

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä,

18 päivänä toukokuuta 1982

Lausunto n:o 1

Lakivaliokunnalle

Lakivaliokunta on kirjeellään 12 päivältä tammikuuta 1982 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 19 (1981 vp.) rikesakkolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Asian johdosta ovat olleet kuultavina professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Pekka Koskinen, professori Raimo Lahti ja professori Ilkka Savariita. Käsiteltyään asiaa yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys sisältää ehdotuksen rikesakkolaiksi, jossa säänneltäisiin uuden rikosoikeudellisen seuraamuksen, rikesakon, yleinen soveltamisala sekä määräämis- ja täytäntöönpanomenettely. Rikoslakiin ja sakkorangaistuksen täytäntöönpanosta annettuun lakiin ehdotetaan tehtäväksi uuden rangaistusseuraamuksen käyttöönotosta johtuvat muutokset. Rikesakkolakiehdotuksen mukaan rikesakko tulisi kysymykseen virallisen syytteen alaisista rikkomuksista, joista ei ole säädetty muuta tai ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään 6 kuukautta vankeutta. Rikkomuskohtainen rikesakkomäärä, joka voisi olla enintään 400 markkaa, määrättäisiin kiintein markkamäärin. Rikesakkomääräyksen antaisi poliisimies tai muu valvontaa suorittava virkamies. Rikesakkomääräyksen saaneella olisi mahdollisuus saattaa asia yleisen alioikeuden erityisen rikesakkotuomarin käsiteltäväksi. Tällaisessa tapauksessa virallinen syyttäjä voisi vaatia rikesakon sijasta muuta rangaistusta, jolloin rikesakkomääräys raukeaisi. Rikesakkotuomarin, jona ehdotuksen mukaan voisi toimia myös kanslianotaari tai notaari, ratkaisuun ei voisi hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakukeinoin. Jos rikesakkomääräyksen saanut siihen tyytyy saattamatta asiaa rikesakkotuomarin ratkaistavaksi, asia jää

poliisimiehen tai muun vastaavan virkamiehen päätöksen varaan.

Rikesakkoa ei voisi muuntaa vankeudeksi, mikäli sitä ei saada perityksi. Rikesakkoasiassa ei myöskään voisi yhdistää tai yhteenlaskea rikesakkoa sakko- tai vankeusrangaistukseen eikä määrätä sakon muuntorangaistusta täytäntöön pantavaksi. Rikesakko ei voi olla perusteenä ehdonalaisen vapauden menettämislle. Täten rikesakon määrääminen tai täytäntöönpano ei voisi johtaa henkilökohtaisen vapauden menetykseen. Rikesakkoa ei voisi määrätä, jos samasta rikkomuksesta esitetään rangaistusmääräyslain (148/70) mukainen rangaistusvaatimus tai rikkomus ilmoitetaan viralliselle syyttäjälle syytteen nostamista varten.

Hallituksen esityksen mukaan rikesakkoa aluksi sovellettaisiin vain tieliikenne rikkomuksiin, mutta aikaa myöten rikesakkojärjestelmä on tarkoitus ulottaa myös muihin vähäisiin rikkomuksiin kuten kunnallisten järjestyssääntöjen sekä tulli- ja alkoholilainsäädännön vastaisiin rikkomuksiin.

Hallituksen esityksen mukaan on rikesakkolain lisäksi vielä laissa erikseen säädettävä, mihin rikkomuksiin rikesakkoa sovelletaan. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös laki rikesakosta tieliikenteessä, joka sisältäisi rikesakon määräämistä rajoittavan yleisen säännöksen sekä valtuutuksen asetuksella määritellä rikesakon tarkempi soveltamisala tieliikenteessä. Valtuutussäännöksen mukaan rikesakko voitaisiin asetuksella säätää seuraukseksi sellaisesta tieliikennelain tai sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten rikkomisesta, josta aiheutuvaa vaaraa tai haittaa on yleensä pidettävä vähäisenä. Rikkomusten pitäisi lisäksi olla helposti todettavissa ja määriteltävissä.

Valiokunnan käytettävissä olleen asetusluonnoksen mukaan eri tieliikenne rikkomuksista määrättävän rikesakon suuruus vaihtelisi 30 markasta 150 markkaan. Asetusluonnoksen mukaan rikesakon soveltamispiiriin kuuluisivat lähes kaikki moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettajan teot, jotka tieliikennelain mukaan ovat rangaistavia liikenteen vaarantamisena tai liikenne rikkomuksina. Tärkeimmät poikkeukset ovat suurimman sallitun ajonopeuden ylittämisen vähintään 20 kilometrillä tunnissa sekä ohitusta, pysäkillä lähtevän linja-auton väistämistä ja kevyen liikenteen varomista koskevien liikennesääntöjen rikkomiset. Lisäksi rikesakon soveltamispiiriin kuuluisivat eräät jalankulkijan ja polkupyöräilijän tekemät rikkomukset.

Hallituksen esitykseen sisältyvissä lakiehdotuksissa rikesakon soveltamisala määritellään varsin väljästi. Rikesakon suuruus säädettävän enimmäismäärän puitteissa ja sen soveltamisalaan kuuluvat rikkomukset jäisivät pääosin asetuksella määrättäviksi. Poliisille ja muulle vastaavalle virkamiehelle annettaisiin varsin laaja harkintavalta seurausten valinnassa. Sakolla tai enintään 6 kuukauden vankeudella rangaistavasta teosta voitaisiin jättää ilmoitus tekemättä, antaa huomautus, määrätä rikesakko, esittää rangaistusvaatimus tai ilmoittaa rikkomus syytteen esittämiseksi varten.

Nykyisessä liikenne rikkomusten seuraamusjärjestelmässä pittaamattomuus, joka ilmenee toistuvana säännösten rikkomisena, otetaan huomioon ajokortin peruuttamisperusteena. Hallituksen esityksen mukaan rikesakkoja ei ole kuitenkaan tarkoitus rekisteröidä, joten toistuvakaan rikkomisen ei tule ajokorttivilanomaisen tietoon eikä rikesakkoja muutenkaan uuden tieliikennelain mukaan voitaisi ottaa huomioon ajokortin peruuttamista harkittaessa. Näin ollen uuden tieliikennelain ajokortin peruuttamista koskevat säännökset menettäisivät suurelta osin merkityksensä, jos rikesakkoa sovelletaan laajalti myös moottorikäyttöistä ajoneuvoa kuljettaessa tehtyihin rikkomuksiin. Valiokunnan mielestä kysymystä ajosääntöjen rikkomisiin liittyvien rikesakkojen rekisteröinnistä olisi vielä harkittava. Rekisteröinnistä ei aiheutuisi merkittävää lisätyötä, koska rikesakon määräämistä koskevat tiedot on joka tapauksessa ilmoitettava täytäntöönpanoviranomaiselle ja koska täytäntöönpanon valvonta tapahtuisi automaattista tietojenkäsittelyä hyväksi käyttäen. Tieliikennelain (267/81) 76 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla poliisin on

otettava ajokortin peruuttaminen harkittavaksi, jos ajokortin haltija on moottorikäyttöistä ajoneuvoa kuljettaessaan vähintään kolmasti vuoden kuluessa syyllistynyt tieliikennelain nojalla rangaistavaan tekoon.

Rikesakkojärjestelmän valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Hallitusmuodon 2 §:n 4 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimmässä oikeusasteessa korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Hallitusmuodon 53 §:n mukaan korkein oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa oikeusasioissa sekä valvoon sen ohella tuomarien ja ulosottoviranomaisten lainkäyttöä. Hallitusmuodon 91 §:n 1 momentin mukaan kaikilla tuomareilla on erityisesti suojattu viraspysymisoikeus. Hallitusmuodon tuomiovallan käyttöä koskevien säännösten kokonaisuuteen liittyy vielä hallitusmuodon 13 §:n säännös, joka turvaa kansalaisille oikeuden tulla tuomituksi siinä oikeudessa, jonka alainen hän lain mukaan on. Näillä säännöksillä perustuslaki tarkoittaa turvata kansalaiselle sen, että hänen asiansa käsitellään riippumattomassa, tuomioistuimeksi järjestetyssä ja yleisesti sovellettavien säännösten mukaan toimivaltaisessa elimessä. Hallitusmuodon 2 §:n 4 momentin säännös ilmaisee kaikissa oikeusvaltioissa keskeisen periaatteen, että tuomiovallan käytön on oltava riippumattonta, jotta kansalaisten yhdenvertaisuus ja oikeusturva voitaisiin lainkäytössä asianmukaisesti taata. Muut mainitut hallitusmuodon säännökset toteuttavat ja täydentävät tätä keskeistä periaatetta.

Ainoa varallisuuteen kohdistuva rangaistus-seuraamus on sakko. Sakkorangaistus voidaan määrätä joko tuomioistuinmenettelyssä tai rangaistusmääräysmenettelyssä. Sakkorangaistus on myös yleisin rangaistuslaji. Vuosittain tuomitaan noin 300 000 sakkorangaistusta, joiden osuus kaikista rangaistuksista on viime vuosina ollut noin 90 %. Vastaavasti noin 75 % kaikista sakkorangaistuksista aiheutuu liikenne rikkomuksista. Sakkorangaistuksista noin viidesosa tuomitaan tuomioistuimessa ja loput rangaistusmääräysmenettelyssä. Hallituksen esityksen mukaan rikesakko on aluksi tarkoitus soveltaa vain tieliikenne rikkomuksiin, mutta kokemusten karttuessa rikesakkojärjestelmä on tarkoitus ulottaa koskemaan myös muita väheisiä rikkomuksia.

Rikesakon määräämisessä on epäilemättä kysymys tuomiovallan käytöstä. Rikesakko on varallisuusarvoinen rangaistus virallisen syytteen alaisesta rikkomuksesta. Rikesakon määräisi poliisi tai muu vastaava virkamies eikä tuomioistuin tai tuomari. Rikesakkomenettelyn käytönotto vahvistaisi entisestään kehityssuuntaa, jonka mukaan vähäisempien rangaistavaksi säädettyjen tekojen tai laiminlyöntien seuraamuksesta päättäisi ensisijassa muu viranomainen kuin tuomioistuin tai tuomari, vaikka sovellettavissa rangaistussäännöksissä syyllinen määrätään tuomittavaksi rangaistukseen ja vaikka tuomiovaltaa hallitusmuodon 2 §:n 4 momentin mukaan käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Kysymyksessä olisi sekä määrällisesti että laadullisesti aikaisempaa merkittävämpi tuomiovallan käytön siirto hallintoviranomaisille. Perustuslakivaliokunta katsoo, että hallitusmuodon 2 §:n 4 momentin keskeisen merkityksen huomioon ottaen tällaisten tuomiovallan siirtoa merkitsevien järjestelyjen tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta on syytä huolellisesti harkita. Valiokunta on edelleen tässä yhteydessä pitänyt tarpeellisenä perusteellisesti harkita käsillä olevan rikesakkojärjestelmän toteuttamisen valtiosääntöoikeudellisia edellytyksiä ja rajoituksia.

Lainsäädäntökäytäntö

Tarkasteltaessa hallitusmuodon 2 §:n osalta lainsäädäntökäytäntöä voidaan havaita, ettei säännöksen vallaanjakosäännöksiä ole ehdottoman tiukasti seurattu. Tuomiovallan käytön osalta on havaittavissa, että hallintolainkäytön piiriin kuuluvissa asioissa lainkäyttö on vain osaksi uskottu riippumattomille hallintotuomioistuimille. Siviili- ja rikosoikeudellisen lainkäytön alueella poikkeukset ovat kuitenkin tähän asti olleet varsin rajoitettuja ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksisiä. Perustuslakivaliokunnan mielestä siviili- ja rikosoikeudellisen tuomiovallan käytön sääntely onkin juuri sellainen alue, jossa kansalaisten oikeusturvan takaaminen edellyttää hallitusmuodon 2 §:n 4 momentin tarkkaa seuraamista.

Pysäköintivirhemaksusta annetulla lailla (248/70), joka säädettiin valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla, erotettiin rangaistavien liikenne rikkomusten piiristä pysäköintivirheet, joiden osalta otettiin käyttöön

erityinen virhemaksumenettely. Pysäköintivirhemaksua ei voida määrätä, jos virheen johdosta on nostettu syyte tai annettu tiedoksi rangaistusvaatimus. Pysäköintivirhemaksu katsotaan hallinnolliseksi seuraamukseksi. Joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetulla lailla (469/79), joka säädettiin tavallisena lakina, otettiin käyttöön julkisessa joukkoliikenteessä sovellettava erityinen maksuseuraamus julkisyhteisön harjoittamassa joukkoliikenteessä ilman asianmukaista matkalippua matkustavalle henkilölle. Tarkastusmaksua ei saa määrätä matkustajalle, jos asiasta päätetään ilmoittaa poliisille tai viralliselle syyttäjälle käsiteltäväksi rikosasioista säädettyssä järjestyksessä. Joukkoliikenteen tarkastusmaksua pidetään myös hallinnollisena seuraamuksena. Sekä pysäköintivirhemaksun että joukkoliikenteen tarkastusmaksun poissulkevana vaihtoehtona on kysymyksessä olevissa tapauksissa rikosoikeudellinen seuraamus. Näiden hallinnollisten maksujen luonteen vuoksi samoin kuin niiden soveltamistilanteiden oikeudellisen suppeuden vuoksi nämä lainsäädäntötoimenpiteet eivät ole kaikilta osiltaan vertailukelpoisia laadullisesti ja määrällisesti laaja-alaisempaan rikesakkojärjestelmään nähden. Samoin on asianlaita ylikuorimaksun suhteen, joka on hallinnollinen lisäseuraamus eikä rikosoikeudellisen seuraamuksen vaihtoehto.

Vuodesta 1934 on oikeusjärjestykseen sisällynyt erityinen rangaistusmääräysmenettely, josta on säädetty tavallisella lailla. Voimassa olevan rangaistusmääräyslain (146/70) mukaan virallisen syytteen alaista rikkomusta, josta ei ole säädetty muuta tai ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai vankeutta enintään 6 kuukautta, koskeva asia, jossa virallinen syyttäjä vaatii rangaistukseksi sakkoa, voidaan ratkaista rangaistusmääräyksin. Rangaistusmääräysmenettely ja ehdotettu rikesakkomenettely ovat laadultaan ja laajuudeltaan toisiinsa rinnastettavissa. Rangaistusvaatimuksen ja rikesakkomääräyksen antaa pääsääntöisesti poliisi. Rangaistusvaatimus on kuitenkin aina asianomaisen syyttäjän tarkastettava ja toimitettava rangaistusmääräystuomarin vahvistettavaksi, jonka jälkeen se vasta tulee voimaan. Rangaistusvaatimuksen saaneella henkilöllä on mahdollisuus saattaa asia täysilukuisen alioikeuden käsiteltäväksi. Rangaistusmääräystuomarin tai alioikeuden vahvistamaan rangaistusmääräykseen ei ole mahdollista hakea muutosta varsinaisiin muutoksenhakukeinoin. Rangaistusmääräystuo-

marina voi toimia kanslianotaari tai notaari. Toisin kuin rikesakon osalta rangaistusmääräyksiin tuomitaan päiväsakkoja ja ne voidaan muuntaa vankeudeksi.

Rikesakkojärjestelmän säättämistäjärjestys

Harkittaessa rikesakkojärjestelmän ja muiden sen kaltaisten järjestelyjen, joilla tuomiovallan käyttöä tosiasiallisesti siirretään tuomioistuinten käyttöön, hallitusmuodon 2 §:n 4 momentin, 13, 53 ja 91 §:n säännösten kannalta perustuslakivaliokunta pitää tavallisella lailla säätämisen yleisinä edellytyksinä, kun kysymyksessä on rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttö, seuraavia näkökohtia.

Rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttö puuttuu erityisesti kansalaisen perustuslaissa turvattuun kunnian ja henkilökohtaisen vapauden suojaan. Tämän vuoksi on edellytettävä, milloin rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttö osaksikin tapahtuu tuomioistuinten ulkopuolella, että asiasta säädetään lailla, jossa riittävän tarkasti määritellään asianomaisten tuomiovallan tosiasiallisten käyttäjien valtuudet ja sovellettava menettely. Valtuuksien käyttäjien asiantuntemuksesta, valvonnasta ja vastuusta on huolehdittava asianmukaisesti. Riittävän valvonnan ja vastuun toteuttaminen edellyttää, että tällaisia valtuuksia voidaan antaa vain virkavastuulla toimiville henkilöille. Tässä suhteessa rikesakkojärjestelmä ei anna aihetta huomautuksiin. Tuomioistuinten ulkopuolella tapahtuvan rikosoikeudellisen tuomiovallan käytön kohteeksi joutuvien oikeusturvasta on lisäksi huolehdittava.

Oikeusturvan kannalta on tärkeää, että muulla kuin tuomarin tai tuomioistuimen päätöksellä ei määrätä muita kuin varallisuusarvoisia seuraamuksia, joiden rahallinen arvo on määrättävä niin, että niiden suorittaminen on kohtuullista kaikille maksukyvyistä riippumatta. Tällaisissa tapauksissa kysymykseen tulevat seuraamukset eivät myöskään saa välittömästi tai välillisesti aiheuttaa tai johtaa henkilökohtaisen vapauden menettämiseen. Henkilökohtaisen vapauden menetys rangaistusseuraamuksena on niin syvällisesti kansalaisen perusoikeuksiin puuttuva toimenpide, että siitä päättämisen on pidettävä tuomioistuinten yksinomaisen toimivaltaan. Näissä kahdessa suhteessa rikesakkojärjestelmä täyttää perustuslakivaliokunnan

mielestä hyväksyttävyyden vaatimukset, koska ehdotettuja rikesakkomääriä on pidettävä riittävän kohtuullisina ja koska rikesakon maksamatta jättäminen maksukyvyttömyyden tai muun vastaavan syyn perusteella ei voi johtaa vapauden menetykseen muutorangaistuksena tai muuten välillisesti johtaa henkilökohtaisen vapauden menetykseen.

Edelleen on edellytettävä, että tuomioistuinten ulkopuolella määrättävän rikosoikeudellisen seuraamuksen kohteella on aina oltava mahdollisuus saattaa asia riippumattoman tuomioistuimen ratkaistavaksi. Rangaistusmääräysmenettelyssä rangaistusvaatimukseen tyytymätön voi saattaa asian täysilukuisen alioikeuden ratkaistavaksi. Hallituksen esityksen mukaan rikesakkomääräyksen saaneella henkilöllä on oikeus saattaa asia yleisen alioikeuden käsiteltäväksi määräajassa. Rikesakkoalaki ehdotuksen 14 §:n 2 momentin mukaan rikesakkoasian käsittelee ainoastaan yksi alioikeuden lakimiestuomari ns. rikesakkoalaki tuomari, joksi hovioikeus voisi määrätä myös kanslianotaarin tai notaarin. Kanslianotaari on virkamiesasemaltaan valtion ylimääräinen toimenhaltija. Notaarin virkamiesasema muistuttaa lähinnä tilapäisessä virkasuhteessa valtion olevaa virkamiestä. Hovioikeus antaa kanslianotaarille määräyskirjan ja notaarille määräyksen enintään kahdeksi vuodeksi. Tämän vuoksi kanslianotaaria tai notaaria ei voida pitää hallitusmuodossa tarkoitettulla tavalla riippumattomana tuomarina. Siltä osin kuin alioikeuden käsiteltäväksi saatettuja rikesakkoasioita tulisi käsittelemään muu kuin varsinaisessa tuomarinvirassa oleva henkilö, edellytys asian saattamisesta riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi ei tältä osin toteudu. Tämän seikan merkitystä oikeusturvatarkijänä korostaa se, että lakiehdotuksen 17 §:n 2 momentin mukaan alioikeuden rikesakkoasiassa antamaan päätökseen ei saa hakea muutosta varsinaisiin muutoksenhakekeinoin.

Rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttö tuomioistuinten ulkopuolella on pakostakin luonteeltaan yleispiirteisempää kuin tuomioistuimissa tapahtuva tuomiovallan käyttö. Ehdotettu rikesakkomennettely ja rangaistusmääräysmenettely osoittavat, että tällainen yleispiirteisyys on välttämätöntä, mikäli halutaan päästä tarkoitettuihin tavoitteisiin eli rangaistusten nopean määräämisen menettelyyn ja täytäntöönpanoon. Tämän vuoksi järjestelyjen hyväksyttävyyttä edellyttää, että niiden osalta tarkasti noudatetaan kaikkia rikosoikeudellisia oikeusperi-

aatteita. Ehdotettu rikesakkomenettely antaa tässä suhteessa aihetta huomautuksiin neljässä kohdassa. *Ensiksi* rikesakkolakiehdotuksen 15 §:n 2 momentin mukaan syyttäjä voi nostaa syytteen, mikäli hän katsoo, että rikesakkomääräyksen perusteena olevasta teosta on tuomittava muu seuraamus kuin rikesakko. Tämä tulee kysymykseen vain tapauksissa, joissa rikesakkomääräyksen saanut on siihen tyytymättömänä saattanut asian tuomioistuimen käsiteltäväksi. Syytteen nostaminen tällaisissa tapauksissa johtaa todennäköisesti rikesakkoa ankarampaan rangaistusseuraamukseen. Tällöin rikesakkomääräyksen saaneen henkilön toimenpide johtaisi hänen kannaltaan epäedullisempaan tulokseen kuin rikesakkomääräykseen tyytyminen, mikä merkitsee poikkeusta rikosoikeudessa noudatetusta periaatteesta, ettei tuomioistuin saa muuttaa muutoksenhaun alaista ratkaisua muutoksenhakijan vahingoksi, jos vastapuoli ei ole hakenut muutosta (reformatio in pejus).

Toiseksi kahden eri seuraamuksen määräämisen samasta rikkomuksesta voidaan katsoa olevan vastoin hallitusmuodon 6 §:ään sisältyvää henkilökohtaisen vapauden suojaa. Rikesakkolakiehdotuksen 2 §:n 1 momentissa säädetään, että rikesakkoa ei saa määrätä, jos samasta rikkomuksesta esitetään rangaistusmääräyslain mukainen rangaistusvaatimus tai se ilmoitetaan viralliselle syyttäjälle syytteen nostamista varten. Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan, ettei samasta rikkomuksesta rikesakon lisäksi tulisi voida määrätä muuta rangaistusta. Näin ollen näyttää selvältä, että samasta rikkomuksesta ei voida määrätä rikesakkoa ja muuta rangaistusta. Asian merkittävyyden kannalta olisi kuitenkin asianomaisessa säännöksessä syytä todeta myös, että rikesakon tultua määrättyä samasta rikkomuksesta ei saa esittää rangaistusvaatimusta tai nostaa syytettä.

Kolmanneksi rikesakkolakiehdotuksen 16 §:n 2 momentin mukaan rikesakkotuomari ei voisi jättää rikkomuksesta epäiltyä rikesakkoon tuomitsematta, mikä yleinen oikeus tuomioistuimella on rikoslain 3 luvun 5 §:n 3 momentin mukaan kaikissa rikosasioissa. Toisaalta rikesakkolakiehdotuksen 16 §:n 2 momentin säännös mahdollistaa tuomitsemisen rikesakkomääräystä pienempään rikesakkoon ja 3 momentti perusteettoman tai väärin perustein määrätyn rikesakon poistamisen. Rikesakkolakiehdotuksen 4 §:ssä ei myöskään nimenomaisesti suljeta pois rikoslain 3 luvun 5 §:n 3

momentin soveltamista. Perustuslakivaliokunta pitää tätä rikesakkolakiehdotuksen 16 §:n 2 momentin säännöstä tuomioistuimen tai oikeammin rikesakkotuomarin harkintavallan perusteettomana rajoittamisena ottaen huomioon sen, että rikesakkomääräyksen antavalla poliisimiehellä tai muulla kysymykseen tulevalla virkamiehellä on vastaavassa tilanteessa mahdollisuus jättää asia sillensä tai antaa huomautus rikesakkomääräyksen sijasta.

Neljänneksi rikosoikeuden keskeinen periaate on myös, että todistustaakka syyllisyydestä on syyttäjällä. Jos rikesakkomääräyksen saanut siihen tyytyy saattamatta asiaa tuomioistuimen käsiteltäväksi, asia ei anna aihetta huomautuksiin. Rikesakkolakiehdotus on kuitenkin siten kirjoitettu, että todistustaakka näyttäisi olevan rikesakkomääräyksen saaneella, milloin hän saattaa asian rikesakkotuomarin ratkaistavaksi. Tältä osin 16 §:n 1 momentin säännöstä olisi syytä selventää asianmukaisesti.

Tuomioistuinten ulkopuolella tapahtuvan tosiasiallisen rikosoikeudellisen tuomiovallan käytön yhdenmukaisuus on asianmukaisesti turvattava. Rikesakkomenettelyn kaltaisessa laajalaisessa järjestelmässä riittävän yhtenäisyyden saavuttaminen seuraamuskäytännössä on erityisen vaikeaa. Rikesakon määräämiseen oikeutettujen virkamiesten suuri määrä ja mahdollisuus valita monista seuraamuksista (jättäminen sillensä, huomautus, rikesakko, rangaistusmääräys ja syytteen nostaminen) edellyttää, että yleisohjein ja valvonnalla huolehditaan yhdenmukaisen käytännön saavuttamisesta. Lisäksi rikesakko ja muut sen kaltaiset seuraamusjärjestelmät, joissa seuraamuksen määräämistä ei pääsääntöisesti ollenkaan vahvisteta tuomioistuimessa, vaativat yhdenmukaisuuden edellytyksenä, että seuraamukset ovat kiinteämääräisiä ja että kysymykseen tulevat rikkomustyytit ovat yksiselitteisiä ja kiistattomasti todettavissa. Näissä suhteissa ehdotettu rikesakkojärjestelmä näyttäisi pääasiallisesti täyttävän riittävän yhdenmukaisuuden vaatimukset.

Yhdenmukaisen seuraamuskäytännön saavuttamisen kanssa yhteensoveltumaton on kuitenkin rikesakkolakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin sisältö, mikäli se ymmärretään hallituksen esityksen perustelujen mukaisesti. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 9) todetaan, että rikesakkoa ei saa määrätä silloin kun yleinen etu vaatii rikkomuksen käsittelemistä muussa kuin rikesakkomenettelyssä. Tällä tarkoitetaan hallituksen esityksen mukaan sitä, että yleisen

lainkuuliaisuuden ylläpitämisen takia on käytettävä rikesakkoa ankarampia seuraamuksia, esimerkiksi, kun jokin rikkomustyyppi *tietyllä paikkakunnalla* osoittaa selvästi yleistyvän. Mikäli tällä tarkoitetaan sitä, että paikkakunta-kohtaisesti käytettäisiin samoista rikkomuksista samanaikaisesti joko rikesakkoa tai ankarampia rangaistuksia, menettely ei ole hyväksyttävää. Edellä on jo viitattu lakiehdotuksen 15 §:n 2 momenttiin, joka saattaa myös johtaa samaan lopputulokseen eli samasta rikkomuksesta tuomittaisiin samanaikaisesti eri seuraamus jopa samalla paikkakunnalla.

Yhdenmukaisen seuraamuskäytännön kannalta on lisäksi huomattava, että Ahvenanmaan itsehallintolain 13 §:n 17 kohdan mukaan tie liikennelainsäädäntö kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan ja Ahvenanmaalla on oma tie liikennelakinsa. Itsehallintolain 11 §:n 13 kohdan mukaan yleistä rikoslakia koskevat asiat eivät kuulu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Itsehallintolain 13 §:n 11 kohdan mukaan maakuntapäivillä on kuitenkin oikeus säätää sakkorangaistuksen ja uhkasakon sekä muun uhan määräämisestä maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvilla oikeudenoilla. Rikesakkolaki koskisi sellaisenaan maakuntaa, mutta myöskin Ahvenanmaan maakuntapäivillä tulisi olla mahdollisuus säätää rikesakosta niin halutessaan. Selvytyden vuoksi olisi rikesakkolakiehdotusta täydennettävä viittauksella maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan tässä suhteessa. Perustuslakivaliokunta edellyttääkin, että rikesakkolakiehdotusta täydennetään asianmukaisesti.

Hallitusmuodon 53 §:n mukaan korkein oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa oikeusasioissa sekä valvoo tuomarien ja ulosottoviranomaisten lainkäyttöä. Lausunnossaan n:o 8 (1978 vp.) perustuslakivaliokunta korosti korkeimman oikeuden ratkaisutoiminnan merkitystä oikeudenmukaisuuden edistäjänä nimenomaan yksilön oikeusturvan kannalta. Järjestelyissä kuten rikesakkomenettely, joilla laaja-alaisesti siirretään tosiasiallisen rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttöä pääosin lopullisesti tapahtuvaksi tuomioistuinten ulkopuolella, kansalaisen oikeusturvan tarve korostuu. Menettely on yleispiirteistä ja tuomioistuinmenettelyyn kuuluvat oikeusturvan takeet puuttuvat. Tämän vuoksi on välttämätöntä, että menettelyn kohteeksi joutuneella kansalaisella on aina oikeus saattaa asia riippumattoman tuomarin tutkittavaksi. Jos muutoksenhaku varsinais-

sin muutoksenhakukeinoin tämän jälkeen kielletään, asia jäisi alimman oikeusasteen ratkaisun varaan. Tällöin yleisillä tuomioistuimilla ja viime kädessä korkeimmalla oikeudella ei ole mahdollisuutta näiden asioiden osalta ohjata oikeuskäytäntöä ja lainkäyttöä eikä edistää ratkaisutoiminnallaan oikeudenmukaisuutta. Korkeimmalla oikeudella ei myöskään olisi näiden asioiden osalta mahdollisuutta toteuttaa sille hallitusmuodossa annettua tuomarien lainkäytön valvontatehtävää. Hallituksen esitykseen sisältyvien tietojen perusteella arvioiden ja ottaen huomioon, että muutoksenhaku varsinaisin muutoksenhakukeinoin alioikeuksista ylempiin tuomioistuihin on rangaistusmääräysasioissa kielletty, ylimpien tuomioistuinten tuomiovallan ulkopuolelle jää tällä hetkellä jo noin 240 00 sakkopäätöstä vuosittain. Rikesakkojärjestelmän käyttöönotto ja sen mahdollinen laajentuminen myöhemmin lisäisi yhä näiden asioiden määrää. Tätä kehityssuuntaa ei voida pitää hyväksyttävänä. Perustuslakivaliokunta katsoo, että muutoksenhaku rikesakkotuomarin päätöksestä tulisi sallia varsinaisin muutoksenhakukeinoin.

Hallitusmuodon 53 §:n säännös estää perustuslakivaliokunnan mielestä rikosoikeudellisen tuomiovallan käytön järjestelyn tavallisella lailla siten, että korkein oikeus ei voisi voimassa olevien muutoksenhukurajoitusten puitteissa lainkaan ottaa tutkittavakseen määrällisesti merkittävään ryhmään kuuluvia, vaikkakin sinänsä vähäisiä asioita. Korkeimman oikeuden merkityksen turvaaminen ylimmän tuomiovallan käyttäjänä edellyttää, että sillä on mahdollisuus antaa ratkaisuja kaikissa tapauksissa, joihin liittyy tuomiovallan käyttöä ja tuomarien lainkäyttöä. Korkein oikeus voi harjoittaa tuomarien lainkäytön valvontaa lähinnä vain muutoksenhakemusten ja virkasyytteiden käsittelyn yhteydessä. Muutoksenhakumahdollisuuden kieltäminen määrällisesti hyvin merkittävässä tuomiovallan käytössä rajoittaa oleellisesti korkeimman oikeuden valvontatehtävän toteuttamista. Oikeuslaitoksen kolmiportaisuus on pitkäaikainen perinne oikeusjärjestyksessä ja oikeusturvajärjestelmässä, jonka säilyttämisestä on hallitusmuotoa säädettyessä lähdetty. Tämän vuoksi on periaatteessa katsottava, että tuomiovallan käyttö ensisijaisesti kuuluu tuomioistuimille ja että vähäisissäkin asioissa kansalaisille on, milloin he katsovat oikeusturvansa sitä edellyttävän, varattava mahdollisuus muutoksenhakuun aina korkeimpaan oikeuteen

saakka, kun asialla on oikeudenkäyttöä ohjaa-
vaa ja oikeudenmukaisuutta edistävää merki-
tystä taikka kysymys on alemman asteen vir-
heellisestä ratkaisusta. Näitä näkökohtia ei voi-
da jättää huomiotta vähäistenkään asioiden
osalta, varsinkaan silloin kun kysymyksessä on
määrällisesti suuri joukko oikeudellisia ratkai-
suja.

Lainsäädäntövallan delegointi

Hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus rikesakosta tieliikenteessä sisältää rikesakon määräämistä rajoittavan yleisen säännöksen ja valtuutussäännöksen, jonka nojalla rikesakon tarkempi soveltamisala määritellään asetuksella. Lisäksi rikesakon käyttöä tieliikenteessä rajoittaa rikesakkolakiehdotuksessa määritelty rikesakon yleinen soveltamisala. Hallituksen esitykseen sisältyvissä lakiehdotuksissa rikesakon soveltamisala määritellään varsin väljästi. Rikesakon suuruus lailla säädettävän enimmäismäärän puitteissa ja sen soveltamisalaan kuuluvat rikkomukset jäisivät pääosin asetuksella määrättäviksi. Poliisille annettaisiin laajaa harkintavaltaa seuraamusten valinnassa. Rikesakkolakiehdotuksen 1 §:n perusteluissa viitataan selvästi siihen, että näissä sovellutuslakohtaisissa rikesakkolaeissa voidaan tyytyä säätämään vain perusteista, joiden nojalla ja mukaan siten asetuksella säädettäisiin rikesakon määrätä ja käyttämisestä. Asetuksenantajalle siirrettävä harkintavalta ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan mielestä ole niin laaja tai muuten merkittävä, että se vaatisi valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista säätämisyjärjestystä. Asetuksella säädettäisiin vain jo rangaistavaksi säädettyjen tekojen tai laiminlyöntien varallisuusarvoisten seuraamusten valinnasta.

Perustuslakivaliokunta suhtautuu kuitenkin varauksellisesti näin laajan harkintavallan jättämiseen asetuksenantajalle, jolle tulisi valta suhteellisen vapaasti ratkaista se, onko liikenteenvalvojalla käytettävissään asian silleenjättämisen, huomautuksen, rangaistumääräyksen ja syytteen nostamisen ohella myös niistä poikkeava rikesakko. Yhden seuraamustyyppin käyttöalaa ei pitäisi näin väljästi jättää asetuksenantajan käytettäväksi. Lakiehdotukset voitaisiin tältä kohdan laatia selvästi tarkemmiksi. Rikesakosta tieliikenteessä annetun lakiehdotuksen 1 § rajoittaisi asetuksenantajaa ja 2 § lakia soveltavaa poliisimiestä tai muuta valvontavi-

ranomaista. Lisäksi rikesakkolain 1 luvun rajoittavat säännökset olisivat voimassa myös liikenne rikkomuksiin. Erityisen epäselvä on rikesakkolakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin suhde rikesakosta tieliikenteessä annetun lakiehdotuksen 2 §:n 1 momenttiin.

Papiston erioikeudet ja kirkkolain ala

Rikesakkolakiehdotuksen 4 §:n säännös merkitsi hallituksen esityksen perustelujen mukaan, että rikesakkomenettelyssä ei sovellettaisi mitä kirkkolain 446 §:ssä on säädetty tuomiokapitulille ilmoittamisesta. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta on myös tarkastellut kysymystä voidaaneko ehdotettu rikesakkomenettely ulottaa evankelis-luterilaisen kirkon pappeihin ja minkälaista säätämisyjärjestystä se edellyttäisi ottaen huomioon papiston erioikeudet ja kirkkolain (635/64) 15 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan kirkko itse kirkolliskokouksessa käyttää oikeuttaan tehdä lainsäädäntöaloitteita kaikesta mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita, uutta kirkkolakia tai voimassa olevan kirkkolain muuttamista, selittämistä tai kumoamista kuitenkin siten, että kirkolliskokouksen ehdotusten tutkiminen ja vahvistaminen on tasavallan presidentin ja eduskunnan asia (*kirkkolain alaan kuuluvien säännösten erityinen säätämisyjärjestys*).

Valtiosääntöoikeudellisesti on riidatonta, että säätyerioikeuksia ei ole koskaan täysin kumottu. Valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 3 momentin mukaan säätyerioikeuksista on voimassa mitä perustuslaista on säädetty. Täten säätyerioikeuksien säätäminen, muuttaminen, selittäminen tai kumoaminen edellyttää perustuslainsäätämisyjärjestystä, joten lakiehdotus, joka on ristiriidassa jonkin erioikeussäännöksen kanssa, on säädettävissä vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Näin on lainsäädäntökäytännössä myös menetelty. Vuonna 1723 vahvistettujen papiston erioikeuksien 24. kohdan mukaan edellytetään, että kirkon asianomaiselle viranomaiselle ilmoitetaan ennen kuin pappia koskeva rikosasia otetaan käsiteltäväksi tuomioistuimessa ja että kirkon asianomaisella viranomaisella on oikeus määrätä asiamies seuraamaan käsittelyä. Tämän erioikeuskohdan säännöksen voidaan katsoa edelleen olevan ainakin pääosiltaan voimassa. Sen sisällön mukaiset säännökset tuomiokapitulille ilmoittami-

sesta ja tuomiokapitulिन edustajan oikeudenkäyntiin lähettämistä sisältyivät vuoden 1869 kirkkolain 393 §:ään ja sisältyvät tuomioistuinten sitovana edellä viitattuun voimassa olevaan kirkkolain säännökseen. Eri oikeussäännöksen oikeudellista merkitystä ei muuta se, että samasta asiasta on annettu säännöksiä myös kirkkolaissa, joka on säätämisyjärjestyksen kannalta tarkasteltuna alempiasteinen säädös. Nykyisen kirkkolain säännös vastaa asialliselta sisällöltään vuoden 1869 kirkkolain vastaavaa säännöstä lukuun ottamatta ensiksi mainittuun säännökseen lisättyä mainintaa, että tuomiokapitulिन suostumuksella voidaan pappia koskeva syyte kuitenkin käsitellä rangaistusmääräyksin, ilman että asiamiestä määrätään. Tämä lisäys ei ole ristiriidassa erioikeuksien kysymyksessä olevan kohdan kanssa, koska mahdollisuus rangaistusvaatimuksen käsitelyyn ilman tuomiokapitulिन edustajaa on tuomiokapitulिन harkinnassa.

Hallitusmuodon 83 §:n 1 momentin mukaan evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään kirkkolaissa. Valtioapäiväjärjestyksen 31 §:n 2 momentin mukaan kirkkolain säätämisestä on voimassa mitä siitä on erikseen säädetty, millä tarkoitetaan lähinnä kirkkolain 15 §:n 2 momentin ja 529 §:n 1 momentin 3 kohdan säännöksiä. Näiden säännösten mukaan kirkolliskokouksella on yksinomainen aloiteoikeus kaikkeen siihen nähden, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita. Jos lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, joka kuuluu kirkkolainsäädännön alaan, mutta josta kirkolliskokous ei ole tehnyt aloitetta, ei eduskunta voi hyväksyä sellaista säännöstä, koska laillista aloitetta päätöksen tekemiseen siitä ei ole olemassa. Kirkolliskokouksen yksinomainen aloitevalta merkitsee sitä, että ehdotuksen kirkkolain muutokseksi pitää tulla kirkolliskokoukselta, ja sitä, että muuhun lainsäädäntöön ei voida sisällyttää säännöksiä, jotka olisivat ristiriidassa kirkkolain kanssa tai jotka muutoin kuuluisivat kirkkolain alaan.

Kirkolliskokouksen yksinomaiseen aloitevaltaan kuuluvaan kirkkolain alaan voidaan katsoa sisältyvän ensinnäkin kaiken sen, mitä tietyllä hetkellä on kirkkolaissa säädettyinä, vaikka kirkkolakiin on saatettukin sisällyttää myös säännöksiä, joista olisi voitu säätää ilman kirkolliskokouksen aloitettakin. Toiseksi kirkkolain alaan kuuluviksi voidaan lukea kaikki sellaiset säännökset, jotka aineellisen sisältönsä puolesta kuuluvat siihen säännöskokonaisuus-

teen, josta hallitusmuodon 83 §:n 1 momentin ja kirkkolain 15 §:n 2 momentin mukaan voidaan säätää vain kirkolliskokouksen ehdotuksesta. Kirkkolain ja tavallisen lain alan välisessä rajanvedossa on kysymys lainsäädännöllisen aloiteoikeuden ja lain sisällön määräytymistä koskevasta sellaisesta toimivaltasäännöksestä, johon perusoikeuksien tulkinnassa käytetty suhteellisen suojan periaate ei sovellu.

Edellä esitetty huomioon ottaen on ilmeistä, että rikesakkolakiehdotus voidaan säätää tavallisena lakina vain, jos siinä ehdotettua rikesakkomenettelyä ei voida pitää vuoden 1723 erioikeuksien 24. kohdassa tai kirkkolain 446 §:ssä tarkoitettuna menettelynä, koska rikesakkomenettely on kuten hallituksen esityksen perusteluista nimenomaisesti ilmenee, tarkoitettu sovellettavaksi myös pappeihin. Jos rikesakkolakiehdotus merkitsee poikkeusta vain erioikeuksista, se on säädettävissä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyssä järjestyksessä. Jos rikesakkolakiehdotus merkitsee poikkeusta kirkkolain 446 §:stä, lienee katsottava, että lakiehdotuksen 4 §:n säätäminen hallituksen esittämässä muodossa edellyttää kirkolliskokouksen aloitetta.

Rikesakko on hallituksen esityksen mukaan tarkoitettu rikosoikeudelliseen rangaistusjärjestelmään sisältyväksi seuraamukseksi. Rikesakko on tässä suhteessa nimenomaisesti ehdotettu säädettäväksi oikeudellisesti erilaisiksi kuin vuonna 1970 säädetty pysäköintivirhemaksu tai vuonna 1979 säädetty joukkoliikenteen tarkastusmaksu. Rangaistuksen määrääminen lainvastaisesta teosta on tuomiovallan käyttöä seuraamuksen tai menettelyn laadusta riippumatta. Tuomiovallan käyttö on muodollisestikin selvää tapauksissa, joissa asia saatetaan rikesakkotuomarin ratkaistavaksi. Tällöinhän hallituksen esityksen mukaan tuomari määräisi virallisen syyttäjän läsnä ollessa rangaistuksen lainvastaisesta teosta. Rikesakon määräämisessä toteutuvaa tuomiovallan käyttöä ei ole rajoitettu eikä sitä ole vast'edeskään tarkoitettu rajoitettavaksi pelkästään liikenne rikkomuksiin, vaan sitä tultaneen soveltamaan muidenkin lievien rikkomusten yhteydessä. Tämän johdosta on todettava, että kirkkolain 446 §:n säännös liittyy muihin saman luvun säännöksiin, jotka koskevat tuomiokapitulिन oikeutta käyttää pappeihin kohdistuvaa kurinpito-, rankaisu- ja valvontavaltaa sekä jotka antavat tuomiokapitulille mahdollisuuden seurata pappien virkatoimia ja elämää. Toisaalta kirkkolain 444 §:n mu-

kaan on selvää, että yleiset tuomioistuimet voivat tutkia syytteet, jotka koskevat pappien muita kuin virka- ja käytösvirheitä.

Täten perustuslakivaliokunta katsoo, että laki, joka antaa tuomarille mahdollisuuden määrätä papille rangaistuksia vähäisistä rikoksista ilman, että tuomiokapitulille annetaan asiasta virallista ilmoitusta, ei vastaa kirkkolain 446 §:n säännöksen tarkoitusta. Säännöksen tarkoituksena ei ole ensisijaisesti säännellä sitä, millä tavoin rikosasia tulee tuomarin käsiteltäväksi, vaan varmistaa se, että tuomiokapituli voi seurata minkälaisia rangaistuksia yleisissä tuomioistuimissa papeille annetaan. Tämän tarkoituksen mukaisesti myös uudet menettelytavat rikosoikeudellisten seuraamusten määräämiseksi ja niiden saattamiseksi yleisen tuomioistuimen tai sen tuomarin käsiteltäväksi vastaavat kirkkolain ja vuoden 1723 erioikeuksien 24. kohdan alkuperäistä tarkoitusta. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta katsoo, että rikesakkolaki-ehdotuksen 4 §:n säännös on hallituksen esittämässä muodossa ristiriidassa sekä kirkkolain että mainitun erioikeussäännöksen kanssa. Rikesakkolakiehdotus voidaan tältä osin kuitenkin säätää tavallisena lakina, jos ehdotuksen 4 §:ään tehdään lain evankelis-luterilaisen kir-

kon pappeihin soveltamista koskeva asianmukainen varaus.

Hallituksen esityksessä on siihen sisältyvät lakiehdotukset esitetty säädettäväksi tavallisena lakina. Tarkastettuaan käsiteltävinä olevat lakiehdotukset perustuslakivaliokunta toteaa, ettei valiokunnalla ole niiden suhteen valtiosääntöoikeudelliselta kannalta muuta huomautettavaa kuin mitä edellä on ensimmäisen ja kolmannen lakiehdotuksen osalta lausuttu, joten valiokunnan mielestä hallituksen ehdottamaa säätämisyjärjestystä voidaan niiden osalta käyttää edellyttäen, että valiokunnan edellä ensimmäisen lakiehdotuksen osalta esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta kunnioittaen esittää,

että hallituksen esitykseen n:o 19 (1981 vp.) sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä edellyttäen, että valiokunnan ensimmäistä lakiehdotusta koskevat valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Erkki Pystynen

Martti Manninen

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Pystynen, jäsenet Elo, Häggblom, Knuutila, Laitinen,

Luja-Penttilä, Luttinen, Muroma, Männistö, Pelttari, Pokka, Pursiainen ja Zyskovicz sekä varajäsenet Ihamäki ja A.-L. Jokinen.

Eriävä mielipide

Hallitusmuodon 2 §:n 4 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Säännöksen mukaan tuomioistuinten tulee olla riippumattomia ja tuomiovallan käyttöä asiallisesti merkitsevissä asioissa päätösvaltaa on oltava tuomioistuimilla. Säännös liittyy hallitusmuodon 13 §:ään, joka turvaa kansalaiselle oikeuden tulla tuomituksi siinä oikeudessa, jonka alainen hän lain mukaan on. Perustuslaki turvaa näillä säännöksillä kansalaiselle sen, että hänen asiansa käsitellään tuomioistuimeksi järjestetyssä, riippumattomassa ja yleisesti sovellettavien säännösten mukaan toimivaltaisessa elimessä.

Rangaistavaksi säädetystä lainvastaisesta teosta seuraavan yleisen rangaistuksen määrääminen on epäilyksittä tuomiovallan käyttöä. Kun kysymyksessä on tuomiovallan käyttö, joka kuuluu tuomioistuimille, tätä vaatimusta ei täyty se, että asia voidaan muutoksenhaulla saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Hallituksen esityksen perusteella on selvää, että rikesakko on rikosoikeudelliseen rangaistusjärjestelmään sisältyvä rangaistus. Tässä suhteessa se poikkeaa oikeudellisesti vuonna 1970 säädetystä pysäköintivirhemaksusta ja vuonna 1979 säädetystä joukkoliikenteen tarkastusmaksusta. Tuomiovallan käytön piiriin kuulumista arvioitaessa on merkitystä vailla se, että kysymyksessä on lieväksi katsottu seuraamus. Sakon tuomitseminen on tuomiovallan käyttöä sakon suuruudesta riippumatta. Asiaan ei voi vaikuttaa myöskään kysymykseen tulevien tapauksen suuri määrä tai menettelyn yleispiirteisyys kuten se ei vaikuta myöskään rangaistusmääräyksiin tuomittujen sakkojen kohdalla.

Mahdollisuudella saattaa rikesakon määräämisasia tuomioistuimen käsiteltäväksi on merkitystä sikäli, että seuraamuksen kohteeksi joutuneen henkilön oikeusturva on ainakin kohtuullisessa kunnossa. Sen sijaan ei voida katsoa, että tuomiovaltaa tämän vuoksi käyttäisi-kin vain tuomioistuin ja että kansalainen tulisi tuomituksi siinä oikeudessa, jonka alainen hän lain mukaan on. Rikesakkolakiehdotuksen mukaanhan on pääsääntö, että rikesakko määrätään muualla kuin tuomioistuimessa ja tarkoituksena on, että valtaosassa tapauksista tämän määrääminen jäisi lopulliseksi. Rangaistusmääräysmenettelyssä kaikki rangaistusmääräykset tulevat rangaistusmääräystuomarin ratkaistavaksi poliisi- ja syyttäväviranomaisten toimesta.

Rikesakkomenettelyssä rikesakkotuomarin käsiteltäväksi tulevat vain jotkin asiat ja asianosaisen aloitteesta.

Kun rikesakon määrääminen on tuomiovallan käyttöä, joka ei kuulu tuomioistuimelle, seuraa tästä johdonmukaisesti, että hallituksen esitys on tältä osin hallitusmuodon 2 §:n 4 momentin ja 13 §:n vastainen ja siksi säädettävissä vain valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Tätä päätelmää vahvistaa vielä se, että kysymyksessä on rikosoikeudellisen rangaistuksen määrääminen eli tuomitsemistoiminnan perinteiseen ydinalueeseen kuuluva asia. Hallitusmuodon 2 §:n 4 momentin noudattaminen on tärkeää myös oikeusturvan säilyttämisen kannalta, sillä tuomioistuinkäsittely on ja tulee vastakin olemaan kansalaisen oikeusturvan parhaiten takava menettely.

Kuten valiokunnan enemmistökin on todennut, rikesakkomääräyksen saaneella ei hallituksen esityksen mukaan olisi kaikissa tapauksissa mahdollisuutta päästä hallitusmuodon tarkoittamalla tavalla riippumattomaan tuomioistuimeen, koska rikesakkotuomariksi voitaisiin määrätä myöskin kanslianotaari tai notaari, jonka virkamiesoikeudellinen asema ei vastaa sitä, mitä riippumattomalta tuomarilta vaaditaan. Tämän lisäksi rikesakkolakiehdotuksessa on kielletty muutoksenhaku rikesakkotuomarin päätökseen varsinaisin muutoksenhakukeinoin. Niissä tapauksissa, joissa poliisimiehen antama rikesakkomääräys jää lopulliseksi tai sen vahvistaa ylimääräisessä tai tilapäisessä virkasuhteessa oleva virkamies, tuomiovallan käyttö siirtyisi määrällisesti hyvin laaja-alaisesti yksinomaan hallinnon piiriin. Hallitusmuodon 53 § edellyttää, että korkein oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa oikeusasioissa sekä valvoo tuomarien ja ulosottoviranomaisten lainkäyttöä. Lisäksi oikeusvaltiossa noudatettaviin periaatteisiin on katsottava kuuluvan, että kansalaisella on oikeus saattaa hänen perusoikeuksiaan koskeva alemman oikeusasteen ratkaisu ylempien oikeusasteiden tutkittavaksi. Tämän vuoksi rikesakkolakiehdotuksessa omaksuttu muutoksenhakukielto samoin kuin rangaistusmääräysasioissa muutoksenhakukielto estää hallitusmuodon 53 §:n asianmukaista toteuttamista ja oikeusvaltion periaatteiden noudattamista. Edelleen voidaan viitata niihin näkökohtiin, joita valiokunnan enemmistökin on tuonut esil-

le lausunnossaan koskien rikosoikeudellisten periaatteiden noudattamatta jättämistä ja yhdenmukaisen seuraamuskäytännön syntymistä vaikeuttavia kohtia rikesakkolakiehdotuksessa. Näistäkin syistä on katsottava, että rikesakkolakiehdotus hallituksen esittämässä muodossa on mahdollista säätää vain valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrätystä järjestyksessä.

Hallituksen liikenneturvallisuuden lisäämiseen ja tehostamiseen tässä esityksessä omaksuma ratkaisu on perustuslain kanssa yhteensoveltumaton ja lisäksi oikeuspoliittisesti tehoton. Hallituksen esittämä seuraamusjärjestelmä vaarantaa kansalaisten oikeusturvaa ja liikenneturvallisuutta. Rikesakot, joita ei edes rekisteröidä, eivät lisää liikenneturvallisuutta, vaan viranomaisten mielivaltaa kansalaisia kohtaan ja suuntaavat viranomaisten valvontavoimat väärin. Liikenneturvallisuuden ja kansalaisten oikeusturvan kannalta parempi ja tehokkaampi ratkaisu olisi lisätä ja tehostaa huomautusmenettelyä esim. siten, että annetut huomautukset rekisteröitäisiin ja tietyn huomautusmäärän jälkeen otettaisiin ajokortti pois tai määrättäisiin tuomioistuimessa asianomaiselle muu seuraamus.

Toinen säätämisyjärjestyksen kannalta merkittävä kysymys hallituksen esityksessä on lainsäädäntövallan delegointi asetuksenantajalle. Rikesakkolakiehdotuksen 1 §:n perusteluissa viitataan selvästi siihen, että sovellutusalakohteisissa laeissa tyydytään säätämään vain perusteista, joiden nojalla sitten asetuksella säädettäisiin rikesakon määrät ja käyttö. Esimerkkinä tällaisesta sovellutusalakohteisesta laista on lakiehdotus laiksi rikesakosta tieliikenteessä, johon sisältyvä asetuksenantovallan raja on hyvin väljä. Asetuksella voidaan säätää rikesakon piiriin kuuluvista tieliikenne rikkomuksista edellyttäen, että kysymyksessä ovat tieliikennelain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten rikkomiset ja että rikkomuksista

aiheutuvaa vaaraa tai haittaa on yleensä pidettävä vähäisenä. Tämän ohella rajoituksena on myös rikesakkolakiehdotuksen 1 §:n alussa oleva määräys, jonka mukaan kysymykseen voi tulla vain sellainen virallisen syytteen alainen rikkomus, josta ei ole säädetty muuta tai ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Sen sijaan rikesakosta tieliikenteessä annetun lakiehdotuksen 2 § ei säätele niinkään asetuksenantajalle jätettävää toimivaltaa kuin rikesakkosäännösten soveltajaa.

Lakiehdotusten sanamuodot jättävät tieliikennelain piirin sisällä asetuksenantajalle liian vapaat kädet määrätä rikesakon soveltamisesta. Tämä on merkittävää erityisesti sen vuoksi, että tieliikennelain piirissä ei ole mitenkään riidatonta, milloin aiheutuvaa haittaa tai vaaraa on yleensä pidettävä vähäisenä. Näin laajan harkintavallan jättämiseen asetuksenantajalle on syytä suhtautua hyvin varauksellisesti. Asetuksenantajalle jäisi tässä valta melko vapaasti päättää siitä, onko liikenteenvalvojalla käytettävissään asian silleenjäättämisen, huomautuksen, rangaistusmääräyksen ja syytteen nostamisen ohella myös niistä poikkeava rikesakko. Yhden rangaistustyyppin käyttöalaa ei voida näin väljästi jättää asetuksenantajan käytettäväksi. Lakiehdotukset tulisi näiltä osin laatia selvästi tarkemmiksi. Ahvenanmaan maakunnan erityisaseman huomioon ottaminen edellyttää myöskin tarkennuksia kuten valiokunnan enemmistökin on todennut.

Edellä esitetyn perusteella onkin katsottava, että perustuslakivaliokunnan olisi tullut lausuntoaan kunnioittaen esittää,

että hallituksen esitykseen n:o 19 (1981 vp.) sisältyvät ensimmäinen ja kolmas lakiehdotus on säädettävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrätystä järjestyksessä.

Helsingissä 18 päivänä toukokuuta 1982

Juhani Laitinen

