

SAKKOUUDISTUS

Lainsäädännön muutokset ja uudistuksen vaikutukset käytännön poliisitoimintaan

Sonja Laitinen

5/2017

Tiivistelmä

Tekijä	Tutkinto/kurssi ja opinnäytetyö/nimike	
Sonja Laitinen	Poliisi (AMK), AMK20151	
Julkaisun nimi	Julkisuusaste	
Sakkouudistus Lainsäädännön muutokset ja uudistuksen vaikutukset käytännön poliisitoimintaan	Julkinen	
Ohjaajat ja opintoaine/opetustiimi	Opinnäytetyön muoto	
Kirsti Ruuska, oikeustiede	Oikeustieteellinen opinnäytetyö	
Tiivistelmä		
<p>Tutkimus tarkastelee 1.12.2016 voimaantulleen sakkouudistuksen vaikutuksia rikesakon, rangaistusvaatimuksen ja rangaistusmääräyksen antamisen prosessuaalisiin menettelyihin ja poliisin rooliin sakkoasioissa. Tarkastelun kohteena ovat lisäksi uudistuksen tavoitteiden ja sakon saajan oikeusturvan toteutuminen uudistuksen myötä sekä Helsingissä annettujen sakkojen määrissä tapahtuneet mahdolliset muutokset uudistuksen voimaantulon jälkeen.</p> <p>Lakiuudistuksen myötä sakkovaihtoehtoja tuli entisen kolmen sijaan viisi: rikesakkomääräys, sakkomääräys, sakkovaatimus, rangaistusvaatimus ja rangaistusmääräys. Merkittävä muutos lakiuudistuksessa oli myös tuomiovallan antaminen poliisille, mitä ei lainvalmisteluasiakirjoissa kuitenkaan pidetä ongelmallisena.</p> <p>Tutkimustulosten perusteella sakon saajan oikeusturva ei ole vaarantunut uuden prosessuaalisen menettelyn myötä. Tähän ovat vaikuttaneet erityisesti uudistuksen mukana tulleet sakon saajalta kysyttävät suostumukset sekä valitusoikeus kaikista lainvoimaisista tuomioista. Sakon saajalla on nykyisin aina mahdollisuus saattaa asiansa rikostutkintaan ja käsiteltäväksi käräjäoikeudessa sakkomenettelyn sijaan kiistämällä syyllisyytensä.</p> <p>Sakkouudistus on tätä tutkimusta tehdessä ollut voimassa vasta muutaman kuukauden ajan, joten lakiuudistuksen vaikutuksista annettujen sakkojen määrään ei voida tehdä pidempiaikaisia johtopäätöksiä. Tämän tutkimuksen perusteella sakkouudistus on kuitenkin vaikuttanut annettujen sakkojen määrään, sillä tutkimuksessa tilastoidun neljän kuukauden aikana sakkojen määrät ovat vähentyneet Helsingissä. Mahdollisia selittäviä tekijöitä ovat muun muassa uusien sakkokäytäntöjen ja prosessuaalisten menettelyjen omaksuminen sekä tietojärjestelmien häiriöt erityisesti uudistuksen alkuvaiheissa.</p>		
Sivumäärä	Tarkastuskuukausi ja vuosi	Opinnäytetyökoodi (OPS)
46 + 3 liitesivua	Toukokuu 2017	Amk2014ONT
Avainsanat		
sakko, sakkomenettely, sakkouudistus, tuomiovalta, poliisi		

SISÄLLYS

LYHENTEET	2
1 JOHDANTO	3
2 TUTKIMUKSEN KOHDE JA MENETELMÄT	5
3 AIKAISEMPI LAINSÄÄDÄNTÖ	8
3.1 Rangaistusmääräysmenettely	8
3.2 Rikesakkomenettely	11
4 SAKKOMENETTELYN UUDISTUS	14
4.1 Uudistuksen taustat	14
4.2 Laki sakon ja rikesakon määräämisestä	16
4.2.1 Menettelyn soveltamisala ja uudet sakkolajit	16
4.2.2 Yhteinen rangaistus ja syyttäjän rooli	22
4.2.2 Maksuaika ja valittaminen	23
4.3 Sakon saajan oikeusturva	24
4.3.1 Aikaisempi lainsäädäntö	24
4.3.2 Sakkolakiuudistus	26
4.3.3 Haastateltavien näkemyksiä oikeusturvan muutoksesta	29
5 SUUNNITTEILLA OLEVAT UUDISTUKSET	31
5.1 Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen	31
5.2 Sakkojen rahamäärien korottaminen	33
6 MUUTOKSET HELSINGISSÄ	36
6.1 Sakkomäärien muutos	36
6.2 Poliisin ja syyttäjän työmäärä	39
7 POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET	41
8 LÄHTEET	44
9 LIITTEET	

LYHENTEET

ANL	Ajoneuvolaki (1090/2002)
ETL	Esitutkintalaki (449/1987)
HE	Hallituksen esitys
KKO	Korkein oikeus
LaVM	Lakivaliokunnan mietintö
OK	Oikeudenkäymiskaari (4/1734)
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
RikeSA	Asetus rikesakkorikkomuksista (610/1999)
RikeSML	Laki rikesakkomenettelystä (66/1983)
RL	Rikoslaki (39/1889)
RMA	Asetus rangaistusmääräysmenettelystä (1026/1993)
RML	Laki rangaistusmääräysmenettelystä (692/1993)
ROL	Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 689/1997
SML	Laki sakon ja rikesakon määräämisestä (754/2010)
TLL	Tieliikennelaki (267/1981)
UhkasakkoL	Uhkasakkolaki (1113/1990)

1 JOHDANTO

Joulukuun 2016 alussa astui voimaan sakkolain uudistus, joka muutti rangaistusvaatimuksen, rangaistusmääräyksen ja rikesakon antamiseen liittyviä prosessuaalisia menettelyitä sekä muun muassa poliisin toimintaa sakkojen tiedoksiannossa. Uudistus oli merkittävä ja ulottui useisiin eri lakeihin. Voimaantullut uusi sakkolaki hyväksyttiin jo vuonna 2010 ja lain toimeenpano on ollut valmisteilla siitä lähtien. Uuden lain voimaantuloaikaan asti oli epävarmaa, astuuko laki voimaan suunnitellun aikataulun mukaisesti. Poliisin tehtäviä hoitava henkilöstö koulutettiin uuteen lainsäädäntöön noin tunnin kestäväällä luennolla ja pakollisella verkkokurssilla.

Tässä tutkimuksessa tarkastelen sitä, mitä muutoksia lakiuudistus on tuonut rangaistusvaatimuksen, rangaistusmääräyksen ja rikesakon antamiseen liittyvään prosessuaaliseen menettelyyn sekä erityisesti poliisin rooliin sakkoasioissa. Tutkimukseen liittyvä käytännön tarkastelu toteutettiin Helsingin poliisilaitoksella. Muuttuneen lain myötä osa sakoista muuttuu lainvoimaisiksi tuomioiksi jo poliisin antaessa sakon tiedoksi, eli kaikki sakot eivät mene enää syyttäjälle hyväksyttäviksi. Mielenkiintoinen tarkastelun aihe on myös se, miten poliisi tuomiovaltaisena viranomaisena asettuu maamme vallanjako-oppiin ja voidaanko nykyisessä sakkomenettelyssä varmuudella taata sakon saajan oikeusturvan toteutuminen?

Sakkorangaistuksia on ollut käytössä Suomessa rangaistusvaihtoehtona jo kauan. Vuoden 1889 rikoslaissa rangaistusvaihtoehdot olivat sakon lisäksi kuritus, kuolemanrangaistus tai vankeus. Ensimmäisissä laeissa sakkorangaistukset eivät olleet riippuvaisia sakon saajan tuloista tai varallisuudesta, vaan jokaisesta rikoksesta ja rikkomuksesta oli säädetty minimi- ja maksimirahasummat sakkorangaistuksille.¹ Vuosien varrella sakkomenettely on kokenut monenlaisia uudistuksia muun muassa sen suhteen, kenelle lainsäätäjällä on antanut toimivallan määrätä lainvoimaisia tuomioita.

Sakkouudistus muutti kaikkia aikaisempia sakkomuotoja. Aikaisempien rikesakkojen, rangaistusvaatimuksien ja rangaistusmääräyksien tilalle tuli nyt viisi erilaista sakkoa (rikesakkomääräys, sakkomääräys, sakkovaatimus, rangaistusvaatimus ja

¹ Matikkala 2010, s. 70.

rangaistusmääräys). Niistä jokaisella on oma yksilöity käyttötarkoitus ja prosessuaalinen menettely, joita pyrin selventämään tutkimuksessani.

2 TUTKIMUKSEN KOHDE JA MENETELMÄT

Tutkimukseni kohteena on rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyyn liittyvän lainsäädännön uudistus, poliisin rooli uudistuneessa sakkomenettelyprosessissa sekä yksilön oikeusturvan huomioiminen osana uutta rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyä. Tutkimuksessani tarkastelen vanhaa lainsäädäntöä rikesakko- ja rangaistusvaatimusmenettelyistä sekä sitä, miten sakkojen määrääminen, käsittely ja vastustaminen tapahtuivat ennen uudistuksen voimaantuloa. Avaan uudistuksen taustoja ja syitä sekä sitä, miksi lakimuutos koettiin tarpeelliseksi. Käsittelen tutkimuksessa myös uudistuksen tuomia muutoksia uuden SML:n pohjalta.

Saadakseni selkeän näkymän uudistuksen konkreettisista muutoksista keskityn tutkimuksessani selvittämään nimenomaan uuden lainsäädännön tuomia eroavaisuuksia verrattuna aikaisempiin rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyjen prosesseihin. Tutkin myös lakimuutoksen mukanaan tuomia mahdollisia muutoksia yksilön oikeusturvaan ja tarkastelen poliisin asemaa tuomiovaltaisena viranomaisena. Käsittelen tutkimuksessani myös lyhyesti tällä hetkellä suunnitteilla olevia uusia muutoksia nykyiseen sakkolainsäädäntöön.

Tutkimusmenetelmäni on lainopillinen, jossa on myös sakkojen määräämistä ja uudistuksen tavoitteiden toteutumista koskeva empiirinen tarkastelutapa. Lainopille tyypillistä on systematisointi ja tulkinta. Systematisointi tarkoittaa tutkittavien oikeussäännöksiä järjestämistä loogiseksi ja ristiriidattomaksi kokonaisuudeksi². En varsinaisesti systematisoi lakioppia tutkimuksessani, vaan enemmänkin tulkitsen lakien säännöksiä, mutta kuten Hirvonen kirjoittaa, systematisointiin tarvitaan lain tulkintaa ja lain tulkinnassa painotetaan systematisointia, joten niitä on vaikeaa erottaa toisistaan³.

Lainopillisessa tutkimuksessa selvitetään Hirvosen mukaan ”voimassaolevaa oikeutta ja mikä merkitys laista ja muista oikeuslähteistä (esimerkiksi lainvalmisteluasiakirjat ja Euroopan Unionin tuomioistuimen tai KKO: n päätöstekstit) löytyvällä materiaalilla on.”⁴ Hirvosen mukaan lainopin tarkoituksena on nimenomaan tulkinnan avulla pyrkiä selvittämään, täsmentämään, ilmaisemaan ja selventämään oikeusnormeja ja

² Andström 2003, kohdasta tutkimuksen eri tasojen teoreettinen aines.

³ Hirvonen 2011, s. 25.

⁴ Hirvonen 2011, s. 23.

oikeusnormilauseita. Tulkintaa tehdään tulkintametodien avulla, joita on useita ja jotka johtavat usein erilaisiin tutkintakannottoihin. Rikosoikeudessa käytetään usein sanamuodon mukaista tulkintaa, jossa lakitekstiä tulkitaan arkikielen mukaisessa normaalimerkityksessä niin, että oikeudellinen merkitys ei muutu.⁵ Käsittelen työssäni tulkinnan apuna vanhan ja uuden lainsäädännön lisäksi muun muassa asetustekstejä, lakien valmisteluaineistoja, perustuslakivaliokunnan lausuntoja sekä Euroopan ihmisoikeussopimusta.

Syvennän tutkimustani neljällä haastattelulla. Haastattelen tutkimuksessani Helsingin poliisilaitokselta hälytys- ja valvontayksikön tutkintasihteeri Riitta Irlaa, saman yksikön komisario Jari Mäkiniemeä, Helsingin poliisilaitoksen tutkinnan tuessa työskentelevää tutkija A:ta⁶ sekä Helsingin syyttäjäviraston kihlakunnansyyttäjä Nina Keskiä. Haastateltavat valitsin sillä perusteella, että he ovat päivittäisen työnsä kautta läheisissä tekemisissä sakkomenettelyiden kanssa ja tietävät paljon sakkolakiuudistuksesta. Haastattelut olen toteuttanut teemahaastatteluina. Hirsjärven ja Hurmeen mukaan teemahaastatteluissa olennaisinta on se, että *”Yksityiskohtaisten kysymysten sijaan haastattelu etenee tiettyjen keskeisten teemojen varassa. Tämä vapauttaa pääosin haastattelun tutkijan näkökulmasta ja tuo tutkittavien äänen kuuluviin.”*⁷ Tutkimukseni haastatteluissa keskeiset teemat ovat haastateltavien näkemykset uudistuksen toimivuudesta ja siitä, onko uudistuksella ollut vaikutusta poliisin ja syyttäjän työmäärään sekä miten uudistus on heidän mielestään vaikuttanut yksilön oikeusturvaan. Tässä yhteydessä hyödynnän myös omaa kokemustani poliisin työstä ja sakkojen määräämisestä sekä tiedoksiannosta. Haastateltavien mielipiteitä ja kokemuksia sekä omia kokemuksiani on sisällytetty asiayhteyksittäin tutkimukseni eri lukuihin.

Tutkimuksessani on myös tilastollinen näkökulma. Kvantitatiivisessa tutkimuksessa tietoa voidaan hankkia erilaisista muiden keräämistä tilastoista tai tietokannoista ja niitä voidaan havainnollistaa taulukoin tai kuvioin⁸. Liitän työhöni tilastoja Helsingin poliisilaitoksella kirjoitettujen sakkojen määrästä kuukausittain vuoden 2013 alusta lähtien sekä saatavissa olevat tiedot uudistuksen jälkeiseltä ajalta. Pyrin tilastotietojen pohjalta arvioimaan sitä, onko lakiuudistus vaikuttanut poliisin kirjoittamien sakkojen määrään Helsingissä. Uusi

⁵ Hirvonen 2011, s. 37–40.

⁶ Tutkija ei halunnut nimeään julkistettavan osana tutkimusta, joten hänestä käytetään tutkimuksessa nimeä A.

⁷ Hirsjärvi & Hurme 2008, s. 48.

⁸ Heikkilä 2010, s. 14–18.

laki on ollut voimassa tutkimusta tehdessä vasta viiden kuukauden ajan, joten tilastot antavat vasta viitteitä sakkomäärien muutoksesta eikä pidempiaikaista muutostrendiä voida vielä arvioida. Aineistona tilastoihin käytän Poliisin tilastojärjestelmä PolStatista saatuja kirjoitettujen sakkojen lukumääriä ja laadin niistä havainnollistavia taulukoita.

Kolmannessa luvussa käsittelen aiemmin voimassa ollutta lainsäädäntöä. Neljännessä luvussa esittelen uudistuksen taustoja ja uuden lainsäädännön muutoksia sekä sakon saajan oikeusturvaa. Tällä hetkellä suunnitteilla olevia uudistuksia käsittelen luvussa viisi. Otan tutkimukseeni myös tilastotietoja Helsingissä kirjoitetuista sakoista, joita käsittelen luvussa kuusi.

3 AIKAISEMPI LAINSÄÄDÄNTÖ

Ennen lainsäädännön uudistuksia rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelystä oli voimassa kaksi erillistä summaarista sakotusmenettelyä. Summaarinen menettely tarkoittaa yksinkertaisten ja selkeiden asioiden käsittelyyn tarkoitettua menettelyä. Sakkomenettelyiden osalta puhuttaessa summaarisesta menettelystä tarkoitetaan lievien ja selkeiden rikosasioiden ratkaisua tuomioistuinelaitosten ulkopuolella. Aiemmat sakkomenettelyt olivat nimeltään rikesakkomenettely ja rangaistusmääräysmenettely. Menettelyistä oli voimassa kaksi lakia, RikeSML (66/1983) ja RML (692/1993) sekä niitä täydentäviä asetuksia ⁹. Rikesakkomääräykset olivat summaltaan kiinteitä, mutta rangaistusvaatimuksissa päiväsakkojen määrä vaihteli rikkomuksen vakavuuden mukaan, ja yhden päiväsakon arvo määräytyi rikkomuksesta epäillyn tulojen mukaan. Rangaistusmääräysmenettely ja rikesakkomenettely olivat toisistaan erillisiä menettelyitä, joita kehitettiin ja päivitettiin eri tahtiin ja joita säätelivät eri lait.

3.1 Rangaistusmääräysmenettely

Rangaistusmääräysmenettelyn soveltamisalasta säädetään RML 1 §:n 1 momentissa näin:

Tämän lain mukaisessa menettelyssä (rangaistusmääräysmenettely) voidaan määrätä sakkorangaistus ja enintään 1 000 euron suuruinen menettämisseuraamus rikkomuksesta, josta tapaukseen sovellettavassa rangaistussäännöksessä ei ole esillä olevien asianhaaran varalta säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta, sekä laillisesti vahvistetun uhkasakkokiellon rikkomisesta. Rangaistus voidaan määrätä tämän lain mukaan silloinkin, kun rikkomuksesta saattaa seurata muukin kuin tässä momentissa tarkoitettu seuraamus, jos rikkomuksen tehnyt ei vaadita tuomittavaksi siihen. (27.6.2003/614)

Lain 1 §:n 1 momentin mukaan menettelyä voitiin siis soveltaa niihin rikkomuksiin, joista oli laissa säädetty rangaistuksena enintään kuusi kuukautta vankeutta. Ensimmäisen pykälän toinen momentti rajasi rangaistusmääräysmenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle virkarikosta koskevat asiat sekä merilain 20 luvussa ja sotilasoikeudenkäyntilain 2 §:ssä tarkoitettut asiat. Silloin, kun rikkomuksen rangaistusasteikko nousi yli kuuden kuukauden maksimivankeusrangaistuksen (sellaisesta rikkomuksesta, johon rikkomuksen tehnyt

⁹ Tärkeimpinä RikeSML:n nojalla annettu rikesakkoasetus (606/1983) ja RML:n nojalla annettu RMA (1026/1993).

vaadittiin tuomittavaksi) tai kun kyseessä oli jokin toisen momentin rikkomuksista, asia ei soveltunut käsiteltäväksi rangaistusmääräysmenettelyssä vaan siitä täytyi tehdä rikosilmoitus. Näin tuli menetellä myös, jos sakon saajalta olisi tullut asiassa vaadittavaksi yli 1000 euron arvoinen menettämisseuraamus. RL 10 luvun 2 §:ssä määritellään mahdollisiksi menettämisseuraamuksiksi muun muassa rikoksella saavutetun taloudellisen hyödyn, kuten rikoksella saadun omaisuuden tai sen arvon menettämisen valtiolle. Näiden lisäksi rangaistusmääräysmenettely soveltui laillisesti vahvistetun uhkasakkokiellon rikkomisen käsittelyyn. Uhkasakoista säädettiin tarkemmin UhkasakkoL:ssä (113/1990). UhkasakkoL 1 §:n mukaan lakia sovelletaan, kun viranomaisen antaman käskyn tai kiellon tehosteeksi asetetaan uhkasakko ja kun uhkasakko tuomitaan maksettavaksi. Lakia sovelletaan myös teettämisuhan ja keskeyttämisuhan asettamiseen ja täytäntöön pantavaksi määräämiseen. Teettämisuha tarkoittaa sitä, että mikäli päävelvoitetta ei noudateta, tekemättä jätetty työ tehdään laiminlyöjän kustannuksella. Keskeyttämisuha tarkoittaa taas sitä, että mikäli päävelvoitetta ei noudateta, työnteko, muu toiminta taikka laitteen tai muun esineen käyttö estetään.¹⁰

Rangaistusvaatimuksen määräämiseen tai tiedoksiantoon ei vaikuttanut se, kiistikö vai myönsikö sakon saaja teon. Mikäli hän kiisti teon, täytyi rangaistusvaatimukseen tai siihen liitettävään asiakirjaan RMA 4 §:n perusteella merkitä kiistämisen peruste. Rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltiin asioita, jotka olivat selkeitä ja joihin oli saatavilla tarvittavat selvitykset jo paikan päällä. Jos syyllisyydestä tai tapahtumista jäi varteenotettava epäily, asiaa ei käsitelty rangaistusmääräysmenettelyssä.

RML:n 1 §:n edellytysten lisäksi lain 2 § tarkensi sakkomenettelyn edellytyksiä niiden rikkomusten osalta, joissa oli asianomistaja. Rangaistusmääräysmenettelyn käyttäminen edellytti, että asianomistaja antoi suostumuksensa asian käsittelyyn rangaistusmääräysmenettelyssä. Suostumus voitiin antaa esitutkintaviranomaiselle tai rangaistusvaatimuksen tai rangaistusmääräyksen antajalle. Suostumuksen peruminen ei estänyt asian käsittelyä rangaistusmääräysmenettelyssä. Antaessaan suostumuksensa menettelyyn asianomistaja luopui oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja oikeudestaan esittää vaatimuksia rikosasian yhteydessä sekä suostui siihen, että rikkomuksen tekijälle annetaan asiasta rangaistukseksi sakko. Mikäli asianomistaja ei antanut suostumustaan, asiaa ei voitu käsitellä rangaistusmääräysmenettelyssä.

¹⁰ Ks. UhkasakkoL 14 §.

Rangaistusmääräysmenettelyssä asiassa toimitettiin ETL 11 luvun 2 §:n mukainen suppea esitutkinta, jossa selvitettiin vain ne asiat, jotka ovat välttämättömiä seuraamuksen määräämiseksi rangaistusvaatimusmenettelyssä¹¹. Asianomistajarikoksen ollessa kyseessä oli huomioitava ETL 3 luku 4 §, jossa säädetään, että esitutkinnan aloittaminen edellyttää asianomistajan esittämän syyttämispyyntön (eli vaatimuksen rangaistuksesta). Ellei asianomistaja esitä syyttämispyyntöä esitutkintaviranomainen ei saa aloittaa asiassa edes suppeaa esitutkintaa lukuun ottamatta poikkeustapauksia, kuten esimerkiksi merkittävää yleistä etua.

Rangaistusmääräysmenettely oli kaksiosainen menettely, jossa poliisi, tullimies tai muu valvontaa suorittava virkamies¹² esitti rangaistusvaatimuksen. Syyttäjä tarkisti sen asiallisesti ja määräsi rangaistusmääräyksen esitetyn vaatimuksen pohjalta¹³. Kaikki poliisin antamat rangaistusvaatimukset menivät siis syyttäjän kautta, joka saattoi tarvittaessa pyytää lisäselvitystä tai -tutkintaa poliisin antamaan rangaistusvaatimukseen taikka korjata siinä olevia virheitä. Jos rangaistusvaatimus tuli syyttäjän mukaan antaa jostain muusta teosta kun mistä sitä oli vaadittu tai ankarampana kuin mitä oli vaadittu, RML 12 §:n mukaan rangaistusvaatimus tuli perua ja antaa sakon saajalle uusi sakko tiedoksi.

Syyttäjän oikeudesta antaa rangaistusmääräys säädettiin RML 11 §:ssä. Pykälän mukaan syyttäjä ei saanut antaa rangaistusmääräystä, mikäli rangaistusvaatimusta oli vastustettu, asianomistaja oli perunut syyttämispyyntönsä (asiassa jossa syytettä ei voi tehdä ilman pyyntöä), syyteoikeus oli vanhentunut ennen rangaistusvaatimuksen tiedoksiantoa, tiedoksiannosta oli kulunut yli vuosi tai asiassa oli ilmennyt seikkoja, joiden perusteella rangaistusta ei tulisi määrätä. Jos rangaistusmääräystä ei annettu jostain edellä mainitusta syystä, syyttäjä päätti jättää rangaistusvaatimuksen antamatta tai mikäli hän katsoi, että se tulisi määrätä vaatimusta lievempänä siitä tuli välittömästi ilmoittaa sille kenelle rangaistusta vaadittiin.

Yhteisestä rangaistuksesta säädettiin RL 7 luvussa. Lain 7 luvun 3 §:n mukaan, jos joku olisi tuomittava yhdellä kertaa kahdesta tai useammasta rikoksesta sakkorangaistukseen,

¹¹ Ks. RML 5 §.

¹² Tässä tutkimuksessa käsiteltyjä valvontaa suorittavia virkamiehiä ovat tullimiesten lisäksi esimerkiksi rajavartiomiehet ja erävalvojat, joiden oikeuksista kirjoittaa sakkoja säädetään erikseen laeilla.

¹³ Hankaniemi 2011, s. 71.

hänet tuomittiinkin yhteiseen sakkorangaistukseen, joka sai olla enintään 240 päiväsakkoa, mutta ei kuitenkaan eri rikosten enimmäisrangaistusten yhteismäärää ankarampi.

Kuten edellä mainittiin, syyttäjän vahvistaessa rangaistusvaatimuksen se muuttui rangaistusmääräykseksi. Rangaistusvaatimuksille tai rangaistusmääräyksille ei ollut laissa varsinaisesti määritelty maksuaikaa. Rangaistusmääräysmenettelyssä määrättyjä, maksamattomia sakkoja ei saanut muuntaa vankeudeksi edes silloin, kun niitä vastustettiin ja kun niistä annettiin sakko tuomioistuimessa¹⁴.

Rangaistusmääräysmenettelyn mukaisesti määrättyjen sakkojen vastustamista käsiteltiin RML 8 §:ssä. Mikäli sakon saanut henkilö halusi vastustaa sakkoa, tuli siitä ilmoittaa ja toimittaa vastustettava sakko virallisen syyttäjän kansliaan henkilökohtaisesti, postitse, sähköpostilla tai faksilla viikon sisällä rangaistusvaatimuksen tiedoksiannosta¹⁵. Vastustamisilmoituksen jälkeen asian käsittely rangaistusmääräysmenettelyssä päättyi ja syyttäjä vei asian käräjäoikeuden käsittelyyn noudattaen ROL 5 luvun säännöksiä eli toimitti syyteharkinnan ja nosti syytteen, mikäli katsoi edellytysten täyttyvän. Poikkeuksena olivat tapaukset, joissa sakon saaja vastusti rangaistusvaatimusta vain päiväsakon rahamäärän osalta¹⁶. Tällöin syyttäjä saattoi hänelle annetun tuloksetyksen perusteella antaa rangaistusmääräyksen vaaditulla tavalla ilman asian viemistä tuomioistuimeen.

3.2 Rikesakkomenettely

Rikesakko oli euromäärältään kiinteä, rangaistusvaatimusta tai -määräystä lievempi sakkorangaistus. Rikesakkomenettelyssä käsiteltiin pienempiä rikkomuksia kuin rangaistusvaatimusmenettelyssä ja se oli myös lievempänä vaihtoehtona rangaistusvaatimukselle tietyissä rikkomuksissa. Rikesakko soveltui RL 2a luvun 9 §:n mukaisesti rikkomuksiin, joista oli säädetty rangaistuksena sakko tai maksimissaan kuusi kuukautta vankeutta. Lisäedellytyksenä pykälässä ja sen nojalla annetuissa asetuksissa¹⁷ lueteltiin kaikki ne rikkomukset, joiden seuraamukseksi rikesakko soveltui. Jokaiselle rikkomukselle oli määrätty tietty kiinteä summa, joka vaihteli rikkomuksittain.

¹⁴ Ks. RL 2a luku 6 §.

¹⁵ www.oikeus.fi.

¹⁶ Ks. RML 11 §:n 3 momentti.

¹⁷ RikeSA, joka kumottiin elokuussa 2015 valtioneuvoston asetuksella rikesakkorikkomuksista (1081/2015).

Rikesakkoasiassa ei RikeSML 4 §:n mukaan sovellettu nuorta henkilöä, nuorta rikosentekijää, ehdollista rangaistusta eikä rangaistuksen mittaamista koskevia säännöksiä vaan rikesakon summa oli samasta rikkomuksesta kaikille sama. Rikoslain 2a luvun 11 §:n mukaan tapauksissa, joissa henkilölle oli määrättävä kahdesta tai useammasta rikkomuksesta rikesakko samaan aikaan, niitä ei saanut yhdistää vaan rikesakko määrättiin vain siitä rikkomuksesta, josta on säädetty ankarin rikesakko. Tämä tarkoitti sitä, että sakon saaja sai kerrallaan rangaistuksen vain yhdestä, ankarimmasta rikesakkorikkomuksesta, oli niitä kuinka monta tahansa. Myöskään rikesakosta ja sakkorangaistuksesta tai määräaikaisesta vankeudesta ei voinut määrätä yhteistä rangaistusta. Sakkorangaistuksen tai vankeusrangaistuksen yhteydessä rikesakoilla ei siis ollut mitään vaikutusta kokonaisrangaistuksen suuruuteen.

Kuten rangaistusmääräysmenettelyssä, myös rikesakkoasiassa toimitettiin ETL 11 luvun 2 §:n mukainen suppea esitutkinta asian vaatimassa tarpeellisessa laajuudessa. Sakon saajan kiistäessä rikkomuksen esitutkinta suoritettiin rikesakkomääräyksen antajan harkitsemassa laajuudessa. Rikesakon sai määrätä RL 2a luvun 10 §:n mukaan poliisimiesten lisäksi muut laissa säädetty valvontaa suorittavat virkamiehet. Maksuaikaa rikesakkomääräyksellä oli RikeSML 9 §:n mukaan kaksi viikkoa.

Rikesakkomääräykset eivät menneet RikeSML 11 §:n perusteella syyttäjälle vahvistettavaksi samalla tavalla kuin rangaistusvaatimukset, vaan poliisipiirin päällikön tuli valvoa niitä. Poliisipiirin päällikkö tarkasti rikesakkomääräykset ja hänellä oli valta poistaa määräys, ellei teko soveltunut käsiteltäväksi rikesakkomääräyksellä tai määräys oli jostain muusta syystä perusteeton. Mikäli rikesakon ei katsottu olevan riittävä seuraamus teosta, josta se oli määrätty, tuli poliisipiirin päällikön poistaa rikesakkomääräys ja ilmoittaa asiasta syyttäjälle. Muutoin päällikkö toimitti rikesakkomääräykset oikeusministeriölle täytäntöön pantaviksi.

Rikesakon muutoksenhausta säädettiin RikeSML 12 §:ssä. Pykälän mukaan rikesakkomääräyksen saaneella henkilöllä oli mahdollisuus saattaa asia yleisen alioikeuden käsiteltäväksi ilmoittamalla siitä ja toimittamalla rikesakkomääräys rikkomuksen tekopaikkakunnan alioikeuden kansliaan viikon kuluessa määräyksen tiedoksiannosta. Ilmoituksen sai tehdä myös lähettämällä rikesakkomääräyksen maksettuna postilähetyksenä tai lähetin välityksellä. Muutoksenhaun jälkeen asia meni yleisen alioikeuden käsiteltäväksi, ja tuomioistuin ilmoitti asiasta viralliselle syyttäjälle. Kuten

rangaistusvaatimustakaan, RL 2a luvun 8 §:n mukaan myöskään maksamatonta rikesakkoa ei voinut muuntaa vankeudeksi.

Ajoneuvoa pysäyttämättä havaittuja rikkomuksia käsiteltiin RikeSML 2a luvussa. Luvun 13a §:n mukaan rikesakkoa voitiin käyttää rangaistuksena myös rikesakkorikkomuksiin, jotka oli huomattu ajoneuvoa pysäyttämättä tai automaattisessa liikenteenvalvonnassa silloin, kun ne koskivat suurimman sallitun ajonopeuden ylittämistä enintään 20 kilometrillä tunnissa tai liikennemerkkien vastaista ajoa linja-auto- tai raitiovaunukaistalla. Rikesakko voitiin siis kirjoittaa vain edellä mainituista ylinopeudesta tai ajosta väärällä kaistalla, ei esimerkiksi matkapuhelimen lainvastaisesta käytöstä ajon aikana tai turvavyön käyttämättä jättämisestä, vaikka nekin havaittaisiinkin automaattisen liikenteenvalvonnan ottamasta kuvasta. Rikesakkomääräys lähetettiin rikkomuksen tekoaikana rikkomukseen käytetyn ajoneuvon rekisteriin merkitylle omistajalle, haltijalle tai tilapäiselle käyttäjälle postitse hänen ajoneuvorekisteristä ilmenevään osoitteeseensa kahden viikon kuluessa rikkomuksen tekopäivästä¹⁸.

Maksuaikaa ajoneuvoa pysäyttämättä havaituista rikkomuksista annetuilla rikesakkomääräyksillä oli muista rikesakkomääräyksistä poiketen 30 päivää tiedoksisaamisesta, jollei henkilö vastustanut sakkoa. Tiedoksiannon katsottiin RikeSML 13d §:n mukaan tapahtuneen seitsemän päivää määräyksen postittamisen jälkeen. Mikäli rikesakkomääräyksen saanut henkilö kiisti syyllistyneensä rikesakkomääräyksen mukaiseen rikkomukseen tai piti rikesakkomääräystä muuten perusteettomana, hänellä oli 30 päivää aikaa vastustaa sitä. Vastustamisen jälkeen samasta teosta oli mahdollista RikeSML 13d §:n mukaan antaa uusi rikesakkomääräys ja lähettää se postitse asianosaisen henkilön ilmoittamaan osoitteeseen, jos tekoon syyllistyneen henkilön henkilöllisyys oli selvitetty muuksi kuin ajoneuvon omistajaksi sellaisella tunnustuksella, jota ei ollut syytä epäillä.

¹⁸ Ks. RikeSML 13b ja 13d §.

4 SAKKOMENETTELYN UUDISTUS

Oikeusministeriö asetti 12.4.2006 rangaistusmääräys- ja rikesakko-työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus hallituksen esitykseksi summaarisesta tuomioistuimen ulkopuolisesta rikosoikeudellisesta menettelystä¹⁹. Työryhmämietintö valmistui maaliskuussa 2007. Sen pohjalta laadittiin hallituksen esitys 94/2009. Hallituksen esityksen mukaan sakkomenettelyssä oli ollut tarvetta uudistukselle jo pidemmän aikaa muun muassa siitä syystä, että rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelystä oli aikaisemmin säädetty erilliset lait, joissa oli perustuslaillisia ongelmia sekä muun muassa sakkomenettelyyn liittyviä prosessuaalisia eroavaisuuksia.

Vanhoista laeista RikeSML oli ollut voimassa vuodesta 1983 ja RML vuodesta 1994. Ne säädettiin poikkeuslakeina perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja niitä kehitettiin ja päivitettiin erillään toisistaan. Perustuslakivaliokunta oli useampaan otteeseen ilmaissut tilanteen olevan ongelmallinen, koska rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyn lainsäädäntö, jotka olivat keskeisiä menettelyjä rikosoikeudellisen tuomiovallan ja yksilön oikeusturvan kannalta perustuivat pysyväisluonteiseen poikkeuslainsäädäntöön. Perustuslakiuudistuksessa (maaliskuu 2000) nostettiin esiin poikkeuslakien välttämisperiaate, jonka perusteella perustuslakivaliokunta esitti, että edellä mainittujen menettelyjen lainsäädännön perustuslainmukaisuutta on syytä arvioida²⁰.

4.1 Uudistuksen taustat

Hallituksen esityksessä 94/2009 pohdittiin vanhojen säädösten ongelmia ja uudistustarvetta. Ongelmina esityksessä nostettiin esiin muun muassa rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, sillä vanhassa lainsäädännössä rikesakkojen liittäminen tiettyjen rikkomusten rangaistukseksi perustui lain sijaan asetukseen. Samasta rikkomuksesta oli mahdollista antaa rangaistusmääräys tai määrätä rikesakko, mikä saattoi esityksen mukaan johtaa epäyhtenäiseen oikeuskäytäntöön. Myös rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyjen keskinäinen suhde nähtiin esityksessä ongelmana, sillä niitä ei säädetty eikä päivitetty samaan tahtiin vaan erillään toisistaan. Esityksessä otettiin

¹⁹ Rangaistusmääräys- ja rikesakko-työryhmän mietintö 2007, kuvailulehti.

²⁰ Asiaan viitattu myös PeVL 31/2005, s. 4 ja PeVL 46/2005, s. 4.

kantaa myös siihen, että rikesakko- ja rangaistusvaatimusmenettelyt erosivat toisistaan useissa kohdissa kuten esimerkiksi maksuajoissa ja vastustamismenettelyissä.

Hallituksen esityksen mukaan sakkolakiuudistuksella ”*pyritään erityisesti rikkomuksesta epäillyn oikeusturvaa parantamalla poistamaan nykyiseen sääntelyyn sisältyviä perustuslaillisia ongelmia ja saamaan aikaan menettelyitä mahdollisimman pitkälle yhtenäistämällä selkeä ja tarkoituksenmukaisesti toimiva erityisesti syyttäjien voimavaroja säästävä rikosasioiden käsittelyjärjestelmä*”²¹. Ratkaisuna sakon saajan oikeusturvan parantamiseen ja menettelyjen ongelmallisuuteen hallituksen esityksen pääasiallisessa sisällössä ehdotettiin uuden lain kumoavan aiemmat RikeSML ja RML sekä yhdistävän nämä kaksi sakkomenettelyä yhden lain alaisuuteen. Tärkeänä tavoitteena uudistuksella oli myös pyrkiä vähentämään merkittävästi erityisesti syyttäjien työmäärää. Hallituksen esityksessä arvioitiin syyttäjille tulevien summaarisen menettelyn sakkoasioiden määrän laskevan vuosittain noin 230 000 asiasta noin 60 000-65 000 asiaan²².

Syyttäjien työmäärän vähentäminen oli yksi esityksen päätavoitteista, mutta sitä ei ollut tarkoitus tehdä poliisin työmäärää lisäämällä. Hallituksen esityksen mukaan menettelyuudistuksen myötä valvontaa suorittavien virkamiesten työn ei katsottu lisääntyvän huomattavasti. ”- - *menettely tarkoittaisi kylläkin joissakin tapauksissa sitä, että valvontaa suorittavien virkamiesten työ muuttuisi nykyisen yksivaiheisen menettelyn asemesta kaksivaiheiseksi.*”²³. Näitä tapauksia esityksessä arvioitiin tulevan vain joitain tuhansia vuodessa ympäri Suomen.

Sakkolakiuudistuksen tuomina taloudellisina vaikutuksena hallituksen esityksessä nostettiin esiin muun muassa järjestelmien kehittämisestä ja henkilöstön kouluttamisesta aiheutuvat kustannukset. Valtion sakko- ja rikesakkotuloihin ei esityksessä nähty tapahtuvan suurta muutosta, eikä sakkotuloja mahdollisesti lisäävien ja joidenkin niitä vähentävien muutosehdotusten yhteisvaikutuksesta ole tehty arvioita.

Hallituksen esityksen pohjalta laadittu SML hyväksyttiin vuonna 2010 ja sen voimaantulo asetettiin säädettäväksi erikseen lailla silloin kun muutokseen tarvittavat valmistelut saadaan tehtyä. Lakiin tuli muutoslakeja jo ennen kun se astui voimaan. Myös monia muita

²¹ HE 94/2009, pääasiallinen sisältö.

²² HE 94/2009, s. 26.

²³ HE 94/2009, s. 25.

lakeja, asetuksia ja tarpeellisia muutoksia jo olemassa oleviin lakeihin²⁴ säädettiin astumaan voimaan yhtäaikaaisesti SML:n kanssa. Uusien lakien ja vanhojen muutettavien lakien kokonaisuus astui viimein voimaan 1. joulukuuta 2016.

Sakon saajan oikeusturvan kannalta eräs keskeinen muutos uudistuksessa on se, että uusi SML antaa syyttäjien lisäksi valvontaa suorittaville virkamiehille oikeuden antaa rikesakkomääräyksiä ja sakkomääräyksiä lainvoimaisina tuomioina. Kuten edellä on jo todettu, vanhojen lakien aikaan kaikki poliisin antamat rangaistusvaatimukset menivät syyttäjälle ja vasta sen jälkeen niistä tuli lainvoimaisia rangaistuspäätöksiä. Käsitelen sakon saajan oikeusturvaa tarkemmin tutkimukseni luvussa 4.3.

4.2 Laki sakon ja rikesakon määräämisestä

Uutta sakkomenettelyä käsittelevä SML astui siis voimaan 1.12.2016. Tämä laki kumosi astuessaan voimaan entiset lait rikesakko- ja rangaistuspäätösmenettelystä. Tässä luvussa käsitelen uutta lakia erityisesti siltä kannalta, mitkä asiat ovat muuttuneet verrattuna aikaisemmin voimassa olleeseen lainsäädäntöön.

4.2.1 Menettelyn soveltamisala ja uudet sakkolajit

SML 1 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta näin:

Tämän lain mukaisessa menettelyssä voidaan seuraamukseksi määrätä:

- 1) sakkorangaistus rikkomuksesta, josta ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta;*
- 2) rikesakko rikkomuksesta, jonka rangaistukseksi rikesakko on erikseen laissa säädetty;*
- 3) enintään 1 000 euron suuruinen menettämisseuraamus 1 tai 2 kohdassa tarkoitetun rangaistuksen ohella.*

Asia voidaan käsitellä tämän lain mukaisessa menettelyssä silloinkin, kun rikkomuksesta saattaa seurata muu kuin 1 momentissa tarkoitettu seuraamus, jos rikkomuksen tehneelle ei vaadita määrättäväksi tätä seuraamusta.

Uudistuneessa laissa on mielestäni onnistuttu selkeyttämään lain soveltamisalaa verrattuna vanhoihin lakeihin. Sakkomenettelyn käyttölaajuus ei muutu SML 1 §:ssä entisestä lainsäädännöstä vaan rangaistusmaksimi sakkomenettelyssä käsiteltäville rikkomuksille,

²⁴ Laissa tuomioistuinten ulkopuolista rikosasioiden käsittelyä koskevan uudistuksen voimaantulon (983/2016) säädettiin tarkemmin, mitkä lait ja muutokset jo olemassa oleviin lakeihin astuivat SML:n kanssa samaan aikaan voimaan.

säilyy edelleen kuudessa kuukaudessa vankeutta ja menettämisseuraamusmaksimi 1000 eurossa. Kuten vanhassa laissa, myös uudessa SML 1 § 3 momentissa rajataan menettelyn ulkopuolelle virkarikoksia koskevat asiat sekä merilain 20 luvun ja sotilasoikeudenkäyntilain 2 §:ssä tarkoitettut asiat. Rikesakkojen osalta laki muuttui niin, että rikesakkorikkomukset on listattu laissa rikesakkorikkomuksista (986/2016) asetuksien sijaan. Rikesakko on näiden rikkomusten ainoa rangaistusvaihtoehto eli sakkorangaistus ja rikesakko eivät enää ole vaihtoehtoisia rangaistusmuotoja mistään rikkomuksista. Lakiuudistuksen myötä myös rikesakkoihin on mahdollista määrätä menettämisseuraamus. Uusi SML poikkeaa myös vanhasta RML:stä siten, että laillisen uhkasakkokiellon rikkomisen on poistunut lain soveltamisalasta²⁵.

Uudistuksena vanhaan lainsäädäntöön SML 1 § 3 momenttiin on tullut rikosuhrimaksu, josta säädetään tarkemmin rikosuhrimaksusta annetussa laissa (669/2015). Lain rikosuhrimaksusta 2 §:ssä säädetään, että rikosuhrimaksu määrätään silloin, kun tekijä on täysi-ikäinen ja hänet tuomitaan rikkomuksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vankeutta. Lain 3 §:ssä määritellään rikosuhrimaksun summa, joka poliisin tai syyttäjän määräämissä sakoissa, joissa rangaistusmaksimi on kuusi kuukautta vankeutta, on 40 euroa. Tuomioistuimen määräämissä sakoissa, joissa rangaistusmaksimi on yli kuusi kuukautta, rikosuhrimaksu on 80 euroa. Rikosuhrimaksu on kiinteä lisä sakkoon eikä sitä huomioida päiväsakkojen määrässä tai yhden päiväsakon suuruudessa, vaan tullessaan kysymykseen se lisätään suoraan sakon loppusummaan.

Ehkäpä suurimmat muutokset uudessa laissa käyvät ilmi SML 2 §:stä, jossa kuvataan uuden lain mukaiset eri sakkolajivaihtoehdot. Uudessa laissa niillä tarkoitetaan:

- 1) rangaistusvaatimuksella epäillylle tiedoksi annettavaa sakkorangaistusta tai rikesakkoa sekä menettämisseuraamusta koskevaa vaatimusta tilanteessa, jossa epäilty ei suostu asian käsittelemiseen tämän lain mukaisessa menettelyssä;
- 2) sakkovaatimuksella epäillylle annettavaa vaatimusta, jolla hänelle vaaditaan rikkomuksesta sakkorangaistusta ja menettämisseuraamusta, tai hänen pyydettyään päiväsakon rahamäärän määräytymisperusteiden muuttamista sakkorangaistusta ja menettämisseuraamusta;
- 3) sakkomääräyksellä ratkaisua, jolla valvontaa suorittava virkamies määrää rikkomuksesta sakkorangaistuksen ja menettämisseuraamuksen;

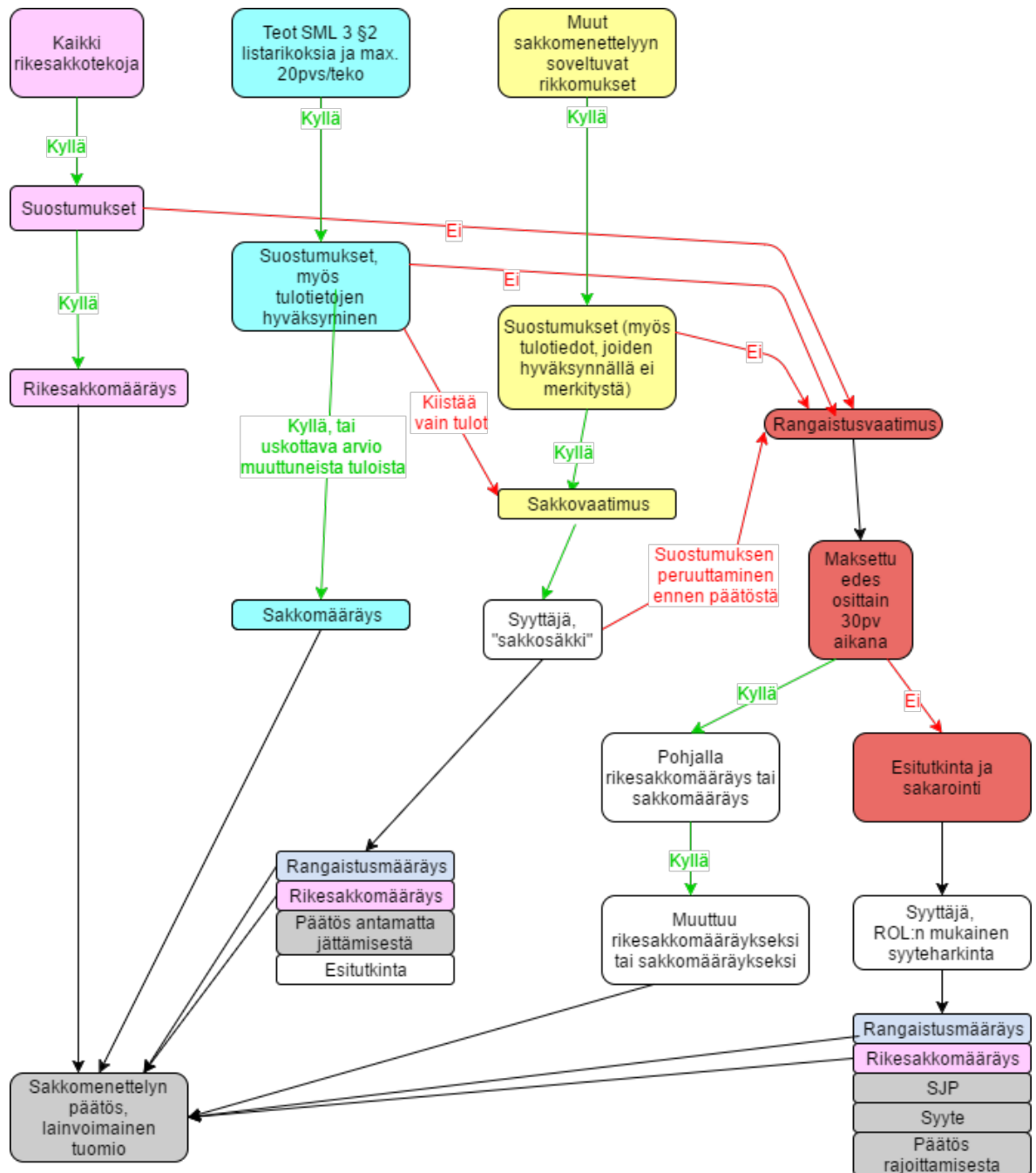
²⁵ Lain valmisteluasiakirjoissa (HE 94/2009, LaVM 9/2010) ei ole mainintaa uhkasakkokiellon rikkomisen poistamisesta lain soveltamisalasta, mutta sitä ei enää ole SML:n soveltamisalasta sääätävässä lain 1 §:ssä, eikä siitä ole mainintaa muuallakaan laissa.

4) rikesakkomääräyksellä *ratkaisua, jolla määrätään rikesakko ja menettämisseuraamus*;

5) rangaistusmääräyksellä *ratkaisua, jolla syyttäjä sakkovaatimuksen tai rangaistusvaatimuksen perusteella määrää sakkorangaistuksen ja menettämisseuraamuksen.* ([13.5.2011/467](#))

Uudistuksen jälkeen sakkoja on viidenlaisia entisten kolmen (rikesakkomääräys, rangaistusvaatimus, rangaistusmääräys) sijaan. Entiset kolme sakkonimikettä ovat kyllä säilyneet, mutta niiden merkitykset ovat muuttuneet. Uusista sakoista rikesakkomääräys ja sakkomääräys ovat sellaisia, jotka valvontaa suorittava virkamies määrää ilman että syyttäjä käsittelee ja vahvistaa niitä jälkikäteen. Ne ovat siis lainvoimaisia tuomioita heti tiedoksiannon jälkeen. Sakkolakiuudistuksen yhteydessä myös syyttäjälle on annettu oikeus määrätä rikesakkoja²⁶. Sakkomääräys soveltuu enintään 20 päiväsakon suuruisiin sakkorangaistuksiin. Lisäksi SML 3 § 2 momentissa säädetään ne lait ja rikoslajit, joiden rikkomisesta voidaan määrätä sakkomääräys. Niistä poliisille yleisimpiä ovat ANL (1090/2002), TLL (267/1981), RL 23 luvun 10 § (liikenneturvallisuuden vaarantaminen) ja RL 28 luvun 3 § (näpistys). Jos rikkomuksesta seuraa yli 20 päiväsakon suuruinen rangaistus tai rikkomus ei löydy SML 3 §:n soveltamisalasta, poliisi kirjoittaa epäillylle sakkomääräyksen sijaan sakkovaatimuksen, joka menee syyttäjälle vahvistettavaksi. Uuden lain mukaista sakkomenettelyprosessia on selvennetty kaaviossa 1.

²⁶ Ks. SML 29 §.



Kaavio 1. Uusien sakkumuotojen prosessit. Menettelyyn soveltuvat rikkomukset on jaettu niiden prosessuaalisen etenemisen mukaan rikesakkotekoihin, SML 3 § 2 momentin listarikoksiin, joista annetaan maksimissaan 20pv/teko sekä muihin menettelyyn sopiviin rikkomuksiin, jotka eivät täytä edellä mainittuja edellytyksiä.

Kaaviossa ei ole huomioitu ajoneuvoa pysäyttämättä havaittujen rikesakkomääräysten prosessia, sillä se tapahtuu kuten aiemmassakin lainsäädännössä, poikkeavasti verrattuna muihin rikesakkomääräyksiin.

Rikesakkomääräyksen, sakkomääräyksen tai sakkovaatimuksen antaminen edellyttää SML 4 §:n mukaisen suostumuksen sakon saajalta. Häneltä tiedustellaan suostumusta neljään kohtaan. Menettelyn soveltamiseksi sakon saajan täytyy tunnustaa teonkuvaus (nimikkeestä ei tarvitse olla samaa mieltä), suostua asian käsittelemiseen sakolla

tuomioistuimen sijaan, luopua oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja hyväksyä seuraamus sekä myös mahdollinen rikosuhrimaksu (päiväsakoissa täytyy hyväksyä myös päiväsakon rahamäärän määräytymisperuste eli tulojen suuruus). Sakon saajalle on kerrottava suostumuksien merkitys ja suostumusta vastaanottavan virkamiehen on pyrittävä varmistumaan, että hän ymmärtää niiden merkityksen. Kuten kaaviosta yksi on nähtävissä, mikäli sakon saaja kiistää muuten sakkomääräyksellä käsiteltävissä olevan sakon vain päiväsakon rahamäärän määräytymisperusteen osalta, hänelle kirjoitetaan sakkovaatimus. Tällöin hänellä on kaksi viikkoa aikaa toimittaa tekopaikan syyttäjänvirastoon selvitys tuloistaan, ja jos ne ovat muuttuneet merkityksellisesti, syyttäjä voi muuttaa sakon loppusummaa. Jos tuloseelvitystä ei toimiteta, syyttäjä voi vahvistaa sakon vaaditun suuruisena. Valvontaa suorittava virkamies voi myös hyväksyä hänelle esitetyn uskottavan tuloseelvityksen tai kertomuksen jo paikan päällä ja kirjoittaa sakon verotietojen sijaan sakon saajan ilmoituksen perusteella. Tällöin asia on käsiteltävissä suoraan sakkomääräyksenä sakkovaatimuksen sijaan.

Mikäli sakon saaja ei anna suostumustaan kaikkiin yllä mainittuihin kohtiin, hänelle kirjoitetaan asiasta rangaistusvaatimus²⁷. Sakon saajalla on rangaistusvaatimuksen tiedoksiannon jälkeen 30 päivää aikaa maksaa rangaistusvaatimus tai edes osa siitä. Jos hän maksaa edes osan rangaistusvaatimuksesta, maksu katsotaan SML 12 §:n mukaan hänen suostumukseensa menettelyyn ja sakko vahvistetaan (rikesakkomääräys, sakkomääräys tai sakkovaatimus). Mikäli sakon saaja ei maksa osakaan hänelle määrätystä sakosta määräajassa, asia siirtyy poliisille esitutkintaan ja mahdollisesti syyttäjälle syyteharkintaan ja käräjäoikeuteen asti. Prosessissa on selkeä muutos verrattuna vanhaan lakiin, sillä aiemmin sakon saajan täytyi aktiivisesti vastustaa sakkoa saadakseen sen käräjäoikeuden käsiteltäväksi ja nykyään riittää, että hän kiistää teon tai ei anna suostumuksiaan muihin kohtiin taikka ei tee asialle muutoin yhtään mitään.

Haastatteleman Mäkinien mukaan Helsingin poliisilaitoksen käytäntönä on kuulustella rikkomuksen tekijä aina heti niissä tilanteissa, joissa hän ei suostu kaikkiin kohtiin (lukuun ottamatta tulojen määräytymistä). Mäkinien mukaan kuulustelusta ei ole haittaa, vaikka sakon saaja tulisikin toisiin ajatuksiin ja maksaisi sakkonsa. Toisaalta mikäli sakon saaja ei maksa sakkoa ja asia siirtyy esitutkintaan, on sekä asiakkaan että poliisin kannalta parempi, että kuulustelu on asiassa jo suoritettu. Irla kertoi haastattelussaan, että sakon tiedoksiantotilanteessa kuulustelematta jätettyjen henkilöiden määrä on Helsingissä todella

²⁷ Ks. kaavio 1.

vähäinen ja nekin johtuvat yleensä vain siitä, että he eivät ole suostuneet kuulusteluun paikan päällä vaan halunneet esimerkiksi tulla asiamiehen kanssa kuultavaksi myöhemmin. Myös haastatteleman A:n mukaan suppea kuulustelu on uudistuksessa ja Helsingin laitoksella onnistunutta. Omat kokemukseni ovat yhteneviä haastateltavien kanssa. Myös minun mielestäni on kätevää, että sakon saajan kuulustelu tehdään tarvittaessa heti paikan päällä, eikä se mielestäni vie liikaa aikaa poliisin kenttäpartioilta. Suppeaan kuulusteluun ei mene kauaa, sillä niiden asiat ovat harvoin kovin laajoja ja lomakkeet saa kätevästi auki autojen tietokoneilta.

Sakon saajan kuulusteleminen sakon tiedoksiantotilanteessa helpottaa huomattavasti työmäärää poliisin rikostutkinnassa, sillä useissa rikosasioissa epäillyn tavoittaminen on vaikeaa. Osassa tapauksissa yhteystiedot voivat olla puutteelliset esimerkiksi puhelinnumeron tai osoitteen osalta, taikka sitten epäilty saattaa tahallisesti vältellä kutsuja tulla kuulusteluun. Tapahtumapaikalla tehty kuulustelu poistaa tämän ongelman ja nopeuttaa osaltaan prosessia. Aiemman lain voimassaoloaikana sakon saajan kuulustelemista ei tehty heti tapahtumapaikalla, koska silloin ei ollut vielä tiedossa, aikooko hän vastustaa sakkoa vai ei.

Jos rikkomuksessa on asianomistaja, hänen tulee edelleen kuten aiemmassakin RML:n mukaisessa menettelyssä suostua asian käsittelyyn sakkomenettelyssä tai muuten asiasta kirjataan normaalisti rikosilmoitus. Poiketen aiemmasta lainsäädännöstä nykyään myös rikesakkomenettelyssä voidaan käsitellä rikkomuksia, joissa on asianomistaja. Uuden lain mukaisten rikkomusten selvittämiseksi toimitetaan ETL 11 luvun 2 §:n mukainen suppea esitutkinta kuten vanhoissa rikesakkomenettelyssä ja rangaistusmääräysmenettelyissäkin tehtiin. SML 7 §:n mukaan asian lähtiessä jatkokäsittelyyn eli kun asianomistaja ei ole suostunut menettelyyn taikka sakon saaja ei ole maksanut sakkoa tai rikesakkoa lain 4 § 4 momentissa tarkoitettussa 30 päivässä rangaistusvaatimuksen tiedoksisaamisesta, esitutkinta suoritetaan syyteharkinnan edellyttämässä laajuudessa.

Myös uudessa SML:ssä on ajoneuvoa pysäyttämättä havaittuja liikenne rikkomuksia käsittelevä osio, kuten aiemmassa RikeSML:ssä. Sitä käsitellään SML:n luvussa kolme. Lain sisältö ei ole olennaisesti muuttunut aiemmasta RikeSML:stä, vaikka pykälät ja niiden sisältö ovat osittain vaihtuneet. Menettely soveltuu edelleen SML 14 §:n mukaan ajoneuvoa pysäyttämättä havaittuihin rikkomuksiin, joissa suurin sallittu nopeus on ylitetty

enintään 20 kilometrillä tunnissa tai kun linja-auto- tai raitiovaunukaistalla ajetaan liikennemerkkien vastaisesti.

Rikesakkomääräys liitteineen lähetetään rikkomuksen tekoaikana rikkomukseen käytetyn ajoneuvon rekisteriin merkitylle omistajalle, haltijalle tai tilapäiselle käyttäjälle. Jos ajoneuvolla on käyttövastaava²⁸, ja rikkomukseen liittyvät seikat huomioiden voidaan pitää selvitettyinä, että hän on kuljettanut ajoneuvoa rikkomuksen tekoaikana, rikesakkomääräys voidaan antaa myös hänelle. Muulloin käyttövastaavalta tulee tiedustella, kuka on kuljettanut ajoneuvoa rikkomuksen tekoaikana. Ellei käyttövastaava vastaa tiedusteluun kahden viikon kuluessa, asiassa sovelletaan, mitä SML 2 luvussa säädetään.²⁹

4.2.2 Yhteinen rangaistus ja syyttäjän rooli

Yhteisen rangaistuksen määräämiskäytäntö on myös osittain muuttunut lakiuudistuksen myötä. Yhteistä sakkorangaistusta koskeva RL 7 luvun 3 § on säilynyt ennallaan uudistuksen jälkeen, mutta lakiin on tullut lisänä rikesakkoa käsittelevät 7 luvun 3a ja 3b §. RL 7 luvun 3a §:ssä säädetään, että jos kahdesta tai useammasta rikoksesta olisi tuomittava samalla kertaa sakkorangaistus ja rikesakko, rangaistukseksi tuomitaan sakkorangaistus tai yhteinen sakkorangaistus 40 eurolla korotettuna. Poikkeuksena tästä ovat jalankulkijalle ja moottorittoman ajoneuvon kuljettajalle tuomittavat rikesakot, joita ei korotuksessa huomioida. Pykälän toisessa momentissa säädetään, että mikäli sakkorangaistus tai yhteinen sakkorangaistus olisi pienempi kuin tuomittava rikesakko tai ankarin useammasta rikesakosta, se korotetaan ensin rikesakon tai ankarimman rikesakon suuruiseksi ja 40 euron korotus tehdään vasta sen jälkeen.

Rikoslain 7 luvun 3b §:ssä säädetään, että mikäli epäillylle olisi tulossa kahdesta tai useammasta rikoksesta samalla kertaa rikesakko, tuomitaan yksi rikesakko siitä teosta, josta on säädetty ankarin rikesakko, ja sitä korotetaan 40 eurolla. Myöskään tässä pykälässä jalankulkijalle tai moottorittoman ajoneuvon kuljettavalle tuomittavissa rikesakoissa ei tuomita korotettua määrää. Vanhan lain aikaan useampia rikesakkoja ei huomioitu mitenkään, vaan sakko määrättiin vain ankarimmasta teosta.

²⁸ Käyttövastaava on täysikäinen, vähintään B-kortin omaava henkilö, joka ilmoitetaan ajoneuvorekisteriin silloin, kun yrityksen ajoneuvolle ei ole merkitty haltijaksi luonnollista henkilöä. Hänen on itse auton pääasiallinen kuljettaja, tai hänellä on tiedot ajoneuvoa kuljettavista henkilöistä.

²⁹Ks. SML 15 ja 17 §.

Syyttäjällä on mahdollisuus määrätä hänelle toimitetuista sakkovaatimuksista joko rikesakkomääräys tai rangaistusmääräys. Syyttäjällä on samanlainen oikeus arvioida seuraamusta ja tekoa uudelleen kuin hänellä oli myös vanhassa RML:ssä. Jos syyttäjä katsoo, että rangaistusmääräys tulisi antaa eri teosta tai ankarampana seuraamuksena kuin mitä on vaadittu, hän voi SML 27 §:n mukaan peruuttaa vanhan vaatimuksen ja sakon saajalle annetaan uusi vaatimus tiedoksi. Mikäli sovellettava rangaistussäännös muuttuu ankarammaksi, sakon saajalle on varattava tilaisuus lausua asiassa. SML 28 §:n perusteella syyttäjä voi myös lieventää sakkoa, jos hän katsoo sen tarpeelliseksi hänelle toimitetun tuloksettyksen, sakon saajan maksukyvyyn tai rikkomuksen laadun perusteella.

Syyttäjä voi myös päättää jättää sakon kokonaan antamatta, jos tähän on laissa oikeus tai sakkovaatimus on laadittu väärin perustein tai perusteettomasti. Haastattelemani syyttäjä Keskinen kertoi, että uuden lain voimaantullessa syyttäjille on perustettu uusi AIPA-järjestelmä, niin sanottu ”sakkosäkki”, johon kaikki sakkoasiat kerätään valtakunnallisesti. Sieltä syyttäjät ottavat asioita käsiteltäväkseen vanhemmuusjärjestyksessä, eli Helsingissä määrättyjä sakkoja voi käsitellä jatkossa kuka tahansa syyttäjä ympäri Suomen.

4.2.2 Maksuaika ja valittaminen

Maksuaikaa uuden menettelyn mukaan annetuilla sakoilla on 30 päivää. Tämä muutos yhtenäisti vanhan menettelyn maksuaikoja, jotka olivat rikesakkomenettelyssä kaksi viikkoa ja rangaistusmääräysmenettelyssä tarkkaan määrittelemätön aika. Uudessa SML:n mukaisessa menettelyssä annettuja sakkoja ei voida muuttaa vankeudeksi, kuten ei aikaisempiakaan rangaistus- ja rikesakkomenettelyjen mukaisia sakkojakaan, joten maksukyvyttömille asiakkaille sakon saaminen saattaa tästä näkökulmasta olla yhdentekevää. Rikoslain 2a luvun 6 §:ssä on säädetty, ettei SML:n mukaisessa menettelyssä annettuja sakkoja voi muuntaa vankeudeksi silloinkaan, vaikka ne päätyvät tuomioistuimen käsiteltäväksi muutoksenhakuasteena. Laissa ei kuitenkaan velvoiteta käsittelemään sakkomenettelyyn soveltuvaa asiaa aina rikesakko- tai rangaistusmääräysmenettelyssä, joten ratkaisu sakkomenettelyn käyttämisestä on aina valvontaa suorittaman viranomaisen tilannekohtaisesti harkittavissa. Mistä tahansa normaalisti sakkoasiana käsiteltävästä asiasta voi olosuhteet (esimerkkeinä sakon saajan runsas rikoshistoria ja selkeä piittaamattomuus lakia kohtaan) huomioiden kirjoittaa sakon sijaan rikosilmoituksen. Mikäli käräjäoikeus antaa rikosilmoitukseen kirjatusta teosta aikanaan rangaistukseksi sakon, se on vankeudeksi muuntokelpoinen.

Lakiuudistuksen jälkeen poliisin antamat rikesakkomääräykset ja sakkomääräykset ovat lainvoimaisia, kuten myös syyttäjän vahvistamat rangaistusmääräykset, eli niihin voi hakea muutosta ylimääräisellä muutoksenhaulla OK 31 luvun perusteilla. Luvun 1 §:ssä on määritelty perusteet, joiden täytyessä tuomio voidaan poistaa tuomiovirheen perusteella. Niiden lisäksi SML 35 §:n mukaan sakkoasioissa voi tehdä valituksen myös sillä perusteella, että sakon saaja tai asianomistaja ei ole antanut pätevästi suostumustaan menettelyyn, menettelyvirheestä tai puutteesta sekä väärän lain soveltamisesta asiassa. Valitus tulee tehdä 30 päivän kuluessa tiedoksiannosta, paitsi rangaistusmääräysten osalta, joissa valitusaikaa on 60 päivää suostumuksen antopäivästä ja joka tapauksessa 30 päivää määräyksen antamisesta.

Ajoneuvoa pysäyttämättä havaituista rikkomuksista annettuja rikesakkomääräyksiä saa kuitenkin muista sakoista poiketen vastustaa myös uuden lain voimaantulon jälkeen. Vastustamista käsittelevä, aiemman RikeSML 13f § on muuttunut SML 18 §:ksi, mutta sen sisältö on kutakuinkin ennallaan. Vastustamisesta tulee ilmoittaa henkilökohtaisesti, lähetin välityksellä, telekopiona tai postilähetyksenä 30 päivän kuluessa tiedoksisaamisesta sen poliisilaitoksen kansliaan tai toimipisteeseen, joka on rikesakkomääräyksen määrännyt. Saatu rikesakkomääräys tulee liittää vastustamisilmoitukseen.

4.3 Sakon saajan oikeusturva

Tässä osiossa käsittelem sakotetun oikeusturvaa summaarisessa sakkomenettelyssä. Ensimmäisessä alaluvussa käsittelem sakkomenettelyn historiaa ja uudistuksen voimaantullessa kumottuja lakeja rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyistä sakotetun oikeusturvan kannalta. Sen jälkeen nostan esiin uudistuksen suunnitteluvaiheen hallituksen esityksen, perustuslakivaliokunnan lausunnon ja tutkimuksessa haastattelemieni henkilöiden näkemyksiä menettelyuudistuksen vaikutuksista sakotetun oikeusturvaan.

4.3.1 Aikaisempi lainsäädäntö

Ensimmäinen vähäisten rikosasioiden käsittelyä erillään tavallisesta rikosasiain oikeudenkäynnistä koskeva laki säädettiin hallituksen esitettyä lakia rangaistusmääräyksestä (206/1931) valtiopäivillä vuonna 1931. Laki astui voimaan 1.8. samana vuonna. Silloin syyttäjille annettiin ensimmäistä kertaa toimivalta antaa

rangaistusvaatimuksia, jotka tuomari vahvisti rangaistusmääräyksiksi. Vuoden 1970 uudistuksista lähtien myös poliisille (myöhemmin lisäksi tullimiehille ja muille valvontaa suorittaville virkamiehille) on säädetty toimivalta antaa rangaistusvaatimuksia syyttäjän rinnalla syyttäjän valvonnassa. Kaikki rangaistusvaatimukset menivät edelleen tuomarille vahvistettaviksi. Kun RML astui voimaan vuoden 1994 alusta, tuomari jäi sakkomenettelystä kokonaan pois, poliisin ja muun valvontaa suorittavan virkamiehen toimivalta määrätä rangaistusvaatimuksia itsenäistyi ja syyttäjä sai toimivaltaa vahvistaa poliisin kirjoittamat sakot lainvoimaisiksi rangaistusmääräyksiksi.³⁰ Syyttäjälle annettua valtaa kirjoittaa tuomiovaltaisia sakkoja perusteltiin muun muassa sillä, että Suomessakin tulisi toteuttaa muissa Pohjoismaissa jo oleva järjestelmä syyttäjistä määräämässä rangaistusmääräyksiä³¹.

Aiemmat RikeSML ja RML säädettiin poikkeuslakeina perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Perusteluina RikeSML:n säätämiseen poikkeuslakina perustuslakivaliokunta katsoi tarpeelliseksi mahdollistaa varsinaisen muutoksenhaun alioikeuden päätöksiin, mutta muutoksenhakumahdollisuutta ei lisätty lakiin³². Perustuslakivaliokunta katsoi RML:n siirtävän tuomiovaltaa merkittävästi tuomioistuinorganisaatioiden ulkopuolelle, minkä vuoksi valiokunnan mukaan lain säätämistä edes perustuslainsäätämisyjärjestyksessä tuli harkita tarkoin³³.

Syyttäjien pätevyyttä tuomarina toimimiseen pohdittiin jo silloin kun RikeSML:ää ja RML:ää valmisteltiin ja kun ne olivat astuneet voimaan. Jääskeläinen pohtii väitöskirjassaan ”*onko väärän langettavan tuomion ratkaisun mahdollisuus suurempi syyttäjän päätöksenteossa verrattuna tuomioistuimen oikeudenmukaiseen oikeudenkäynnin jälkeeseen tekemään ratkaisuun?*”³⁴. Jääskeläisen mukaan ratkaisu antaa syyttäjille tuomiovaltaa nähtiin prosessitaloudellisesti kannattavana ja hän oletti jo vuonna 1997 sen jäävän pysyväksi³⁵. Olen samaa mieltä Jääskeläisen kanssa siitä, että prosessin nopeuttamisen ja taloudellisten säästöjen ohella tulee kuitenkin muistaa huomioida myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

³⁰ Jääskeläinen 1997, s. 47–48.

³¹ HE 63/1993, s. 3.

³² PeVL 1/1982, PeVL 7/2010 s. 2 mukaan.

³³ PeVL 12/1993.

³⁴ Jääskeläinen 1997, s. 185.

³⁵ Jääskeläinen 1997, s. 636.

4.3.2 Sakkolakiuudistus

Tutkimuksessani esitelty vuoden 2016 sakkolakiuudistus vei tuomiovaltaa aikaisempaa kauemmas riippumattomista tuomioistuimista. Se antoi syyttäjien lisäksi valvontaa suorittaville virkamiehille oikeuden määrätä rikesakko- ja sakkomääräyksiä sekä niihin liittyviä menettämisseuraamuksia suoraan lainvoimaisina tuomiona. Ennen lakiehdotuksen käsittelyä perustuslakivaliokunta antoi asiassa lausunnon (7/2010) juuri tuomiovallan käyttämisen ja rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen liittyvien valtiosääntöoikeudellisten näkökulmien vuoksi³⁶.

Uutta SML:ää koskevassa hallituksen esityksessä (94/2009) tuomiovallan siirtämistä lakimieskoulutetuilta syyttäjiltä virkamiehille ei nähdä ongelmana, kunhan harkitaan tarkoin, mille virkamiehille tämä valta annetaan ja kuinka vakaviin tekoihin tuomiovalta ulottuu. Perustuslakivaliokunta ei ole ottanut launnossaan suoraan kantaa siihen, onko syyttäjällä enemmän koulutusta määrätä lainvoimaisia tuomioita kun valvontaa suorittavilla virkamiehillä. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin todennut, että valtuuksia voidaan antaa vain virkavastuulla toimiville henkilöille ja että heidän vastuustaan, asiantuntemuksestaan ja valvonnastaan on huolehdittava asianmukaisesti. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan tuomioistuinten ulkopuolella ei myöskään saa määrätä muita kuin varallisuusseuraamuksia³⁷. Kiiski kirjoittaa artikkelissaan, että PL 3 §:n vallanjako-oppia on noudatettu Suomessa väljästi. Hänen mukaansa tuomiovaltaa siirrettäessä tulisi pohtia kuinka ehdoton edellä mainittu periaate on. Kiiski esittää asiaan välittömästi liittyvinä kysymyksinä: ” - - voiko yksi ja sama henkilö hoitaa useita funktionaalis-organisatorisen vallanjaon erottelemia tehtäviä. Voiko esimerkiksi poliisi perustuslain 3.3 §:n merkityssisältö huomioon ottaen hoitaa samanaikaisesti hallinnollisia valvontatehtäviä ja toimia samalla rikoslain käyttäjänä?”.³⁸ Perustuslakivaliokunnan launnossa PL 3 § otetaan huomioon, mutta pohdinta sen osalta keskittyy lähinnä sakan saajan oikeusturvaan sekä vanhojen lakien säätämisestä annettuihin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin³⁹.

Perustuslakivaliokunnan launnossa pohdittiin hallituksen esitystä pääasiassa yksilön oikeusturvan ja siihen vaikuttavien säädösten pohjalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan

³⁶ HE 94/2009 s. 72.

³⁷ PeVL 1/1982, PeVL 7/2010 s. 3 mukaan.

³⁸ Kiiski 2010, s. 111.

³⁹ PeVL 7/2010.

hallituksen esitys oli aikaisempaan lainsäädäntöön nähden kokonaisuutena parannusta, eivätkä säädökset olleet valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa käsiteltiin yksilön oikeusturvaa muun muassa lakiuudistuksen mukana tulleen suostumusten antamisen pohjalta. Perustuslakivaliokunta pohti lausunnossaan, millaista sakon saajan antamaa suostumusta voidaan pitää pätevänä ja millaisissa tapauksissa perusoikeussuoja voidaan säätää riippumaan asianomaisen suostumuksesta. Tällöin lainsäädännöltä edellytetään muun muassa täsmällisyyttä ja tarkkuutta sekä lisäksi tarkat säädökset suostumuksen antamisesta ja sen perumisesta⁴⁰. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan uusi lainsäädäntö vastaa pääosin edellä mainittuja edellytyksiä. Lausunnossa korostetaan, että suostumuksen aitouteen, nimenomaisuuteen ja vapaaehtoisuuteen on kiinnitettävä huomiota⁴¹. Perustuslakivaliokunta ehdotti säädösten muuttamista niin, että niihin lisättäisiin säädös siitä, että ”*virkamiehen on pyrittävä varmistumaan epäillyn ja asianomistajan ymmärtävän, mitä suostumuksen antaminen merkitsee, ennen kuin hän antaa sen*”. Kyseinen lisäys tehtiin SML 4 §:än. Lopputuloksenaan perustuslakivaliokunta hyväksyi lain säädettäväksi tavallisessa lain säätämisyjärjestyksessä⁴².

Perustuslakivaliokunta nostaa lausunnossaan yksilön oikeusturvaan koskevinä merkittävänä säädöksinä PL 21 §:n, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen ja kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 1 kappaleen. PL 21 §:n 1 momentissa säädetään, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa tuomioistuimessa ilman aiheetonta viivytystä ja asianmukaisesti. Lain 21 §:n 2 momentissa säädetään, että lailla tulee turvata oikeus käsittelyn julkisuuteen, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta siihen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että laissa voidaan säätää pykälän takeisiin vähäisiä muutoksia, elleivät ne muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä tai vaaranna yksilön oikeuksia⁴³. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa säädetään: ”*Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyyttestä.*”

⁴⁰ Perustuslakivaliokunta on pohtinut suostumuksella säädettävistä asioista ja niiden edellytyksistä muun muassa lausunnossaan PeVL 19/2000.

⁴¹ Suostumuksen antamisen edellytyksiä on käsitelty myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 31/2005, jossa on otettu kantaa kirjalliseen menettelyyn.

⁴² PeVL 7/2010, lausunto ja s. 6.

⁴³ PeVL 35/2002, s. 2.

Oikeudesta oikeudenkäyntiin tuomioistuimen edessä käsitellään myös perustuslakivaliokunnan lausunnossaan mainitsemassa kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) 13 artiklan 1 kappaleessa:

”Päätettäessä rikossyytteestä henkilöä vastaan tai hänen oikeuksistaan ja velvoituksiaan riita-asiassa jokaisella on oikeus rehelliseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetun toimivaltaisen, riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen edessä”.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että edellä mainitut säädökset eivät ole ristiriidassa uuden sakkolain kanssa, kunhan rangaistuksen saajalla on aina oikeus saattaa asia riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi⁴⁴. Menettelyssä annettuihin lainvoimaisiin tuomioihin (muihin kuin ajoneuvoa pysäyttämättä havaittuihin rikesakkomääräyksiin, joita voi edelleen vastustaa) voi myös hakea muutosta valittamalla, mikä on perustuslakivaliokunnan mukaan hyvä asia.

Kuten laissa on säädetty, sakon antajan tulee varmistua, että sakon saaja tosiasiallisesti ymmärtää suostumuksensa merkityksen ennen kuin hän antaa sen. Tämä myös lisää sakon antajan eli valvontaa suorittavan virkamiehen oikeudellista vastuuta, sillä tiedoksiannon jälkeen sakkoon ei saa enää tehtyä muutoksia, jos se on laadittu virheellisesti. Mielestäni sakon suostumusten kysyminen on tehty poliisille aika helpoksi, sillä järjestelmät ohjaavat siihen hyvin. Uudistuksen myötä poliisien on kuitenkin huomioitava se näkökulma, että sakon saajan suostuessa kaikkiin kohtiin asiasta tulee lainvoimainen tuomio, jota ei ole enää helppo purkaa kun se on tehty järjestelmässä valmiiksi ja annettu tiedoksi. Aikaisemman lainsäädännön aikaan kaikki sakot menivät syyttäjälle asti ”avoimina”, eli niihin oli mahdollista tehdä aina muutoksia jälkeinpäin, jos asiassa tapahtui virhe.

Mikäli poliisin antamassa rikesakkomääräyksessä tai sakkomääräyksessä huomataan merkityksellinen virhe, esimerkiksi väärä summa, täytyy sakko saada mitätöityä. Loppuun asti kirjattu ja tiedoksi annettu sakko jo lainvoimainen tuomio, eli sen mitätöinti ei onnistu poliisilaitoksilta käsin. Poliisilla ei myöskään ole samanlaista valitusoikeutta antamistaan sakoista kuin sakon saajilla, joten ainut vaihtoehto on hakea tuomionpurkua käräjäoikeudesta. Tutkintasihteerin Riitta Irla kertoi haastattelussaan, että tuomionpurkua voi hakea vain päällystään kuuluva virkamies. Tutkintasihteerin vastuulle jäävät oikeusrekisterikeskukseen tehtävät perinnänkeskeytyspyynnöt ja mitätöintipyynnöt. Hänen mukaansa tapauskohtaisesti ratkaistaan, kirjoitetaanko asiasta uusi sakko. Nämä kaikki kuuluivat syyttäjän työhön ennen uudistusta.

⁴⁴ PeVL 7/2010, s. 5.

4.3.3 Haastateltavien näkemyksiä oikeusturvan muutoksesta

Kaikki tutkimuksen yhteydessä haastatellut henkilöt kokivat, ettei sakkouudistuksella ole ollut negatiivista vaikutusta yksilön oikeusturvaan. He olivat kaikki sitä mieltä, että poliisille tuomiovallan antaminen on hyvä asia näiden vähäisten rikkomusten osalta. Haastateltavat kokevat myös, että poliisin tietojärjestelmäudistukset ovat hyviä ja ohjaavat sakkojen kirjoittamista todella hyvin, mikä lisää osaltaan yksilön oikeusturvaa. Irla kertoi tarkistavansa ja käyvänsä läpi kaikki Helsingissä kirjoitetut sakot ja hänen mukaansa virheitä on lakiuudistuksen jälkeen paljon vähemmän kuin aikaisemmin ja niistäkin monet johtuvat tietojärjestelmien aiheuttamista häiriöistä. Myös Keskinen oli sitä mieltä, että poliisin antamat sakot ovat melko virheetömiä. Ainoana poikkeuksena tähän Keskinen ja Irla nostavat Helsingissä aluksi ongelmaksi aiheutuneen lomakkeeseen väärään paikkaan laitettun merkinnän. Uudistuksen alussa oli tapauksia, joissa sakon saaja halusi vastustaa sakkoa vain päiväsakon rahamäärän määräytymisen osalta, ja poliisi oli laittanut epähuomiossa merkinnän kohtaan, jonka mukaan sakon saaja ei hyväksy seuraamusta (rahamäärän määräytymiselle on oma rästuskohta järjestelmissä). Tällöin järjestelmä muuttaa sakon sakkovaatimuksesta rangaistusvaatimukseksi ja se lähtee esitutkintaan syyttäjän sijaan. Sakon saaneet henkilöt olivat toimittaneet syyttäjille ohjeiden mukaan selvitystä tuloistaan, mutta niitä ei voitu ottaa vastaan, sillä syyttäjät eivät pääse käsittelemään rangaistusvaatimuksia. Tällaisissa tapauksissa sakon saajan oikeusturva saattaa vaarantua, jos hän ei saa toimitettua hänelle laissa oikeutettua selvitystä tuloistaan ja jos asia ratkaistaan liian suurilla tulotiedoilla vain sillä perusteella, ettei selvitys ole mennyt perille oikeaan paikkaan.

Mäkinien mukaan lakiuudistuksessa uutena tulleet epäilyltä kysyttävät suostumukset lisäävät sakon saajan oikeusturvaa ja vaikutusmahdollisuutta. Keskinen oli myös sitä mieltä, että yksilön oikeusturva on uuden menettelyn myötä jopa parempi, sillä poliisilla on mahdollisuus keskustella hänen kanssaan jo heti paikan päällä ja käydä sakko läpi, toisin kun syyttäjillä, jotka tekevät päätökset vain kirjallisen materiaalin perusteella, ellei asia mene käräjäoikeuden istuntoon asti.

Suostumusten kysyminen nähtiin haastatteluissa myönteisenä uudistuksena, mutta kaikkien mukaan se, miten ne kysytään, merkitsee paljon. Keskinen mukaan suostumisten kysyminen jo paikan päällä on hyvä, ja nopeuttaa toimintaa jatkossa. Mäkinien mukaan

suostumusten kysyminen ja selittäminen edellyttää sitä, että poliisi itse tietää, mitä mikäkin sakkomuoto tarkoittaa ja miten asia milloinkin etenee. Silloin suostumusten merkitys on mahdollista selittää asiakkaalle kokonaisina lauseina. Mäkinieniemi mainitsee, että normaali selvin päin oleva ihminen ymmärtää kyllä suostumuksien merkityksen, mutta esimerkiksi päihtyneiden kanssa tulee huomioida, voiko heille antaa sakkoa heti paikan päällä. Irlan mukaan sakon mukana annettavaan ohjelappuun on toivottu selkeämpää jaottelua, miten sakon saajan tulee menetellä minkäkin eri sakkomuodon kanssa. Hän mainitsee, että asiakas voi tapahtumahetkellä olla järkyttynyt tilanteesta eikä hän välttämättä muista myöhemmin, mitä silloin on keskusteltu, joten on tärkeää, että toimintaohjeet ovat papereista helposti ymmärrettävissä.

Irlan mukaan ensimmäiset paperiset lomakkeet uudelle sakkomenettelylle olivat tulleet Helsinkiin haastatteluamme edeltävänä päivänä. Mäkinieniemen mukaan niitä on odotettu ”*kuin kuuta nousevaa*”, sillä moottoripyöräpoliisit eivät pysty kirjoittamaan sakkoja ilman niitä, koska moottoripyöriin ei mahdu autoissa mukana kulkevat tulostimet. Mäkinieniemi ja Irla ovat kuitenkin hieman huolissaan, että kun tietokone poistuu ja kyseessä ovat vain paperi ja ihminen, virheiden määrä todennäköisesti kasvaa ja sitä mukaa myös työmäärä niiden korjaamisessa. Mäkinieniemen mielestä olisikin paras laatia sakot aina tietokoneella.

Haastateltavista Mäkinieniemi ja Keskinen olivat sitä mieltä, että sakkouudistuksen voimaantulossa tuli jotenkin ”kiire” vaikka sitä valmisteltiin jo vuodesta 2010. He kokivat, että niin syyttäjien kuin poliisienkin koulutuksien alkaessa uudessa prosessuaalisessa menettelyssä oli vielä paljon avoimia kysymyksiä, joihin kukaan ei osannut vastata. Tällaisia olivat muun muassa tuomionpurkuasiat ja poliisin puolelta tutkinnan hoitaminen. Keskinen nosti myös esiin minuakin mietityttäneen asian, poliisien koulutuspaketin, joka antoi hänen mukaansa todella heikot kantimet tuomiovallan käyttöön. Tästä olen Keskinen kanssa samaa mieltä. Sakkolakikoulutuksessa pidettiin vain noin tunnin luento ja verkkokurssi, jossa käsiteltiin sakkolakiuudistukseen liittyviä asioita kattavasti, mutta kurssi oli mielestäni liian helposti suoritettavissa hyväksytyksi läpi. Poliisien osaamisella on kuitenkin todella suuri merkitys sakon saajan oikeusturvan tosiasialliseen toteutumiseen lainsäädännön mukaisena.

5 SUUNNITTEILLA OLEVAT UUDISTUKSET

Tätä tutkimusta tehdessä on suunnitteilla kaksi erillistä sakkomenettelyyn liittyvää ja siihen vaikuttavaa uudistusta. Käsittelen tässä luvussa niiden tämänhetkisiä vaiheita ja niitä koskevia lausuntoja. Toinen uudistus vaikuttaisi toteutuessaan sakkomenettelyn käyttölaajuuteen ja toinen sakkojen rahamääriin. Myös sakon muuntorangaistusjärjestelmän kehittämisuudistus on vireillä eduskunnassa. Olen rajannut sen käsittelyn tämän tutkimuksen ulkopuolelle, sillä uudistuksessa ei käsitellä niinkään sakkomenettelyä vaan sakkojen muuntokelpoisuutta vankeudeksi ja sakkojen perinnän toimivaltaisia viranomaisia.

5.1 Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen

Pääministeri Juha Sipilän hallitus on 29.5.2015 laatinut strategisen ohjelman, jonka tavoitteina on mahdollistaa tuomioistuimien keskittyminen ydintehtäviinsä. Tämän toteutumista edistäisi se, että yhä useamman selvän ja yksinkertaisen rikosasian käsittely onnistuisi sakkomenettelyssä asianosaisten oikeusturvaa vaarantamatta.⁴⁵ Oikeusministeriön asettama sakkomenettelyn laajentamistyöryhmä julkaisi 1.12.2016 mietintönsä sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisesta. Ryhmän tehtävänä oli arvioida menettelyn soveltamisalan laajentamista ja laatia asiasta säännösehdotukset hallituksen esityksen muotoon.⁴⁶ Mietintö oli lausuntokierroksella, joka päättyi 3.2.2017. Säännösehdotuksen pidemmälle eteneminen ei ollut vielä tiedossa tutkimusta tehdessä.

Työryhmän mietinnössä keskeinen ehdotus oli se, että sakkomenettelyn käyttölaajuutta kasvatettaisiin rikoksiin, joista säädetty rangaistusmaksimi on enintään yksi vuosi ja kuusi kuukautta vankeutta, pois lukien lapsen houkuttelemisen seksuaalisiin tarkoituksiin. Tämän lisäksi soveltamisalaan lisättäisiin muutamia rikoksia, joissa rangaistusmaksimi on kaksi vuotta vankeutta.⁴⁷ Mietinnössä ehdotetaan, että teon hetkellä alaikäisiä epäiltyjä tai asianomistajia koskevissa asioissa esitutkinta toimitettaisiin täydellisenä, mikä ei estäisi sakkomenettelyn käyttöä. Yleiseksi edellytykseksi sakkomenettelyn käytölle ehdotetaan asian selvyyttä ja yksinkertaisuutta. Kyseisenlaista säädöstä ei nykyisessä SML:ssä

⁴⁵ OMML 54/2016, s. 41.

⁴⁶ OMML 54/2016 alkusanat.

⁴⁷ OMML 54/2016, s. 11.

sellaisenaan ole, mutta käytännössä jo nykyään vaikeammat ja epäselvät asiat käsitellään normaalissa rikosprosessissa sakkomenettelyn sijaan.

Haastateltavista Mäkinie mi on sitä mieltä, että jos asia on yksinkertainen ja selvä, niin miksi poliisille ei annettaisi tuomiovaltaa. Keskisen mielestä sakkomenettelyn soveltamisalaa ei tulisi enää nykyisenmuotoisena lisätä. Hän nostaa esiin vaikeammat nimikkeet kuten pahoinpitelyn (rangaistusmaksimi kaksi vuotta vankeutta) ja sen, että niiden osalta syyttäjillä ja tuomareillakin voi olla vaikeaa ratkaista, milloin asiassa annetaan sakko ja milloin vankeusrangaistus. Keskisen mielestä poliisilla ei ainakaan tämän hetkisel l koulutuksella riitä valmiudet tietää mistä ja kuinka paljon sakkoa annetaan edellä mainitun kaltaisissa asioissa. Olen Keskisen kanssa samaa mieltä siitä, että jos sakkomenettelyn käyttöalaa laajennettaisiin ehdotuksen mukaiseksi, olisi poliisille syytä järjestää kattava koulutus ja varmistaa, että osaaminen on riittävää. Jos lakiehdotus astuisi voimaan sellaisena, että poliisin tuomiovalttaan sisällytettävät rikokset olisivat täysin selkeitä ja joista kaikki osapuolet olisivat riidattomia, se voisi onnistuakin.

Tarpeellisuus uudistukselle tulee sakkomenettelyn laajentamistyöryhmän mietinnön mukaan siitä, että tuomioistuimet ja syyttäjät saisivat kohdentaa resurssejaan niihin asioihin, jotka on esimerkiksi oikeusturvasyistä tärkeää käsitellä tuomioistuimessa⁴⁸. Perustelut ovat osittain samoja, millä perusteltiin jo nykyisin voimassa olevaa SML:ää. Silloinkin pyrittiin vähentämään syyttäjän työtä. Tällä hetkellä ei kuitenkaan ole vielä tutkimustietoa siitä, onko menettelyuudistus toiminut toivotulla tavalla, sillä se on ollut vasta niin vähän aikaa voimassa. Sakkomenettelyn laajentamistyöryhmän mietinnössä esitetään, että neliosainen suostumus tekee menettelystä niin raskaan, että se vähentää menettelyn käyttöä. ”Poliisihallitus ja sisäministeriö ovat kuitenkin arvioineet, että tavanomaiseen rikosprosessiin siirtyisi sakkomenettelyn käyttöönoton myötä vuosittain jopa 12000 asiaa, jotka aikaisemmin olisi käsitelty rangaistusmääräys- tai rikesakkomenettelyssä”.⁴⁹ Jos tämä Poliisihallituksen ja sisäministeriön näkemys toteutuu, se eroaa aika suuresti hallituksen esityksestä (94/2009), jossa uudistuksen ei uskottu juuri vaikuttavan poliisin työmäärään tai lisäävän tutkintaan meneviä juttuja, joita arvioitiin tulevan vain muutamia tuhansia vuodessa ympäri Suomen.

Tavanomaiseen rikosprosessiin menneiden rikosasioiden suuren määrän osasyynä mietinnössä pidetään nimenomaan tunnustamisen ja seuraamuksen hyväksymisen

⁴⁸ OMML 54/2016, s. 12.

⁴⁹ OMML 54/2016, s. 12.

edellytystä. Sakon saajalla ei ole tällä hetkellä mahdollisuutta tyytyä hänelle määrättyyn seuraamukseen ollessaan eri mieltä ratkaisun perusteena olleista tosiseikoista, eikä täten myöskään mahdollisuutta valita haluamaansa menettelyä asialleen.⁵⁰ Vanhassa rangaistusmääräysmenettelyssä sakko määrättiin kiistämisestä huolimatta ja jos sakon saaja hyväksyi sakon, vaikka kiistäisi teon, hän vain maksoi sakon. Mikäli poliisi alkaisi määrätä tuomiovaltaisia päätöksiä myös kiistämistapauksissa suostumuksien muuttuessa, on mielestäni kiinnitettävä erityistä huomiota muutoksenhakusäädöksiin. Sakon saajan oikeusturva saattaa vaarantua, ellei hänelle voimassaolevasta lainsäädännöstä poiketen annettaisi oikeutta varsinaiseen muutoksenhakuun. Tähän liittyen työryhmän mietinnössä ehdotetaan, että valituksen käsittelyn menettelysäädöksiä muutettaisiin ja sakko- tai rangaistusmääräykseen voisi jatkossa hakea muutosta valittamalla käräjäoikeuteen.

Työryhmän mietinnössä pohditaan oikeusturvakysymyksiä myös PL:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen pohjalta. Toteutuessaan lakimuutos veisi tuomiovaltaa yhä kauemmas ja laajemmin pois tuomioistuimista. Työryhmän mietinnössä esitetään, että Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei ole estettä menettelyn laajentamiselle, sillä asianomistajalla ja epäillyllä on oikeus saada asia tuomioistuimen käsiteltäväksi näin halutessaan⁵¹. Kiiski kirjoittaa väitöskirjassaan, että Suomessa on ratkaistu viranomaisten ja tuomioistuinten liian pitkien käsittelyaikojen ongelmaa delegoimalla rikosoikeudellista toimivaltaa hallintoviranomaisille, mikä voi tulla ongelmaiseksi PL 3 § vallanjaon periaatteen näkökulmasta⁵². Pykälässä säädetään, että tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Sakkomenettelyn suuntaus viedä tuomiovaltaa enenevässä määrin pois päin riippumattomista tuomioistuimista on sinänsä pohdinnan arvoinen. Summaarisessa sakkomenettelyssä käsitellään jo nykyään suuri osa rikosasioista, ja mikäli menettelyn piiriä laajennetaan entisestään, jää riippumattomien tuomioistuinten käsittelemien rikosasioiden osuus kokonaisuudesta yhä pienemmäksi, mikä ei välttämättä ole linjassa PL 3 §:n vallanjakosäädöksen kanssa.

5.2 Sakkojen rahamäärien korottaminen

Sakkojen rahamäärän suuruuteen vaikuttava uudistus on tällä hetkellä eduskunnan käsittelyssä. Se ei toteutuessaan muuttaisi SML:ää, vaan RL 2a luvun 9 §:ää (ja myös

⁵⁰ OMML 54/2016, s. 39.

⁵¹ OMML 54/2016, s. 96–97.

⁵² Kiiski 2011, s. 4.

pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 §:ä). Uudistuksella olisi kuitenkin vaikutusta summaarisiin asioihin, sillä se vaikuttaisi merkittävästi rikesakkojen ja päiväsakkojen euromääräiseen suuruuteen. Summia koskevaa uudistusta käsittelevässä hallituksen esityksessä (1/2016) ehdotetaan, että päiväsakkojen rahamääriä korotettaisiin keskimääräisesti noin kaksinkertaisiksi, mutta yhden päiväsakon minimirahamäärää vain 50 % 6 eurosta 9 euroon. Rikesakkojen maksimimäärä nostettaisiin esityksen mukaan 200 eurosta 400 euroon. Sakkojen summien korotuksia voitaisiin kuitenkin hieman lieventää, jos toivottu lisätulotaso voidaan saavuttaa osittain vaikka automaattisella kameravalvonnalla. Nämä korotukset perustuvat pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmaan ja ovat osa julkisen talouden sopeutustoimia. Hallituksen mukaan uudistus toisi valtiolle 53–56 miljoonan euron vuotuiset lisätulot, mikäli korotukset eivät muuta ihmisten käyttäytymistä ja perintätulos pysy ennallaan. Hallituksen esityksessä korotuksien perusteluiksi esitetään nimenomaan julkisen talouden vahvistaminen sopeutusohjelmalla eikä niinkään rikollisuustilanteeseen vaikuttaminen. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, mahdollisuudet vaikuttaa rikollisuuden määrään koventamalla rangaistuksia ovat hyvin rajalliset.⁵³

Oikeusministeriön esitysluonnoksesta asian tiimoilta pyydettiin lausunto 36 eri taholta, ja saatiin 26 lausuntoa. Lausunnoissa esitykseen suhtauduttiin pääosin kielteisesti, sillä vain noin kolmasosa näki sen myönteisenä tai kannatti sitä⁵⁴. Perustuslakivaliokunta on myös antanut asiasta lausuntonsa (9/2016). Lausunnon mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos esityksen perusteita koskevat valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon. Näitä huomautuksia lausunnossa olivat hallituksen esityksen perustelut rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän muutokselle, sillä fiskaaliset tavoitteet eivät ole hyväksyttäviä perusteluita seuraamussäätelyn muuttamiselle. Perustuslakivaliokunnan mukaan valtion sopeutustoimia ei voida siis pitää hyväksyttävänä perusteena vaan asiasta olisi esitettävä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Valtiosäännön kannalta merkitykselliset perustelut puuttuvat esityksestä kuitenkin miltei kokonaan tai ovat ongelmallisia. Perustuslakivaliokunta katsoo kuitenkin, että jos esitykselle pystytään esittämään hyväksytyt perustelut, ehdotetut muutokset eivät ole valiokunnan lausunnon mukaan epäsuhteessa teon moitittavuuteen, vaikka ovatkin

⁵³ HE 1/2016, pääasiallinen sisältö, s. 3 ja 10.

⁵⁴ HE 1/2016 s. 21.

merkittäviä. Tässä tapauksessa esitys mahtuisi oikeasuhtaisuudeltaan lainsäätäjän harkintamarginaalin piiriin.⁵⁵

⁵⁵ PeVL 9/2016 s. 6.

6 MUUTOKSET HELSINGISSÄ

Sakkouudistuksen tullessa voimaan sekä poliisin että syyttäjän työtehtävät sakkomenettelyssä muuttuivat. Sakkojen kirjoittamistilanne muuttui hieman sakon saajalta tiedusteltavien suostumusten sekä uuteen lainsäädäntöön päivitettyjen tietojärjestelmien osalta. Osa syyttäjien aiemmin hoitamista tehtävistä siirtyi nyt poliisille, kuten sakkojen vastustamiset, jotka menevät sakon saajan kiistäessä teon nyt suoraan poliisin tutkintaan. Tässä luvussa käsitelen Helsingissä kirjoitettujen sakkojen määriä ja niiden mahdollisia muutoksia ja selittäviä tekijöitä sekä haastateltavien mielipiteitä uudistuksen vaikutuksista syyttäjän ja poliisin työmäärään.

6.1 Sakkomäärien muutos

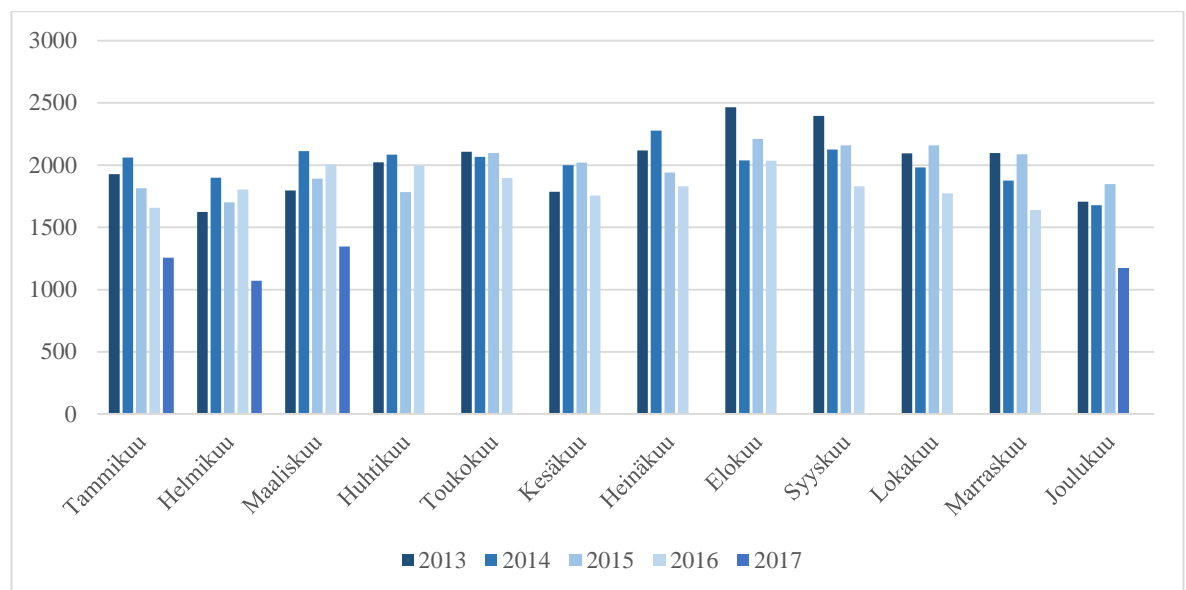
Tutkimuksessani haastatelluista henkilöistä etenkin Mäkinieniemi ja Irla olivat sitä mieltä, että alussa lakiuudistuksen astuttua voimaan ensimmäisten sakkojen kirjoittamisessa kesti kauan ja se tuntui vaikealta. Irla kuitenkin kertoi, että sakkojen kirjoittamisen rutiinin myötä työ on nopeutunut, eikä yhden sakon kirjoittamisessa mene kauaa. Hänen mukaansa POLO-järjestelmässä⁵⁶ on laskettu yksinkertaisen sakon kirjoittamiselle ajalliseksi keskiarvoksi 1,5 minuuttia.

Taulukossa yksi on kuvattu Helsingin poliisilaitoksella kirjoitettujen päiväsakkojen määrät pylväinä kuukausittain vuoden 2012 alusta aina huhtikuulle 2017 asti. Vanhan lainsäädännön aikaan, eli 1.12.2016 asti pylväät kuvastavat annettuja rangaistusvaatimuksia, ja sakkolakiuudistuksen jälkeen pylväisiin on laskettu annetut sakkomääräykset ja rangaistusvaatimukset yhteen. Tilastoihin on laskettu kaikki Helsingin poliisilaitoksella kirjoitetut sekä automaattisessa liikenteenvalvonnassa annetut päiväsakkorangaistukset. Muutamia sakkomääräyksiä näkyi tilastoissa jo paljon ennen uudistuksen voimaantuloa, mikä johtuu siitä, että tutkinnassa on annettu sakko vaikka vuoden 2016 alussa, mutta saajaa ei ole tavoitettu tiedoksiantoa varten. Uudistuksen tullessa voimaan kaikki vanhamuotoiset sakot tuli kirjoittaa uusiksi uudelle sakkolomakkeelle, eli aikaisemmin rangaistusvaatimuksena ollut sakko tuli mitätöidä ja tilalle kirjata jokin uusista vaihtoehdoista tilanteesta riippuen. Sakon saaja on tavoitettu

⁵⁶ PATJA ja POLO ovat poliisin tietojärjestelmiä, jossa sakkoja kirjoitetaan. POLO ei kuitenkaan ole varsinaisesti oma järjestelmänsä, vaan PATJAn käyttöliittymä, mutta sillä sakkojen kirjoittaminen on nopeampaa.

uuden sakon kirjaamisen jälkeen ja kun aikaisemmin annettu sakko on annettu tiedoksi uusimuotoisena, esimerkiksi sakkomääräyksenä, näkyy annettu sakkomääräys jo 2016 alkuvuoden kohdalla tilastoissa (ks. liite 2). Nämä muutamat yksittäiset ”aikaiset rangaistusmääräykset” on laskettu yhteen rangaistusvaatimuksien kanssa kuukausittain. Tilastot on otettu poliisin tietojärjestelmä PolStatista, johon ne kirjautuvat poliisin PATJA-järjestelmästä. PolStat-järjestelmävastaava Juha Heleniuksen mukaan PolStatista ei löydy mitään lukemia sakkovaatimuskoodilla, eikä syytä siihen ole tutkimusta tehdessä tiedossa. Rangaistusvaatimus-nimike on ollut olemassa ennen ja jälkeen lakiuudistusta, mutta sen merkitys on muuttunut. Tilastoissa rangaistusvaatimuskoodilla on kirjautunut sakkoja myös uudistuksen jälkeen, joten todennäköisesti sen merkitys on muuttunut ”lennosta” ja tilastotiedot ovat kirjautuneet järjestelmiin oikein. Sakkomenettelyn muutoksen jälkeiset pylväät ovat korostettu tummemman sinisellä kuin muu vuosi 2016.

Taulukko 1. Kirjoitettujen päiväsakkojen määrät Helsingin poliisilaitoksella kuukausittain vuosina 2013–2017. (PolStat 2017).



Kyseisiä taulukoita tulkitessa tulee huomioida, että uuden lainsäädännön aikana kirjoitettujen sakkomäärien tarkastelu-aika on vielä todella lyhyt, joten mitään varmoja johtopäätöksiä sakkomäärien pidempiaikaisesta muutoksesta ei voida vielä tehdä. Ensimmäisten viiden kuukauden osalta kirjoitettujen päiväsakkojen määrät näyttävät kuitenkin olevan aika paljon matalampia kuin vastaavien kuukausien aikaisemmilta vuosilta. Toki sakkomenettelyssä on havaittavissa kuukausien ja myös vuosien välistä vaihtelua muutenkin. Vuoden 2012 alun jälkeen kuukausittaiset päiväsakkomäärät eivät ole kertaakaan olleet alle 1500 annettua sakkoa kuukaudessa ennen uudistuksen voimaantuloa.

Uudistuksen jälkeen ei ole vielä kertaakaan päästy 1500 annetun sakon yläpuolelle, mutta maaliskuun sakkomäärät ovat kuitenkin uudistuksen jälkeen korkeimmat, joten kasvua ja paluuta entisiin lukemiin on mahdollisesti odotettavissa.

Laskeneisiin kirjoitettujen sakkojen määriin on useita mahdollisia vaikuttavia tekijöitä. Haastatteluista Mäkinieni arvioi mahdollisen laskun todennäköisiksi syyksi muun muassa uusimuotoisten sakkojen kirjoittamisen opetteluun, ensimmäisten sakkojen pidemmän kirjoitusajan, poliisien uskalluksen kirjoittaa uusimuotoisia sakkoja ja tietojärjestelmien ongelmat alussa. Irla on asiasta samaa mieltä Mäkinien kanssa, ja kertoo, että POLOssa oli uudistuksen voimaantullessa kahden kuukauden viive. Keskinen arvioi lisäksi, että lain astuttua voimaan on varmaan arasteltu ja laitettu tutkintaan ”varmuuden vuoksi” sellaisiakin asioita, jotka olisi voitu hyvin käsitellä sakolla. Oma kokemukseni työskennellessäni Helsingin poliisin hälytys- ja valvontayksikössä tukee edellä mainittuja haastateltavien näkemyksiä. Olen myös huomannut poliisin henkilöstön keskuudessa negatiivista asennoitumista sakkouudistusta kohtaan, mikä voi myös osaltaan vähentää kirjoitettujen sakkojen määriä varsinkin uudistuksen alussa. Kuten Mäkinienikin haastattelussaan mainitsi, aina kun jokin suuri uudistus astuu voimaan, alussa henkilöstöstä löytyy aina niitä, joiden mielestä se uudistus on huono.

POLOssa ollut katkos on hyvin todennäköisesti voinut vähentää poliisien aktiivisuutta kirjoittaa sakkoja aluksi, kun kaikki on pitänyt tehdä PATJAssa, joka on järjestelmänä POLOa hitaampi ja haastavampi. Myöskin kaikki ongelmatilanteet ja järjestelmien ongelmat ovat ainakin omalta osaltani tapahtuneet PATJAn kanssa, joten voin hyvin kuvitella, että POLOn poissaolo on vaikuttanut negatiivisesti kirjoitettujen sakkojen määriin. Järjestelmien ja muutoksien oppiminen on myös vienyt oman aikansa, mikä näkyy hyvin todennäköisesti myös sakkomäärissä.

Rikesakkomäärien osalta minulla oli alun perin aikomus ottaa vastaavanlainen vertailu osaksi tutkimusta. Päädyin kuitenkin jättämään rikesakkotaulukon pois tutkimuksesta, sillä automaattinen kameravalvonta vaikuttaa annettujen rikesakkojen lukumääriin niin paljon, ettei niiden pohjalta olisi pystynyt laatimaan minkäänlaisia tutkimusta hyödyttäviä johtopäätöksiä. Sakkomäärissä on kuukausittain isoja eroja, jotka selittyvät muun muassa sillä, kuinka paljon ja missä kameroita on milloinkin ollut käytössä. PolStatista saatujen tilastojen osalta rikesakkomäärät ovat kohonneet tammi ja helmikuussa todella korkealle ja jääneet maaliskuussa todella mataliksi. Vanhamuotoisia rikesakkoja ja uusimuotoisia

rikesakkomääräyksiä on kirjoitettu yhtä paljon, eikä PolStatin tietotuotannosta vastaavilla henkilöillä ollut mitään tietoa, mikä selittäisi lukumäärien vaihtelua. Mahdollisia selittäviä tekijöitä ovat esimerkiksi tietojärjestelmäongelmat, joiden myötä osa sakoista näkyisi tilastoissa jostain syystä kahteen kertaan sekä toisaalta myös annettujen rikesakkojen tosiasiallisesti lisääntynyt määrä. Vertailulla uudistuksen jälkeen ei rikesakkojen osalta ole kuitenkaan saatavissa täysin luotettavaa tilastotietoa eikä vertailu näin ole tutkimuksen kannalta hyödyllistä. Sakkotilastot ja lukuarvot löytyvät tutkimuksen liitteistä⁵⁷.

6.2 Poliisin ja syyttäjän työmäärä

Kuten sakkomääriä, myös poliisin ja syyttäjän työmäärän muutoksia on näin pian uudistuksen voimaantulon jälkeen aika vaikeaa arvioida täysin yksiselitteisesti, sillä menettelyn toteuttaminen hakee vielä lopullista muotoaan. Haastateltavista Keskinen ja Mäkinieni olivat toiveikkaita siitä, että kun menettely saadaan ”pyörimään” kunnolla, se voi helpottaa niin poliisin kuin syyttäjänkin työtä. Nykytilanne on kuitenkin haastattelujen pohjalta vielä vähän toinen. Tutkija A:n mukaan työmäärä poliisin tutkinnassa on ehdottomasti lisääntynyt. Myös Keskinen kertoo, että syyttäjien työmäärä on toisaalta lisääntynyt ja toisaalta vähentynyt.

Keskisen mukaan syyttäjien työmäärä varsinaisten sakkojen käsittelyssä AIPA-järjestelmässä on selvästi vähentynyt, mutta se voi selittyä osittain myös poliisin vähentyneillä kirjoitettujen sakkojen määrillä. Syyttäjien kannalta työmäärää on vähentänyt myös se, että uudistuksen myötä syyttäjä voi vahvistaa hänelle tulleen sakon, vaikka hän ei huomioisi toimitettua tuloksetusta sakon rahamäärässä. Aikaisemmassa lainsäädännössä tällaisissa tapaukset tuli käsitellä istunnossa. Työmäärä on kuitenkin Keskinen mukaan lisääntynyt sakon saajan muutoksenhakuoikeudella käräjäoikeuteen. Tällä hän viittaa siihen, että uudistuksen jälkeen ensimmäisten sakkojen osalta ”lähes kaikki” valittivat käräjäoikeuteen, kun ihmiset kuvittelivat, että se on sama asia kuin aikaisempi vastustaminen. Vaikka valittamisessa ei olisi perusteita, käräjäoikeus joutuu aina antamaan asiassa jonkin ratkaisun ja myös valituksen hylkäämiseen tarvitaan syyttäjän lausuma.

⁵⁷ Ks. liitteet 2 ja 3.

Työmäärien kasvuun ovat hyvin todennäköisesti vaikuttaneet myös luvussa 4.3.3 käsittelemäni alussa tapahtuneet ”väärämuotoisten” sakkojen kirjoittamiset. Ihmisten asioiden ja sakkojen selvittelyt ovat vaatineet molemmilta toimijatahoilta lisätyötä. Mäkinieni kommentoi haastattelussaan, että vaikka poliisin työmäärä alkuun varmasti kasvaa uusien lomakkeiden ja suostumusten kertomisen kautta, rutiinin tullessa hän ei usko poliisin työmäärän kokonaisuudessa kasvavan verrattuna aikaisempaan.

7 POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimukseni kohteena oleva sakkolakiuudistus oli laaja lainsäädännöllinen ja toiminnallinen muutos, joka muutti sakkojen ja rikesakkojen tiedoksiannon ja vahvistamisen prosessuaalisia menettelyitä. Ensisilmäyksellä eri sakkolajien ja niiden prosessien ymmärtäminen vaikutti vaikealta, mutta asiaan perehdyttyäni huomasin, että lainsäädäntö on loogista ja ymmärrettävää. Kuten olen tutkimukseni myötä kuvannut, sakkovaihtoehdot muuttuivat ja niitä tuli aikaisemman kolmen sijaan viisi. Aikaisemmin voimassa olleet RikeSML ja RML kumottiin ja uusi SML korvasi ne, ja yhtenäisti aikaisemmin erillään säädetyt ja päivitettyt rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyt saman lainsäädännön piiriin.

Ehkä suurin muutos uudessa menettelyssä verrattuna aiempaan on poliisille annettu tuomiovalta rikesakkomääräysten ja sakkomääräysten osalta. Poliisille annettu tuomiovalta on huomionarvoinen muutos maamme aiemmassa oikeuskäytännössä. PL 3 § on säädetty, että tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Tämän vuoksi poliisille annettavaa tuomiovaltaa tulee arvioida niin lainsäädännön kuin poliisin osaamisen pohjalta. Poliisin tuomiovaltaa ei ole nähty ongelmana SML:n valmisteluasiakirjoissa tai tutkimuksen yhteydessä tekemissäni haastatteluissa. Poliisin tosiasiallinen osaaminen on mielestäni tärkeä huomioida, sillä se vaikuttaa jo yksinään sakon saajan oikeusturvan toteutumiseen. Tästä syystä mielestäni poliisin (ja myös syyttäjän) uuden lainsäädännön koulutuksiin tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Tutkimuksessa esiin tulleisiin aika myöhään ja lyhyinä toteutettujen poliisien ja syyttäjien sakkokoulutusten näkökulmasta olisi mielenkiintoista saada selvitettyä, millä tasolla uuden sakkolain osaaminen on poliisin henkilöstössä nyt koulutuksen jälkeen. Poliisin osaamistason objektiivinen arviointi olisi perusteltu ja tärkeä aihe jopa uuteen sakkomenettelyä koskevaan tutkimukseen.

Yksilön oikeusturva on erittäin tärkeä asia, johon tulee kiinnittää huomiota osana sakkolakiuudistusta. Perustuslakivaliokunta pohti lausunnossaan oikeusturvakysymyksiä PL:n, Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja kansainvälisen yleissopimuksen pohjalta. Perustuslakivaliokunta katsoi uuden menettelyn täyttävät edellä mainittujen lainsäädäntöjen vaatimukset muun muassa sillä perusteella, että sakon saajalla on oikeus saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi ja sillä, että sakkomenettelyn käyttölaajuutta ei laajennettu uudistuksessa. Uuden menettelyn mukana tulleet suostumusten kysymiset

sakon saajalta nähtiin positiivisina ja sakon saajan oikeusturvaa vahvistavina seikkoina etenkin haastateltavien kesken. Myöskään minun mielestäni sakon saajan oikeusturva ei ole ainakaan heikentynyt menettelyuudistuksen myötä.

Tutkimusta tehdessä eduskunnassa on vireillä kaksi sakkomenettelyä koskevaa uudistusta. Toisessa uudistuksessa ehdotetaan sakkomenettelyn käyttölaajuuden laajentamista, ja toisessa sakkojen rahamäärien korotuksia. Molemmilla uudistusehdotuksilla on omat haasteensa vielä selvitettävänä. Mikäli sakkomenettelyn käyttölaajuus kasvaisi, tulisi huomiota mielestäni kiinnittää entistä enemmän PL 3 §:n vallanjako-oppiin ja poliisin osaamiseen ja kouluttamiseen. Sakon rahamäärien korotusten osalta on tärkeää huomioida, etteivät varallisuusseuraamukset saa nousta kohtuuttomiksi rikkomus ja tekijän varallisuus huomioiden.

Sakkolakiuudistus on tätä tutkimusta tehdessä ollut vasta niin vähän aikaa voimassa, että kovinkaan luotettavia päätelmiä sen vaikuttavuuksista sakkojen määriin ei voida vielä tehdä. Tilastojen pohjalta Helsingissä kirjoitettujen sakkojen määrät ovat laskeneet uudistuksen voimassaoloaikana aikaisemmasta, mutta toisaalta aivan viime aikoina on myös havaittavissa hienoista määrien nousua. Sakkomäärien muutokseen on monia mahdollisia selittäviä tekijöitä, kuten poliisin tietojärjestelmien häiriöt, uusimuotoisten sakkojen kirjoittamisen opettelu ja kesto sekä poliisien asennoituminen uudistukseen. Tilastojen luotettavuuden kannalta tulee huomioida, että lukemat on tutkimuksessa saatu poliisin tietojärjestelmä PolStatista, johon ne tulevat toisesta poliisin tietojärjestelmästä. Järjestelmät ovat sinänsä luotettavia, mutta esimerkiksi sakkovaatimusten puuttuminen tilastoista ilman luotettavaa selitystä ihmetyttää ja laskee tulosten luotettavuutta. On siis mahdollista, että kaikki kirjoitetut sakot eivät ole kirjautuneet järjestelmään oikein, ja että tosiasialliset sakkomäärät ovat todellisuudessa hieman korkeammat. On kuitenkin epätodennäköistä, että sakkovaatimuksia olisi kirjoitettu niin paljon, etteivät sakkomäärät olisi vähentyneet uudistuksessa ollenkaan. Myöskin tekemäni haastattelut tukevat tätä näkemystä.

Tutkimuksessa tekemieni haastattelujen pohjalta poliisin työmäärän voidaan katsoa kasvaneen ja syyttäjän osittain kasvaneen ja osittain vähentyneen uudistuksen tultua voimaan. Poliisin työmäärää ovat kuitenkin lisänneet muuan muassa menettelyn alussa olleet kankeudet ja poliisin virheellisesti kirjaamat sakot, joten menettelyn rutinoituessa työmäärä palaa mahdollisesti aiemmalle tasolle. Myös syyttäjien lisääntyneeseen

työmäärään on vaikuttanut uudistuksen alussa tehdyt lukuisat perusteettomat valitukset. Nämäkin todennäköisesti vähenevät ihmisten omaksuessa uudistuksen ja muuttuneen valituskäytännön. Syyttäjille tulevat varsinaiset sakkoasiat ovat uudistuksen myötä kuitenkin vähentyneet selvästi, mikä lupaa hyvää syyttäjien työmäärän tulevaisuuden kannalta. Mahdollisen jatkotutkimuksen aihe olisi tarkastella sakkomääriä ja poliisin sekä syyttäjän työmääriä hieman pidemmällä aikavälillä, jotta saataisiin paremmin vertailtavissa olevia tuloksia ja tietoa uuden sakkomenettelyn sujuvuudesta ja toimivuudesta. Haastatteluista saatujen tulosten pohjalta on hyvä huomioida, että haastateltavia oli tutkimuksessa vain neljä, joten täysin kattavan kokonaiskuvan ja henkilöstön mielipiteiden yleistäminen ei ole mahdollista. Haastateltavat on valittu tutkimukseen sillä perusteella, että he vastaavat tai hoitavat sakkoasioita Helsingissä, joten heillä on kuitenkin todennäköisesti huomattavasti keskimääräistä kattavampaa ja luotettavampaa tietoa uudistuksen toteutusvaiheesta ja uudistuksen jälkeisestä ajasta.

8 LÄHTEET

Kirjallisuuslähteet:

Andström 2003

Andström Kristiina 2003: Perusasioita oikeustieteestä. Helsingin yliopiston Tutkimus- ja koulutuskeskus Palmenia. Luettavissa: <https://www.avoin.helsinki.fi/oppimateriaalit/oikeustiede/materiaali/osa1.html> Luettu 15.5.2017.

Hankaniemi 2011

Hankaniemi, Petri 2011: Rangaistuksen määrääminen rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyssä. Lapin yliopisto. Pro gradu -tutkielma.

Heikkilä 2010

Heikkilä, Tarja 2010: Tilastollinen tutkimus. 7.-8. painos. Helsinki, Edita Publishing Oy.

Hirsjärvi & Hurme 2008

Hirsjärvi, Sinikka & Hurme, Helena 2008: Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki, Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus, HYY yhtymä.

Hirvonen 2011

Hirvonen Ari 2011: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17, Helsinki. Luettavissa: http://www.helsinki.fi/oikeustiede/tutkimus_ja_julkaisut/julkaisut/yleinen_oikeustiede/hirvonen_mitka_metodit.pdf Luettu 12.4.2017.

Jääskeläinen 1997

Jääskeläinen Petri 1997: Syyttäjä tuomarina. Vammalan Kirjapaino Oy. Yliopistollinen väitöskirja.

Kiiski 2010

Kiiski Kimmo Ilmari 2010: Poliisiko tuomariksi? Oikeus 2/2010. Artikkelit. Luettavissa: <https://www-edilex-fi.polamk.idm.oclc.org/oikeus/7157.pdf> Luettu 14.5.2017.

Kiiski 2011

Kiiski Kimmo Ilmari 2011: Hallinnollinen sanktiointi. Turun yliopisto. Luettavissa: <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/70726/AnnalesC314Kiiski.pdf?sequence=1> Luettu 6.5.2017.

Matikkala 2010

Jussi Matikkala, 2010: Rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä. Helsinki, Edita Publishing Oy.

Virallislähteet:

HE 63/1993

Hallituksen esitys n:o 63/1993 vp. Eduskunnalle laiksi rangaistusmääräysmenettelystä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 94/2009

Hallituksen esitys n:o 94/2009 vp. Eduskunnalle laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 1/2016

Hallituksen esitys n:o 1/2016 vp. Eduskunnalle laeiksi rikoslain 2 a ja 9 luvun muuttamisesta sekä pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 § muuttamisesta.

LaVM 9/2010

Lakivaliokunnan mietintö n:o 9/2010 vp. *HE:n* 94/2009 johdosta.

OMML 54/2016

Oikeusministeriön mietintö n:o 54/2016 vp. Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen.

PeVL 1/1982

Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 1/1982 vp. lakivaliokunnalle *HE:n* 19/1981 johdosta.

PeVL 12/1993

Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 12/1993 vp. lakivaliokunnalle *HE:n* 63/1993 johdosta.

PeVL 19/2000

Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 19/2000 vp. lakivaliokunnalle *HE:n* 39/2000 johdosta.

PeVL 35/2002

Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 35/2002 vp. lakivaliokunnalle *HE:n* 91/2002 johdosta.

PeVL 31/2005

Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 31/2005 vp. lakivaliokunnalle *HE:n* 271/2004 johdosta.

PeVL 46/2005

Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 46/2005 vp. lakivaliokunnalle *HE:n* 147/2005 johdosta.

PeVL 7/2010

Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 7/2010 vp. lakivaliokunnalle *HE:n* 94/2009 johdosta.

PeVL 9/2016

Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 9/2016 vp. lakivaliokunnalle *HE:n* 1/2016 johdosta.

Muut lähteet:

Mäkinie mi Jari 2017: Helsingin poliisilaitoksen hälytys- ja valvontayksikön komisario. Haastattelu 13.4.2017.

Irla Riitta 2017: Helsingin poliisilaitoksen hälytys- ja valvontayksikön tutkintasihteeri. Haastattelu 13.4.2017.

Keskinen Nina 2017: Helsingin syyttäjäviraston kihlakunnansyyttäjä.
Haastattelu 27.4.2017.

A 2017: Helsingin poliisilaitoksen rikostutkinnan tuen tutkija.
Sähköpostihaastattelu 25.4.2017.

9 LIITTEET

Liite 1, Haastattelurunko:

- *virka-asesiasi?*
- *kuinka hyvin olet perehtynyt uudistukseen?*
- *mitä sakkoihin liittyviä asioita työnkuvaasi kuuluu?*

- *TEEMA 1 lainsäädäntö*
- *oliko lakimuutokseen mielestäsi tarvetta, miksi?*
- *mitä mieltä olet siitä kehityssuunnasta, mihin suuntaan uusi menettely lainsäädäntöä ohjaa?*
- *poliisin tuomiovalta- onko vaikutusta sakon saajan oikeusturvaan?*
- *voidaanko suostumusten kysymisellä varmistua, että sakon saaja ymmärtää niiden merkityksen?*
- *onko poliisi saanut riittävät valmiudet tuomiovallan käyttämiseen?*
- *onko uudistus vaikuttanut sakkomenettelyn käyttölaajuuteen?*

- *TEEMA 2 poliisi/syyttäjä uudistuksessa*
- *mitä mieltä olet uudesta sakkomenettelystä kokonaisuutena?*
- *onko menettely muuttanut sakkojen kirjoittamiseen menevää aikaa?*
- *mitä parannettavaa/onnistunutta siinä on?*
- *onko menettely onnistunut tavoitteissaan, esim. vähentämään syyttäjän työmäärää?*
- *onko poliisin työmäärä muuttunut?*
- *onko toimintasi sakkojen suhteen muuttunut uudistuksen myötä?*
- *toteutuuko yhden kosketuksen taktiikka/miten sakot hoidetaan tutkinnassa?*
- *ovatko uudenmalliset sakot olleet oikein laadittuja?*
- *sakkojen muutoksenhaku?*
- *onko sinulla vielä jotain, mitä haluaisit lisätä?*

Liite 2: Tilastokaavioiden lukuarvot

Rangaistusvaatimukset ja sakkomääräykset

Kuukausi	2013		2014		2015		2016		2017	
	RV	SAM	RV	SAM	RV	SAM	RV	SAM	RV	SAM
Tammikuu	1928	0	2060	0	1814	0	1658	0	20	1235
Helmikuu	1623	0	1899	0	1701	0	1801	3	10	1062
Maaliskuu	1796	0	2111	0	1890	0	2002	1	20	1326
Huhtikuu	2022	0	2084	0	1783	0	1995	1		
Toukokuu	2106	0	2067	0	2096	0	1895	1		
Kesäkuu	1786	0	1999	0	2020	0	1743	11		
Heinäkuu	2116	0	2277	0	1940	1	1821	7		
Elokuu	2465	0	2038	0	2209	0	2027	8		
Syyskuu	2396	0	2126	0	2159	0	1826	4		
Lokakuu	2094	0	1980	0	2158	0	1759	13		
Marraskuu	2096	0	1876	0	2086	0	1616	22		
Joulukuu	1705	0	1678	0	1847	0	18	1153		
Kaikki yhteensä	24133	0	24195	0	23703	1	20161	1224	50	3623

Rikesakot ja rikesakkomääräykset

Kuukausi	2013		2014		2015		2016		2017	
	RS	RIM	RS	RIM	RS	RIM	RS	RIM	RS	RIM
Tammikuu	2378	0	1411	0	1330	0	2205	0	2439	1232
Helmikuu	694	0	1130	0	1003	0	1559	0	2000	403
Maaliskuu	909	0	1140	0	836	0	1509	0	1	601
Huhtikuu	1064	0	1586	0	1016	0	1307	0		
Toukokuu	1036	0	706	0	1458	0	1744	0		
Kesäkuu	1251	0	1251	0	1495	0	1835	2		
Heinäkuu	1084	0	1625	0	2063	0	1992	0		
Elokuu	927	0	2504	0	1554	0	3024	3		
Syyskuu	884	0	1547	0	1829	0	1936	1		
Lokakuu	1054	0	807	0	1296	0	1661	1		
Marraskuu	796	0	1245	0	1654	0	1630	0		
Joulukuu	611	0	1791	0	1908	0	1764	298		
Kaikki yhteensä	12688	0	16743	0	17442	0	22166	305	4440	2236

Liite 3: Rikesakkodiagrammi

Kirjoitettujen rikesakkojen määrä Helsingin poliisilaitoksella kuukausittain vuosina 2013–2017. (PolStat 2017).

