

Oikeusministeriö

PL 25

00023 VALTIONEUVOSTO

## **LAUSUNTO PÄIVÄ-, RIKE – JA YHTEISÖSAKON KOROTTAMISESTA**

Lausuntopyyntönne 9.11.2015 dnro OM 28/41/2015

Kiitämme mahdollisuudesta lausunnon antamiseen yllä mainitussa asiassa.

Lakiehdotuksen tavoitteista

Hallituksen tavoitteena on tuplata valtion sakkotulot kaksinkertaistamalla sakkojen ja rikesakkojen rahamäärät. Rikesakot on myöhemmin tarkoitus jopa kolminkertaistaa 1.1.2015 tasoon verrattuna. Tavoite on kriminaalipoliittisesti väärä, sillä valtion fiskaaliset tavoitteet eivät ole kriminaalipoliittisesti hyväksyttävä peruste rangaistusjärjestelmien laatimiseen.

Liikenne rikosten sakotuksen tavoitteena tulee olla oikeudenmukainen ja Euroopan unionin oikeus huomioon ottava seuraamusjärjestelmä, joka osaltaan vähentää liikenteen haittoja, erityisesti vakavia liikenneonnettomuuksia. Ankaria rangaistuksia on yleensä perusteltu pelotusvaikutuksella, mutta suuri kiinnijäämisriski on monissa tutkimuksissa todettu huomattavasti tehokkaammaksi liikennekäyttäytymisen parantajaksi. Kriminaalipoliittisesti sakon ankaruutta tärkeämpää onkin ylläpitää riittävää kiinnijäämisriskiä.

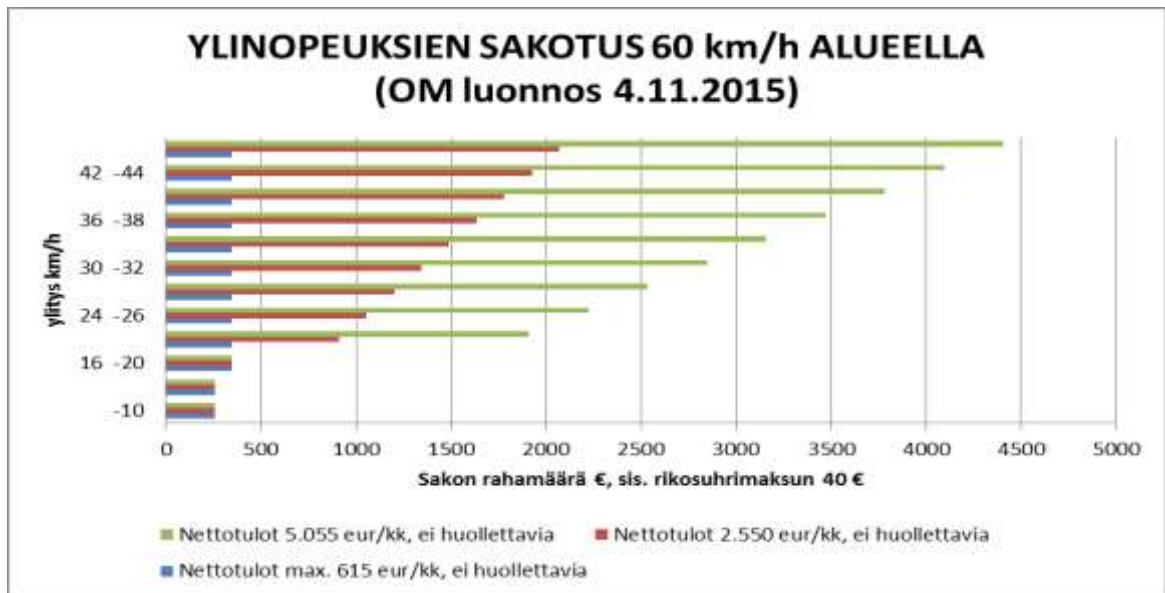
Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artiklan 3. kohdan mukaan rangaistus ei saa olla epäsuhteessa rikoksen vakavuuteen. Saman suhteellisuusperiaatteen on myös perustuslakivaliokunta todennut (PeVL 23/1997 vp, s. 2/II). Ulkomaillakin suurta huomiota herättäneet kymmenien tuhansien eurojen ylinopeussakot eivät eurooppalaisessa mittapuussa ole oikeassa suhteessa rikkomuksen vakavuuteen eivätkä paranna maamme mainetta automatkailumaana. Esitysluonnos vain pahentaa nykyistä tilannetta.

Esitysluonnos perustuu pelkästään hallitusohjelman poliittiseen julistukseen siitä, että sakotuksella on kerättävä lisää varoja valtiolle. Pelkkien fiskaalisten tavoitteiden sijaan sakotusjärjestelmää tulisi tarkastella kokonaisuutena, johon kuuluu eri seuraamusten kokonaisvaikutus ja myös sakotusmenettelyt.

Nykytilan arviointia

Kuten esitysluonnoksessa todetaan, suurin osa rangaistusmääräys- ja rikesakoista määrätään tieliikenteen rikkomuksista. Sakotusjärjestelmässä on monia ongelmia, jotka eivät parane sakkoja korottamalla vaan aivan muilla keinoilla.

1. Liikenne rikkomuksen ja vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain ns. blankorangaistussäännökset eivät täytä nykyisen perustuslain 8 §:stä ilmenevän laillisuusperiaatteen mukaista täsmällisyysvaatimusta. Säännökset on kirjoitettava täsmällisempään muotoon.
2. Liikenteen kansainvälistyminen ja EU-rikosoikeuden kehitys asettavat paineita rangaistusjärjestelmien yhtenäistämiseen, jolloin erityisesti korkeat päiväsakkoina määrättävät rangaistukset muodostuvat ongelmallisiksi. On mahdollista, että suomalainen päiväsakkoseuraamus todettaisiin yksittäisessä tapauksessa kohtuuttomaksi ja jäisi toisessa EU-maassa täytäntöön panematta.
3. Rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltävien tapausten valtaosan muodostavat liikenne rikkomukset ja näistä jälleen ylivoimaisen osan ylinopeusrikkomukset. Tämä johtuu siitä, että kiinteähintaisin rikesakoin sovitettavien ylinopeustapausten yläraja on meillä erittäin alhainen, vain 20 km/h, kun vastaava raja Länsi-Euroopan muissa maissa on pääsääntöisesti 40 - 60 km/h.
4. Merkittäväkin ylinopeus saattaa johtua hyvin vähäisestä tarkkaamattomuudesta esim. nopeusrajoituksen muuttuessa alhaisemmaksi, jolloin lain mukainen seuraamus on itse tekoon nähden kohtuuton. Ongelma on myös siinä, ettei liikenne ympäristö aina tue alhaista nopeusrajoitusta. Tämän vuoksi useissa Euroopan maissa määrätään kiinteitä rahasakkoja jopa yli 70 km/h ylinopeuksiin asti.
5. Ylinopeusrikkomuksissa rikesakkojärjestelmän ja päiväsakkojärjestelmän sovittaminen toisiinsa johtaa alemmilla tulotasoilla ns. muuttumattoman sakon alueeseen. Rikesakkojen kaksin- ja kolminkertaistaminen vain laajentaa tätä muuttumattoman sakon aluetta. Ylemmillä tuloluokilla 1 km/h nopeuden lisäys 20 km/h ylityksestä puolestaan aiheuttaa sakon moninkertaistumisen.



Alinta tulotaso koskeva ns. muuttumattoman sakon alue päättyi 31.8.2015 asti voimassa olleen lainsäädännön perusteella nopeusrajoituksesta riippuen 32 - 35 km/h ylinopeuksiin, esitysluonnos jatkaisi sitä taulukon mukaan 47 km/h ylinopeuksiin asti. Tämä heikentää rangaistusjärjestelmän yleistä hyväksyttävyyttä eikä toteuta sitä rangaistusteoreettista periaatetta, jonka mukaan vakavammasta rikkomuksesta tulisi seurata vakavampi rangaistus.

Kansainvälisestä kehityksestä ja ulkomaisesta lainsäädännöstä

Verrattaessa ehdotuksia ulkomaiseen lainsäädäntöön on syytä huomata, että kaikissa tarkastelluissa maissa valtaosa liikenteen sakkoseuraamuksista määrätään kiinteinä rahasakkoina järjestelmän nimestä riippumatta. Täydennyksenä esitysluonnoksen perusteluihin voidaan todeta, että kiinteitä sakkoa sovelletaan Ruotsissa 50 km/h, Saksassa jopa yli 70 km/h nopeuden ylitykseen asti ja esim. Tanskassa ilman rajoitusta. Ylinopeusrikkomuksissa kiinteät sakot on kaikissa maissa porrastettu pelkästään todetun ylinopeuden mukaan.

Saksa (1.5.2015)

Nopeuden ylitys	Taajamassa	Taajaman ulkopuolella
enintään 10 km/h	15 €	10 €
11 - 15 km/h	25 €	20 €
16 - 20 km/h	35 €	30 €
21 - 25 km/h	80 €	70 €
26 - 30 km/h	100 €	80 €
31 - 40 km/h	160 €	120 €
41 - 50 km/h	200 €	160 €
51 - 60 km/h	280 €	240 €
61 - 70 km/h	480 €	440 €
yli 70 km/h	680 €	600 €

Ruotsi

Nopeuden ylitys	Taajamassa	Taajaman ulkopuolella
enintään 10 km/h	2 000 SEK	1 500 SEK
11 - 15 km/h	2 400 SEK	2 000 SEK
16 - 20 km/h	2 800 SEK	2 400 SEK
21 - 25 km/h	3 200 SEK	2 800 SEK
26 - 30 km/h	3 600 SEK	3 200 SEK
31 - 35 km/h	4 000 SEK	3 600 SEK
36 - 40 km/h	4 000 SEK	4 000 SEK
41 - 50 km/h	syyttäjälle	4 000 SEK
51 → km/h	syyttäjälle	syyttäjälle

Ehdotettuun Suomen sakkojärjestelmään verrattaessa tästä voidaan havaita esimerkiksi se, että 31 – 40 km/h ylinopeus taajamassa johtaa Suomessa jo keskituloisille sakotettaville yli kymmenkertaisen sakon Saksaan verrattuna.

Nopeusrikkomusten seuraamukset ovat meillä laajalti poliisin käsialaa, kun muissa maissa ohjeet annetaan asetuksella tai valtakunnansyyttäjän toimesta. Niinpä nopeusrikkomukset ovat poliisin laatimassa ”Käsikirja seuraamuksen määrittämisestä rangaistusmääräyksen ja rikesakkomenettelyssä” saaneet ylikorostetun aseman. On vaikeata ymmärtää, että 21 km/h ylinopeus mainitun käsikirjan mukaan rangaistaan yhtä ankarasti kuin esimerkiksi yhteentörmäyksen aiheuttaminen, ojaan ajo, vaarallinen ohitus tai turvallisen tilannenopeuden laiminlyönti. Toisaalta ylinopeus matkustajia kuljettava linja-autolla tai VAK-kuljetuksiin käytetyllä ajoneuvolla on huomattavasti vaarallisempaa kuin sama ylinopeus esim. henkilö- tai pakettiautolla. Tämä on otettu huomioon esim. Saksan järjestyssakkojärjestelmässä.

Tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista

Sakkorangaistusta muutettiin 1.1.1977 alusta lailla 650/1976, jonka mukaan kohtuulliseksi päiväsakon määräksi katsottiin 1/3 sakotettavan kokonaispäävästulosta (1/90 kuukausitulosta). Tämä bruttotuloihin perustunut sakkojärjestelmä johti kuitenkin kohtuuttomiin sakkoihin, jonka vuoksi sakkoa koskevia säännöksiä muutettiin uudelleen 1.10.1999 voimaan tulleilla säädöksillä. Uudistuksessa siirryttiin päiväsakon laskennassa nettotuloihin, mutta samalla päiväsakon rahamääräksi tuli 1/60 kuukausitulosta (eli ½ nettopäävästulosta). Nyt esitetään kuukausitulon jakajaksi 1/30, jolloin yhden päiväsakon maksamiseen kuluu 375 euron peruskulutuvähennyksen ylittävä nettopäävästulopalkka kokonaisuudessaan tulotasosta riippumatta. Ulosotossakin on velallisen suojaosuutena jätettävä ulosmittaamatta 1/3 nettopalkasta, vähintään 680,70 euroa.

Esitysluonnoksessa oleva graafinen esitys (s. 17) sisältää vain päiväsakon rahamäärää koskevan vertailun eikä sisällä rikosuhrimaksua, joka tulisi ottaa seuraamuksen

kohtuusarvioinnissa huomioon. Rikoslain 2a luvun 2 §:n mukaan "vain" päiväsakon on oltava kohtuullinen sakotettavan maksukykyyn nähden. Jos samasta teosta määrätään sakon ja rikosuhrimaksun lisäksi ajokiello, sakotettavan liikkuminen vaikeutuu ja ammattikuljettajilla tulot romahtavat, jolloin kokonaisseuraamus yksittäistapauksissa johtaa kohtuuttomuuteen.

Myös itse sakotusmenettelyllä on olennainen merkitys järjestelmän toimivuuden kannalta. Rikesakkomenettelyssä poliisin ei tarvitse selvittää sakotettavan tuloja. Rikesakon soveltamisalueen laajentaminen mahdollistaisi suuremmassa määrin myös ehdollisen rikesakkomenettelyn käytön. Päiväsakkoja käytettäisiin käytännössä vain ilmeistä piittaamattomuutta osoittavissa liikenneturvallisuuden vaarantamisrikoksissa. Samalla tulisi päiväsakon rahamäärälle asettaa katto, kuten Ruotsissa.

#### Esitysluonnoksen vaikutusten arviointi

Sakkojen rahamäärän korottaminen, sakotuskynnyksen mahdollinen alentaminen ja rikosuhrimaksu tulevat merkittävästi lisäämään tienkäyttäjien kokemaa rangaistuksen riskiä. Etenkin ammattimaisessa liikenteessä toimiville kuljettajille, kauppaedustajille sekä muille, joiden toimeentulo on riippuvainen ajo-oikeudesta, ajokiellon aiheuttama sanktiokumulaatio tekee kokonaisseuraamuksen kohtuuttoman ankaraksi ja usein perheen toimeentuloa vakavasti uhkaavaksi. Ammattikuljettajien stressi ajo- ja lepoaikasäännösten noudattamisessa lisääntyy väistämättä..

Esitysluonnoksen sivulla 20 todetaan, ettei sakkojärjestelmällä ole valtiontaloudellisia tavoitteita, mutta silti sakoilla on myös fiskaalinen vaikutus, jota esityksessä arvioidaan. Esitysluonnoksessa arvioitu 63 – 68 euron vuotuinen lisätulo saattaa kuitenkin jäädä saavuttamatta, sillä ankarampien sakkojen johdosta rikkomukset todennäköisesti vähenevät.

Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, korotukset vaikuttavat heikentävästi niiden kotitalouksien asemaan, jotka joutuvat sakotuksen kohteeksi.

#### Riippuvuus muista lainmuutoksista

Eduskunta on jo vuonna 2010 hyväksynyt lain, jolla nykyisten rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyjen rinnalle tuotiin poliisin sakkomääräysmenettely. Tämä asiantuntijoiden kohtalaisen voimakkaasti arvostelema laki ei ole vielä voimassa ja sen kumoamisella helpotettaisiin valtion tietojärjestelmien (Vitja ja AIPA) uusimista ja saataisiin kenties vielä huomattavia säästöjäkin.

Seuraamusjärjestelmän kokonaisuuteen on tulossa uutena osana myös rikosuhrimaksu (L 669/2015). Rikosuhrimaksuna määrättäisiin aina 40 euroa esim. liikenneturvallisuuden vaarantamisesta, joten se on käytännössä kiinteä sakkoon liittyvä lisäseuraamus. Uudistus tulee voimaan 1.1.2016.

#### Yhteenveto

Noin ¼ rangaistusmääräyssakoista ja yli 90 % rikesakoista perustuu tieliikenteen rikkomuksiin ja niistä suurin osa on ylinopeusrikkomuksia. Muita EU-maita ankarampi sakotusjärjestelmä koetaan etenkin raskaasti verotetun henkilöautoliikenteen taholta epäoikeudenmukaisena. Tämä perusteeltaan kohtuuton ja rikosoikeudellisten rangaistusteorioiden vastainen esitysluonnos tulisi edellä esitettyjen epäkohtien vuoksi laatia kokonaan uudelleen ottaen mukaan myös sakotusmenettelyä koskevat muutokset.

Risto Tuori  
puheenjohtaja