

ASiantuntijalausunto

Apulaisprofessori Tatu Hyttinen

EDUSKUNNAN LAKIVALIOKUNNALLE

Asia: HE 5/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Aluksi

Lakivaliokunta on pyytänyt minulta kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä HE 5/2024 vp. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain lisäksi 76 muuta lakia. Tavoitteena on selkeyttää sakon ja muiden julkisoikeudellisten saatavien täytäntöönpanoa sekä parantaa viranomaisten edellytyksiä hoitaa julkisoikeudellisten saatavien täytäntöönpanoon liittyviä tehtäviä.

Hallituksen esitys perustuu oikeusministeriön vuonna 2021 asettaman työryhmän laatimaan hallituksen esityksen luonnokseen, joten kyseessä on huolelliseen valmisteluun perustuva esitys. Esitys ei toisaalta sisällä kaikkia työryhmän esittämiä muutosehdotuksia, vaan hallituksen on tarkoitus antaa myöhemmin toinen esitys sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamiseksi. Perusteluksi on esitetty Oikeusrekisterikeskuksen täytäntöönpanotietojärjestelmään liittyvä uudistushanke, jonka on toistaiseksi katsottu estävän sakon täytäntöönpanosta annetun lain kokonaisvaltaisen uudistamisen. Nyt ehdotetut muutokset ovat sellaisia, jotka eivät ole riippuvaisia uuden tietojärjestelmän käyttöönottamisesta. Sen sijaan esimerkiksi sakon muuntorangaistuksen määräämistä koskevat säännökset on tarkoitus käsitellä vasta toisessa hallituksen esityksessä.

Tulossa olevien tietojärjestelmä uudistusten vuoksi voidaan pitää perusteltuna, että sakon täytäntöönpanosta annettua lakia uudistetaan kahdessa erässä. Samalla tämä menettelytapa vaikeuttaa kokonais kuvan muodostumista, koska toistaiseksi ei ole täysin selvää, minkälaiseksi sakon täytäntöönpanosta annettu laki on kokonaisuudessaan muodostumassa. Ongelma ei ole erityisen merkittävä, koska nyt ehdotetut lainsäädännölliset muutokset ovat pääosin teknisiä ja/tai lainsäädäntöä selkeyttäviä, eli muutosehdotukset eivät tulkintani mukaan sisällä sellaisia isoja periaatteellisia ehdotuksia, jotka voisivat olla ongelmallisia esimerkiksi rangaistusjärjestelmän kokonaisvaltaisen toiminnan tai rangaistusjärjestelmän keskeisperiaatteiden näkökulmasta.

Lausunnossani nostan esille joitakin huomioita hallituksen esityksestä. Tämän lisäksi lausun lyhyesti muuntorangaistusmenettelystä, koska pitäisin sen uudistamista helppona keinona säästää syyttäjien ja tuomioistuinten resursseja ja sujuvoittaa rikosprosesseja. Ajatukseni on seuraava: kun sakon muuntorangaistusmenettely on suljettu nyt käsittelyssä olevan hallituksen esityksen ulkopuolelle, muuntorangaistusmenettelyä olisi perusteltua uudistaa aika radikaalisti myöhemmässä vaiheessa – eli annettaessa toinen hallituksen esitys sakon täytäntöönpanosta annetun lain uudistamiseksi. Näkökulma lausunnossani on rikos- ja rikosprosessioikeudellinen.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Ehdotettujen lainsäädäntöuudistusten hyväksyttävyys

Ehdotetut muutokset sujuvoittaisivat julkisoikeudellisten saatavien perintää sekä parantaisivat kansalaisten oikeusturvaa ja oikeutta tulla kohdelluksi yhdenvertaisesti. Kokonaisuutena arvioiden ehdotettuja lainsäädännöllisiä uudistuksia voidaankin pitää perusteltuina ja hyväksyttävinä.

Tällä hetkellä etenkin erilaisten rangaistusluonteisten seuraamusmaksujen täytäntöönpanoa koskevat säännökset ovat hankalasti hahmottuvia, koska niistä säädetään useissa eri laeissa. Rangaistusjärjestelmän kokonaisvaltaisen selkeyden ja systematiikan vuoksi voidaankin pitää perusteltuna, että ainakin rikosoikeudellisiin rangaistuksiin vertaantuvia taloudellisia seuraamuksia kohdellaan täytäntöönpanossa samalla tavalla kuin varallisuuteen kohdistuvia varsinaisia rikosoikeudellisia seuraamuksia, kuten sakkoa. Toisaalta rangaistusjärjestelmän selkeyden näkökulmasta voidaan pitää ongelmallisena, että osa hallinnollisista seuraamuksista (kuten verotukseen liittyvien hallinnollisten seuraamusten täytäntöönpano) jäisivät edelleenkin sakon täytäntöönpanosta annetun lain soveltamisalan ulkopuolelle. Hallituksen esityksessä on toisaalta esitetty asianmukaiset perusteet sille, miksi tietyt hallinnolliset seuraamukset on tarkoitus jättää erityislainsäädännön varaan.

Sakon täytäntöönpanosta annetun lain soveltamisala

Pidän lähtökohtaisesti perusteltuna, että ne rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset, joiden täytäntöönpanossa noudatetaan sakon täytäntöönpanosta annettua lakia, luettelataisiin tyhjentävästi laissa. Ehdotetun lainsäädännön mukaan tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n 2 momentti sisältäisi 55 kohtaisen luettelon niistä rangaistusluonteisista hallinnollisista sanktioista, joiden täytäntöönpanossa noudatettaisiin sakon täytäntöönpanosta annettua lakia.

Viimeaikainen oikeudellinen kehitys huomioiden on varsin oletettavaa, että erilaisten rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusmaksujen rooli tulee lisääntymään. Kyse on siitä, että oikeusjärjestyksen eri alueilla lainsäädännön efektiivisyyttä tullaan todennäköisesti tehostamaan pikemminkin hallinnollisilla seuraamusmaksuilla kuin rikoslaila.

Jo nyt hallituksen esityksessä on tunnistettu (esityksen sivut 95–96), että vireillä on ehdotuksia uusiksi hallinnollisiksi seuraamusmaksuiksi, joiden täytäntöönpanosäännökset olisi yhteensovitettava nyt ehdotettujen säännösten kanssa. Ehdotettu sääntelytekniikka johtaneekin siihen, että uusia hallinnollisia seuraamusmaksuja säädettäessä on aina samalla täydennettävä sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n 2 momenttia. Lainsäädäntöteknisesti kyse ei olisi hankalasta tehtävästä, mutta periaatteessa olisi mahdollista pohtia myös avoimempaa sääntelytekniikkaa, eli lain soveltamisalaa määrittävää klausuulia, joka kattaisi myös tulevaisuudessa säädettävät ja voimaan tulevat hallinnolliset seuraamusmaksut. Tätä vaihtoehtoa puoltaisi sekin, että ehdotettu sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:ä on jo nyt muodostumassa varsin pitkäksi ja raskaslukaiseksi.

Lain sovellusala määrittävän avoimemman säännöksen kirjoittaminen voisi onnistua esimerkiksi siten, että lain 1 §:n 2 momenttiin lisättäisiin klausuuli, josta ilmenisi seuraava: ”Tätä lakia sovelletaan myös muihin vastaaviin rangaistusluontaisiin seuraamuksiin, ellei toisin ole säädetty”. Tämänkaltaisen lisäyksen seurauksena sakon täytäntöönpanosta annettavan lain soveltamisala kattaisi ikään kuin automaattisesti myös tulevaisuudessa voimaan tulevat hallinnolliset seuraamusmaksut, ellei olisi erikseen säädetty, että kyseisen hallinnollisen seuraamuksen perinnässä noudataan jotakin muuta menettelyä kuin sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Tulkintani mukaan avoimemmaksi jäävä sovellusala ei olisi ongelmallinen laillisuusperiaatteen näkökulmasta.

Rangaistusvaatimuksesta luopuminen

Osana kokonaisuutta ehdotetaan rangaistusvaatimuksesta luopumista. Rangaistusvaatimuksesta säädetään sakkomenettelylaissa (laki sakon ja rikesakon määräämisestä), jossa säädetään summallisesta sakkomenettelystä, eli menettelystä, jossa poliisi tai syyttäjä selvissä asioissa ratkaisee sakkoasian oikeudenkäynnin ulkopuolella.

Lähtökohtaisesti summaarinen sakkomenettely edellyttää epäillyn suostumusta, mutta epäilylle voidaan antaa rangaistusvaatimus myös ilman hänen suostumustaan. Jos epäilty maksaa sakon tai osan siitä 30 päivän kuluessa sen tiedoksiantamisesta, epäillyn katsotaan suostuneen sakkomenettelylain mukaiseen menettelyyn (voimassa olevan lain 4 §:n 4 momentti). Jos sakkoa ei makseta, asia siirtyy esitutkintaan.

Käytännössä rangaistusvaatimuksen käyttö edellyttää ensinnäkin Oikeusrekisterikeskukselta ja/tai poliisilta seurantaan liittyen siihen, onko sakko tai sen osa maksettu 30 päivän kuluessa. Toiseksi rangaistusvaatimukset voivat viivästyttää esitutkintoja, koska esitutkinta aloitetaan vasta sen jälkeen, jos epäilty ei ole 30 päivän kuluessa maksanut sakkoa tai osaa siitä (asiasta tarkemmin hallituksen esityksen sivulla 47).

Pidän hyvänä asiana, että rangaistusvaatimusmenettelystä luopumista on ehdotettu. Näin jo siksi, että rangaistusvaatimusta koskeva menettely on varsin vaikeaselkoinen. Oletukseni on, etteivät läheskään kaikki rangaistusvaatimusmenettelyyn päätyneet epäilty kunnolla tunnista tai ymmärrä rangaistusvaatimusmenettelyn toimintaperiaatteita. Niinpä rangaistusvaatimusmenettelystä luopuminen vahvistaisi myös yksilön oikeusturvaa.

Jos rangaistusvaatimuksesta päätetään luopua, lakiin on tärkeää sisällyttää siirtymäsäännös, jossa todetaan, että lain voimaan tulon aikaan vireillä olevat rangaistusvaatimukset käsitellään siinä menettelyssä, jossa ne on aloitettu. Siirtymäsäännöksen tarpeellisuus on tunnistettu hallituksen esityksessä (sivu 78).

Rangaistusvaatimuksesta luopumisesta seuraisi vähäisiä kustannusvaikutuksia syyttäjille ja tuomioistuimille, koska osa rangaistusvaatimukseen perustuvista sakkomenettelyistä on ratkennut ilman oikeudenkäyntiä. Jos ehdotus toteutuu, kaikki tällä hetkellä rangaistusvaatimuksina käsiteltävät asiat päätyisivät suoraan oikeuteen. Kustannusvaikutukset eivät olisi erityisen merkittäviä (katso arviot hallituksen esityksen sivuilta 34, 47, 49), ja jäljempänä puoltamallani tavalla kustannussäästöt voisi saada moninkertaisesti takaisin uudistamalla muuntorangaistusmenettelyä.

Tietojeni mukaan oikeusministeriö on syksyllä 2024 asettanut työryhmän arvioimaan laajemmin sakkomenettelyn uudistamistarpeita. Koska työryhmän tehtävänä on laatia mietintönsä hallituksen esityksen muotoon, on oletettavaa, että voimassa oleva sakkomenettelylaki tulee lähitulevaisuudessa uudistumaan laaja-alaisesti. Jos rangaistusvaatimuksesta päätetään pistemäisesti luopua jo nyt, luopumisella tuskin olisi negatiivisia sisällöllisiä vaikutusta sakkomenettelyn uudistamista pohtivan työryhmän työskentelyyn.

Maksutilaisuuden varaaminen ilman eräpäivää

Ehdotuksen mukaan seuraamuksen määrännyt tuomioistuin tai viranomainen olisi velvollinen varaamaan maksutilaisuuden sille, jolle seuraamus on määrätty. Kyse voisi olla esimerkiksi siitä, että tuomioistuin tuomitsee vastaajalle sakkorangaistuksen ja antaa hänelle tilisiirtolomakkeen tai vastaavan sakon maksamiseksi.

Hallituksen esityksessä on arvioitu, pitäisikö esimerkiksi sakon saaneelle vastaajalle ilmoittaa maksuaika (eräpäivä) sakon maksamiseksi. Esityksessä on päädytty siihen, ettei kiinteää maksuaikaa säädettäisi, mutta maksuvelvolliselle pitäisi sen sijaan antaa päätöksen yhteydessä tiedot siitä, että saatava voidaan periä sen tultua täytäntöönpanokelpoiseksi. Perusteeksi ehdotukselle on esitetty esimerkiksi se, että kiinteän maksuajan lisääminen kaikkiin rahamääräisiin saataviin voisi aiheuttaa lisätyötä tuomioistuimissa. Lisäksi esityksessä on ehdotettu, että Oikeusrekisterikeskuksen lähettämää maksukehotusta koskien säädettäisiin yhtenäisestä, vähintään 14 päivän maksuajasta, jonka kuluessa maksuvelvollista on kehotettava maksamaan saatava (hallituksen esityksen sivu 42).

Kyse on toisin sanoen siitä, että seuraamuksen määräävä viranomainen, kuten tuomioistuin, ei aseta määräämälleen maksulle eräpäivää. Tästä seuraa, että maksuaika jää epämääräiseksi. Oikeusrekisterikeskuksen on seurattava, onko sen täytäntöön pantavana oleva saatava maksettu. Jos osoittautuu, ettei saatavaa ole maksettu, oikeusrekisterikeskus lähettää maksuvelvolliselle eräpäiväisen laskun. Edellä todetulla tavalla oikeusrekisterikeskuksen olisi kehotettava suorittamaan maksamatta oleva rahamäärä asettamassaan, vähintään 14 päivän määräajassa (ehdotettu sakon täytäntöönpanosta annetun lain 6 §).

Maksuvelvollisen ja oikeusrekisterikeskuksen näkökulmasta voidaan pitää epätyydyttävänä, ettei saatavan ensimmäisenä asteena maksettavaksi määräävä tuomioistuin tai muu viranomainen aseta maksulle eräpäivää. Ainakin itse olen taipuvainen ajattelemaan, että koko järjestelmän kannalta olisi selkeämpää, jos kaikkiin sakon täytäntöönpanosta annetun lain soveltamisalaan kuuluviin rahamääräisiin saataviin lisättäisiin esimerkiksi 30 päivän maksuaika. Tällöin maksuvelvollinen tietäisi, että hänen on maksettava saatava 30 päivän kuluessa, ja myös oikeusrekisterikeskukselle olisi selvää, että maksukehotus on perusteltua lähettää 30 päivän jälkeen. Lakiteknisesti kiinteän maksuajan toteuttaminen olisi sinänsä helppoa modifioimalla sakon täytäntöönpanosta annetun lain ehdotettua 5 §:ää.

Muuntorangaistuksen uudistamistarve

Muuntorangaistuksesta säädetään rikoslain 2 a luvun 4 §:ssä. Sen mukaan sakkoon tuomitulle, jolta sakkoa ei ole saatu perityksi, on maksamatta olevan sakon sijasta määrättävä muuntorangaistuksena vankeutta. Myös tietyt tuomioistuimen tuomitsemat uhkasakot voidaan muuntaa vankeudeksi.

Siitä, kuinka muuntorangaistusta tuomittaessa on meneteltävä, säädetään sakon täytäntöönpanosta annetun lain 3 luvussa. Edellä todetulla tavalla hallituksen esityksessä on lähdetty siitä, että sakon muuntorangaistusmenettelyä uudistetaan myöhemmin annettavan toisen hallituksen esityksen yhteydessä. Näin ollen tarkasteltava hallituksen esitys sisältää vain niukasti huomioita sakon muuntorangaistuksesta. Toisaalta niin hallituksen esityksen kuin sakon täytäntöönpanosta annetun lain muutostarpeita pohtineen työryhmän laatiman hallituksen esityksen luonnoksen perusteella itseleni on muodostunut vaikutelma, ettei myöhemminkään annettavassa hallituksen esityksessä olla välttämättä esittämässä olennaisia muutoksia muuntorangaistusmenettelyyn. Asia on luonnollisestikin vielä avoin, mutta tulevan lainvalmistelun näkökulmasta voisi olla eduksi, jos lakivaliokunta jo nyt pohtisi ja arvioisi, olisiko muuntorangaistuksen sujuvoittaminen perusteltua.

Nykymallia on kritisoitu laajasti, koska se kuormittaa turhaa syyttäjiä ja tuomioistuimia. Esimerkiksi rikosasioissa käydään ensiksi oikeudenkäynti, jossa vastaajalle voidaan tuomita sakkoja. Jos sakkoja ei makseta, asia viedään uudelleen tuomioistuimeen muuntokäsittelyyn. Edessä on uusi oikeudenkäynti, jossa muuntovaatimuksen esittää syyttäjä ja asia käsitellään lähtökohtaisesti rikosasioiden oikeudenkäynnistä voimassa olevassa järjestyksessä.

Uusintakäsittelyn lopputuloksena sakot joko muunnetaan vankeudeksi tai asian käsittelyä lykätään. Lykkäys voi perustua sakon maksutilanteen selvittämistarpeeseen tai sakotetun henkilökohdaisiin olosuhteisiin. Tiedossani olevien selvitysten ja tutkimusten mukaan henkilökohtaisilla syillä on vain harvoin merkitystä asian ratkaisemisessa. Tästä seuraa, että muuntorangaistusmenettely on käytännössä varsin summaarista menettelyä ilman oikeudellista harkintaa. Summaarisuutta korostaa se, että muuntomenettelyssä syyttäjien rooli on lähinnä muodollinen.

Voidaan perustellusti kysyä, miksi sakkojen muuntamista varten ylläpidetään raskasta menettelyä, jos menettely ei tosiasiallisesti sisällä oikeudellista harkintaa. Hallituksen esityksestä ilmenee, että vuosittain muuntorangaistusmenettelyyn haastetaan yli 10 000 henkilöä ja tuomioistuimen tuomitsemia muuntorangaistuksia on vuosittain noin 7 000 kappaletta (hallituksen esityksen sivu 13). Jos muuntorangaistusmenettelyä kevennettäisiin, se voisi merkittävästikin vapauttaa syyttäjien ja tuomareiden aikaa käsitellä oikeudellisesti haastavampia asioita.

Yksi vaihtoehto voisi olla se, että sakot muunnettaisiin vankeudeksi kirjallisessa menettelyssä. Radikaalimpi vaihtoehto olisi se, että tuomitut sakot olisivat sellaisenaan muuntokelpoisia. Kuten hallituksen esityksestä ilmenee, joissakin maissa muuntorangaistuksen voi tuomita jo varsinaisen rikosasian käsittelyn yhteydessä. Kyse on silloin siitä, että tuomioistuin tuomitsee vastaajalle samalla kertaa sakkorangaistuksen sekä lisäksi muuntorangaistuksen siltä varalta, että sakot jäävät

maksamatta (hallituksen esityksen sivut 53–56). Erilaisten vaihtoehtojen hyviä ja huonoja puolia olisi perusteltua selvittää lainvalmistelussa, minkä vuoksi pitäisin perusteltuna, että lakivaliokunta ohjeistaisi lainvalmistelijaa pohtimaan nykyistä sujuvampia tapoja muuntorangaistuksen määräämiseksi.

Keskeiset huomiot ja suositukset lakivaliokunnalle

Ehdotetut lainsäädännölliset muutokset ovat pääosin teknisiä ja kaikin puolin perusteltuja. Voidaan kuitenkin kysyä, pitäisikö sakon täytäntöönpanosta annetun lain soveltamisalasta säätää avoimemmin niissä tilanteissa, joissa kyse on rangaistusluonteisista hallinnollisista seuraamuksista. Pitäisin myös järjestelmän näkökulmasta selkeämpänä, jos sakon tai muun seuraamuksen määräävä tuomioistuim tai viranomais olisi velvollinen asettamaan selkeän eräpäivän, mihin mennessä tuomittu seuraamus on maksettava. Lisäksi suuressa kuvassa pitäisin perusteltuna, että lakivaliokunta jo tässä yhteydessä pohtisi sitä, pitäisikö nykyistä muuntorangaistusmenettelyä pyrkiä keventämään.

Helsingissä 7.3.2025

Tatu Hyttinen

OTT, VTM, VT, rikosoikeuden apulaisprofessori