

Olli Mäenpää
11.3.2025

Lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 5/2025 vp)

Yleisiä näkökohtia

Hallituksen esityksen ehdotetaan sisällöllisesti merkittävää ja säädännäisesti laaja-alaista uudistusta sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin ja rikosvahinkolakiin. Ehdotuksen keskeisenä sisältönä on ajantasaistaa säännökset, jotka määrittelevät sakon täytäntöönpanolain soveltamisalaa sekä sen kohteena olevien maksu- ja menettamisseuraamusten täytäntöönpanokelpoisuutta, täytäntöönpanoa ja raukeamista. Myös takautumisoikeutta ja takaisinperintää koskevat rikosvahinkolain säännökset ehdotetaan uudistettaviksi. Samalla tehtäisiin tarvittavat säännösmuutokset näihin lakeihin asiallisesti liittyviin 75 muuhun lakiin, jotka määrittelevät lähinnä seuraamusmaksujen täytäntöönpanoa.

Ehdotus ei sisällä olennaisia sisällöllisiä muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön. Sillä ei muutettaisi sakko- ja maksuseuraamusten perusteita koskevaa sääntelyä eikä siinä määritellä sisällöllisesti uudenlaisia velvoitteita tai seuraamuksia tai sanktioita. Ehdotuksen tarkoituksena onkin yhtenäistää, selkeyttää ja ajantasaistaa sääntelyä ja sen soveltamista. Sääntelyn voidaan arvioida myös parantavan toimivaltaisten viranomaisten edellytyksiä huolehtia lainsäädännön kohteena pääasiallisesti olevien maksuseuraamusten täytäntöönpanosta.

Ehdotettu lainsäädäntö on valmisteltu huolellisesti sekä lainsäädäntökokonaisuutena että yksityiskohtaisten säännösten tasolla. Ehdotettu sääntely on voimassa olevaa täsmällisempää ja ymmärrettävämpää. Se on omiaan vahvistamaan sääntelyn ennakoitavuutta ja täsmentämään seuraamusten kohteena olevien yksityisten tahojen informaatiota seuraamusten täytäntöönpanon toteuttamisen perusteista ja täytäntöönpanossa noudatettavasta menettelystä. Sen voidaan samalla arvioida vahvistavan seuraamusten kohteena olevien oikeusturvaa ja hyvän hallinnon takeita täytäntöönpanomenettelyssä.

Lain nimi

1. lakiehdotus sisältää laaja-alaisen ehdotuksen sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamiseksi. Lain soveltamisalaa koskevan 1 §:n mukaan laissa säädettäisiin täytäntöönpanosta, jonka kohteena ovat erilaiset sakot, rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset ja erilaiset muut rahamääräiset seuraamukset, maksut ja korvaukset. Lain soveltamisen määrällinen ja sisällöllinen painopiste ei siten olisi enää sakon täytäntöönpanossa, vaan se olisi myös käytännössä hallinnollisten rangaistusseuraamusten täytäntöönpanossa.

Koska voimassa olevan lain nimi, *laki sakon täytäntöönpanosta*, ei mainituista syistä enää vastaa sen sisältämää sääntelyä, sen täsmentämistä olisi perusteltua harkita. Nimen määrittelyssä olisi paikallaan ottaa huomioon, että siinä säädetyn täytäntöönpanon keskeisenä kohteena ovat lähinnä sakko ja seuraamusmaksut, joiden käyttö rangaistusluonteisina seuraamuksina on vakiintunut. Nimen olisi suotavaa olla riittävän kattava ja samalla informatiivinen välttämällä kuitenkin kovin yksityiskohtaista muotoilua. Se voisi olla esimerkiksi *laki sakon ja seuraamusmaksun täytäntöönpanosta*. Vaikka laissa säädettäisiin myös menettämisseuraamusten ja joidenkin saatavien täytäntöönpanosta, niiden mainitsemista erikseen lain nimessä tuskin voidaan pitää välttämättömänä.

1. lakiehdotuksen 2 §:n määritelmäsäännöksen mukaan seuraamuksella tarkoitettaisiin kaikkia lakiehdotuksen 1 §:ssä lueteltuja seuraamuksia. Näin laaja seuraamuksen määritelmä on perusteltu etenkin lain sisäisen systematiikan ja säännösviittausten yksinkertaisuuden vuoksi. Tästä riippumatta lain nimestä olisi kuitenkin aiheellista käydä ilmi jossain määrin tarkemmin, että sen soveltamisalaan kuuluvat ainakin sakot ja seuraamusmaksut.

Lain soveltamisala

Soveltamisalan määrittely on ehdotetussa 1 §:ssä yksityiskohtainen, mitä voidaan pitää välttämättömänä sääntelyn selvyiden ja tarkkarajaisuuden sekä soveltamisen ennakoitavuuden vuoksi. Sääntelyn tarkkuutta perustelee myös useimpien seuraamusten sanktioluonteisuus.

Säännöksessä luetellaan ehdotetun sääntelyratkaisun mukaisesti voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuen 56 erilaista rangaistusluonteista hallinnollista seuraamusta, joiden täytäntöönpanoon lakia sovelletaan. Samoin luetellaan erikseen täytäntöönpanon kohteena olevien rahamääräisten seuraamusten, maksujen ja korvausten perusteet. Edellä mainituista syistä yksityiskohtaista ja kattavuuteen pyrkivää sääntelyä voidaan sinänsä hyvin perustella.

Ehdotettu sääntelymalli edellyttää kuitenkin, että tällaisesta uudesta seuraamuksesta säädettäessä on samalla erikseen täydennettävä täytäntöönpanolakia ja lisättävä viittaus siihen seuraamusta koskevaan lakiin. Tällainen sääntelymalli saattaa jonkin verran lisätä tarvittavaa lainsäädäntöä. Mikäli lisäys täytäntöönpanolakiin jäisi jostain syystä tekemättä, täytäntöönpanoperustetta seuraamukselle ei toisaalta välttämättä olisi. Tämä edellyttää tarkkuutta seuraamuksiin kohdistuvaa sääntelyä valmisteltaessa.

Toimivalta täytäntöönpanoon

1. lakiehdotuksen 3 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että Oikeusrekisterikeskus vastaa tässä laissa tarkoitetusta täytäntöönpanosta. Täytäntöönpanovastuuta koskeva säännös voidaan ymmärtää myös järjestämisvastuuksi, mikä viittaisi mahdollisuuteen siirtää täytäntöönpanotehtävien olevan siirrettävissä myös muulle taholle. Tämä ei kuitenkaan näyttäisi olevan tarkoituksena. Ehdotettu vastuuseen

perustuva säännösmuotoilu on siten tulkinnanvarainen. Se on samalla ongelmallinen siltä kannalta, että etenkin lain sääntelykohteena olevaan täytäntöönpanoon sisältyvää merkittävää julkisen vallan käyttöä koskevan toimivallan käyttäjän pitäisi käydä yksiselitteisesti ilmi laista.

Voimassa olevan lain mukaan ”Oikeusrekisterikeskuksen tehtävänä on huolehtia tässä laissa tarkoitetusta täytäntöönpanosta”, minkä voidaan katsoa määrittelevän yksiselitteisesti laissa säädetyn täytäntöönpanoa koskevan toimivallan kuuluvan Oikeusrekisterikeskukselle. Toimivallan käyttöön kohdistuu perustuslain mukaan myös virkavastuu, joten Oikeusrekisterikeskuksen vastuusta ei ole tarpeen säätää erikseen laissa.

Seuraamusten raukeaminen

1. lakiehdotukseen lisättäväksi ehdotettu uusi 4 b § määrittelisi seuraamusten raukeamista. Säännös on sinänsä perusteltu, mutta laissa käytetyn käsitteen *raukeaminen* merkityssisältö jää epäselväksi myös siksi, että raukeamisella on yleiskielessä olennaisesti toisenlainen merkityssisältö. Käsitteen epäselvyys on ongelmallista etenkin siltä kannalta, että raukeamisella olisi olennaisia vaikutuksia yksityisen velvollisuuksiin ja oikeuksiin.

Perustelujen mukaan raukeamisella tarkoitettaisiin sitä, että seuraamuksen täytäntöönpanotoimia ei enää voitaisi jatkaa säädetyn määräajan jälkeen. Määritelmä olisi perusteltua lisätä säädettävään lakiin tai korvata raukeaminen säädännäisesti viittauksella siihen, että seuraamuksen täytäntöönpanotoimia ei enää voida jatkaa säädetyn määräajan päätyttyä. Tällainen sääntely voisi olla informatiivisista syistä paikallaan myös siltä kannalta, että seuraamuksen raukeamisesta säädetään muuallakin lainsäädännössä ilman tarkempaa määritelmää.

Tuomioistuin ja muu viranomainen

1. lakiehdotuksen 4 ja 5 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi velvollisuus tuomioistuimelle ja muulle viranomaiselle. Tuomioistuimen säädännäinen rinnastaminen muuhun viranomaiseen ehdotetulla tavalla on varsin ongelmallista tuomioistui-
mien aseman ja riippumattomuuden kannalta. Sääntelyä olisi tältä osin välttämättöntä tarkentaa siten, että siitä käy selvästi ilmi ero tuomioistuimen ja hallintoviranomaisen välillä.

Seuraamuksen täytäntöönpano ilman lainvoimaa

1. lakiehdotukseen lisättäväksi ehdotetun uuden 4 a §:n 2 momentin mukaan rahamäärään kohdistuva menettämisseuraamus ja uhkasakkolain nojalla tuomittu uhkasakko voitaisiin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana. Säännös mahdollistaisi poikkeuksen 4 a §:n 1 momentin mukaisesta pääsäännöstä, jonka mukaan täytäntöönpano yleensä edellyttää lainvoimaista päätöstä. Pääsäännön perusteena ovat ensisijaisesti seuraamuksen kohteena olevan oikeusturvan takeet, mutta sitä perustelevat myös hyvän hallinnon vaatimukset, joista säädetään perustuslain 21 §:ssä.

Poikkeussäännöstä perustellaan sillä, että menettämisseuraamuksiin liittyy usein turvaamistoimenpiteitä, joiden vuoksi täytäntöönpano on perusteltua aloittaa ennen tuomioistuimen ratkaisun lainvoimaisuutta. Uhkasakon tarkoituksena on tehostaa viranomaisen määräämän velvoitteen noudattamista, joten uhkasakon täytäntöönpanon aloittaminen vasta lainvoimaisena voisi viivästyttää viranomaisen määräämän velvoitteen noudattamista (s. 61 ja 97).

Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena olisi ensisijaisesti turvata lakiin perustuvan seuraamuksen täytäntöönpanon tehokkuutta, mitä voidaan pitää sinänsä hyväksyttävänä ja painavana perusteena yleisen edun kannalta. Seuraamuksen täytäntöönpanon kohteena olevaa oikeusturvaa puolestaan varmistaisi tuomioistuimen toimivalta kieltää tai keskeyttää seuraamusta koskevan päätöksen täytäntöönpano. Uhkasakkomenettelyssä uhkan kohteen oikeusturvaa vahvistaa lisäksi etenkin se, että edellytyksenä uhkasakon tuomitsemiselle maksettavaksi on uhkasakolain 10 §:n mukaan yleensä se, että uhkasakon asettamista koskeva päätös on lainvoimainen. Ehdotetun poikkeussääntelyn voidaan nämä seikat huomioon ottaen katsoa mukautuvan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksiin.

Suhde verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain

Verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annettua lakia (2007/706) sovelletaan sen 1 §:n 1 kohdan mukaan myös julkisiin maksuihin. Tällaiset julkiset maksut ovat lain 3 §:n 1 momentin mukaan suoraan ulosottokelpoisia, ja ne voidaan 4 §:n 1 momentin mukaan periä ulosottomenettelyssä, vaikkei saatavan määrääminen tai maksuunpano ole tullut lainvoimaiseksi. Julkisia maksuja ei kyseisessä laissa määritellä tarkemmin, joten niiden soveltamisala on tulkinnanvarainen.

Tällaisten julkisten maksujen täytäntöönpano poikkeaa olennaisesti säädettäväksi ehdotetun lain tarkoittamien maksujen täytäntöönpanosta. Koska myös rangastusluonteisia hallinnollisia seuraamusmaksuja voidaan pitää julkisina maksuina, voisi olla selvyiden vuoksi paikallaan erikseen säätää siitä, että verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annettua lakia ei sovelleta säädettäväksi ehdotetun lain 1 §:ssä tarkoitettuihin maksuihin.