeskuksen hallussa sen tietojärjestelmässä, minkä vuoksi olisi vielä harkittava esimerkiksi ratkaisua, jossa Oikeusrekisterikeskus seuraisi sakko- ja rikesakkosaatavien perintää ja maksamista ja raportoisii tarvittaessa asianomaisille viranomaisille.

Jatkovalmistelussa tulisi selvittää tarkoituksenmukainen ja samalla tuottavuus- ja taloudellisuustavoitteiden kannalta moitteeton ratkaisu sakko- ja rikesakkosaatavien seurannan ja raportoinnin järjestämiseen.

Tullihallitus toteaa, että TL 28 §:n 1 momentin 6 –kohtaan esitetty muutos, jonka mukaan Tullilla olisi oikeus saada muun muassa sakkomääräystietoja oikeusministeriön tietojärjestelmästä, liittyä säädettäväksi ehdotetun sakko- ja rikesakkomääräysmenettelystä annettavan lain 12 §:ään. Sen mukaan toimivaltaiselle viranomaiselle säädettäisiin velvollisuus tarkastaa lain 4 § 3 momentissa tarkoitettun 30 päivän määräajan päätyttyä, onko rikkomuksesta epäilty maksanut sakon taikka rikesakon. Niiden maksaminen mainitussa määräajassa katsottaisiin epäillyn suostumukseksi asian käsittelemiselle mainitun lain mukaisessa menettelyssä. Ehdotetun sakko- ja rikesakkomenettelylain 12 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa työryhmämietinnössä todetaan, että sakon maksamisen tarkastamisen toteuttaminen edellyttäisi sitä, että asianomaisessa viranomaisessa järjestetään rangaistusvaatimusten maksutilannetta koskeva seuranta. Tulliviranomaisen osalta kyseessä olisi aivan uusi velvollisuus, jonka vaihtoehtoja valvontaosaston käsityksen mukaan tulisi vielä selvittää. Tämän vuoksi valvontaosasto toivookin, että mahdollisuudet rangaistusvaatimusten maksutietojen tarkastamiseen automaattisesti atk:n avulla selvitetäisiin perusteellisesti ja pikaisesti. Tietojen manuaalinen seuranta tulisi todennäköisesti aiheuttamaan joissakin tullipiireissä jopa merkittävää lisäresurssien tarvetta.

Turun kihlakunnan poliisilaitos toteaa, että uudistuksen myötä toimivaltaisen viranomaisen tulee muun muassa viivytyksettä tarkastaa, onko epäilty määräajan päätyttyä maksanut sakon tai

rikesakon, vai siirtyykö asia syyttäjän käsiteltäväksi tai mahdollisesti valituksen kautta tuomioistuinkäsittelyyn (mietinnön s. 57). Poliisin kannalta tälläkin on merkitystä työmäärää lisäävänä seikkana, koska poliisin tulee luoda ja ylläpitää järjestelmä, jossa tämänkaltaista seuranta toteutetaan. Vaikka mietinnössä todetaankin, ettei uudistuksesta aiheutuvien muutosten katsota huomattavasti lisäävän valvontaa suorittavien virkamiesten työmäärää, voidaan edellä kerrottujen seikkojen perusteella todeta näin ainakin poliisin osalta tapahtuvan.

2.10 Määräaika sakkojen ja rikesakkojen maksamiselle

Lappeenrannan käräjäoikeus toteaa, että selkeä parannus nykytilaan on ehdotettu 30 päivän määräaika sakkojen ja rikesakkojen maksamiselle. Sen puuttuminen on aiheuttanut jatkuvia tiedusteluja viranomaisille maksuajasta. Järjestelmän yhtenäisyyden kannalta tulisi kuitenkin kaikille tuomituille sakoille ja korvauksille määrätä yhtä pitkä määräaika maksamista varten eli myös tuomioistuimen tuomitsemille.

2.11 Selvitys päiväsakon rahamäärästä

Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa, että mietinnön mukaan eräs ehdotetun menettelyn oikeusturvan takeista perustuu epäillyn yleiseen selvityksen toimittamismahdollisuuteen syyttäjälle (menettelylain 25 §). Syyttäjän on erilaisista määräajoista huolimatta otettava asiaan vaikuttava selvitys huomioon, jos hän ei ole ehtinyt antaa sakkomääräystään ennen selvityksen saapumista. Kun selvitys voi saapua syyttäjänvirastoon jo ennen itse rangaistus- tai sakkovaatimusta, niin viraston edellytetään järjestävän tältä osin asian seuranta.

Tietojärjestelmien kehittymisestä huolimatta kaikki seuranta edellyttää työtä ja resursseja. Mietinnön mukaan myös syyttäjien edellytetään seuraavan epäiltyjen mahdollisia maksuja ja syyttäjän- virastoihin toimittamia selvityksiä. Lisäksi on mahdotonta etukäteen arvioida, paljonko resursseja vie mietinnössä syyttäjiltä edellytetty eräänlainen yleinen selvitysten tutkimisvelvollisuus ja niiden mahdollisesti aiheuttamat lisätutkimukset. Jos mietintöön liitetty tuomioistuimen edustajan eriävissä mielipiteessä esittämä näkemys siitä, että vain epäilty saisi saattaa asian tuomioistuimen käsiteltäväksi, saa kannatusta, niin syyttäjän ratkaisukäytännöstä muodostuu ohjeistus, mikä puolestaan lisää selvitysvastuuta.

2.12 Muuntorangaistus

Sisäasiainministeriö toteaa, että maksamatta jätettyjen sakkojen muuntamatta jättäminen ja sitä kautta sakkovankien määrän vähentäminen on lähtökohtaisesti perusteltua, koska varallisuusrangaistusta ei ole tarkoitettu vankeusrangaistukseksi, johon sakon muunto tosiasiallisesti johtaa. Myöskään taloudellisista näkökohdista katsottuna sakkovankien suurta määrää ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, sillä vankeinhoitolaitoksen lisäksi sakon muuntoprosessi aiheuttaa kustannuksia useille muille viranomaisille. Usein esimerkiksi sakon muuntoon haastettava henkilöä ei tavoiteta ilman etsintäkuulutusta.

Jo toteutuneista rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyn muutoksista ja nyt esitytetyistä uudistuksista seuraa kuitenkin se, että joidenkin rikoksenteekijöiden osalta sääntelyn erityispreventiiviset vaikutukset heikkenevät. Tällaisia henkilöitä voivat olla ainakin sellaiset ulkomaalaiset henkilöt, jotka saavat Suomessa tekemästään rikoksesta sakkorangaistuksen, jota he

eivät kuitenkaan koskaan maksa. Sakkoa ei voida myöskään periä, jos ja kun kansallisen ulosottoviranomaisen toimet eivät ulotu kyseisen henkilön kotimaahan, jossa ulosmittauskelpoinen omaisuus tosiasiallisesti sijaitsee.

Sakkorangaistuksen erityispreventiiviset vaikutukset vähenevät myös joidenkin niin sanottujen taparikollisten osalta, jotka syyllistyvät toistuvasti yksittäisiin rikoksiin, kuten esimerkiksi näpistyksiin. Sääntely saattaisi vaikuttaa edelleen asianomistajiin, kuten esimerkiksi näpistyksen kohteena oleviin kauppiaisiin. Kauppias saattaa aikaisempaa useammin kieltäytyä rangaistusmääräyksen antamisesta heti tapahtumapaikalla, mikäli hän tietää, ettei kyseistä sakkorangaistusta voida muuttaa vankeudeksi. Tällöin kauppias voikin pitää tarkoituksenmukaisempaan ratkaisuna asian tuomioistuinkäsittelyyn saattamista, jotta rikoksesta epäillylle tulisi tosiasiallinen rangaistus. Tällainen voi olla esimerkiksi se, että tuomioistuimen antama sakkorangaistus voidaan muuntaa vankeudeksi tuloksettomien ulosottoimien jälkeen.

Lisäksi on huomioitava, että uhka sakon muuntamisesta vankeudeksi lisää myös henkilön halua maksaa sakko. Vaikkei sakkoa ole saatu perittyä ulosottoimien, tosiasiallisesti sakkoja kuitenkin maksetaan vapaaehtoisesti viimeistään siinä vaiheessa kun henkilö otetaan kiinni muuntorangaistuksen suorittamista varten. Muuntouhkan poistuminen vähentäisi entisestään tällaisten henkilöiden maksuhalukkuutta.

Sisäasiainministeriö toteaa edellä mainittuun liittyen yhteenvedona, että vaikka sakkorangaistuksen muunnon ja sakkovankien määrän vähentäminen ovat tarkoituksenmukaisia tavoitteita, tulisi niihin pyrkiä siten, ettei tiettyjen ryhmien osalta poistuisi rikosoikeudellinen tai muu seuraamus kokonaisuudessaan. Sakkorangaistuksen muunnon rinnalle tulisikin harkita vaihtoehtoisia seuraamuksia, kuten esimerkiksi yhdyskuntapalvelun käytön laajentamista tai hoitoonohjausta tiettyjen henkilöiden osalta.

Eduskunnan apulaisoikeusasiames toteaa, että rikoslain 2a luvun 6 §:n ehdotetun 4 momentin mukaan sakkomääräyksellä määrättyä maksamatonta sakkoa ei saa muuntaa vankeudeksi. Sen sijaan syyttäjän sakkomääräys olisi muunnettavissa vankeudeksi, vaikka se alittaisi 20 päiväsakkoa. Lakiehdotuksen mukainen sääntely voi johtaa siihen, että epäilty, joka käyttää enintään 20 päiväsakon sakkovaatimuksen yhteydessä oikeuttaan päiväsakon laskentaperusteen selvittämiseen, joutuu vankilaan. Määrättävästä sakosta tulee näet tämän takia muuntokelpoinen, mitä sakko ei olisi siinä tapauksessa, että epäilty ei olisi riitauttanut päiväsakon rahamäärän määrätymisperustetta. Tällainen ratkaisu ei voi olla hyväksyttävä.

Apulaisoikeuskansleri toteaa, että merkittävä sakon muuntorangaistuksen käyttöä koskeva rajoitus tuli voimaan 1.3.2007, kun rikoslain 2 a luvun 6 §:ään lisättiin uusi 4 momentti, jonka mukaan rangaistusmääräysmenettelyssä annettua, enintään 20 päiväsakon suuruista sakkorangaistusta ei muunneta vankeudeksi. Tällaista sakkoa ei muunneta vankeudeksi silloinkaan, kun tuomioistuin on tuominnut sen rangaistusvaatimuksen vastustamista seuranneessa oikeudenkäynnissä. Mietinnössä puolestaan ehdotetaan, että sakkomääräyksellä määrättyä maksamatonta sakkoa ei saisi muuntaa vankeudeksi. Tämä tarkoittaisi mietinnön mukaan sitä, että virallisen syyttäjän päiväsakon rahamäärään liittyvien epäselvyyksien vuoksi käsiteltäväksi tulevassa asiassa antama enintään 20 päiväsakon rangaistus ja virallisen syyttäjän päiväsakkorangaistusta vaaditusta alentamalla antama enintään 20 päiväsakon rangaistus jäisivät muuntokiellon ulkopuolelle. Muuntokiellon ulkopuolelle jäisivät kuitenkin myös kaikki ne asiat, joissa suostumusta ei annettaisi ehdotetun lain mukaisen menettelyn käyttämiseen ja tuomioistuin myöhemmin tuomitsisi enintään 20 päiväsakon rangaistuksen. Mietinnössä ei ole esitetty kovin vakuuttavia perusteita sille, että sakkojen muuntokieltoa supistettaisiin edellä mainitulla tavalla. Apulaisoikeuskansleri toteaa lisäksi sen, että

pääasiallista sisältöä selostettaessa mietinnössä lausutaan, että kielto muuntaa poliisimiesten, tullimiesten ja rajavartiomiesten määräämiä maksamattomia sakkoja liittyy muuntorangaistusten vähentämiseen ja niiden keston lyhentämiseen. Mietinnössä tältä osin lausuttu on apulaisoikeuskanslerin mukaan ristiriidassa sen kanssa mitä mietinnössä yllä mainituin tavoin ehdotetaan, koska muuntokieltoa ollaan supistamassa eikä laajentamassa.

Oulun kärjäoikeus pitää oikeusturvan kannalta ja tarkoituksenmukaisuussyistä hyvänä sitä, että poliisimies, tullimies ja rajavartija voivat antaa enintään 20 päiväsakon sakkomääräyksen, jota ei voida myöskään muuntaa vankeudeksi. Ehdotettu menettely on selvärajainen ja myös johdonmukainen voimassa olevan sakkorangaistuksen muuntamista vankeudeksi koskevan lainsäädännön kanssa.

Vantaan kärjäoikeus toteaa, että sakkomääräyksellä maksamatonta sakkoa ei saisi muuntaa vankeudeksi. Kielto muuntaa poliisimiesten, tullimiesten ja rajavartiomiesten määräämättömiä sakkoja liittyy ehdotuksen mukaan muuntorangaistusten vähentämiseen ja niiden keston lyhentämiseen.

Sakkomääräyksen muuntokielto vastaa melko pitkälle rikoslain 2 a luvun 6 §:n 4 momentissa säädettyä muuntokieltoa. Kun yleisenä kriminaalipoliittisena suuntauksena on ollut viime vuosina, ettei aivan vähäisiä maksamattomia sakkoja enää voida muuntaa vankeudeksi, ei sakkomääräyksen muuntokieltoa ole kärjäoikeuden mukaan pidettävä kriminaalipoliittisesti ja rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kannalta arveluttavana. Toisaalta menettelylain järjestelmään liittyy sinänsä epäjohdonmukaisuuksia siten, että syyttäjän sakkomääräykset, olkoonkin että niissä on kyse yleensä useammasta päiväsakosta kuin sakkomääräyksissä, ovat muuntokelpoisia. Rikesakkomääräys ei yksinään ole muuntokelpoinen. Kun kuitenkin menettelylain yhteydessä muutettavaksi ehdotetun rikoslain 7 luvun yhteistä rangaistusta koskevat säännökset muuttuvat siten, että rikesakko voi tulla tavallisessa rikosasian käsittelyjärjestyksessä osaksi yhteistä vankeusrangaistusta tai osaksi yhteistä sakkorangaistusta, johtaa järjestelmä siihen, että rikesakkojen osalta käytännössä toteutuukin muuntokelpoisuus. Tämä muuntokelpoisuus on riippuvainen pelkästään siitä, että rikesakkorikkomuksesta epäilty ei ole antanut suostumusta menettelylain mukaiseen menettelyyn. Tältä osin ehdotettu järjestelmä pitää muuntorangaistuksen määräämisen mahdollisuuden osalta sisällään tiettyä eriarvoisuutta sakkomääräyksen ja rikesakkomääräyksen välillä. Samanlainen tilanne on tällä hetkellä siinä, että tavallisessa rikosprosessissa annettuja alle 20 päivän sakkorangaistuksia ei voi muuntaa vankeudeksi, kun taas rangaistusmääräysmenettelyssä annetut alle 20 päivän vankeusrangaistukset voi muuntaa vankeudeksi.

Keski-Suomen syyttäjänvirasto toteaa, että rikosoikeudellinen suhteellisuusperiaate edellyttää, että varallisuusrangaistus on varallisuusrangaistus ja vapausrangaistus on vapausrangaistus. Rangaistuksen lajiin ei pitäisi varallisuuden vaikuttaa ja sakon maksukyvyyn vaikuttaa mitään. Näin siis rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen kannalta. Rangaistuksen tarkoitus on kuitenkin estää rikollisuutta (yleis- ja erityisestävyys). Rikosoikeudessa on muitakin periaatteita kuin suhteellisuusperiaate, joka periaatteena on kutakuinkin uusi, vaikka jo 1500-luvulta peräisin olevissa tuomariohjeissa periaate on mainittu ("mikä ei ole oikeus ja kohtuus, ei saata olla lakikaan"). Tällaisia muita tässä yhteydessä merkittäviä rikosoikeuden periaatteita ovat oikeudenmukaisuusperiaate, tehokkuusperiaate, oikeusvarmuusperiaate, ennustettavuusperiaate ja yhdenvertaisuusperiaate. Näitä kaikkia periaatteita pitäisi pystyä noudattamaan lainsäädännössäkin yhtä aikaa. Tehtävä on vaikea arvioitaessa sakon muuntorangaistuksen tarpeellisuutta.

Rangaistuksen yleis- ja erityisestävyys sekä oikeusvarmuusperiaate edellyttäisivät, että rikoksesta seuraa rangaistus. Pelkällä symbolisella rangaistuksella ei ole sen paremmin erityis- kuin

yleisestäävyyttäkään. Toki aina on ihmisiä, jotka eivät tee taikka tekisi rikoksia, vaikka niistä ei rangaistaisikaan. Mutta yhtä varmasti on ihmisiä, jotka tekevät rikoksia, jos he tietävät, että heille tuomittua rangaistusta ei voi panna täytäntöön. Sakkorangaistuksista on tulossa samanlaisia näennäisiä seuraamuksia kuin nyt on jo tullut rikoksista tuomituista korvauksista. Varsinaisesta jutusta riidellään valtion varoilla viimeiseen saakka, mutta rangaistuksesta ja korvauksesta vähät välitetään. Liikennesääntöihin piittaamattomasti suhtautuviin voidaan jossakin määrin vaikuttaa ajokielloilla ja ajokorttien poisottamisella, mutta vain tiettyyn rajaan saakka. Mutta mikä vaikutus yleiseen lainkunnioituksen ja sääntöjen noudattamiseen on sillä, että joitakin rikoksiin syyllistyneitä ei voi saada millään tavalla vastuuseen rikoksistaan. Eivätkö oikeudenmukaisuusperiaate, tehokkuusperiaate ja yhdenvertaisuusperiaate vaatisi, että rangaistus kohdistuu kaikkiin rangaistuihin humanisuusperiaatetta noudattaen suhteellisesti yhtä lailla. Jos suhteellisuusperiaatteen mukaisesti sakotetulta ei voida riistää vapautta, olisiko mahdollista luoda kriminaalihuoltolaitoksen kanssa järjestelmä, jossa sakkonsa maksamatta jättänyt sovittaisi sakon vapaaehtoisesti työllä ja vasta sen vaihtoehtona menisi vankilaan, kun ei halua tehdä hänelle määrättyä, tuomitun kestopajoissa olevaa työurakkaa. Sakkovankejahan jää vielä muutenkin jonkun verran.

Työryhmä esittää, että sakkomenettelyssä annettua sakkoa ei saa muuntaa vankeudeksi. Tuomioistuimen muuten kuin rangaistus- taikka sakkovaatimuksen perusteella antama sakkotuomio sen sijaan jäisi vielä muuntokelpoiseksi. Se, voitaisiinko sakko muuntaa vankeudeksi, jäisi paljolti riippumaan siitä, minkä menettelyn poliisi ja mahdollisesti syyttäjä valitsisi rikoksen käsittelemiseksi. Kuinka tällaisissa tapauksissa taattaisiin epäiltyjen yhdenvertaisuus?

Pirkanmaan syyttäjänvirasto toteaa, että vaikka jo toteutuneista muuntorangaistusmenettelyn muutoksista ja nyt esitetyistä uudistuksista saattaa olla seurauksena se, että joidenkin rikoslajien ja rikosentekijöiden osalta erityispreventiiviset vaikutukset heikkenevät, se ei näe aiheutta vastustaa esitystä tältäkään osin. Sakko lievästä rikollisuudesta on tarkoitettu varallisuusseuraamukseksi. Myös se, että muuntomenettely ja sen täytäntöönpano on varsin monimutkainen ja työllistää useita viranomaisia, puoltaa muutosehdotusta. Jatkossa olisi kuitenkin syytä harkita joitain uusia seuraamuksia sellaisille henkilöille, jotka ovat ottaneet elämäntavakseen toistuvasti syyllistyä tietyn rikoslajin rikokseen (esimerkiksi toistuvasti näpistelijät) ja joiden kohdalla muuntouhan poistuminen saattaa alentaa rikoksen uusimiskynnystä.

Porin kihlakunnan poliisilaitos toteaa, että luonnoksen mukaan poliisimiehen määräämää sakkoa ei voitaisi muuntaa vankeudeksi. Tämä on ennalta estävyyden kannalta huono asia, mutta ei käytännössä muuttaisi tilannetta nykyisestä. On joka tapauksessa tärkeää, että muuntomahdollisuus säilyy ainakin nykyisessä laajuudessaan, jotta sakkojen yleis- ja erityisestävä vaikutus ei heikentyisi.

Turun kihlakunnan poliisilaitos toteaa, että sakkomääräyksellä määrättyä maksamatonta sakkoa ei saisi muuntaa vankeudeksi. Tämä herättää ajatuksen siitä, tuleeko joissakin tilanteissa epäillylle hyödylliseksi antaa suostumus sakkomääräyksen antamiseen ja sitä kautta maksamatta jättämisellä vaikeuttaa rangaistuksen täytäntöönpanoa, kun sakon muuntorangaistusta ei enää voitaisi toteuttaa.

Autoliitto ry toteaa, että työryhmämietintö on kriitikittömästi ottanut lähtökohdakseen, että 20 päiväsakkoa olisi se raja, jonka ylittävät sakkorangaistukset olisivat syyttäjän ratkaistavia. Peruste saattaa olla lähtöisin siitä, että voimassa olevan lain mukaan vain 20 päiväsakon ylittävät sakkorangaistukset voidaan muuntaa vankeudeksi. Ns. sakkokäsikirjan mukaan 20 päiväsakon rajan ylittäviä sakkoja voitaisiin määrätä vähintään 33 - 36 km/h ylinopeuksista, törkeimmistä liikennevalo- ja ohitusrikkomuksista, kulkuneuvon kuljettamisesta ajo-oikeudetta,

paljastinlaiterikkomuksesta sekä luvattomasta tavara- tai henkilöliikenteen harjoittamisesta. Pääosa liikennerikkomuksista on sakkokäsikirjan mukaan ohjeistettu enintään 20 päiväsakon määrään (ks. sisäasiainministeriön ohje seuraamuksen määräämisestä rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyssä). Eri asia on, että sisäasiainministeriön ohje ei millään tavalla muodollisesti sido oikeusministeriön alaista syyttäjää saati tuomioistuinta. Jos sakotusohjeelle haluttaisiin antaa sama status kuin alemmpitasoisen rikesakon ohjeistukselle, sakkotaulukot tulisi antaa valtioneuvoston asetuksella (ks. Tuori: em. teos s. 195).

Muuntomenettelyä koskeva, vuonna 2007 voimaan tullut muutos on perustunut puhtaasti valtionaloudellisiin tavoitteisiin vähentää vankiloiden vankimääriä. Seuraamusjärjestelmän koherenssin kannalta ratkaisua ei ole riittävästi harkittu, sillä se murentaa koko päiväsakkojärjestelmän perusteita. Enintään 20 päiväsakon rangaistusten muuntamiskelvottomuus tekee järjestelmän sekavaksi ja aiempi selvä ero rikesakkorangaistukseen pienenee. Suhteellisuusperiaatetta muuntamismenettelyssä toteuttaa sakon täytäntöönpanosta annetun lain (9.8.2002/672) 28 §, jonka nojalla muuntomenettelystä voidaan vähäisenä pidettävien rikosten osalta luopua.

Työryhmä on lähtökohtaisesti pitänyt sakkoa ”lievästä rikollisuudesta määrättävänä varallisuusseuraamuksena, jonka muuntamista vankeudeksi voidaan esimerkiksi pitää rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen vastaisena”. Jo käsite ”lievä rikollisuus” on epäselvä. Rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyssä voidaan määrätä rangaistusseuraamus vain rikkomuksista, joiden rangaistusmaksimi on 6 kuukautta vankeutta. Tällaisia rikoslaissa sanktioituja tekoja ovat mm. liikenneturvallisuuden vaarantaminen, rattijuopumus, kotirauhan rikkominen ja huumausaineen käyttörikos. Sakkorangaistus on lisäksi mahdollinen mmm. varkaus- ja pahoinpitelyrikoksissa, vaikka rangaistusmaksimi on ankarampi. Sinänsä erinomaisena pidettävä päiväsakkojärjestelmä on juuri muuntomahdollisuuden vuoksi varteen otettava vankeusrangaistuksen vaihtoehto vakavammissa rikoksissa, kun taas muuntamiskelvottomia rahasakkoja tarvitaan vähäisempien rikosten seuraamuksena. Näin molemmat seuraamukset toimivat sekä yleis- että erityispreventiiviseltä kannalta tehokkaimmalla tavalla.

Suomen Asianajajaliitto pitää ehdotukseen sisällytettyä kieltoa muuttaa sakkomääräyksellä ja rikesakkona määrättyjä sakkorangaistuksia vankeudeksi kannatettavana ja johdonmukaisena suhteessa muihin aiemmin toteutettuihin lainsäädäntöhankkeisiin, joilla on rajoitettu sakon muuntorangaistuksen käyttöalaa. Sitä ei kuitenkaan yksistään voida pitää riittävänä oikeusturvatakeena tai korjaavana elementtinä ehdotetusta järjestelmästä väistämättä syntyviin ongelmiin.

Suomen Lakimiesliitto ry toteaa, että valvontahenkilökuntaan kuuluvan henkilön antaman rangaistusmääräyksen mukanaan tuomat oikeusturvaongelmat on ehdotettu ratkaistaviksi sillä, ettei kyseistä sakkoa voitaisi muuntaa vankeudeksi. Ehdotus vastaa nykyistä lakia, josta asiasta ei Lakimiesliiton tietojen mukaan ole kuitenkaan käyty esimerkiksi lausuntokierrosta. Muuntokelvottomuus johtaisi siihen, että ulosottokelpoista omaisuutta omaamattomat henkilöt nauttisivat tuolta osin tosiasiallista rikosoikeudellista immunitteettia. Kyseisen suuruusluokan rikokset käsittävät, paitsi esimerkiksi näpistysrikoksia, myös yleisen turvallisuuden kannalta keskeisiä rikoksia, kuten vaarallisten välineiden hallussapitorikoksia.

Suomen Tuomariliitto ry toteaa, että valvontahenkilökuntaan kuuluvan antaman rangaistusmääräyksen oikeusturvaongelmat on ehdotettu ratkaistaviksi sillä, ettei tuollaista sakkoa voitaisi muuntaa vankeudeksi. Tämä johtaisi kuitenkin siihen, että ulosottokelpoista omaisuutta omaamattomat henkilöt, joiden piiri on yllättävän laaja, nauttisivat tuolta osin tosiasiallista

rikosoikeudellista immunitteettia. Tuolla rajalla olevat rikokset käsittävät paitsi näpistysrikoksia, myös yleisen turvallisuuden kannalta keskeisiä kuten vaarallisten välineiden hallussapitoa tms. Nykyisin voimassa olevan rikoslain 2 a luvun 5 §:n 3 momentin mukaan muuntorangaistusta ei ilman erityistä syytä määrätä, mikäli samalla kertaa muunnettavana olevia päiväsakkoja on vähemmän kuin kaksitoista. Jos taas samalla kertaa on muunnettava useita sakkoja vähintään 12, niistä voidaan määrätä muuntorangaistus.

2.13 Yhteinen rangaistus

Kouvolan hovioikeus toteaa, että mietinnössä on ehdotettu rikoslain 7 lukua muutettavaksi siten, että tuomioistuimien voisi sisällyttää rikesakkorikkomuksen rangaistuksen yhteiseen vankeusrangaistukseen. Hovioikeus katsoo, että yhteiseen sakkorangaistukseen pitäisi myös voida sisällyttää rikesakkorikkomuksen rangaistus niin, että se määrätään kokonaisuudessaan päiväsakkoina. Rikesakosta aiheutuvaa 10 euron korotusta ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, koska järjestelmä tulisi sekavaksi ja korotuksen kokonaisvaikutus jäisi lähes merkityksettömäksi.

Vantaan käräjäoikeus toteaa, että lainsäädännöstä poistettaisiin kielto määrätä rikesakosta yhteinen rangaistus sakkorangaistuksen tai määräaikaisen vankeusrangaistuksen kanssa. Ehdotuksen mukaan sakkorikoksesta ja rikesakkorikoksesta tuomittaisiin sakkorangaistus, jossa rikesakkorikoksen vaikutus tuntuisi 10 euron korotuksena. Rikesakkorikoksesta tuomittava rangaistus voisi tulla sisällytetyksi myös yhteiseen vankeusrangaistukseen. Jos samalla kertaa käsitellään ainoastaan useaa rikesakkorikosta, ankarinta rikesakkoa korotettaisiin 10 eurolla.

Nykyisin useammasta rikesakosta ei saa määrätä yhteistä rangaistusta. Perustelujen mukaan nykyisin voidaan rangaista vain yhdestä rikesakkorikkomuksesta vaikka tekijä olisi tehnyt niitä kuinka monta tahansa (s. 28). Menettelylain säätämisen yhteydessä säädettävän rikoslain 7 luvun 3 b §:n perusteella käsiteltäessä samalla kertaa useita saman tekijän rikesakkorikkomusta korotetaan ankarinta rikesakkoa 10 eurolla kunkin rikesakkorikkomuksen osalta.

Käräjäoikeus pitää säännöstä onnistuneena ja johdonmukaisena, kun otetaan erityisesti huomioon rikoslain 7 luvusta ilmenevä vakiintunut käytäntö yhteisen sakko- tai vankeusrangaistuksen määräämisessä. Useiden rikosten tulee vaikuttaa rangaistuksen mittaamiseen normaalilla tavalla myös rikesakkorikkomuksissa, minkä vuoksi ehdotettu muutos on kannatettava myös lainkäytön yhdenvertaisuuden kannalta.

Nykyisin sakosta ja rikesakosta tai määräaikaisesta vankeusrangaistuksesta ei saa määrätä yhteistä rangaistusta. Tämä on aiheuttanut ongelmatilanteita erityisesti silloin kun sakkorangaistuksen kokonaisrahamäärä jäisi pienemmäksi kuin rikesakko tai ankarin rikesakko. Ehdotettu menettelylaki poistaa tämän yhteisen sakkorangaistuksen määräämisen ongelman siten, että muutettavaksi ehdotetun rikoslain 7 luvun 3 a §:n perusteella sakosta ja rikesakosta määrätään yhteinen vankeusrangaistus siten, että 1 momentissa tarkoitettussa tilanteessa yhteinen sakkorangaistus tuomitaan 10 eurolla korotettuna ja 2 momentissa tarkoitettussa tilanteessa rikesakkoa alempi sakkorangaistus korotetaan rikesakon tai ankarimman rikesakon suuruiseksi, jonka jälkeen yhteiseen sakkorangaistukseen tehdään vielä 10 euron korotus kunkin rikoksen osalta.

Käräjäoikeus pitää säännöstä onnistuneena ja johdonmukaisena, kun otetaan erityisesti huomioon rikoslain 7 luvusta ilmenevä vakiintunut käytäntö yhteisen sakkorangaistuksen määräämisessä. Useiden rikosten tulee vaikuttaa rangaistuksen mittaamiseen normaalilla tavalla myös

rikesakkorikkomuksissa, minkä vuoksi ehdotettu muutos on kannatettava myös lainkäytön yhdenvertaisuuden kannalta.

Nykyisin ei ole mahdollista tuomita tavallisessa rikosasiain käsittelyjärjestyksessä yhteisen vankeusrangaistuksen ohella erikseen rikesakkoa tai sisällyttää rikesakkorikosta yhteiseen vankeusrangaistukseen. Muutettavaksi ehdotetun rikoslain 7 luvun 1 §:n perusteella voidaan ehdotuksen mukaan tuomita yhteinen vankeusrangaistus ja sen lisäksi sakkoa tai rikesakkoa. Kuitenkaan ei ole mahdollista, että tuomitaan yhteinen vankeusrangaistus sekä sakko ja rikesakko. Lisäksi muutettavaksi ehdotetun rikoslain 7 luvun 1 §:n perusteella voidaan tuomita yhteinen vankeusrangaistus niin, että se pitää sisällään vankeusrikoksia, sakkorikoksia ja rikesakkorikoksia.

Käräjäoikeus pitää tältä osin ehdotettua muutosta johdonmukaisena. Ei ole tarkoituksenmukaista, että yhteisen vankeusrangaistuksen lisäksi tuomitaan sekä sakko- että rikesakkorangaistus. Tämä ei liene käytännössä edes mahdollistakaan, kun otetaan huomioon sakko- ja rikesakkorangaistuksen yhdistämisestä ehdotetussa rikoslain 7 luvun 3 a §:ssä säädetty. Toisaalta on todettava, että rikesakkorikoksen sisällyttäminen osaksi yhteistä vankeus-rangaistus ei juuri milloinkaan voine vaikuttaa kovin ankarasti yhteisen vankeusrangaistuksen määrään. Ehdotettu muutos jättää kuitenkin tuomioistuimelle rangaistuksen määräämisessä ja mittaamisessa kaikki vaihtoehdot avoimiksi, mitä voidaan pitää onnistuneena muutoksena.

Professori Tolvanen pitää omituisina ehdotettuja säännöksiä siitä, miten sakkorikoksesta ja rikesakkorikoksesta voisi tuomita yhteisen rangaistuksen. Tällöin rikesakkorikoksen vaikutus rangaistukseen olisi vain 10 euroa. Jos vaikutus olisi näin vähäinen, viisainta olisi jättää rangaistus rikesakkorikkomuksesta kokonaan määräämättä. Käytännössähän ehdotus tarkoittaa sitä, että muuten 115 euron rikesakolla sovitettavasta rikkomuksesta selviäisi yhteisen rangaistuksen tilanteessa seuraamuksella, joka olisi vajaa kymmenesosa normaalista seuraamuksesta. Miksi ylinopeutta ajanutta varasta pitäisi suosia tällaisella alennuksella? Tolvanen ei ymmärrä ehdotukseen tältä osin mahdollisesti sisältyvää oikeuspoliittista viisautta. Hän ennustaa, että tällaisessa tilanteessa syyttäjällä on vastustamaton kiusaus jättää rikesakkorikkomuksesta konkurrensiperusteella syyttämättä. Tolvanen itsekin syyttäjiä paljon kouluttavana suosittelisi syyttäjiille ilman muuta tällaista ratkaisua.

Paras ratkaisu olisi säätää laki niin, ettei sakkorikoksesta ja rikesakkorikoksesta voisi määrätä yhteistä rangaistusta. Toiseksi paras ratkaisu on se, että yhteisen rangaistuksen voisi määrätä, mutta rikesakkorikoksen vaikutus yhteiseen rangaistukseen jätetään tuomioistuimen harkintaan. Jokseenkin erikoinen on myös rikoslain 7 luvun 3b §:ään ehdotettu sääntely, jonka mukaan ankarinta rikesakkoa korotetaan 10 eurolla silloin, kun samalla kertaa tuomitaan rangaistus useasta rikesakkorikoksesta. Ei nykyinenkään sääntely ole hyvä. Viisainta olisi antaa kustakin rikesakkorikoksesta erillinen rikesakko ainakin silloin, kun eri rikkomukset toteuttavat eri rikosten tunnusmerkistöt. Perusteltua voisi olla sen sijaan se, että ehdotettu menettely koskisi tapauksia, joissa on harkinnassa rikesakon määrääminen useasta saman tunnusmerkistön täyttävästä rikkomuksesta (esimerkiksi liikenne rikkomuksesta).

Demla ry:n mukaan työryhmä ei ole kiinnittänyt huomiota seuraamusten kasaantumiseen. Nykyinen rangaistuspäättämismenettely, eikä työryhmän ehdottama menettely turvaa yhteisen rangaistuksen määräämistä. Tämä on yksi tärkeä seikka, joka pitäisi ratkaista ennen lainsäädännön muuttamista. Jos henkilö tulee toistuvasti sakotetuksi, jossain vaiheessa hänelle kertyy kohtuuton määrä pieniä sakkorangaistuksia. Näin tapahtuu useille heikossa asemassa oleville rikoksentehtäjille (mm. päihderiippuvaisille), mutta myös ”tavallinen” kansalainen voi syyllistyä esimerkiksi useaan liikenne rikkomukseen. Kun nopeusvalvonnassa siirrytään enenevässä määrin kameravalvontaa,

tällaisia tilanteita tulee eteen entistä enemmän. Seuraamusten kasaantuminen ei ole oikeudenmukaista, sillä jos henkilö olisi ollut tuomioistuimessa tuomittavana samalla kertaa useista rikoksista, hän olisi saanut siitä lievemmän seuraamuksen. Rikoksesta epäillyt henkilöt eivät tunne riittävästi omia oikeuksiaan. Tästä syystä riittävää ei ole se, että henkilöllä on mahdollisuus vastustaa saamaansa rangaistusta. Demla ry on sitä mieltä, että menettely pitää rakentaa sellaisen järjestelmän varaan, jossa lainsoveltajien tehtävänä on estää sakkorangaistusten kasaantuminen.

2.14 Korvauksen määrääminen

Suomen Tuomariliitto ry toteaa, että asianomistajan asemaa voitaisiin tosiasiallisesti parantaa siten, että Ruotsin tapaan rangaistusvaatimuksen yhteydessä voitaisiin määrätä määrältään myönnetty korvaus vaikkapa johonkin tiettyyn enimmäismäärään saakka. Tämä ei kohtuuttomasti siirrä tuomiovaltaa ulkopuolisille, koska tuomioistuimen kansliahenkilökuntaan kuuluva henkilö voi antaa yksipuolisen tuomion.

2.15 Muutoksenhaku

Helsingin hovioikeus toteaa, että ehdotuksessa esitetään muutoksenhakukiellon poistamista kärjäoikeuden rikesakkoasioissa antamiin ratkaisuihin. Jos asia syyteharkinnan kautta päätyisi kärjäoikeuteen, sen tuomioon voitaisiin hakea normaalisti muutosta valittamalla hovioikeuteen.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi ja oikeus hakea muutosta on turvattu lailla. Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen (SopS 19/1990) 6 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa. Sopimuksen 7 lisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaan jokaisella rikoksesta tuomitulla on oikeus saada syyllisyyskysymys tai tuomittu rangaistus tutkittavaksi ylemmässä tuomioistuimessa. Hovioikeuden mukaan ehdotus täyttää edellä mainitut vaatimukset.

Lahden kärjäoikeus toteaa, että ehdotetun lain sakko- ja rikesakkomääräysmenettelystä 33 §:n mukaan sakkomääräykseen, rikesakkomääräykseen ja syyttäjän sakkomääräykseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Lahden kärjäoikeuden käsityksen mukaan muutoksenhakukiello ei ole ongelmaton. Perustuslain mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Ehdotetulla lailla tuomiovaltaa siirretään paitsi syyttäjälle myös poliisille ilman, että päätöksiin missään vaiheessa saisi hakea muutosta riippumattomalta tuomioistuimelta. Järjestely on perusteltu sen toimivuuden kannalta. Kuitenkin ehdotettu lainsäädäntö koskee summaarista menettelyä, joka ei kiinnitä erityistä huomiota oikeusturvanäkökohtiin.

Lahden kärjäoikeus esittää harkittavaksi, voitaisiinko lakiin ottaa kuitenkin viimekätinen muutoksenhakuoikeus kärjäoikeuteen. Tätä voitaisiin perustella perustuslain 21 §:llä, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi ja jonka mukaan oikeus hakea muutosta turvataan lailla. Vastaavanlainen säännös löytyy myös Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksesta ja kansalaisyhteiskunnan ja poliittisten oikeuksien koskevasta kansainvälisestä yleissopimuksesta. Muutoksenhakuoikeus kärjäoikeuteen lisäisi jonkin verran kärjäoikeuksien työtä. Ilmeisesti muutoksenhaut eivät kuitenkaan olisi niin runsaslukuisia, että työmäärän lisäys olisi mitenkään merkittävä. Mikäli nykyisen hallituksen hallitusohjelmaan otettu maininta muutoksenhakujärjestelmän toteuttamisesta hovioikeuksien toteutetaan, voitaisiin ehdotetun lain

mukaisissa asioissa muutoksenhaku käräjäoikeuden päätöksistä saattaa luvanvaraisiksi. Näin ollen muutoksenhakuoikeus ei lisäisi ylempien tuomioistuimien työmäärää.

Lappeenrannan käräjäoikeus toteaa, että se kannattaa ehdotusta rajoittaa muutoksenhakua koskien syyttäjän sakkomääräystä, sakkomääräystä ja rikesakkoa.

Oulun käräjäoikeus katsoo, että muutoksenhaun rajoittaminen ylimääräiseen muutoksenhakuuuteen ja virheen korjausmahdollisuuteen on perusteltua.

Vantaan käräjäoikeus katsoo, että epäillyn ja asianomistajan oikeusturvatakeiden kannalta ongelmalliseksi voi kokea sen, ettei sakkomääräykseen, rikesakkomääräykseen ja syyttäjän sakkomääräykseen saa hakea varsinaisin muutoksenhakuuetein muutosta. Toisaalta tämän järjestelmän taustalla on epäillyn ja asianomistajan antama suostumus. Voidaan pitää joustavana menettelyä sitä, että rikkomuksesta epäilty voi vähäisiksi katsottavissa rikkomuksissa suostua suoraan maksamaan sakon tai rikesakon ilman, että järjestelmää täytyy kuormittaa ylempiin asteisiin, kuten syyttäjälaitokseen ja yleiseen tuomioistuimeen. Tällöin on kuitenkin tarkoin huolehdittava siitä, että menettelylaissa säädetään tarkasti epäillyn ja asianomistajan informoimisesta suostumuksen merkityksestä ja tarkoituksesta. Toinen asia on, että tällainen epäillyn ja asianomistajan oikeuksien selostaminen ja ”pikaoikeudenkäynti” asettaa hyvin suuret ammatilliset ja eettiset vaatimukset ”kentällä” käytännön sakkomääräyksiä ja -vaatimuksia antaville virkamiehille, kuten poliisimiehille. Käräjäoikeuden mukaan, kun muutoksenhakuoikeutta ei ole, olisi erityisen tarkoin huolehdittava rangaistusvaatimus-, sakkovaatimus ja rikesakkomääräysmenettelyssä käytettävien asiakirjojen informatiivisuudesta. Ehdotuksen perusteluissakin on todettu, että kun oikeudellista ratkaisutoimintaa siirtyisi lakimieskoulutuksen saaneilta syyttäjiltä virkamiehille, joilla sellaista taustaa ei yleensä ole, epäillyn oikeusturvaan tulisi kiinnittää erityistä huomiota (s. 20).

Toisaalta menettelylaki mahdollistaa ylimääräisen muutoksenhaun käräjäoikeuteen silloin, kun suostumusta ei esimerkiksi olosuhteista johtuen, ole annettu pätevästi. Myös muilla perusteilla ylimääräinen muutoksenhaku käräjäoikeuteen on mahdollista. Kun muutoksenhakuoikeutta voimakkaasti rajoitetaan, käräjäoikeus pitää oikeusturvatakeet huomioon ottaen välttämättömänä, että mahdollisuus ylimääräiseen muutoksenhakuuuteen käräjäoikeuteen on olemassa. Vaikka menettelytapoja yksinkertaistetaan ja annetaan yhä enemmän painoa epäillyn ja asianomistajan omalle mielipiteelle menettelytavasta, kuten esimerkiksi rikoslain 5 a luvun mukaisessa kirjallisessa rikosprosessissa nykyään, on kuitenkin ylimääräisin muutoksenhakuuetein varmistettava se, että epäillyn oikeusturva ei vaarannu ja että oikeuslaitos tuottaa oikeusturvaa riittävän oikeudenmukaisesti.

Suomen Syyttäjähdistys ry toteaa, että mietinnössä ehdotetaan, ettei valvontaa suorittavien virkamiesten määräämiä enintään 20 päiväsakon suuruisia sakkorangaistuksia voitaisi muuntaa vankeudeksi (rikoslaki 2a luku 6 §). Kun epäillyllä on mahdollisuus täysin aiheellisestikin riitauttaa päiväsakon rahamäärä ja näin saattaa sakkovaatimuksena myös alle 20 päiväsakon suuriset teot syyttäjän sakkomääräyksellä ratkaistavaksi, olisi yhdenvertaisuuden perusteella aiheellista ulottaa muuntokelvottomuus kaikkiin enintään 20 päiväsakon suuruisiin seuraamuksiin.

2.16 Vanhentuminen

Sisäasiainministeriö toteaa, että uudistuksen yhteydessä rikesakkomääräyksen vanhentumisaika pidentyy kahteen vuoteen, mikä osaltaan mahdollistaa rikesakon pitäminen ainoana seuraamuksena.

Lappeenrannan käräjäoikeus toteaa, että rikoslain 8 luvun vanhentumista koskeviin säännöksiin on ehdotuksen mukaan tarkoitus lisätä säännös, minkä mukaan vanhentumisen katkaisisi määräyksen vastustaminen. Tähän liittyy riski vastustaa määräystä pelkästään tarkoituksin välttää seuraamus. Erityisesti ulkomaalaisten osalta kiusaus on suuri, koska heidän tavoittaminen uudelleen rikostutkintaa ja haastamista varten esimerkiksi Venäjältä, jossa asuville annetaan huomattava määrä rangaistusvaatimuksia Kaakkois-Suomessa, on lähes mahdotonta sen jälkeen, kun he ovat poistuneet maasta. Rangaistuksen tuomitsemisen estävää vanhentumista koskevaa säännöstä on ehdotettu muutettavaksi maininnalla rikesakosta. Samalla tulisi lyhentää rikkomuksia koskeva vanhentumisaika viideksi vuodeksi. Teot ovat tekotavoiltaan vähäisiä ja nykyiset haastemiesjärjestelmä ja poliisien sekä muiden viranomaisten tietojärjestelmät huolehtivat tehokkaasti Suomessa asuvien vastaajien löytämisestä. Suurin osa pitkään ”kadoksissa olevista” vastaajista ovat maasta poistuneita ulkomaalaisia ja useat vähäiset jutut ovat rikosoikeusjärjestelmän uskottavuuden kannalta tarpeettomasti odottamassa tuomioistuimessa enimmillään kymmenenkin vuotta ennen, kuin niiden käsittely voidaan päättää. Jutut vääristävät myös käsittelyaikoja koskevia tilastoja. Näiden juttujen vastaajat ovat lähes poikkeuksetta sellaisia ulkomaalaisia, joiden tavoittaminen Suomesta uudelleen on erittäin epätodennäköistä, eikä haastaminen kansainvälisellä etsintäkuulutuksella tai muulla tavoin ulkomailta ole juttujen laatu huomioon ottaen tarkoituksenmukaista. Nykyään tämänkaltaisia juttuja ovat muun muassa rangaistusvaatimusten vastustamiset, joissa epäillyt ovat välittömästi vastustamisen jälkeen poistuneet maasta tai vastustaminen on tapahtunut ulkomailta.

Oulun käräjäoikeus katsoo, että vanhentumissäännösten yhtenäistäminen ja keskittäminen rikoslakiin on tarpeellista ja selventää nykyistä järjestelmää.

Vantaan käräjäoikeus toteaa, että sakkoa ja rikesakkoa koskevia vanhentumissäännöksiä yhdenmukaistettaisiin yleiseen vanhentumissääntelyyn sijoitettavissa säännöksissä.

Nykyisin rangaistusmääräys- ja rikesakkolaeissa on toisistaan poikkeavia vanhentumissäännöksiä, jotka puolestaan poikkeavat rikoslain 8 luvussa säädetyistä yleisistä rikoksen vanhentumissäännöksistä. Ehdotuksen perustelujen mukaan ylipäänsä vanhentumista koskeva sääntely tulisi mahdollisuuksien mukaan yhtenäistää yleisten vanhentumissäännösten kanssa ja sijoittaa yleisiä vanhentumissäännöksiä koskevaan rikoslain 8 lukuun. Rikoksen vanhentumisen tulisi ratketa teon törkeyden mukaan eikä sen mahdollisesti satunnaisen seikan perusteella, missä menettelylajissa asia käsitellään (s.30). Ehdotuksen mukaan menettelylain säätämisen jälkeen sakkoa ja rikesakko koskevat vanhentumissäännökset yhtenäistettäisiin ja keskitettäisiin rikoslain 8 lukuun ja muutettaisiin mahdollisuuksien mukaan vastaamaan luvun yleisiä vanhentumissäännöksiä.

Käräjäoikeus pitää sääntelyn yhdenmukaistamista tältä osin kannatettavana ja johdonmukaisena.

Suomen Lakimiesliitto ry:n käsityksen mukaan yhtenäiseen rangaistukseen ja rikosoikeudelliseen vanhentumiseen liittyvät kysymykset tulisi selvittää. Käsillä oleva ehdotus johtaa vanhentumisaikojen pitenemiseen. Lakimiesliitto ei myöskään pidä hyvänä erityisesti käytännön työn näkökulmasta ehdotusta, jonka mukaan syyttäjä ei voisi suoraan itse tehdä sakkovaatimusta vaan asia olisi kierrätettävä poliisimiehen kautta.

kaikkien rikosoikeudellisten oikeusperiaatteiden noudattamista sekä tuomioistuimen ulkopuolella tapahtuvan tosiasiallisen rikosoikeudellisen tuomiovallan käytön yhdenmukaisuuden asianmukaista turvaamista (ks. PeVL 1/1982 s. 4–7).

Rangaistusmääräysmenettelystä säädettäessä kiinnitettiin huomiota edellä mainittuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 1/1982. RML:n perustuslakivaliokuntakäsittelyssä tuomiovallan siirtämistä syyttäjille pidettiin valtiosääntöoikeudellisesti pulmallisena. Perustuslakivaliokunta katsoi, että rikosoikeudellista tuomiovaltaa käytettäessä on ensiarvoisen tärkeää pitää kiinni lainkäytön valtiosäännössä tarkoitettua riippumattomuudesta. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan tuomiovallan siirtämisessä syyttäjille ei ole kyse vain rajoitetuista ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksellisistä poikkeuksista, vaan olennaisesti laajemmasta poikkeuksesta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tuli harkita tarkkaan, tulisiko rangaistusmääräysmenettelylakia säätää edes perustuslain-säättämisyjärjestyksessä (PeVL 12/1993 s. 1–2). Tässä harkinnassa oli keskeistä se, että (silloisten) apulaissyöttäjien (eli oikeuskanslerin tehtävään määräämien poliisikomisarioiden) asemaa rangaistusmääräysmenettelyssä ei tehtäisi pysyväksi.

Lakivaliokunta puolsi RML:n säätämistä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä sillä edellytyksellä, että silloisen syyttäjäorganisaation mukaisten lakimieskoulutusta vailla olleiden apulaissyöttäjien toimivalta on toistaiseksi voimassa oleva vain väliaikainen järjestely ja että heidän toimivaltansa rajataan tieliikennelain ja sen nojalla annettujen määräysten rikkomista ja tullirikosta koskeviin asioihin. Lakivaliokunta edellytti, että kaikki muut rangaistusmääräysasiat jäävät virallisen syyttäjän yksinomaiseen toimivaltaan, koska virallisella syyttäjällä on asioiden käsittelemisessä vaadittava lainopillinen koulutus. Lakivaliokunta edellytti syyttäjien saavan tarvitsemansa lisäresurssit ja että heidän koulutuksestaan uusiin tehtäviin huolehditaan. Edelleen lakivaliokunta edellytti syyttäjäorganisaation uudistamista. Lakivaliokunta ei pitänyt hyvänä, että noin kaksi kolmasosaa Suomessa käsiteltävistä rikosasioista siirtyy käytännössä tuomioistuinten tuomiovallan ulkopuolelle (ks. LaVM 12/1993 s. 1–2).

Hyväksyessään rangaistusmääräysmenettelylain eduskunta edellytti, että syyttäjien riippumattomuuden ja toiminnan tehokkuuden takaamiseksi syyttäjien tehtävät keskitetään päätoimisille syyttäjille ja sitten turvataan toiminnallisesti itsenäinen syyttäjistö (EV hallituksen esitykseen 63/1993 s. 1. Rangaistusmääräysmenettelylain eduskuntakäsittelystä ks. myös Jääskeläinen, Petri: Syyttäjä tuomarina, 1997 s. 163–173).

Nyt ehdotetun lain mukaisen sakkomääräyksen antaa valvontaa suorittava virkamies, jolla ei ole oikeustieteellistä koulutusta, ja jonka riippumattomuudesta ei ole säädetty siten kuin tuomioistuinten tai virallisten syyttäjien riippumattomuudesta. Kyse on nähdäkseni periaatteellisesti ja tosiasiallisesti merkittävistä muutoksista, jotka vaikuttavat menettelyn oikeusturvatakeiden tehokkuuteen ja ylipäätään merkitykseen. Näkemykseni mukaan voidaan pitää varsin kyseenalaisena, ovatko työryhmän ehdotukset enää linjassa edellä käsiteltyjen rangaistusmääräysmenettelylain esitöiden ja eduskuntaponnen kanssa.

Työryhmän mietinnöstä (s. 8) ilmenevien vuotta 2005 koskevien tilastolukujen valossa enintään 20 päiväsakon suuruisten rangaistusmääräysten osuus kaikista rangaistusmääräyksistä oli noin 85 prosenttia (yli 208 000 rangaistusmääräystä kaikkiaan 243 000:sta). Nyt ehdotetusta laista seuraisi siis se, että tuomiovallan käyttö siirtyisi hyvin pitkälti syyttäjältä valvontaa suorittavan viranomaisen yksinomaiseen, lopulliseen ratkaisuvaltaan. Edellä apulaisoikeusasiamies on katsonut, että menettely on ongelmallinen muun muassa oikeuskysymysten selvyyksivaatimuksen ja virallisperiaatteen näkökulmasta. Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan rikoksesta epäillyn

antama suostumus ja muuntorangaistuksen mahdollisuuden poissulkeminen eivät yksiselitteisesti poista näiden ongelmien merkitystä.

Ehdotetun sakko- ja rikesakkomääräysmenettelystä annettavan lain säätämisyjärjestyksen osalta apulaisoikeusasiamies viittaa perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 1/1998 vp s. 125 todettuun: "Poikkeuslaki rinnastuu säädöshierarkiassa tavallisiin lakeihin. Se on siten kumottavissa tavallisella lailla. Sitä voidaan myös muuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jollei muutos laajenna alkuperäistä poikkeusta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä on lisäksi katsottu, että myös sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyn kokonaisjärjestelyn luonnetta ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (esim. PeVL 24/1994 vp ja 21/1995 vp).

Jos laki on säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä, tulee tämän 79 §:n 1 momentin mukaan ilmetä laista. Käytännössä perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttäminen ilmaistaisiin nykyiseen tapaan lain alkuun otettavassa johtolauseessa."

Edellä mainituilla perusteilla apulaisoikeusasiamies katsoo, että epäillyn suostumuksesta huolimatta nyt ehdotetun lain voidaan katsoa merkitsevän muuta kuin kokonaisuuden kannalta epäolennaista muutosta tai perustuslakipoikkeuksen muuta kuin vähäistä laajentamista. Apulaisoikeusasiamiehen mielestä nyt ehdotettu laki suurentaisi sitä perustuslakipoikkeusta, joka on aikanaan tehty rangaistuspäättämismenettelyä säädettyä. Kielto laajentaa perustuslakipoikkeusta koskee myös tilannetta, jossa aiemmalla lailla säädetty perustuslakipoikkeukset siirretään uuteen lakiin kumoamalla alkuperäinen poikkeuslaki (PeVL 24/1994).

Apulaisoikeusasiamies katsoo, että sakko- ja rikesakkomääräystä koskevan lakiehdotuksen hyväksyttävyydestä ja säätämisyjärjestyksestä tulee pyytää lausunto perustuslakivaliokunnalta.

2.19 Ehdotuksen käsitteistö

Valtakunnansyyttäjänvirasto ja Itä-Suomen syyttäjänvirasto toteavat, että sakkomääräys ja syyttäjän sakkomääräys ovat kielellisesti niin lähellä toisiaan, että se aiheuttaa helposti väärinkäsityksiä erilaisissa suullisissa palvelutilanteissa ja viranomaisten välisessä tiedonkulussa.

Itä-Suomen syyttäjänvirasto toteaa, että näitä ratkaisuja käytetään useasti sellaisissa olosuhteissa, joissa sakotettavien tiedon vastaanottokyky ei ole parhaimmillaan. Tämänkin vuoksi uudistettavan lainsäädännön tulee olla rakenteellisesti ja kielellisesti selkeää.

Valtakunnansyyttäjänvirasto katsoo, että syyttäjän antamaa sakkomääräystä tulisi edelleen nimittää rangaistuspäättämiseksi tai sitten valvontaa suorittavien virkamiesten antamia sakkomääräyksiä tulisi nimittää poliisin sakkomääräykseksi, tullin sakkomääräykseksi ja rajavartiolaitoksen sakkomääräykseksi.

Valtakunnansyyttäjänvirasto ja Itä-Suomen syyttäjänvirasto toteavat lisäksi, että nykyisessä rangaistuspäättämismenettelystä annetussa laissa ilmaus "päiväsakon rahamäärä" liittyy yksinomaan epäillyn maksukykyyn eli tuloihin. Ehdotuksesta on pääteltävissä (ss. 47, 62 ja 65), että päiväsakon rahamäärän määräytymisperusteilla tarkoitettaisiin maksukykyyn, mutta myös päiväsakojen lukumäärään tai jopa teon rangaistavuuteen vaikuttavia seikkoja.

Valtakunnansyyttäjänvirasto katsoo, että määritelmiin tulisi lisätä, mitä päiväsakon rahamäärän määräytymisperusteella tarkoitetaan tai asia tulisi muuten selvästi todeta.

Itä-Suomen syyttäjänvirasto toteaa, että uuden lainsäädännön ei tule sotkea lainsäädännössä, oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa vakiintunutta ilmaisua.

Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa, että menettelylain 8 §:n 1 momentin mukaan sakkomääräys, rikesakkomääräys ja sakkovaatimus voitaisiin allekirjoittaa myös koneellisesti. Yleisemmin käytetty ilmaus lienee sähköinen allekirjoitus.

2.20 Empiirinen tieto soveltamiskäytännöstä

Demla ry toteaa, että työryhmän mietintöä voi kritisoida siitä, että siinä tuodaan hyvin vähän esille tietoja rangaistusmääräysmenettelyssä käsitellyistä rikoksista. Ilman seikkaperäistä tietoa soveltamiskäytännöstä on niin lausunnonantajien kuin myöhemmässä vaiheessa muidenkin päätöksentekijöiden vaikea muodostaa kokonaiskäsitystä uudistuksesta. Työryhmän olisi pitänyt esittää varsin pitkässä mietinnössään (230 ss.) perustietoja useammalta vuodelta ainakin seuraavista asiakokonaisuuksista:

1. rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltyjen rikosten lukumäärä ja niiden suhteellinen osuus kaikkien rikosoikeudellisten seuraamusten joukossa,
2. rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltyjen rikosten erittelemine rikosryhmittäin ja rikosnimikkeittäin,
3. rangaistusmääräysmenettelyn aikana tehdyt päätökset: vastustamiset, peruuttamiset, vaatimuksen lieventämiset jne.

Tilastokeskuksen julkaisemista oikeustilastoista käy ilmi, että suurin osa rangaistusmääräysmenettelyssä käsitellyistä rikoksista muodostuu liikenne rikoksista. Esimerkiksi vuonna 2005 liikenneturvallisuuden vaarantamisia oli noin 105 000, mikä vastaa 44 prosenttia kaikista rangaistusmääräysmenettelyssä käsitellyistä rikoksista. Liikenne rikkomuksia oli lähes 55 000, mikä vastaa 23 prosenttia rikoksista. Tämä tarkoittaa, että pelkästään nämä kaksi rikosnimikettä muodostivat 67 prosenttia kaikista rangaistusmääräyksistä. Kun mukaan lasketaan vielä loput rikoslain 23 luvun vastaiset liikenne rikokset ja muut tieliikennelain rikkomiset, muodostuu summaksi lähes 173 000 rikosta, mikä vastaa 73 prosenttia kaikista rangaistusmääräyksistä. Lähes kolme neljäsosaa rangaistusmääräysmenettelyssä käsitellyistä rikoksista on liikenne rikoksia.

Rangaistusmääräysmenettelyssä käsitellään myös hyvin monenlaisia muita rikoksia. Niitä oli kaikkiaan noin 65 000, eli noin neljännes rangaistusmääräyksistä. Vuonna 2005 käsiteltiin näpistyksiä ja sen yrityksiä (lähes 26 000), huumausaineen käyttö rikoksia (noin 4 500), rikoksia viranomaisia vastaan (3 400, sisältäen mm. haitanteko virkamiehelle, niskoittelu poliisia vastaan, virkamiehen vastustaminen, väärän henkilötiedon antaminen), alkoholilain vastaisia tekoja (3 300), toisen vahingoittamiseen soveltuvien esineitä tai aineita koskevien säännösten rikkomisia (noin 2 400), rikoksia yleistä järjestystä vastaan (lähes 1 700, sis. mm. järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamisia ja sukupuolisiveellisyys julkisia loukkaamisia), lieviä petoksia (lähes 1 400), lieviä vahingontekoja (1 200), lieviä pahoinpitelyjä (800), ulkomaalaisrikkomuksia (800), vesiliikenne rikkomuksia (800), lieviä veropetoksia (600), ampuma-aserikkomuksia (500), lieviä väärennyksiä (270) ja kätkemisrikkomuksia (260). Mielestämme ei ole hyväksyttävää, että tällaisissa rikoksissa seuraamusharkinta olisi vain poliisin vastuulla.

2.21 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Sisäasiainministeriö toteaa, että uudistus tulee lisäämään poliisin työmäärää. Sakko- ja rikesakkomääräysmenettelyä koskevan lakiehdotuksen 12 §:ssä esitetty sakkojen maksamisen seuranta aiheuttaa poliisille vaikeasti arvioitavissa olevan määrän lisätyötä. Lisätyötä aiheuttavat myös ne tutkintaan menevät sakkoasiat, joista suostumusta ei ole saatu. Näidenkin tapausten määrä voi olla huomattava. Lisätyötä ja kustannuksia poliisille aiheuttaisivat lisäksi rangaistusvaatimusten ja sakkomääräysten arkistointi. Nykyisin poliisi ei arkistoi rangaistusvaatimuksia. Arkistointi pitäisi pystyä tekemään sähköisenä.

Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa, että syyttäjien työmäärän vähennykseksi on mietinnössä arvioitu jopa 1.000 henkilötyöpäivää (s. 42). Tällainen säästöarvio on Valtakunnansyyttäjänviraston mielestä täysin ylimitoitettu.

Vantaan käräjäoikeus pitää ehdotetun uudistuksen vaikutusta syyttäjien työmäärään hyvänä tavoitteena, mikä mahdollistaa syyttäjien keskittymisen vaativampien ja vakavampien rikosasioiden käsittelyyn. Samalla syyttäjälaitoksessa vapautuvat resurssit heijastuvat myös osaltaan tuomioistuimessa käsiteltävien asioiden määrään, mikä on taas omiaan lyhentämään esimerkiksi rikosasioiden keskimääräisiä käsittelyaikoja.

Keski-Suomen syyttäjänvirasto toteaa, että työryhmän muistion mukaan uudistuksen voi arvioida vähentävän virallisten syyttäjien työmäärää. Työryhmän käsityksen mukaan vähennys on merkittävä. Työryhmän käsitys perustuu siihen, että syyttäjien antamien rangaistusmääräysten määrä vähenisi 243.000 rangaistusmääräyksestä 35.000 tuhanteen sakkomääräykseen, kun 208.000 sakkomääräystä jää valvontaa suorittavan virkamiehen antamiin sakkomääräyksiin. Tässä on kysymys jonkinmoisesta näköharhasta. Syyttäjien suurin työmäärä ei olekaan suostumuksen mukaisesti annetuissa sakkomääräyksissä vaan tulotietojen tutkimisessa, siis määräysten oikomisessa ja tuomioistuihin vietävien sakkomääräysten määrässä.

Vuonna 2005 rangaistusvaatimuksen vastustamisia ja lieventämisä (todennäköisesti pääosin tulojen muuttumisen vuoksi) oli yhteensä 10.756. Vastustamisia vähentää huomattavasti kaksi seikkaa: ensimmäinen on se, että epäillyllä on nykyjärjestelmässä viikko aikaa esittää selvitystä tulojensa laskemisesta ja jos syyttäjä ei laske päiväsakon hintaa, niin vasta sitten vastustetaan sakkoa. Syyttäjät antavat ohjeeksi aina vastustaa annettua rangaistusvaatimusta, ettei epäillylle tule mitään oikeudenmenetyksiä. Toinen vastustamista vähentävä seikka on se, että vastustaminen vaatii omaaloitteisuutta ja se on tehtävä huomattavan lyhyessä ajassa.

Keski-Suomen syyttäjänvirasto katsoo, että vajaan 11.000 vastustamiasian opastukseen, selvittämiseen ja tutkimiseen syyttäjät käyttävät yhtä paljon aikaa kuin 208.000 rangaistusmääräyksen antamiseen. Vastustamisilmoituksen vastaanottamista varten on ainakin nykyisen kokoisissa syyttäjänvirastoissa pidettävä yhtä syyttäjää päivystäjänä, koska useimmat vastustamiset tehdään suullisesti. Saman syyttäjän on vielä vastattava useisiin vastustamista koskeviin puhelinoitoihin ja tiedusteluihin. Siitäkin huolimatta on usein vaadittava lisäselvityksiä, ennen kuin syyttäjällä on riittävät perusteet rangaistusmääräyksen muuttamiseen rangaistusvaatimuksesta poikkeavasti.

Esitetystä uudessa järjestelmässä tulojen alentamisperusteiden tutkiminen jäisi aina syyttäjän tehtäväksi niissäkin asioissa, joissa epäilty muuten suostuisi sakkomenettelyyn. Voisi kuvitella, etteivät ainakaan kaikki uskaltaisi antaa suostumusta sakkomenettelyyn ja luottaa siihen, että syyttäjä heidän seitsemän päivän aikana tekemästä lisäselvityksestä alentaisi sakkoa. Miksei

samalla ole antamatta suostumusta ja pidätä näin itsellään oikeutta mennä aina käräjäoikeuteen saakka. Valitettavasti käräjäoikeudet perusteetta alentavat taulukkojen mukaisia määriä pelkän epäillyn väitteen perusteella. Eihän sakko käräjäoikeusmenettelyssä mihinkään nouse.

Vaikka sakkomenettelyyn suostumista merkitsevän sakon maksamisen seurantaan käytetäänkin etupäässä toimistohenkilökuntaa, on tarvittavan lisäselvityksen hankkiminen aina syyttäjän harkittava. Kun edellä mainitulla perusteella on odotettavissa, että passiivisesti käyttäytymällä saa pitkän maksuajan ja mahdollisesti alennusta vielä pelkillä väitteillä käräjäoikeudessa, on ainakin pelättävissä, että suostumuksen antajien lukumäärä huomattavasti vähenee. Sakkoasioistakin tulee yhä useammin tuomioistuinasia, jossa epäilty vasta siinä vaiheessa, kun hänet sakon uhalla haastetaan saapumaan paikalle, ilmoittaa tunnustavansa teon. Niin kuin nytkin vastustamisvelvollisuudesta huolimatta usein käy.

Työryhmä on arvioinut syyttäjän tehtävien vähenemisen aivan liian optimistisesti. Tuhannen työpäivän säästäminen vastaisi neljän syyttäjän vuotuista työpanosta. Uuden järjestelmän huomattava monimutkaisuus lisää kuitenkin syyttäjien työpanosta hyvinkin tuon tuhannen työpäivän verran. Oleelliset säästöt syntyvät työryhmän esityksen muista vaikutuksista.

Kyllä aiheettomasta oikeudenkäynnistä jonkinlainen sanktio olisi seurattava, esimerkiksi edellä esitetty sakon suuruuden nousu. Jos vastustaminen on aiheellinen, vaatimus kumotaan ja valtio maksaa epäillyn kulutkin. Keski-Suomen syyttäjänvirasto ei näe mitään epäoikeudenmukaisuutta siinä, että epäilty aiheettoman oikeudenkäynnin aiheuttamaan, osallistuisi esitutinnan toimittamisesta, haastehakemuksesta, haastamisesta ja oikeudenkäynnistä valtiolle aiheutuviin kustannuksiin kohtuullisessa suhteessa, esimerkiksi kaksinkertaisella sakolla.

Porin kihlakunnan poliisilaitos toteaa, että rikesakkomääräysten valvonnan päättymisestä muiden kuin ajoneuvoa pysäyttämättä määrättyjen rikesakkojen osalta vapautuva resurssi ei riitä kattamaan sitä lisätyötä, joka aiheutuu rikesakkoa ja sakkoa koskevien rangaistusvaatimusten seurannasta. Näiden osalta olisi kontrolloitava 30 päivän kuluessa tehtyjä maksusuorituksia oikeusministeriön järjestelmistä niissä asioissa, joissa maksu johtaisi rikesakkomääräyksen tai poliisin sakkomääräyksen antamiseen.

Tampereen kihlakunnan poliisilaitos toteaa, että uudistus tulee vähentämään virallisten syyttäjien vahvistamia rangaistusmääräyksiä yli 200 000:lla. Työmäärän on arvioitu vähenevän noin 1 000 työpäivää. Tämä vähenemisarvio ei ole linjassa aikaisempien arvioiden kanssa, sillä edellisen kerran 1997 lakiesityksen yhteydessä liikenteeseen kuuluvien rangaistusvaatimusten siirtyessä syyttäjien vahvistettavaksi tehtävien arvioitiin sitovan kymmenen syyttäjän työpanoksen.

Poliisin tehtäviä uudistus tulisi lisäämään. Yksinmaan sen tarkistaminen, onko rikkomuksesta epäilty maksanut sakon tai rikesakon on merkittävä lisätehtävä, vaikka poliisilla olisikin käyttäjätavallinen suorakäyttöyhteys oikeushallinnon rekisteriin.

Tuomioistuinten, syyttäjien ja poliisien tehtäviä taas tulee vähentämään huomattavasti se, että esityksen mukaan sakkomääräyksellä määrättyä maksamatonta sakkoa ei saa muuntaa vankeudeksi. Toisaalta voitaneen odottaa yleisen lainkuuliaisuuden laskun aiheuttavan kokonaisrikollisuuden kasvun kautta tehtävien lisääntymistä.

Rajavartioliitto ry toteaa, että uudistuksella pyritään siirtämään poliisi-, tulli- ja rajavartiomiehille vastuullisempia tehtäviä, koska he jatkossa antaisivat rangaistusvaatimuksen sijasta aikaisemmin syyttäjän toimivaltaan kuuluneita rangaistusmääräyksiä. Työmäärän ja vastuun lisääntyessä sekä

tehtävätason muutoinkin muuttuessa tulee henkilöstön sekä fyysiseen että psyykkiseen jaksamiseen kiinnittää erityistä huomiota ja jaksamista tulee tukea kaikin työnantajaosapuolen käytettävissä olevin keinoin.

Siltä osin kuin muutoksella on vaikutuksia henkilöstön asemaan, tulee menettelyjen osalta noudattaa sekä Valtioneuvoston päätökseen (VNp 23.3.2006) kirjattuja henkilöstöpoliittisia periaatteita että lakia ja sopimusta yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa. Henkilöstön asemaan vaikuttavat asiat tulee käsitellä yhteistoiminnassa siten, että henkilöstöllä tai sen edustajilla on mahdollisuus aidosti tulla kuulluksi ja vaikuttaa valmisteilla oleviin toimenpiteisiin mahdollisimman varhaisessa suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa. Myös riittävästä ja riittävän ajoissa suoritetusta tiedottamisesta henkilöstölle uudistuksen eri vaiheissa tulee huolehtia.

2.22 Koulutus ja palkkaus

Sisäasiainministeriö toteaa, että uudistus tulee aiheuttamaan koko poliisihallinnon koulutustarpeen.

Tullihallituksen mukaan Tulli antaa nykyään lieviä tullirikoksista rangaistusvaatimuksia, samoin kuin määrää rikesakkoja teoista, joista rikesakko on seuraamukseksi säädetty. Nämä menettelyt korvattaisiin uusilla rikesakkomääräys-, sakkomääräys- (enintään 20 päiväsakkoa) ja sakkovaatimus –nimisillä toimenpiteillä, joihin liittyy nykyisistä menettelyistä oleellisestikin poikkeavia elementtejä. Sen vuoksi muutokset aiheuttavat eräissä tullipiireissä jopa satojen valvonta- ja rikostorjuntatehtävissä toimivien henkilöiden kouluttamistarpeen. Tämä tulisi ottaa huomioon Tullin koulutussuunnitelmissa.

Kouluttaminen tapahtuisi valvontaosaston käsityksen mukaan luontevimmin siten, että esimerkiksi poliisiin tai syyttäjälaitoksen kursseilla koulutettaisiin tarvittava määrä henkilöitä. Nämä puolestaan jakaisivat koulutusta muun valvonta- ja tullirikostorjuntahenkilöstön piiriin.

Rajavartioliitto ry toteaa, että ratkaisutoimivaltaa syyttäjiltä poliisi-, tulli- ja rajavartiomiehille siirrettäessä tulee huolehtia siitä, että heille samalla taataan riittävät määrärahat ja henkilöstöresurssit sekä perehdyttäminen ja kouluttaminen siirtyvien tehtävien hoitamista varten. Tehtävien muuttuminen vaativammiksi tulee huomioida myös palkkauksessa.

Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry toteaa, että henkilöstön osalta tulee erityisesti huomioida muutosuudistusten mahdollisesti aiheuttama koulutustarve. Koulutuksen käytännön toteutus tulee järjestää asianmukaisesti ja sille tulee varata riittävästi aikaa.

Tullivirkamiesliitto ry toteaa, että mikäli ratkaisuvallta siirretään syyttäjiltä viranomaisille (poliisi-, tulli- ja rajavartiomiehet), niin samalla tulee huolehtia siitä, että viranomaisille taataan riittävät määrärahat ja henkilöstöresurssit sekä asianmukainen koulutus tehtävien hoitamista varten. Viranomaisten riittävällä resursoinnilla ja asianmukaisella koulutuksella vahvistetaan sekä viranomaisten että kansalaisten oikeusturva ja varmistetaan tehtävien moitteeton hoitaminen.

Viranomaisten tehtävien muuttuminen nykyistä vaativammiksi tulee huomioida palkkauksessa. Uudistuksella on tarkoitus siirtää poliisi-, tulli- ja rajavartiomiehille aiempaa vastuullisempia tehtäviä. Jatkossa viranomaiset antaisivat rangaistusvaatimuksen sijasta aikaisemmin syyttäjän toimivaltaan kuuluneita rangaistusmääräyksiä. Työmäärän ja vastuun lisääntyessä sekä tehtävätason muutoinkin muuttuessa tulee henkilöstön jaksamiseen kiinnittää huomiota ja jaksamista tulee tukea työnantajaosapuolen käytettävissä olevin keinoin.

Henkilöstön asemaan vaikuttavien muutosten osalta tulee noudattaa sekä Valtioneuvoston päätökseen (VNp 23.3.2006) kirjattuja henkilöstöpoliittisia periaatteita. Asianmukaisten henkilöstöpoliittisten periaatteiden lisäksi tulee noudattaa lakia ja sopimusta yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa sekä virastokohtaisia yhteistoimintasopimuksia. Henkilöstön asemaan vaikuttavat asiat tulee käsitellä yhteistoiminnassa siten, että henkilöstöllä tai sen edustajilla on mahdollisuus tulla aidosti kuulluksi ja vaikuttaa valmisteilla oleviin toimenpiteisiin mahdollisimman varhaisessa suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa.

2.23 Tietojärjestelmät

Sisäasiainministeriö toteaa, että esitysluonnoksen taloudellisissa vaikutuksissa on mainittu, että säädösmuutoksista aiheutuisi poliisin tietojärjestelmiin (poliisiasiain tietojärjestelmä PATJA, poliisin kenttäjohtojärjestelmä POKE ja automaattisen liikennevalvonnan toimisto-ohjelma LVS) merkittäviä muutoksia, samoin suunnitteilla olevaan rangaistusmääräyssovellukseen (RM) tehtävät muutokset aiheuttavat todennäköisesti lisävaatimuksia myös poliisin tietojärjestelmille. Esitysluonnoksessa on todettu, että tässä vaiheessa tarkempia työmääriä ja kustannusvaikutuksia ei ole mahdollista arvioida.

Sisäasiainministeriö huomauttaa, että lisävaikeutena ovat myös Poliisin tietohallintokeskuksen rajalliset resurssit ottaen huomioon keskuksella toteutettavana olevat muut hankkeet. Mikäli tarkoituksena olisi säädösten voimaansaattaminen jo vuoden 2009 alusta, merkitsisi se sitä, että ohjelmistomuutosten määrittely ja suunnittelu olisi aloitettava vuoden 2008 alussa. Ohjelmistojen tulisi olla toteutettuina ja testattuina kouluttamista varten viimeistään elokuussa 2008. Aikataulu on tältä osin epärealistinen. Edellä mainitut muutostyöt edellyttävät erillistä rahoitusta ja useiden vuosien muutosajan, jotta kaikki poliisin omat järjestelmät saadaan muutettua lakiesityksen mukaisiksi. Lisäksi voidaan mainita, että Poliisin tietohallintokeskuksen tilalle ollaan perustamassa 1.3.2008 lukien koko sisäasiainhallintoa palvelevaa Hallinnon tietotekniikkakeskusta.

Ajoneuvohallintokeskus (AKE) toteaa, että se on antanut lausunnon (dnro 507/991/2006) jo mietinnön valmisteluvaiheessa. Tällöin AKE muun ohella huomautti, että ajo-oikeuteen vaikuttavien tekojen seurantajärjestelmän kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että vaikka useasta teosta tuomittaisiin yhteinen rangaistus, järjestelmään tallennettaisiin kuitenkin jokainen yksittäinen teko ja tekopäivä erikseen. Näin varmistetaan, että ajo-oikeuteen vaikuttavia tekoja kyetään seuraamaan lainsäädännön ja kansalaisten tasapuolisen kohtelun edellyttämällä tavalla.

AKE esitti aiemmassa launnossaan myös ehdotuksen ajo-oikeuteen vaikuttavia tekoja koskevien rikosilmoitusnumeroiden välittämisestä ajokorttirekisteriin. Rikosilmoitusnumeron välittyminen AKE:lle olisi tärkeää sekä tekojen seurannan että niiden järjestelmätekniisen kohdentamisen kannalta. Muilta osin AKE viittaa aikaisemmassa launnossaan esittämiinsä tietojärjestelmätekniisiä muutoksia koskeviin kommentteihin.

Helsingin kihlakunnan poliisilaitos toteaa, että kyseessä on hyvin laaja kokonaisuus, ja se vaikuttaa useiden eri viranomaisten toimintaan. Siksi on tärkeää, että eri viranomaiset yhdessä pyrkivät kehittämään uuden menettelyn edellyttämän toimivan ja käyttäjäystävällisen tietojärjestelmän, joka palvelee kaikkia osapuolia tyydyttävällä tavalla.

Uudistusta pantaessa täytäntöön tietojärjestelmissä ja tässä summaarisessa menettelyssä tarvittavien lomakkeiden määrää tulee tarkastella kriittisesti. On pyrittävä vähentämään muun muassa turhien

lomakkeiden määrää, niiden lähettämistä toiselle viranomaiselle ja erilaisia kirjauksia, jotta toiminta viranomaisissa olisi taloudellista, sujuvaa ja virheetöntä.

Tietojärjestelmät on saatava nykyaikaiseksi esimerkiksi automaatiota lisäämällä. Sähköisten lomakkeiden täytössä on paremmin hyödynnettävä tietojärjestelmissä jo sisällä olevia tapaukseen liittyviä tietoja, jotta vältetään turhilta toistokirjauksilta.

Rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyä uudistettaessa on syytä huomioida myös eri viranomaisten erilaiset asiakirjojen säilytys ja arkistointitarpeet, ja niistä aiheutuvat huomattavat työvoimakulut. Summaarista menettelyä uudistettaessa myös nämä menettelyt olisi samalla syytä nykyaikaistaa.

Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry toteaa, että menettelyuudistuksen toteuttamisvaiheessa uudistukset edellyttävät muutoksia viranomaisten tietojärjestelmiin sekä menettelyssä käytettäviin lomakkeisiin. Tietojärjestelmä- ja lomakemuutosten valmistelu ja toteuttaminen vaativat runsaasti sekä rahaa että aikaa. Tämä tulee ottaa huomioon myös ehdotettujen lakien voimaantuloajankohtaa määrättäessä.

2.24 Kustannukset

Sisäasiainministeriö toteaa, että rangaistus- ja rikesakkotyöryhmän mukainen uudistus rangaistus- ja rikesakkolainsäädäntöön aiheuttaa suuren menoerän tietojärjestelmämuutoksen sekä sakkomääräyksiin liittyvän arkistoinnin takia.

Valtiovarainministeriö katsoo, että joka tapauksessa työryhmän ehdotuksia voidaan toteuttaa vain 25.5.2007 päätettyjen valtiontalouden kehysten ja talousarvioiden puitteissa, mukaan lukien näissä päätetyt tuottavuuden lisäämistavoitteet.

Tullihallitus toteaa, että työryhmämietinnössä todetaan uuden käsittelyjärjestelmän aiheuttavan poliisi- ja oikeushallinnolle tietojärjestelmien muutokuluja yhteensä noin 1.000.000 euron verran. Merkittäviä muutoksia tehtäisiin myös poliisiasian tietojärjestelmään, minkä lisäksi tulisi lomakkeen muutos- yms. kuluja. Työryhmän mietinnön perusteella valvontaosasto ei kuitenkaan osaa arvioida, tulisiko jokin osa mainituista kuluista myös Tullin kustannettavaksi.

Tullihallitus toteaa, että työryhmämietinnön mukaan rangaistusmääräyksenä käsiteltiin koko maassa vuonna 2005 yhteensä 243.000 asiaa. Tullirikosasioita käsiteltiin rangaistusvaatimusmenettelyssä vuonna 2006 yhteensä 2.826 (tullirikostorjunnan vuosikirja 2006). Vuonna 2005 määrä oli 3.143 ja vuonna 2004 3.302. Suurin osa Tullin rangaistusvaatimuksista annetaan Itäisessä tullipiirissä, missä niitä vuonna 2006 oli 2.032 ja vuonna 2005 2.121 kappaletta. Vertailtaessa keskenään koko maan ja pelkästään tullirikoksista annettavien rangaistusmääräysten lukumääriä voidaan arvioida, että tullirikoksiin liittyvien sakkovaatimusten ja sakkomääräysten yhteismäärä *tulee* olemaan 1 - 2 prosenttia koko maan vastaavista luvuista. Jos tietojärjestelmien muutokuluja esitetään myös Tullin kustannettavaksi, tulisi niiden määrä suhteuttaa tähän Tullin vähäiseen osuuteen kaikista uuden menettelyn tarkoittamista seuraamuksista.

Liikkuva poliisi toteaa, että ehdotetun järjestelmän kehittäminen ja käyttöönotto aiheuttavat kustannuksia. Liikkuva poliisi pitää tärkeänä, että uuden järjestelmän tarvitsema lisärahoitus ei rasita poliisin toimintamäärärahakehystä.

Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry haluaa rahoituksen osalta korostaa, että arvioidut kulut tulee ehdottomasti budjetoida poliisiin kehyksiin. Missään nimessä kuluja ei tule kattaa toimintamäärärahoista.

2.25 Laadittavat asiakirjat ja lomakkeet

Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto toteaa, että laadittavien asiakirjojen ja lomakkeiden osalta oikeushallinto-osasto viittaa lainvalmisteluosastolle 14.2.2007 antamaansa lausuntoon työryhmän mietintöluonnokseen sisältyvien lakiehdotusten vaikutuksista asiakirjoihin ja lomakkeisiin. Tuossa lausunnossaan oikeushallinto-osasto on esittämillään perusteilla katsonut, että oikeusministeriön alaisena toimiva oikeusrekisterikeskus olisi oikea viranomainen vahvistamaan rangaistusvaatimuksen, rikesakkomääräyksen, sakkomääräyksen, sakkovaatimuksen ja syyttäjän sakkomääräyksen kaavat ja että valtakunnansyyttäjänviraston tehtäväksi voitaisiin antaa syyttäjän ilmoitusten ja mahdollisesti tarvittavien sakkomääräysten arkistotulosteiden kaavojen vahvistaminen. Tältä osin oikeushallinto-osastolla ei ole lisättävää aikaisemmin esittämäänsä.

Sisäasiainministeriö kannattaa sitä, että uudessa summaarisessa menettelyssä käytettäisiin vain yhtä lomaketta. Lomakkeen pitäisi mahdollistaa sakkovaatimuksen kirjoittaminen sakkomääräyslomakkeella esimerkiksi, jos epäilty ei anna suostumusta sakkomääräykseen. Lomakkeelle voitaisiin sakkovaatimustilanteessa lisätä vielä todistajan lausuma, jolloin erillistä kuulustelupöytäkirjaa ei tarvitsisi tehdä. Tällöin lomake helpottaisi poliisin ja syyttäjän työtä. Syyttäjä saisi sakkovaatimuksen mukana poliisin virkavastuulla antamat tiedot heti käyttöönsä päätöksenteon pohjaksi.

Selvissä tapauksissa on asianmukaista, että poliisiviranomainen hoitaa asian ja esimerkiksi teoissa, jotka vaikuttavat ajokortin haltijan ajo-oikeuteen, tieto on nopeasti lupahallinnon käytettävissä. Aina henkilö ei kuitenkaan anna suostumusta asian käsittelyyn sakkomääräyksellä ajo-oikeuden menetyksen pelossa. Tällöin menettelyn on myös oltava nopeaa, mikä korostaa osaltaan tarvetta saada samalle lomakkeelle täydennettynä kaikki asiaan liittyvät tiedot suoraan syyttäjälle meneväksi.

Sakko- ja rikesakkomääräysmenettelyä koskevan lakiehdotuksen 8 §:n mukainen sähköinen allekirjoitus on hyvä nykyaikainen tapa, joka mahdollistaa e-postin käytön menettelyssä.

2.26 Muutosten voimaantulo

Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto kiinnittää huomiota muutosten voimaantulon osalta siihen, että tietojärjestelmämuutokset suunnitteluineen, toteutuksineen, testauksineen, koulutuksineen ja ohjeistuksineen vaativat huomattavan pitkän ajan. Ehdotuksessa arvioitu aika ennen lakien voimaantuloa tehtävien täytäntöönpanotoimien suorittamiseen on liian lyhyt.

Valtakunnansyyttäjänvirasto katsoo, että ehdotettu lainsäädäntö sen esittämillä muutoksilla tulisi hyväksyä mahdollisimman pian.

2.27 Tiedottaminen

Tullivirkamiesliitto ry toteaa, että riittävästä ja ajoissa suoritetusta tiedottamisesta uudistuksen eri vaiheissa tulee huolehtia. Tiedottaminen tulee kohdistaa sekä uusia tehtäviä suorittavalle henkilöstölle että kansalaisille.

2.28 Vireillä olevat lainsäädäntöhankkeet ja muut uudistustarpeet

Sisäasiainministeriö toteaa, että ehdotuksessa muutettaviin liitelakeihin kuuluvat sisäasiainministeriön toimialalta muun muassa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (761/2003) ja ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajoneuvojen hävittämisestä annetun lain (151/1975) muuttaminen. Sisäasiainministeriössä on käynnissä näiden lakien uudistukset.

Sisäasiainministeriö on jo aiemmin esittänyt oikeusministeriölle pysäköintivirhemaksulainsäädännön kokonaisuudistamista. Tämä uudistus olisi tarkoituksenmukaisinta toteuttaa rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyn uudistuksen yhteydessä tai heti sen jälkeen. Sisäasiainministeriön näkemyksen mukaan pysäköintivirhemaksun suuruutta tulisi tarkastella suhteessa rikesakkomääriin. Pysäköintivirhemaksulainsäädännön kokonaisuudistuksen käynnistämistä rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelylakien uudistuksen yhteydessä on edellyttänyt myös eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta 2.12.2005 antamassaan mietinnössä (LiVM 29/2005 vp), joka koski hallituksen esitystä laiksi pysäköintivirhemaksusta annetun lain 7 §:n muuttamisesta (HE 168/2005 vp).

3 Pykäläkohtaiset huomautukset

3.1 Laki sakko- ja rikesakkomenettelystä

1 §. *Eduskunnan apulaisoikeusasiamies* toteaa, että ehdotetun lain 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan puheena olevan lain mukaan voidaan määrätä sakko muun muassa laillisesti asetetun uhkasakkokiellon rikkomisesta. Apulaisoikeusasiamiehen tiedossa ei ole, missä tilanteissa uhkasakkokiellon rikkomisesta voidaan määrätä sakko. Jos tällaisia tilanteita on, ehdotuksen perusteluissa olisi syytä selvittää, mihin nimenomaisiin menettelyihin laillisesti asetetun uhkasakkokiellon rikkomisella viitataan.

Lappeenrannan käräjäoikeus toteaa, että lakiehdotuksen sakko- ja rikesakkomääräysmenettelyä koskevan lain 1 luvun 1 §:n 1 momenttiin tulee lisätä 4) kohdaksi tietyn enintään 3) kohdassa mainitun euromäärän suuruinen menettämisseuraamus.

2 §. *Vantaan käräjäoikeus* toteaa, että määritelmien luetteloinnin osalta sakkovaatimus on merkitty kohtaan 4. Lakiteknisesti voisi olla selkeämpää siirtää sakkovaatimus luettelon kohdaksi 2, jolloin pelkistä vaatimuksista eroavat rikesakkomääräys tulisi kohdaksi 3, sakkomääräys kohdaksi 4 ja syyttäjän sakkomääräys kohdaksi 5. Samankaltaista loogista järjestystä noudatetaan esimerkiksi saman luvun pykälien 3 ja 5 tekstiosissa. Muilta osin käräjäoikeudella ei ole huomautettavaa ehdotetun pykälän sisällöstä.

4 §. *Eduskunnan apulaisoikeusasiamies* toteaa, että ehdotetun 4 §:n perusteluissa (mietinnön s. 48, 57, 59 ja 63) todetaan, että myös osamaksu voitaisiin katsoa suostumukseksi menettelyyn.

Apulaisoikeusasiamies pitää välttämättömänä, että tämä sakotetun kannalta erittäin keskeinen seikka käy selvästi ilmi lakitekstistä (ehdotetusta 4 §:n 3 momentista).

Lappeenrannan käräjäoikeus toteaa, että 1 luvun 4 §:ää tulee muuttaa niin, että suostumukseksi katsotaan myös sakon tai rikesakon maksaminen ennen syytteen nostamista, vaikka esitutkinta olisi aloitettu ehdotetun lainkohdan määräajan jälkeen. Tämän johdosta 7 §:n 4 momentissa tulee säätää esitutkinnan lopettamisesta, kun sakko tai rikesakko on maksettu. Samoin tulee säätää eri momentti koskemaan syyteharkinnan lopettamista, jos sakko on maksettu asian ollessa syyttäjällä syyteharkinnassa.

Vantaan käräjäoikeus toteaa, että ehdotetun pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että rikkomuksesta epäillyn suostumuksesta on voimassa, mitä 3 §:ssä säädetään asianomistajan suostumuksesta. Periaate on tärkeä. Pelkkä viittaus edeltävään pykälään tuntuu erikoiselta vaihtoehdolta. Selvyiden vuoksi olisi tärkeää säätää epäillyn suostumuksesta nimenomaisesti. Samaten epäillylle ennen suostumuksen antamista koskevan selostuksen osalta voisi olla aiheellista selvyiden ja oikeusturvan toteutumisen vuoksi lisätä, että selostettaessa suostumuksen merkitystä epäillylle olisi nimenomaisesti ilmoitettava menettelylain 5 luvun 33 §:stä ilmenevästä muutoksenhakukiellosta sekä saman luvun 34 §:ssä säädetystä ylimääräisestä muutoksenhakuoikeudesta. Se tapahtuuko tämä käytännössä esimerkiksi lomakkeen tasolla, on käytännössä ratkaistava kysymys. Usein suostumusta tiedusteltaneen kuitenkin sakotustilanteessa suullisesti, jolloin selostuskin täytyisi antaa suullisesti.

Ehdotetun pykälän 3 momentissa todetaan, että epäillyn suostumukseksi katsotaan myös sakon tai rikesakon maksaminen 30 päivän kuluessa rangaistusvaatimuksen tiedoksiantamisesta. Perusteluissa on todettu olevan mahdollista, että rikkomuksesta epäilty maksaa sakon tai rikesakon määräaikaan vain osittain. Tällainen osamaksu voitaisiin katsoa suostumukseksi, koska se osoittaa epäillyn hyväksyvän menettelylain käyttämisen rikkomuksen käsittelyssä (s.48). Käräjäoikeuden käsityksen mukaan pykälän 3 momentissa olisi tämän vuoksi tarpeen nimenomaisesti säätää, että epäillyn suostumukseksi katsotaan myös sakon tai rikesakon maksaminen kokonaan tai osittain.

5 §. *Eduskunnan apulaisoikeusasiamies* toteaa, että ehdotetun lain 5 §:ssä säädetään toimivaltaisista viranomaisista. Säännöksen 1 momentin mukaan sakkovaatimus voidaan antaa myös syyttäjän pyynnöstä. Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisen määritelmän mukaan sakkovaatimus tarkoittaa muun muassa yli 20 päiväsakon suuruista sakkorangaistusta. Tämän määritelmän valossa syyttäjä ei voisi pyytää annettavaksi alle 20 päiväsakon suuruista sakkovaatimusta, vaikka hän esimerkiksi normaalin syyteharkinnan jälkeen pitäisi sitä oikeana. Kun syyttäjä toisaalta voi antaa rikesakkomääräyksen, mainittu "aukko" syyttäjän toimivaltuuksissa tulisi korjata. Apulaisoikeusasiamies ei myöskään ymmärrä, miksi syyttäjän mahdollisuus antaa itse (haluamansa suuruinen) sakkovaatimus pitää laissa rajata pois. Ehdotetussa lakitekstissä ei ylipäätään käsitellä sitä mietinnön s. 49–50 todettua tilannetta, että syyttäjän sakkomääräys voidaan antaa paitsi suppean esitutkinnan, myös normaalin esitutkintamenettelyn jälkeen.

Vantaan käräjäoikeus katsoo, että ehdotetun pykälän 1 momentissa mainittu määritelmä poliisimies saattaa aiheuttaa käytännössä epäselvyyksiä. Siksi voisi olla hyvä lisätä momenttiin, että kysymyksessä on poliisilain 6 §:ssä tarkoitettu poliisimies. Perusteluissakin on viitattu poliisilain 6 §:ään ja sen perusteella annettuun poliisimiesasetuksen 1 §:ään. Tosin poliisimiehen määritelmä löytyy suoraan poliisilaista, mutta viittaustekniikkaa tässä yhteydessä ei ole välttämättä aiheellista välttää.

Käräjäoikeus pitää hyvänä sitä, että perustelujen mukaan sakkomääräysasioita voisi käsitellä ja rikesakkomääräyksen tai syyttäjän sakkomääräyksen antaa erityissäännöksen (kihlakunnansyyttäjästä annetun lain (195/1996) 8 § 1) perusteella myös apulaissyyttäjä (s.49)

Pykälän 3 momentissa tullimiehen, rajavartiomiehen ja erätarkastajan toimivallasta menettelylain mukaisissa asioissa on mainittu säädettävän erikseen. Tältäkin osin paikallaan voisi olla nimenomainen viittaus asianomaisiin erityislakeihin.

7 §:n 3 momentti. *Itä-Suomen syyttäjänvirasto* toteaa, että jos asian käsittely jatkuisi tavallisessa rikosasioiden järjestyksessä, niin esitutkinta on tällöin toimitettava ehdottomasti siinä laajuudessa, jota syyteharkinta ja keskitetty jutun pääkäsittely edellyttää.

Valtakunnansyyttäjänvirasto vastaavasti toteaa, että jos asian käsittely jatkuisi tavallisessa rikosasioiden järjestyksessä, ehdotuksen mukaan jatkokäsittelyä varten tarpeellinen esitutkinta olisi suoritettava esitutkintaviranomaisen harkitsemassa laajuudessa. Mietinnössä (s. 53) vielä korostetaan, että jatkokäsittely ei välttämättä johtaisi siihen, että esitutkintaa täydennettäisiin tai että se suoritettaisiin suppeasta poikkeavana.

Kun rikkomusasian käsittelyä jatketaan tavallisessa rikosasioiden käsittelyjärjestyksessä, niin esitutkinta on toimitettava siinä laajuudessa, jota syyteharkinta edellyttää. Pykälää tulisi tältä osin muuttaa.

8 §:n 1 momentti ja 9 §:n 1 momentti. *Valtakunnansyyttäjänvirasto* toteaa, että sakkomääräys, rikesakkomääräys, sakkovaatimus ja rangaistusvaatimus voitaisiin allekirjoittaa myös koneellisesti. Tämän allekirjoitustavan tulisi koskea myös syyttäjän sakkomääräystä.

9 §. *Valtakunnansyyttäjänvirasto* toteaa, että pykälässä viitataan vain 8 §:n 1 ja 3 momenttiin, mutta ei 4 momenttiin, jossa sakkovaatimukseen edellytetään merkittäväksi muun muassa päiväsakon rahamäärän määräytymisperusteiden riittaus.

Rangaistusvaatimus on epäillylle annettava vaatimus tilanteessa, jossa hän ei suostu ehdotetun menettelyn käyttämiseen ja epäilty saattaa kieltäytyä menettelystä mm. siitä syystä, että hän katsoo olevansa syytön. Rangaistusvaatimuksen tarkoituksena on kuitenkin myös (s. 44) antaa rikkomuksesta epäillylle harkinta-aika suostumuksen antamista varten. Maksaminen määrääjassa katsotaan suostumukseksi ja sen vuoksi rangaistusvaatimuksessa edellytetään mainittavaksi, että maksamalla annettava suostumus johtaa seuraamuksen vahvistamiseen.

Vaikka rangaistusvaatimuksessa ei epäillylle mainittaisi mahdollisuudesta toimittaa selvitystä, niin siihen olisi kuitenkin tehtävä syyttäjää varten merkintä, jos epäilty riitauttaa päiväsakon rahamäärän määräytymisperusteet ja riitautuksen syy. Muuten syyttäjälle 28 §:ssä annettu mahdollisuus omasta aloitteestaan lieventää rangaistusta jää kuolleeksi kirjaimeksi.

Mietinnössä mainittu (s. 62) yleinen selvityksen toimittamismahdollisuus syyttäjälle ei ole tässä suhteessa riittävä, kuten ei myöskään asian jääminen valvontaa suorittavan virkamiehen epäillylle tekemän maininnan varaan (s. 63).

Vantaan käräjäoikeus toteaa, että ehdotetun pykälän 2 momentissa on viittaus 4 §:n 3 momentissa tarkoitettuun 30 päivän määräaikaan, jonka aikana tehty sakon tai rikesakon maksaminen johtaa seuraamuksen vahvistamiseen sakkomääräyksellä, rikesakkomääräyksellä tai syyttäjän sakkomääräyksellä. Rangaistusvaatimuksessa on kysymys tilanteesta, jossa epäilty ei suostu asian

käsittelyyn menettelylain mukaisessa järjestyksessä. Käräjäoikeuden mukaan on tärkeää säätää mahdollisuudesta sakon tai rikesakon maksamalla siirtää asiaa menettelylaissa tarkoitettujen seuraamusten eli sakkomääräyksen, rikesakkomääräyksen ja syyttäjän sakkomääräyksen piiriin. Tällöin on itse asiassa kysymys rangaistusvaatimuksen vahvistamisesta. Kuten perusteluissakin on todettu, maininta on erityisen tärkeä sen vuoksi, ettei vähäisiä rikkomuksia tarpeettomasti käsitellä tavallisessa rikosasioiden käsittelyjärjestyksessä.

Itä-Suomen syyttäjänvirasto toteaa, että rangaistusvaatimukseen tulisi tehdä merkintä, jos epäilty riitauttaa päiväsakon rahamäärän määräytymisperusteet ja riitautuksen syy. Ilman sitä syyttäjällä ei ole käytännössä mahdollisuutta omasta aloitteestaan lieventää rangaistusta.

11 §. *Sisäasiainministeriö* toteaa, että lakiehdotuksen 11 §:ssä esitetyt sakkovaatimuksen, sakkomääräyksen, rikesakkomääräyksen ja rangaistusvaatimuksen tiedoksiantotavat vastaavat asiallisesti rangaistusmääräysmenettelylain 6 §:n 1 momentissa ja rikesakkolain 8 §:n 1 ja 2 momentissa olevaa sääntelyä. Sisäasiainministeriö kannattaa muutosta, jolla ehdotetun 11 §:n 1 momentin lopussa nykyistä sääntelyä selvemmin säädettäisiin siitä, että tiedoksiantotapoina tulevat kysymykseen kaikki oikeudenkäymiskaaren 11 luvussa säädetyt rikosasioiden tiedoksiantotavat, jos vaatimusta tai määräystä ei anneta tiedoksi rikkomuksesta epäillylle esitutinnan päätyttyä. Esitysluonnoksen perusteluissa on nimenomaisesti todettu, että sovellettavaksi voi tulla esimerkiksi kirjeellä tapahtuva tiedoksianto poliisimiehen antaessa asian tiedoksi. Sisäasiainministeriön näkemyksen mukaan oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 3 §:ää voidaan soveltaa jo nykyisellään poliisin toimesta tapahtuvaan rangaistusvaatimuksen tiedoksiantoon, mutta myös toisenlaisia tulkintoja on esitetty.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies toteaa, että ehdotettu epäillyn suostumus on erityisen ongelmallinen alaikäisten rikoksesta epäiltyjen kohdalla. Tähän liittyy ehdotetun lain 11 §, jossa säädetään lain mukaisista tiedoksiantomenettelyistä. Ehdotuksesta olisi apulaisoikeusasiamiehen mielestä perusteltua käydä nimenomaisesti ilmi, jos tiedoksiantoa ei ole tarkoitettu suoritettavan myös alaikäisen edunvalvojalle, huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle.

12 §. *Vantaan käräjäoikeus* toteaa, että ehdotettu pykälä jättää auki sen, voiko 30 päivän maksuajan laiminlyönyt epäilty edelleen antaa suostumuksensa sakon tai rikesakon käsittelyyn menettelylain mukaisessa järjestyksessä. Tältä osin perusteluissa puhutaan paljon viranomaisen järjestelmästä teknisestä seurannasta (s.58-59). Lieneekö niin, että tällaisissa massa-asioissa järjestelmän toimivuus ei salli sitä, että suostumus menettelylain mukaiseen menettelyyn, esimerkiksi syyttäjän sakkomääräykseen, voitaisiin antaa esimerkiksi syyttäjälle uudelleen vaan asia siirtyy automaattisesti syyttäjälle syyteharkintaan ja siirtyy tavanomaisessa rikosasiain käsittelyjärjestyksessä käsiteltäväksi.

13 §. *Suomen Syyttäjähdistys ry* toteaa, että menettelylain 13 §:ssä säädetään sakkovaatimuksen toimittamisesta syyttäjälle viivytystä tiedoksiannon jälkeen. Toisessa virkkeessä todetaan saman toimittamisvelvollisuuden koskevan rangaistusvaatimusta. Kirjoitustapa viittaa siihen, että myös rangaistusvaatimus olisi toimitettava heti tiedoksiannon jälkeen syyttäjälle. Mietinnön mukaan rangaistusvaatimus (yli 20 päiväsakkoa) siirtyy syyttäjälle ratkaistavaksi, mikäli epäilty maksaa sakon. Näin ollen siirtymishetki olisi vasta maksun suorittamisen jälkeen ja kirjoitustapaa tulisi tarkentaa tältä osin.

22 §. *Vantaan käräjäoikeus* toteaa, että pykälässä ehdotetaan, että käräjäoikeus on päätösvaltainen menetetyt määräajan palauttamista koskevassa asiassa, kun siinä on lainoppinut jäsen yksin. Perustelujen mukaan tällainen tuomioistuimen kokoonpanoa koskeva sääntely olisi yhdenmukainen

ylimääräistä muutoksenhakua koskevan 35 §:n 1 momentin kanssa. Lainoppineen jäsenen määritelmä kattaa käräjäoikeuslain mukaan myös notaarin. Perustelujen mukaan kysymyksessä olevia asioita ei voida yleensä pitää laatunsa tai laajuutensa vuoksi siinä määrin vaikeina, että notaari ei voisi käräjäoikeuslain 17 §:n 3 momentin vuoksi toimia niissä yksin puheenjohtajana. Kysymyksessä on aikaisempaan menettelyyn verrattuna lisäys, jota käräjäoikeus pitää työekonomisestikin järkevänä. Myöskään notaarin toimimiselle puheenjohtajana kysymyksessä olevissa asioissa ei liene yleensä estettä.

24 §. *Suomen Syyttäjyhdistys ry* toteaa, että päiväsakon rahamäärän selvittämiseen liittyy menettelylain 24 §:ssä oleva säännös, jonka mukaan sakkovaatimukseen perustuvaa syyttäjän sakkomääräystä ei saa antaa ennen kuin seitsemän päivää on kulunut vaatimuksen tiedoksiannosta. Seitsemän päivän määräaikaa voidaan pitää tavoitellun asioiden käsittelyn joutuisuuden näkökulmasta oikeana. Kuitenkin käytännössä törmää tilanteisiin, joissa esim. liikkeenharjoittajien on vaikea toimittaa kirjanpitoonsa perustuvaa selvitystä tuloistaan viikon kuluessa. Kun ehdotuksen tavoitteena on saada selkeimmät asiat ratkaistuksi valvontaa suorittavan virkamiehen toimesta ja syyttäjille ohjautuisi epäselvemmat asiat, voitaneen puoltaa tässä kohdin kahden viikon määräaikaa, jolloin riittävä selvitys olisi esitettävissä syyttäjälle kerralla. Toisaalta mietinnössä ei ole otettu lainkaan kantaa siihen, mikä olisi menettelytapa (syyttäjän sakkomääräys vai tavallinen käsittelyjärjestys) mikäli epäilty laiminlyö hänelle päiväsakon rahamäärän perusteen riittauttaessaan syntyneen toimimisvelvollisuuden.

25 §. *Eduskunnan apulaisoikeusasiamies* toteaa, että ehdotetun sakko- ja rikesakkomääräysmenettelylain 25 §:n mukaan syyttäjän sakkomääräyksen antajan on ennen määräyksen antamista "otettava huomioon" epäillyn toimittama selvitys päiväsakon rahamäärään vaikuttavista seikoista. Syyttäjän sakkomääräyksen antajalla ei olisi velvollisuutta saattaa asiaa tuomioistuimeen siinä tapauksessa, että hän ei hyväksyisi saatua selvitystä ja hän antaisi sakkomääräyksen epäillyn vaatimuksista poikkeavalla tavalla. Näiltä osin ehdotus heikentäisi oikeusturvaa nykyisestä, koska RML 11 §:n 3 momentin mukaan syyttäjän on vietävä asia tuomioistuimeen niissäkin tilanteissa, joissa kyse on yksinomaan päiväsakon rahamäärää koskevasta erimielisyydestä. Ehdotetussa menettelyssä epäillyn olisi toisin sanottuna osattava evätä suostumuksensa kokonaisuudessaan, jotta hän ei menettäisi oikeutta tuomioistuinkäsittelyyn päiväsakon rahamäärän osalta.

Vantaan käräjäoikeus toteaa, että jo vanhastaan rangaistusmääräysmenettelyssä on tyypillisesti käsitelty päiväsakon rahamäärään liittyviä rangaistusmääräyksen vastustamisia. Tämä johtuu siitä, että sakotettavan tulot saattavat monestikin vaihdella sakotushetken virallisista tiedoista. Tämän vuoksi on tärkeää, että epäillyn mahdollisuudesta toimittaa viralliselle syyttäjälle kirjallista selvitystä päiväsakon rahamäärään vaikuttavista seikoista on nimenomaisesti säädetty ehdotetussa 25 §:ssä.

Itä-Suomen syyttäjänvirasto toteaa, että yksi uuden menettelyn epäillyn oikeusturvan takeista perustuu yleiseen selvityksen toimittamismahdollisuuteen syyttäjälle. Tällöin syyttäjä joutuu suorittamaan syyteharkintaa. Menettely edellyttää myös resursseja vaativan seurantajärjestelmän luomista. Nämä seikat huomioon ottaen mietinnössä arvioitu syyttäjien jopa 1.000 henkilötyöpäivän säästöarvio on aivan liian suuri.

Mietinnössä selvityksen toimittamisen synnyttävänä tilanteena mainitaan se, että sakotettava ei tuossa tilanteessa tiedä tulojaan. Näitäkin tilanteita käytännössä on. Yleisempää on kuitenkin se, että rangaistusvaatimuksen antaja ei usko sakotettavan ilmoittamia sakkolaskurista poikkeavia tietoja, esimerkiksi työttömyyttä. Sakotettava joutuu antamaan samat tiedot syyttäjälle. Tietojen

antamista ja syyttäjaresurssien säästämistä varten on useissa syyttäjävirastoissa käytössä vastustamislomake, jossa vastustaja sakkovilpistä tietoisena ilmoittaa samat tiedot kuin hän on antanut jo vaatimuksen tiedoksiantavalle viranomaiselle. Muuta tietoa ei pääsääntöisesti vaadita. Tällä käytännöllä, joka näyttää jatkuvan uudistuksen jälkeenkin, juoksutetaan sakotettavaa ja työllistetään toistakin viranomaista.

Suomen Syyttäjähdistys ry toteaa, että menettelylain 25 §:ssä mahdollistetaan selvityksen toimittaminen viralliselle syyttäjälle päiväsakon rahamäärään vaikuttavista seikoista, vaikka epäilty olisikin suostunut asian käsittelemiseen ja ratkaisemiseen summaarisessa menettelyssä. Tällaista yleistä selvityksen toimittamismahdollisuutta, joka ei ole sidottu määräaikoihin, ei pitäisi sallia, koska tällainen toimintamalli tuo mukanaan helposti uutta, syyttäjiä velvoittavaa asian etenemisen seurantaa. Riittävänä tulisi pitää jo muutenkin ehdotuksessa olevaa päiväsakon rahamäärän riitauttamismahdollisuutta.

27 §. *Vantaan käräjäoikeus* toteaa, että pykälässä säädettäisiin uuden vaatimuksen antamisesta tavalla, joka asiallisesti vastaa rangaistusmääräyslain 12 §:ssä olevaa. Perustelujen mukaan vaikka asiallisesti olisi kysymys menettelyn aloittamisesta uudelleen, asianomistajan suostumusta ei tarvittaisi uudelleen. Asianomistaja olisi jo kertaalleen antanut 3 §:n 1 momentissa tarkoitetun suostumuksen asian käsittelemiseksi ja ratkaisemiseksi menettelylain mukaisessa menettelyssä. Perustelujen mukaan eri asia on se, että teon uudelleen arvioinnin vuoksi teko saattaisi muuttua sellaisesta rikkomuksesta, jolla ei ole asianomistajaa, sellaiseksi, jolla asianomistaja on. Perustelujen mukaan uudelta asianomistajalta tulisi luonnollisesti pyytää 3 §:n 1 momentissa tarkoitettu suostumus (s. 65). Ehdotettua pykälää voisi perustelujen vuoksi selventää se, että siihen lisättäisiin lopuksi virke siitä, ettei uuden vaatimuksen antaminen edellytä suostumusta asianomistajalta, joka on jo antanut sen 3 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Tällöin tästä olisi luettavissa perustelujen ratio siitä, että uudelta asianomistajalta suostumus on pyydettävä. Samalla ilmenisi se, ettei uudelta asianomistajalta ole tarpeen toista kertaa pyytää suostumusta vaikka uusi sakko- tai rangaistusvaatimus annetaankin.

Perustelujen mukaan sakkorangaistuksen määrääminen sakkovaatimuksessa tai rangaistusvaatimuksessa vaadittua ankarammaksi edellyttäisi epäillyn suostumuksen. Perustelujen mukaan teon oikeudellinen uudelleenarviointi ei sitä edellyttäisi (s. 65). Käräjäoikeuden mielestä voisi harkita myös tältä osin selvyuden vuoksi mainintaa siitä, että annettaessa syyttäjän pyynnöstä uusi vaatimus epäillyltä on pyydettävä uusi 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu suostumus ellei kysymys ole teon oikeudellisesta uudelleen arvioinnista.

28 §. *Eduskunnan apulaisoikeusasiamies* toteaa, että ehdotetun 28 §:n perusteluissa (s. 65) on virheellisesti todettu sakkorangaistuksen lieventämismahdollisuuksien laajentuvan nykyisestä sikäli, että syyttäjä voisi lieventää rangaistusta myös omasta aloitteestaan. Tällainen mahdollisuus syyttäjällä on jo nykyisin.

29 §. *Vantaan käräjäoikeus* toteaa, että syyttäjä ei ole aikaisemmin ollut toimivaltainen antamaan rikesakkomääräystä. Ehdotetun pykälän mukaan laki muuttuisi tältä osin. Perustelujen mukaan ei ole tarkoituksenmukaista kierrättää asiaa poliisimiehelle tai muulle toimivaltaiselle virkamiehelle sen takia, että syyttäjä ei voi määrätä rikesakkoa. Kuten perusteluissakin on todettu rikesakko voi tulla kysymykseen siten, että syyttäjä arvioi sakko- tai rangaistusvaatimuksesta poiketen teon rikosoikeudellisesti sellaiseksi, että teosta voi olla ehdotettavasta rikesakkorikkomuksista annetun lain perusteella lainmukaisena seuraamuksena vain rikesakko. Tällaisessa tilanteessa asian palauttaminen poliisimiehelle tai muulle virkamiehelle ei ole käräjäoikeuden mielestä tarkoituksenmukaista. Käräjäoikeus pitää ehdotettua uudistusta 1 momentin osalta hyvänä ja joustavana.

Pykälän 2 momentissa lienee yleisimmin kysymys siitä, että rikesakkorikkomuksia tulee jostakin syyttäjän syyteharkintaan. Rikesakkorikkomus voi tulla syyteharkintaan joko yksinään tai osana muita rikoksia. Kun ehdotetun pykälän mukaan tällaisessa tapauksessa olisi soveltuvin osin noudatettava menettelylain 1 ja 2 luvun säännöksiä, on tämä omiaan muodostamaan mahdollisuuden kankealle menettelylle, kun syyttäjän on hankittava asianomistajan ja rikkomuksesta epäillyn suostumus. Pykälä avaa kuitenkin tällaiselle menettelylle mahdollisuuden. Syyttäjän kannalta arvioituna lienee tarkoituksenmukaisinta viedä rikesakkorikkomuskin tavalliseen rikosasoiden käsittelyyn, jos epäillyllä on käsiteltävänä useampia rikoksia. Pykälä on kuitenkin muotoiltu siten ehdolliseen muotoon, että lukuun ottamatta yhden rikesakkorikkomuksen tapausta, se mahdollistaa joustavan menettelyn yhdessä käsittelyyn. Lienee oletettavaa, että pykälän 2 momentin tilanteet vain yhdestä syyttäjän määräämästä rikesakkorikkomuksesta, ovat siinä määrin harvinaisia, ettei kankeahkoon menettelyyn jouduttane kovin usein syyttäjän tekemän uuden oikeudellisen arvioinnin vuoksi.

30 §. *Vantaan käräjäoikeus* toteaa, että se hyväksyy sinänsä ehdotetun pykälän sisällön. Kysymys on kuitenkin kahdesta oikeudellisesti erilaisesta tilanteesta: syyttämättä jättämisestä ja syytteen nostamisesta. Tähän nähden käräjäoikeus ei pidä kovin onnistuneena sitä, että molemmista tilanteista on säädetty samassa pykälässä. Lakiteknisesti selkeämpää olisi säätää omissa pykälissään erikseen toimenpiteistä luopumisesta ja syytteen nostamisesta siten, että molemmissa pykälissä todettaisiin sakko- tai rangaistusvaatimuksen poistamisesta.

Pykälän ehdotetun 2 momentin mukaan syyttäjän on määräyksen antamisen asemesta nostettava syyte, jos kysymyksessä ei ole 1 §:n 1 momentissa tarkoitettu rikkomus tai jos rikkomuksen yhteys muuhun samalla kertaa käsiteltävään tekoon edellyttää syytteen nostamista siitäkin. Tekstiin otettu määritelmä määräys on käräjäoikeuden mielestä hieman epätarkka. Perustelujen mukaan on myös mahdollista, että syyttäjän käsiteltäväksi tulevasta rikkomuksesta voidaan sinällään määrätä sakko syyttäjän sakkomääräyksellä tai rikesakko mutta että määräämiseen ei tule mennä rikkomuksen ja samalla kertaa käsiteltävän muun teon välisen yhteyden vuoksi (s.67). Selvyyden vuoksi voisi olla parempi korvata sana määräys termeillä syyttäjän sakkomääräyksen ja rikesakkomääräyksen antamisen asemesta. Tämä olisi paikallaan jo senkin vuoksi, että 4 luvun otsikossa puhutaan syyttäjän sakkomääräyksestä ja rikesakosta. Siis ei rikesakkomääräyksestä, kuten saman luvun 29 §:n 1 momentissa. Käräjäoikeuden mukaan syyttäjän käytettävissä olevien seuraamusvaihtoehtojen osalta luvussa käytettävän terminologian tulisi olla yhtenäinen.

34 § ja 35 §. *Oulun käräjäoikeus* toteaa, että 34 §:n 1 momentissa on myös viittaustekniikkaa hyväksi käyttäen ilmaistu ylimääräisen muutoksenhaun perusteet. Pykälän 2 momentissa mainitaan vielä yksi lisäperuste ja samassa momentissa on menettelysäännös. Käräjäoikeuden mukaan olisi selkeämpää kirjoittaa kaikki menettelysäännökset 35 §:ään ja perusteet 34 §:ään.

35 §. *Vantaan käräjäoikeus* toteaa, että se pitää riittävänä, että ylimääräinen muutoksenhaku voidaan ratkaista ehdotetun pykälän 1 momentin mukaisesti yhden lainoppineen jäsenen kokoonpanossa. Perustelujen mukaan ehdotetun pykälän 1 momentti vastaisi rangaistusmääräyslain 18 §:n 4 momentissa säädettyä ja olisi yhdenmukainen menettelylain 22 §:ssä olevan päätösvaltaisuutta koskevan sääntelyn kanssa. Käräjäoikeuden kannan mukaan, ja kun säännös sen mahdollistaa, notaarin pitäisi voida käsitellä ja ratkaista ylimääräisiä muutoksenhakuasioita. Notaarien osalta pykälä kaipaa täsmentävä lausumaa perusteluihin, kuten on tehty 22 §:n kohdallakin.

36 §. *Eduskunnan apulaisoikeusasiamies* toteaa, että ehdotuksen 36 §:n 1 momentin mukaan virheen korjaaminen on mahdollista, jos "seuraamus" ei korjauksen vuoksi muutu ankarammaksi. Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan sakkomääräys ei saa miltyään osin muuttua ankarammaksi.

Vantaan käräjäoikeus toteaa, että ehdotettu virheen korjaamista koskeva pykälä on käräjäoikeuden mukaan tarpeen sen vuoksi, ettei aivan vähäisten virheiden vuoksi jouduttaisi käyttämään ylimääräistä muutoksenhakua.

39 §. *Valtakunnansyyttäjänvirasto* toteaa, että menettelyssä käytettävistä asiakirjoista, niihin merkittävistä tiedoista ja niiden säilyttämisestä sekä seuraamusten täytäntöönpanoon liittyvistä ja muista viranomaisten välisistä ilmoituksista esitetään säädettäväksi valtioneuvoston asetuksella.

Tältä osin tulisi vielä miettiä, olisiko oikeusministeriön asetus tarkoituksenmukaisempi kuin valtioneuvoston asetus. Ehdotetussa pykälässä käsitellään yhteiskunnallisesti ja poliittiselta merkitykseltään vähäisempiä asioita, jotka ovat pääsääntöisesti selvästi tekniluonteisia ja toimeenpanoa koskevia ja jotka suurimmalta osin koskevat oikeusministeriön hallinnonala. Oikeusministeriön asetuksella tulisi säätää vain menettelyssä käytettäviin asiakirjoihin merkittävästä tiedoista ja niiden säilyttämisestä. Ministeriötaso mahdollistaisi tiedossa olevien teknisten muutosten joustavamman käsittelyn.

Menettelylain voimaan tullessa sakko- ja rikesakkoasiat käsitellään todennäköisesti poliisi- ja oikeushallinnon yhdessä suunnittelemassa ja ylläpitämässä atk-sovelluksessa, jonka on tarkoitus tuottaa osa edellä 39 §:ssä kerrotuista asiakirjoista ja ilmoituksista. Varsinkin ilmoitukset liittyvät yleensä olennaisesti erilaisiin ratkaisuihin, joiden tietosisältö ratkaisee myös ilmoituksen sisällön, jolloin ilmoitusten erillinen säätely on tarpeetonta. Tuleva atk-sovellus muodostaa henkilörekisterin, jonka vuoksi 39 §:n kohdalla tulee ottaa huomioon myös valmisteilla oleva henkilötietojen käsittelyä ja rekisterinpitoa oikeushallinnossa koskeva lainsäädäntö.

3.2 Rikoslaki

Lappeenrannan käräjäoikeus toteaa, että lakiehdotuksen rikoslain 2 a luvun 3 §:n 3 momentti, 7 luvun 1 §:n 2 momentissa yhteisen vankeusrangaistuksen määräämisestä maininta rikesakosta sekä 3a § tulee poistaa. Sama koskee 2 a luvun 6 §:ään ehdotettua lisäystä ja 7 luvun 3b §:n toista virkettä. Vanhentumista koskevan 8 luvun ehdotetusta uudesta 3 §:stä tulee poistaa viimeisestä virkkeestä maininta vanhentumisen katkeamisesta, jos määräystä vastustetaan. Saman luvun 6 §:n 2 momentin 3) kohdasta tulee poistaa sakkoa ja rikesakkoa koskevat maininnat ja säätää uusi 4) kohta, minkä mukaan rangaistuksen tuomitsemisen estävä vanhentuminen olisi viisi vuotta, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vankeutta enintään kuusi kuukautta, sakkoa tai rikesakko.

Professori Tolvanen katsoo, että rikoslain 8 lukuun ehdotettu muutos (RL 8:3) on perusteltu.

Autoliitto ry toteaa, että ehdotuksen mukaan nykyisiä summaarisia menettelyjä koskevia säännöksiä yhdenmukaistettaisiin mahdollisuuksien mukaan. Rikoslain 7 ja 8 luvun yhteistä rangaistusta ja vanhentumista koskevia säännöksiä uudistettaisiin. Samalla ehdotetaan tehtäväksi tekniluonteisia lainsäädäntömuutoksia, joita uuden menettelylain säätäminen ja rikosakon säätäminen rikkomuksen ainoaksi seuraamukseksi edellyttävät. Tällaiset muutokset ovat mahdollisia sekoittamatta nykyistä selvää kaksijakoista seuraamusjärjestelmää.

Vantaan käräjäoikeus toteaa, että ehdotetun rikoslain 8 luvun 6 §:n kohdalla lienee ollut tarkoitus viitata saman luvun 3 §:ään nyt tekstissä olevan 2 §:n asemesta.

3.3 Laki rikesakkorikkomuksista

13 §. *Maa- ja metsätalousministeriö* toteaa, että rikesakkorikkomuksista koskevan lakiehdotuksen 13 §:ssä säädettäisiin kalastuksenhoitomaksua tai viehekalastusmaksua koskevasta rikkomuksesta. Asiasisällöllisesti säädös säilyisi nykyisenlaisena, mutta kyseinen teonkuvaus ja viittaus kalastuslain 108 §:stä poistettaisiin tarpeettomana. Maa- ja metsätalousministeriöllä ei ole huomauttamista esityksen suhteen.

Mikäli mahdollista, tulisi edellä mainitusta kalastuksenhoitomaksua tai viehekalastusmaksua koskevasta rikkomuksesta säätää korkeampi rikesakko kuin 50 euroa, jonka pelotevaikutus nykyaikana suhteutettuna maksujen suuruuteen (20+27 euroa) on hyvin lievä. Tätä tukee Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuore Suomi kalastaa 2005-kyselytutkimus, jonka mukaan vain 43 % maksuvelvollisista oli suorittanut kalastuksenhoitomaksun. Tutkimustulos osoittaa, että suurin osa (57 %) maksuvelvollisista vapaa-ajankalastajista suhtautuu kalastuksenhoitomaksuun välinpitämättömästi sekä pitää kiinnijäämisen riskiä pienenä tai rangaistusta vähäpätöisenä.

Lappeenrannan käräjäoikeus toteaa, että rikesakkorikkomuksista koskevaa lakiehdotusta tulee muuttaa niin, että rikesakon määrä on 7 §:ää lukuun ottamatta joko 25 euroa tai 50 euroa rikkomuksen laadusta riippuen.

3.4 Tullilaki

Apulaisoikeuskansleri toteaa, että Tullilain 47 §:n 5 momentti koskee rajatulliyhteistyöstä tehdyssä sopimuksessa tarkoitettua virkamiestä, joka voi tullirikosasiassa antaa tiedoksi haasteen ja 46 §:ssä tarkoitettua rangaistusvaatimuksen sopimuksen tarkoittamalla rajavyöhykkeellä. Mainitun momentin viimeisen virkkeen mukaan tullirikosasiaa koskeva rangaistusvaatimus voidaan valvontavyöhykkeellä antaa ilman oikeuskanslerin määräystä myös muulle kuin Suomen kansalaiselle. Työryhmä ehdottaa, että virkettä muutettaisiin siten, että maininta rangaistusvaatimuksesta korvattaisiin sanoilla "määräys tai vaatimus". Muita muutoksia virkkeen sanamuotoon ei ehdoteta. Kiinnitän tämän vuoksi huomiota siihen, että oikeuskanslerin tehtävät ylimpänä syyttäjänä (muiden kuin virkarikosten syyteoikeuden osalta) siirrettiin 1.12.1997 voimaantulleella syyttäjälaitosta koskevalla kokonaisuudistuksella valtakunnansyyttäjälle, joten maininta oikeuskanslerista edellä mainitussa lainkohdassa on vanhentunut.

Tullihallitus toteaa, että TL 46 §:stä on esitetty jätettäväksi pois tullipiirin päällikön rikesakkoasioissa poliisipiirin päällikköön rinnastettavat velvollisuudet. Tältä osin valvontaosasto ei näe huomautettavaa, koska kuten työryhmämietinnössä on TL 28 5:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu, poliisipiirinkin päällikön velvollisuudet jäävät voimaan enää vain ajoneuvoa pysäyttämättä havaittujen liikenne rikkomusten osalta. Tullirikoksina ei voida käsitellä ajoneuvoa pysäyttämättä havaittuja liikenne rikkomuksia.

Tullihallitus toteaa, että Tullilakiin on odotettavissa muitakin rangaistusmääräysmenettelyyn liittyviä muutoksia. Poliisin ja oikeushallinnon tietohallintoasioita ohjaava ja yhteen sovittava ohjausryhmä (ns. POOL3) valmistelelee järjestelmää, jossa rangaistusvaatimusasiat siirtyvät atk-teitse esitutkintaviranomaisten järjestelmistä rangaistusmääräykset vahvistavan syyttäjälaitoksen

järjestelmiin. Tullin osalta muutos tarkoittanee sitä, että esimerkiksi tullilain 26 § 1 momentin 1-kohtaan olisi lisättävä Tullin oikeus luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla henkilötietoja myös syyttäjäviranomaisille. Nämä rangaistusmääräyssovellusten muutokset toteutettaneen kuitenkin todennäköisesti jo ennen lausuntopyyntöä tarkoitettua rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyn uudistusta.

3.5 Laki Metsähallituksen erävalvonnasta

14 §. *Maa- ja metsätalousministeriö ja Metsähallitus* toteavat, että Metsähallituksen erävalvonnasta annetun lain mukaan erätarkastajalla on oikeus laissa tarkemmin säädettyissä tapauksissa ja tarkemmin säädetyin edellytyksin määrätä rikesakkomenettelystä annetussa laissa tarkoitettu rikesakko ja antaa rangaistusmääräysmenettelystä annetussa laissa tarkoitettu rangaistusvaatimus. Toisin sanoen voimassa olevan lain mukaan erätarkastajan toimivaltuudet vastaavat pääsääntöisesti menettelyllisesti poliisimiehen, tullimiehen ja rajavartiomiehen toimivaltuuksia.

Työryhmä esittää Metsähallituksen erävalvonnasta annettua lakia muutettavaksi niin, että erätarkastajalla olisi laissa tarkemmin säädettyissä tapauksissa ja säädetyin edellytyksin oikeus antaa enintään 20 päiväsakon sakkorangaistusta koskeva sakkovaatimus. Esityksen mukaan erätarkastajan sakkovaatimuksen perusteella virallinen syyttäjä voisi antaa syyttäjän sakkomääräyksen. Erätarkastajalla ei siis esityksen mukaan olisi oikeutta antaa sakkomääräystä, toisin kuin poliisimiehellä, tullimiehellä ja rajavartiomiehellä. Työryhmä on perustellut menettelylaista poikkeavaa Metsähallituksen erävalvonnasta annetun lain muutosesitystään ilmeisesti sillä, että erävalvontaa koskevasta lainsäädännöstä ei olisi karttunut riittävästi soveltamiskokemusta.

Maa- ja metsätalousministeriö ja Metsähallitus toteavat, että ennen Metsähallituksen erävalvonnasta annetun lain säätämistä erätarkastajat hoitivat erävalvontatehtäviä sisäasiainministeriön myöntämien erityisten poliisivaltuuksien nojalla. Ennen perustuslain säätämistä erätarkastajilla katsottiin olevan oikeus myös rikesakon ja rangaistusvaatimuksen antamiseen. Maa- ja metsätalousministeriö ja Metsähallitus katsovat, että Metsähallituksen erävalvontatehtävien hoidosta on siten jo aiemmin runsaasti kokemusta ja että Metsähallitus on suoriutunut näistä tehtävistä hyvin.

Maa- ja metsätalousministeriö ja Metsähallitus katsovat, että työryhmän esitys johtaisi seuraamusten määräämistä koskevan menettelyn monimutkaistumiseen. Esitys ei myöskään tosiasiallisesti parantaisi rikkomuksesta epäillyn oikeusturvaa, koska ehdotetun menettelylain 8 §:n mukaan rikkomuksen selvittämiseksi toimitettaisiin vain esitutkintalain 44 §:n mukainen suppea esitutkinta, jossa selvitettäisiin ainoastaan ne seikat, jotka ovat välttämättömiä sakkovaatimuksen, sakkomääräyksen, rikesakkomääräyksen tai rangaistusvaatimuksen antamista varten. Sakkomääräystä antava syyttäjä joutuisi siten tosiasiallisesti tukeutumaan asiassa kertyneeseen vähäiseen asiakirja-aineistoon.

Metsähallituksen erävalvonnasta annetun lain 2 §:ssä erävalvonnalla tarkoitetaan metsästystä, kalastusta, luonnonsuojelua, luonnonvaraisten eläinten kohtelua, avotulentekoa, roskaamista, maastoliikennettä, vesiliikennettä sekä ampuma-aseita ja ampumatarpeita koskevien säännösten noudattamisen valvontaa. Erätarkastajat ovat erävalvonta-asioiden asiantuntijoita ja useissa tapauksissa erätarkastajat ovat pyynnöstä antaneet poliisille ja rajavartiolaitokselle virka-apua erävalvontaa koskevissa tai siihen läheisesti liittyvissä asioissa.

Maa- ja metsätalousministeriöllä ei ole ollut huomautettavaa Metsähallituksen erävalvonnasta annetun lain mukaisen toiminnan lainmukaisuudesta tai asianmukaisuudesta. Sisäasiainministeriöstä saadun tiedon mukaan myöskään lääninhallituksilla ei ole ollut huomautettavaa erävalvontaan kuuluvien toimivaltuuksien käytöstä.

Edellä olevaan viitaten maa- ja metsätalousministeriö ja Metsähallitus esittävät, että työryhmämietintöön sisältyvää luonnosta laiksi Metsähallituksen erävalvonnasta annetun lain 14 §:n muuttamisesta tarkistettaisiin niin, että erätarkastaja saisi oikeuden antaa sakkomääräyksen.

Lisäksi Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että mainitun lakiluonnoksen otsikossa on kirjoitusvirhe, koska siinä Metsähallitus on kirjoitettu pienellä alkukirjaimella.

Metsähallitus esittää vielä harkittavaksi, voitaisiinko tällä hetkellä Metsähallituksen erävalvontaa koskevassa laissa olevat rikesakkoa ja sakkoa koskevat säännökset sisällyttää annettavaan sakko- ja rikesakkomenettelystä annettuun lakiin, jolloin lain 5 §:ssä tulisi toimivaltaisena viranomaisena mainita Metsähallituksen erätarkastajat. Metsähallituksen erävalvontaa koskevassa laissa viitattaisiin sanottuun lakiin.

3.6 Roskaamiskiellon vähäinen rikkominen

Ympäristöministeriö toteaa, että vain ehdotus laiksi jätelain 62 §:n muuttamisesta ja rikesakkorikkomuksia koskevan lakiehdotuksen 16 § liittyvät ympäristöministeriön toimialan lainsäädäntöön. Ehdotukset merkitsevät, että roskaamiskiellon vähäisestä rikkomisesta määrättävästä rangaistuksesta säädettäisiin vastedes uudessa rikesakkorikkomuksia koskevassa laissa. Samalla rangaistavuuden edellytyksiä tiukennettaisiin niin, että rangaistavaa olisi vain roskaamiskiellon tahallisesta tai törkeästä huolimattomuudesta tapahtunut vähäinen rikkominen. Ympäristöministeriö kannattaa ehdotettuja muutoksia. Ministeriö huomauttaa samalla, että mietinnön sivulla 85 olevia rikesakkorikkomuksista annettavan lain 16 §:n perusteluja tulisi täsmentää. Perusteluissa oleva maininta siitä, että ehdotettu pykälä vastaisi täysin rikesakkorikkomusasetuksen 13 §:ää ei pidä paikkaansa, sillä asetuksessa rangaistavuuden edellytyksenä ei ole tahallisuus tai törkeä huolimattomuus.

3.7 Laki kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä

Helsingin kihlakunnan poliisilaitos toteaa, että mietinnössä esitetään muutettavaksi muun muassa kaupallisista tavarankuljetuksista annetun lain 32 §:ää. Poliisilaitoksen mukaan kyseisen lain 29 §:n mukaan liikennettä harjoitettaessa ajoneuvossa on oltava tarvittaessa mukana muun muassa liikennelupa. Vastuu tästä on liikenteenharjoittajalla ja hänen tulee huolehtia, että vaadittavat luvat ovat ajoneuvossa mukana liikennettä harjoitettaessa. Rangaistussäännöstä muutettaessa myös tämä tulisi huomioida ja jättää 32 §:n 2 momentti muuttamatta, että myös rangaistusmahdollisuus tältä osin säilyisi. Saman pykälän 3 momenttia pitäisi myös tarkentaa esim. siten, että "joka muuna kuljettajana kuin liikenteenharjoittajana jättää noudattamatta 29 §:n 1 momentin mukaisen velvollisuuden, on...".

4 Ruotsinkielinen lakiteksti

Apulaisoikeuskansleri toteaa, että hän on havainnut useita asiallisia puutteita ja virheellisyyksiä mietintöön sisältyvien lakiehdotuksien ruotsinkielisissä tekstiversioissa. Olen havainnut seuraavia asiallisia puutteita ja virheellisyyksiä:

– Ehdotetun sakko- ja rikesakkomääräysmenettelystä annettavan lain 31 §:n 2 momentissa on lausuttu määräys: "niin kuin siitä erikseen säädetään". Mietinnön perustelujen valossa on virheellistä, ettei mainittua määräystä ole lainkaan vastaavassa ruotsinkielisessä lakiehdotuksessa.

– Ehdotetun rikoslain muuttamisesta annetun lain 7 luvun 3a §:n 2 momentti alkaa ruotsinkielisessä lakiehdotuksessa määräyksellä: "Om det totala beloppet för bötesstraffet och det gemensamma bötesstraffet skulle vara lägre än". Koska sakkorangaistus ja yhteinen sakkorangaistus eivät samanaikaisesti voi tulla kyseeseen, tulisi sana "och" korvata mainitussa lainkohdassa sanalla "eller".

– Ehdotetun rikesakkorikkomuksista annettavan lain 4 §:n 1 kohdassa viitataan ajoneuvolain 66 a §:n 1 momenttiin, mutta vastaavassa ruotsinkielisessä lakiehdotuksessa puuttuu mietinnön perustelujen valossa maininta ajoneuvolain kyseisen pykälän 1 momentista.

– Edellä mainitun lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin 1 kohdassa mainitaan rikesakon määräksi 85 euroa, mutta vastaavassa ruotsinkielisessä lakiehdotuksessa mainitaan määräksi mietinnön perustelujen valossa virheellisesti 70 euroa.

– Ehdotetun ajoneuvolain 96 §:n muuttamisesta annettavan lain 96 §:n 2 momentin 6 kohdassa on viittaus 66 a §:ään, mutta vastaavassa ruotsinkielisessä lakiehdotuksessa viitataan mietinnön perustelujen valossa virheellisesti 66 §:ään.

– Ehdotetun kalastuslain muuttamisesta annettavan lain 108 §:n 2 momentissa on tarkennus, jossa mainitaan lain 88 §, mutta vastaavassa ruotsinkielisessä lakiehdotuksessa mainittu tarkennus puuttuu mietinnön perustelujen valossa.

LAUSUNTOPYYNNÖT TYÖRYHMÄN EHDOTUKSESTA LAIKSI RYHMÄKANTEESTA

Liikenne- ja viestintäministeriö
Maa- ja metsätalousministeriö*
Oikeusministeriö/oikeushallinto-osasto*
Opetusministeriö*
Puolustusministeriö
Sisäasiainministeriö*
Valtiovarainministeriö*
Ympäristöministeriö*

Eduskunnan oikeusasiamies*
Valtioneuvoston oikeuskansleri*
Valtakunnansyyttäjänvirasto*
Tullihallitus*
Rajavartiolaitoksen esikunta*
Metsähallitus*
Oikeusrekisterikeskus
Ajoneuvohallintokeskus*
Liikkuva poliisi*

Korkein oikeus

Helsingin hovioikeus*
Itä-Suomen hovioikeus
Kouvolan hovioikeus*
Vaasan hovioikeus

Espoon kärjäoikeus
Helsingin kärjäoikeus*
Kuopion kärjäoikeus*
Lahden kärjäoikeus*
Lappeenrannan kärjäoikeus*
Oulun kärjäoikeus*
Rovaniemen kärjäoikeus
Vantaan kärjäoikeus*

Helsingin syyttäjänvirasto*
Itä-Suomen syyttäjänvirasto*
Keski-Suomen syyttäjänvirasto*
Lapin syyttäjänvirasto
Oulun syyttäjänvirasto
Pirkanmaan syyttäjänvirasto*
Varsinais-Suomen syyttäjänvirasto

Helsingin kihlakunnan poliisilaitos*
Joensuun kihlakunnan poliisilaitos
Keski-Uudenmaan kihlakunnan poliisilaitos
Porin kihlakunnan poliisilaitos*
Oulun kihlakunnan poliisilaitos
Seinäjoen kihlakunnan poliisilaitos
Tampereen kihlakunnan poliisilaitos*
Turun kihlakunnan poliisilaitos*

Autoliitto ry*
Julkiset Oikeusavustajat ry*
Käräjäoikeustuomarit ry (Suomen Tuomariliitto ry)*
Oikeuspoliittinen yhdistys Demla r.y.*
Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten
edunvalvontajärjestö PUSH ry
Rajavartioliitto ry*
Suomen Asianajajaliitto*
Suomen hovioikeustuomarit ry (Suomen Tuomariliitto ry)*
Suomen Lakimiesliitto ry*
Suomen Syyttäjähdistys ry*
Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry*
Tulliliitto ry*
Tullivirkamiesliitto ry*

Professori Juha Lappalainen (Helsingin yliopisto)
Professori Matti Tolvanen (Joensuun yliopisto)*
Professori Veli-Pekka Viljanen (Turun yliopisto)
Professori Jyrki Virolainen (Lapin yliopisto)

* tähdellä on merkitty ne viranomaiset, yhteisöt ja henkilöt, jotka ovat toimittaneet lausuntonsa