

Muistio

VN/22309/2023

3.10.2024

Sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain uudistaminen

Tausta

Sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa (754/2010) säädetään niin sanotusta summaarisesta sakon määräämismenettelystä (jäljempänä sakkomenettely). Sakkomenettelyssä poliisi tai syyttäjä määrää sakon, eikä asiaa viedä tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Sakkomenettelyssä voidaan määrätä yksinkertaisessa ja selvässä asiassa sakkorangaistus rikkomuksesta, josta ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta, sekä rikesakko rikkomuksesta, jonka rangaistukseksi rikesakko on erikseen laissa säädetty. Lisäksi voidaan määrätä enintään 1.000 euron suuruisen menettämisseuraamus. Sakkomenettelyssä voidaan määrätä myös rikosuhri-maksu.

Sakkomenettelyssä ei saa käsitellä virkarikosta koskevaa asiaa eikä merilain (674/1994) 20 luvussa tai sotilasoikeudenkäyntilain (326/1983) 2 §:ssä tarkoitettua asiaa. Sakkorangaistukseen johtavaa rikkomusta ei saa käsitellä sakkomenettelylaissa säädettyssä menettelyssä, jos rikkomuksen tehneelle on sakkomenettelylain mukaisesti annettu rikkomusta edeltävän vuoden aikana tehtyjen rikkomusten perusteella yhteensä vähintään kuusi sakkomääräystä tai rangaistusmääräystä ja tekojen samankaltaisuus osoittaa kokonaisuutena arvioiden piittaamattomuutta lain kielloista ja käsityistä.

Sakon ja muiden omaisuuteen kohdistuvien seuraamusten täytäntöönpanoa koskevan lainsäädännön uudistamista valmistelleen työryhmän mietinnössä (VN/10633/2021) ehdotettiin, että sakkomenettelylain mukaisessa menettelyssä voitaisiin määrätä maksettavaksi myös päihdetutkimuskustannukset, jotka ovat olleet tarpeen sakkomenettelyssä käsiteltävän asian selvittämiseksi. Sakkomenettelyssä voitaisiin tällöin käsitellä myös sellaiset rattijuopumusrikokset, joissa päihtymystila ei ole selvitettävissä tarkkuusalkometrillä. Työryhmä ehdotti myös, että sakkomenettelyssä käytettävästä rangaistusvaatimuksesta luovuttaisiin.

Laki on ollut voimassa 1.12.2016 lukien. Tänä aikana siihen on tehty yksittäisiä muutoksia ja edellä kuvattuja muutosehdotuksia. Lain muutostarpeita ei ole kokonaisvaltaisesti arvioitu. Sakkomenettely on koettu kaikissa rikosprosessiketjun viranomaisissa hankalaksi, aikaa vieväksi ja vaikeaselkoiseksi, ja lainsäädäntöä pidetään monimutkaisena ja epäselvänä. Eri-tyisesti erilaiset sakkolajit ja niihin liittyvät erilaiset prosessit on koettu ongelmallisiksi ja monitulkintaisiksi.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman (2023) mukaan osana suomalaisen oikeusvaltion ja demokratian vahvistamista sujuvoitetaan oikeusprosesseja. Tavoitteena on nopeuttaa ja sujuvoittaa prosesseja samalla huomioiden oikeusturva ja perusoikeudet. Tavoitteen saavuttamiseksi hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti hallitus toteuttaa sakkomenettelyn kokonaistarkastelun ja uudistuksen. Menettelyä yksinkertaistetaan ja arvioidaan lisättäväksi sakon muuntorangaistuksen käyttöä tilanteissa, joissa sakkoa ei saada perittyä.

Säätelyn keskeiset muutostarpeet

Oikeusministeriö on kartoittanut sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muutostarpeita. Keskeiset muutostarpeet voidaan jaotella seuraaviin asiakokonaisuuksiin:

1. Yleiset säännökset ja sakkomenettelyprosessi

Soveltamisala

Sakkomenettelylain soveltamisalaa koskeva sääntely ja sen laajentamismahdollisuus tulisi arvioida uudelleen ottaen huomioon perus- ja ihmisoikeuksien asettamat reunaehdot. Rikosprosessin sujuvoittamista koskevassa työryhmän muistiossa (Oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 2023:16, s. 50–51) on tarkasteltu kahta eri vaihtoehtoa sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamiseksi. Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista arvioitu myös Oikeusministeriön julkaisussa 54/2016.

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen edesauttaisi sitä, että rikosprosessissa voitaisiin keskittyä vaativampiin, oikeudellisia ongelmia ja näytön arviointia sisältäviin rikosasioihin. Sakkomenettelyn laajentaminen saattaisi toisaalta lisätä muutoksenhakua.

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista tulisi arvioida perustuslain näkökulmasta, sillä sakkomenettelyssä siirretään tuomiovaltaa riippumattomien tuomioistuinten ulkopuolelle (PL 3 § 3 mom.). Sakkomenettelyssä määrättävän menettämisseuraamuksen enimmäismäärää tulisi myös korottaa nykyisestä 1.000 eurosta. Professori Mikko Vuorenpää/ Lakipalvelu Signum Oy laatii oikeusministeriön hankintapäätöksen mukaisesti tutkimuksen, jossa arvioidaan muun ohella sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista ottaen huomioon perus- ja ihmisoikeudet, oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö.

Sakkolajit ja menettelysäännökset

Sakkomenettelylaissa on useita erilaisia prosesseja, joissa sakko voidaan määrätä. Näissä prosesseissa sakkolajeista käytetään erilaisia nimikkeitä kuten rikesakkomääräys, sakkomääräys, sakkovaatimus, rangaistusvaatimus, rangaistusmääräys, sakkomenettelylain 3 luvun mukainen ehdollinen rikesakkomääräys. Käytettävä sakkolaji riippuu rikoksen laadusta, siitä määrättävästä seuraamuksesta ja annetuista suostumuksista. Sakkomenettelyn erilaisten määräysten ja vaatimusten määrää tulisi vähentää prosessin selkeyttämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi. Rikesakkorikkomuk-

sista annetun lain (986/2016) nojalla määrättävien rikesakkojen oikeudellista luonnetta tulisi arvioida uudelleen. Tarkoituksenmukaista olisi, että kaikissa sakkomenettelyssä ratkaistavissa asioissa noudatettaisiin yhtä yhdenmukaista prosessia, mikä helpottaisi viranomaisten työtä ja edistäisi menettelyn käyttöä. Menettelysäännökset tulisi arvioida kokonaisuutena ja pyrkiä yksinkertaistamaan menettelyä sakkoasian käsittelyssä.

Suostumus

Sakkomenettely edellyttää suostumusta sekä epäillyltä että mahdolliselta asianomistajalta, ja suostumuskonstruktio on yhteydessä perustuslain säännöksiin (PL 3 § ja 21 §). Voimassa olevan lainsäädännön mukaan sakkomenettelyn käyttö estyy muun ohella muutoin siihen soveltuvassa asiassa tilanteissa, joissa rikoksesta epäiltyä tai asianomistajaa ei tavoiteta suostumuksen tiedustelemiseksi. Asia palautuu tällöin normaaliin esitutkintaan ja rikosprosessiin.

Suostumuksen välttämättömyyttä olisikin tarpeen arvioida uudelleen ja selvittää, olisiko riittävää, että rikoksesta epäillyllä ja asianomistajalla olisi mahdollisuus omasta aloitteestaan ja aktiivisin toimin kieltäytyä sakkomenettelystä ja saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Sakkomenettelyprosessia tulisi selkeyttää myös tilanteessa, jossa suostumus sakkomenettelyyn peruutetaan. Professori Vuorenpää selvittää tutkimuksessaan myös asianosaisten suostumuksen välttämättömyyttä sakkomenettelyssä.

Toimivalta

Sekä poliisimies että syyttäjät voivat voimassa olevan lainsäädännön mukaan antaa tietyn sakkolajin mukaisia sakkoja sakkomenettelyssä. Poliisimiehellä on toimivalta määrätä sakkomääräyksessä sakkomenettelylain 3 §:n 2 momentissa mainituista teoista enintään 20 päiväsakon suuruinen sakkorangaistus ja menettämisseuraamus. Muutoin syyttäjät määrää rangaistusmääräyksellä sakkovaatimuksen tai rangaistusvaatimuksen perusteella sakkorangaistuksen ja menettämisseuraamuksen. Rikesakon määrää poliisimies tai syyttäjät. Tullimiehen, rajavartiomiehen ja erätarkastajan toimivallasta antaa sakko säädetään erikseen.

Poliisimiehen toimivallan laajentamismahdollisuuksia tulisi arvioida huomioiden perustuslailliset näkökohdat ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö. Poliisimiehen toimivallan laajentamismahdollisuudet ovat myös professori Vuorenpään tutkimuksen kohteena.

Esitutkinta

Sakkomenettelylain 7 §:n mukaan sakkomenettelylain mukaisen rikkomuksen selvittämiseksi toimitetaan ns. suppea esitutkinta.

Sakkomenettelyssä toimitettavan esitutkinnan laajuutta tulisi tarkastella osana koko sakkomenettelyprosessia ja sen eri etenemisvaihtoehtoja.

2. Muutoksenhaku ja virheen korjaaminen

Voimassa olevassa sakkomenettelylaissa muutoksenhakua koskeva sääntely on erilainen eri sakkolajeilla. Muun ohella muutoksenhakuajat vaihtelevat sakkolajeittain, ja valitusperusteissa on eroja asianosaisase- man mukaan. Sakkomenettelyä koskevan muutoksenhaun on katsottu olevan viranomaisen näkökulmasta raskas, monitulkintainen ja työllistävä. Muutoksenhaku on koettu sekavaksi myös epäillyn kannalta. Sakkomenettelylaki tulisi uudistaa yhdenmukaistamalla muutoksenhakua koskeva sääntely.

Sakkomenettelylaissa on säännökset virheen korjaamisesta eli sakossa olevan kirjoitus- tai laskuvirheen taikka muun siihen rinnastettavan selvän virheen korjaamisesta epäillyn eduksi. Koska sakkomenettely on ns. mas- samenettelyä, jossa tapahtuu jonkin verran niin menettely- kuin aineellisia virheitä eli väärän lain soveltamista, tulisi viranomaisen itseoikaisun kei- noja arvioida tarkemmin. Nykyisen sakkomenettelylain nojalla väärän lain soveltaminen johtaa siihen, että virkamiehen on haettava sakkoon purkua korkeimmalta oikeudelta, mikä on varsin raskas menettely. Prosessieko- nomian nojalla tulisi arvioida, olisiko tarkoituksenmukaista, että viranomai- nen voisi itse korjata viranomaislähtöiset virheet sakon saajan eduksi.

3. Sähköinen tiedoksianto ja yhteys tietojärjestelmiin

Sähköisen tiedoksiantomenettelyn käyttömahdollisuuksia tulisi tarkastella sakkomenettelyssä sekä lainsäädännön että käytännön kannalta. Asianosaisten oikeusturva tulisi taata riittävällä tavalla. Sähköistä tiedoksiantoa mahdollisuuksien mukaan hyödyntämällä voitaisiin edistää ja nopeuttaa sakkomenettelyn käyttöä. Sakkojen tiedoksiantomenettelyä tulisi joka tapauksessa arvioida uudelleen ja yksinkertaistaa sitä.

Sakkojen määräämiseen liittyviä tietoja käsitellään muun muassa poliisi-asiain tietojärjestelmässä (Patja), poliisin operatiiviset lomakkeet -järjestelmässä (POLO) sekä Syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten asian- ja dokumentinhallintajärjestelmässä (AIPA). Työryhmätyöskentelyssä on kiinnittävä huomiota mahdollisten uudistusten edellyttämiin tietojärjestelmämuutoksiin ja niiden kustannuksiin.

Hankkeen käynnistäminen

Edellä todetun perusteella käynnistetään hanke, jonka tavoitteena on arvioida sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muutostarpeet kokonaisuudessaan. Hanke toteutetaan työryhmätyönä. Mahdolliset tietojärjestelmämuutokset ja niiden aikataulut otetaan huomioon työryhmän työssä.

Hankkeessa valmistellaan hallituksen esityksen muotoon tarvittavat ehdotukset lainsäädännön muutoksiksi. Ottaen huomioon arvioinnin kohteena olevat seikat ja sakkomenettelylain perusteellinen kokonaisarviointi hallituksen esitys annettaisiin eduskunnalle syysistuntokaudella 2025.

Työryhmässä olisi edustus ministeriöistä ja rikosprosessiketjun viranomaisista ja muista toimijoista, jotta sakkomenettelylain kokonaisuudistuksessa saavutettaisiin sille asetettavat tavoitteet. Työryhmässä olisi edustus oikeusministeriöstä, sisäministeriöstä, Oikeusrekisterikeskuksesta, poliisista, Syyttäjälaitoksesta, tuomioistuimista, Rajavartiolaitoksesta, Tullista ja Asianajajaliitosta.

Rikesakkomenettelyn uudistamistarpeista kuullaan tarpeen mukaan ministeriöitä ja viranomaisia, joiden hallinnonaloilla edelleen määrätään rikesakkoja.