

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 7/2010 vp**

**Hallituksen esitys laiksi sakon ja rikesakon
määräämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi
laeiksi**

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 15 päivänä kesäkuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 94/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jaakko Rautio, oikeusministeriö
- ylikomisario Heikki Ihalainen, sisäasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies Virpi Jalkanen, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- professori Mikael Hidén
- emeritusprofessori Pekka Koskinen
- assistentti Juha Lavapuro.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Tuomas Ojanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi tuomioistuinten ulkopuolella tapahtuvaa rikosasioiden summaarista käsittelyä koskeva lainsäädäntö. Rangaistusmääräysmenettelystä ja rikesakkomenettelystä annetut lait ehdotetaan korvattaviksi lailla sakon ja rikesakon määräämisestä.

Esityksen mukaan poliisimies, tullimies tai rajavartiomies voivat määrätä enintään 20 päiväsakon suuruisen sakkomääräyksen liikenteeseen liittyvästä rikkomuksesta tai näpistyksestä. Muista rikkomuksista ja yli 20 päiväsakolla rangaistavasta rikkomuksesta määräisi syyttäjä rangaistusmääräyksen, jota edeltää valvontaa suorittavan virkamiehen antama vaatimus.

Rikesakkoon, sakkomääräykseen ja rangaistusmääräykseen voidaan liittää enintään 1 000 euron suuruisen menettämisseuraamus.

Asian käsitteleminen ja ratkaiseminen ehdotetun lain mukaisessa menettelyssä edellyttävät asianomistajan ja rikkomuksesta epäillyn suostumuksen. Jos epäilty ei anna suostumusta tai se perutaan, asian käsittelyä jatketaan tavallisessa rikosasioiden käsittelyjärjestyksessä.

Sakkomääräykseen, rikesakkomääräykseen ja rangaistusmääräykseen voi hakea muutosta varsinaisin ja ylimääräisin muutoksenhakukeinoin. Rikesakkorikkomuksista säädetään lailla. Näistä rikkomuksista voidaan määrätä rangaistukseksi ainoastaan rikesakko.

Ehdotettujen lakien voimaantulosta säädetään erikseen lailla.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia arvioidaan perustuslain 3 §:n 3 momentin ja 99 §:n kannalta. Niiden mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Ylintä tuomiovaltaa rikosasioissa käyttää korkein oikeus. Lisäksi sääntelyä arvioidaan perustuslain 21 §:ssä vahvistetun oikeudenmukai-

sen oikeudenkäynnin ja perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Perustelujen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin tuomiovallan käyttämiseen ja rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen liittyvien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien vuoksi pitänyt perusteltuna, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Rikesakkomenettelystä annettu laki (66/1983) (rikesakkolaki) ja rangaistusmääräysmenettelystä annettu laki (692/1993) (rangaistusmääräyslaki) on säädetty poikkeuslakina perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakiuudistuksen myötä omaksutun poikkeuslakien välttämisen periaatteen (ks. esim. PeVL 1a/1998 vp, s. 2/II ja PeVL 26/2004 vp, s. 5/II) näkökulmasta valiokunta on pitänyt ongelmallisena, että sääntely rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyn kaltaisissa päivittäisissä sekä rikosoikeudellisen tuomiovallan ja yksilön oikeusturvan kannalta keskeisissä menettelyissä on perustunut pysyväisluonteiseen poikkeuslainsäädäntöön.

Valiokunta esitti perustuslakiuudistuksen yhteydessä, että hallituksen tulee arvioida ennen uuden perustuslain voimaantuloa säädettyjen poikkeuslakien tarpeellisuus ja suhde uuden perustuslain säännöksiin ja ryhtyä tarvittaviin toimiin sääntelyn saattamiseksi uuden perustuslain vaatimuksia vastaavaksi (PeVM 10/1998 vp, s. 23/I ja PeVL 3/2005 vp, s. 4). Myöhemmin valiokunta esitti, että valtioneuvoston piirissä on tarpeen arvioida rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyä koskevan lainsäädännön perustuslainmukaisuutta ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin sääntelyn saattamiseksi vastaamaan perustuslain vaatimuksia (PeVL 46/2005 vp, s. 4/II).

Hallituksen esityksen tarkoituksena on uudistaa tuomioistuimen ulkopuolella summaarisessa menettelyssä määrättäviä rikosoikeudellisia seuraamuksia koskeva lainsäädäntö ja kumota edellä mainitut poikkeuslait. Lisäksi tavoitteena on siirtää nykyistä rangaistusmääräysmenettelyä vastaavassa menettelyssä syyttäjien ratkaisutoimivaltaa sakkorangaistuksen ja menettämisseuraamuksen määräämisen osalta valvontaa suorittaville virkamiehille eli poliisimiehille, tullimiehille ja rajavartiomiehille. Hallituksen esityksestä ilmenee, että yli kolme neljäsosaa rikosasioista käsitellään rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyssä.

Tuomiovallan käyttäminen tuomioistuimen ulkopuolella

Esityksessä ehdotetaan, että rikesakon voi laissa säädettyistä rikesakkorikkomuksista määrätä poliisi-, rajavartio- ja tullimies. Rikesakon voi määrätä myös erätarkastaja erävalvonnassa ilmoitulleesta rikkomuksesta. Enintään 20 päiväsaikon suuruisen sakkomääräyksen voivat antaa liikenteeseen liittyvästä rikkomuksesta tai näpistyksestä edellä mainitut valvontaa suorittavat virkamiehet. Näiden rangaistusten ohella virkamies voi määrätä enintään 1 000 euron suuruisen menettämisseuraamuksen. Rikesakon, sakkomääräyksen ja menettämisseuraamuksen määräämisen edellytyksenä on epäilyn ja asianomistajan suostumus. Rangaistusmääräyksen antaa virallinen syyttäjä valvontaa suorittavan virkamiehen rangaistus- tai sakkovaatimuksesta.

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää perustuslain 99 §:n 1 momentin mukaan korkein oikeus. Valiokunta on arvioinut tuomiovallan siirtoa tuomioistuinten ulkopuolelle lausunnoissaan rikesakkolaista (PeVL 1/1982 vp) ja rangaistusmääräyslaista (PeVL 12/1993 vp).

Valiokunta totesi ensin mainitussa lausunnossaan, että rikosoikeudellisen tuomiovallan käytöstä tuomioistuinten ulkopuolella on säädettävä lailla, jossa riittävän tarkasti määritellään asianomaisten tuomiovallan käyttäjien valtuudet ja sovellettava menettely. Valtuuksien käyttäjien asiantuntemuksesta, valvonnasta ja vastuusta on huolehdittava asianmukaisesti ja valtuuksia voidaan antaa vain virkavastuulla toimiville henkilöille. Keskeistä on myös huolehtia epäillyn oikeusturvasta. Oikeusturvan kannalta on tärkeää, että tuomioistuinten ulkopuolella ei määrätä muita kuin varallisuusarvoisia seuraamuksia, joiden rahallinen arvo on määrättävä niin, että niiden suorittaminen on kohtuullista kaikille maksukyvästä riippumatta. Seuraamukset eivät saa välittömästi tai välillisesti johtaa henkilökohtaisen vapauden menettämiseen. Lisäksi henkilöllä, jolle määrätään rangaistus summaarisessa menettelyssä, on aina oltava mahdollisuus saattaa asia riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi. Rikesakkolaki säädettiin kuitenkin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, koska lakiehdotusta ei muutettu valiokunnan edellyttämällä tavalla niin, että alioikeuden rikesakkoasiassa antamaan päätökseen olisi saanut hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakekeinoin (PeVL 1/1982 vp).

Jälkimmäisessä lausunnossaan valiokunta katsoi rangaistusmääräyslain merkitsevän tuomiovallan siirtymistä varsin merkittävässä määrin riippumattoman tuomioistuinorganisaation ulkopuolelle, minkä vuoksi lakiehdotus on säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Valiokunta totesi aiempaan käytäntöön viitaten, että tavallisella lailla voidaan säätää vain rajoitettuja ja tuomiovallan käytön kannalta vähä-

merkityksisiä poikkeuksia. Lisäksi valiokunnan käsityksen mukaan tuli harkita tarkoin, oliko ehdotettua lakia syytä säätää edes perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tässä harkinnassa on oleellista muun muassa, että ehdotettu rangaistusmääräysmenettely koski ainoastaan vähäisiä, esimerkiksi lähinnä liikenne- ja tullirikkomuksia (PeVL 12/1993 vp, s. 1 ja 2).

Rikesakkolain ja rangaistusmääräyslain toimivaltuuksia on sittemmin myönnetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä poliisin lisäksi rajavartiolaitokselle, tullille ja erävalvojille. Valiokunnan mielestä tuomiovallan käytön edelleen laajentamiseen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle on kuitenkin suhtauduttava pidättyvästi (PeVL 46/2005 vp, s. 4/I).

Ehdotetussa menettelyssä määrättävillä sakkorangaistuksella tai rikesakolla rangaistavien rikkomusten piiriä ei ehdoteta nykyisestä laajennettavaksi. Rangaistusmääräysmenettely on ollut käytössä vuodesta 1934 ja rikesakkojärjestelmä vuodesta 1983 alkaen. Vuonna 2008 rangaistusmääräysmenettelyssä sakkoja määrättiin yli 250 000 ja rikesakkomenettelyssä rikesakkoja vähän yli 200 000. Nykyisin tuomioistuimen ulkopuolella tuomiovaltaa käytetään rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyssä merkittävässä määrin eikä esityksellä pyritä tätä muuttamaan.

Summaarisessa menettelyssä käsiteltävät rikkomukset mahdollistavat tuomioistuinten keskittymisen vakavampien ja monimutkaisten rikosasioiden käsittelyyn. Rikkomusten runsaslukuinen ja perusteellinen käsitteleminen tuomioistuimissa vaarantaisi perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaista oikeutta saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivästystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Olennaista on, että rikkomuksesta epäilty tai asianomistaja, joka ei anna suostumustaan summaariseen menettelyyn, saa asian tavalliseen rikosasioiden käsittelyyn tuomioistuimessa.

Ehdotetussa menettelyssä voidaan käsitellä vain rikkomuksia, joista ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin rikesakko, sakko tai

enintään kuusi kuukautta vankeutta. Määrättävä rangaistus on rikesakko tai sakko. Rikesakko on euromäärältään kiinteä sakkoa lievempi varallisuusrangaistus, jonka laissa määritelty suuruus on 10—115 euroa rikkomuksen vakavuuden perusteella. Rikesakkorikkomuksissa on kysymys vähäisiksi luonnehdittavista rikoksista, joista voidaan määrätä vähäisiä rangaistuksia ja menettämisseuraamuksia (PeVL 30/1998 vp, s. 3/I). Sakko on rikesakkoa ankarampi varallisuusrangaistus. Menettelyssä määrättävien päiväsakkojen lukumäärästä ja rahamäärästä säädetään rikoslain 2 a luvussa ja tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Päiväsakon rahamäärä on luvun 2 §:n 1 momentin mukaan vahvistettava niin, että se on kohtuullinen sakotettavan maksukykyyn nähden. Merkityksellistä valiokunnan aikaisempien kannanottojen mukaisesti on, ettei summaarisessa menettelyssä määrättyä sakkoa tai rikesakkoa voida muuntaa vankeudeksi (PeVL 46/2005 vp, s. 4/I).

Ehdotettu summaarinen menettely perustuu rikkomuksesta epäillyn suostumukselle. Epäillyn on tunnustettava teko, hyväksyttävä seuraamus, suostuttava asian käsittelyyn summaarisessa menettelyssä ja luovuttava oikeudesta suulliseen käsittelyyn. Mikäli epäilty ei anna suostumustaan tai peruuttaa suostumuksensa, käsittely summaarisessa menettelyssä päättyy ja asia siirtyy tavanomaiseen rikosoikeudelliseen käsittelyyn tuomioistuimessa muutoksenhakumenettelyineen. Sakkomääräykseen, muuhun kuin ajoneuvoa pysäyttämättä havaitusta liikenneriikkomuksesta määrättyyn rikesakkomääräykseen ja rangaistusmääräykseen voidaan hakea muutosta valittamalla käräjäoikeuteen. Valitusperusteita ovat menettelyvirhe tai puute, jonka perusteella voi tehdä tuomion purkukantelun, lain väärä soveltaminen ja rikkomuksesta epäillyn tai asianomistajan pätevän suostumuksen puuttuminen. Lisäksi käytettävissä on ylimääräinen muutoksenhaku 1. lakiehdotuksen 36 §:n mukaisesti.

Valiokunta katsoo, että lakiehdotukset merkitsevät parannusta nykyiseen, monelta osin epätydyttävään tilaan. Ehdotukset vastaavat pitkälti valiokunnan rikesakkolaista antamassaan lausunnossa esittämiä käsityksiä, eivätkä

ehdotukset ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Perustuslain 8 § sisältää vaatimuksen rikoksesta seuraavien rangaistusten määrittelemisestä laissa (HE 309/1993 vp, s. 50/I). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt tältä kannalta huomiota rikesakkoa koskevien rikoslain säännösten kirjoittamistapaan. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kanssa on paremmin sopusoinnussa, että laista käy suoraan ilmi mahdollisuus määrätä rikesakko rangaistukseksi siinä tarkoitetuista rikkomuksista kuin että rikesakko säädetään konkreettisesti rangaistukseksi vasta asetuksella. Tätä puoltaa myös perustuslain 80 § (mm. PeVL 31/2002 vp, s. 2/II). Rikesakkorikkomuksista ehdotetaan säädettäväksi tyhjentävästi laissa, eikä enää asetuksessa. Rikesakko on ainoa rangaistus näistä rikkomuksista määrättävissä oleva rangaistus, jonka suuruus on myös rikkomuskohtaisesti säädetty.

Suostumus

Sakkorangaistus, rikesakko ja menettämisseuraamus voidaan edellä esitetyin tavoin määrätä ehdotetussa summaarisessa menettelyssä vain rikkomuksesta epäillyn ja asianomistajan suostumuksella. Summaarinen menettely merkitsee sitä, ettei asiaa käsitellä ja rangaistusta määrätä riippumattomassa tuomioistuimessa.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 21 §:n samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimuksen) 14 artiklan kannalta.

Jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin nojalla oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet, kuten käsittelyn julkisuus ja oikeus tulla kuulluksi, turvataan saman pykälän 2 momentin mukaan lailla. Perustuslain säännös ei estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, kunhan tällaiset

poikkeukset eivät muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (ks. HE 309/1993 vp, s. 74, PeVL 35/2002 vp, s. 2/II).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus kohdullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Toisaalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä tähän pääsääntöön on hyväksytty pitkällekin meneviä poikkeuksia.¹

Syytetyllä on myös KP-sopimuksen 14 artiklan 1 kappaleen mukaan oikeus rehelliseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetun toimivaltaisen, riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen edessä.

Epäillyn ja asianomistajan suostumus summaarisen menettelyn käyttämiseen merkitsee luopumista asian käsittelystä tuomioistuimessa. Tämän vuoksi sääntelyä suostumuksen antamisesta on arvioitava erityisesti vastaajan oikeusturvan takeiden kannalta.

Perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 19/2000 vp, s. 3/II, PeVL 27/1998 vp, s. 2/II) perusoikeusrajoituksen kohteeksi joutuvan henkilön suostumuksella voivan sinänsä olla merkitystä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ja pitänyt tässä suhteessa oleellisena sitä, mitä voidaan pitää oikeudellisesti relevanttina suostumuksena tietyssä tilanteessa. Valiokunta on toisaalta pitänyt selvänä, että perusoikeussuoja ei voi oikeudellisena kysymyksenä menettää aina merkitystään pelkästään siksi, että laissa säädetään jonkin toimenpiteen vaativan kohdehenkilön suostumuksen. Perusoikeussuojaa ei voida millaisessa asiassa tahansa jättää riippumaan asianomaisen suostumuksesta. Valiokunta on edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta muun muassa

tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja peruuttamisen tavasta, suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista sekä sääntelyn välttämättömyyttä (PeVL 19/2000 vp, s. 3/II).

Ehdotetut säännökset suostumuksen antamisesta vastaavat pääosin edellä esitettyjä edellytyksiä. Suostumuksen tiedustelemisen yhteydessä on 1. lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan selostettava suostumuksen merkitys epäillylle. Vastaava säännös sisältyy asianomistajan suostumusta koskevaan 5 §:n 1 momenttiin. Valiokunnan mielestä suostumuksen aitouteen ja vapaaehtoisuuteen sekä nimenomaisuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota, kun kysymys on oikeusturvasta rangaistusta määrättäessä ja rikosoikeudenkäynnistä luopumisesta. Lisäksi on varmistuttava siitä, että suostumuksen antaja tietää ja ymmärtää suostumuksen merkityksen (PeVL 31/2005 vp, s. 3/II). Tämän vuoksi valiokunta esittää harkittavaksi säännösehdoitusten muuttamista siten, että virkamiehen on pyrittävä varmistamaan, että epäilty ja asianomistaja ymmärtää suostumuksensa merkityksen ennen sen antamista.

Lakiehdotukseen ei sisälly alaikäisen tai muun vajaavaltaisen suostumusta koskevia erityissäännöksiä. Valiokunta on aikaisemmin pitänyt merkityksellisenä, ettei suostumusta rikosasian käsittelemiseen kirjallisessa menettelyssä voida lainkaan pyytää vastaajalta, joka on teon tehdessään ollut alaikäinen (PeVL 31/2005 vp, s. 3/II). Käräjäoikeuden kirjalliseen menettelyyn suostunut vastaaja voidaan tuomita sakkoon tai enintään yhdeksän kuukauden pituiseen vankeusrangaistukseen. Nyt ehdotetussa summaarisessa menettelyssä käsiteltävät rikkomukset ovat kirjallisessa menettelyssä käsiteltäviä rikoksia lievempiä ja määrättävät rangaistukset vähäisempiä. Alaikäisten poissulkeminen nykyisestä poiketen summaarisen menettelyn piiristä ei ole tarkoituksenmukaista tai tarpeellista. Vajaavaltaisen huoltaja tai edunvalvoja voi hakea muutosta sakko-, rikesakko- ja rangaistusmääräykseen valituksella ja ylimääräisellä muutoksenhauulla 1. lakiehdotuksen 35 ja 36 §:n mu-

¹ Ks. Matti Pellonpää, Euroopan ihmisoikeussopimus, Helsinki 2005, s. 364—365.

kaisesti, jos hän katsoo, ettei vajaavaltainen ole antanut suostumusta pätevästi.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 5 päivänä maaliskuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Tapani Tölli /kesk
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk	Tuulikki Ukkola /kok
	Elsi Katainen /kesk	Ilkka Viljanen /kok
	Kari Kärkkäinen /kd	Antti Vuolanne /sd
	Elisabeth Naclér /r	Ulla-Maj Wideroos /r
	Ville Niinistö /vihr	vjäs. Johannes Koskinen /sd.
	Veijo Puhjo /vas	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.