

**Lakivaliokunnan mietintö n:o 5 hallituksen
esityksen johdosta rikesakkolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi
lakeiksi**

Eduskunta on päätöspöytäkirjan ottein 13 päivältä helmikuuta 1981 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi otsikossa mainitun hallituksen esityksen n:o 19 (1981 vp.).

Valiokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti hankkinut hallituksen esityksestä liikennevaliokunnan lausunnon. Lisäksi valiokunta on saanut hallituksen esityksestä pyytämänsä perustuslakivaliokunnan lausunnon. Valiokuntien lausunnot on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Valiokunnassa ovat asian johdosta olleet kuuluttavina lainsäädäntöneuvos Jukka Laaksonen, hovioikeudenneuvos, projektipäällikkö Martti Leisten ja oikeusneuvos, projektipäällikkö Henrik Grönqvist oikeusministeriöstä, poliisiylitarkastaja Olli Urponen sisäasiainministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Harri Cavén liikenneministeriöstä, päällikkö Knut O. Aas liikkuvasta poliisista, professorit Pekka Koskinen ja Raimo Lahti Helsingin yliopistosta, apulaisprofessori Matti Syvänen Tampereen yliopistosta, oikeusneuvosmies Markku Pohjola Helsingin raastuvanoikeudesta, käräjätuomari Antti Riikonen Espoon kihlakunnanoikeudesta, osastopäällikkö Lauri Mustonen Valtion tietokonekeskuksesta, johtaja Jorma Ahonen poliisiopistosta, komisario Jorma Sihvonen Helsingin poliisilaitokselta, kaupunginviskaali Jarmo Nyholm Helsingin kaupunginviskaalinvirastosta ja puheenjohtaja, nimismies Pertti Virolainen Suomen Nimismiesyhdistys ry:stä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään lisätäisiin uusi yleinen seuraamus, rikesakko, joka määrättäisiin aina markkamääräisenä. Tätä varten olisi säädettävä uusi rikesakkolaki, johon sisältyisivät rikesakon yleistä soveltamisalaa sekä määräämis- ja täytäntöönpanomenettelyä koskevat säännökset. Rikoslakiin ja sakkorangaistuksen täytäntöönpanosta annettuun la-

kiin ehdotetaan tehtäväksi uuden rangaistus-seuraamuksen käyttöönoton vaatimat muutokset.

Uuden rikesakkolain mukaan on vielä erikseen laissa säädettävä, mihin rikkomuksiin rikesakkoa sovelletaan. Hallituksen esityksen mukaan rikesakkoa sovellettaisiin alkuvaiheessa vähäisissä tieliikenne rikkomuksissa ja myöhemmin, kokemusten karttuessa, se ulotettaisiin koskemaan muita vähäisiä rikkomuksia, kuten tulli- ja alkoholilainsäädännön rikkomisia. Tämän vuoksi tässä vaiheessa ehdotetaan säädettäväksi laki rikesakosta tieliikenteessä, joka sisältäisi rikesakon määräämistä rajoittavan yleisen säännöksen sekä valtuutuksen asetuksella määritellä rikesakon tarkempi soveltamisala tieliikenteessä. Valtuutussäännöksen mukaan rikesakko voitaisiin asetuksella säätää seuraamukseksi 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.

Hallituksen esityksessä rikesakkomenettely on pyritty järjestämään mahdollisimman yksinkertaiseksi. Rikesakon määräisi yleensä poliisimies antamalla rikkomuksen tehneelle rikesakkomääräyksen. Rikesakon enimmäismäärä olisi lain mukaan enintään 400 markkaa, mutta asetuksella on ensi vaiheessa tarkoitus ottaa käyttöön neliportainen asteikko 30 markasta 150 markkaan. Määräyksen saaneella henkilöllä olisi mahdollisuus saattaa asiansa tuomioistuimen tutkittavaksi viikon kuluessa rikesakkomääräyksestä tiedon saatuaan. Rikesakkoasian käsittelisi sääntömääräisessä rikosasiain-oikeudenkäyntijärjestyksessä yksi alioikeuden lakimiestuomari. Rikesakkotuomarin päätökseen ei saisi hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakekeinoin.

YLEISPERUSTELUT

Valiokunta pitää uutta rikesakkojärjestelmää ja rikemaksuseuraamuksen käyttöönottoa tarpeellisenä. Poliisimiehen huomautuksen ja päiväsakkooperusteisen sakkorangaistuksen välissä tarvitaan vähäisten rikkomusten käsittelyä varten varallisuusseuraamus, joka määrätään normaalia rikosoikeudenkäyntiä yksinkertaisemmassa menettelyssä. Valiokunnan mielestä on myös perusteltua, että uuden järjestelmän käyttöönotto aloitetaan vähäisistä tieliikenne rikkomuksista. Saatavien kokemusten perusteella voidaan myöhemmin harkita rikesakkojärjestelmän laajentamismahdollisuuksia.

Rikesakon määräämismenettely on hallituksen esityksen mukaan suunniteltu mahdollisimman yksinkertaiseksi, jotta ns. massarikkomusten valvontaa voitaisiin tehostaa ja kustannuksia säästää. Valiokunta pitää näitä peruslähtökohtia oikeina ja kannattavina. Kun perustuslakivaliokunnan lausuntoon kuitenkin sisältyy useampia rikesakon määräämismenettelyyn kohdistuvia valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia, valiokunnan on esitettävä määräämismenettelyä koskeviin säännöksiin tarkistuksia, jotka osin vaikeuttavat menettelyä. Perustuslakivaliokunnan huomautuksia käsitellään tämän mietinnön yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Tieliikennevaliokunnan lausunnossa viitataan tieliikennelakia (267/81) koskevissa eduskunta-asiakirjoissa oleviin kannanottoihin ja katsotaan, että rikesakko ja sen määräämisessä noudatettava menettely on tarpeellinen ja tarkoituksenmukainen tieliikenne rikkomusten

seuraamusjärjestelmän kannalta. Rangaistus-seuraamukset on voitava määrätä nykyistä korostetummin teon vaarallisuuden ja haitallisuuden mukaan. Lakivaliokunta yhtyy näihin näkemyksiin.

Edelleen valiokunta yhtyy liikennevaliokunnan lausunnossa esitettyihin kannanottoihin, jotka koskevat rikesakon ja sitä ankarampien seuraamusten rajaamista sekä huomautusmenettelyn soveltamista edelleen tieliikennelain mukaisessa laajuudessa. Erityisesti lakivaliokunta korostaa lausunnossa esitettyä kannanottoa, että rikesakon käyttöönotto ei saa johtaa valvonnan suuntaamiseen liikenneturvallisuuden kannalta epäolennaisiin kohteisiin eikä liialliseen pikkurikkeistä sakottamiseen. Huomautusmenettelyä on edelleen sovellettava siinä laajuudessa mitä tieliikennelakia säädettäessä edellytettiin. Lakivaliokunta, liikennevaliokunnan lausuntoon yhtyen, edellyttää, että poliisille annetaan huomautusmenettelyn käyttämisestä riittävän tarkat yleisohjeet.

Valiokunta pitää välttämättömänä yhtenäisen soveltamiskäytännön aikaansaamista eri seuraamusten osalta koko maassa ja tältä osin, liikennevaliokunnan lausuntoon viitaten, korostaa poliisin koulutustoiminnan ja riittävän tarkkojen yleisohjeiden antamisen tärkeyttä.

Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevin tarkistuksin.

YKSITYSKOHTAISET PERUSTELUT

1. Rikesakkolaki

1 §. Valiokunnassa on esitetty huomautus, että rikkomuksen käsitettä käytetään säännöksessä niin kuin sillä olisi lainsäädännössä täysin vakiintunut merkitys. Näin ei ole, vaan esimerkiksi rangaistusmääräyslaissa on vastaava käsite määritelty sen lain soveltamisalaa silmällä pitäen. Tämän johdosta valiokunta toteaa, että vakiintumassa olevan käsityksen mukaan rikkomuksella tarkoitetaan sellaista rikosta, josta säädetty rangaistus on sakkoa tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Kun puheena ole-

vassa pykälässä rikkomuksen käsitettä on käytetty juuri tässä merkityksessä, valiokunta pitää säännösehdotusta tältä osalta tyydyttävänä.

Edelleen valiokunnassa on esitetty, että tämän pykälän sanamuodosta ei välttämättä käy selville uuden järjestelmän perusajatus, eli että rikesakko olisi aina samansuuruinen samasta rikkomuksesta. Seuraamuksen markkamääräisyydestä ei vielä välttämättä seuraa sen kiinteämääräisyys. Valiokunta yhtyy tähän huomautukseen ja sen vuoksi ehdottaa 1 momentissa olevan sanan "markkamääräinen" korvaamista sanoilla "markkamäärältään kiinteä".

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan tieliikennelainsäädäntö kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Rikesakkolaki koskisi sellaisenaan Ahvenanmaan maakuntaa. Perustuslakivaliokunta katsoo, että myöskin Ahvenanmaan maakuntapäivillä tulisi olla mahdollisuus säätää rikesakosta niin halutessaan. Sen vuoksi se edellyttää, että rikesakkolakiehdotusta täydennetään viittauksella maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Tämän johdosta lakivaliokunta ehdottaa, että asianomainen viittaussäännös lisättäisiin 1 §:ään uudeksi 2 momentiksi, jolloin nykyinen 2 momentti vastaavasti siirtyisi 3 momentiksi.

2 §. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on huomautettu, että kahden eri seuraamuksen määräämisen samasta rikkomuksesta voidaan katsoa olevan vastoin hallitusmuodon 6 §:ään sisältyvää henkilökohtaisen vapauden suojaa. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, ettei samasta rikkomuksesta rikesakon lisäksi tulisi voida määrätä muuta rangaistusta. Asian tärkeyden vuoksi asianomaisessa säännöksessä olisi syytä nimenomaan todeta, että rikesakon tultua määrätyksi samasta rikkomuksesta ei saa esittää rangaistusvaatimusta tai nostaa syytettä. Lakivaliokunta toteaa, että rikosoikeuden perusperiaatetta "ne bis in idem" (ei kahdesti samassa asiassa) sovelletaan myös rikesakkojärjestelmän osalta. Tämän vuoksi valiokunta ei pidä tässä kohdin tarpeellisena perustuslakivaliokunnan esittämää lisäystä, varsinkin kun asia kääntäen ilmenee 1 momentista.

Edelleen perustuslakivaliokunnan lausunnossa on todettu, että yhdenmukaisen seuraamuskäytännön saavuttamisen kanssa yhteensoveltumaton on puheena olevan pykälän 2 momentin sisältö, mikäli se ymmärretään hallituksen esityksen perustelujen mukaisesti. Jos perusteluilla tarkoitetaan sitä, että paikkakuntaakohtaisesti käytettäisiin samoista rikkomuksista samanaikaisesti joko rikesakkoa tai ankarampia rangaistuksia, menettely ei perustuslakivaliokunnan mukaan ole hyväksyttävää. Lakivaliokunta yhtyy tähän huomautukseen ja toteaa, ettei "yleisen edun" käsitettä voi soveltaa paikkakuntaakohtaisesti. Sen sijaan yleinen etu voi vaatia, että jonkin rikkomuksen osalta koko maassa ryhdytään käyttämään rikesakkoa ankarampia rangaistuksia.

Vielä perustuslakivaliokunnan lausunnossa on todettu, että rikesakkolakiehdotuksen (Rike-

SakkoL) 2 §:n 2 momentin suhde rikesakosta tieliikenteestä annetun lakiehdotuksen (TieLRikeSakkoL) 2 §:n 1 momenttiin on erityisen epäselvä. Saman huomautuksen ovat tehneet eräät valiokunnan kuulemat asiantuntijat esittäen, että RikeSakkoL:n 2 §:ssä käytetyn "piittaamattomuus" -kriteerin ja TieLRikeSakkoL:n 2 §:ssä käytetyn "piittaamattomuus tai välinpitämättömyys" -kriteerin vivahde-eroa on vaikea nähdä. Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan tarkoituksena on, että rikesakkolaissa säänneltäisiin ne yleiset edellytykset, joiden mukaan rikesakko saadaan määrätä ja erityislaissa kuten TieLRikeSakkoL:ssa annettaisiin tarkemmat asianomaiseen tekotyypin sovellettavat edellytykset. Näin ollen tieliikennelakien rikeseurauksen antamisen edellytykset määräytyisivät siis sekä RikesakkoL:n että TieLRikeSakkoL:n säännösten mukaisesti. Näiden selvitysten perusteella lakivaliokunta katsoo, että puheena oleva rikesakkolain 2 §:n säännös on tarkoituksenmukainen. Sen sijaan TieLRikeSakkoL:n 2 § tulee selkeyttää, kuten jäljempänä tarkemmin ilmenee.

4 §. Pykälän 1 momenttiin sisältyvät viittaukset "ehdolliseen rangaistustuomioon" sekä "sakon muuntorangaistuksen täytäntöönpannaksi määräämiseen" perustuvat jo kumottuihin säännöksiin. Valiokunta ehdottaa näiden viittausten muuttamista voimassaolevissa säädöksissä käytettyjen termien mukaisiksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on todettu, että pykälän 2 momentin säännös on ristiriidassa sekä kirkkolain että papiston erioikeussäännöksen kanssa. Rikesakkolaki voidaan kuitenkin tältä osin säätää tavallisena lakina, jos 4 §:ään tehdään lain evankelisluterilaisen kirkon pappeihin soveltamista koskeva asianmukainen varaus. Tämän vuoksi lakivaliokunta ehdottaa varaussäännöksen sijoittamista pykälän 2 momenttiin. Samalla valiokunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin evankelisluterilaista kirkkoa koskevien säännösten muuttamiseksi niin, ettei pappien osalta tällaisissa asioissa tarvitsisi noudattaa erityismenettelyä.

Pykälän 2 momentin mukaan eräitä yleisiä rikosoikeudenkäynnissä noudatettuja sääntöjä ei sovelleta rikesakkomenettelyn osalta. Selvyyden vuoksi valiokunta toteaa, että kuitenkin yleisten, niin objektiivisten kuin subjektiivistenkin, rikosedellytysten täytyy olla olemassa. Niinpä

esimerkiksi pakkotila taikka täysi syyntakeettomuus ja ainakin periaatteessa myös syyksiluettavuuden puute sulkevat pois rikesakonkin mahdollisuuden.

5 §. Valiokunta ehdottaa säännöksen täydentämistä siten, että sanan "huomautus" jälkeen lisätään sanat "tai jättää ilmoitus siitä tekemättä".

6 §. Valiokunnan huomiota on kiinnitetty 6 §:n 3 momentissa ja 10 §:ssä esiintyvien käsitteiden keskinäiseen epäselvyyteen. Edellisen mukaan epäiltyä on kuultava ja jälkimmäisen mukaan rikesakkoasiassa ei toimiteta esitutkintaa, ellei suppea esitutkinta ole erityisesti syystä tarpeellinen. Käsitettä suppea esitutkinta ei ole missään määritelty. Valiokunta pitää 6 §:n 3 momentin säännöstä asianmukaisena. Sen sijaan 10 §:n säännös voidaan kirjoittaa huomattavasti selkeämmäksi ja sijoittaa 7 §:ksi, jolloin näiden kahden pykälän asia-yhteys korostuu.

7 (10) §. Edellisen pykälän kohdalla esitettyyn viitaten valiokunta ehdottaa esitutkintaa koskevien säännösten sijoittamista uudelleen muotoiltuina 7 §:ksi. Tällöin lakiehdotuksen 7—9 § muuttuvat numeroltaan yhtä suuremmiksi.

9 (8) §. Liikennevaliokunnan huomautukseen yhtyen valiokunta ehdottaa pykälän 1 momentissa säädetyin määräajan pidentämistä kahdeksi viikoksi.

Pykälän 2 momentin säännöksistä seuraa niin sanottu vaarallinen työyhdistelmä, jossa sekä oikeus sakottaa että sakkorahan periminen kuuluvat samalle henkilölle. Valiokunta ei pidä tätä asianmukaisena ja sen vuoksi ehdottaa, että 2 momentti poistetaan.

10 (9) §. Pykälän mukaan rikesakko raukeaa, jos sitä koskevaa määräystä ei ole annettu tiedoksi 3 kuukauden kuluessa teko-päivästä. On esitetty sanamuodon selventämistä, koska käytännössä ei ole yksiselitteistä, voidaanko asiassa vielä ryhtyä rangaistusmääräysmenettelyyn tai syytetoimenpiteisiin. Valiokunta, viitaten myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa mainittuun "ne bis in idem"-periaatteeseen, jota on käsitelty edellä 2 §:n kohdalla, katsoo asiallisesti ehdottaa pykälän selvennykseksi uutta 2 momenttia, jonka mukaan rikesakon rauettua samasta rikkomuksesta ei saa esittää rangaistusvaatimusta eikä nostaa syytettä.

14 §. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan on edellytettävä, että tuomioistuinten ulkopuolella määrättävän rikosoikeudellisen seuraamuksen kohteena on aina oltava mahdollisuus saattaa asia riippumattoman tuomioistuimen ratkaistavaksi. Perustuslakivaliokunta katsoo, että kanslianotaaria tai notaaria ei voida pitää hallitusmuodossa tarkoitettulla tavalla riippumattomana tuomarina. Jos rikesakkotuomarina toimii kanslianotaari tai notaari, edellytys asian saattamisesta riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi ei siis tältä osin toteudu. Edelleen perustuslakivaliokunta katsoo, että tämän seikan merkitystä oikeusturvatekijänä korostaa se, että lakiehdotuksen 17 §:n 2 momentin mukaan alioikeuden rikesakkoasiassa antamaan päätökseen ei saa hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakukeinoin. Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta lakivaliokunta ehdottaa 14 §:n 2 momentin toisen lauseen poistamista.

15 §. Perustuslakivaliokunta toteaa, että hallituksen esityksessä ehdotettujen järjestelyjen hyväksyttävyyttä edellyttää, että tarkasti noudatetaan kaikkia rikosoikeudellisia oikeusperiaatteita. Rikesakkolaki antaa tässä suhteessa aihetta huomautuksiin muun muassa rikosoikeudessa noudatetun reformatio in pejus-kiellon osalta. Tätä perustuslakivaliokunta perustelee seuraavasti. Syyttäjää voi nostaa syyteen, mikäli hän katsoo, että rikesakkomääräyksen perusteena olevasta teosta on tuomittava muu seuraamus kuin rikesakko. Syytteen nostaminen tällaisissa tapauksissa johtaa todennäköisesti rikesakkoa ankarampaan rangaistusseuraukseen ja näin syytetyn kannalta epäedullisempaan tulokseen kuin rikesakkomääräykseen tyytyminen. Tämä merkitsee poikkeusta rikosoikeudessa noudatetusta periaatteesta, ettei tuomioistuin saa muuttaa muutoksenhaun alaista ratkaisua muutoksenhakijan vahingoksi, jos vastapuoli ei ole hakenut muutosta (reformatio in pejus).

Lakivaliokunta toteaa, että rikesakkomenettelyssä ei ole kysymys varsinaisesta muutoksenhakumenettelystä samassa mielessä kuin reformatio in pejus-kielto tarkoittaa yleisen rikosoikeudenkäynnin puolella asian käsittelyn yhteydessä hovioikeudessa ja korkeimmassa oikeudessa. Jos virallinen syyttäjää päätyy siihen, että asiassa on rikesakkomääräyksen sijasta nostettava rikossyyte, tällöin rikesakkomääräyksen antamisella alkanut asia lakkaa olemasta rike-

sakkolain mukainen asia. Se tullaan sen jälkeen käsittelemään tavallisena rikosasiana. Tällöin on kohtuullista, että asia voidaan tutkia kokonaan sekä syyttäjän että rikkojan kannalta katsottuna. Samantyyppisiä tilanteita saattaa sattua myös rangaistusmääräysmenettelyssä. Näin ollen perustuslakivaliokunnan huomautus ei lakivaliokunnan mielestä anna aiheutta muutoksiin puheena olevan 15 §:n osalta. Sen sijaan 16 §:n säännöksiä on aiheellista täydentää tämänkin huomautuksen perusteella, kuten jäljempänä tarkemmin ilmenee, tuomioistuimen tuomitsemattajättämissäännöstellä.

16 §. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on todettu, että rikosoikeuden keskeinen periaate on myös, että todistustaakka syyllisyydestä on syyttäjällä. Jos rikesakkomääräyksen saanut tyytyy siihen, asia ei anna aiheutta huomautuksiin. Lakiehdotus on kuitenkin siten kirjoitettu, että todistustaakka näyttäisi olevan rikesakkomääräyksen saaneella, milloin hän saattaa asian rikesakkotuomarin ratkaistavaksi. Perustuslakivaliokunta katsoo, että tältä osin pykälän 1 momentin säännöstä olisi syytä selvittää asianmukaisesti. Samaan seikkaan ovat myös eräät asiantuntijat kiinnittäneet huomiota.

Näiden huomautusten johdosta lakivaliokunnalle on selvitetty, että po. säännös on kirjoitettu sitä silmällä pitäen, että rikesakkomääräyksen saaneen henkilön pelkkä "yleiskiistäminen" ei riittäisi, vaan hänen olisi tuettava vastoin syyttäjän esittämää näyttöä esiintuomiaan väitteitä myöskin todisteilla. Näyttövelvollisuutta koskevat säännökset tulevat näin ajateltuina välttämättömiksi ja ymmärrettäviksi erityisesti, jos syytetty jää pois asian oikeuskäsittelystä (17 § 1 mom.). Tällöin poisjäänti on presumptio (oletamus) siitä, että asianomainen on syyllinen. Valiokunta kuitenkin katsoo, että säännöstä tulee selvittää, ja ehdottaa, että lainkohdan alku kirjoitettaisiin "Jos rikesakkomääräys on katsottava aiheelliseksi".

Asiantuntijoiden esittämien huomautusten johdosta valiokunta toteaa, ettei rikesakkotuomari voi pykälän 2 momentin säännöksen nojalla pienentää rikkomuksesta säädettyä rahan määrää, koska kustakin rikkomuksesta vahvistetaan asetuksella rikesakon suuruus. Pienempi rikesakko voidaan tuomita vain, jos epäilty on syyllistynyt lievempään rikkomukseen kuin rikesakkomääräyksessä on tarkoitettu. Tämän selvittämiseksi valiokunta ehdottaa säännöksen sanamuodon tarkistamista.

Perustuslakivaliokunnan samoin kuin asiantuntijoiden lausunnoissa on kiinnitetty huomiota myös siihen, ettei rikesakkotuomari voisi jättää rikkomuksesta epäiltyä rikesakkoon tuomitsematta. Tätä on pidetty rikesakkotuomarin harkintavallan perusteettomana rajoittamisena varsinkin, kun rikesakkomääräyksen antavalla poliisimiehellä tai muulla kysymyksen tulevalle virkamiehellä on mahdollisuus jättää asia silensä tai antaa huomautus rikesakon sijaan.

Tämän johdosta valiokunnalle on selvitetty, että tuomioistuimen tuomitsemattajättämissäännöstö on tarkoituksella jätetty rikesakkojärjestelmän ulkopuolelle, koska tällaisen säännöksen on arveltu aiheuttavan tuomioistuimissa painetta säännöksen liialliseen soveltamiseen. Valiokunnan mielestä tuomioistuimella tulee rikesakkoasioissa olla yhtä laaja harkitsemisvalta kuin tavanomaisissa rikosasioissa. Näin ollen valiokunta ehdottaa tuomitsemattajättämisoikeutta koskevan säännöksen lisäämistä uudeksi 3 momentiksi. Tällöin pykälän 3 momentti siirtyy 4 momentiksi.

17 §. Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että hallitusmuodon 53 §:n säännös estää rikosoikeudellisen tuomiovallan käytön järjestelyn tavallisella lailla siten, että korkein oikeus ei voisi voimassaolevien muutoksenhakurajoitusten puitteissa lainkaan ottaa tutkitavakseen määrällisesti merkittävään ryhmään kuuluvia, vaikkakin sinänsä vähäisiä asioita. Perustuslakivaliokunnan mielestä korkeimman oikeuden merkityksen turvaaminen ylimmän tuomiovallan käyttäjänä edellyttää, että sillä on mahdollisuus antaa ratkaisuja kaikissa tapauksissa, joihin liittyy tuomiovallan käyttöä ja tuomarien lainkäyttöä.

Lakivaliokunta katsoo, ettei ole johdonmukaista järjestää muutoksenhakua rikesakkoasioissa niin vahvaksi, että se ylittäisi rangaistusmääräysmenettelyssä tuomitsevan päiväsakko-perusteisen sakkorangaistuksen muutoksenhaku-edellytykset. On lisäksi huomattava, että oikeusturvajärjestelmiä on tarkasteltava kokonaisuutena. Muutoksenhakumahdollisuutta harkittaessa on otettava huomioon, etteivät vähäiset rikesakkoasiat osaltaan lisäisi ylimmissä oikeuksissa jo olevaa pahaa asiaruuhkaa ja näin vaaranna vakavampien juttujen käsittelyä. Vielä on huomattava, että vaikka säännönmukainen muutoksenhakutie katkaistaan, asianomaisille jäävät käytettäviksi ylimääräiset muutoksenhakekeinot. Näin ollen valiokunta pitää 17 §:n

2 momentin säännöstä tarkoituksenmukaisena. Tästä ja perustuslakivaliokunnan lausunnosta seuraa, että tämä lakiehdotus on käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestystä noudattaen.

18 §. Valiokunta katsoo, että ehdotettu säännös soveltuu paremmin menettelytapasekseen kuin lakitekstiin. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa säännöksen poistamista. Tällöin jäljempänä olevat pykälät muuttuvat numeroltaan yhtä pienemmiksi.

22 (23) §. Liikennevaliokunnan huomautukseen yhtyen valiokunta toteaa, että 2 momentissa käytetty termi ”poliisipiirin johtosääntö” on ristiriidassa poliisiasetuksen kanssa. Oikea muoto on ”poliisipiirin ohjesääntö”. Valiokunta ehdottaa tätä koskevan korjauksen tekemistä.

2. Laki rikoslain 2 luvun 1 ja 4 §:n muuttamisesta

4 §. Yhdenmukaisesti rikesakkolain 1 §:n 1 momentin kohdalla ehdotetun muutoksen kanssa valiokunta ehdottaa sanojen ”markkamäärin määrättävästä” muuttamista sanoiksi ”markkamäärältään kiinteästä”.

3. Laki rikesakosta tieliikenteessä

1 §. Pykälässä säädetään rajat asetuksen antajalle. Valiokunnalla on ollut käytettävissään alustava asetusluonnos, joka osoittaa, miten rikesakon soveltamisala on suunniteltu tarkemmin määriteltäväksi. Valiokunta, joka ei ylinopeusrikkomuksia lukuun ottamatta ota kantaa asetusluonnoksen yksityiskohtiin, pitää esitettyä soveltamisalaa suunnilleen oikeana. Kuten liikennevaliokunnan lausunnossa on todettu, rikesakon soveltamisala on lopullista asetusta laadittaessa määriteltävä tarkoin laissa olevan valtuutussäännöksen edellytysten mukai-

seksi. Ylinopeusrikkomusten osalta, joiden sisällyttäminen rikesakkojärjestelmän piiriin on osoittautunut varsin riidanalaiseksi, valiokunta pitää tarpeellisenä rikesakon soveltamista lieviin ylinopeusrikkomuksiin, joissa ylitys on enintään 15 kilometriä tunnissa. Muihin kuin vähäistä vaaraa aiheuttaviin nopeusrajoitusrikkomuksiin olisi edelleen sovellettava nykyisiä seuraamuksia.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan rikesakkomääräyksiä ei ole tarkoitus rekisteröidä. Useat asiantuntijat sekä liikennevaliokunta ja perustuslakivaliokunta ovat kuitenkin esittäneet, että ajosääntöjen rikkomuksiin liittyvien rikesakkojen rekisteröintiä olisi vielä ainakin ylinopeusrikkomusten osalta harkittava ajokortin peruuttamisperusteiden takia. Laki-valiokunta katsookin, että liikenneturvallisuuden säilyttämiseksi rikesakkojen rekisteröinti ylinopeusrikkomusten osalta on järjestettävä. Tämän vuoksi valiokunta edellyttää, että hallitus ryhtyy asianomaisiin toimenpiteisiin tarvittavien säädösten muuttamiseksi ja rekisteröinnin toteuttamiseksi.

2 §. Pykälän 1 momentissa oleva termi liikennerikkomus on epäselvä, koska se on eräs uuden tieliikennelain mukainen rikosnimike. Valiokunta ehdottaa muotoa ”1 §:ssä tarkoitetusta liikennerikkomuksesta”.

Pykälän 2 momentin osalta valiokunta viittaa edellä rikesakkolain 2 §:n kohdalla oleviin huomautuksiin. Jotta rikesakkolain 2 §:n 1 momentin ja nyt puheena olevan 2 §:n 2 momentin keskinäinen suhde toisiinsa tulisi selkeäksi ja ymmärrettäväksi, valiokunta ehdottaa, että nyt puheena olevasta säännöksestä poistetaan sanat ”tai välinpitämättömyys”.

Edellä lausutun perusteella valiokunta kunioittavasti ehdottaa,

että Eduskunta hyväksyisi hallituksen esitykseen sisältyvän neljännen lakiehdotuksen muuttamattomana ja

että ensimmäinen, toinen ja kolmas lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1.

Rikesakkolaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrätyllä tavalla, säädetään:

1 luku

Yleisiä säännöksiä

1 §

Virallisen syytteen alaisesta rikkomuksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on sakkoa tai enintään kuusi kuukautta vankeutta, voidaan sen mukaan kuin lailla erikseen säädetään, säätää seuraamukseksi *markkamäärältään kiinteä rikesakko*.

Rikesakosta seuraamuksena Ahvenanmaan itsehallintolain (670/51) nojalla annettujen säännösten ja määräysten rikkomisesta säädetään erikseen.

(3 mom. kuten 2 mom. hallituksen esityksessä.)

2 ja 3 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

4 §

Rikesakkoasiassa ei sovelleta nuorta henkilöä, nuorta rikoksentekijää, ehdollista rangaistusta eikä rangaistuksen mittaamista koskevia säännöksiä. Siinä ei myöskään voida määrätä ehdonalaista vapautta menetetyksi eikä *muuntaa sakkorangaistusta vankeudeksi*.

Rikesakkoasiassa ei myöskään sovelleta, mitä yleisen asiamiehen kuulemisesta, eräiden virkamiesten haastamisesta taikka syytteen tekemisen tai rangaistukseen tuomitsemisen johdosta viranomaisille eräissä tapauksissa tehtävästä ilmoituksesta on säädetty. *Evangelisluterilaisen kirkon papin saamaan rikesakkomääräykseen ja pappia koskevaan rikesakkoasiaan sovelletaan kuitenkin, mitä tuomiokapitulille tehtävistä ilmoituksista on erikseen säädetty*. Rikesakkoa koskevien asiakirjojen säilyttämisestä säädetään erikseen.

5 §

Poliisimiehen oikeudesta antaa rikkomukseen syyllistyneelle huomautus tai jättää ilmoitus siitä tekemättä sekä virallisen syyttäjän oikeudesta jättää syyte ajamatta on voimassa, mitä niistä on erikseen säädetty.

2 luku

Rikesakon määrääminen

6 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

7 (10) §

Rikesakkoasian esitutkinnassa selvitetään ainoastaan ne seikat, jotka ovat välttämättömiä rikesakon määräämistä varten.

Jos rikkomuksesta epäilty kiistää rikkomuksen, suoritetaan esitutkinta rikesakkomääräyksen antajan harkitsemissa laajuudessa.

8 (7) §

(Kuten 7 § hallituksen esityksessä.)

9 (8) §

Rikesakko on maksettava kahden viikon kuluessa rikesakkomääräyksen tiedoksisaamisesta.

(Poist.)

10 (9) §

(1 mom. kuten 9 § hallituksen esityksessä.)

Rikesakon rauettua samasta rikkomuksesta ei saa esittää rangaistusvaatimusta eikä nostaa syytettä.

11—13 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

3 luku

Käsittely alioikeudessa

14 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

Rikesakkoasian käsittelee yksi alioikeuden lakimiestuomari (*rikesakkotuomari*). (Poist.)

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

15 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

16 §

Jos rikesakkomääräys on katsottava aiheelliseksi, rikkomuksesta epäilty on tuomittava alioikeuden käsiteltäväksi saatetun rikesakkomääräyksen mukaiseen rikesaksoon.

Rikkomuksesta epäilty voidaan tuomita rikesakkomääräystä *markkamäärältään* pienempään rikesaksoon, jos rikesakkotuomari katsoo rikkomuksen sitä edellyttävän.

Rikesakkotuomari voi jättää rikkojan rangaistukseen tuomitsematta samoin edellytyksin kuin rikoslain 3 luvun 5 §:ssä on säädetty.

(4 mom. kuten 3 mom. hallituksen esityksessä.)

17 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

4 luku

Erinäisiä säännöksiä

18 §

(Poist.)

18—21 (19—22) §

(Kuten 19—22 § hallituksen esityksessä.)

22 (23) §

(1 mom. kuten 23 §:n 1 mom. hallituksen esityksessä.)

Poliisipiirin päällikölle tässä laissa kuuluvia tehtäviä voidaan poliisipiirin *ohjesäännön* määräyksellä siirtää muulle poliisipiirin päällystön kuuluvalla virkamiehelle.

23 ja 24 (24 ja 25) §

(Kuten 24 ja 25 § hallituksen esityksessä.)

2.

Laki

rikoslain 2 luvun 1 ja 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan rikoslain 2 luvun 1 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on 19 päivänä heinäkuuta 1974 annetussa laissa (613/74), ja

lisätään 4 §:ään, sellaisena kuin se on 29 päivänä heinäkuuta 1976 annetussa laissa (650/76), uusi 3 momentti, seuraavasti:

2 luku

Rangaistuksista

1 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

4 §

Markkamäärältään kiinteästä rikesakosta säädetään erikseen.

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä.)

3.

Laki

rikesakosta tieliikenteessä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Rikesakko voidaan asetuksella säätää seuraamukseksi sellaisesta tieliikennelain (267/81) tai sen nojalla annettujen säännösten ja määrä-

ysten rikkomisesta, josta aiheutuvaa vaaraa tai haittaa on yleensä pidettävä vähäisenä.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

2 §

Rikesakkoa ei voida määrätä, milloin 1 §:ssä tarkoitetusta liikenneriikkomuksesta on aiheutunut tai voinut aiheutua muunlaista kuin vähäisenä pidettävää vaaraa tai haittaa taikka rikkoja on osoittanut piittaamattomuutta

(poist.) tieliikennelainsäädäntöön sisältyviä säännöksiä ja määräyksiä kohtaan.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

3 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

Samalla valiokunta ehdottaa,

että Eduskunta päättäisi käsitellä hallituksen esitykseen sisältyvän ensimmäisen lakiehdotuksen valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 2 momentissa säädettyllä tavalla.

Helsingissä 5 päivänä lokakuuta 1982

mäisen lakiehdotuksen valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 2 momentissa säädettyllä tavalla.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Melin, varapuheenjohtaja Elo, jäsenet Eenilä (osittain), Hirvelä, Jaakonsaari (osittain), Kuoppa,

Mäkynen, Nieminen, Pesälä, Petäjäniemi, Poh-to, Pukkio, Rautiainen, Rytönen, Skinnari, Starast ja Torikka sekä varajäsenet Piipari (osittain) ja Zyskiewicz (osittain).

Vastalauseita

I

Lakivaliokunnan pyytämässä lausunnossa perustuslakivaliokunta on kriittisesti arvioinut koko rikesakkolakijärjestelmän käyttökelpoisuutta ja erityisesti sen suhdetta rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttöön. Samaan asiaan ovat puuttuneet lakivaliokunnassa kuullut eräät asiantuntijat.

Puuttumatta laajemmin rikesakkolakiesityksen arveluttaviin piirteisiin tuomiovallan käytössä katson perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten, että rikesakkolaissa olisi sallittava muutoksenhaku rikesakkotuomarin päätöksestä varsinaisin muutoksenhakukeinoin. Perustuslakivaliokunnan asian johdosta lausumat perustelut on esitetty lausunnossa sivuilla 22 ja 23.

Jos muutoksenhaku sallitaan tämän vastalauseen ehdotusten mukaisesti, niin lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Kiistanalaisin ja samalla koko rikesakko-

järjestelmän lähtökohta on esitys laiksi rikesakosta tieliikenteessä. Suurimmaksi epäkohdaksi on koettu tieliikenneriikkomuksista määrättyt päiväsakkorangaistukset, jotka määräytyvät bruttopalkan pohjalta. Kun paluuta nettopalkkaperusteiseen päiväsakkoikäytäntöön ei koettu mahdolliseksi, niin rikesakkojärjestelmän käyttöönotto koetaan ongelman ratkaisuna.

Kolmannen lakiesityksen perusteella asetuksella voitaisiin säätää millaisiin tieliikennelain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten rikkomuksiin rikesakkoa voitaisiin soveltaa seuraamuksena. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on kiinnitetty huomiota p.o. lakiesitykseen sisältyvään laajan harkintavallan jättämiseen asetuksenantajalle. Erityisen kiistelyn kohteena on ollut lievien ylinopeusrikkomusten sisällyttäminen rikesakkojärjestelmään. Liikennevaliokunta on esittänyt lausunnossaan, että rikesakkoa voitaisiin soveltaa seuraamuksena ylinopeusrikkomuksiin, joissa ylitys on enintään

20 kilometriä tunnissa. Lakivaliokunta puolestaan esittää vastaavaksi rajaksi 15 kilometriä tunnissa.

Kiinteä soveltamisraja aiheuttaa alempien nopeusrajoitusten ylittämistapauksissa suuremman vaaratekijän kuin vastaavissa ylemmissä nopeusrajoitusten ylittämisisä. Pääosa 50 km/h, 60 km/h ja vielä alhaisempien nopeusrajoitusten voimassaoloalueista sijaitsee taajamissa, joissa on runsaasti kevyttä liikennettä, jalankulkijoita ja pyöräilijöitä. Kiinteää soveltamisrajaa käyttökelpoisempi ja kunkin nopeusrajoitusalueen paremmin huomioon ottava menetelmä olisi prosenttiperusteinen ylitysraja-käytäntö. Näin rikesakon soveltamisraja olisi sidottu kuhunkin nopeusrajoitusalueeseen. Asian havainnollistamiseksi esitän seuraavan taulukon:

Sallittu ylitys	Nopeusrajoitus km/h					
	30	50	70	90	100	120
	Rikesakon ylin soveltamisraja km/h					
15 km/h	45	65	85	105	115	135
20 km/h	50	70	90	110	120	140
10 %	33	55	77	99	110	132
15 %	34,5	57,5	80,5	103,5	115	138
20 %	36	60	84	108	120	144

Edellä esittämäni perusteella ehdotan kun-
nioittavasti,

*että hallituksen esitykseen sisältyvä
toinen, kolmas ja neljäs lakiehdotus hy-
väksyttäisiin valiokunnan mietinnön mu-
kaisina ja*

*että ensimmäinen lakiehdotus hyväk-
syttäisiin näin kuuluvana:*

1.

Rikesakkolaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti (poist.) säädetään:

1 luku

Yleisiä säännöksiä

1—5 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

2 luku

Rikesakon määrääminen

6—13 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

3 luku

Käsittely alioikeudessa

14 §

Rikesakkoasia käsitellään siinä yleisessä ali-
oikeudessa, jonka tuomiopiirissä rikkomus on
tehty. Käsittelyssä ja muutoksenhaussa nouda-
tetaan rikosasiain oikeudenkäynnistä voimassa
olevia säännöksiä, jollei tässä laissa toisin sää-
detä.

(2 ja 3 mom. kuten valiokunnan mietin-
nössä.)

15 ja 16 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

17 §

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)
(2 mom. poist.)

4 luku

Erinäisiä säännöksiä

18—24 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

Lisäksi ehdotan,

*että yksityiskohtaisissa perusteluissa
kolmannen lakiehdotuksen 1 §:n perus-
telujen ensimmäisen kappaleen kolmen
viimeisen virkkeen sijasta lausuttaisiin
seuraavaa:*

”Ylinopeusrikkomusten osalta lakivaliokunta
toteaa, että niiden sisällyttäminen rikesakko-

järjestelmän piiriin saattaa aiheuttaa yleistä piittaamattomuutta nopeusrajoitusten noudattamisessa sekä muodostaa myös lisääntyvän riskin liikenneonnettomuuksille. Lakivaliokunta kuitenkin katsoo, että rikesakon soveltaminen

lieviin ylinopeusrikkomuksiin on mahdollista, jos yritys on enintään 20 prosenttia kulloinkin liikennemerkein osoitetusta tai muutoin määritellystä suurimmasta sallitusta nopeudesta.”

Helsingissä 5 päivänä lokakuuta 1982

Toivo Mäkynen

II

Nopeusrajoitusten rikkomiset muodostavat lähes puolet poliisin tietoon tulleista liikenne-rikkomuksista. Ylinopeuksilla ja liikenneonnettomuuksilla on todettu olevan selvä tilastollinen yhteys. Etenkin liikennekuolemien viime vuosina tapahtunut lasku on katsottu merkittävältä osin nopeusrajoitusten ansioksi.

Laki rikesakosta tieliikenteessä siinä muodossa kuin valiokunnan enemmistö sitä esittää, sisältäisi valtuussäännöksen, jonka nojalla rikesakon tarkempi soveltamisala määritellään asetuksessa. Näin myös asetuksella tultaisiin säätämään, kuinka suuria ylinopeuksia voitaisiin rangaista pelkästään rikesakolla. Poliisille annettaisiin ylinopeuksien osalta laaja harkintavalta seuraamusten valinnassa. Poliisimies voisi antaa rikkomuksen johdosta huomautuksen, määrätä rikesakon tai ryhtyä toimiin muun rangaistuksen määräämiseksi.

Valtioneuvoston asettaman liikenneturvallisuuksiasiain neuvottelukunnan hyväksymässä kannanotossa todetaan, että ”koska rikesakko määrätään samansuuruisena kaikille rikkojan maksukyvyystä riippumatta, rikesakon markkamäärää on sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vuoksi pidettävä suhteellisen pienenä.” Ehdotettu 150 markan rikesakko merkitsisi valiokunnan esittämässä muodossa sitä, että 150 markalla voisi tavallaan ostaa vapauden ajaa 15 kilometriä ylinopeutta. Koska ylinopeusvalvonta ei resursien puutteen vuoksi ole tehokasta, noinkin vähäisen rikesakon tai muunkin ankaramman rangaistusseuraamuksen saamisen mahdollisuus on satunnaista. Ajoneuvojen nopeuksien kasvattaminen Suomen oloissa merkitsisi liikenneturvallisuutemme heikkenemistä.

Pidämme välttämättömänä rikesakon soveltamisen rajaamista niin, etteivät yleiseen liikenneturvallisuuteen olennaisesti vaikuttavat lii-

kennesäännösten rikkomiset pääse lisääntymään. Nykyinen liikennetikosten seuraamusjärjestelmä, joka pääasiallisesti perustuu päiväsakkoihin ja rikkomusten toistuessa ajokortin peruuttamisen uhkaan, on käytännössä osoittautunut tehokkaaksi keinoksi liikenneturvallisuuksäännösten noudattamisen ylläpidossa.

Rikesakkoa ei pitäisi soveltaa liikenneturvallisouden kannalta keskeisten ajotapasääntöjen rikkomisiin. Tähän ryhmään kuuluvat muun muassa ohitusta, väistämistä, ajonopeutta ja kevyen liikenteen varomista koskevat säännöt. Vaikka esimerkiksi nopeusrajoituksen rikkomisen voi yksittäisenä tekona vaikuttaa vähäiseltä, ylinopeuksien yleistyminen ja melko pienikin keskinopeuksien nousu heikentäisivät ratkaisevasti liikenneturvallisuuksa. Liikennekäyt-
tämisen ohjauksella ja ajonopeuksien hillinnällä saavutettuja myönteisiä tuloksia ei saisi vaarantaa seuraamusjärjestelmän muutoksiin.

Tieliikenteessä esiintyy runsaasti myös sellaisia rikkomuksia, joihin rikesakko ilmeisen hyvin soveltuu. Rikesakon soveltamispiiriin soveltuvat säännöt, jotka on annettu lähinnä tienkäyttäjien oman turvallisuuden edistämiseksi, pelkästään vähäistä haittaa aiheuttavat teot ja tavallisesti huomaamattomuudesta johtuvat rikkomukset. Mainitunlaisia rikkomuksia ovat esimerkiksi turvavyön ja suojakypärän laiminlyönti, vähäiset puutteet ajoneuvon kunnossa ja varustuksessa, ajovalojen käytön unohtaminen sekä jalankulkijain ja pyöräilijän pikku rikkeet. Pienten rikkeiden käsittelyssä ei kuitenkaan ole tarpeen korvata nykyistä huomautusmenettelyä rikesakolla, vaan huomautusmenettelyä voidaan soveltaa uuden tieliikennelain edellyttämässä laajuudessa.

Ehdotettuja rikesakkosäädöksiä olisi eduskunnassa tarkistettava siten, että rikesakon sovel-

tamisala rajataan turvallisuuskäytökäytökien mukaisesti. Tieliikennelain säännökset, joihin rikesakkoa sovelletaan, olisi erikseen laissa tai asetuksessa luettelava.

Yhtyen tässä esitettyihin liikenneturvallisuusasiain neuvottelukunnan näkemyksiin, vastustamme ylinopeusrikkeitten rankaisemista rikesakkomenettelyllä.

Hallituksen esitykseen sisältyvän kolmannen lakiehdotuksen 1 §:n perustelujen tulisi mielestämme kuulua seuraavasti: "Pykälässä säädetään rajat asetuksen antajalle. Valiokunnalla on ollut käytettävissään alustava asetusuonnos, joka osoittaa, miten rikesakon soveltamisala on

suunniteltu tarkemmin määriteltäväksi. Näin tärkeässä asiassa eduskunnan ei tule delegoida valtaansa hallitukselle, joka voisi säätää asetuksella ylinopeuksien rikesakkorajat. Ylinopeuksista ei tule säätää asetuksella, minkä vuoksi valiokunta ehdottaa lisättäväksi kolmannen lakiehdotuksen 1 §:ään uuden 3 momentin."

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että ensimmäinen, toinen ja neljäs lakiehdotus hyväksyttäisiin valiokunnan mietinnön mukaisina ja

että kolmas lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

rikesakosta tieliikenteessä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

(1 ja 2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)

Rikesakkoa ei kuitenkaan voida säätää seuraamukseksi yleisen, liikennemerkillä osoitetun tai kuljettajan taikka ajoneuvokohtaisen suu-

rimman sallitun nopeuden ylittämistä koskevista rikkomuksista.

2 ja 3 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

Helsingissä 5 päivänä lokakuuta 1982

Mikko Elo
Jouko Skinnari

Pekka Starast

Liisa Jaakonsaari
Anna-Liisa Piipari

Veikko J. Rytönen
Inger Hirvelä
Mikko Kuoppa

III

Lakivaliokunnan enemmistö katsoo rikesakon käyttöönottamista koskevassa mietinnössään (5/1982 vp.), että rikesakon soveltaminen on tarpeellista lieviin ylinopeusrikkomuksiin, joissa ylitys on enintään 15 kilometriä tunnissa. Liikennevaliokunta on puolestaan lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa katsonut, että rikesakkoa tulisi soveltaa ylinopeusrikkomuksiin, joissa ylitys on enintään 20 kilometriä tunnissa. Ylärajaa harkittaessa on liikenneturvallisuus ja liikenteen asiantuntemus mielestäm-

me ratkaiseva. Liikennevaliokunnan asiantuntijalausunnon perusteella katsomme,

että valiokunnan olisi tullut mietintönsä yksityiskohtaisissa perusteluissa kolmannen lakiehdotuksen 1 §:n perustelujen ensimmäisen kappaleen viimeistä edellisessä virkkeessä lausua seuraavaa:

"Valiokunta pitää tarpeellisenä rikesakon soveltamista lieviin ylinopeusrikkomuksiin, joissa ylitys on enintään 20 kilometriä tunnissa."

Helsingissä 5 päivänä lokakuuta 1982

Tuulikki Petäjäniemi
Eva-Maija Pukkio

Urho Pohto
Jalmari Torikka

EDUSKUNNAN
LIIKENNEVALIOKUNTA

Liite 1

Helsingissä,

29 päivänä toukokuuta 1981

Lausunto n:o 4

Lakivaliokunnalle

Lakivaliokunta on 17 päivänä helmikuuta 1981 pyytänyt eduskunnan päätöksen mukaisesti liikennevaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 19 rikesakkolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Asian johdosta ovat olleet kuultavina lainsäädäntöjohtaja Lauri Valkonen ja lainsäädäntöneuvos Jukka Laaksonen oikeusministeriöstä, ylitarkastaja Harri Cavén liikenneministeriöstä, poliisitarkastaja Olli Urponen sisäasiainministeriöstä, oikeusneuvosmies Markku Pohjola Helsingin raastuvanoikeudesta, liikkuvan poliisin päällikkö Knut Aas, apulaispoliisimestari Matti Vanne Helsingin poliisilaitoksesta, toimitusjohtaja Ilpo Krootila Liikenneturvasta, tekniikan tohtori Markku Salusjärvi Liikenneturvallisuusasiain neuvottelukunnan edustajana, asiamies Olavi Ruutu Moottoriliikenteen Keskusjärjestöstä, toimitusjohtaja Toivo Ruotsalainen ja lakimies Seppo Sava Suomen Kuorma-autoliitosta, toimintajohtaja Heimo Jaakkola Autoliitosta, toiminnanjohtaja Hannu Mäkipeska Linja-autoliitosta, varapuheenjohtaja Tuomas Aarnio Enemmistö ry:stä, puheenjohtaja Helmer Viiala Suomen Moottoriliitosta, tutkija Jussi Sauna-aho Suomi pyöräilee 1980-luvulla kampanjan edustajana, apulaisprofessori Matti Syvänen, poliisineuvos Paavo Rautkallio poliisiopistosta, insinööri Lasse Hantula Liikennevaikutusyhdistyksestä, professori Raimo Lahti ja oikeusneuvos Henrik Grönqvist.

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 käyttöönnotosta johtuvat muutokset.

Ehdotetun rikesakkolain mukaan on vielä erikseen laissa säädettävä, mihin rikkomuksiin

rikesakkoa sovelletaan. Hallituksen esityksen mukaan rikesakkoa on aluksi tarkoitus soveltaa vain tieliikenne rikkomuksiin. Tätä varten ehdotetaan säädettäväksi laki rikesakosta tieliikenteessä.

Laki rikesakosta tieliikenteessä sisältäisi ehdotuksen mukaan valtuutussäännöksen, jonka nojalla rikesakon tarkempi soveltamisala määritellään asetuksessa, ja rikesakon määräämistä rajoittavan yleisen säännöksen. Valtuutussäännöksen mukaan rikesakko voidaan asetuksella säätää seuraamukseksi sellaisesta tieliikennelain tai sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten rikkomisesta, josta aiheutuvaa vaaraa tai haittaa on yleensä pidettävä vähäisenä. Rikkomuksen pitää lisäksi olla helposti todettavissa ja määriteltävissä. Toisen säännöksen mukaan poliisimies ei voisi määrätä rikesakkoa, milloin liikenne rikkomuksesta on aiheutunut tai voinut aiheutua muunlaista kuin vähäisenä pidettävää vaaraa tai haittaa taikka rikkoja on osoittanut piittaamattomuutta tai välinpitämättömyyttä tieliikennelainsäädäntöön sisältyviä säännöksiä tai määräyksiä kohtaan.

Valiokunnalle on esitetty oikeusministeriön työryhmän laatima alustava luonnos asetukseksi, jossa rikesakon soveltamisala tarkemmin määriteltäisiin. Asetusluonnoksen mukaan eri tieliikenne rikkomuksista määrättävän rikesakon suuruus vaihtelisi kolmestakymmenestä markasta sataanviiteenkymmeneen 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 ylittäminen vähintään 20 kilometrillä tunnissa sekä ohitusta, pysäkiltä lähtevän linja-auton väistämistä ja kevyen liikenteen varomista koskevien liikennesääntöjen rikkomiset.

Lisäksi rikesakon soveltamispiiriin kuuluisivat eräät jalankulkijan ja polkupyöräilijän tekemät rikkomukset.

Liikennevaliokunta on tarkastellut asiaa ensisijaisesti uuden tieliikennelain seuraamusjärjestelmän näkökulmasta. Valiokunta esittää lausuntonaan seuraavaa.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia tieliikenneriikkomusten seuraamusjärjestelmän kannalta tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina.

Valiokunta on todennut uutta tieliikennelakia koskevan hallituksen esityksen johdosta antamassaan mietinnössä n:o 4 (1980 vp.) tieliikennelain rangaistusseuraamuksista seuraavaa: "Valiokunnan mielestä rangaistusseuraamukset olisi määrättävä nykyistä porrastetummin teon vaarallisuuden ja haitallisuuden mukaan. Erityisesti valiokunta korostaa riittävän lievän käytännön omaksumista tielikenteessä runsaasti esiintyviin tahattomiin ja vähäisiin rikkomuksiin. Huomautusmenettelyn käyttöä rikkomustapauksissa olisi laajennettava. Eriksen on selvitettävänä lieviin liikenneriikkomuksiin sovellettava rikemaksujärjestelmä, jonka käyttöönottoa valiokunta kiirehtii". Erityisen tarpeellisenä valiokunta piti sakkorangaistuksen korvaamista rikemaksulla sellaisten rikkomusten kuin turvavyön ja suojakypärän käyttövelvollisuuden laiminlyönnin seuraamuksena.

Valiokunta korosti edellä mainitussa mietinnössään joustavaa suhtautumista vähäisiin rikkomuksiin ja huomautusmenettelyn laajaa soveltamista. Valiokunta piti rangaistusvaatimuksesta luopumista ja huomautusmenettelyn käyttöä erityisen perusteltuna silloin, kun kuljettajalle annetaan jokin huomautusta täydentävä kehoitus kuten ajoneuvon kuntoa koskeva korjausmääräys tai ajoasiakirjan näyttökehoitus.

Hallituksen ehdottama rikesakkolainsäädäntö vastaa pääperiaatteiltaan valiokunnan aikaisempia kannanottoja. Hallituksen esityksessä ehdotetaan tosin rikosoikeudellista sakkoseuraamusta hallinnollisen maksuseuraamuksen sijasta, mutta näillä seuraamusmuodoilla on tuskin käytännössä merkitsevää eroa.

Uudistuksen ongelmallisin kysymys on rikesakon käyttöalan rajausta, mihin valiokunta ei aikaisemmin ole yksityiskohtaisesti ottanut kantaa.

Hallituksen esitykseen sisältyvissä lakiehdotuksissa rikesakon käyttöala määritellään varsin väljästi. Rikesakon suuruus ja sen sovel-

tamisalaan kuuluvat rikkomukset jäisivät pääosin asetuksella määrättäviksi. Poliisille annettaisiin laaja harkintavalta seuraamusten valinnassa. Jos poliisimiehen toteama rikkomus kuuluu asetuksella määriteltyyn rikesakon soveltamisalueeseen, poliisimies voisi antaa rikkomuksen johdosta huomautuksen, määrätä rikesakon tai ryhtyä toimiin muun rangaistuksen määräämiseksi.

Uudistuksen täytäntöönpanossa on valiokunnan mielestä kiinnitettävä erityistä huomiota toisaalta tieliikennelain mukaisen huomautusmenettelyn säilyttämiseen ja toisaalta seuraamusjärjestelmän riittävään tehokkuuteen.

Rikesakon käyttöönotto ei saa johtaa valvonnan suuntaamiseen liikenneturvallisuuden kannalta epäolennaisiin kohteisiin eikä liialliseen pikkurikkeistä sakottamiseen. Huomautusmenettelyä on edelleen sovellettava tieliikennelain mukaisessa laajuudessa. Valiokunta edellyttää, että poliisille annetaan huomautusmenettelyn käyttämisestä riittävän tarkat yleisohjeet.

Rikesakon ja sitä ankarampien seuraamusten soveltaminen on rajattava siten, etteivät yleiseen liikenneturvallisuuteen olennaisesti vaikuttavat liikennesäännösten rikkomiset pääse lisääntymään. Rikesakko soveltuu vain lievien rikkomusten seuraamukseksi, koska sen kiinteä markkamäärä on säädettävä niin pieneksi, että sakon maksaminen on kohtuullista kaikille maksukyvyistä riippumatta.

Poliisimies ei ehdotuksen mukaan saa määrätä rikesakkoa, milloin rikkomuksesta on aiheutunut tai voinut aiheutua muunlaista kuin vähäisenä pidettävää vaaraa tai haittaa taikka rikkoja on osoittanut piittaamattomuutta tai välinpitämättömyyttä tieliikennelainsäädäntöön sisältyviä säännöksiä ja määräyksiä kohtaan. Säännöksestä ilmenevä periaate on oikea, mutta säännöksen tasapuolinen ja yhtenäinen soveltaminen voi käytännössä tuottaa vaikeuksia. Poliisin soveltamiskäytäntöä on pyrittävä ohjaamaan koulutustoiminnan ja yleisohjeiden avulla. Silti erityisesti piittaamattoman suhtautumisen toteaminen yksittäisen rikkomuksen perusteella on usein mahdotonta.

Nykyisessä liikenneriikkomusten seuraamusjärjestelmässä piittaamattomuus, joka ilmenee toistuvana säännösten rikkomisena, otetaan huomioon ajokortin peruuttamisperusteena. Hallituksen esityksen mukaan rikesakkoja ei ole kuitenkaan tarkoitus rekisteröidä, joten toistuvakaan rikkominen ei tule ajokorttiviranomaisen tietoon eikä rikesakkoja muutenkaan

uuden tieliikennelain mukaan voitaisi ottaa huomioon ajokortin peruuttamista harkittaessa. Näin ollen uuden tieliikennelain ajokortin peruuttamista koskevat säännökset menettävät suurelta osin merkityksensä, jos rikesakkoa sovelletaan laajasti myös moottorikäyttöistä ajoneuvoa kuljetettaessa tehtyihin tieliikennelainsäädännön rikkomisiin. 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 täytäntöönpanoviranomaisille.

Valiokunnan tietoon saatettu, rikesakon soveltamista koskevan asetuksen luonnos on alustava, eikä valiokunta sen vuoksi ota kantaa sen yksityiskohtiin. Rikesakon soveltamisala on lopullista asetusta laadittaessa määriteltävä tarkoin laissa olevan valtuutussäännöksen edellytysten mukaisesti.

Nopeusrajoitusten rikkomiset muodostavat

lähes puolet poliisin tietoon tulleista liikenne rikkomuksista. Jotta rikesakon käyttöala ei jäisi tarpeettoman suppeaksi, valiokunta pitää tarpeellisena rikesakon soveltamista myös lieviin ylinopeusrikkomuksiin, joissa ylitys on enintään 20 kilometriä tunnissa. Muihin kuin vähäistä vaaraa aiheuttaviin nopeusrajoitusten rikkomisiin olisi edelleen sovellettava nykyisiä seuraamuksia.

Ehdotetun rikesakkolain yksityiskohtiin valiokunnalla on kaksi huomautusta. Rikesakon maksuajaksi olisi 8 §:ssä säädettävä kaksi viikkoa määräyksen tiedoksi saamisesta. Lakiehdotuksen 23 §:n 2 momentissa on käytettävä poliisiasetuksen mukaisesti termiä poliisipiiriin ohjesääntö.

Edellä esitetyn perusteella liikennevaliokunta esittää kunnioittavasti lausuntonaan,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin ottaen huomioon edellä tehtyt huomautukset.

Liikennevaliokunnan puolesta:

Alvar Saukko

Pekka Luukkainen

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Saukko, varapuheenjohtaja Vähäkangas, jäsenet Bärlund, Fred, Hietala, Juhantalo, Knuuttila, Koskinen,

Palmunen, Rehn, Ruotsalainen, Rönholm, Torikka, Tuominen ja Viljanen sekä varajäsenet Impiö ja Pohjo.

Eriävä mielipide

Liikenneturvallisuustyössä ja liikennekulttuurin parantamisessa saavutettuja hyviä tuloksia ei saisi vaarantaa tieliikennelainsäädännön seuraamusjärjestelmän laaja-alaisella muuttamisella, mitä ehdotettu rikesakon käyttöönotto merkit-

see. Muutokset olisi suoritettava varoen ja niiden seurauksia tarkkaillen.

Näistä syistä olemme ehdottaneet, että rikesakon soveltamista koskevat kohdat valiokunnan lausunnossa korvataan seuraavalla tekstillä,

joka vastaa valtioneuvoston asettaman liikenneturvallisuusasiain neuvottelukunnan hyväksymää kannanottoa:

”Koska rikesakko määrätään samansuuruisena kaikille rikkojan maksukyvyistä riippumatta, rikesakon markkamäärä on sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vuoksi pidettävä suhteellisen pienenä. Toistuvakaan rikesakot eivät johdaisi ajokortin peruuttamiseen, koska rikesakkoja ei rekisteröitäisi eikä niitä muutenkaan ole otettu huomioon uudessa tieliikennelaissa ajokortin peruuttamisperusteina. Näistä syistä rikesakko olisi ajosääntöjen rikkomisiin sovellettuna useimmille ajoneuvon kuljettajille ratkaisevasti nykyisiä seuraamuksia lievempi. Vastaavasti seuraamusjärjestelmän yleisestävä teho heikkenisi erityisesti toistuvan sääntöjen rikkomisen suhteen.

Valiokunta pitää tarpeellisenä rikesakon soveltamisen rajaamista niin, etteivät yleiseen liikenneturvallisuuteen olennaisesti vaikuttavat liikennesäännösten rikkomiset pääse lisääntymään. Nykyinen liikenneriikosten seuraamusjärjestelmä, joka perustuu pääasiallisesti päiväsakoihin ja rikkomusten toistuessa ajokortin peruuttamisen uhkaan, on käytännössä osoittautunut tehokkaaksi keinoksi liikenneturvallisuusäännösten noudattamisen ylläpidossa.

Rikesakkoa ei pitäisi soveltaa liikenneturvallisuuden kannalta keskeisten ajotapasääntöjen rikkomisiin. Tähän ryhmään kuuluvat mm. ohitusta, väistämistä, ajonopeutta ja kevyen liikenteen varomista koskevat säännöt. Vaikka esimerkiksi nopeusrajoituksen rikkomisen voi yksittäisenä tekona vaikuttaa vähäiseltä, ylinopeuksien yleistymisen ja melko pienikin keskinopeuksien nousu heikentäisivät ratkaisevasti liikenneturvallisuutta. Liikennekäyttäytymisen ohjauksella ja ajonopeuksien hillinnällä saavutettuja myönteisiä tuloksia ei saisi vaarantaa seuraamusjärjestelmän muutoksien.

Tieliikenteessä esiintyy runsaasti myös sellaisia rikkomuksia, joihin rikesakko ilmeisen hyvin soveltuu. Rikesakon soveltamispiiriin soveltuvat säännöt, jotka on annettu lähinnä tienkäyttäjän oman turvallisuuden edistämiseksi, pelkästään vähäistä haittaa aiheuttavat teot ja tavallisesti huomaamattomuudesta johtuvat rikkomukset. Mainitunlaisia rikkomuksia ovat esimerkiksi turvavyön ja suojakypärän käytön lai-

minlyönti, vähäiset puutteet ajoneuvon kunnossa ja varustuksessa, ajovalojen käytön unohtaminen sekä jalankulkijan ja pyöräilijän pikku rikkeet. Pienten rikkeiden käsittelyssä ei kuitenkaan ole tarpeen korvata nykyistä huomautusmenettelyä rikesakolla, vaan huomautusmenettelyä voidaan soveltaa uuden tieliikennelain edellyttämässä laajuudessa.

Ehdotettuja rikesakkosäädöksiä olisi eduskunnassa tarkistettava siten, että rikesakon soveltamisala rajataan turvallisuusnäkökohtien mukaisesti. Tieliikennelain säännökset, joihin rikesakkoa sovelletaan, olisi erikseen laissa tai asetuksessa lueteltava.”

Lisäperusteluina esitämme vielä seuraavaa:

Rikesakon laajaa soveltamista on perusteltu muun muassa Ruotsin esimerkillä. Ruotsin kokemukset rikesakon kaltaisesta seuraamuksesta, jota sovelletaan ylinopeusrikkomuksiin, antavat kuitenkin aiheen epäillä tällaisen järjestelmän tarkoituksenmukaisuutta. Ruotsissa nopeusrajoitusten rikkomisen on erittäin paljon yleisempää kuin Suomessa. Ruotsalainen liikenneturvallisuuskomitea (trafiksäkerhetsutredningen DsK 1980:6) onkin äskettäin ehdottanut ylinopeuksien rangaistusseuraamusten koventamista sakkoja korottamalla ja mahdollisesti ajokortin peruuttamisia lisäämällä. Ehdotusta perustellaan arviolla, jonka mukaan Ruotsin yleisillä teillä säästettäisiin 150 ihmishenkeä vuodessa, jos ylinopeudet saataisiin vähentymään niin, että vain 5 % kuljettajista ylittää suurimman sallitun nopeuden.

Rikesakon tapaisia seuraamuksia on käytössä monissa muissakin maissa. Sakot kuitenkin säännönmukaisesti rekisteröidään ja toistuvaan rikkomiseen puututaan ajokorttiseuraamuksin. Nyt käsiteltävän ehdotuksen mukaan rikesakkoja ei rekisteröitäisi, mistä seuraa, että rikesakon laaja soveltaminen myös ajotaparikkomuksiin romuttaisi uuden tieliikennelain sisältämän ajokortin peruuttamisjärjestelmän ja vaikeuttaisi puuttumista piittaamattomaan, toistuvaan sääntöjen rikkomiseen.

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme kunnioittaen,

että tässä eriävässä mielipiteessä esitetyt huomautukset otettaisiin huomioon hallituksen esitystä käsiteltäessä.

Helsingissä 29 päivänä toukokuuta 1981

Juhani Vähäkangas
Unto Ruotsalainen

Aarne Koskinen

Sakari Knuuttila
Kaj Bärlund

Risto Tuominen
Pertti Hietala

Mikko Rönholm

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite 2

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. Rikesakkolakehdotuksen 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 markkamääriin. 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 perustena 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 ylittäminen vähintään 20 kilometrillä tunnissa sekä ohitusta, pysäköintä 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 syytteenpanoa varten.

Nykyisessä liikenne rikkomusten seuraamusjärjestelmässä piittaamattomuus, joka ilmenee toistuvana säännösten rikkomisena, otetaan huomioon ajokortin peruuttamisperusteena. Hallituksen esityksen mukaan rikesakkoja ei ole kuitenkaan tarkoitus rekisteröidä, joten toistuvakaan rikkominen ei tule ajokorttiviranomaisen 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 valvoo sen ohella tuomarien ja ulosottoviranomaisten lainkäyttöä. Hallitusmuodon 91 §:n 1 momentin mukaan kaikilla tuomareilla on erityisesti suojattu virassapysymisoikeus. 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 riippumaton, 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 rikesakkoa 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 virallisuusarvoinen rangaistus virallisen syytteen alaisesta rikkomuksesta. Rikesakon määräisi poliisi tai muu vastaava virkamies eikä tuomioistuin tai tuomari. Rikesakkomenettelyn käyttöönotto 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 vallanjakosäännöksiä 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 tuomiovalan 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 liikenneriikkomusten 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 julkis-yhteisön 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 oikeusjärjestyksemme sisältynyt 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 varsinaisin muutoksenhakukeinoin. Rangaistusmääräystuo-

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

Rikesakkojärjestelmän säättämisyjärjestys

Harkittaessa rikesakkojärjestelmän ja muiden sen kaltaisten järjestelyjen, joilla tuomiovallan käyttöä tosiasiallisesti siirretään tuomioistuimilta, hyväksyttävyyttä hallitusmuodon 2 §:n 4 momentin, 13, 53 ja 91 §:n säännöksen 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 aiheutta 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 päättäminen on pidettävä tuomioistuinten yksinomaiseen 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 synn 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. Rikesakkoalokihdotuksen 14 §:n 2 momentin mukaan rikesakkoasian käsittelee ainoastaan yksi alioikeuden lakimiestuomari ns. rikesakkotuomari, 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 oikeusturvatelijänä korostaa se, että lakiehdotuksen 17 §:n 2 momentin mukaan alioikeuden rikesakkoasiassa antamaan päätökseen ei saa hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakukeinoin.

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

aatteita. Ehdotettu rikesakkomenettely antaa tässä suhteessa aiheita 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 hällitusmuodon 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 määrättyksi 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 tulevala 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 aiheita 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 selvittää 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 oikeudenaloilla. 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 muutoksenhakekeinoin tämän jälkeen kielletään, asia jäisi alimman oikeusasteen ratkaisun varaan. Tällöin ylemmillä 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 muutoksenhakekeinoin 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 muutoksenhakekeinoin.

Hallitusmuodon 53 §:n säännös estää perustuslakivaliokunnan mielestä rikosoikeudellisen tuomiovallan käytön järjestelyn tavallisella lailla siten, että korkein oikeus ei voisi voimassa olevien muutoksenhakurajoitusten 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 säädettäessä 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 ohjaava ja oikeudenmukaisuutta edistävää merkitystä taikka kysymys on alemman asteen virheellisestä ratkaisusta. Näitä näkökohtia ei voida jättää huomiotta vähäistenkään asioiden osalta, varsinkin silloin kun kysymyksessä on määrällisesti suuri joukko oikeudellisia ratkaisuja.

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 sovellutusalohtaisissa rikesakkolaeissa voidaan tyytyä säätämään vain perusteista, joiden nojalla ja mukaan siten asetuksella säädettäisiin rikesakon määräämistä ja käyttämisestä. Asetuksenantajalle siirrettävä harkintavalta ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan mielestä ole niin laaja tai muuten merkittävä, että se vaatisi valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista säätämistä. 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, rangaistusmääräyksen ja syytteen nostamisen ohella myös niistä poikkeava rikesakko. Yhden seuraamustyyppin käyttöä ei pitäisi näin väljästi jättää asetuksenantajan käytettäväksi. Lakiehdotukset voitaisiin tältä kohdan laatia selvästi tarkemmiksi. Rikesakosta tieliikenteessä annettun 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 merkitsisi hallituksen esityksen perustelujen mukaan, että rikesakkomenettelyssä ei sovellettaisi mitä kirkkolain 446 §:ssä on säädetty tuomiokapitulille ilmoittamisesta. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta on myös tarkastellut kysymystä voidaanko ehdotettu rikesakkomenettely ulottaa evankelis-luterilaisen kirkon pappeihin ja minkälaista säätämistä 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 säätämistä*).

Valtiosääntöoikeudellisesti on riidatonta, että säätäysoikeuksia ei ole koskaan täysin kumottu. Valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 3 momentin mukaan säätäysoikeuksista on voimassa mitä perustuslaista on säädetty. Täten säätäysoikeuksien säätäminen, muuttaminen, selittäminen tai kumoaminen edellyttää perustuslainsäätämistä, joten lakiehdotus, joka on ristiriidassa jonkin erioikeussäännöksen kanssa, on säädettävissä vain perustuslainsäätämistä koskeissa lakiehdotuksissa. 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 asiamesuuraamaan käsittelyä. Tämän erioikeuskohdan säännöksen voidaan katsoa edelleen olevan ainakin pääosiltaan voimassa. Sen sisällön mukaiset säännökset tuomiokapitulille ilmoittami-

sesta ja tuomiokapitulin edustajan oikeudenkäyntiin lähettämisestä sisältyivät vuoden 1869 kirkkolain 393 §:ään ja sisältyvät tuomioistuinta sitovana edellä viitattuun voimassa olevaan kirkkolain säännökseen. Erioikeussäännöksen 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 tuomiokapitulin 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 tuomiokapitulin edustajaa on tuomiokapitulin 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 säädetty, 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 säännöskokonaisuuteen,

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 tulkinnessa 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, lieene 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 erilaiseksi 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 tuomiokapitulin 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 määrittämiseksi 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, Knuuttila, Laitinen,

Luja-Penttilä, Luttinen, Muroma, Männistö, Pelttari, Pokka, Pursiainen ja Zyskowitz 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 päätösvalan 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 tuomioistumeiksi 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 tuomitettujen 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 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 tuomioistuinikäsitely 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 varsinaisiin muutoksenhakukeinoihin. 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 noudattamista jättämistä ja yhdenmukaisen seuraamuskäytännön syntymistä vaikeuttavia kohtia rikesakkolakiehdotuksessa. Näistäkin syistä on katsottava, että rikesakkolakiehdotus hallituksen esittämässä muodossa on mahdollista säätää vain valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyssä 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 lain-säädäntövallan 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 sovellutusalakohtaisesta laista on lakiehdotus laiksi rikesakosta tieliikenteessä, johon sisältyvä asetuksenantovallan raja on hyvin väljä. Asetuksella voidaan säätää rikesakon piiriin kuuluvista tieliikenneriikkomuksista 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 säatele 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 silleenjättämisen, 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 enemmistökkin on todennut.

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

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

Helsingissä 18 päivänä toukokuuta 1982

Juhani Laitinen

