

Lainvalmisteluosasto
Lainsäädäntöneuvos Ville Hinkkanen

27.1.2016

OM 28/41/2015

PÄIVÄ-, RIKE- JA YHTEISÖSAKON KOROTTAMINEN — Lausuntotiivistelmä

Sisällys

1	Johdanto	2
1.1	Luonnos hallituksen esitykseksi	2
1.2	Lausuntopyyntö	3
1.3	Lausunnot	4
2	Yleisesti lausuntojen sisällöstä	4
3	Yleiset arviot ehdotuksesta ja sen tavoitteista	5
4	Yksityiskohtaiset kannanotot	18
4.1	Nykytilan kuvaus ja kansainvälinen vertailu	18
4.2	Päiväsakko ja sen rahamäärä	18
4.3	Päiväsakon rahamäärän laskenta ja arviointi	20
4.4	Rikesakko	21
4.5	Yhteisösakko	23
4.6	Eri rangaistustilajien suhde toisiinsa	26
4.7	Esityksen vaikutukset	29
4.8	Valtion talousarvio	34
4.9	Liikenteen valvonta	35
4.10	Muuta lainsäädäntöä koskevat ehdotukset	35

1 Johdanto

1.1 Luonnos hallituksen esitykseksi

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisen ohjelman (29.5.2015; liite 6, s. 22) mukaan päiväsakkoja korotetaan siten, että päiväsakon rahamääränä pidetään yhtä kolmaskymmenesosaa sakotettavan keskimääräisestä kuukausitulosta (nykyisin 1/60). Alimman päiväsakon määrä nostetaan 6 eurosta 12 euroon. Ohjelman mukaan yksityiskohtaisemman valmistelun yhteydessä voidaan lieventää kaksinkertaistamisvaatimusta, jos esimerkiksi kustannustehokasta kameravalvontaa lisäämällä voidaan saavuttaa osa halutusta lisätulotasosta. Toimenpiteellä tavoitellaan 48 miljoonan euron lisätuloja vuonna 2016, vuodesta 2017 lähtien 63 miljoonan euron lisätuloja.

Hallitusohjelman mukaan myös rikesakkojen rahamäärät kaksinkertaistetaan (liite 6, s. 21), mikä toteutettiin 1 päivänä syyskuuta 2015 voimaan tulleella valtioneuvoston asetuksella. Ohjelman mukaan korotustarvetta tarkastellaan seuraavan kerran vuonna 2017. Talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti kuitenkin 23 päivänä kesäkuuta 2015, että rikesakkoja korottamalla on pyrittävä hankkimaan hallitusohjelmaan verrattuna 20 miljoonaa euroa lisää tuloja. Vuoden 2016 valtion talousarvioesityksen (HE 30/2015 vp) mukaan rikesakkoja koskevien muutosten arvioidaan lisäävän sakko-tuloja koskevan momentin (12.39.01) tuloarviota 40 miljoonaa euroa. Koska rikoslain (39/1889) 2 a luvun 8 §:n 2 momentin mukaan rikesakko saa olla enintään 200 euroa, edellyttää korotus mainitun säännöksen muuttamista.

Korotukset ovat osa hallituksen päättämiä julkisen talouden välttämättömiä sopeutustoimia (27.5.2015).

Hallitusohjelman kirjausten johdosta oikeusministeriössä laadittiin syksyllä 2015 virkatyönä luonnos sakkojen korottamista koskevaksi hallituksen esitykseksi. Luonnos on julkaistu valtioneuvoston verkkosivuilla osoitteessa

<http://valtioneuvosto.fi/hanke?selectedProjectId=15119>

-> Asiakirjat -> Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi rikoslain 2 a luvun ja 9 luvun muuttamisesta

1.2 Lausuntopyyntö

Oikeusministeriö pyysi 9.11.2015 päivätyllä lausuntopyynnöllä luonnoksesta lausunnon seuraavilta viranomaisilta, organisaatioilta ja asiantuntijoilta (lausunnon toimitaneet tahot on merkitty tähdellä *):

oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto

sisäministeriö *

valtiovarainministeriö *

maa- ja metsätalousministeriö

liikenne- ja viestintäministeriö

sosiaali- ja terveysministeriö *

ympäristöministeriö *

korkein oikeus (varattiin tilaisuus antaa lausunto; ilmoitti, ettei anna lausuntoa)

Helsingin hovioikeus *

Pirkanmaan kärjäoikeus *

Valtakunnansyyttäjänvirasto *

Länsi-Suomen syyttäjänvirasto

Poliisihallitus *

Oulun poliisilaitos

Tulli *

Rajavartiolaitos *

Metsähallitus

Oikeusrekisterikeskus *

Verohallinto *

Valtakunnanvoudinvirasto *

Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi)

Suomen Asianajajaliitto *

Auktorisoidut Lakimiehet ry

Elinkeinoelämän Keskusliitto EK ry *

Liikenneturva *

Autoliitto ry *

Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry *

Auto- ja Kuljetusalan työntekijäliitto AKT ry *

Liikenneoikeusyhdistys ry *

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry *
Suomen Kriminalistiyhdistys r.y. *

Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, Helsingin yliopisto
professori Matti Tolvanen, Itä-Suomen yliopisto *
professori Kimmo Nuotio, Helsingin yliopisto
professori Jussi Tapani, Turun yliopisto *
professori Anne Alvesalo-Kuusi, Turun yliopisto *

1.3 Lausunnot

Lausuntoja pyydettiin 36 taholta ja niitä saatiin yhteensä 26. Poliisihallitus toimitti lausuntonsa liitteenä erillisen Poliisihallituksen liikenteen vastualueen lausunnon, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry toimitti varsinaisen lausuntonsa jälkeen sähköpostitse lisälausunnon (sähköposti Santeri Suominen 10.12.2015).

Tämä lausuntotiivistelmä sisältää yhteenvedon lausuntojen sisällöstä. Kysymyksessä on tiivistelmä, ja lausuntojen koko sisältöä ei ole välttämättä kuvattu yksityiskohtaisesti. Kaikki lausunnot ovat kokonaisuudessaan saatavissa Valtioneuvoston hankerekisteristä, osoitteesta

<http://valtioneuvosto.fi/hanke?selectedProjectId=15119>
-> Asiakirjat

2 Yleisesti lausuntojen sisällöstä

Esitykseen suhtaudutaan lausunnoissa pääosin kielteisesti. Esitystä tai sen tavoitteita koskevan yleisen kannan esittäneistä lausunnonantajista noin kolmasosa suhtautuu esitykseen myönteisesti tai ilmoittaa kannattavansa tai puoltavansa sitä, loput kantansa ilmoittaneet suhtautuvat esitykseen tai johonkin sen osaan kielteisesti tai pitävät esitystä liian pitkälle menevänä.

Lausunnoissa arvostellaan ennen kaikkea esityksen lähtökohtaa eli rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kehittämistä osana julkisen talouden sopeuttamistoimia ja esitykseen liittyvää fiskaalista tavoitetta. Osa lausunnonantajista katsoo, että tavoite ei ole sovitettavissa yhteen kriminaalipolitiikan tai rangaistusjärjestelmän yleisten periaatteiden, oikeusjärjestelmän perusteiden, oikeusvaltioperiaatteen tai tuomioistuimien riippumattomuuden kanssa.

Lausuntokierrokselle lähetetyssä luonnoksessa ehdotettua rikesakon korottamista kolminkertaiseksi pidetään rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen kannalta erityisen ongelmallisena. Osa lausunnonantajista arvioi korotusten johtavan siihen, että

korkeimmat rikesakot eivät enää olisi oikeassa suhteessa alimpiin päiväsakkoihin verrattuna ja rangaistusten keskinäinen suhde ei enää vastaisi tekojen moitittavuutta. Päiväsakon osalta lausunnoissa kiinnitetään huomiota erityisesti suurituloisimmille määrättäviin sakkoihin ja ehdotettiin harkittavaksi esimerkiksi päiväsakkoon liittyvää enimmäisrahamäärästä säättämistä. Myös korotusten kohdistumista kaikista vähäosaisimpiin henkilöihin pidetään ongelmallisena. Lisäksi korotuksen epäillään vaikuttavan rangaistusjärjestelmän yleiseen hyväksyttävyyteen. Yhteisösakon korottamisen osalta näkemykset jakautuvat: osa lausunnonantajista pitää korotusta puutteellisesti perusteltuna, osa taas katsoo että juuri yhteisösakon korottamista voidaan pitää kriminaalipoliittisesti kannatettavana, toisin kuin rike- ja päiväsakkoa koskevia korotuksia. Lisäksi lausunnoissa ehdotetaan muun muassa rikesakon soveltamisalan laajentamista suurempiin nopeuslityksiin ja ylinopeuksia koskevien rikesakkojen entistä yksityiskohtaisempaa porrastamista.

Lausunnonantajat suhtautuvat pääosin myönteisesti siihen lähtökohtaan, että osa esityksen tavoitteesta pyritään saavuttamaan sakkojen korottamisen asemesta liikennevalvontaa kehittämällä.

3 Yleiset arviot ehdotuksesta ja sen tavoitteista

Sisäministeriön poliisiosasto kannattaa oikeusministeriön valitsemaa linjausta, jonka mukaan minimipäiväsakkoa korotetaan 50 prosentilla sakkojen kaavamaisen kaksinkertaistamisen sijasta. Vaihtoehto on vaikutuksiltaan selvästi kaavamaisesta kaksinkertaistamista parempi.

Valtiovarainministeriö pitää välttämättömänä vuoden 2016 talousarvion momentin 12.39.01 tulokertymään mitoitettujen tulonlisäystavoitteiden saavuttamista. Ministeriö pitää lisäksi välttämättömänä, että tietojärjestelmiä ja ohjeistusta koskevat muutokset ja muuntorangaistuksesta seuraava vankiluvun kasvu ovat toteutettavissa valtiontalouden kehyspäästösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa.

Ympäristöministeriö toteaa, että lausunnolla oleva esitys on kokonaisuudessaan hyvin valmisteltu ja esityksen vaikutuksia on selvitetty kattavasti ja monipuolisesti. Vaikka esitys pohjautuu pääosiltaan pääministeri Juha Sipilän hallituksen julkisen talouden sopeutusohjelmaan ja toteuttaa siihen liittyviä julkisen talouden välttämättömiä sopeustoimia, ympäristöministeriö kannattaa esitettyjä ehdotuksia, sillä esityksessä on huomioitu kohtuullisuusnäkökohtia mahdollisuuksien mukaan sekä muun muassa rikosoikeudelliset laillisuus- ja suhteellisuusperiaatteet.

Helsingin hovioikeus toteaa, että sakkorangaistusten rahamääräisen tason määrittäminen lainsäädännöllisesti on teknisesti helppo toteuttaa. Sääntely on helppo muotoilla täsmälliseksi ja helposti sovellettavaksi. Tältä kannalta esitykseen ei ole tarpeen kiinnittää huomiota. Sen sijaan esityksen sisältöön liittyy periaatteellisesti, kriminaalipoliittisesti ja jopa perustuslain näkökulmasta merkittäviä ongelmia.

Päiväsakkojen rahamäärän laskeminen perustuu sakotettavan saamiin tuloihin, joten päiväsakon rahamäärä seuraa ilman erillisiä lainsäädäntötoimenpiteitä yleisen ansiotason kehitystä. Ainoastaan päiväsakon alin rahamäärä on määritetty kiinteäksi ja alimman rahamäärän osalta rahan arvon muutokset vaikuttavat siihen, onko sääntelyä tarvetta muuttaa. Myös kiinteämääräisten rikesakkojen osalta syntyy aika ajoin tarve ottaa huomioon rahan arvossa tapahtuneet muutokset.

Esityksessä ehdotetaan, että päiväsakon rahamäärä olisi yksi kolmaskymmenesosa nettokuukausitulon määrästä eli kaksinkertainen aikaisemmin kohtuullisena pidettyyn määrään nähden. Nyt ehdotettua muutosta ei perustella kriminaalipoliittisilla tarpeilla, vaan esityksen keskeinen tavoite on valtiontalouden tasapainottaminen. Tällainen tavoite on lähtökohtaisesti vieras rikosoikeudellisen sääntelyn tavoitteena. Yleisen kriminaalipoliittisen lähtökohdan mukaan rangaistuksia tulee käyttää yhteiskunnallisten päämäärien edistämiseksi. Rangaistuksia käytetään sen vuoksi, että ihmiset pidättäytyisivät normien vastaisesta käyttäytymisestä. Rikosoikeudellisen sääntelyn tavoitteena on siten ohjata ihmisten käyttäytymistä ja ehkäistä rikoksiin syyllistymistä. Nyt esityksen tavoitteena on saada valtiolle lisätuloja ja tähän tavoitteeseen liittyy ainakin julkilausumattomana tavoite siitä, että sakkorikosten lukumäärän ei toivota ainakaan merkittävällä tavalla vähenevän. Esityksen keskeinen lähtökohta on vahvasti ristiriidassa yleisen kriminaalipoliittisen lähtökohdan kanssa. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (61/2014 vp) todennut, että fiskaaliset tavoitteet eivät ole hyväksyttäviä perusteita seuraamussääntelylle.

Hovioikeuden mukaan rangaistustason tosiasiallista ankaroitumista on tarkasteltava myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään usein arvioinut kriminalisointien sallittavuutta myös siitä näkökulmasta, onko kriminalisoinnille esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Vastaavat vaatimukset olisi hovioikeuden käsityksen mukaan asetettava myös seuraamusjärjestelmän muutoksille ainakin silloin, kun kyseessä on nyt ehdotetun kaltainen laajasti ja systemaattisesti järjestelmää ankaroitava muutoshanke. Tämä tarkoittaisi tässä yhteydessä sitä, että sakkorangaistusten rahamäärän korottamista tulisi voida perustella näkökohdilla, joiden mukaan sakolla rangaistavien rikosten paheksuttavuus olisi lisääntynyt tai että sakkorangaistusten vaikuttavuutta haluttaisiin lisätä. Tällaisia läh-

tökohtia esityksessä ei ole tuotu esille ja esityksessä on päinvastoin todettu, että rikollisuustilanne ei edellyttäisi sakkorangaistusten korottamista.

Lisäksi esityksen sisäiseen logiikkaan valtion talouden tasapainottamiseksi näyttäisi sisältyvän toive siitä, että rikosten lukumäärä sakolla rangaistavien rikosten kohdalla säilyisi vähintään aikaisemmalla tasolla. Tällainen tavoite ei ole kriminaalipoliittisesti hyväksyttävä eikä ainakaan osoita, että sakkojen rahamäärän korottamiselle (rangaistavuuden ankaroitumiselle) olisi perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.

Perustuslakivaliokunta on useasti todennut, että rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (esim. PeVL 16/2013 vp ja 56/2014 vp). Esitys on myös tässä mielessä ongelmallinen. Rangaistusten tosiasiallinen ankaruus kaksinkertaistuisi, vaikka käsitys tekojen moitittavuudesta ei ole muuttunut. Koska sakkorangaistus on selvästi tavallisin seuraamus, sitä koskevat muutokset vaikuttavat merkittävästi koko rangaistusjärjestelmän suhteellisuuteen ja myös hyväksyttävyyteen.

Hovioikeuden mukaan esitykseen liittyy merkittäviä kriminaalipoliittisia ja myös perustuslaillisia ongelmia. Rikosoikeuden keskeisiä periaatteita ei hovioikeuden näkemyksen mukaan tulisi kevyin perustein uhrata valtion fiskaalisten tavoitteiden edessä.

Pirkanmaan kärjäoikeuden mukaan ehdotuksessa on hyvin perusteltu muutoksen syitä ja vaikutuksia.

Valtakunnansyyttäjän mukaan kriminaalipolitiikan ensisijaisena tavoitteena tulee olla rikosten ennaltaehkäisy sekä rikollisuudesta ja sen kontrolloinnista johtuvien haittojen ja kustannusten minimointi. Lisäksi rikollisuuden haittojen ja kustannusten tulee jakautua oikeudenmukaisesti yhteiskunnan, rikosten uhrien ja rikoksentekijöiden kesken. Esitysluonnos ei ole ristiriidassa näiden tavoitteiden kanssa, vaikka yleisperustelujen johdannossa korostetaankin esityksen fiskaalista luonnetta. Esitysluonnoksen sisältämissä säädöksissä on pari teknistä ja kielellistä muutosta sekä ulkomailla verotettavien tulojen kohdalla lain selventämistä koskeva lisäys. Tällaiset asiat ovat aina kannatettavia.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan esityksen perustetta ei voida pitää kannatettavana. Rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä ei ole oikea väline valtiontalouden elvyttämiseksi. Fiskaalisen tavoitteen toteuttamiseksi valtio kerää veroja. Verotus ja rangaistusjärjestelmä tulee pitää erillään toisistaan. Rikosoikeudellisen rangaistusjär-

jestelmän tavoitteena valtion tulojen kasvattaminen on kestävä. Rangaistusjärjestelmän tarkoituksena on rangaistavaksi säädetyn käyttäytymisen ehkäiseminen sekä toisaalta tällaisesta käyttäytymisestä aiheutuvien vahinkojen minimoiminen. Järjestelmän legitimitetti perustuu tähän lähtökohtaan ja muunlainen tavoitteenasettelu murentaa koko rikosoikeusjärjestelmän oikeutusta, uskottavuutta ja vaikuttavuutta.

Rikosoikeusjärjestelmän taustalla olevista tavoitteista ja periaatteista kumpuaa myös vaatimus, että rangaistuksen tulee olla oikeudenmukaisessa suhteessa rikoksen vahingollisuuteen ja vaarallisuuteen. Lisäksi päiväsakon rahamäärän tulisi olla kohtuullinen suhteessa sakotettavan maksukykyyn. Järjestelmän hyväksyttävyyden perustuu siihen, että kansalaiset ja viranomaiset pystyvät mieltämään sen oikeudenmukaiseksi. Poliisikunnassa esitysluonnoksen mukaista sakkojen korotusta vastustetaan varsin laajasti. Korotuksen tavoitteena oleva valtiolle tulevien sakkotulojen kasvattaminen mielletään poliisin tehtävänkuvan kannalta vieraaksi ja korotettuja sakkosummia pidetään osin kohtuuttomina. Mikäli valvontaa suorittavan viranomaisen usko rangaistusten oikeutukseen menetetään, putoaa pohja koko järjestelmältä.

Poliisihallituksen mukaan sakkojen ja rikesakkojen rahamäärien tarkistaminen sinänsä lienee perusteltua, sillä erityisesti päiväsakkojen rahamäärät ovat jääneet jälkeen palkkakehityksen edetessä, jolloin niiden vaikuttavuus seuraamuksena rikkomuksista on kokenut selvän inflaation. Poliisihallitus katsoo kuitenkin, että nyt esitettävät sakkojen korotukset johtavat osin kohtuuttoman ankariin seuraamuksiin suhteessa rikkomusten vakavuuteen. Epäoikeudenmukaisiksi koetut seuraamukset johtavat koko järjestelmän uskottavuuden rapautumiseen.

Sisäministeriön rajavartio-osasto toteaa, että sillä ei ole oman toimialansa osalta huomauttamista esitysluonnoksesta.

Oikeusrekisterikeskus toteaa esitysluonnoksen kannalta olevan keskeistä, kehittääkö sakotusjärjestelmää ensisijaisesti siinä tarkoituksessa, että valtiolle saadaan kerättyä mahdollisimman paljon sakkotuloja, vai onko tarkoituksena kehittää sakotusjärjestelmää osana rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää niin, että sakkorangaistus olisi mahdollisimman käyttökelpoinen rikoksen tai rikkomuksen seuraamus ja sen yleis- ja erityisestävä vaikutus olisi hyvä. Oikeusrekisterikeskuksen mukaan laadittu esitys perustuu arvovalintaan, jonka mukaan sakotusjärjestelmä on alistettu valtiotalouden tilasta johtuvalle tarpeelle kerätä lisätuloja. Rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän tehokkuuteen, oikeudenmukaisuuteen ja perustuslainmukaisuuteen liittyvät kysymykset on esitysluonnoksessa jätetty toissijaiseen asemaan. Esitysluonnos on kuitenkin laadittu erittäin hyvin. Esityksen lukemalla saa eri yhteyksissä hyvän kuvan siitä, minkä tyyppisiin ongelmiin päädytään, kun rikosoikeudellista seuraamus-

järjestelmää kehitetään pelkästään siitä näkökulmasta, että valtion tulokertymää pitää kasvattaa.

Oikeusrekisterikeskuksen käsityksen mukaan rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään liittyvän rangaistusten oikeudenmukaisuutta ja suhteellisuutta koskevan vaatimuksen johdosta sakkojen korottamista esitetyllä tavoin ei pitäisi toteuttaa. Enintään on kohtuullista nyt säätää, että myös suurin rikesakko olisi aikaisempaan nähden kaksinkertainen eli 230 euroa. Minimipäiväsakko voitaisiin korottaa esitetyllä tavoin 9 euron määrään, mutta muutoin päiväsakkojen korotusesitystä tulisi lieventää niin, että myös niiden osalta korotus olisi enintään 50 prosenttia. Yhteisösakkoa voitaisiin korottaa esitetyllä tavoin. Esitystä tulisi yleisesti muuttaa niin, että seuraamusten rahamäärällä ei olisi yhteyttä tuomioistuimiin tai oikeushallinnon alaan yleisesti kohdistuviin säästötoimenpiteisiin.

Valtakunnanvoudinvirasto ilmoittaa, että se puoltaa sakkojen korottamista siten kuin luonnoksessa on esitetty.

Suomen Asianajajaliitto katsoo, että valtion taloudellisesta tilanteesta huolimatta esityksen taustalla olevat puhtaasti fiskaaliset tavoitteet eivät voi olla yksinomainen peruste sakkojen korottamiselle ehdotetussa laajuudessa. Kriminaalipolitiikan tavoitteena on ennen kaikkea rikollisuuden ja sen aiheuttamien haittojen vähentäminen. Rikollisuustilanteen kehitys ei viittaa tarpeeseen korottaa päiväsakkojen rahamäärä, sakkojen suuruudella ei voida olettaa olevan merkittävää vaikutusta ylinopeuksiin ja liikenneturvallisuuteen, eivätkä inflaatiomuutokset ja ansiotason kehitys osoita painetta korottaa sakkoja ehdotetussa laajuudessa. Sakkojen korottamiselle noin kaksinkertaisiksi ei ole olemassa kriminaalipoliittisesti hyväksyttäviä perusteita.

Rangaistusseuraamuksen tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja rikoslain 2 a luvun 2 §:n mukaan päiväsakon rahamäärä onkin vahvistettava niin, että se on kohtuullinen sakotettavan maksukykyyn nähden. Mikäli korotukset toteutettaisiin, ei sakkorangaistusten voitaisi ehdotuksessa esitetyn kansainvälisen vertailunkaan (s. 12) pohjalta katsoa olevan oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen. On siten olemassa vaara, että rangaistus muodostuu rikkeen vakavuuteen verrattuna liialliseksi ja sakko saa etenkin liikennერიkosten osalta yhä enemmän verotukseen verrattavia piirteitä.

Sen sijaan on perusteltua, että päiväsakon vähimmäismäärä seuraa rahanarvon kehitystä. Kuten esityksen nykytilan arviointi -osuudesta käy ilmi (s. 14), sakkojen korotuspaine vähimmäismäärän osalta ei kuitenkaan ole nyt ehdotetun suuruisen (6 eurosta 9 euroon eli 50 prosenttia), vaan korkeintaan alle 20 prosenttia, kun minimipäiväsakkoa tarkastellaan suhteessa väestön pienempituloisimman 10 prosentin käytet-

tävissä olevien tulojen kehitykseen. Ottaen huomioon, että minimipäiväsakkojen osuus kaikista sakoista on ollut jopa noin puolet (s. 5), sakkojen korottaminen koskee laajimmin juuri pienituloisia henkilöitä. Minimipäiväsakon korottaminen 50 prosentilla tulee esityksessäkin tunnustetulla tavalla lisäämään sakkojen muuntorangaistusten suorittamista ja tästä aiheutuu rangaistusten täytäntöönpanokustannusten kasvua.

Yhteisösakon korottaminen puhtaasti fiskaalisiin intresseihin perustuen ei sekään ole lähtökohtaisesti perusteltu ja saattaa johtaa varsinkin pk-yritysten näkökulmasta kohtuuttomiin tilanteisiin jopa vaarantaen yritystoiminnan jatkumisen.

Periaatteelliselta ja käytännölliseltä kannalta Suomen Asianajajaliitto katsoo siten, ettei sakkojen korottamista ole syytä toteuttaa ehdotetussa laajuudessa. Siltä osin, kuin korotukset seuraisivat todellisen ansiotason nousua, olisi muutos perusteltu.

Liikenneturva toteaa, että sakkojen korotus voisi olla perusteltua, jos se toteutettaisiin osana järjestelmän ehdotettua laajempaa ajantasaistamista. Liikenneturva pitää kuitenkin ongelmallisena sitä, että sakkojen rahamääriä korotettaisiin pelkästään lisätulojen keräämistarkoituksessa, kuten esityksessä ehdotetaan. Ongelma korostuu erityisesti siksi, että niin merkittävä osa rikkomuksista ja rikoksista on tieliikenteen rikoksia, joista edelleen huomattava osa on ylinopeuksia.

Seuraamusjärjestelmällä, myös sakotuksella, pitäisi ensisijaisesti pyrkiä rikollisuuden ennaltaehkäisyyn. Liikenne rikoksia voitaisiin hallita paremmin siten, että niistä kiinni jäämisen todennäköisyyttä lisättäisiin. Tämä parantaisi myös liikenneturvallisuutta ja vähentäisi onnettomuuksista yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia. Sakkojen korottamisella ei todennäköisesti saada toivottua liikennekäyttäytymisen muutosta.

Sakkojen korotusten puhtaasti fiskaalinen lähtökohta heikentää liikennevalvonnan ja varsinkin ylinopeusvalvonnan hyväksyttävyyttä. Liikenteen valvonnassa ja seuraamuksissa pitäisi pyrkiä ottamaan rikosten moitittavuus entistä paremmin huomioon. Kun valvonta painottuu yhä vahvemmin "kustannustehokkaaseen" automaattiseen nopeusvalvontaan, koko liikennevalvonnan merkitys turvallisuudelle hämärtyy.

Fiskaalisten tavoitteidenkin toteutuminen on epävarmaa, koska kuljettajat oppivat ottamaan automaattivalvonnan puutteet huomioon hyödyntäen yhä laajemmin erilaisten varoitusjärjestelmien palveluita. Tämä sinänsä voisi johtaa turvallisuuden kannalta hyvään lopputulokseen, jos ylinopeudet vähenevät muuallakin kuin kameralolppien kohdalla.

Autoliitto ry katsoo, että sakotusjärjestelmän irrottaminen kriminaalipoliittisesta järjestelmästä ja sen kytkeminen osaksi finanssipolitiikkaa ei kuulu oikeusvaltion toimintaperiaatteisiin. Rangaistuksia, valvontaa tai sääntöjä ei pidä mitata, seurata tai luoda

valtiontaloudellisista syistä. Liikennevalvonnan tavoitteena oli aiemmin liikenneturvallisuuden varmistaminen. Tämä tapahtui näkyvän poliisivalvonnan avulla, jolloin oli mahdollista puuttua välittömästi ajotapoihin, ylläpitää sattumanvaraista kiinnijäämiskäytäntöä ja käyttää harkintaa seuraamuksia määrättäessä. Rahan keräämisen sijaan liikenneturvallisuuden parantaminen oli rangaistusten tärkein tavoite. Hallituksen tavoite moninkertaistaa sakkotulot valtion tulojen lisäämiseksi on painottamassa poliisin toimintaa liikenneturvallisuustyöstä varojen keräämiseen. Tämä vähentää kansalaisten arvostusta poliisityötä kohtaan. Liikenteestä jaettavat seuraamukset tulisi aina suhteuttaa teon yleisvaarallisuuteen ja kaikista muista rangaistavista teoista annettaviin seuraamuksiin. Kategorinen liikennesakkojen triplaaminen valtion budjetin paikkaamiseksi sopii huonosti tähän ajatteluun. Jo nyt liikenteen seuraamusjärjestelmämme on kansainvälisessä vertailussa ankara.

Hyvässä liikennejärjestelmässä säännöt, seuraamukset ja niiden valvonta ovat tasapainossa. Kansalaiset lähes poikkeuksetta hyväksyvät ne ja niiden periaatteet ja noudattavat niitä. Kansainväliset vertailut ovat osoittaneet, että Suomessa asiat ovat näin. Mikäli tätä tasapainoa horjutetaan ja kansalaisten sääntökunnioitus, luottamus liikenneturvallisuustyötä ja poliisia kohtaan horjuu, niin sitä ei korvata mitenkään valvontaa ja rangaistuksia koventamalla. Autoliitto katsoo, että nyt esitetyt muutokset seuraamusjärjestelmään eivät ole liikenne- tai kriminaalipoliittisesti perusteltuja. Verotuksen eli valtion tulojen keräämisen sotkeminen näihin asioihin ei kuulu oikeusvaltion periaatteisiin. Esitetty muutos sisältää perusoikeuksien ja oikeusturvan kannalta kyseenalaisia elementtejä. Tästä syystä muutosta ei tulisi toteuttaa tai ainakin sen toteuttamista tulisi lykätä, kunnes tieliikennelain kokonaisuudistus ja sen yhteydessä tehtävät selvitykset valmistuvat. Vasta tämän jälkeen voidaan riittävällä tavalla arvioida seuraamusjärjestelmän kokonaisuus ja jo toteutettujen korotusten vaikutukset.

Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry katsoo, että mikäli esitys hyväksytään, on ensisijaisen tärkeää varmistaa, että eri rikosten ja rikkomusten rangaistavuuden perusteet ovat täsmällisiä ja tarkkarajaisia ja seuraamusten suuruus on kohtuullinen suhteessa tekoon. Tätä edellyttää myös rikosoikeudellinen suhteellisuusperiaate. Yhdenvertaisuusperiaate vaatii lisäksi samanlaisilta tapauksilta samanlaista ja erilaisilta tapauksilta erilaista kohtelua, jotta yksilön oikeusturva toteutuu asianmukaisesti. SKAL:n näkemys on, etteivät esitetyt perusteet sakkojen korottamiselle ole kestäviä ja tasapuolisia. Muutos kohdistuisi voimakkaasti tieliikenteen rikoksiin ja rikkomuksiin korottaen niistä annettavia rangaistuksia huomattavasti. Toimenpiteellä korostettaisiin liikenne rikosten ja rikkomusten moitittavuutta suhteessa yhteiskunnan muuhun rikollisuuteen. Tällaisen muutoksen tekeminen puhtaasti valtiontaloudellisista syistä ei SKAL:n mielestä ole perusteltua. Esityksen poikkeuksellisista perusteista

johtuen SKAL esittää, että hallituksen esitys aikanaan käsiteltäisiin perustuslakivaliokunnassa.

Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry:n mielestä yksistään valtion talouden kohentaminen ei ole riittävä peruste hallituksen esityksen mukaiselle sakkojen huomattavalle korottamiselle. Varsinkin päivä- ja rikesakkojen osalta liitto pitää korotusta liian suurena. Yhteisösakon osalta korottaminen on enemmän perusteltua, koska yhteisösakko toimii päivä- ja rikesakkoa isompana pelotteena, ettei lakeja ja määräyksiä rikottaisi. Jo tämänhetkisinä sakoilla saataisiin valtion kassaan rahaa nykyistä enemmän mm. tehostamalla liikenteen valvontaa. Kameravalvonnassa muut kuin ylinopeutta koskevat rikkomukset kuten ajoneuvojen kunto, ylikuorma, ajo- ja lepoaika-rikkomukset rattijuopumuksesta puhumattakaan jäävät kokonaan huomaamatta. Kameravalvonnan sijasta tulee lisätä tien päällä tapahtuvaa valvontaa, vaikka se edellyttäisi henkilöresurssien lisäämistä. Poliisin näkyminen tien päällä jo sinällään parantaa liikenneturvallisuutta. Riski jäädä rikkeistä kiinni kasvaa ja rauhoittaa liikennekäyttäytymistä.

Liikenneoikeusyhdistys ry toteaa, että tavoite on kriminaalipoliittisesti väärä, sillä valtion fiskaaliset tavoitteet eivät ole kriminaalipoliittisesti hyväksyttävä peruste rangaistusjärjestelmien laatimiseen. Liikenne-rikosten sakotuksen tavoitteena tulee olla oikeudenmukainen ja Euroopan unionin oikeus huomioon ottava seuraamusjärjestelmä, joka osaltaan vähentää liikenteen haittoja, erityisesti vakavia liikenneonnettomuuksia. Ankaria rangaistuksia on yleensä perusteltu pelotusvaikutuksella, mutta suuri kiinnijäämisriski on monissa tutkimuksissa todettu huomattavasti tehokkaammaksi liikennekäyttäytymisen parantajaksi. Kriminaalipoliittisesti sakon ankaruutta tärkeämpää onkin ylläpitää riittävää kiinnijäämisriskiä. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdan mukaan rangaistus ei saa olla epäsuhteessa rikoksen vakavuuteen. Saman suhteellisuusperiaatteen on myös perustuslakivaliokunta todennut (PeVL 23/1997 vp, s. 2/II). Ulkomailakin suurta huomiota herättäneet kymmenien tuhansien eurojen ylinopeussakot eivät eurooppalaisessa mittapuussa ole oikeassa suhteessa rikkomuksen vakavuuteen eivätkä paranna maamme mainetta autotatkailumaana. Esitysluonnos vain pahentaa nykyistä tilannetta. Esitysluonnos perustuu pelkästään hallitusohjelman poliittiseen julistukseen siitä, että sakotuksella on kerättävä lisää varoja valtiolle. Pelkkien fiskaalisten tavoitteiden sijaan sakotusjärjestelmää tulisi tarkastella kokonaisuutena, johon kuuluu eri seuraamusten kokonaisvaikutus ja myös sakotusmenettelyt. Yhdistys toteaa, että sakotusjärjestelmässä on monia ongelmia, jotka eivät parane sakkoja korottamalla, vaan aivan muilla keinoilla. Noin 3/4 rangaistuspäättävistä ja yli 90 % rikesakoista perustuu tieliikenteen rikkomuksiin ja niistä suurin osa on ylinopeusrikkomuksia. Muita EU-maita ankarampi sakotusjärjestelmä koetaan etenkin raskaasti verotetun henkilöautoliikenteen tahol-

ta epäoikeudenmukaisena. Tämä perusteeltaan kohtuuton ja rikosoikeudellisten rangaistusteorioiden vastainen esitysluonnos tulisi lausunnossa esitettyjen epäkohtien vuoksi laatia kokonaan uudelleen ottaen mukaan myös sakotusmenettelyä koskevat muutokset.

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry suhtautuu kielteisesti oikeusministeriön tekemään ehdotukseen päiväsakon euromääräisen minimin korottamisesta. Uudistus tulisi heikentämään vähävaraisten henkilöiden taloudellista asemaa, mikä lisäisi epätaasa-arvoa eri väestöryhmien välillä. Yhdistys toteaa, että vuoden 1999 sakkouudistuksessa muutettiin sakon laskentasääntöä siten, että käytännössä uudistus lievensi sakkoja sitä enemmän, mitä korkeammat tulot sakotettavalla oli. Nyt käsillä oleva ehdotus on jatkoa tälle epätoivottavalle kehitykselle. Luonnoksessa on perusteellisesti käyty läpi sakkorangaistuksen käyttöä seuraamusjärjestelmässämme. Sakon merkitys on huomattava, sillä sakko on lukumääräisesti tarkasteltuna kaikkein käytetyin seuraamusmuoto. Luonnoksesta käy myös ilmi, että sakotetuista suuri osa on pienituloisia, sillä noin puolet sakkorangaistuksista määrätään euromääräisen minimin mukaan. Yhdistys toteaa, että esityksellä tavoitellaan selkeästi valtion tulojen lisäämistä. Tämä on kuitenkin kyseenalainen lähtökohta uudistettaessa sakotusjärjestelmää. Jos seuraamusjärjestelmästä aiheutuvia kuluja halutaan vähentää, yhdistys suosittelee keskittymistä uudistuksiin, joilla vähennetään vankilarangaistuksen käyttöä. Merkittäviä säästöjä saataisiin esimerkiksi luopumalla kokonaan muuntovankeuden käytöstä.

Suomen Kriminalistiyhdistys r.y. toteaa, että sakkojen korottaminen ja siten rikoslain ja esitykseen liittyvien asetusten muuttaminen ei ole yhteensovittavissa rangaistus- ja oikeusjärjestelmän perusteiden kanssa. Esityksessä tarkoitetut sakot ovat rikosoikeudellisia seuraamuksia. Sakkojen korottaminen huomattavasti yli rahan arvon alentumisen edellyttämän tason, ja olennaisesti enemmän kuin sakotettavien tulotaso on edellisten korotusten jälkeen kasvanut, merkitsee tosiasiassa rangaistusten ankaroitumista. Ottaen huomioon, että sakko on yleisin rangaistuslaji, on kysymys laajasta rangaistusjärjestelmän uudistuksesta, jonka oikeutusta tai vaikutuksia ei ole harkittu riittävästi.

Esityksen toteutuminen olisi omiaan horjuttamaan seuraamusjärjestelmän tasapainoa, johon liittyy myös vaatimus ihmisten yhdenvertaisesta kohtelusta. Sakko varallisuuden kohdistuvana rangaistuksena on kärsimysarvoltaan suurin niille, jotka ovat taloudellisesti heikoimmassa asemassa, osin juuri minimipäiväsakkosäännöksen vuoksi. Esityksen mukaisten korotusten toteutuminen merkitsisi käytännössä helpos- ti sitä, että erityisesti pienituloisempien rangaistukset ankaroituisivat suhteessa muihin ihmisiin, mikä olisi ristiriidassa yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa.

Esityksen suuri ja perustavanlaatuinen ongelma liittyy sen puhtaasti fiskaalisiin tavoitteisiin sekä tämän tavoitteen suhteeseen rikosoikeudelliseen rangaistusjärjestelmään. On selvää, että kriminaalipolitiikassa on syytä kiinnittää huomiota myös kustannustekijöihin. Tämä seuraa suoraan jo kriminaalipolitiikan tavoitteenasetteluista. Nyt esitettyjen korotusten tavoitteeksi ei kuitenkaan nimetä rikosten torjuntaa, vaan esityksen perustelut lähtevät valtion budjetin tasapainottamisesta. On huomattava, että rangaistusjärjestelmämme rakentuu niin tarkoituksensa kuin oikeutuksensa puolesta aivan muille kuin fiskaalisille periaatteille. Rangaistusjärjestelmään puuttuminen tavoittein kerätä valtiolle tuloja rikoksista seuraavista rangaistuksista on sovittamattomassa ristiriidassa rangaistus- ja rikosoikeusjärjestelmämme oikeutuksen kanssa.

Kriminaalipolitiikan tavoitteisiin kuuluu myös, että haitat ja kustannukset jakautuvat oikeudenmukaisesti eri osapuolten kesken. Esityksessä on mainittu eduskunnan perustuslakivaliokunnan kanta, jonka mukaan fiskaaliset tavoitteet eivät ole hyväksyttäviä perusteita seuraamussääntelylle, mutta katsottu, että valtion taloudellinen tilanne huomioon ottaen voidaan arvioida perusoikeuksien rajoitusedellytysten tarkoittamassa mielessä välttämättömäksi, että aikaisempaa suurempi osa rikollisuuden kustannuksista siirtyy rikoksista tuomittujen maksettavaksi. Nyt tällä perustellaan yhden rangaistuslajin suhteetonta kovennusta maksattamalla kustannukset kokonaisuudessaan yhdellä, valtaosin erittäin pienituloisella osapuolella. Edelleen on huomattava, että jo aikaisemmin hyväksytty esitys rikosuhrimaksusta siirtää rikollisuuden kustannuksista aiheutuvaa taakkaa rikoksiin syyllistyneiden maksettavaksi.

Perusoikeusrajoituksiin eivät kuulu ainoastaan välttämättömyyden vaatimus ja suhteellisuusperiaate, sillä ennen kaikkea rajoituksella aiotun tavoitteen on oltava oikeutettu. On siis pohdittava ensin, onko sakkojen tason olennainen korottaminen ylipäänsä oikeutettua fiskaalisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tätä on arvioitava koko sakkojärjestelmän ration ja oikeutuksen valossa. Sillä ei tunnetusti ole mitään tekemistä fiskaalisten tavoitteiden kanssa, eikä oikeusvaltiossa voisi niin myöskään olla.

Sinänsä päiväsakkojen tason tarkistaminen on täysin perusteltua, ja tähän liittyvät näkökohdat on esityksessä huomioitu. Nyt esitetyt korotukset ovat kuitenkin suuruusluokaltaan kohtuuttomia, eikä esitetyille korotuksille voida esittää uskottavia kriminaalipoliittisia perusteita. Sikäli kun päiväsakkojen rahamääriin suunnitellaan korotuksia, tulisi korotusten suuruusluokkaa ja perusteita harkita uudelleen.

Vaikka sakoista kertyy valtiolle rahaa, ei se tarkoita, että sakkoja voidaan korottaa valtion tulojen lisäämiseksi. Rikosoikeus- ja rangaistusjärjestelmän luonne itsessään estää käyttämästä sitä fiskaalisten tarpeiden täyttämiseen. Se olisi oikeusvaltioperiaatteen vastaista, eikä sopisi lainkaan yhteen myöskään rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kanssa, jotka kumpikin on turvattu perustuslaissa (PL 2 ja 8 §).

Elinkeinoelämän keskusliitto pitää tärkeänä esityksen tavoitetta sopeuttaa julkista taloutta. Sakkojen tuntuva korottaminen lisätulojen hankkimiseksi valtiolle on kuitenkin varsin poikkeuksellinen esitys. Rangaistusjärjestelmän oikeudenmukaisen kehittämisen ei tulisi perustua fiskaalisiin tavoitteisiin ja näkökohtiin. Vaikka esitys sakkojen korottamisesta ei ole — ainakaan esitetystä laajuudesta — rikosoikeudellisesti perusteltavissa, liitto katsoo, että korotukset ovat hyväksyttävissä, jos ne toteutetaan siten, että rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä muodostaa edelleen johdonmukaisen kokonaisuuden, joka täyttää rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen ja perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin sisältyvän suhteellisuusvaatimuksen asettamat vaatimukset.

Lähetettävässä lisälausunnossa (sähköposti Santeri Suominen 10.12.2015) liitto toteaa, että eräissä tapauksissa esitykset voivat tulla ongelmallisiksi myös lainsäätämisyjärjestyksen näkökulmasta. Liitto toteaa lisäksi, että useiden kriminaalipoliittisten tutkimusten mukaan on selvää, ettei rangaistusten kiristämisellä ole juurikaan vaikutusta rikollisuuden määrään. Tämä koskee myös sakkoja. Erityisen puutteellisesti esityksessä on perusteltu yhteisösakon vähimmäismäärän korottamista 850 eurosta 2500 euroon ja enimmäismäärän 850 000 eurosta 2 500 000 euroon. Liitto toteaa lisäksi, että yhteisösakkoja on tuomittu vuosittain 30—40 kpl. Keskimääräinen sakkotaso on ollut noin 10 000 euroa. Hämmäntävää on se, että esityksessä todetaan, että mahdolliset täydentävät sopeutustoimet tehdään yhteisösakkojen rahamääriä korottamalla. Liitto pitää tätä lähtökohtaa perusteettomana ja osoituksena huonosta lainvalmistelusta. Liitto esittää, että yhteisösakon korottamisesta tulee luopua. Esityksessä ei ole esitetty minkäänlaisia oikeuspoliittisia perusteita korotuksille. Muiden sakkojen osalta liitto toteaa, että sakkotaso nousee korotusten myötä Euroopan kärkitasolle. Jatkovalmistelussa on tarkoin huomioitava, mikä vaikutus fiskaaliperusteisilla korotuksilla on seuraamusjärjestelmän johdonmukaisuuteen ja yleiseen hyväksyttävyyteen. Liitto pitää myös esitettyjä arvioita korotusten vaikutuksista valtion vuotuisiin tuloihin epärealistisinä.

Professori Matti Tolvasen mukaan luonnoksesta annetuissa ensikommenteissa on kauhisteltu sitä, että luonnoksessa on arvioitu esityksen valtiontaloudellisia vaikutuksia. Näiden vaikutusten arvioinnissa ei pitäisi olla mitään ihmeellistä. Sakkojen korotus johtaa oletettavasti sakkotulojen kasvuun, vaikka kuinka toivottaisiin rangaistustason nostamisen vähentävän säännösten rikkomista. Selvää toki on, että rangaistustason nostolle pitää olla valtiontaloudellisista vaikutuksista riippumattomat kriminaalipoliittiset perusteet. Tolvanen tukee täysin luonnoksessa esitettyjä rikesakkojen korotuksia. Tolvasen mukaan sakottamisen keskiössä tulisi aina olla kriminaalipolitiikka, tulonjakokysymykset pitää hoitaa muilla foorumeilla. Missään tapauksessa sakotus ei saisi muodostua uudeksi progressiivisen verotuksen muodoksi. On syytä korostaa, et-

tä hyvätuloinenkin maksaa sakkonsa nettotulostaan, jonka määräytymisessä progressiivisen verojärjestelmän vallitessa on otettu huomioon tulonjakopolitiikka.

Etenkin tieliikenteessä keskeisin lain noudattamiseen vaikuttava tekijä on koettu kiinnijäämisen riski. Rangaistuksen ankaruus ei vaikuta samassa määrin. Rangaistusten korottaminen kuitenkin antaa viestin siitä, miten moitittavina lainsäätäjää pitää rikkomuksia. Tästä lähtökohdasta etenkin rikesakkojen korottaminen on perusteltua. Sakotusmenettelyn yksinkertaistaminen olisi omiaan lisäämään valvontaa ja sitä kautta vaikuttamaan rikkomuksiin ennalta ehkäisevästi. Kiinnijäämisen riskin ja sanktiotason korottaminen vaikuttaa tutkimusten mukaan niin, että erityisesti vakavammat sääntöjen rikkomiset vähenevät. Ehdotettu yhteisösakon ylärajan korottaminen antaa yhteisöille signaalin siitä, että yhteisöjen tulee panostaa toiminnassaan omaehtoiseen rikosten torjuntaan.

Päiväsakkojen rahamäärän korottamisen kriminaalipoliittisia vaikutuksia on vaikeampaa arvioida. Voi olla, että tieto sakkojen korottamisesta ehkäisisi vakavia sääntöjen rikkomisia. Sakon määrää olennaisempi tekijä on kuitenkin se, että tienkäyttäjät kokevat kiinnijäämisen riskin riittävän korkeaksi. Toinen olennainen tekijä on se, että toistuvista rikkomuksista määrätään ajokiello. Ajokiellon uhka onkin rangaistuksen ankaruutta keskeisempi tekijä sääntöjen noudattamisen motiivina. Rangaistuksen tarkoituksena on osoittaa teon moitittavuutta. Tästä lähtökohdasta katsottuna olisi perustellumpaa korottaa päiväsakkojen lukumäärää, koska juuri päiväsakkojen lukumäärä osoittaa teon moitittavuuden suhteessa muihin tekoihin.

Professori Jussi Tapani toteaa, että luonnos on laadittu ammattitaitoisesti, ja siinä on käsitelty informatiivisesti sakkorangaistuksen asemaa rangaistusjärjestelmässä, erilaisten vaihtoehtojen taloudellisia seurauksia ja sääntelyn perustuslaillisia reunaehtoja. Luonnos on Tapanin mielestä oiva esimerkki siitä, millaisiin seikkoihin hyvässä lainvalmistelussa on kiinnitettävä huomiota. Suurin ongelma on se, että valmistelutyön perusta eli hallitusohjelmaan kirjattu tavoite ei kestä kriittistä tarkastelua. Luonnoksessa pyritään perustelemaan, miksi muutokselle esitetyt taloudelliset perustelut eivät perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden näkökulmasta muuta järjestelmää fiskaaliseksi (s. 27—28). Tapani on tästä johtopäätöksestä samaa mieltä, mutta se ei muuta valmistelutyön perustaa ja sille esitettyjä perusteluja. Luonnokseen sisältyvät esitykset ovat eksplisiittisesti julkisen talouden sopeutustoimia, ja niillä on tarkoitus kerätä valtiolle lisää varoja. Tapani pitää erittäin huolestuttavana, että rikosoikeusjärjestelmää ja sen sisältämiä rangaistuslajeja halutaan käyttää tällaiseen tarkoitukseen. Kriminaalipolitiikka sisältää tietenkin taloudellisia reunaehtoja, mutta järjestelmän alistaminen taloudelliselle tarkoituksenmukaisuudelle johtaa kaltevalle polulle. Luonnokseen sisältyy itse asiassa erittäin valaiseva analyysi siitä, että ehdote-

tut muutokset ovat omiaan rasittamaan muun muassa pienituloisia ja yhteiskunnallisesti heikommassa asemassa olevia (s. 22—23). Kyse on toisin sanoen siitä, että virheellisen perustan lisäksi muutoksen seuraukset eivät kohdistuisi tasa-arvoisesti yhteiskunnan jäseniin. Vasta-argumentiksi ei tällöin riitä, että ihmisillä on mahdollisuus valita, noudattavatko he normeja vai rikkovatko he niitä.

Professori Anne Alvesalo-Kuusi suhtautuu kielteisesti ehdotukseen päiväsakon euromääräisen minimin korottamisesta. Uudistus tulisi lisäämään eriarvoisuutta väestöryhmien välillä ja kasvattamaan rikosoikeusjärjestelmän kustannuksia. Kriminologinen tutkimus on kerta toisensa jälkeen osoittanut, että rikosoikeudellisella kontrollilla on taipumus kohdistua yhteiskunnan vähäosaisimpiin. Tämä tutkimuksen valossa notorisena pidettävä havainto näkyy myös suomalaisessa sakkorangaistusten kohdentumisessa: minimipäiväsakot muodostavat noin puolet kaikista päiväsakoista, kuten oikeusministeriö ehdotuksessaan itse tuo esiin.

Oikeusministeriön ehdotuksessa todetaan, että rikollisuustilanteen kehitys ei viittaa tarpeeseen korottaa päiväsakkojen rahamäärää ja että yleisesti mahdollisuudet vaikuttaa (yksilö)rikollisuuden määrään rangaistuksia koventamalla ovat rajalliset. Lisäksi todetaan, että tulojen kehitys ei sinänsä edellytä sakkojen korottamista. Toisin sanoen ehdotuksella ei edes tavoitella rikollisuuden vähentämistä, eikä päiväsakon korottaminen perustu tulotason nousuun. Korotus perustuu julkisen talouden sopeutusohjelmaan ja esityksellä tavoitellaan valtion tulojen lisäämistä. Ehdotuksessa todetaankin häpeämättömästi: "jos korotukset eivät merkittävästi muuta ihmisten käyttäytymistä ja perintätulos pysy ennallaan, merkitsevät korotukset valtiolle noin 63—68 miljoonan euron vuotuisia lisätuloja". Yksinomaan valtion kassan kartuttaminen on kyseenalainen lähtökohta kriminaalipoliittiselle päätöksenteolle, erityisesti yksilöihin kohdistuvien seuraamusten osalta. Lisätulojen ennakointi sakkorangaistuksia korottamalla on myös epärealistista. On todennäköistä, että uudistus johtaisi muuntovankeuden käytön lisääntymiseen ja sitä kautta valtion menojen kasvuun.

Alvesalo-Kuusen mukaan ironista oikeusministeriön esittämässä linjauksessa on kansainvälisestä näkökulmasta se, että kovaa, erityisesti yksilörikollisuuteen kohdistunutta kriminaalipoliittikkaa harjoittaneissa maissa, kuten Yhdysvalloissa ja Iso-Britanniassa, on herätty havaitsemaan valitun linjan epäonnistuminen. Yhteiskuntatieteilijät ovat kritisoineet näissä maissa vallinnutta poliittista kilpailua siitä, kuka ajaa kovinta kriminaalipoliittikkaa. Rangaistuseetoksen lisääntyminen on johtanut kriminalisointikierteeseen ja erityisesti alimpiin yhteiskuntaluokkiin kohdistuvaan masavangitsemiseen. Kehitys on edesauttanut irrottamaan rikollisuutta koskevan julkisen keskustelun yhteyksistään sosiaaliseen hyvinvointiin ja erityisesti hyvinvointivaltiolaiseen vastuuseen. Kovan kriminaalipoliittikan maissa halutaankin monien toimesta

ottaa mallia pohjoismaisesta humanista kriminaalipolitiikasta, johon viitataan kriminologisessa kirjallisuudessa käsitteellä "Nordic exceptionalism". Kokemuksiin pohjoismaisiin vankilapopulaation vähentämiseen tähtäävistä ratkaisuista ja niiden inhimillistä kärsimystä ja taloudellisia kustannuksia vähentäviin vaikutuksiin on viime vuosina kiihtyvään tahtiin viitattu niin akateemisessa tutkimuksessa kuin julkisessa keskustelussakin.

4 Yksityiskohtaiset kannanotot

4.1 Nykytilan kuvaus ja kansainvälinen vertailu

Poliisihallitus toteaa, että nykykäytännön mukaan poliisi ei anna sakkoa korkeintaan 5 km/h:n ylinopeudesta, vaan näistä vähäisistä ylinopeuksista annetaan huomautus. Siten esitysluonnoksen sivulla 12 oleva taulukko on Suomen osalta virheellinen.

Liikenneoikeusyhdistys ry toteaa, että verrattaessa ehdotuksia ulkomaiseen lainsäädäntöön on syytä huomata, että kaikissa tarkastelluissa maissa valtaosa liikenteen sakkoseuraamuksista määrätään kiinteinä rahasakkoina järjestelmän nimestä riippumatta. Täydennyksenä esitysluonnoksen perusteluihin voidaan todeta, että kiinteitä sakkoa sovelletaan Ruotsissa 50 km/h:n, Saksassa jopa yli 70 km/h:n nopeuden ylitykseen asti ja esimerkiksi Tanskassa ilman rajoitusta. Ylinopeusrikkomuksissa kiinteät sakot on kaikissa maissa porrastettu pelkästään todetun ylinopeuden mukaan. Lisäksi yhdistys toteaa, että seuraamusjärjestelmän kokonaisuuteen on tulossa uutena osana rikosuhrimaksu (L 669/2015). Rikosuhrimaksuna määrättäisiin aina 40 euroa esimerkiksi liikenneturvallisuuden vaarantamisesta, joten se on käytännössä kiinteä sakkoon liittyvä lisäseuraamus.

4.2 Päiväsakko ja sen rahamäärä

Pirkanmaan käräjäoikeuden mukaan rangaistusseuraamusten ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset. Vaikka esityksessä on arvioitu, että ehdotettavalla tavalla muutetun sakkojärjestelmän voidaan arvioida täyttävän suhteellisuuden vaikutukset, on silti kiinnitettävä huomiota päiväsakkojärjestelmän suhteellisuuteen ja kohtuullisuuteen kokonaisuudessaan. Suhteellisuus ja kohtuullisuus toimivat päiväsakkojärjestelmässä eri lailla kuin vankeusrangaistuksissa. Sen vuoksi olisi aiheellista pohtia, tulisiko päiväsakon rahamäärään asettaa jonkinlainen katto, kuten joissakin maissa on. Katto voitaisiin asettaa sopivalle tasolle niin, että sen vähentävä vaikutus sakkotulojen kokonaiskertymään ei ole liian suuri.

Poliisihallituksen käsityksen mukaan yhteisen rangaistuksen määräämistä koskevaa sääntelyä tulisi tarkistaa sakkojen rahamäärien korottamisen yhteydessä. Rikoslain 7

luvun 3 a ja 3 b §:ssä säädetään rikesakon ja päiväsakon korottamisesta 20 eurolla. Korotus olisi johdonmukaista nostaa esimerkiksi 40 euroon.

Poliisihallituksen liikenteen vastuualue ei kannata päiväsakon kuukausitulon jakajan muutosta 60:stä 30:een. Muutoksen jälkeen sakoista tulisi kohtuuttomia. Nykyisilläkin päiväsakkojen rahamäärillä maamme sakot ovat olleet isompia kuin muissa maissa.

Oikeusrekisterikeskus toteaa, että luonnoksessa ei oteta kantaa ylinopeusrikkomuksista määrättäviin erittäin suuriin päiväsakkoihin, jotka nousevat yleiseen keskusteluun toistuvasti. Koska päiväsakon rahamäärää esitetään korotettavaksi kaksinkertaiseksi, myös ylisuuriin sakkoihin liittyvä ongelma kärjistyisi entisestään. Ehdotukseen sisältyy taulukko, jonka mukaan 20 000 euron kuukausituloilla 21 km/h:n ylinopeudesta henkilölle seuraisi 6540 euron sakko nykyisen lain mukaisen 3290 euron sakon sijasta. Jos ylinopeus olisi vain 20 km/h, seuraamukseksi määrättäisiin ehdotetun lain mukaan 345 euron suuruinen rikesakko. Käytännössä jo nyt voimassa olleen lain aikana on esiintynyt useiden kymmenien tuhansien eurojen sakkoja. Olisi mahdollisesti syytä harkita, onko ainakin ylinopeudesta määrättävän päiväsakon rahamäärälle syytä säätää maksimimäärä, kuten luonnoksen mukaan Ruotsissa on tehty kaikille päiväsakoille. Oikeusrekisterikeskuksen kannalta voi ongelmia tulla erityisesti niissä tapauksissa, kun ylisuuria sakkoja peritään toisesta pohjoismaasta tai toisesta EU-maasta. On todennäköistä, että näissä tapauksissa sakotetut haluavat vielä perintävaiheessa käyttää kaikkia mahdollisia varsinaisia ja ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja sekä kotimaassaan että Suomessa kohtuuttomaksi kokemansa sakon poistamiseksi.

Liikenneoikeusyhdistys ry toteaa, että nyt esitetään kuukausitulon jakajaksi 1/30, jolloin yhden päiväsakon maksamiseen kuluu 375 euron peruskulutusvähennyksen ylittävä nettopäiväpalkka kokonaisuudessaan tulotasosta riippumatta. Ulosotossakin on velallisen suojaosuutena jätettävä ulosmittaamatta 1/3-osa nettopalkasta, vähintään 680,70 euroa. Esitysluonnoksessa oleva graafinen esitys (s. 17) sisältää vain päiväsakon rahamäärää koskevan vertailun eikä sisällä rikosuhrimaksua, joka tulisi ottaa seuraamuksen kohtuusarviointissa huomioon. Rikoslain 2 a luvun 2 §:n mukaan "vain" päiväsakon on oltava kohtuullinen sakotettavan maksukykyyn nähden. Jos samasta teosta määrätään sakon ja rikosuhrimaksun lisäksi ajokiello, sakotettavan liikkuminen vaikeutuu ja ammattikuljettajilla tulot romahtavat, jolloin kokonaisseuraamus yksittäistapauksissa johtaa kohtuuttomuuteen. Yhdistyksen mukaan päiväsakon rahamäärälle tulisi asettaa katto, kuten Ruotsissa.

Professori Matti Tolvasen mukaan esitetty päiväsakkojen rahamäärän korottaminen on luonnoksen radikaalein muutos. Esityksen toteuttaminen tarkoittaisi päiväsakoin

määrättävän sakon kaksinkertaistamista ainakin keski- ja suurituloisilla sakotettavilla. Jos kiinteän sakon käyttöalaa ei samalla koroteta, esitys merkitsee sitä, että etenkin suurituloisille tulee määrättäväksi sakkoja, jotka eivät ole missään suhteessa teon vahingollisuuteen, vaarallisuuteen, syyllisyyteen ja vaikuttimiin. Totta tietysti on, että teon moitittavuuden pitäisi näkyä vain päiväsakkojen lukumäärässä, mutta sakotetun kannalta olennaisinta on kuitenkin se, minkä määrän sakkoa hän joutuu teostaan maksamaan. Voi hyvällä syyllä kysyä, onko mikään liikenne rikkomukseksi määriteltävä teko niin moitittava, että olisi perusteltua määrätä rangaistukseksi rahamäärä, joka vastaa haja-asutusalueella sijaitsevan asunnon tai kohtuullisen kokoisen uuden auton hankintahintaa.

Esityksessä on perusteellisesti pohdittu rikesakkojen korottamisen vaikutusta niin sanotun muuttumattoman sakon alueeseen. Tämä alue laajenisi esityksen myötä, mikä on ongelmallista. Päiväsakon alimman rahamäärän vielä esitettyäkin radikaalimpi korottaminen puolestaan kaventaisi muuttumattoman sakon aluetta. Tolvanen kannattaa ehdottomasti päiväsakon alimman rahamäärän korottamista, hän olisi valmis puoltamaan tämän määrän korottamista jopa 12 euroksi.

4.3 Päiväsakon rahamäärän laskenta ja arviointi

Tulli toteaa, että rangaistusvaatimuksen antamishetkellä Suomessa verovelvollisilta tulotiedot saadaan käyttämällä niin sanottua sakkolaskuria. Toissijaisesti tulot arvioidaan muun saatavan selvityksen perusteella, joita ovat esimerkiksi sakotettavan uskottava oma ilmoitus, palkkakuitit ja tiliotteet. Viime kädessä sakon määrittämiseen osallistuva tullimies voi joutua arvioimaan tulon saman ammattiryhmän tulotason perusteella. Tullissa annetaan tiedoksi vuodessa noin 5 000 rangaistusvaatimusta ja hieman yli sata rikesakkoa tullivalvonnassa ja rikostorjunnassa. Rangaistusvaatimuksen tai rikesakon kohteena olevista noin 65 % on ulkomaalaisia. Tullin virkamiesten antamat rangaistusvaatimukset joudutaan siten pääsääntöisesti antamaan muun selvityksen kuin verotustietojen perusteella. Huolimatta siitä, että rikoslain 16 luvun 6 §:n mukaan tulojen väärin ilmoittaja voi syyllistyä sakkovilppiin, on sakotettavan henkilön tulojen kohtuullinen selvittäminen rangaistusvaatimuksen tiedoksi antajan tai antajan virkavelvollisuus. Tullin valvontatyössä ja tutkinnassa sakotettavan oma ilmoitus on käytännössä ainoa tapa määrittää päiväsakon suuruus ulkomaalaiselle. Voimassa olevaa lakia koskevassa hallituksen esityksessä mainitut muut selvitykset sakotettavan maksukyvyistä ovat käyttökelpoisia Suomessa asuville, mutta eivät juurikaan kun kyseessä on ulkomaalainen sakotettava. Hallituksen esityksen kohdassa 3.2 (Keskeiset ehdotukset) mainitaan, että ulkomailla saatuja tuloja koskevat säännösmuutokset ovat luonteeltaan selventäviä ja oikeustilaa ei ehdoteta muutettavak-

si. Tämä olisi hyvä selvyyden vuoksi maininta myös lain yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Verohallinto toteaa, että sen käsityksen mukaan rikoslain 2 a luvun 2 §:n 5 momenttiin tehty lisäys jää merkitykseltään hieman epäselväksi. Verohallinnon käsityksen mukaan päiväsakon rahamäärästä annettavaan asetukseen esitetyt muutokset ovat perusteltuja ja tarpeellisia. Asetuksen 1 §:n 3 momenttiin on esitetty otettavaksi nimellinen säännös siitä, että tässä pykälässä tarkoitettuihin tuloihin, veroihin ja maksuihin rinnastetaan sakotettavan tulot, joita ei veroteta Suomessa, sekä niistä ulkomailla perityt verot ja maksut. Säännös on melko yleisluontoinen eikä siinä tarkemmin määritellä soveltamisalaan kuuluvia tuloja, veroja ja maksuja. Perusteluissa tätä on kuitenkin tarkennettu siten, että keskimääräisen kuukausitulon arvioinnissa otetaan huomioon myös tulot, joita ei veroteta Suomessa esimerkiksi ulkomailla asumisen tai verosopimuksen määräyksen johdosta. Asetuksen pykälästä tai perusteluista ei käy ilmi, tulisiko ulkomailla perittyjen verojen ja maksujen rinnastua Suomesta saadusta tulosta vähennettäviin veroihin ja maksuihin. Verohallinnon käsityksen mukaan pykälässä tai perusteluissa voisi olla tarpeellista täsmentää se, tuleeko ulkomailla perittyjen verojen ja maksujen rinnastua Suomessa perittyihin veroihin ja maksuihin. Ulkomaiset verotuspäätökset ovat erilaisia eri maissa ja niissä ei näy välttämättä verovapaita tuloja, joten selvityksen esittäminen ja tulojen vertaaminen suomalaisiin tuloihin voi olla yksittäistapauksessa hankalaa.

Professori Matti Tolvanen toteaa, että rikesakkojen ja päiväsakkojen korottaminen kohdistuu Suomessa pysyvästi asuviin. Huolimatta EU-lainsäädännön siihen suomalaisesta mahdollisuudesta, rikesakkojen ja sakkojen perintä ulkomailla asuvilta onnistuu varsin kehnosti. Kolmansien valtioiden kansalaisilla voi toki olla kannustin maksaa sakkonsa, jotka voivat maksamattomina olla maahanpääsyn este. Ulkomailta saatuja tuloja ei voida myöskään luotettavasti selvittää, vaan sakko joudutaan yleensä määrittämään sakotettavan oman ilmoituksen perusteella. Tämä on yhdenvertaisuusongelma suhteessa niihin ihmisiin, jotka saavat tulonsa Suomesta.

4.4 Rikesakko

Poliisihallitus mukaan jos esitysluonnoksen mukainen sakkojen korotus toteutetaan tulisi rikesakkorikkomuksista annettuun asetukseen lisätä porrastusta siten, että enintään 10 km/h:n ylinopeudesta voitaisiin määrätä 170 euron rikesakko, jos suurin sallittu nopeus on enintään 60 km/h, ja 140 euron rikesakko, jos suurin sallittu nopeus on yli 60 km/h. Tämä ei poistaisi rangaistustasoon esitettävien muutosten myötä syntyvää vinoumaa, mutta lieventäisi sitä. Poliisihallitus katsoo myös, että esitysluonnoksen mukaisessa asetuksessa joidenkin rikkomusten rikesakko on liian alhainen (15 §:n 2, 6, 9 ja 10 kohta sekä 17 §:n 1 ja 2 kohta).

Liikenneturva ei pidä perusteltuna, että näin pian toteutettaisiin uusi rikesakkojen rahamäärien kaksinkertaistaminen, koska rikesakkojen rahamäärät kaksinkertaistettiin jo syyskuun alussa voimaan tulleella uudistuksella. Jos rikesakkoja koskevaa lainsäädäntöä jälleen muutetaan, ylinopeuksista määrättävien rikesakkojen määrissä voisi olla nykyistä ja ehdotettua enemmän porrastusta, jolloin rikesakon määrää korotettaisiin ylinopeuden kasvaessa, esimerkiksi Norjan mallin mukaisesti. Tässä yhteydessä olisi syytä arvioida, pitäisikö myös rikesakon käyttöalaa laajentaa esimerkiksi 30 km/h:n ylinopeuteen asti yli 60 km/h:n nopeusrajoitusalueilla. Korkeamman nopeuden teillä tätä suurempiin ylinopeuksiin liittyy varmemmin piittaamattomuus. Sakkomäärän hyppy rikesakosta päiväsakoille on suuri, ja 21 km/h:n ylinopeus voi vielä olla "inhimillisen erehdyksen" tuottamaa. Monesti valvontapaikkaan on tultu 20 km/h korkeammalta rajoitusalueelta. Esimerkiksi kun 80 km/h-nopeusrajoitusalueella rajoitus alennetaan pistekohtaisesti 60 km/h-rajoitukseksi, ja alennettu rajoitus on jäänyt huomaamatta, kun tieympäristökään ei välttämättä anna viitettä nopeusrajoituksen muutoksesta. Teknisenä huomautuksena todetaan, että taulukossa 2 ylinopeus 5 km/h ei vastanne Suomessa poliisin sakotuskäytäntöä. Poliisi antaa huomautuksen, kun ylinopeus on 3—7 km/h ja rikesakkoraja on 8 km/h. Edellä mainituista nopeuksista on jo vähennetty tekninen varmuusvähennys, 3 km/h. Rikesakkoraja on siis nopeusvalvontalaitteen mittauksen mukaan vähintään 11 km/h.

Autoliitto ry toteaa, että parhaillaan on valmistelussa tieliikennelain kokonaisuudistus, jonka valmistelun yhteydessä on tarkoitus arvioida myös seuraamusjärjestelmää. Nyt tehty uudistus on ennenaikainen ja vie pohjan tältä työltä. Uudistuksen kokonaisvaikutusten etukäteisarvioinnin kannalta olisi ollut tärkeää saada 1.9.2015 toteutettujen korotusten vaikutuksista tutkimustietoa, jolloin tämän muutoksen perusteita ja niiden kestävyyttä olisi voitu tarkastella riittävällä varmuudella. Keskeinen asia, joka tulisi muuttaa välittömästi tässä yhteydessä, on rikesakon soveltamisalan laajentaminen nykyisestä 20 km/h:sta 30 km/h käsittäviin ylinopeuksiin. Tällöin saadaan poistettua normaalien 20 km/h nopeusrajoitusmuutosten alueella tapahtuvat osittain inhimilliseen erehdykseen perustuvat virheet ankaran päiväsakkojärjestelmän piiristä. Liikenneturvallisuuden huippumaassa Ruotsissa järjestelmä toimii näin.

Liikenneoikeusyhdistys ry toteaa, että rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltävien tapausten valtaosan muodostavat liikenne rikkomukset ja näistä ylivoimaisen osan ylinopeusrikkomukset, koska kiinteähintaisin rikesakoin sovitettavien ylinopeustapausten yläraja on erittäin alhainen, vain 20 km/h. Yhdistyksen mukaan vastaava raja Länsi-Euroopan muissa maissa on pääsääntöisesti 40—60 km/h. Merkittäväkin ylinopeus saattaa johtua hyvin vähäisestä tarkkaamattomuudesta esim. nopeusrajoituksen muuttuessa alhaisemmaksi, jolloin lain mukainen seuraamus on itse tekoon nähden kohtuuton. Ongelma on myös siinä, ettei liikenneympäristö aina tue alhaista no-

peusrajoitusta. Tämän vuoksi useissa Euroopan maissa määrätään kiinteitä rahasakkoja jopa yli 70 km/h:n ylinopeuksiin asti. Yhdistyksen mukaan myös itse sakotusmenettelyllä on olennainen merkitys järjestelmän toimivuuden kannalta. Rikesakon soveltamisalueen laajentaminen mahdollistaisi suuremmassa määrin myös ehdollisen rikesakkomenettelyn käytön. Päiväsakkoja käytettäisiin käytännössä vain ilmeistä piittaamattomuutta osoittavissa liikenneturvallisuuden vaarantamisrikoksissa.

Professori Matti Tolvasen mukaan esityksen yhteydessä olisi vakavasti pohdittava rikesakon käyttöalan radikaalia laajentamista erityisesti liikenteessä tehdyistä rikkomuksista. Liikenneoikeusyhdistyksen luonnoksesta antamassa lausunnossa on vertailtu kiinteän sakon käyttöalaa eräissä vertailumaissa. Tämä vertailu ei ole Suomen kannalta mairitteleva. Kaikissa vertailumaissa kiinteän sakon käyttöala ulottuu merkittävästi tuntuvampiin ylinopeuksiin kuin Suomessa. Kiinteän sakon käyttöalaa tulisi laajentaa koskemaan ainakin 40 kilometrin ylinopeutta silloin, kun rikosnimikkeenä on vielä liikenneriikkomus. Jos teko on omiaan aiheuttamaan vaaraa liikenneturvallisuudelle, sovellettavaksi tulee rikoslain 23 luvun 1 §, eikä rikesakon soveltamisalaa tule laajentaa tähän rikostunnusmerkistöön. Liikenneolosuhteet siis ratkaisisivat nykyistä enemmän se, määrätäänkö säännön rikkomisesta rikesakko vai päiväsakoin määrättävä sakko.

Kiinteän sakon käyttöalan laajentamista on tapana vastustaa sosiaalipoliittisilla syillä. Kiistatonta onkin, että kiinteät sakot ovat suhteellisesti ankarampia vähätuloisille kuin keski- tai suurituloisille. Jokin yhteiskunnallinen hinta pitää kuitenkin olla valmis maksamaan järjestelmän tehokkuudesta. Kiinteän sakon määrääminen on paljon yksinkertaisempaa kuin päiväsakoin määrättävän sakon määrääminen. Kiinteän sakon käyttöalan laajentamisella saavutettava työnsäästö mahdollistaisi poliisin ja syyttäjien työn kohdistamisen vakavampien rikosten estämiseen ja tutkimiseen. Tolvasen mukaan hänen ehdottamansa uudistus tehostaisi verovarojen käyttöä eikä siten aivan yksiselitteisesti hyödyttäisi vain suurituloisia ja rankaisisi varattomia tai vähätuloisia.

4.5 Yhteisösakko

Ympäristöministeriö kannattaa erityisesti 20 vuotta sitten käyttöönotetun yhteisösakon rangaistusasteikkoon esitettyjä korotuksia. Vaikka yhteisösakon rangaistusasteikko on jo nykyisellään laaja, ei siihen ole sakon voimassaoloaikana tehty europyörityksiä lukuun ottamatta tasokorotuksia. Erityisesti nykyisen yhteisösakon yläraja 850 000 euroa on merkittävästi pienempi kuin useissa naapurimaissa oikeushenkilöille asetetut sakkorangaistuksen maksimit (esimerkiksi Virossa ja Saksassa) tai käytännössä tuomitut sakkorangaistukset tapauksissa, joissa yhteisösakon enimmäismäärää ei ole säädetty, kuten Norjassa. Ympäristörikokset ovat yksi rikostyyppi, joista yhtei-

sösakkoa voidaan tuomita. Yhteisösakon enimmäismäärän tulee olla riittävän korkealla tasolla, jotta todella mittavissakin ympäristörikoksissa sanktio olisi oikeasuhtainen aiheutettuun ympäristö- tai luontovahinkoon. Ympäristörikosten kohdalla oikeasuhtaisilla rangaistuksilla on merkittävä ennaltaehkäisevä vaikutus. Joka tapauksessa on pidettävä huoli, ettei rikoksella saatava hyöty ole suurempi kuin teosta mahdollisesti seuraava sakkorangaistus.

Valtakunnansyyttäjä toteaa, että erityisesti yhteisösakon asteikkoa on tarvetta tarkistaa.

Oikeusrekisterikeskuksen mukaan epäselväksi jää, miten yhteisösakon rahamäärä voi olla johdonmukaisessa suhteessa rikesakon ja päiväsakon rahamäärään ja onko johdonmukaisuutta edes tarpeen tavoitella. Rike- ja päiväsakkoja tuomitaan luonnollisille henkilöille, kun taas yhteisösakkoja tuomitaan lähinnä yhtiöille tai jopa kunnille. Yhteisösakkoja tuomitsevat ainoastaan tuomioistuimet, jotka ovat toiminnassaan perustuslain mukaan riippumattomia. Yhteisösakon osalta korostuu ristiriita sen osalta, voidaanko sakkojen korotusta perustella valtiontaloudellisin syin. Esitysluonnoksen mukaan yhteisösakkoa on korotettava tai vaihtoehtoisesti oikeushallinnossa on tehtävä säästöjä. Riippumattomien tuomioistuinten on siten myös syytä tuomita yhteisösakkoja, tai muutoin niiden toimintaan kohdistuu säästöjä. Vaikuttaa kokonaan uudelta ajattelulta, että tuomioistuinten toimintamäärärahat olisivat riippuvaisia siitä, kuinka suuria sakkoja ne tuomitsevat. Voidaan perustellusti epäillä, että hallinnonalan säästöjen ja tuomittavien rikosoikeudellisten seuraamusten euromäärän yhteen nivominen vaarantaa tuomioistuinten riippumattomuuden ja on arveluttavaa perustuslain kannalta. Jo tuomitsemalla muutamia miljoonaluokan yhteisösakkoja tuomioistuimet voisivat välttää niihin kohdistuvat säästötoimenpiteet. Jos yhteisösakot saataisiin myös perittyä, olisi kohtuullista että myös Oikeusrekisterikeskuksen osalta säästöiltä vältyttäisiin.

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry:n mukaan perinteisen rikoskontrollin ohella on tärkeä kiinnittää huomiota talousrikollisuuteen, jota tehdään laillisista organisaatioista käsin. Yhteisösakko on yritykselle tuomittava rangaistus, jota on kuitenkin käytetty varsin vähän. Yhdistyksen käsityksen mukaan myöskään tuomittujen sakkojen euromäärä ei ole ollut oikeudenmukaisessa suhteessa tehtyyn rikokseen tai yrityksen maksukykyyn. Yhdistys kannattaaakin oikeusministeriön tekemää ehdotusta yhteisösakon korottamisesta.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry:n mukaan erityisen puutteellisesti esityksessä on perusteltu yhteisösakon korottaminen. Liitto esittää, että yhteisösakon korottamisesta luovutaan.

Professori Matti Tolvanen kannattaa luonnoksessa esitettyä korotusta. Laissa oleva nykyinen maksimi on kovin alhainen siihen nähden, että yhteisösakkoon tuomittavan yhteisön rikoksella tavoittelema rikoshyöty voi olla miljoonia euroja ja jopa enemmänkin. Etenkin ympäristörikoksissa myös tuomittavan yhteisön tase ja liikevoitto voi olla sitä luokkaa, ettei edes vajaan miljoonan euron yhteisösakon riski vaikuttaisi sen toiminnassa lain rikkomista ennalta ehkäisevästi. Myös vähimmäismäärän korotus on perusteltu.

Professori Jussi Tapanin mukaan luonnoksen mielenkiintoisin piirre on se, että ainoastaan yhteisösakon korottamiselle voidaan löytää järkeviä perusteita. Yhteisösakolla ei ole erityistä valtiontaloudellista merkitystä, eivätkä siihen ehdotetut korotukset toisi helpotusta julkisen talouden vajeeseen. Sen sijaan yhteisösakon minimi- ja maksimirahamäärän korottamista voidaan puoltaa rikosoikeusjärjestelmän sisäisillä perusteilla eli teon moitittavuuteen liittyvillä seikoilla. Rikosoikeusjärjestelmään pitää sisältyä mahdollisuus tuomita oikeushenkilölle nykyistä tuntuvampi sakkorangaistus tilanteessa, jossa esimerkiksi ympäristölle on aiheutettu piittaamattomalla menettelyllä mittavia vahinkoja. Yhteisösakon minimimäärän korottaminen olisi puolestaan omiaan viestittämään siitä, että nykyisin keskimäärin tuomittavia yhteisösakkoja olisi jatkossa varaa korottaa jonkin verran.

Professori Anne Alvesalo-Kuusi suhtautuu myönteisesti ehdotukseen yhteisösakon korottamisesta. Rikollisuutta käsitellään usein individualistisesti, tekijäkeskeisenä ongelmana usein juuri niin, että ratkaisuna nähdään vain yksilöihin kohdistuva kontrollin kiristäminen tai rangaistusten koventaminen. Suomalaisia kriminaalipoliittisia ratkaisuja on pidetty tasavertaisempina kuin monissa muissa maissa siksi, että rikosoikeudellisia kontrollitoimenpiteitä on suunnattu niin sanotun perinteisen rikollisuuden ohella myös talousrikollisuuteen.

Kontrollin kohdentumisessa on kuitenkin ollut joitain ongelmia. Vaikka oikeushenkilön rangaistusvastuu on ollut voimassa yli 20 vuotta, talousrikostorjunnassa rangaistukset ovat edelleen kohdistuneet pääosin yksilöihin: yhteisörikoksista tuomitaan sakkorangaistukseen vuosittain alle 40 organisaatiota. Yhteisösakon korottaminen olisi linjassa tasavertaisuuteen tähtäävän kriminaalipolitiikan kanssa ja viestittäisi lainsoveltajille ajatusta siitä, että myös organisaatioita, ei ainoastaan yksilöitä, tulee rangaista. Ylipäättään rikosoikeusjärjestelmältä tulee edellyttää oikeudenmukaisuutta kaikilla tasoilla. Yhteisösakon ajatuksena on nimenomaisesti kohdistaa rangaistusvastuuta organisaatioille, sen sijaan, että rikoksista rangaistaan ainoastaan yksilöitä. Oikeushenkilön rangaistusvastuun säätämisen taustalla oli ajatus siitä, että eri rikoksissa, joissa vastuu tapahtumista on usein monella eri taholla organisaatiossa, vastuu kuitenkin kohdistuu "syntipukkeihin" eli alemman tason esimiehiin, vaikka heillä ei

todellisuudessa ole mahdollisuuksia puuttua toimintatapoihin tai vaikuttaa resursseihin, joilla rikoksia voitaisiin estää.

Oikeushenkilön rangaistusvastuuta voidaan Alvesalo-Kuusen mukaan soveltaa noin 80 rikosnimikkeeseen. Kuten esityksessä todetaan, seuraamusta on sovellettu varsin vähän ja tuomitut rangaistukset ovat olleet pieniä (keskimäärin noin 10 000 e) siihen nähden, että sakon maksimimäärä on 850 000 e.

Yhteisösakkoa seuraamusmuotona on tutkittu varsin vähän. Turun yliopiston ja Työterveyslaitoksen yhteisessä, pian julkaistavassa tutkimuksessa (Alvesalo-Kuusi & Lähteenmäki ym.) ovat analyysin kohteena kaikki työturvallisuusrikoksista vuosina 2010–2014 annetut lainvoimaiset yhteisösakkotuomiot (n=161). Tutkimuksen alustavien analyysien perusteella tiedetään, että yhteisösakkotuomioiden keskiarvo koko aineistossa on 10 700 e mediaanin ollessa 5 000 e. Tuomituista sakoista noin 60 % oli alle 10 000 e, noin 30 % oli 10 000–30 000 e ja loput yli 30 000 euroa. Pienin tuomittu yhteisösakko on 500 e (vaikka teoreettinen minimi on 850 e) ja suurin 180 000 e. Yhteisösakkoon on tuomittu niin liikevaihdoltaan kuin tulokseltaankin sekä pieniä, keskusuuria että suuria yrityksiä. Alle sadan tuhannen euron liikevaihto oli tuomituissa yrityksissä harvinainen. Liikevaihdon mediaani tuomituissa yrityksissä oli noin 13 milj. e ja suurin liikevaihto oli 3,7 miljardia euroa. Yhteisöjen vakavaraisuusasteen (oman pääoman ja taseen loppusumman suhde) mediaani on 35.

Organisaation rangaistusvastuun korostaminen rangaistusasteikkoa korottamalla on tärkeää siksi, että tutkimuksen perusteella tapauksissa, joissa yhteisösakko on tuomittu, rangaistaan yksilöitä suhteellisesti — ainakin euromäärällä mitattuna — kovemmin. Tuomioissa rangaistaan edelleen organisaatioiden ohella yleensä keskijohdon ja alimman johdon edustajia ja heidän sakkorangaistuksensa määrä on keskimäärin noin 1 200 euroa/henkilö. Tämä tarkoittaa, että tyypillisesti tapauksissa organisaatioihin kohdistuva rangaistus samasta rikoksesta on euromäärältään noin 11 200 euroa, kun taas yksilöt saavat maksettavakseen sakkoa yhteensä 2 400–3 600 euroa. Yhteisösakon korotusta puoltaa se, että rahamääräisten rikosoikeudellisten seuraamusten tulee muodostaa johdonmukainen ja yhdenvertainen kokonaisuus. Tämä puolestaan edellyttää huomion kiinnittämistä myös siihen, että valvontaviranomaiset, poliisi, syyttäjät ja tuomarit ovat tietoisia yhteisösakon soveltamismahdollisuudesta. Rangaistuskäytännön yhdenmukaistamiseksi tulisi yhteisösakon mittaamisperusteita selkeyttää ja konkretisoida.

4.6 Eri rangaistuslajien suhde toisiinsa

Helsingin hovioikeus toteaa, että eri rangaistusten tulee olla oikeassa suhteessa toisiinsa. Sakkorangaistus on lievempi seuraamus kuin esimerkiksi ehdollinen vankeus.

Sakkojen rahamäärän korottaminen kaksinkertaiseksi nykyisiin määriin verrattuna johtaa sen pohtimiseen, onko sakkorangaistuksen ja ehdollisen vankeuden suhde kaikissa tilanteissa oikea. Esimerkkinä voidaan käyttää tavanomaista tilannetta, jossa erilaisia sosiaalietuuksia saava vastaaja tuomitaan törkeästä liikenneturvallisuuden vaarantamisesta 80 päiväsakkoon yhden päiväsakon rahamäärän ollessa ehdotuksen mukainen vähimmäismäärä eli 9 euroa. Sakkorangaistuksen kokonaisrahamäärä olisi siten 720 euroa (nykyisin $80 \cdot 6 \text{ e} = 480 \text{ e}$). Esityksen mukainen kokonaisrahamäärä voi vastata yli kuukauden nettoansioita, joten sakkorangaistus jää aikaisempaa suuremmalla todennäköisyydellä maksamatta. Tällöin muuntorangaistuksena vastaajalle määrätään myöhemmin 26 päivää vankeutta. Tällaisessa tilanteessa ehdollisen vankeuden tuomitseminen olisi tosiasiaa johtanut vastaajalle lievempään seuraamukseen kuin sakkorangaistus. Tämä tilanne on mahdollinen nykyisilläkin rahamäärillä, mutta uudistus olisi omiaan lisäämään näitä tilanteita ja hämärtämään edelleen rangaistusten keskinäistä suhdetta.

Valtakunnansyyttäjä toteaa, että Poliisihallitus ottaa omassa lausunnossaan kantaa rikesakon ja päiväsakon suhteeseen, joten hänellä ei ole syytä lausua sen osalta.

Poliisihallitus toteaa, että etenkin ylinopeudesta määrättävät rangaistukset olisivat esityksen mukaisessa mallissa kohtuuttoman suuria suhteessa paitsi teon moitittavuuteen, myös suhteessa muista rikkomuksista määrättäviin rangaistuksiin. Pienin ylinopeudesta henkilöauton kuljettajalle määrättävä sakko olisi esityksen mukaisesti 210 euroa. Esitetyt ylinopeussakot ovat varsin korkeita kansainvälisestikin vertaillen. Toisaalta ylinopeussakkojen rahamäärä muodostuisi suhteettoman korkeaksi verrattuna muihin rikkomuksiin. Esityksen mukaisella 9 euron vähimmäispäiväsakolla olisi saatava 24 päiväsakkoa, jotta 210 euron rahamäärä ylittyisi. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että 10 km/h:n nopeusylityksestä seuraava rangaistus olisi alimmassa päiväsakon rahamäärässä ankarampi kuin esimerkiksi 300 euron arvoisen omaisuuden näpistämisestä. Toisena esimerkkinä voidaan mainita suojatien eteen pysähtyneen ajoneuvon ohittaminen pysähtymättä, mistä seuraa normaalitilanteessa 12 päiväsakkoa, joka päiväsakon rahamäärän ollessa 9 euroa merkitsisi 108 euron sakkoa. Rikkomuksen moitittavuus on kuitenkin huomattavasti suurempi kuin vaikkapa 10 km/h:n ylinopeuden moitittavuus normaalitapauksessa. Esityksen mukaisessa mallissa ylinopeussakkojen rahamäärä ei ole oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja muista rikkomuksista seuraaviin rangaistuksiin. Edellä kuvatusta ongelmasta huolimatta Poliisihallitus pitää esitysluonnoksessa valittua toteutusmallia, jossa minimipäiväsakkoa korotetaan 50 %, parempana vaihtoehtona kuin sakkojen kaavamaisesti kaksinkertaistamista. Poliisihallitus yhtyy tältä osin esitysluonnoksen perusteluihin.

Oikeusrekisterikeskus toteaa, että vuoden 2015 syyskuun alusta lukien rikesakkojen rahamäärä pääsääntöisesti kaksinkertaistettiin lähinnä valtiontalouden tilanteesta johtuvista syistä. Kiinteämääräisten rikesakkojen maltillista korottamista voidaan pitää hyväksyttävänä myös rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kannalta, koska edellisestä tarkistuksesta on jo pitkä aika. Rikesakkojen korottaminen aiheuttaa tarpeen arvioida myös päiväsakoin tuomittavien sakkojen korotustarvetta, koska rikesakkojen ja päiväsakoin tuomittavien sakkojen on oltava keskenään oikeudenmukaisessa suhteessa. Ongelmaksi muodostuu erityisesti, mikä on oikeudenmukainen minimipäiväsakon rahamäärä. Esitysluonnoksessa on tyydytty vertailemaan lähinnä liikenne rikkomuksista tuomittavien rikesakkojen ja päiväsakkorangaistusten keskinäistä suhdetta ja oikeudenmukaisuutta. Erityisesti julkisuudessa kuitenkin arvioidaan eri rikostyyppien keskinäistä moitittavuutta sen perusteella, kuinka ankara rangaistus kustakin rikoksesta määrätään. Esityksen mukaan enintään 20 km/h ylinopeusrikkomuksesta määrättäisiin pääsääntöisesti 345 euron rikesakko. Tyypillinen ja jo varsin ankara sakkorangaistus pahoinpitelyrikoksesta on 40 päiväsakkoa, joka ehdotetun 9 euron minimipäiväsakon mukaan merkitsisi rahamäärältään 360 euron sakkoa. Oikeudenmukaisena ei voida pitää, että rikesakkorikkomuksena rangaistava suhteellisen vähäinen ylinopeusrikkomus aiheuttaisi käytännössä rahamäärältään samansuuruisen seuraamuksen kuin jo varsin vakava pahoinpitelynä tuomittava teko. Rikesakkojen kolminkertaistaminen alkuperäiseen tasoon nähden aiheuttaa rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän oikeudenmukaisuuden kannalta paineen korottaa minimipäiväsakkoa enemmän, kuin ehdotettu 3 euron korotus on. Toisaalta minimipäiväsakon korottaminen ehdotettua enemmän on muusta syystä vaikeaa. Seuraamusjärjestelmän oikeudenmukaisuuden kannalta arvioiden rikesakkojen kolminkertaistamisesta tulisi siten luopua.

Autoliitto ry toteaa, että jatkossa keskimääräinen seuraamus alimmassa tuloluokassa on näpistyksestä 12 päiväsakkoa eli 96 euroa, lievästä pahoinpitelystä 15 päiväsakkoa eli 135 euroa ja pahoinpitelystä 35 päiväsakkoa eli 315 euroa. Edellä mainittuihin seuraamuksiin verrattuna 210 euron rikesakko 5—15 km/h:n ylinopeudesta tai 345 euron rikesakko 16—20 km/h:n ylinopeudesta ei vastaa kansalaisten yleistä oikeustajua eikä se ole mitenkään suhteutettu tekojen yleisvaarallisuuteen.

Suomi on saanut kansainvälistä mainetta päiväsakoilla määrätyillä ennätysakoilla ja nyt seuraamukset ovat vähintään kaksinkertaistumassa. Ylinopeus 21 km/h 100 km/h:n alueella 2500 euron nettokuukausituloilla johtaa nyt n. 370 euron ja jatkossa n. 700 euron rangaistukseen. Vastaavasti 1500 euron nettokuukausituloilla rangaistus on nyt noin 200 euroa ja jatkossa noin 370 euroa. Alle 650 euron nettokuukausituloilla ei ole lainkaan progressiivista sakkovaikutusta, vaan ylinopeudesta sakko on sama 345 euroa nopeusrajoituksen ylityksen ollessa 16—70 km/h. Näiden alimpien

sakkojen osuus on puolet kaikista sakoista ja niistä perimättä jäävien osuus on suhteellisesti suurin. Jatkossa 6000 euron nettotuloilla 20 km/h:n ylitys 100 km/h:n rajoitusalueella merkitsee 345 euron rikesakkoa. Mikäli nopeus kasvaa tästä 1 km/h:lla, on seuraus yli viisinkertainen eli 1870 euroa. Vastaavasti 20 000 euron nettotuloilla seuraamus 1 km/h:n nopeuden lisääntymisestä on 19-kertainen eli 6540 euroa. Ilmi-selvää on se, ettei teon yleisvaarallisuuden tai moitittavuuden määrän lisääntyminen ole enää missään suhteessa seuraamuksen kiristymisen kanssa.

Korotukset ovat suhteettomia myös muihin tieliikenteessä liikkuviin verrattuna, kun jalankulkijan rikkeistä sakko nousee 20 eurosta 30 euroon ja pyöräilijöiden osalta 40 eurosta 60 euroon. Valtiontaloudellisesta näkökulmasta, jolla sakotusjärjestelmän muutoksia nyt perustellaan, näitä sakkoja ei pitäisi kirjoittaa lainkaan, koska saatava tulo tuskin kattaa prosessikustannuksia.

4.7 Esityksen vaikutukset

Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy esityksen arvioihin sosiaali- ja terveystaloudellisten seurauksista. Sosiaali- ja terveysministeriö huomauttaa lisäksi, ettei toimeentulotukea pääsääntöisesti myönnetä sakkotilanteeseen (ks. Oikeuskanslerin vuosikirja 2001, luku 6.10.3).

Helsingin hovioikeus toteaa, että sakkorangaistuksen rahamäärän muuttaminen merkitsee rangaistustason huomattavaa tosiasiallista ankaroitumista, vaikka rikosten tunnusmerkistöjä ja rangaistusasteikkoja ei muuteta ja vaikka rangaistavan käyttäytymisen piiriä ei millään tavoin muuteta aikaisempaan sääntelyyn verrattuna. Esitys vaikuttaa olennaisella tavalla sakkorangaistuksen sisältöön. Päiväsakkorangaistusten rahamäärä kaksinkertaistuu ja siihen nähden rangaistusten tosiasiallinen ankaruus myös kaksinkertaistuu. Esityksen mukaisesti korotettu rahamäärä huomioon ottaen esimerkiksi 30 päiväsakon sakkorangaistus vastaa rahamäärän osalta nykyisin tuomitettavaa 60 päiväsakon rahamäärää. Rahamäärän korotus vaikuttaa siten konkreettisesti seuraamuksen ankaruuteen.

Hovioikeus kiinnittää huomiota siihen, että yhden päiväsakon rahamäärän tulisi olla kohtuullinen sakotettavan maksukykyyn nähden. Erityisesti liikenneturvallisuuden vaarantamista koskeissa asioissa rangaistavaan menettelyyn syyllistyy suuri määrä myös työssä käyviä ihmisiä. Esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilön nettokuukausitulot ovat 2000 euroa, hänen yhden päiväsakkonsa rahamäärä on nykyisen sääntelyn mukaan 29 euroa. Uudistuksen jälkeen yhden päiväsakon rahamäärä olisi 54 euroa. Jos liikenneturvallisuuden vaarantamisesta määrätään 15 päiväsakkoa, nykyisin kokonaismäärä on 435 ja uudistuksen jälkeen 810 euroa. Rahamäärän korottamisen perusteena ei ole havainto, että rikossääntelyä noudatettaisiin aikaisempaa huonom-

min, mutta silti korotus vastaisi huomattavaa osaa henkilön kuukausittaisesta käytävissä olevasta rahamäärästä. Tällainen korotus on omiaan heikentämään rikosoikeudellisen sääntelyn nauttimaa arvostusta.

Hovioikeuden mukaan sakkojen rahamäärän korottaminen johtaa myös epäilemättä siihen, että muuntorangaistuksen käyttö lisääntyy, tämän osoittavat jo esitykseen sisältyvät laskelmat. On jopa epäiltävissä, että käyttö lisääntyy merkittävästi myös muissa kuin vähimmäisrahamaäärää koskevissa tapauksissa. Taloudellisten seikkojen lisäksi tulisi tältäkin osin ottaa huomioon yhteiskunnalliset vaikutukset. Esityksessäkin todetuin tavoin muuntorangaistuksesta aiheutuu haittaa sakotettujen ja heidän perheenjäsentensä yksityistaloudelle sekä sosiaalisia haittoja. Lisäksi on todettava, että muuntorangaistuksen käytön lisääntyminen johtaa siihen, että alun perin taloudellisena sanktiona pidetty seuraamus muuttuu vankeusrangaistukseksi. Tällainen kehitys ei ole toivottavaa. Vankeusrangaistus on tarkoitettu seuraamusjärjestelmän ankarimmaksi keinoksi.

Poliisihallituksen liikenteen vastuualueen mielestä lisätuloja koskeva tavoite on epärealistinen. Syyskuun 2015 alussa toteutetun rikesakkojen rahamäärän kaksinkertaistamisen seurauksena rikesakkomäärät ovat laskeneet jopa yli 7 000 kappaletta. Kaikkien liikennერიკkomuksista annettujen rikesakkojen ja rangaistusvaatimusten euromäärän lisäys kaksinkertaistamisen jälkeen oli syys—lokakuun aikana 471 779 euroa eli noin 235 000 euroa kuukautta kohti. Automaattisen liikennevalvonnan marraskuun 18 päivään mennessä saadut marraskuun ajan tilastot osoittavat rikesakkomäärässä 3 262 tapauksen laskua ja rangaistusvaatimusten määrässä 97 kappaletta nousua.

Vastuualueen mukaan rikesakkojen euromäärän nosto parantaisi liikenneturvallisuutta, koska se todennäköisesti tulee vähentämään rikesakkojen määrää.

Tulli toteaa, että pienten tullirikosten reaaliset seuraamukset ankaroituvat päiväsakon rahamäärän korotusten vuoksi ja siten rikoksina käsiteltävien tullirikkomusten sanktiovaikutus korostuu suhteessa hallinnollisiin seuraamuksiin. Korotus voi vaikuttaa lisäksi rikoskäyttäytymiseen lievissä tullirikosasioissa. Rikesakon ja yhteisösakon käyttö Tullin suorittamassa valvonnassa ja tutkinnassa on vähäistä, eikä korotuksilla ole siten vaikutusta Tullin toimintaan.

Oikeusrekisterikeskus toteaa, että ehdotetuilla muutoksilla on merkitystä Oikeusrekisterikeskukselle kuuluvan sakkojen täytäntöönpanotoiminnan sekä tietojärjestelmien ylläpidon ja kehittämisen kannalta. Jos sakkoja korotetaan esitysluonnoksessa tarkoitetulla tavoin, Oikeusrekisterikeskus joutuu aikaisempaa useammin myöntä-

mään sakotetuille maksuaikaa, sakotetut todetaan aikaisempaa useammin varattomiksi ulosottoperinnässä ja sakon muuntorangaistusten määrä lisääntyy.

Oikeusrekisterikeskus toteaa, että muuttumattoman sakon alue on ongelma, joka merkittävältä osin seuraa siitä, että sakotusjärjestelmää kehitetään valtiontalouteen liittyvien näkökohtien perusteella.

Verohallinto toteaa, että päiväsakon rahamäärästä annettavaan asetukseen tehtävillä muutoksilla ei ole vaikutusta Verohallinnon luovuttamien verotustietojen tietosisältöön, joten muutos ei aiheuttaisi ylimääräisiä kustannuksia Verohallinnolle.

Valtakunnanvoudinvirasto vahvistaa luonnoksessa esitetyn päätelmän siitä, että sakon muuntorangaistusten määrä tulisi korotusten vuoksi jonkin verran nousemaan. Tämä puolestaan vastaavasti lisäisi niiden haasteiden määrää, joka ulosottomiesten on sakon täytäntöönpanosta annetun lain 24 §:n mukaan annettava muuntorangaistuksen määräämiseksi. Valtakunnanvoudinviraston arvion mukaan tämä lisääntyvä määrä ei kuitenkaan aiheuttane niin merkittävää työmäärän lisääntymistä, että sillä olisi vaikutusta ulosottolaitoksen resursointiin.

Suomen Asianajajaliitto toteaa, että yksi vankilapäivä maksaa yhteiskunnalle noin 200 euroa. Korotusten tarkkaa vaikutusta muuntorangaistuksen lisääntymiseen ei pystytä arvioimaan, mikä pitää sisällään vaaran siitä, että minimipäiväsakon korottamisesta aiheutuvat haitat voivat ehdotetussa maltillisemmassakin muodossa kumota kokonaan korotuksen tuottamat lisätulot valtiolle. Tässä arvioinnissa tulee muuntorangaistusten aiheuttamien kustannusten ja haittojen lisäksi ottaa huomioon myös korotusten paitsi pieni- myös keskituloisille sakotettaville henkilöille aiheuttamat velkaongelmat kaikkine siihen liittyvine lieveilmiöineen.

Liikenneturvan mukaan muuttumattoman sakon alue laajenee, kuten esityksessä todetaan. Liikenneturvallisuuden kannalta tällä seikalla ei voi olla myönteisiä vaikutuksia. Sen sijaan ylinopeudet voivat nousta huomattavan suuriksi, mikä merkittävästi lisää onnettomuusriskiä. Liikenneturva toivoo liikenneturvallisuuskäytännön nykyistä parempaa arviointia ja huomioon ottamista kaikessa liikenteeseen liittyvässä päätöksenteossa. Tämä olisi tarpeen myös liikennerikosten seuraamuksia uudistettaessa.

Autoliiton mukaan nyt esitetyt rikesakon korotukset johtavat siihen, että merkittäväällä osalla pienituloisia kansalaisia ns. kiinteän sakon soveltamisala nousee merkittävästi. Pienituloisimmilla raja ylinopeudessa on ollut nyt n. 36 km/h ja jatkossa se ulottuu jopa 70 km/h:n ylityksiin saakka. Tämä tosin johtuu rikesakon moninkertaistamisesta eikä järjestelmä uudistuksesta. Suomalaisen palkansaajan mediaanitulot ovat n. 3100 e/kk. Rikesakkojen korotus nyt perustelluilla valtiontaloudellisilla syillä

115 eurosta 345 euroon vastaa 0,6 prosentin tuloveron korotusta rikesakon saajalle. Päiväsakkojen osalta korotus vastaisi korkeimmillaan yli 2 prosentin tuloveron korotusta. Sakkoja on syytä verrata nyt verotukseen, koska korotuksen perusteena hallituksen esityksessä ovat fiskaaliset syyt.

Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry toteaa, että vaikka ulkomaiset tulot rinnastettaisiin esityksen mukaan Suomessa verotettaviin tuloihin, liiton käsityksen mukaan ulkomaisten tulojen selvittäminen on käytännössä haastavaa. Näin ollen vaarana on, että suomalaisen tienkäyttäjän rangaistustaso muodostuu huomattavasti ulkomaista tienkäyttäjää ankarammaksi. Tämä on omiaan aiheuttamaan kilpailun vääristymää ammattiliikenteessä. Esitysluonnoksessa on tuotu esiin, että päivä- ja rikesakkojen rahamäärien korotuksella on vaikutusta erityisesti liikenneturvallisuuteen. Kuitenkaan selvää näyttöä esimerkiksi ylinopeuksien vähentymisestä tällä perusteella ei ole ollut esitettävissä kotimaisen eikä ulkomaisen tutkimustiedon nojalla. SKAL toteaa, että liikenneturvallisuuden edistäminen on ensiarvoisen tärkeä tavoite, mutta seuraamusten korottamista suurempi merkitys tulisi antaa valvonnan tehostamiselle ja tätä kautta kiinnijäämisriskin kasvattamiselle.

Liikenneoikeusyhdistys ry toteaa, että liikenteen kansainvälistyminen ja EU-rikosoikeuden kehitys asettavat paineita rangaistusjärjestelmien yhtenäistämiseen, jolloin erityisesti korkeat päiväsakkoina määrättävät rangaistukset muodostuvat ongelmallisiksi. On mahdollista, että suomalainen päiväsakkoseuraamus todettaisiin yksittäisessä tapauksessa kohtuuttomaksi ja jäisi toisessa EU-massa täytäntöön pane-matta.

Liikenneoikeusyhdistys toteaa, että ylinopeusrikkomuksissa rikesakkojärjestelmän ja päiväsakkojärjestelmän sovittaminen toisiinsa johtaa alemmilla tulotasoilla ns. muuttumattoman sakon alueeseen. Ylemmillä tuloluokilla 1 km/h:n nopeuden lisäys 20 km/h:n ylityksestä puolestaan aiheuttaa sakon moninkertaistumisen. Muuttumattoman sakon alueen laajentuminen heikentää rangaistusjärjestelmän yleistä hyväksytävyyttä eikä toteuta sitä rangaistusteoreettista periaatetta, jonka mukaan vakavammasta rikkomuksesta tulisi seurata vakavampi rangaistus. Yhdistys toteaa, että 31—40 km/h:n ylinopeus taajamassa johtaa Suomessa jo keskituloisille sakotettaville yli kymmenkertaiseen sakkoon Saksaan verrattuna.

Yhdistys toteaa, että sakkojen rahamäärän korottaminen, sakotuskynnyksen mahdollinen alentaminen ja rikosuhrimaksu tulevat merkittävästi lisäämään tienkäyttäjän kokemaa rangaistuksen riskiä. Etenkin ammattimaisessa liikenteessä toimiville kuljettajille, kauppaedustajille sekä muille, joiden toimeentulo on riippuvainen ajo-oikeudesta, ajokiellon aiheuttama sanktiokumulaatio tekee kokonaisseuraamuksen kohtuuttoman ankaraksi ja usein perheen toimeentuloa vakavasti uhkaavaksi. Am-

mattikuljettajien stressi ajo- ja lepoaikasäännösten noudattamisessa lisääntyy väistämättä. Esitysluonnoksessa arvioitu 63—68 miljoonan euron vuotuinen lisätulo saattaa yhdistyksen mukaan jäädä saavuttamatta, sillä ankarampien sakkojen johdosta rikkomukset todennäköisesti vähenevät.

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry toteaa, että rangaistuksia ankaroittamalla ei tutkimusten mukaan onnistuta vähentämään rikollisuutta. Suomen rikollisuustilanteessa ei ole myöskään tapahtunut sellaisia huolestuttavia kehityspiirteitä, joihin pitäisi pyrkiä reagoimaan minimisakkoa korottamalla. Tilastoidun rikollisuuden määrä on itse asiassa pidemmän aikavälin tarkastelussa laskenut, mikä omalta osaltaan kertoo siitä, ettei suurille muutoksille ole tarvetta. Sakkojärjestelmää on kuitenkin aika ajoin syytä tarkastaa vastaamaan elintasossa tapahtunutta muutosta. Luonnoksessa tuodaan esille, että vaikka suomalaisten ansiotaso onkin yleisesti kasvanut, kasvu ei ole jakautunut tasaisesti eri väestöryhmien kesken, vaan pienituloisempien ryhmässä se on ollut vähäistä.

Yhdistys toteaa, että päiväsakon minimin korottamisella voi olla epäsuotuisia vaikutuksia rikollisuuden määrään, sillä tiedossa on tapauksia, joissa henkilö on suoriutuaan sakon maksamisesta päätenyt tekemään uusia rikoksia. Jos henkilö ei pysty maksamaan hänelle käräjäoikeudessa määrättyä sakkorangaistusta, hän joutuu maksamattomien sakkojen takia muuntovankina vankilaan. Muuntovankeus on jo lähtökohtaisesti epäoikeudenmukainen seuraamus, sillä rangaistusarvoltaan vähäisestä rikoksesta alun perin maksettavaksi määrätty pieni sakkorangaistus muunnetaan vankilassa suoritettavaksi usean päivän mittaiseksi rangaistukseksi. Muuntovankien säilyttäminen suljetuissa vankiloissa on kallista. Uudistus johtaakin valtion menojen lisääntymiseen muuntovankeuden käytön lisääntymisen takia.

Suomen Kriminalistiyhdistys r.y. toteaa, että esityksessä päivä- ja rikesakkojen korotusten arvioidaan kohdistuvan suurelta osin vähäosaisiin tai syrjäytyneisiin henkilöihin, sillä huomattava osa sakotettavista on pienituloisia. Nykyään noin puolet päiväsakkoista on minimipäiväsakkoja. Eräissä rikoksissa osuus voi kuitenkin nousta selkeästi tätä korkeammaksi, jopa 80 prosenttiin. Tämä merkitsee, että päiväsakkojärjestelmän perusajatus toteutuu tavanomaisten rikosten kohdalla varsin huonosti. Tämä on päiväsakkojärjestelmän vinoutuma, johon uudistuksissa olisi kiinnitettävä huomiota. Esitetyt korotukset, yhdessä nyt voimaan tulevan rikosuhrimaksun kanssa, tulisivat todennäköisesti lisäämään pieni- ja keskituloisten sakotettavien velkaantumista ja siten velkaantumiseen liittyviä sosiaalisia ongelmia. Myös sakon muuntorangaistukset liittyvät usein juuri minimipäiväsakkojen maksamatta jättämiseen. Esityksen myötä yhä suurempi osa sakoista suoritettaisiin vankeutena, mikä lisäisi sakon

muuntorangaistuksen käyttöä. Tämä lisäisi vähäosaisille henkilöille ja heidän läheisilleen aiheutuvia taloudellisia ja sosiaalisia haittoja.

4.8 Valtion talousarvio

Sisäministeriön poliisiosasto kiinnittää huomiota siihen, että automaattisen liikennevalvonnan lisääminen ei ole mahdollista ilman lisärahoitusta poliisille. Jos lisärahoitusta ei saada, muutos tulisi toteuttaa kaksinkertaistamalla sakot kaavamaisesti tai muulla tavalla.

Valtiovarainministeriö toteaa, että pääministeri Juha Sipilän hallituksen tekemien linjausten perusteella vuoden 2016 talousarvion mukainen sakkotulojen kokonaiskertymä momentille 12.39.01 (Sakkotulot ja tulot hallinnollisista maksuseuraamuksista) on yhteensä 188 milj. euroa. Tästä 48 milj. euroa perustuu päiväsakkoja koskeviin muutoksiin ja 40 milj. euroa rikesakkoja koskeviin muutoksiin. Luonnosesityksessä lähdetään siitä, että päiväsakkojen korottamisen seurauksena vuodelle 2016 tuloutus olisi 33 milj. euroa ja rikesakkojen osalta 58—69 milj. euroa. Yhteisösakon muutoksista johtuen tulokertymän lisäystä arvioidaan saatavan 0,4—1,1 milj. euroa vuodessa. Tällöin luonnosesityksen mukainen arvio toimien kokonaisvaikutuksesta on 91,4—103,1 milj. euroa. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan toimenpiteillä tulisi saavuttaa vuositason vaikutuksena arviointihaarukan ylätaso, jotta se vastaisi hallitusohjelman ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjauksia. Valtiovarainministeriö pitää perusteltuna korkeamman tulomuutoksen tavoittelua tuloarvioon liittyvän arvioinnin epävarmuudesta johtuen. Asetetun tulokertymän varmistamiseksi oikeusministeriön tulisi selvittää mahdollisuuksia kiristää tai täydentää toimenpiteitä (suuruusluokka +10 milj. euroa). Luonnokseen sisältyvä ehdotus kameravalvonnan lisäämisestä ja sen kautta tulevan tulolisäyksen käyttämisestä päiväsakkotulokertymän täydentämiseen olisi luonteeltaan uusi toimenpide, joka vaatisi lisäresursseja.

Valtiovarainministeriö pitää perusteltuna, että oikeusministeriö lisää esitysluonnokseen sakkotyypeittäin yksilöidyn kokonaisarvioinnin kaikkien tähänastisten ja esitettyjen muutosten kokonaisvaikutuksista sakkotuloihin vuonna 2016. Valtiovarainministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota, että esitettyihin tulokertymäarvioihin liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi oikeusministeriön tulee lisäksi seurata vuoden 2016 talousarvion momentin 12.39.01 tulokertymän toteutumista sekä tehdä tarvittavat esitykset tarvittavien lisäysten toteuttamiseksi tavoitellun tulokertymän saavuttamiseksi.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry katsoo, että sakkotasojen korottaminen tulisi ottaa huomioon jatkossa oikeusministeriön hallinnonalaan kohdistuvia sopeutustoimia

harkittaessa, jos sakoista saatavat tulot lisääntyvät nykyisestä. Erityisesti lainvalmistelun resursseita tulee pitää parempaa huolta.

4.9 Liikenteen valvonta

Sisäministeriön poliisiosaston mukaan valittu vaihtoehto on liikenneturvallisuuden kannalta perusteltu. Valvonnan tehostumisella on kiinnijäämisriskin korottamisen seurauksena vaikutus liikenneturvallisuuteen. Liikenneturvallisuuden parantaminen puolestaan vähentää liikenneonnettomuuksien yhteiskunnallisia kustannuksia.

Poliisihallitus katsoo, että tehokkaan ja monipuolisen valvonnan turvaaminen ja lisääminen on liikenneturvallisuuden kannalta perusteltua. Painopisteen tulisi olla sakojen korottamisen asemesta juuri liikenteenvalvonnan tehostamisessa ja kehittämisessä. Tämä koskee paitsi kameravalvontaa, myös perinteistä liikenteenvalvontaa. Vaikka kameravalvonta on keskeinen osatekijä nykyaikaisessa liikenteenvalvonnassa, on syytä pitää mielessä, että kameravalvonnalla ei ole mahdollista korvata perinteistä liikenteenvalvontaa, vaan ainoastaan tukea ja täydentää sitä.

Poliisihallituksen lausuntoon on liitetty Poliisihallituksen liikenneturvallisuuden vastualueen lausunto, jossa eritellään tarkemmin toimia, joilla automaattista kameravalvontaa tulisi kehittää ja näiden toimien kustannusvaikutuksia. Myös Poliisihallituksen lausunnossa esitetään täsmentäviä arvioita kameravalvonnan edellyttämistä henkilöstöresursseista (ks. lausunnon s. 2).

Poliisihallitus toteaa, että sillä ei ole valmisteilla muutosta sakotuskynnykseen, vaan korkeintaan 5 km/h ylinopeudeton jatkossakin tarkoitus käsitellä huomautuksella. Sakotuskynnyksen laskeminen lisäisi poliisin työmäärää merkittävästi tilanteessa, jossa poliisin voimavarat ovat muutoinkin varsin rajalliset suhteessa laissa säädettyihin tehtäviin.

Professori Matti Tolvasen mukaan automaattisen valvonnan lisääminen on perusteltua koetun kiinnijäämisriskin ylläpitämiseksi. Perinteistä poliisivalvontaakin tulisi pikemmin lisätä kuin vähentää, koska automaattinen valvonta soveltuu pääasiassa nopeusvalvontaan ja rajoitetusti liikennevaloristeysten valvontaan.

4.10 Muuta lainsäädäntöä koskevat ehdotukset

Poliisihallituksen liikenteen vastuualue pitää tehokkuuden kannalta erittäin tärkeänä, että ehdollisen rikesakon käyttöalaa laajennetaan. Kaikki automaattisella liikennevalvonnalla hoidettavat tapaukset pitäisi saada ehdollisen rikesakon piiriin. Tällä hetkellä punaisen liikennevalon noudattamatta jättäminen hoidetaan päiväsakolla, ja se pitäisi pystyä käsittelemään ehdollisella rikesakolla. Turvavyön käyttämättä jättä-

minen ja mobiililaitteen käyttö ilman handsfree-laitetta voidaan tunnistaa kuvasta, ja voitaisiin kuvata automaattivalvonta-autolla ns. "pakkolaukaisulla", jolloin teot pystyttäisiin käsittelemään ehdollisella rikesakolla. Poliisin revika-laitteistolla voitaisiin myös tehostaa automaattista liikennevalvontaa, jos laitteisto voitaisiin lainsäädännössä todeta tekniseksi valvonaksi ja lainsäädännössä olisi maininta, että valvontaa voitaisiin tehdä ilman ennakkoilmoitusta. Laitteen toteamasta ylinopeudesta voitaisiin siirtää tieto poliisin Liikenneturvallisuuskeskukseen, josta voitaisiin postittaa ehdollinen rikesakko.

Oikeusrekisterikeskus toteaa, että kun sakkojen rahamäärän korottamisen tarkoituksena on ensisijaisesti lisätä valtion tulokertymää, voitaisiin harkita myös, onko mahdollista korottaa Oikeusrekisterikeskuksen täytäntöönpantavana olevia hallinnollisia seuraamusmaksuja. Myös hallinnolliset seuraamusmaksut perustuvat maksuvelvollisen moitittavaan toimintaan ja niiden on syytä olla suhteessa muihin seuraamuksiin. Toistaiseksi on esitetty tiettävästi vain ylikuormamaksujen korottamista. Kuten sakkojen, myös ylikuormamaksumääräysten maksajana on usein luonnollinen henkilö tai joka tapauksessa maksuvelvollisuus kohdistuu tosiasiaassa luonnolliseen henkilöön, joka toimii pienyrittäjänä. Olisi perusteltua, että myös suuriin yrityksiin kohdistuvia seuraamusmaksuja korotettaisiin vastaavasti kuin sakkoja. Esimerkiksi kilpailunrikkomismaksuja korottamalla voitaisiin saada valtiolle olennaisesti isompi tulokertymä, kuin korottamalla määrältään muutaman sadan euron suuruisia rikesakkoja. Koska useimmat seuraamusmaksut määrää lopullisesti valituksen käsittelevä hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus, myös näin saadut lisätulot voitaisiin katsoa oikeusministeriön hallinnonalan säästöjä korvaaviksi sopeutustoimiksi vastaavalla tavoin, kuin nyt laaditun esitysluonnoksen mukaan yhteisösakkoa koskevat lisätulot huomioidaan.

Oikeusrekisterikeskus huomauttaa, että rikosuhrimaksua koskeva laki on hyväksytty erikseen ja laki on tarkoitus saattaa voimaan samalla, kun laki sakon ja rikesakon määräämisestä tulee voimaan. Oikeusrekisterikeskus on vielä erikseen saatuaan tiedon sakkojen korottamista koskevasta esityksestä ehdottanut oikeusministeriölle, että rikosuhrimaksun määräämisestä sakkorangaistuksen yhteydessä luovuttaisiin. Nyt, kun sakkojen määrää joka tapauksessa korotetaan, olisi mahdollisuus säätää, mikä osa kullekin sakkolajille kertyvästä tilitettäisiin rikosuhrimaksurahastolle. Näin esimerkiksi poliisin toiminta helpottuisi huomattavasti, kun poliisi jatkossa määrää myös päiväsakkoja sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain mukaisessa menettelyssä. Rikosuhrimaksua ei tarvitsisi sakon yhteydessä erikseen määrätä, jos tietty osuus sakkokertymästä tilitettäisiin rikosuhrimaksurahastolle. Oikeusrekisterikeskuksen esitys ei ole johtanut toimenpiteisiin, vaikka näin olisi saatu purettua sakon yhteydessä annettavaa rikosuhrimaksua koskeva tarpeeton sääntely. Samalla sekä sisä- että oi-

keusministeriön hallinnonaloilla olisi voitu minimoida rikosuhrimaksusta johtuvat tietojärjestelmäkustannukset.

Autoliitto ry toteaa, että liikenneseuraamusten osalta keskeinen ongelma liittyy myös poliisin sakkokäsikirjaan. Sakkokäsikirja ei huomioi riittävällä tavalla yleistä tuomioistuinlinjaa, joka on käytännössä lievempi kuin sakkokäsikirjan mukaan annetut seuraamukset. Kun tähän vielä yhdistetään automaattivalvonnan ilman liukumaharkintaa antamat "automaattiset" normisakot, niin nykyinen järjestelmä on erityisesti nyt esitettyjen korotusten jälkeen oikeusturvan kannalta kyseenalainen. Keskeinen ongelma on se, ettei ylinopeussakoista ole riittävästi tuomioistuinten ennakko päätöksiä.

Syksyllä tapahtunut sakkojen korotus on ensi vaiheessa osoittanut, että kirjoitettujen sakkojen määrä on laskussa ja valtion tulot jäävät arvioitua pienemmäksi. Keskeinen kysymys onkin se, mihin toimiin hallitus ryhtyy, jos sakkotulot eivät kasva riittävästi sakkoja nyt esitetyllä tavalla kiristämällä. Yksi vaihtoehto lieneekin puuttumiskynnyksen alentaminen valtiontaloudellisista syistä. Tämä johtaa siihen, että keskimääräiset ajonopeudet laskevat varmuuden vuoksi selvästi alle rajoitusten eli matka-ajat pitenevät. Keskimääräiset ajonopeudet ovat jo nyt alle rajoitusten, eivätkä nopeudet ole olleet kasvussa. Tämä kehitys nostaisi kuljetuskustannuksia ja lisäisi kansalaisten ajoneuvoissa viettämää aikaa, mikä olisi poissa kilpailukyvyistä ja tehokkuudesta. Samalla kansalaisten arvotus poliisin liikenneturvallisuustyötä kohtaan laskee. Toinen vaihtoehto on korottaa sakkoja lisää. Tämä taas johtaisi entistä suurempaan vääristymään eri rikosten seuraamusten välillä. Perustuslailliset ongelmat, jotka ovat jo nyt käsillä, pahenisivat entisestään. Keskeinen kysymys perusoikeuksia arvioitaessa on se, kuinka suuria rangaistuksia poliisi voi ylittää määrätä rikesakkomenettelyssä ilman, että kansalaisten oikeudet ja oikeusturva vaarantuu. Kolmas vaihtoehto valtion tulojen varmistamiseksi on keskittää valvontaa sinne ja siihen tekemuotoon, missä saadaan paras tuotto. Olisi kuitenkin ensiarvoisen tärkeää, että liikennevalvonta ja sen resurssit painottuisivat todellisiin ongelmiin, kuten ajokunnon valvontaan ja vakaviin liikenneturvallisuutta uhkaaviin tekoihin. Pitkän kehityksen seurauksena liikenneturvallisuuden merkitys valvontatoiminnassa on kohonnut. Viimeaikainen kehitys näyttää kuitenkin siltä, että valtiontaloudelliset tavoitteet ovat korostumassa, eikä se voi olla vaikuttamatta poliisin kenttätööhön. Tämä kehitys rapauttaisi kansalaisten arvotuksen poliisityötä kohtaan. Neljäs vaihtoehto on alentaa nopeusrajoituksia ja lisätä sitä kautta liikennetrikkeleitä ja verotuloja. Kohdistamalla nopeusrajoitusten alentaminen erityisesti sinne, missä liikennelyympäristö ei asetettua rajoitusta tue, voidaan varmistaa valtion tulojen lisääntyminen. Tämä kehitys laskisi merkittävästi yleistä sääntökunnioitusta.

Autoliitto toteaa, että sakkojen lisäksi keskeinen osa seuraamusjärjestelmää ovat hallinnolliset ajokorttiseuraamukset. Näiden yhteensovittaminen rikosseuraamuksiin olisi oikeusturvan kannalta keskeinen asia. Nyt samasta teosta annetaan seuraamuksia kahdessa eri tuomioistuinjärjestelmässä ilman riittävää yhteensovittamista. Hallituksen esityksen sakkomuutoksen jälkeen tämä epäkohta korostuu entisestään.

Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry haluaa tuoda esiin, että tässä yhteydessä tulisi huomioida myös meneillään oleva tieliikennelainsäädännön kokonaisuudistus, jossa arvioidaan muun muassa edellytyksiä hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentamiselle. Mikäli sakkojärjestelmää kiristettäisiin nyt esitetyllä tavalla korottamalla käytännössä huomattavasti tieliikenne rikosten ja -rikkomusten sanktioita, olisi ensisijaisen tärkeää samalla arvioida, mistä tieliikennelain vastaisista teoista ja laiminlyönneistä voitaisiin antaa hallinnollinen sanktio rikosoikeudellisen seuraamuksen sijasta. Liiton näkemyksen mukaan kaikki liikenteen rikkomuksista määrättävät rikesakot tulisi muuttaa hallinnollisiksi seuraamuksiksi. Lisäksi tulisi arvioida, mitkä sakkojärjestelmän piiriin kuuluvista lievista liikenne rikkomuksista olisivat siirrettävissä hallinnollisen sanktiojärjestelmän piiriin.

Liikenneoikeusyhdistys ry toteaa, että liikenne rikkomuksen ja vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain ns. blankorangaistussäännökset eivät täytä nykyisen perustuslain 8 §:stä ilmenevän laillisuusperiaatteen mukaista täsmällisyysvaatimusta. Säännökset on kirjoitettava täsmällisempään muotoon.

Liikenneoikeusyhdistyksen mukaan nopeusrikkomusten seuraamukset ovat Suomessa laajalti poliisin käsialaa, kun muissa maissa ohjeet annetaan asetuksella tai valtakunnansyyttäjän toimesta. Niinpä nopeusrikkomukset ovat poliisin laatimassa ns. sakkokäsikirjassa saaneet ylikorostetun aseman. On vaikeata ymmärtää, että 21 km/h:n ylinopeus mainitun käsikirjan mukaan rangaistavaan yhtä ankarasti kuin esimerkiksi yhteentörmäyksen aiheuttaminen, ojaan ajo, vaarallinen ohitus tai turvallisen tilannenopeuden laiminlyönti. Toisaalta ylinopeus matkustajia kuljettavalla linja-autolla tai VAK-kuljetuksiin käytetyllä ajoneuvolla on huomattavasti vaarallisempaa kuin sama ylinopeus esim. henkilö- tai pakettiautolla. Tämä on otettu huomioon esim. Saksan järjestyssakkojärjestelmässä.

Yhdistyksen mukaan kumoamalla asiantuntijoiden kohtalaisen voimakkaasti arvostelma sakkomääräysmenettelyä koskeva lainsäädäntö helpotettaisiin valtion tietojärjestelmien uusimista ja saataisiin kenties vielä huomattavia säästöjäkin.

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry toteaa, että rikosoikeudellisen kontrollin kohteiksi joutuu sosiaalisesti ja taloudellisesti erittäin heikossa asemassa olevia ihmisiä. Suurin osa sakkorangaistuksista määrätään varsin summaarisessa rangaistusmää-

räysmenettelyssä, jossa ei käytännössä tehdä kovinkaan syvällistä seuraamusharkintaa. Myöskään uusi sakkomenettelyä koskeva laki ei tuo tähän muutoksia. Kaavamaisen sakottamisen tilalle tarvittaisiin kuitenkin vaihtoehtoja. Jos oikeusministeriön nyt tekemä ehdotus minimipäiväsakon korottamisesta menee läpi, tarve vaihtoehtoisille seuraamuksille on vieläpä aikaisempaa suurempi. Rangaistusmääräysmenettelyssä määrättävä sakko on yleisin nuorten saama seuraamus. Käytännössä sakon maksaa usein nuoren puolesta hänen vanhempansa. Alaikäisten rikosentekijöiden kohdalla olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista käyttää sellaisia seuraamuksia, joissa nuori joutuu itse kantamaan vastuun tekemästään rikoksesta. Yhdistyksen mielestä esimerkiksi sovittelu on tästä hyvä esimerkki. Rangaistusmääräysmenettelyä koskevan lain käyttäminen on pulmallinen myös huumeiden ongelmakäyttäjien kohdalla, sillä he tulevat toistuvasti sakotetuiksi huumeriippuvuutensa takia. Yhdistys suositteleeikin päihderiippuvaisia varten hoitoonohjausjärjestelmän kehittämistä.

Professori Matti Tolvasen mukaan oikeusministeriön tiedossa on, että parhaillaan liikenne- ja viestintäministeriön asettamat työryhmät valmistelevat hallituksen esitystä tieliikennelain uudistamiseksi. Valmistelun yhtenä kohteena on tieliikenteen rangaistusjärjestelmä. Tieliikennelain kokonaisuudistus olisi hyvä asiayhteys laajentaa kiinteän sakon käyttöalaa vastaamaan pohjoismaista sääntelyä. Tämä tarkoittaisi kiinteän sakon käyttöalan huomattavaa laajentamista. Tolvasen mielestä olisi perusteltua odottaa työryhmien työn valmistumista ja kytkeä nyt kaavailtu rikesakkojen korotus tieliikenteen rangaistusjärjestelmän kokonaisuudistukseen. Hallituksen esitys uudeksi tieliikennelainsi on tarkoitus antaa eduskunnalle vuonna 2016, mahdollisesti jo kevätistuntokaudella.

Tolvanen toteaa, että tuomioistuimen määräämät sakot voidaan muuntaa vankeudeksi. Päiväsakkojen rahamäärän korottaminen johtanee väistämättä muuntorangaistusta suorittavien määrän lisääntymiseen. Olisi syytä harkita, voisiko myös muuntorangaistuksen suorittaa valvontarangaistuksena, jonka täytäntöönpano on halvempaa kuin vankeus.