

Asia: VN/10633/2021

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle sakon ja muiden omaisuuden kohdistuvien seuraamusten täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne sakon täytäntöönpanosta annetun lain yleisiä säännöksiä koskevista muutosehdotuksista. Erityisesti lausunnonantajia pyydetään lausumaan hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevista muutosehdotuksista ja kutakin ministeriötä pyydetään lausumaan oman hallinnonalansa lainsäädäntöön ehdotetuista muutoksista.

HALLINNOLLISIA SEURAAMUSMAKSUJA KOSKEVAT MUUTOSEHDOTUKSET

Voimassa olevan sakon täytäntöönpanosta annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan Oikeusrekisterikeskuksen (ORK) tehtävänä on huolehtia kyseisessä laissa tarkoitetusta täytäntöönpanosta ja käyttää valtion puhevaltaa ORK:n täytäntöön pantavina oleviin seuraamuksiin liittyvissä asioissa. Kaikkien rangaistusluonteisten seuraamusmaksujen täytäntöönpano ei kuitenkaan kuulu ORK:lle. Seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn hajanaisuus ilmenee myös siitä, että ORK panee täytäntöön osan sen tehtäviin sisältyvistä hallinnollisista seuraamusmaksuista sakon täytäntöönpanosta annetun lain nojalla ja osan verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain nojalla.

ORK:n täytäntöönpanomenettelyn selkeyden ja eri seuraamusmaksujen täytäntöönpanossa noudatettavien menettelyjen yhdenmukaisuuden kannalta vaikuttaa työryhmän toteamin (s. 52) tavoin perustellulta, että kaikki seuraamusmaksut, joiden täytäntöönpanosta ORK vastaa, pantaisiin jatkossa täytäntöön sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaisessa menettelyssä. Lisäksi olisi kuitenkin nähdäkseni syytä arvioida, voitaisiinko seuraamusmaksujen täytäntöönpano laajemminkin keskittää ORK:lle.

ORK panee nykyisin täytäntöön valtaosan erityyppisistä hallinnollisista seuraamusmaksuista kuten ylikuormamaksusta annetussa laissa tarkoitettu ylikuormamaksu, kilpailulaissa tarkoitettut seuraamusmaksut, jätelaissa tarkoitettu laiminlyöntimaksu, sähkö- ja maa-kaasumarkkinoiden

valvonnasta annetussa laissa tarkoitettu seuraamusmaksu ja rikemaksu, sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa tarkoitettu teleyrityksen seuraamusmaksu ja televisio- tai radiotoiminnan harjoittajan seuraamusmaksu, päästökauppalaissa tarkoitettu päästöoikeuden ylitysmaksu, tilintarkastuslaissa tarkoitettu seuraamusmaksu, julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetussa laissa tarkoitettu seuraamusmaksu, julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa tarkoitettu seuraamusmaksu ja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetussa laissa tarkoitettu rikemaksu.

Hallinnollisia seuraamusmaksuja, joiden täytäntöönpanosta ORK ei vastaa, ovat esimerkiksi verotukseen, tullaukseen, sosiaalivakuutukseen ja eläkevakuutukseen liittyvät seuraamusmaksut, väylämaksulaissa tarkoitettu virhemaksu sekä kuntien täytäntöönpantaviksi kuuluvat joukkoliikenteen tarkastusmaksu ja pysäköinninvalvonnasta annetussa laissa tarkoitettu pysäköintivirhemaksu.

Työryhmän mietinnön jatkovalmistelussa olisi perusteltua arvioida ainakin kaikkien valtion viranomaisten määräämien hallinnollisten seuraamusmaksujen täytäntöönpanon keskittämistä ORK:lle ja samalla niiden täytäntöönpanon saattamista sakon täytäntöönpanosta annetun lain soveltamisalaan. Tältä osin työryhmän työ on jäänyt ikään kuin puolitiehen. Työryhmä on tältä osin itsekä luovutuskirjeessään oikeusministeriölle todennut, ettei se ole tarkastellut ”tehtävänantonsa ulkopuolelle jääneitä rangaistusluonteisia seuraamuksia koskevia säännöksiä enemmälti”. Työryhmän mukaan ”olisi kuitenkin perusteltua arvioida myös näiden seuraamusten täytäntöönpanosäännösten päivitystarpeet”.

Lausuntonne rahamääräisen saatavan perintää koskevista muutosehdotuksista.

RAHAMÄÄRÄISEN SAATAVAN PERINTÄÄ KOSKEVAT MUUTOSEHDOTUKSET

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan, että maksutilaisuuden varaamista ja maksukehotusta koskevaa sääntelyä selkeytettäisiin ja yhdenmukaistettaisiin erilaisten täytäntöönpantavien saatavien välillä. Maksutilaisuuden varaamista, maksuaikaa, maksukehotuksen antamista ja saatavan suorittamista (esim. kuittaus) koskevat menettelyt yhdenmukaistettaisiin.

Pidän ehdotettuja muutoksia tärkeinä. Julkishallinnon asiakkaiden eri yhteyksissä kohtaamat maksu- ja perintäjärjestelyt ovat nykyisellään usein varsin epäyhtenäisesti järjestettyjä, mikä saattaa aiheuttaa epätietoisuutta ja tahattomiakin maksuviivästyksiä sekä turhaa työtä niin asiakkaille kuin viranomaisillekin.

Lausuntonne sakon muuntorangaistuksen määräämistä koskevista muutosehdotuksista.

SAKON MUUNTORANGAISTUKSEN MÄÄRÄÄMISTÄ KOSKEVAT MUUTOSEHDOTUKSET

Syyttäjälaitos on lausuntopalveluun jo jättämässään lausunnossa arvioinut huolellisesti syyttäjän käytännössä varsin vähäiseksi jäävää roolia muuntorangaistusprosessissa ja esittänyt tässäkin yhteydessä syyttäjien työpanoksen keskittämistä niihin tehtäviin, joissa syyttäjien ammattitaitoa ja osaamista oikeasti tarvitaan.

Syyttäjää ei välttämättä tarvita muuntorangaistusprosessissa eikä sakonmuuntoihin ylipäänsä tarvita ”pakollista” suullista istutuskäsittelyä. Kun lainsäätäjät on viime vuosina laajentanut erilaisten kirjallisten ja summaaristen menettelyjen alaa huomattavasti sakonmuuntoasioita vaativampiinkin asiaryhmiin, tämän kehityskulun jatkaminen kokonaisuutena merkittäviin, mutta luonteeltaan yksinkertaisiin sakonmuuntoasioihin, jatkaisi perustellusti valittua oikeudenhoidon resursseja säästävää muutostilaa.

Tässä yhteydessä voidaan viitata esimerkiksi siihen, ettei syyttäjällä ole roolia edes sakonmuuntoa paljon merkittävimmässä täytäntöönpanoon liittyvissä prosesseissa kuten elinkautisvankien vapauttamisessa. Elinkautisvankien vapauttamismenettelystä annetun lain mukaan Helsingin hovioikeuden käsittelyyn osallistuu Rikosseuraamuslaitos eikä syyttäjä, vaikka ehdonalaan vapautteen päättämistä koskevassa harkinnassa on lähtökohtaisesti kysymys siitä, onko elinkautisvangin katsottava suorittaneen vankilassa riittävästi rangaistusta niistä rikoksista, joista tuomitut vankeusrangaistukset elinkautinen vankeusrangaistus käsittää (ks. KKO 2019:89, kohta 9). Jos lainsäätäjät ei ole katsonut syyttäjää tarvittavan tällaisessakaan prosessissa, ei häntä voitane välttämättä tarvita yksinkertaisessa sakonmuuntoprosessissakaan.

Lausuntonne menettämisseuraamusta koskevista muutosehdotuksista.

MENETTÄMISSEURAAMUKSIA KOSKEVAT MUUTOSEHDOTUKSET

Työryhmän mietinnön (s. 63) mukaan ORK huolehtisi menettämisseuraamusten täytäntöönpanoon ryhtymisestä, mutta konkreettisten esineiden kuten rikoksentekevälaineiden osalta esitutkintaviranomaiset eli poliisi, Tulli tai Rajavartiolaitos huolehtisivat käytännössä edelleen konkreettisista täytäntöönpanotoimista.

Tiettyjen esineoikeudellisesti haastavia esineryhmiä koskevien menettämisseuraamusten täytäntöönpanosta huolehtisi Ulosottolaitos (s. 156). Tällaisia olisivat kiinteään omaisuuteen, kiinnityskelpoiseen alukseen, ilma-alukseen tai autoon, huoneiston tai rakennuksen hallintaan oikeuttavan osakeyhtiön osakkeeseen sekä muihin arvopapereihin kohdistuvat menettämisseuraamukset.

Arvopaperilla tarkoitettaneen tässä yhteydessä arvopaperimarkkinalain (746/2012) määritelmää vastaavasti asiakirjaa tai arvo-osuutta, joka edustaa omistusoikeutta tai muuta oikeutta, kuten osakekirjaa, joukkovelkakirjaa, sijoitusrahasto-osuutta tai johdannaisinstrumenttia. Sen sijaan esimerkiksi asumisoikeusasunnon hallintaa osoittava asiakirja ei liene työryhmän tarkoittama arvopaperi, vaikka siihen liittyisi oikeus asumisoikeusmaksun palautukseen ja vaikka asumisoikeusmaksu voidaan pantata. Arvopaperit, kuten osakkeet, joukkovelkakirjat ja rahasto-osuudet, ovat vaihdantakelpoisia ja niitä voidaan ostaa ja myydä markkinoilla. Asumisoikeusasuntoon liittyvä asiakirja, kuten asumisoikeussopimus, ei ole vaihdantakelpoinen samalla tavalla kuin arvopaperit, eikä sitä voi myydä tai siirtää vapaasti markkinoilla.

Asumisoikeusmaksu voinee edellä todetusta huolimatta olla menettämisseuraamuksen kohteena esimerkiksi tilanteessa, jossa sen maksamiseen tai palauttamiseen on liittynyt petos tai muu rikos. Asian jatkovalmistelussa saattaisi olla aiheellista pohtia, olisiko Ulosottolaitos silloin oikea taho vastaamaan menettämisseuraamuksen täytäntöönpanosta, vaikka kysymys ei olekaan arvopaperista.

Lausuntonne rikosvahinkosaatavien täytäntöönpanoa koskevista muutosehdotuksista.

RIKOSVAHINKOSAATAVIEN TÄYTÄNTÖÖNPANOJA KOSKEVAT MUUTOSEHDOTUKSET

Työryhmä ehdottaa muutoksia rikosvahinkolakiin. Muutokset koskisivat valtion takautumissaatavan ja korvausten takaisinperintäpäätöksen täytäntöönpanoa. Käytännössä kysymys olisi ilmeisesti siitä, että nykyiset vakiintuneet perintäkäytännöt kirjattaisiin lakiin. Tällä hetkellä menettelyt rikosvahinkolakiin perustuvan takautumissaatavan täytäntöönpanossa perustuvat pitkälti käytäntöön (s. 45).

Laissa säädettäisiin myös menettelystä niissä tilanteissa, joissa saatava ei ole täytäntöönpanokelpoinen sen vuoksi, että vahingosta vastuussa olevaa ei ole tuomittu maksamaan vahingonkorvausta tuomioistuimessa. Tällöin ORK:n tulisi ilmoittaa vahingosta vastuussa olevalle valtion takautumisoikeudesta ja sen olisi täytäntöönpanoperusteen saamiseksi esitettävä vahingosta vastuussa olevalle maksuvaatimus. Tarvittaessa asia ratkaistaisiin riita-asiana tuomioistuimessa. Kun tuomio olisi lainvoimainen, perintä suoritettaisiin sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaisesti.

Minulla ei ole huomautettavaa työryhmän ehdotukseen rikosvahinkolakia koskevilta osin.

Lausuntonne rekistereitä ja tiedonluovutusta koskevista muutosehdotuksista.

REKISTEREITÄ JA TIEDONLUOVUTUSTA KOSKEVAT MUUTOSEHDOTUKSET

Oikeusrekisterikeskus saisi työryhmän ehdotuksen mukaan käsitellä sakkorekisterin ja hallinnollisten seuraamusten rekisterin sisältämiä tietoja muuhun kuin niiden alkuperäiseen keräämis- ja tallentamistarkoitukseen, jos se on välttämätöntä laillisuusvalvontatehtävässä taikka seuraamusten täytäntöönpanoon liittyvän valvonnan tai täytäntöönpanotoiminnan yleiseksi kehittämiseksi.

Jos henkilötietojen käsittely on tarpeen sen varmistamiseksi, että tietoja käsitellään vain siinä tarkoituksessa, johon ne on alun perin kerätty, tällainen käsittely (laillisuusvalvontatehtävä) voi nähdäkseni olla sallittua ilman nimenomaista normiakin varsinkin silloin, kun on kysymys rekisterinpitäjän sisäisestä valvonnasta. Ottaen kuitenkin huomioon henkilötietojen käsittelyyn liittyvän sääntelyn yleinen epäselvyys ja tulkinnanvaraisuus, tämäkin seikka lienee ehdotetuin tavoin syytä todeta laissa erikseen.

Lausuntonne rangaistusvaatimusta ja päihdetutkimuskustannusten määräämistä koskevista muutosehdotuksista.

RANGAISTUSVAATIMUSTA JA PÄIHDETUTKIMUSKUSTANNUSTEN MÄÄRÄÄMISTÄ KOSKEVAT MUUTOSEHDOTUKSET

Liikennevirhemaksun käyttöönoton jälkeen rangaistusvaatimuksen käyttö summaarisessa sakkomenettelyssä on vähentynyt. Työryhmä on tähän liittyen ehdottanut, että rangaistusvaatimusmenettelystä luovuttaisiin kokonaan. Rangaistusvaatimusmenettely koskee vain kiistettyjä sakotustapauksia, jotka presumoidaan myönnetyiksi, mikäli sakko kuitenkin 30 päivän määräajassa maksetaan. Mikäli sakkoa ei makseta, asia päättyy esitutkintaan, syyteharkintaan ja mahdollisesti oikeuteen.

Työryhmä on perustellut (s. 69) ehdotustaan lähinnä sillä, että rangaistusvaatimuksen käyttö edellyttää ORK:lta ja poliisilta maksamisen seuranta. Mikäli rangaistusvaatimusmenettelystä luovuttaisiin, vuosittain noin 400 sakkoasiaa käsiteltäisiin summaarisen menettelyn sijasta tuomioistuimessa (s. 74).

En ole vakuuttunut siitä, että työryhmän ehdotus rangaistusvaatimuksesta luopumisen osalta on perusteltu. ”Maksamisen seuranta” tuskin voinee olla niin työlästä, että se vastaisi resurssivaikutukseltaan 400 riitaisen rikosasian käsittelyä tuomioistuimessa.

Lisäksi työryhmä on ehdottanut, että sakkomenettelyn käyttöalaa laajennettaisiin koskemaan rattijuopumuksiin liittyviä päihdetutkimuskustannuksia. Työryhmän arvion (s. 74) mukaan vuosittain noin 200 asiaa joudutaan viemään tuomioistuinkäsittelyyn sen vuoksi, ettei summaarisessa

sakkomenettelyssä voida määrätä maksettavaksi korvausta päihdetutkimuskuluista. Tältä osin työryhmän ehdotus vaikuttaa varsin perustellulta.

Lausuntonne muista muutosehdotuksista.

MUUT MUUTOSEHDOTUKSET

Työryhmä on ehdottanut, että sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin lisättäisiin säännökset (44 § ja 45 §) valtiolle menetetyksi tuomitun esineen ottamisesta viranomaisen haltuun sekä etsimisestä henkilön hallusta ja tarvittaessa myös kotirauhan piiristä. Ehdotettu sääntely olisi sinänsä tarpeen, koska kysymys on keskeisestä perusoikeuksien suojaan liittyvästä viranomaismenettelystä, joka edellyttää laintasoista ja tarkkarajaista sääntelyä. Sisällöltään säännökset vastaisivat pääosin ulosottokaaren 3 luvun vastaavia säännöksiä.

Kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin tai henkilöön kohdistuvaan etsintään liittyisi työryhmän ehdotuksen mukaan epäilyksen tai tiedon tasoa ja varmuutta kuvaavia kynnyksiä kuten ”aihetta olettaa”, ”perusteltua aihetta olettaa”, ”erittäin painava peruste olettaa” tai ”tietää”. Kynnysten suhde toisiinsa ja esimerkiksi pakkokeinolaissa määriteltyihin kynnyksiin jää työryhmän mietinnön perusteella jokseenkin epäselväksi. Mietinnössä ei ole myöskään tuotu esiin ulosottokaaren vastaaviin säännöksiin mahdollisesti liittyvää tulkintakäytäntöä.

Työryhmä on ehdottanut, että täytäntöönpanotehtävää suorittava virkamies saisi kehottaa tuomittua tai sivullista luovuttamaan yllään tai vaatteissaan olevan menetetyksi tuomitun esineen. Jollei kehotusta noudatettaisi, virkamies saisi ottaa esineen haltuunsa, jos hän tietäisi tai olisi perusteltua aihetta olettaa, että menetetyksi tuomittu esine on tuomitun tai sivullisen yllä tai vaatteissa, ja haltuun ottaminen voisi tapahtua puuttumatta loukkaavalla tavalla tuomitun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen.

Henkilöön kohdistuvan etsinnän suorittamistapa esimerkiksi pakkokeinolaissa tarkoitettuun henkilöntarkastukseen verrattuna jää epäselväksi, kuten sekin mitä tarkoitetaan ”loukkaavalla tavalla” puuttumisella henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Lähtökohtaisestihan mikä tahansa ilman suostumusta tapahtuva puuttuminen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen on perusoikeuksia loukkaavaa ja siksi mahdollista vain lain tarkkarajaisen ja oikeasuhtaisen säännöksen perusteella. Mietinnön (s. 101) mukaan loukkaavaa voisi olla esimerkiksi se, että ”toimenpiteellä puututaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen tarpeettomasti”. Nähdäkseni tarpeeton puuttuminen olisi kuitenkin suorastaan oikeudetonta ja lainvastaista eikä pelkästään loukkaavaa. Tältäkin osin voisi olla hyödyllistä selvittää ulosottokaaren vastaavan säännöksen tulkintakäytäntöä.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi (49 §) menetetyksi tuomittua myytävää omaisuutta koskevien maksujen etusijajärjestyksestä. Jatkossa esineeseen kohdistuvat panttisaatatavat vähennettäisiin

myyntitulosta, ellei täytäntöönpanoviranomainen arvioisi panttijärjestelyn tapahtuneen vilpillisessä mielessä. Kysymykseen voisi tulla mikä tahansa esine. Päätöksen siitä, onko kysymys vilpillisessä mielessä tehdyksi katsottavasta panttijärjestelystä tekisi täytäntöönpanosta vastaava viranomainen. Muutoksenhakukeinona olisi kanteen nostaminen valtiota vastaan käräjäoikeudessa.

Käteispanttauksessa julkivarmistus, jolla panttioikeuden oikeusvaikutukset sivullisiin saadaan aikaan, tapahtuu esineen traditiolla eli hallinnan siirrolla. Kun esine on - tai on takavarikkoon asti ollut - pantinhaltijaksi ilmoittautuvan sivullisen hallussa, täytäntöönpanotilanteessa jouduttaneen ensin arvioimaan, onko sivullisen väite siitä, että asiaan ylipäättänsä liittyy panttausjärjestely, uskottava. Arvioitavaksi saattaa tulla myös se, riittääkö panttaukseseen liittyvän väitetyn saatavan olemassaolon ja määrän osoittamiseksi pelkkä ilmoitus vai pitääkö sivullisen esittää velkakirja tai muu selvitys. Kysymys ei siis ole ensisijaisesti siitä, onko panttijärjestely tehty vilpittömässä mielessä vaan pikemminkin siitä, onko panttijärjestelyä edes tehty.

Ulosottokaaren 4 luvun 14 §:ssä säädetään siitä, miten erilaisia keinotekoisiksi katsottavia järjestelyjä voidaan ulosotossa käsitellä. Sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin ei kuitenkaan ehdoteta vastaavaa säännöstä. Sakon täytäntöönpanosta annettavaan lakiin ehdotetun 49 §:n toimivuutta ja riittävyttä ehdotetussa muodossa tulisi asian jatkovalmistelussa arvioida tarkemmin ja pohtia sitä, tarvittaisiinko sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiinkin keinotekoisiksi katsottavia järjestelyjä koskeva erityissäännös. Tältäkin osin ulosottokaaren soveltamiseen liittyvät kokemukset saattaisivat tarjota apua asian arviointiin.

Lausunnonantajan mahdolliset muut huomiot.

MAHDOLLISET MUUT HUOMIOT

Hallituksen esityksen muotoon laadittu työryhmän mietintö on perusteellinen ja laaja, mutta siitä on vaikeaa löytää keskeisiä muutosehdotuksia ja niiden perusteluja. Asian jatkovalmistelussa olisi syytä pyrkiä siihen, että hallituksen esityksen ydinkohdat avautuisivat lukijalle, kuten kiireisille kansanedustajille, helpommin kuin mietinnön pohjalta.

Hirvonen Jarmo
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - oikeusasiamies Petri Jääskeläinen,
esittelijänä EsN Jarmo Hirvonen