

SAKKOLAKIUUDISTUS

Lakiuudistuksen tavoitteet ja vaikutukset poliisin liikennevalvonnan tuloksiin

Ilmari Hallamaa

11/2018

Tiivistelmä

Tekijä Ilmari Hallamaa		Tutkinto Poliisi (ylempi AMK)
Julkaisun nimi Sakkolakiuudistus Lakiuudistuksen tavoitteet ja vaikutukset poliisiin liikennevalvonnan tuloksiin		Julkisuusaste Julkinen
Ohjaajat Matti Hänti, ylikomisario, Polamk Pekka Björk, yliopettaja, Polamk		Opinnäytetyön muoto Tutkimuksellinen opinnäytetyö
Tiivistelmä <p>Tässä tutkielmassa perehdytään sakkolakiuudistukseen ja tutkitaan sen vaikutuksia poliisin valvontatoimintaan. Tuomioistuinten ulkopuolella tapahtuva rangaistuslainsäädäntö uudistui 1.12.2016, kun laki sakon ja rikesakon määräämisestä (754/2010) tuli voimaan. Niin sanotun sakkolakiuudistuksen myötä poliisimiehille annettiin toimivalta määrätä tietyissä tapauksissa suoraan lainvoimaisia sakkomääräyksiä. Poliisin antaman sakkomääräyksen ja rikesakkomääräyksen käyttämisen ehdoksi säädettiin rikoksesta epäillyn suostumus. Uudistuksen arvioitiin säästävän syyttäjien työaikaa merkittävästi ja sillä ei arvioitu olevan merkittäviä vaikutuksia poliisin työtaakkaan.</p> <p>Tutkielman alun oikeusdogmaattisessa osassa luodaan katsaus sakkomenettelyn historiaan Suomessa ja esitellään sakkolakiuudistuksen muutokset sekä tavoitteet suhteessa aiempaan lainsäädäntöön. Tutkielman myöhemmässä kvantitatiivisessa osassa tutkitaan ajanjaksolla 1.12.2014–30.11.2017 Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen valvontatoiminnan paljastamien sakkomenettelytapauksien määrän ja laadun kehitystä. Sakkomenettelytapauksien määrää verrataan poliisin liikennevalvontaan käyttämän työajan määrään.</p> <p>Tutkielmassa selviää, että tavanomaisessa liikennevalvonnassa kirjoitettujen sakkojen ja rikesakkojen määrä on vähentynyt tuntuvasti tutkittavana aikana lukumäärällisesti ja myös käytettyyn työaikaan suhteutettuna. Ajotapavalvonnan osalta sakkolakiuudistuksen myötä valvonnan tehokkuus on pudonnut selvästi. Suostumus jää saamatta noin prosentissa sakkomenettelytapauksista ja nämä tapaukset teettävät poliisille esitutkintatoimenpiteitä.</p>		
Sivumäärä 105 + 4 liitesivua	Tarkastuskuukausi ja vuosi marraskuu 2018	Opinnäytetyökoodi (OPS) YAMK2017ON
Avainsanat rikosprosessi, rangaistusmääräysmenettely, sakko, rikesakko, liikennevalvonta, poliisin toimivalta		

LYHENTEET

ETL	– Esitutkintalaki (805/2011)
HE	– Hallituksen esitys
KKO	– Korkein oikeus
LaVM	– Eduskunnan lakivaliokunnan mietintö
PeVL	– Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	– Perustuslaki (731/1999)
RangMäärL	– Laki rangaistusmääräyksestä (228/1934)
RikeSML	– Laki rikesakkomenettelystä (66/1983)
RL	– Rikoslaki (29/1889)
RML	– Laki rangaistusmääräysmenettelystä (692/1993)
RSML	– Rangaistusmääräyslaki (146/1970)
SML	– Laki sakon ja rikesakon määräämisestä (754/2010)
TLL	– Tieliikennelaki (267/1981)
vp	– valtiopäivät
RS	– rikesakko (RikeSML:n mukainen)
RV	– rangaistusvaatimus (RML:n mukainen)
RIM	– rikesakkomääräys (SML:n mukainen)
SAM	– sakkomääräys (SML:n mukainen)
SAV	– sakkovaatimus (SML:n mukainen)
RAV	– rangaistusvaatimus (SML:n mukainen)

1 JOHDANTO	3
2 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT JA TUTKIMUSMENETELMÄ 6	
2.1 Aiheesta aiemmin kirjoitettua.....	6
2.2 Tutkimuskysymykset ja -menetelmä	8
2.3 Tutkimusmenetelmä	9
3 SAKKOMENETTELYN HISTORIAA.....	11
3.1 Sakkomenettely varsinaisen oikeudenkäynnin ulkopuolelle (1931)	12
3.2 Poliisi rangaistusvaatimuksen antajaksi (1970).....	14
3.3 Kiinteäsummainen rikesakkomenettely (1983)	15
3.3.1 Muutoksenhaku rikesakkomenettelyssä	17
3.3.2 Ehdollinen rikesakko (2006)	19
3.4 Syyttäjä rangaistusmääräyksen antajaksi (1994).....	20
3.5 Sakkolainsäädännön kehitys vuosina 1994 – 2016	22
3.5.1 Erävalvojat rikesakko- ja rangaistusvaatimusmenettelyn piiriin (2005)	23
3.5.2 Sakon muuntorangaistuksen poistuminen (2008).....	24
3.5.3 Rikosuhrimaksu (2016)	25
3.5.4 Sakkojen summien korottaminen valtionalouden parantamiseksi	26
4 NYKYMUOTOINEN SAKKOLAINSÄÄDÄNTÖ	28
4.1 Viimeisimmän sakkolakiuudistuksen taustaa	28
4.1.1 Perustuslailliset kysymykset vanhassa sakkolainsäädännössä	30
4.1.2 Sakkomenettelylain vaikutusten etukäteisarviointi	31
4.2 Uuden sakkomenettelyn esittely	34
4.2.1 Sakkomenettelyn uudet käsitteet ja soveltamisala.....	34
4.2.2 Poliisin toimivalta määrätä lainvoimaisia rangaistuksia	35
4.2.3 Syyttäjän antama rangaistusmääräys	36
4.2.4 Rikesakon muutoksista	36
4.2.5 Suostumus.....	37
4.2.6 Suostumus päiväsakon rahamäärän määräytymisperusteen osalta.....	39
4.2.7 Muita sakkomenettelylain tuomia muutoksia.....	39
4.2.8 Muutoksenhaku poliisin antamiin sakkomääräyksiin.....	40
5 SAKKOLAKIUUDISTUKSEN VAIKUTUKSET	44
5.1 Tilastoaineiston luonnista	44
5.1.1 Poliisiasiain tietojärjestelmä	47
5.1.2 Tarmo-työaikajärjestelmä	48
5.2 Liikennevalvontaan käytetty työaika.....	49
5.3 Liikennevalvonnan tuottamat sakkomenettelytapaukset	53
5.3.1 Ajotapavalvonnassa ilmenneet sakkomenettelytapaukset vuosittain	54
5.3.2 Nopeusvalvonnassa ilmenneet sakkomenettelytapaukset vuosittain.....	58
5.3.3 Raskaan liikenteen valvonnan sakkomenettelytapaukset vuosittain	62
5.3.4 Rattijuopumusvalvonnan tuloksellisuus vuosittain	65
5.3.5 Tyypillisten liikennevalvonnan rikosnimikkeiden määrä vuosittain.....	67
5.3.6 Kaikkien sakkomenettelytapauksen määrä vuosittain.....	69
5.3.7 Suostumuksen puuttuessa esitutkintaan siirtyvien tapauksen määrä.....	72
6 POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET	76
6.1 Päätelmiä tilastoaineistosta	76
6.2 Epäillyn suostumus sakkomenettelyn edellytyksenä.....	82
6.3 Muita uuden sakkolain tuomia haasteita	85

6.4 Tutkimuksen kriittinen arviointi ja jatkotutkimusehdotukset.....	90
7 SAKKOLAINSÄÄDÄNNÖN TULEVAISUUS	94
7.1 Tulevat muutokset sakkomenettelyyn	94
7.2 Liikennevirhemaksu rikesakon tilalle.....	95
LÄHTEET	100
KIRJALLISUUSLÄHTEET:	100
VIRALLISLÄHTEET:	103

LIITTEET

1 JOHDANTO

Tavallisten kansalaisten parissa yleisin kokemus oikeudellisesta rikosprosessista lienee virkapukuisen poliisimiehen antamana itse saatu tai tuttavan saama sakko vähäisestä liikenne rikoksesta. Näiden yleisten kokemusten seurauksena missä tahansa poliisin virassa työskentelevä henkilö saa tämän tästä vastailla ystävien ja tuttujen kysymyksiin kameratolppien välähdyksistä ja siitä, että: ”lähteekö se ajokortti nyt kuivumaan, kun tuli toiset sakot vuoden sisään?” Tämä on varmasti tuttua kaikille poliisimiehille, vaikka sakkoasiat ja liikennevalvonta eivät läheskään kaikkien poliisivirkamiesten tehtäviin edes kuulu.

On kuitenkin huomattava, että ”tien päällä” annettava sakko on poikkeusmenettely tavanomaisesta rikosasioiden käsittelyjärjestyksestä, ja poliisin rooli sakkomenettelyssä on vuoteen 2016 saakka ollut vain tiedoksiantajan tai rangaistuksen vaatijan rooli. Tosiasiallisesti poliisin kirjoittamat sakkorangaistukset on menneiden vuosien aikana määrätty tai vahvistettu muualla, toki monesti poliisin tekemien vaatimusten perusteella ja niiden mukaisesti. Vuonna 1983 säädetyssä rikesakkojärjestelmässä poliisi on voinut jo aiemminkin suoraan määrätä kiinteäsummaisia rikesakkoja lievistä rikkomuksista.

Sakkomenettelyn käyttäminen on ollut varsin yleistä ja menettelyllä on käsitelty valtaosa viranomaisten tietoon tulleista rikosasioista. Vuonna 2009 yli kolme neljäsosaa paljastuneista rikoksista on käsitelty tuomioistuinten ulkopuolella sakkomenettelyssä tai rikesakkomenettelyssä¹. Vuonna 2007 Suomessa annettiin noin 258 000 rangaistusmääräystä ja noin 133 000 rikesakkoa, kun samana vuonna tuomioistuimissa käsiteltiin varsinaisina syyteasioina noin 65 000 rikosta.²

Kansalaisten käsityksiä poliisin työstä tutkineen haastattelututkimuksen mukaan 91 % vastaajista piti liikennevalvontaa erittäin tärkeänä tai melko tärkeänä tehtävänä poliisin työssä³. Eräässä tutkimuksessa todettiin, että vain 0,15 % poliisin määräämistä rikesakoista tuli valituksen myötä käsiteltäviksi käräjäoikeudessa⁴. Liikenteeseen liittyvien normien tuntemus kansalaisten parissa näyttäisi olevan empiiristen tutkimusten mukaan kohtuullista, ja erityisesti moottoriajoneuvojen kuljettajat tuntevat keskeiset liikennesäännöt sangen hyvin⁵. Aiemman tutkimuksen perusteella sakko tunnutaan koettavan kansalaisten parissa

¹ HE 94/2009, s.5.

² Kiiski 2010, s. 99.

³ Sisäministeriö 2016, 109

⁴ Leppälä 2014, s. 30

⁵ Tolvanen 2017, s. 204

varsin hyväksytyksi ja laajasti tiedossa olevaksi seuraamukseksi erityisesti lievistä liikenne rikkomuksista. Koska poliisi on vuosikymmenet ollut sakon kansalaiselle antava viranomainen, on luonnollista, että sakko mielletään poliisin antamaksi seuraamukseksi.

Vuonna 2016 poliisin rooliin sakkomenettelyssä tuli merkittävä muutos. Tuomioistuinten ulkopuolella tapahtuvaa rangaistuslainsäädäntöä uudistettiin huomattavasti 1.12.2016, kun laki sakon ja rikesakon määräämisestä (Sakkomenettelylaki, SML 754/2010) tuli voimaan. Lain voimaantulon myötä poliisimiehille annettiin toimivalta määrätä tietyissä tapauksissa suoraan lainvoimaisia sakkomääräyksiä niin, että poliisin määräämää seuraamusta ei enää erikseen vahvista sakkotuomari, syyttäjä tai muukaan viranomainen. Vaikka uudistus ei sakkolainsäädännön historiassa suinkaan ollut ensimmäinen laatuaan, tässä tutkielmassa kutsutaan sakkomenettelylain voimaantulemistä *sakkolakiuudistukseksi*.

Muutos on rikosoikeudellisessa mielessä valtaisa. Poliisille annettiin toimivaltuuksia, jotka aiemmin olivat kuuluneet vain tuomareille tai syyttäjille. Tuomiovallan siirtäminen tuomioistuimilta viranomaisille on ollut jo pitkään jatkunut kehityssuunta, lievistä rikkomuksista poliisi on voinut määrätä rikesakkoja vuodesta 1983 alkaen. Syyttäjälle säädettiin toimivalta määrätä sakkoseuraamuksia vuoden 1994 alusta, kun vuoden 1993 loppuun saakka kaikki sakkomenettelyssä määrättyt rangaistusmääräykset oli määrännyt tuomari. Vuosina 1994-2016 poliisin vaatimat rangaistusmääräykset vahvisti syyttäjä. Nyt tuomiovaltaa varsinaisten sakkojenkin osalta siirrettiin suoraan valvovalle viranomaiselle.

Poliisille annettu valtuus määrätä lainvoimaisia sakkoja säädettiin varsin rajatuksi. Poliisin määräämän sakkomääräyksen käyttöala rajattiin koskemaan vain liikenteeseen liittyviä rikosasioita ja näpistyksiä, kumpiakkin enintään 20 päiväsakon suuruisissa rangaistuksissa. Lisäksi poliisin määräämän sakkomääräyksen käyttämisen ehdoksi säädettiin rikoksesta epäillyn antama suostumus, jossa epäilty:

1. myöntää syyllistyneensä rikokseen,
2. hyväksyy siitä määrättävän seurauksen,
3. suostuu luopumaan asian käsittelystä tuomioistuimessa tavanomaisessa rikosoikeudenkäyntijärjestyksessä ja lisäksi
4. hyväksyy asian käsittelemisen sakkomenettelyssä.

Jos rikoksesta epäilty ei ole johonkin näistä asioista suostunut, on seurauksena se, että poliisi toimittaa asiassa esitutkinnan. Esitutkinnan jälkeen pääsääntöisesti asia käsitellään syyttäjän ajamana normaalissa rikosasioiden käsittelyjärjestyksessä syyteharkintoineen ja tuomioistuinkäsittelyineen. Normaalin rikosprosessimenettelyn käynnistyminen ei enää

edellyttä rikoksesta epäillyltä kirjallista vastustamisilmoitusta tai muutakaan aktiivisuutta, vaan normaalilta rikosprosessimenettelyltä välttyminen edellyttää kaikissa sakkomenettelytapauksissa rikoksesta epäillyn antamaa suostumusta. Tämän on jälkeenpäin havaittu vähentäneen sakkomenettelyssä määrättyjen päiväsakkorangaistusten määrää⁶.

Tämän tutkielman luvussa 2 selvitetään tutkimuksen lähtökohtia ja selostetaan tutkimusmenetelmä. Seuraavissa luvuissa 3 ja 4 perehdytään sakkomenettelyn historiaan Suomessa sekä esitellään sakkolakiuudistus tavoitteineen ja sen myötä voimaan tullut nykyinen sakkomenettely. Luvussa 5 kuvataan tilastollisesti sakkolakiuudistuksen vaikutuksia sakkojen määrään ja laatuun, ja luvussa 6 käydään pohdintaa ja esitetään johtopäätöksiä aineiston perusteella. Viimeisessä luvussa 7 esitetään sakkolainsäädännön muutosnäkymiä.

⁶ HE 103/2017, s. 4

2 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT JA TUTKIMUSMENETELMÄ

Tämän tutkielman tarkoituksena on selvittää sakkolakiuudistuksen vaikutuksia poliisin valvontatoimintaan. Tutkielma on metodologisesti luonteeltaan kaksiosainen. Ensimmäisessä luonteeltaan oikeusdogmaattisessa osuudessa luvussa 3 esitellään Suomessa käytössä olleen sakkomenettelyn historiaa ja sakkolakiuudistus asetetaan osaksi pidempää lainsäädännön kehittämisjatkumoa. Luvussa 4 perehdytään sakkolakiuudistuksen taustaan ja valmisteluun, sekä esitetään sakkolainsäädännön nykytila paneutuen erityisesti poliisin valvontanäkökulmaan asiassa. Esittelemällä sakkolakiuudistuksen tavoitteet ja arvioidut vaikutukset luodaan pohja tilastojen avulla tehtyyn tavoitteiden ja vaikutusten toteutumisarvioon.

Tutkielman toinen osa on luonteeltaan kvantitatiivinen ja siinä tutkitaan tilastollisesti sakkolakiuudistuksen vaikutuksia. Osassa verrataan ajanjaksolla 1.12.2014–30.11.2017 Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen valvontatoiminnan paljastamien uuden sakkolain mukaisissa menettelyissä käsiteltyjen rikosten määrää poliisin valvontaan käyttämään työaikaan ja pyritään tilastoanalyysin keinoin löytämään sakkolakiuudistuksen vaikutuksia poliisin kirjoittamien sakkojen määrään ja laatuun. Löydettyjä vaikutuksia verrataan tutkielman ensimmäisessä osassa selvitettyihin sakkolakiuudistuksen tavoitteisiin. Tällä tavoin etsitään vastauksia siihen miten sakkolakiuudistus näyttäytyy poliisin valvontatyön näkökulmasta, ja arvioidaan ovatko lakiuudistukselle asetetut tavoitteet tulleet saavutetuiksi.

2.1 Aiheesta aiemmin kirjoitettua

Sakkomenettelystä ja sen kehityksestä Suomessa on kirjoitettu varsin paljon. Myös suomalaisesta rikosseuraamusjärjestelmästä on kirjoitettu eri vuosikymmeninä laajoja perusteoksia ja asiaa on oikeuskirjallisuudessa käsitelty varsin seikkaperäisesti ja monesta eri näkökulmasta. Itse sakkolakiuudistuksesta ei ole ainakaan kevääseen 2018 mennessä kirjoitettu ”laajemmalti”, vaikka lakia on valmisteltu aina vuodesta 2006 saakka, se on säädetty vuonna 2010 ja laki on tullut voimaan 1.12.2016⁷.

Sonja Laitinen on toukokuussa 2017 tehnyt Poliisiammattikorkeakoululla Poliisi (AMK) -tutkinnon opinnäytetyön ”*Sakkouudistus. Lainsäädännön muutokset ja uudistuksen vaikutukset käytännön poliisitoimintaan*”, missä esitellään sakkolakiuudistuksen sisältö tavoitteineen. Opinnäytetyössä pureudutaan jonkin verran myös uudistuksen vaikutuksiin

⁷ Myllynen 2018, s. 4

tutkimalla Helsingin poliisilaitoksessa kirjoitettujen sakkojen määrässä tapahtunutta muutosta uudistuksen voimaantuloa seuranneiden kuukausien aikana.

Laitinen on selvittänyt poliisin Polstat-tulostietojärjestelmästä joulukuussa 2016 voimaan tulleen sakkolakiuudistuksen vaikutuksia Helsingin poliisilaitoksella kirjoitettujen sakkojen määrään vuoden tammikuusta 2013 huhtikuun 2017 loppuun saakka. Selvitys ulottuu viisi kuukautta lain voimaantulemisen jälkeiseen aikaan.⁸

Laitisen selvityksen mukaan poliisin Helsingissä kirjoittamien sakkojen lukumäärä näyttäisi vähentyneen selvästi sakkolakiuudistuksen voimaantulemisen jälkeisinä viitenä kuukautena. Laitisen käyttämän Polstat-järjestelmän tuottama tieto ei ole ollut mahdollisesti täydellistä ja luotettavaa, minkä vuoksi varmojen johtopäätösten tekeminen aineiston perusteella ei ole ollut mahdollista. Lisäksi uuden sakkolakiuudistuksen myötä uutena poliisin tiedoksiantamana sakkotyypinä tullutta sakkovaatimusta ei Laitisen selvityksen mukaan ollut kirjautunut Polstat-järjestelmään lainkaan, mikä vähentää tutkielman luotettavuutta.⁹ Laitisen tutkielman ohella en löytänyt poliisin työhön liittyvää tutkimusta sakkolakiuudistuksen vaikutuksista.

Hallituksen esityksessä sakkolain muuttamisesta vuodelta 2017 todetaan, että sakkolakiuudistuksen myötä sakkomenettelyssä määrättyjen päiväsakkorangaistusten määrä on selvästi vähentynyt verrattuna aikaisempaan rangaistusmääräysmenettelyyn. Tämän vähennyksen oletetaan ainakin osin johtuvan uuden menettelyn edellyttämästä epäillyn suostumuksesta.¹⁰ Samaisessa lakiesityksessä todetaan, että vuonna 2017 uuden sakkomenettelyn käytöstä ei vielä ollut käytettävissä tilastotietoa¹¹.

Sakkolakiuudistuksella oletettiin saavutettavan merkittäviä säästöjä erityisesti syyttäjäviranomaiselle. Lain valmisteluasiakirjoissa arvioitiin syyttäjille siirtyvien sakkoasioiden määrän putoavan vuoden 2007 lukumäärästä 230 000 noin 60 000–65 000 tapaukseen.¹² Lakiuudistuksen toteutuneita vaikutuksia syyttäjien työmäärään tai työajan kohdentumiseen ei ole valtakunnansyyttäjänvirastosta saamani tiedon mukaan syyttäjälaitoksessa tutkittu¹³.

⁸ Laitinen 2017, s. 6–7.

⁹ Laitinen 2017, s. 42.

¹⁰ HE 103/2017, s. 4.

¹¹ HE 103/2017, s. 5.

¹² HE 94/2009, s. 26.

¹³ Virpi Jalkanen, Valtakunnansyyttäjänviraston neuvotteleva virkamies syyttäjänvaltuuksin, sähköposti 4.9.2018

Henrik Myllynen (2018) on pro gradu-tutkielmassaan tutkinut syyttäjien näkemyksiä sakkolakiuudistuksen vaikutuksista kaikille sakkoasioita käsitteleville syyttäjille lähetetyllä kyselytutkimuksella¹⁴. Myllysen tutkimuksen mukaan syyttäjät ovat kokeneet sakkolakiuudistuksen vähentäneen heidän työtaakkaansa. Syyttäjät ovat myös kokeneet, että sakkolakiuudistuksen myötä on jouduttu järjestämään aiempaa enemmän pääkäsittelyjä, koska epäilty ei ole antanut suostumustaan sakkomenettelylle.¹⁵ Poliisin työtaakan näkökulmasta pääkäsittelyiden lisääntyminen on mielenkiintoista, sillä jokainen pääkäsittelyyn edennyt sakkolakiin soveltuvissa ollut asia on käytännössä tarkoittanut esitutinnan suorittamista tapauksessa, joka olisi ollut käsiteltävissä summaarisessa sakkomenettelyssä.

Monet asiantuntijat ovat esittäneet uudistuksesta varsin kriittisiä mielipiteitä. Rikos- ja prosessioikeuden professori Pekka Viljanen on pitänyt lakiuudistusta liian monimutkaisena ja termistöltään sekavana. Lisäksi hän on nähnyt ongelmallisena sen, että sakkomenettelyn käyttämisen ehdoksi on asetettu epäillyn suostumus.¹⁶ Myös rikosoikeuden professori Jussi Tapani ja rikos- ja prosessioikeuden professori Matti Tolvanen ovat pitäneet uuden sakkolain suurimpana haasteena lain terminologiaa, joka ei ole kovin yksinkertaista¹⁷. Liikenneneuvos Kimmo Kiiski on nähnyt valvontaviranomaisen määräämän rikosoikeudellisen sanktion roolin ongelmallisena ja esittänyt pysäköintivirhemaksuun verrattavaa hallinnollista virhemaksua uudistuneen sakkomenettelylain vaihtoehtona¹⁸.

2.2 Tutkimuskysymykset ja -menetelmä

Koska sakkolakiuudistuksen tilastollisia vaikutuksia ei ole aiemmin juuri selvitetty, on sen vaikutuksia syytä tutkia. Tässä tutkielmassa lähestyn sakkolakiuudistusta seuraavin tutkimuskysymyksin:

1. Miten sakkolakiuudistus on vaikuttanut poliisin kirjoittamien sakkojen määrään ja laatuun?
2. Onko sakkolakiuudistuksella ollut vaikutusta poliisin suorittaman valvontatoiminnan suuntautumiseen?
3. Miten sakkolakiuudistus on vaikuttanut poliisin valvontatoiminnan tuottamiin kirjallisiin suoritteisiin suhteessa valvontaan käytettyyn työaikaan?
4. Onko sakkolakiuudistus saavuttanut tavoitteensa poliisin näkökulmasta arvioituna?

¹⁴ Myllynen 2018, s. 4–5

¹⁵ Myllynen 2018, s. 56.

¹⁶ Viljanen 2015, s. 678

¹⁷ Tapani & Tolvanen 2016, s. 207

¹⁸ Kiiski 2010, s.113

Sakkolakiuudistuksesta aiemmin kirjoitettuun perustuen oletan, että poliisin valvontasuoritteiden määrässä on tilastollisesti merkittäviä eroja sakkolakiuudistusta edeltävän ja sen jälkeisen ajan välillä.

Ennako-oletuksenani on myös, että sakkolakiuudistus on rikoksesta epäillyn suostumuselementin vuoksi vähentänyt poliisin valvontatoiminnan sakkosuoritteiden määrää valvontaan käytettyyn työaikaan suhteutettuna, eli tehnyt poliisin valvontatoiminnasta vähemmän tehokasta.

2.3 Tutkimusmenetelmä

Tutkielman oikeusdogmaattinen osuus käsittelee sakkomenettelylain säätämisen taustaa ja päämääriä keskittyen erityisesti lain ennakoitujen vaikutusten esittelemiseen. Koska sakkomenettelyn kehittyminen on vuosikymmeniä kestänyt prosessi, on menettelyn esittelemisen pohjustamiseksi välttämätöntä luoda pidempiaikainen katsaus summaarisen sakkomenettelyn historiaan Suomessa. Sakkolakiuudistuksen säätämisen keskeisinä perusteina olivat aiemmissa rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyissä nähdyt perustuslailliset ongelmat¹⁹. Näiden perusteiden käsitteleminen edellyttää katsausta sakkolainsäädäntöön ja sen säätämisen perusteisiin pidemmältä ajalta. Keskeisimpänä oikeuslähteenä on käytetty sakkomenettelyyn liittyvää lainsäädäntöä aina 1930-luvulta asti, ja toisena keskeisenä oikeuslähteenä on käytetty sakkomenettelyyn liittyvän lainsäädännön lainvalmisteluaineistoja. Oikeuslähteopissa lainsäädäntöä pidetään velvoittavana oikeuslähteenä ja lainvalmisteluaineistoja pidetään sallittuna oikeuslähteenä²⁰. Julkishallinnossa merkitystä on myös varsinaisista oikeuslähteistä poikkeavilla virallislähteillä, joita ovat esimerkiksi määrärahat, ulkoinen tulosohjaus, suunnitelmat ja viranomaisen sisäiset ohjeistukset, joilla täsmennetään lainsäädäntöön kuuluvia säädöksiä²¹. Tämän tutkimuksen oikeusdogmaattisessa osuudessa sivutaan jonkin verran sakkomenettelyyn liittyviä virallislähteitä päähuomion ollessa lainsäädännössä ja lainvalmisteluaineistoissa.

Sakkolakiuudistus on tullut voimaan 1.12.2016, joten uudistuksen voimaantulosta on aikaa lähes kaksi vuotta. Uudistusta seuranneen vuoden 1.12.2016–30.11.2017 tilastotietoja

¹⁹ Oikeusministeriö 2007, s. 17

²⁰ Husa & Pohjalainen 2014, s. 16

²¹ Husa & Pohjalainen 2014, s. 18

aiempien vuosien vastaavaan aikaväliin vertaamalla on mahdollista saada tietoa sakkolakiuudistuksen vaikutuksista.

Kvantitatiivisen tai tilastollisen tutkimuksen voidaan yksinkertaistettuna ajatella olevan lähinnä ”numeroiden hyväksikäyttöä”. Tilastollinen tutkimus perustuu tilastotieteeseen. Tilastotieteessä lähtökohtana on kerättyjen tilastoaineistojen analysoiminen ja johtopäätösten tekeminen, muutosten ennustaminen ja erilaisten tapahtumien todennäköisyyksien määrittelemine. Tilastotiede on apuväline, jonka avulla aineistoa voidaan käsitellä, ymmärtää ja esittää ymmärrettävässä muodossa.²² Monissa päätöksentekotilaisuuksissa käytetään pohjana menneisyydestä ja nykyisyydestä saatavia tilastollisia tietoja, ja näistä esimerkkeinä ovat monet valtiovallan lainsäädäntötoimet²³. Tämänkaltaista tutkimusaihetta, jossa tutkitaan yksittäisen lakimuutoksen määrällistä vaikutusta sakkojen lukumäärään, on luonnollista lähestyä kvantitatiivisin menetelmin toteutetulla tutkimuksella. Tutkimusaineistoa on alueellisesti ja ajallisesti rajattu ja se on luotu tutkimuksen kannalta tarkoituksenmukaisesti määritellyistä tapauksista. Näiden rajausten sisällä kysymys on kvantitatiivisesta kokonaistutkimuksesta.

Sakkolakiuudistuksen vaikutuksia tutkittaessa tilastolliset menetelmät antavat parhaan mahdollisuuden saavuttaa induktiivisesti käsiteltävissä olevia tuloksia tutkittavassa asiassa. Induktiivisella päättelyllä tarkoitetaan päättelyä, jolla pyritään yksittäistapausten perusteella löytämään yleisiä lainalaisuuksia²⁴.

Myös laadullisella haastattelututkimuksella olisi ollut mahdollista lähestyä tutkimuskysymystä, mutta vain kvantitatiivisen tutkimuksen avulla sakkolakiuudistuksen aiheuttamat muutokset eri sakkomenettelytapauksen lukumäärään voivat olla löydettävissä. Mahdollisen lukumäärällisen muutoksen taustasyiden löytämiseen kvalitatiivinen tutkimus voisi antaa vastauksia. Ennen muutoksen syiden etsimistä on selvitettävä, onko muutosta ylipäätään tapahtunut, ja tähän kvantitatiivinen tutkimus soveltuu hyvin.

²² Valli 2001, s. 9

²³ Karjalainen 2010, s.8

²⁴ Valli 2001, s. 105

3 SAKKOMENETTELYN HISTORIAA

Oikeudellinen rikosprosessi voidaan jakaa neljään vaiheeseen, jotka ovat esitutkinta, syyteharkinta, oikeudenkäynti ja rangaistuksen täytäntöönpano²⁵. Oikeudellisten prosessien keskeisenä periaatteena on tarkoituksenmukaisuusperiaate, joka asettaa edellytyksiä prosessin varmuudelle, nopeudelle ja kustannuksille²⁶. Yksinkertaisten, selvien ja kiistattomien asioiden käsitteleminen oikeussalissa suullisessa istunnossa ei ole nopeaa eikä halpaa. Oikeudenkäynnin pitkittyminen ja siitä johtuva kustannusten kasvu voivat johtua siitä, että menettely on käsiteltävän asian vaikeusasteeseen nähden liian monimutkainen.²⁷

Suomen rikosoikeudellisessa järjestelmässä rikoksista tuomittavat rangaistukset kohdistuvat rikosentekijän varallisuuteen tai vapauteen. Yleisistä rangaistuslajeista säädetään rikoslain (RL, 39/1889) 6 luvun 1 §:ssä, ja ne ovat vapauteen puuttuvat vankeus ja yhdyskuntapalvelu sekä varallisuuteen puuttuvat sakko ja rikesakko. Rikoslain mukaan rangaistus on mitattava niin, että se on oikeudenmukaisessa suhteessa rikoksen vahingollisuuteen ja vaarallisuuteen, teon vaikuttamiin sekä rikoksesta ilmenevään muuhun tekijän syyllisyyteen (RL 6:4 §).

Valtiolle tilitettävää sakkoa on ”vedetty” tai tuomittu rangaistuksena rikoksesta Suomen oikeusjärjestelmässä ainakin vuodesta 1889 saakka; tuolloin säädetystä asetuksesta rikoslain voimaannemisesta (RVA, 39/1889) säädettiin valtiolle maksettavasta sakkoseuraamuksesta²⁸. Rikosten seuraamusjärjestelmä sakon osalta on vuosien kuluessa muuttunut suuresti. 1900-luvun alkuvuosikymmeninä otettiin käyttöön päiväsakkojärjestelmä, joka huomioi sakkoon tuomitun maksukyvyyn rangaistuksen kokonaissummaa määritettäessä.²⁹

Tavanomaista prosessia nopeampaa ja halvempaa tuomioistuinmenettelyä kutsutaan *summaariseksi prosessiksi* tai *summaariseksi menettelyksi*³⁰. Sakkomenettelyä käyttämällä yksinkertaisissa ja selvissä rikosasioissa rikosprosessin vaiheita pyritään yhdistämään tarkoituksenmukaisella tavalla siten, että menettely on sujuvaa ja voimavaroja säästävää, mutta kuitenkin samalla varmaa sekä asianosaisten oikeusturvan huomioivaa.

²⁵ Jokela 2018, s. 7-8

²⁶ Linna 2012, s. 21

²⁷ Virolainen & Pölönen 2004, s. 239.

²⁸ Alkuperäisessä Rikoslaisissa (39/1889) sakon saamisesta käytettiin termiä ”vetää sakkoa”.

²⁹ Lappi-Seppälä 2000, s. 143.

³⁰ Jokela 2016, s. 50

3.1 Sakkomenettely varsinaisen oikeudenkäynnin ulkopuolelle (1931)

Aikaisemmin kaikki rikosoikeudelliset rangaistukset sakkorangaistus mukaan luettuna määrättiin tuomioistuimissa yleisessä rikosasiain oikeudenkäyntijärjestyksessä, mutta tapausmäärien kasvu pakotti yksinkertaistamaan menettelyä lievissä rikoksissa.

Vuonna 1931 Suomessa rikosprosessijärjestelmää kevennettiin sakkoasioiden osalta ottamalla käyttöön ensimmäisen kerran summaarinen sakkomenettely, kun eduskunta säätöi lain rangaistusmääräyksestä (206/1931)³¹. Tämä laki mahdollisti kevennetyn rangaistusmääräysmenettelyn vähäisten ja myönnettyjen virallisen syytteen alaisten rikosten osalta³². Menettelyssä rangaistusmääräyksen antoi alioikeuden tuomari virallisen syyttäjän esityksestä³³. Vuoden 1931 rangaistusmääräysmenettelylain (206/1931) 2 §:n mukaan menettelyä voitiin käyttää rikoksissa, joiden rangaistukseksi oli säädetty korkeintaan kuuden kuukauden vankeustuomio, joissa syyttäjä vaati enintään sadan päiväsakon rangaistusta ja joissa epäilty oli vähintään 18-vuotias. Lisäksi lain 2 §:n mukaan menettelyn käyttäminen edellytti rikoksesta epäiltyä tunnustamaan rikoksen ja toimittamaan ilmoituksen tunnustuksestaan sekä siitä, ettei tee muistutusta syyttäjän rangaistusvaatimusta vastaan. Jotta rangaistusmääräysmenettelyä voitiin käyttää, epäillyn täytyi toimittaa mainittu ilmoitus syyttäjälle kirjallisesti enintään kahdeksan päivän kuluessa rangaistusvaatimuksen saamisesta.

Ensimmäistä rangaistusmääräysmenettelyä sovellettiin varsin vähän. Hallituksen arvion mukaan lakia sovellettiin ”peräti harvoissa tapauksissa” sen vuoksi, että se edellytti epäillyn toimenpiteitä ja myötävaikutusta asian jouduttamiseksi. Pian lain säätämisen jälkeen katsottiin, että summaarisen sakkomenettelyn tarkoituksen saavuttamiseksi vähäiset rikosasiat voidaan oikeusturvan vaarantumatta ratkaista myös menettelyssä, joka ei rakennu epäillyn tunnustamisen tai myötävaikuttamisen varaan. Menettelyssä katsottiin kuitenkin välttämättömäksi se, että rikoksesta epäillylle jää mahdollisuus saattaa asiansa käsiteltäväksi tavanomaisessa rikosasiain käsittelyjärjestyksessä.³⁴

Vuonna 1931 säädetyin lain rangaistusmääräyksestä (206/1931) tilalle säädettiin varsin pian vuonna 1934 uusi samanniminen laki rangaistusmääräyksestä (RangMäärL, 228/1934). Rangaistusmääräysmenettelyn käyttämisen edellytyksenä oli RangMäärL 1 §:n mukaan se, että rikos oli ollut vähäinen, mikä tarkoitti, että rikoksesta ei saanut olla säädetty ankarampaa

³¹ Jääskeläinen 1997, s. 37

³² Jääskeläinen 1997, s. 38

³³ HE 17/1931, s. 2

³⁴ HE 4/1934, s. 1.

rangaistusta kuin kuusi kuukautta vankeutta tai rikoksen tuli olla poliisijärjestyksen, kunnallisen tai muun järjestyssäännön tahi laillisesti vahvistetun uhkasakkokiellon rikkomista. Myöhemmin sota-aikana voimassa olleista säännöstelyrikoksista voitiin rangaista rangaistusmääräysmenettelyssä, vaikka niistä olisi ollut säädetty kuutta kuukautta ankarampikin vankeusrangaistus³⁵. Vuonna 1934 säädetyn rangaistusmääräysmenettelyn käyttämisen ehtoina oli lisäksi se, että vaadittu rangaistus oli enintään 75 päiväsakkoa ja menettämisseuraamus sai olla enintään 500 markan suuruinen (RangMäärL 1 §).

Vuonna 1934 säädetyssä rangaistusmääräysmenettelyssä rangaistusvaatimuksen laati ja sen tiedoksiantamisesta rikoksesta epäillylle vastasi lain 2 §:n mukaisesti syyttäjä. Syyttäjän laatiman rangaistusvaatimuksen perusteella kihlakunnantuomari tai raastuvanoikeuden puheenjohtaja määräsi rangaistusmääräyksen (RangMäärL 4 §). Lain 1 §:n nojalla menettely soveltui vain virallisen syytteen alaisiin rikoksiin. Jos rikoksella oli asianomistaja, menettelyn käyttäminen edellytti asianomistajan suostumista siihen ja lisäksi asianomistajan luopumista mahdollisista korvausvaatimuksistaan (RangMäärL 13 §).

Rangaistusmääräysmenettelyssä rangaistusvaatimuksen perusteella tuomarin antama rangaistusmääräys oli RangMäärL 9 §:n mukaan lainvoimaisena pidetty tuomio, johon ei voinut hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakekeinoin. Lain 5 §:n mukaan rikoksesta epäillyllä oli rangaistusvaatimuksen saatuaan 14 päivää aikaa ilmoittaa kihlakunnantuomarille tai raastuvanoikeuden arkistoon haluavansa saattaa rangaistusvaatimusasian oikeuden käsiteltäväksi. Jos epäilty oli vastustanut saamaansa rangaistusvaatimusta, käsiteltiin asia oikeudessa *rikosasiain oikeudenkäynnistä yleensä voimassa olevassa järjestyksessä*, normaalin rikosasian mukaan suullisine istuntoineen ja muutoksenhakumahdollisuuksineen³⁶. Epäillyn jäädessä saapumatta istuntoon ilman laillista estettä asia ratkaistiin istunnossa epäillyn poissaolosta huolimatta (RangMäärL 7 §).

Vuonna 1934 säädettyä rangaistusmääräysmenettelyä sovellettiin laajamittaisesti ja ainakin vuonna 1969 uuden rangaistusmääräysmenettelylain esitöissä rangaistusmääräysmenettelyä pidettiin tarkoituksenmukaisena. Vuosina 1953–1963 tuomittujen rangaistusmääräysten määrä kasvoi noin 93 500 tapauksesta noin 172 000 tapaukseen vuodessa.³⁷ Rangaistusmääräysmenettelystä oli tullut vuosien saatossa erittäin yleisesti sovellettu rikosprosessimenetelmä.

³⁵ HE 1/1944, s. 1

³⁶ HE 4/1934, s. 3

³⁷ HE 31/1969, s.1.

3.2 Poliisi rangaistusvaatimuksen antajaksi (1970)

Vuonna 1970 rangaistusmääräysmenettelyä koskeva lainsäädäntö uudistettiin kokonaisuudessaan säätämällä rangaistusmääräyslaki (RSML, 146/1970). Lain esitöihin on kirjoitettu, että lain tarkoituksena oli rangaistusmääräysmenettelyn nopeuttaminen ja tehostaminen samalla kuitenkin huolehtien syytetyn oikeusturvasta.³⁸ Rangaistusmääräysmenettelyssä haluttiin lisätä syytetyn oikeusturvaa ja samalla pitää yllä menettelyn joustavuutta ja käyttökelpoisuutta.

Vuoden 1934 RangMäärL:n mukaisessa menettelyssä rangaistusvaatimuksen laati syyttäjä ja rangaistusmääräyksen vahvisti tuomari. Vuonna 1970 säädetyn RSML:n myötä rangaistusvaatimuksen laatiminen tuli poliisin tehtäväksi. Poliisipäällikölle tai tämän määräämälle poliisimiehelle annettiin oikeus syyttäjän puolesta, tämän ohjeiden mukaan ja tämän valvonnan alaisena antaa rangaistusvaatimus rikoksesta epäilylle³⁹. RSML 2 §:n mukaan rangaistusmääräysmenettelyä voitiin käyttää rikoksissa, joista saattoi seurata enintään kuuden kuukauden vankeusrangaistus ja lain 1 §:n mukaan rangaistusmääräykseen saattoi sisältyä enintään 1000 markan menettämisseuraamus. Rangaistusmääräysmenettelyä voitiin lain voimaantullessa sen 1 §:n mukaan soveltaa vain virallisen syyteen alaisissa rikoksissa⁴⁰. Jos rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltävänä olevassa rikosasiassa oli asianomistaja, RSML 17 §:n mukaan menettely edellytti aiemman lain mukaisesti asianomistajan suostumista siihen.

Poliisi toimitti antamansa rangaistusmääräyksen syyttäjälle, ja syyttäjän velvollisuutena oli tarkastaa poliisin laatima rangaistusvaatimus ja toimittaa rangaistusvaatimus tuomarin ratkaistavaksi (RSML 8 §). Lain 7 §:n mukaan syyttäjä saattoi myös pyytää lisätutkimuksia tai palauttaa rangaistusvaatimuksen muutettuna uudelleen tiedoksiannettavaksi tai antaa uuden rangaistusvaatimuksen tiedoksi itse.

RSML 10 §:n mukaan syytetty niin halutessaan saattoi viikon kuluessa rangaistusvaatimuksen tiedoksisaannistaan ilmoittaa asian tuomioistuimen käsiteltäväksi. Edelleen lain 12 §:n mukaisesti rangaistusmääräysasia, jonka syytetty oli ilmoittanut tuomioistuimen käsiteltäväksi ja jonka oikeudenkäyntitilaisuuteen syytetty oli

³⁸ HE 31/1969, s. 1.

³⁹ HE 31/1969, s. 2

⁴⁰ On syytä huomata, että RSML:n tullessa voimaan nykyistä suurempi osa rikoksista oli viralliseen syyteen alaisia, mm. näpistys ja lievä kavallus. Ks. HE 141/1990, s. 1.

henkilökohtaisesti saapunut, käsiteltiin normaalissa rikosasiain oikeudenkäyntijärjestyksessä.

Tosiasiallisesti myös ennen RSML:n voimaantuloa poliisiviranomaiset olivat käytännössä antaneet rangaistusvaatimuksia tiedoksi syyttäjän puolesta tapahtumapaikalla ja tämän käytännön todettiin olleen tarkoituksenmukainen erityisesti liikennerikkomusasioissa⁴¹. Uuden RSML:n myötä käytäntö tuli lailla vahvistetuksi ja ensimmäistä kertaa antoi poliisille lainmukaisen roolin rangaistumääräysmenettelyssä.

Vuoden 1991 alusta RSML:iin tehtiin lailla muutos (1108/1990), jonka myötä rangaistumääräysmenettely oli sovellettavissa myös asianomistajarikoksissa. Aiemmin nämä rikosasiat voitiin käsitellä vain tavanomaisessa rikosoikeudenkäyntijärjestyksessä. Asianomistajarikoksissa asian tutkimisen aloittaminen edellytti asianomistajan syyttämispyyntöä.

Muutosta perusteltiin sillä, että samanaikaisesti muutetussa rikoslaissa asianomistajarikosten määrää lisättiin ja muun muassa näpistyksestä sekä lievistä kavalluksesta tehtiin asianomistajarikoksia. Ilman rangaistumääräyksen soveltamisalan ulottamista asianomistajarikoksiin olisi rikoslain muutos tarkoittanut merkittävän määrän rangaistumääräysmenettelyssä ratkaistujen asioiden siirtymistä tavanomaiseen rikosprosessiin⁴².

3.3 Kiinteäsummainen rikesakkomenettely (1983)

Sakkoseuraamusten menettelyjärjestyistä kevennettiin edelleen vuonna 1983, kun laki rikesakkomenettelystä (RikeSML, 66/1983) tuli voimaan. Laki mahdollisti lievissä rikkomuksissa kiinteäsummaisen rikesakkomenettelyn, jossa kiinteäksi rahamääräksi määritellyn rangaistuksen määrä ei ollut riippuvainen rikoksentekijän maksukyvyistä⁴³.

RikeSML 6 §:n mukaan valvova viranomainen, yleisimmin poliisi, määräsi havaitsemastaan rikesakkomenettelyyn soveltuvasta lievästä rikoksesta rikoksen tekijälle rikesakkomääräyksen. Kun rikesakon määrääjäksi oli säädetty vain valvova viranomainen, ei tuomioistuimilla tai syyttäjillä ollut mahdollisuutta soveltaa rikesakkomenettelyä. Rikesakkomenettelyn käynnistäminen ja rikesakkoseuraamuksen määrääminen oli ainoastaan valvovan viranomaisen käytössä oleva puuttumiskeino. Alioikeuksissa kuitenkin

⁴¹ HE 31/1969, s. 2

⁴² HE 141/1991, s. 2

⁴³ Lappi-Seppälä 2000, s. 144

käsiteltiin rikesakkoasioita muutoksenhaun yhteydessä, jos rikesakon saaja halusi saattaa rikesakkoasian oikeuden käsiteltäväksi (RikeSML 12 §).

Hallitus katsoi lakiesityksessään tarvittavan uutta seuraamusta monivaiheisen päiväsakkorangaistuksen sekä huomautuksen välille. Erityisesti liikenteessä tehtiin hyvin paljon vähäisiä rikkomuksia, jotka useimmiten oli mahdollista jättää pelkän huomautuksen varaan. Päiväsakkojärjestelmään perustuva seuraamus vähäisestä rikoksesta oli monissa tapauksissa muodostunut kohtuuttoman korkeaksi.⁴⁴ Rikesakkomenettelyn keskeisimpänä tavoitteena oli sen määrittämisen helppous ja täytäntöönpanon nopeus. Hallituksen esityksen mukaan rikesakkoa ei lainkaan tarvinnut saattaa syyttäjä- tai oikeusviranomaisten tutkittavaksi, ellei rikesakkomääräyksen saaja sitä vaatinut.⁴⁵

Kun aiemmin vähäisistä rikoksista vaadittavan sakkorangaistuksen oli määrännyt rangaistusmääräysmenettelyssäkin aina alioikeuden tuomari, RikeSML:n 6 §:ssä vähäisistä rikoksista annettavan seuraamuksen määrittäminen säädettiin suoraan poliisimiehelle. Lain 11 §:ssä säädettiin poliisipiirin päällikön velvollisuudeksi valvoa rikesakkomääräysten antamista ja toimittaa rikesakkomääräykset toimeenpantaviksi, poistaa perusteettomasti määrätty rikesakkomääräykset sekä ilmoittaa rikesakkoasiasta syyttäjälle, jos rikesakko oli määrätty rikkomuksesta, josta rikesakko ei ollut riittävä seuraamus. Vuonna 1970 RSML:ssa syyttäjälle ja tuomarille säädetyt tarkastamis- ja hyväksymisvelvoitteet siirtyivät näin rikesakkoasioissa poliisipiirin päällikön tai hänen määräämänsä virkamiehen vastuulle.

Hallituksen lakiesityksestä ilmenee, että rikesakkojärjestelmää valmisteltiin varsin laajasti ja perusteellisesti valmistelutyön alkaessa jo vuonna 1974 oikeusministeriössä. 1970-luvun puolivälin jälkeen oikeusministeriön asettamana työskenteli kaksi työryhmää pohtien rikesakkoa ja sen soveltamisalaa. Työryhmät pyysivät yhteensä yli 100 lausuntoa eri viranomaisilta ja järjestöiltä. Vuoden 1977 jälkeen rikemaksulainsäädännön kehittäminen oli paljon esillä julkisuudessa. Suurin osa lausunnoista oli rikesakkojärjestelmää puoltavia, mutta eräissä lausunnoissa pelättiin rikesakkojärjestelmän antavan liiaksi harkintavaltaa poliisille. Lisäksi osassa lausuntoja on esitetty näkemys, että tasasuuruinen rikesakkomaksu on epäoikeudenmukainen, koska se ei huomioi syytetyn varallisuutta.⁴⁶

⁴⁴ HE 19/1981, s. 2.

⁴⁵ HE 19/1981, s. 3-4.

⁴⁶ HE 19/1981, s. 5-6.

Rikesakkolain 20 §:n mukaan rikesakkoa ei saanut yhdistää vankeus- tai sakkorangaistukseen⁴⁷. Säädettyssä rikesakkomenettelyssä rikoksesta epäillyn syyllistyessä samalla kertaa useampaan rikesakkorikkomukseen rangaistukseksi määrättiin rikesakko siitä rikkomuksesta, mistä on säädetty suurin rikesakko⁴⁸. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että jos rikesakolla rangaistavan määrän ylinopeutta ajaneelle kuljettajalle määrättiin rikesakko, oli rangaistuksen määrän suhteen yhdentekevää, oliko kuljettajalla turvavyö kiinnitettynä vai ei, sillä ylinopeudesta määrättävä rikesakko oli turvavyön käyttämättä jättämisestä määrättävää rikesakkoa suurempi. Rangaistusmääräysmenettelystä poiketen menettämisseuraamusta ei rikesakkomenettelyssä voitu määrätä.

3.3.1 Muutoksenhaku rikesakkomenettelyssä

Rikesakkomenettelyyn sisältyi muutoksenhakumahdollisuus, joka tosin oli rajattu rangaistusvaatimusmenettelyn muutoksenhakumahdollisuutta tai tavanomaista rikosasian muutoksenhakumenettelyä suppeammaksi.

Rikesakkomääräyksen saaneella henkilöllä oli oikeus saattaa asia tapahtumapaikkakunnan alioikeuden käsiteltäväksi viikon kuluessa rikesakkomääräyksen saamisesta. Tämän ajankohdan jälkeen saapunutta rikesakon vastustamisilmoitusta ei otettu käsiteltäväksi. (RikeSML 12 §.)

Lain 14 §:n mukaisesti rikesakkoasia käsiteltiin yhden lakimiestuomarin, eli rikesakkotuomarin, käsittelyssä. Aluksi esitettiin, että myös alemman korkeakoulututkinnon suorittanut notaari voisi toimia rikesakkotuomarina⁴⁹. Eduskunnan lakivaliokunta katsoi lakiesityksestä antamassaan lausunnossa, että epäillyn oikeusturva vaarantuu notaarin toimiessa rikesakkotuomarina⁵⁰. Voimaan tullessaan RikeSML:n 14 §:ssä edellytettiin rikesakkotuomarin olevan lainoppinut lakimiestuomari.

Virallinen syyttäjä ajoi rikesakkoasia oikeudessa ja hänen tuli olla läsnä asian käsittelyssä (RikeSML 15 §). Lain 17 §:n mukaan epäillyn läsnäolo rikesakkoasian käsittelyssä ei ollut välttämätöntä asian ratkaisemiseksi.

⁴⁷ Vuonna 1999 tämä säädös siirrettiin samansisältöisenä rikesakkolain 20 §:stä rikoslain 2 a 11 §:ään laeilla rikoslain muuttamisesta 550/1999 ja rikesakkolain muuttamisesta (552/1999). Samalla rikesakkolain nimi muutettiin rikesakkolaki -> laki rikesakkomenettelystä

⁴⁸ HE 115/2016, s. 69

⁴⁹ HE 19/1981, s. 17

⁵⁰ LaVM 5/1982, s. 4

RikeSML 17 §:n mukaan rikesakkoasiassa alioikeuden päätökseen ei voinut hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakukeinoin, vaan rikesakkotuomarin päätös oli lopullinen. Hallituksen lakiesityksessä pidettiin oikeusturvan kannalta riittävänä, että asiaa ei voinut saattaa enää toisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, mutta kuitenkin oikeudenkäymiskaaren 31 luvun mukaiset ylimääräiset muutoksenhakukeinot jäivät käytettäviksi⁵¹. Lausunnossaan rikesakon muutoksenhausta lakivaliokunta on katsonut, että supistettu muutoksenhakumenettely on tarkoituksenmukainen siksi, *ettei ole johdonmukaista järjestää muutoksenhakua rikesakkoasioissa niin vahvaksi, että se ylittäisi rangaistumääräysmenettelyssä tuomittavan päiväsakkoperusteisen sakkorangaistuksen muutoksenhakuedellytykset. On lisäksi huomioitava, että oikeusjärjestelmiä on käsiteltävä kokonaisuutena. Muutoksenhakumahdollisuutta harkittaessa on otettava huomioon, etteivät vähäiset rikesakkoasiat osaltaan lisääisi ylimmissä oikeuksissa jo olevaa pahaa asiaruuhkaa ja näin vaaranna vakavampien juttujen käsittelyä. Vielä on huomattava, että vaikka säännönmukainen muutoksenhakutie katkaistaan, asianosaisille jäävät käytettäviksi ylimääräiset muutoksenhakukeinot.*⁵² Suppeaa muutoksenhakumenettelyä pidettiin eduskunnan lakivaliokunnassa tarkoituksenmukaisena, mutta samalla katsottiin, että lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen (7/1928) 67 §:n mukaisessa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä⁵³.

Muutoksenhakutilanteessa syyttäjällä ei ollut mahdollisuutta tehdä asiassa syyttämättäjäyttämispäätöstä tai muutenkaan jättää asiaa silleen. Syyttäjällä oli valta jättäytyä rikesakkoasian ajamisesta vain tapauksessa, jossa hänen tulkintansa mukaan rikesakkomääräyksen perusteena olevasta teosta olisi tuomittava muu seuraamus kuin rikesakko. Tällaisessa syyttäjän tuli lain 15 §:n mukaan nostaa asiassa syyte ja ilmoittaa päätöksestään rikesakkotuomarille, jonka velvollisuudeksi jäi rikesakkoasian käsittelyn peruuttaminen. Syyttäjän ryhtyminen toimenpiteisiin rikesakkoa ankaramman rangaistuksen vaatimiseksi oli ainakin erään tutkimuksen mukaan todella harvinaista⁵⁴.

Ylipäätään rikesakon vastustaminen oli tutkimuksen mukaan harvinaista. Varsinais-Suomessa vuosina 2012–2013 määrättyistä noin 70 000 rikesakosta 107:ää vastustettiin: eli noin 0,15 % prosenttia poliisin määräämistä rikesakoista ilmoitettiin käräjäoikeuden

⁵¹ HE 19/1981, s. 13

⁵² LaVM 5/1982, s. 5–6.

⁵³ LaVM 5/1982, s. 6 Huom. Nykyään perustuslainsäätämisyjärjestyksestä säädetään Perustuslain (731/1999) 73 §:ssä

⁵⁴ Varsinais-Suomessa vuosina 2012–2013 yhteensä noin 70 000 poliisin määräämästä rikesakosta vain yhden osalta syyttäjä oli rikesakkomääräyksen saajan vastustettua saamaansa rikesakkomääräystä vaatinut epäillylle rikesakkoa ankarampaa rangaistusta. Ks. Leppälä 2014, s. 26.

käsiteltäväksi⁵⁵. Vastustetuista rikesakoista peruutettiin 27 kappaletta, joten vain 0,04 % poliisin määräämistä rikesakoista tuli muutoksenhaun myötä kumotuiksi⁵⁶.

Edellä mainituista 107:stä rikesakon vastustamistapauksesta kymmenessä vastustamisilmoitus tehtiin liian myöhään ja 18 tapauksessa vastaaja peruutti kanteensa ennen istuntoa. Käräjäsaliin käsiteltäväksi tapauksia tuli kahden vuoden aikana 78, ja näistä 27 tapauksessa rikesakko kumottiin ja 51 tapauksessa poliisin määräämä rikesakko jäi voimaan.⁵⁷

Rikesakot ovat summaltaan vähäisiä ja vähäisten rikkomusten perustella määrättyjä, ja Leppälän tutkimuksen otannalla vain 51 tapausta 70 000:sta, eli 0,07 % tapauksista olisi edes voinut tulla rikesakkomääräyksen aloitteesta toisessa muutoksenhakuasteessa käsiteltäväksi. Tämän pohjalta voi ajatus yksinkertaisen muutoksenhaun käytännöstä tuntua melko vähäiseltä oikeusturvaongelmalta ja koko kysymys moniportaisen muutoksenhaun vaatimuksesta irrelevantilta. Kysymyksessä on kuitenkin oikeudenmukaisen rikosprosessin yhdestä keskeisimmästä peruseriaatteesta eli *syyttömän suojaamisen periaatteesta*.

Rikosprosessissa on erityisesti varottava, etteivät syyttömät joudu missään tapauksessa tuomituiksi. Syytetyn oikeusturva on ainakin tuomitsemisvaiheessa asetettava rikosvastuun toteutumisen edelle ja *on parempi päästää yhdeksän syyllistä vapaaksi kuin tuomita yksi syytön*⁵⁸. Muutoksenhakutien katkeaminen käräjäoikeuden rikesakkotuomarin päätökseen ei tue tätä rikosprosessin keskeistä peruseriaatetta. Suppea muutoksenhakumenettely rikosasiassa on periaatteellisella tasolla ongelmallinen, joskin käytännön elämässä se koski vain marginaalisen pientä osaa rikesakkotapauksista.

3.3.2 Ehdollinen rikesakko (2006)

Kameroihin toteutettavan automaattisen nopeusvalvonnan tehostamiseksi 1.4.2006 otettiin käyttöön niin sanottu ehdollinen rikesakkomenettely, kun laki rikesakkomenettelystä annetun lain muuttamisesta (59/2006) tuli voimaan. Lain 13a §:n mukaan vain suurimman sallitun nopeuden ylittäminen enintään 20 kilometrillä tunnissa sekä liikennemerkkien vastainen ajo linja-auto- tai raitiovaunukaistalla tulivat mahdolliseksi rangaista ehdollisella rikesakolla, muut rikesakkorikkomukset eivät tähän menettelyyn lukeutuneet.

⁵⁵ Leppälä 2014, s. 30

⁵⁶ Leppälä 2014, s. 37.

⁵⁷ Leppälä 2014, s. 30.

⁵⁸ Jokela 2018, s. 10.

Menettelyssä rikesakkomääräys annettiin rikkomukseen käytetyn ajoneuvon kuljettajaa selvittämättä sille luonnolliselle henkilölle, joka rikkomuksen tekoaikana oli rikkomukseen käytetyn ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja, haltija tai tilapäinen käyttäjä (RikeSML 13b §). Ehdollinen rikesakko lähetettiin postitse edellä mainitun henkilön ajoneuvotietojärjestelmästä ilmenevän osoitteeseen ja se katsottiin tiedoksiannetuksi seitsemäntenä päivänä siitä määräyksen postittamisesta (RikeSML 13d §). Ehdollisen rikesakkomääräyksen saajalla oli tiedoksisaannin jälkeen lain 13e §:n mukaan 30 päivää aikaa maksaa saamansa rikesakko tai lain 13f §:n mukaisesti vastustaa saamaansa rikesakkoa 30 päivän kuluessa tiedoksisaannista sen poliisilaitoksen kansliaan, jonka toiminta-alueella rikkomus oli tehty.

Jos rikesakkoa vastustanut henkilö toimitti poliisille vastustusilmoituksen yhteydessä rikkomukseen syyllistyneen henkilön tunnustuksen, voitiin rikkomuksen tunnustaneelle henkilölle lähettää uusi ehdollinen rikesakko edellä kerrottua vastaavalla menettelytavalla. Muussa tapauksessa vastustusilmoituksen myötä noudatettiin tavanomaisissa rikesakkoasioissa sovellettavaa muutoksenhakumenettelyä. (RikeSML 13h §.)

3.4 Syyttäjä rangaistusmääräyksen antajaksi (1994)

Vuonna 1993 hallitus esitti eduskunnalle uutta lakia rangaistusmääräysmenettelystä (laki rangaistusmääräysmenettelystä, RML, 692/1993) korvaamaan aiempi vuodesta 1970 voimassa ollut RSML. Lakiehdotuksessa rangaistusvaatimuksen antaisi edelleen poliisi, mutta rangaistusmääräyksen antaminen haluttiin siirtää alioikeuden tuomarin sijaan syyttäjän tehtäväksi. Ehdotuksen mukaan rangaistusmääräyksen antamisen siirtyminen pois alioikeuksilta toisi merkittävää työn säästöä.⁵⁹

Lakiesityksen perusteluiden mukaan vuonna 1991 annettiin yhteensä 325 030 rangaistusvaatimusta. Annetuista rangaistusvaatimuksista noin 0,5 %:ssa tapauksista vaatimusta vastustettiin, mikä tarkoittaa määrällisesti noin 1600 tapausta. Kaikista rangaistusvaatimuksista tuomari oli lieventänyt vaatimuksessa vaadittua tuomiota noin 1,4 %:ssa tapauksista (4550 tapausta) ja palauttanut syyttäjälle noin 0,1 % tapauksista (noin 330 tapausta).⁶⁰

Rangaistusmääräyksen siirtämisen tuomioistuimilta syyttäjille katsottiin mahdollistavan alioikeuksien entistä tehokkaammin suuntaamaan voimavaransa laajojen ja oikeudellisesti

⁵⁹ HE 63/1993, s. 1.

⁶⁰ HE 63/1993, s. 6-7.

vaikkeiden asioiden käsittelemiseen. Mahdollisuuden käsitellä riidattomat asiat aiempaa yksinkertaisemmin ja halvemmin ja riitaiset asiat entistä perusteellisemmin nähtiin esityksessä parantavan myös asianomaisten asemaa oikeudenkäynnissä.⁶¹

Jo rikesakkolakia säädettäessä vuonna 1981 hallituksen esityksessä todettiin kolmiportaisen rangaistusmääräysmenettelyn olevan verraten rutiiniluontoista menettelyä. Erityisesti syyttäjän osuutta menettelyssä pidettiin jo tuolloin hyvin ylimalkaisena.⁶² RikeSML korjasi kankeaksi koettua menettelyä siirtämällä merkittävän osan sakkoasioista tuomioistuinten ulkopuolelle, ja nyt RML:n säätämisen myötä loputkin summaarisessa menettelyssä määrätty sakkoasiat haluttiin siirtää kokonaan pois tuomioistuinten tehtävien listalta.

Hallituksen esityksessä pohdittiin muutoksen vaikutuksia alioikeuksien sekä syyttäviviranomaisten osalta. Poliisin näkökulmasta lakiuudistuksen ei esityksessä nähty aiheuttavan muutoksia. Lakiesityksen katsottiin vähentävän alioikeuksien tuomareiden työmäärää huomattavalla tavalla. Syyttäjien työmäärän arvioitiin jonkin verran mutta ei merkittävästi lisääntyvän, koska syyttäjällä oli rooli aiemmankin lainsäädännön rangaistusmääräysmenettelyssä.⁶³

Hallituksen esityksessä RML:sta pohdittiin tuomiovallan syyttäjille siirtämisen perustuslainmukaisuutta. Lakiesityksen perusteluissa katsottiin, että laki voidaan säätää yksinkertaisessa säätämisyjärjestyksessä, mutta asian tulkinnanvaraisuuden vuoksi katsottiin tarpeelliseksi pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto⁶⁴. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että lakiehdotuksessa *tuomiovaltaa siirtyisi tuomioistuinorganisaation ulkopuolelle varsin merkittävässä määrässä*. Perustuslakivaliokunta lausui, että tämän vuoksi lakiehdotus oli käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen (7/1928) 67 §:n mukaisessa perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja valiokunnan mukaan tuli harkita tarkoin, olisiko ehdotettua lakia syytä säätää lainkaan sen perustuslaillisen ongelmallisuuden vuoksi.⁶⁵

Eduskunnan lakivaliokunta piti hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä esitettyä muutosta merkittävänä valtiovallan kolmijakoon liittyvien periaatteellisten syiden vuoksi. Lisäksi lakivaliokunta huomautti, että monilla paikkakunnilla syyttäjäntoimesta vastasi nimismies, jolle kuului myös poliisitoimen tehtäviä. Rangaistusmääräysten vahvistaminen tuli mahdolliseksi myös apulaissyöttäjille, jotka olivat poliisi- tai tullihallinnon

⁶¹ HE 63/1993, s. 3.

⁶² HE 19/1981, s. 2.

⁶³ HE 63/1993, s. 12.

⁶⁴ HE 63/1993, s. 24-25

⁶⁵ PeVL 12/1993, s. 1-2.

palveluksessa olevia henkilöitä, jolloin tosiasiallisesti jouduttiin tilanteeseen, jossa rangaistusvaatimukset annettiin ja vahvistettiin saman organisaation sisällä. Lakivaliokunta lausui myös lain käytännössä tarkoittavan kahden kolmasosan Suomessa käsiteltävistä rikosasioista siirtymistä tuomioistuinten tuomiovallan ulkopuolelle. Lakivaliokunta ehdotti, että apulaissyöttäjillä olisi toimivaltaa antaa rangaistusmääräyksiä vain tieliikennelain tai sen nojalla annettujen säännösten rikkomisesta tai tullirikosta koskevilla asioilla. Kaikissa muissa rikostyypeissä annetut rangaistusvaatimukset ehdotettiin jäävän virallisen syyttäjän käsiteltäviksi. Apulaissyöttäjien toimivaltaa ehdotettiin väliaikaiseksi järjestelyksi, kunnes syyttäjäportaan organisaatio hoidetaan paikallishallintouudistuksen yhteydessä kuntoon.⁶⁶

Voimaan tullessa laissa rangaistusmääräysmenettelystä (RML, 692/1993) lakivaliokunnan ehdotukset otettiin sellaisenaan lakiin. Laki hyväksyttiin eduskunnassa yksimielisesti perustuslakivaliokunnan lausunnon edellyttämässä perustuslain säätämisyjärjestyksessä kiireellisenä ja se tuli voimaan 1.1.1994⁶⁷. Lain voimaantulon myötä kaikki summaarisessa sakkomenettelyssä määrätyt seuraamukset, joihin ei haettu muutosta, vahvistettiin tuomioistuinlaitoksen ulkopuolella.

Huomionarvoista on, että jo vuonna 1996 lailla rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain 9 §:n 2 ja 3 momentin kumoamisesta (196/1996) apulaissyöttäjän rooli rangaistusmääräysmenettelyssä poistettiin ja rangaistusmääräysten antaminen jäi pelkästään kihlakunnansyyttäjän tai syyttäjänvirastossa työskentelevän oikeustieteellisen koulutuksen saaneen syyttäjän avustajan tehtäväksi.⁶⁸ Näin lakivaliokunnan lausunnossa mainittu ristiriitainen tilanne, jossa rangaistusvaatimukset ja -määräykset käsiteltiin tosiasiallisesti saman viranomaisen sisällä, poistui. Tämän myötä lakivaliokunnan lausunnossa LaVM 12/1992 ilmi tuodut valtiosäännön kanssa ristiriidassa olleet tilanteet poistuivat, ja lainoppineet syyttäjät vahvistivat rangaistusmääräykset.

3.5 Sakkolainsäädännön kehitys vuosina 1994 – 2016

Sakkomenettelyyn liittyvissä asioissa tapahtui muutoksia myös 1994 voimaan tulleen rangaistusmääräyslain sekä vuonna 2016 voimaan tulleen viimeisimmän sakkolakiuudistuksen välillä. Esittelen seuraavaksi merkityksellisimpiä muutoksia tältä ajanjaksolta.

⁶⁶ LaVM 12/1992, s. 5.

⁶⁷ PTK 87/1993, s. 2076

⁶⁸ HE 83/1995, s. 14.

3.5.1 Erävalvojat rikesakko- ja rangaistusvaatimusmenettelyn piiriin (2005)

Laki Metsähallituksen erävalvonnasta (1157/2005) tuli voimaan joulukuussa 2005 ja sen 14 § toi erätarkastajille lakiin perustuvan oikeuden käyttää rikesakko- ja rangaistusvaatimusmenettelyä toimittamansa erävalvonnan yhteydessä.

Ennen vuotta 2005 valtion maita hallitsevalla Metsähallituksella ei ollut lakiin perustuvaa oikeutta toteuttaa erävalvontaa valtion mailla, vaikka metsähallituksen erävalvojat valvontaa toteuttivatkin. Valvonta perustui vuosittain eduskunnan talousarvion käsittelyn yhteydessä Metsähallitukselle annettuun yhteiskunnalliseen palvelutehtävään ja erätarkastajien toimivaltuudet perustuivat sisäministeriön silloisen poliisilain nojalla viideksi vuodeksi kerrallaan antamiin erityisiin poliisivaltuuksiin. Ennen perustuslain voimaantulemista tulkittiin niin, että sisäministeriön antamiin toimivaltuuksiin saattoivat kuulua myös oikeudet RML:n ja RikeSML:n mukaisten rangaistusvaatimusten ja rikosakkojen antamiseen.⁶⁹

Metsähallituksen erävalvonnasta säädetyn lain esitöissä todettiin, että erävalvonnan lainsäädännöllisen pohjan ei voitu katsoa vastaavan perustuslain vaatimuksia, koska erätarkastajien sinänsä tarkoituksenmukaiset toimivaltuudet eivät perustuneet lakiin vaan ne määräytyivät sisäasiainministeriön tekemän hallintopäätöksen nojalla. Toimivaltuudet haluttiin sisällyttää lain tasolle ja samalla antaa erätarkastajille lakiin perustuva toimivalta käyttää rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyä.⁷⁰

Erätarkastajien toimivallasta käyttää summaarista sakkomenettelyä säädettiin poliisin toimivaltuutta suppeampi. Erätarkastajille säädettiin toimivalta antaa vain enintään 20 päiväsakon rangaistusvaatimuksia ja lisäksi erätarkastajien antamia rangaistusvaatimuksia ei voinut muuntaa vankeudeksi. Lisäksi sekä erätarkastajien antamat rikesakkomääräykset että rangaistusvaatimukset edellyttivät epäillyn kirjallista suostumusta asian käsittelemistä mainitussa menettelyssä. Jos nämä edellytykset eivät täytyneet, sovellettiin asiassa rikesakkolakia tai rangaistusmääräyslakia, jolloin seuraamuksen tiedoksiantajan tuli olla poliisimies. (1 Metsähallituksen erävalvonnasta 14 §).

Lain säätämisen myötä ensimmäistä kertaa sitten vuoden 1934 summaarisessa sakkomenettelyssä oli käytössä menettely, jossa rikoksesta epäillyn suostumus oli asetettu menettelyn käyttämisen ehdoksi. Vaikka erätarkastajien määräämien rikesakkojen ja

⁶⁹ HE 147/2005, s. 4.

⁷⁰ HE 147/2005, s. 5.

tiedoksi antamien rangaistusvaatimusten lukumäärä lienee ollut murto-osa näissä menettelyissä määrättyjen seuraamusten kokonaismäärästä, oli tämä laki rikoksesta epäillyn suostumuselementin vuoksi merkille pantava.

3.5.2 Sakon muuntorangaistuksen poistuminen (2008)

Sakon maksamatta jättäminen on johtanut jo vuoden 1889 alkuperäisen rikoslain ajoista sakon muuntamiseen vankeudeksi, ja vasta vuonna 1978 on otettu käyttöön mahdollisuus jättää muuntorangaistus määräämättä. Viime vuosikymmeninä toimeenpantujen sakon muuntorangaistusten määrää on vähennetty monin keinoin; toimenpiteistä luopumismahdollisuuksia lisäämällä, sakon ja vankeuden välistä muuntosuhdetta muuttamalla, muuntorangaistuksen enimmäisaikaa lyhentämällä ja muunnettavissa olevien sakkojen alaa supistamalla.⁷¹

Vuonna 2008 vankeusrangaistukseksi muunnettavien sakkojen määrä väheni huomattavasti, kun rangaistusmääräysmenettelyssä määrättyjen sakkojen vankeudeksi muuntaminen lopetettiin kokonaan lailla rikoslain 2 a luvun muuttamisesta (578/2008)⁷². Ennen muuntorangaistuksen poistamista kokonaan rangaistusmääräysmenettelyn piirissä määrättyistä sakoista oli säädetty, että vain yli 20 päiväsakon rangaistusmääräysmenettelyssä määrättyt sakot oli mahdollista muuntaa vankeudeksi⁷³.

Muutoksella arvioitiin saavutettavan merkittävä vähennys sakon muuntorangaistusta suorittavien vankien määrään. Ennen lakimuutosta muuntorangaistusta suorittavien vankien päivittäinen määrä oli noin 120–130 vankia, ja rangaistusmääräysmenettelyssä määrättyjen sakkojen vankeudeksi muuntamisen poistumisen jälkeen sakkovankeja arvioitiin olevan enää 20-40 päivittäin.⁷⁴

Tuomioistuinten tavanomaisessa oikeudenkäyntijärjestyksessä määräämien sakkojen vankeudeksi muuntamiseen ei tällä lakimuutoksella ollut kuin vähäinen vaikutus. Ainoana vaikutuksena tuomioistuimessa määrättyjen sakkojen vankeudeksi muuttamiseen oli se, että muutoksen myötä rangaistusvaatimuksen vastustamista seuranneessa oikeudenkäynnissä tuomioistuimen tuomitsemaa sakkorangaistusta ei enää muunnettu vankeudeksi (1 rikoslain 2 a luvun muuttamisesta (578/2008) 6 §).

⁷¹ Matikkala 2010, s. 75.

⁷² Matikkala 2010, s. 75

⁷³ HE 164/2007, s. 3

⁷⁴ HE 164/2007, s. 10.

Vuoden 2008 jälkeen sakkolainsäädännössä tapahtuneissa muutoksissa ei ole muutettu muutorangaistusta koskevia periaatteita, joten nykyisessäkään summaarisessa sakkomenettelyssä määrättyjä sakkoja ei voi muuntaa vankeudeksi. Summaarisessa menettelyssä määrätyn sakon muutorangaistuksen palauttamisesta on käyty runsaasti julkista keskustelua.

Hallitus on antanut Eduskunnalle 12.10.2018 lakiesityksen sakon muutorangaistuksen määräämistä koskevan sääntelyn muuttamiseksi. Esityksessä SML:a muutettaisiin siten, että rangaistusmääräyksellä tai sakkomääräyksellä ei voitaisi käsitellä rikosasiaa, jos sakotettavan aikaisemmat sakkorikokset osoittavat niiden toistuvuuden ja samankaltaisuuden perusteella ilmeistä piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä ja niiden rikkomisista määrätystä seuraamuksista. Jos rikoksesta epäillylle olisi sakkomenettelyyn johtavaa tekoa edeltävän vuoden aikana määrätty sakkorangaistuksia kuusi tai enemmän, rikkomus käsiteltäisiin tuomioistuimessa, jotta sakkorikokseen syyllistyneelle olisi mahdollista tuomita muutorangaistus. Ehdotuksessa neljä päiväsakkoa vastaisi yhden päivän vankeutta, muutorangaistuksen vähimmäispituus olisi viisi päivää ja enimmäispituus 40 päivää. Ehdotuksen mukaan lakimuutokset olisi tarkoitus saattaa voimaan viimeistään vuonna 2021. Lakiehdotus on tätä kirjoitettaessa eduskunnan käsittelyssä.⁷⁵

Toteutuessaan lakiehdotuksen mukaiset muutokset eivät tosiasiallisesti palauttaisi muutorangaistusta sakkomenettelyssä käsiteltyjen maksamatta jääneiden sakkojen osalta, vaan muutokset estäisivät sakkomenettelyn käyttämisen tapauksissa, joissa epäilty on saanut yli viisi sakkorangaistusta tekoa edeltävän vuoden aikana.

3.5.3 Rikosuhrimaksu (2016)

Vuonna 2015 säädettiin laki rikosuhrimaksusta (669/2015) ja se tuli voimaan samanaikaisesti uuden sakkolain kanssa.

Vuonna 2012 on annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista ja direktiivin täytäntöönpanoa koskevassa komission suosituksessa on tuotu vaihtoehtona direktiivin tavoitteiden toteuttamiselle sellaisen järjestelmän luominen, jonka avulla rikoksentehtäjiltä perittävillä muilla maksuilla rahoitetaan uhrien tukipalveluiden toiminta⁷⁶.

⁷⁵ HE 178/2018, s. 1.

⁷⁶ HE 293/2014, s. 3

Suomessa rikosten uhrien palvelut ovat yleensä yhdistysten tai vastaavien toimijoiden tuottamia. Ennen rikosuhrimaksujärjestelmän käyttöön ottamista rikosten uhrien tukipalveluiden rahoitus oli suurimmilta osin oikeusministeriön suoran rahoituksen sekä Raha-automaattiyhdistyksen jakaman rahoituksen varassa⁷⁷. Rikosuhrimaksu on rikokseen syyllistyneiltä perittävä kiinteästi määrätty valtiolle maksettava rahasumma, joka suunnataan valtion talousarvion kautta rikoksen uhrien tukipalveluihin, ja sen tarkoituksena on vahvistaa rikoksen uhrien tukipalveluiden valtionrahoitusta rahamäärällä, joka vastaa rikosuhrimaksun tuottoa vähennettynä järjestelmän hallinnoinnista aiheutuvilla kuluilla⁷⁸.

Rikosuhrimaksu määrätään 18-vuotiaille ja sitä vanhemmille rikoksesta tuomituille 40 euron suuruisena rikoksesta, joista säädetty suurin rangaistus on kuusi kuukautta vankeutta ja 80 euron suuruisena rikoksista, joista on säädetty kuutta kuukautta suurempi vankeusrangaistus. Myös yhteisöosakkoon tuomitulle oikeushenkilölle määrätään rikosuhrimaksu, joka on suuruudeltaan 800 euroa. (L rikosuhrimaksusta 3 §.)

Rikosuhrimaksun katsottiin aiheuttavan muutoksia poliisin ja muiden rikosprosessiin osallisten viranomaisten toimintaan, mutta merkittävää lisätyötä siitä ei katsottu aiheutuvan, koska maksu määrätään pääasian yhteydessä eikä määräämiseen liity erillistä harkintaa⁷⁹.

Kaikkiaan rikosuhrimaksulla on arvioitu saavutettavan noin 4,5 miljoonaa euroa käytettäväksi rikosten uhrien palveluihin kohdistuvaan valtionrahoitukseen. Yli puolen tästä rahoituksesta on laskettu tulevan sakkomenettelyssä liikenneturvallisuuden vaarantamisesta määrättyjen sakkojen yhteydessä määrättävistä rikosuhrimaksuista.⁸⁰

3.5.4 Sakkojen summien korottaminen valtiontalouden parantamiseksi

RikeSML 1 §:n mukaan rikesakkojen summat perustuivat valtioneuvoston antamaan asetukseen. Tätä asetusta on vuosien kuluessa muutettu inflaation vuoksi sekä siksi, että Suomessa käytettävä valuutta on vaihtunut markasta euroksi ja tämä on täytynyt päivittää säädöksiin. Hallitus antoi 20.8.2015 uuden asetuksen rikesakkorikkomuksista (1081/2015), jolla kumottiin aiempi vuodesta 1999 voimassa ollut aiempi asetus. Uudella asetuksella muutettiin eri teoista määrättyjen kiinteiden rikesakkojen summia, käytännössä rikesakkojen summat kaksinkertaistettiin. Suurimpien rikesakkojen summia ei voinut asetustasoisella säännöksellä kaksinkertaistaa, koska tuolloin voimassa ollut rikoslain 2 a luvun 8 § määrittä

⁷⁷ HE 293/2014, s. 4–5

⁷⁸ HE 293/2015, s. 20

⁷⁹ HE 293/2014, s. 16

⁸⁰ HE 293/2018, s. 15–16.

rikesakon suurimmaksi summaksi enintään 200 euroa. Ennen asetuksen antamista suurimman rikesakon summa oli 115 euroa ja rikesakon suurimmaksi summaksi tuli uuden asetuksen myötä 200 euroa muiden rikesakkojen summien kaksinkertaistuessa.

Hallitus esitti myös päiväsakkojen korottamista noin kaksinkertaisiksi ja lisäksi rikesakkojen rikoslain 2 a luvun 8 §:n 2 momentissa säädetyn 200 euron enimmäismäärän korottamista tavoitteena kasvattaa sakoista valtiolle saatavia tuloja⁸¹. Perustuslakivaliokunta katsoi lakiesityksestä antamassaan lausunnossa, että fiskaaliset tavoitteet eivät ole hyväksyttäviä perusteita seuraamussäätelylle ja katsoi, että esityksestä puuttui perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste⁸². Hallitus ei ole toteuttanut esitystään, eikä päiväsakkojen suuruuteen ole tullut syksyyn 2018 mennessä muutoksia. Rikesakon enimmäismäärä on pysynyt 200 euron summassa.

⁸¹ HE 1/2016, s. 3

⁸² PeVL 9/2016, s. 2

4 NYKYMUOTOINEN SAKKOLAINSAÄDÄNTÖ

Nykymuotoinen sakkolaki on ollut voimassa 1.12.2016 alkaen. Tässä luvussa selvitetään nykyisen sakkomenettelyn säätämisen taustaa ja esitellään tällä hetkellä käytössä oleva sakkomenettely.

4.1 Viimeisimmän sakkolakiuudistuksen taustaa

Oikeusministeriössä käynnistettiin sakkomenettelyä koskevien lakien uudistaminen 12.4.2006 asettamalla työryhmä pohtimaan menettelyjen uudistamista. Tämän työryhmän mietintö toimi sakkoseuraamusjärjestelmää koskevan lainsäädäntöhankkeen pohjana. Hankkeen seurauksena koko summaarista sakkomenettelyä uudistettiin suuresti ns. sakkolakiuudistuksella, kun laki sakon ja rikesakon määräämisestä (Sakkomenettelylaki tai SML, 754/2010) tai *sakkolaki* säädettiin vuonna 2010. Poikkeuslakeina säädetyt RikeSML sekä RML kumottiin uudella lailla, jolloin kaikki sakko- ja rikesakkoasiat tulivat uuden, tavanomaisessa lainsäätämisyksikössä säädetyin, perustuslain perusoikeusvaatimukset täyttävän lain piiriin. Viranomaisten tietojärjestelmien kehittämisessä ilmenneiden haasteiden vuoksi laki saatiin voimaan vasta 1.12.2016.⁸³

Lain säätämisen ja sen voimaantulon välisenä pitkäköönä aikana lakia muutettiin kahdeksan kertaa, ja näistä muutoksista yksi ehdittiin ennen lain voimaantuloa jo peruuttaa⁸⁴. Lain voimaantulosta nykyhetkeen mennessä lakia on muutettu kahdesti, mutta muutoksista huolimatta lain pääsisältö ja pääperiaatteet ovat alusta asti olleet oikeusministeriön työryhmän mietintöä hyvin läheisesti vastaavia ja pysyneet vastaavan kaltaisina.

Poikkeuslakeina säädettyjen rikesakko- ja rangaistusmääräyslakien asema pysyväisluonteisina poikkeuslakeina oli perustuslain (PL, 731/1999) säätämisen myötä ongelmallinen ja oikeusministeriössä ryhdyttiin toimeen tilanteen korjaamiseksi. Perustuslain esitöissä mainitaan, että mahdollisuus poikkeuslakien käyttämiseen on vuonna

⁸³ Ks. HE 94/2009, s. 25 ja HE 115/2016, s.9. Lakia säädettäessä vuonna 2010 esityksen aiheuttamien muutosten oletettiin tulevan tehtäviksi suoraan kehitettävänä olleeseen poliisin uuteen tietojärjestelmään nimeltään VITJA. Lain voimaannpaneminen haluttiin toteuttaa yhtäaikaaisesti uuden tietojärjestelmän käyttöön ottamisen kanssa, jotta nykyistä PATJA-tietojärjestelmää ei tarvitsisi muokata. VITJA-hanke on viivästynyt, ja laki päätettiin panna voimaan ja sen edellyttämät tietojärjestelmämuutokset tehtiin PATJA-järjestelmään. Vielä lokakuussa 2018 poliisin sakkomenettelyasiat käsitellään PATJA-järjestelmässä ja VITJA-järjestelmän käyttöönotosta sakkoasioissa ei ole tietoa.

⁸⁴ Lailla sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §:n muuttamisesta 730/2015 olisi muutettu sakkolain soveltamisalaa siten, ettei toistuvasti rikoksiin syyllistyneen epäillyn rikosasioita voida käsitellä sakkomenettelyssä. Muutoksella olisi pyritty lisäämään rikosoikeusjärjestelmän yleisestävää vaikutusta lisäämällä sakon muuntorangaistuksen käyttämistä, mutta myöhemmin lailla 1695/2015 muutos kumottiin, koska valtion budjetista ei löytynyt varoja lisäantyneiden sakon muuntorangaistusten toimeenpanoon. Kts. myös HE 291/2014 s. 22. sekä HE 62/2015 s. 2

2000 voimaan tullessa perustuslaissakin haluttu pitää voimassa, mutta poikkeuslakien käyttöä on haluttu pyrkiä vähentämään ja niihin on haluttu voitavan turvautua vain erityisestä syystä.⁸⁵ Eduskunnan perustuslakivaliokunta oli SML:n voimaantuloa edeltävinä vuosina useissa lausunnoissaan painottanut, että poikkeuslakien säätämistä tulisi välttää⁸⁶.

Oikeusministeriön asettaman työryhmän toimeksiannon tavoitteeksi asetettiin rangaistusmääräysmenettelyn ja rikesakkomenettelyn korvaaminen perustuslain mukaisella ja prosessiekonomisesti järkevällä menettelyajalla. Työryhmän toimeksianto edellytti esitetyn uudistuksen perustuvan seuraavien seitsemän perusratkaisun varaan:

- 1) Menettelyuudistuksen yhteydessä ei olisi tarkoituksenmukaista pyrkiä pohtimaan sitä kysymystä, mistä rikoksista tulee tuomittavaksi kiinteämääräinen ei-muunnettava rikesakkorangaistus ja mistä taas päiväsakon tuomittava sakko.
- 2) Tehokkuuden ylläpitämiseksi ei olisi aihetta puuttua siihen, että prosessin käynnistäisi edelleen pääsäännön mukaan poliisimies, tullimies, rajavaltio tai erävalvoja.
- 3) Rikoksesta epäillyn oikeusturvan kannalta tulisi edellyttää, että hän suostuu siihen, ettei asiaa käsitellä tuomioistuimessa, jotta asia voitaisiin käsitellä summaarisessa menettelyssä.
- 4) Jos suostumusta ei annettaisi, olisi asian käsittelyä lähtökohtaisesti jatkettava tavallisessa rikosprosessijärjestyksessä.
- 5) Jos on saatu suostumus asian ratkaisemiselle summaarisessa menettelyssä, olisi edelleen perusteltua säilyttää nykyistä vastaava järjestely, jonka mukaan poliisin tai muun lainvalvontavirkamiehen antama rikesakkomääräys ei vaadi mitään enempää vahvistusta. Samalla poliisin toimivaltaa saattaisi kuitenkin olla syytä laajentaa niin, että poliisi voisi määrätä myös suhteellisen pienen päiväsakon tuomittavan sakkorangaistuksen.
- 6) Nykyistä muutoksenhakukieltoa käräjäoikeuden rikesakkoasiassa antamaan ratkaisuun ei ole syytä säilyttää.
- 7) Huhtikuun alusta 2006 voimaantulleeseen rikesakkolain muutoksen sisältöön koskien ajoneuvon haltijan vastuuta automaattisessa liikennevalvonnassa havaitusta rikkomuksesta ei puututa.⁸⁷

Uudistuksen henkenä voidaan todeta olevan jo yli sata vuotta jatkunut kehityssuunta, jossa lievistä rikoksista määrättävien sakkorangaistusten menettelyä on pyritty järjeistämään ja kehittämään järjestelmää kevyemmäksi.

Jo rikesakkolakia säädettäessä 1980-luvulla eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että poliisiviranomaisen määräämässä rangaistusmenettelyssä riittävän yhtenäisyyden saavuttaminen seuraamuskäytännössä on erityisen vaikeaa. Rikesakkomenettelyssä joissain tapauksissa valvontaa suorittavalla poliisimiehellä oli

⁸⁵ HE 1/1998, s. 39.

⁸⁶ kts. PeVL 1 a/1998, s. 2 ja PeVL 25/2004, s. 5 ja erityisesti PeVL 46/2005, s. 4, jossa perustuslakivaliokunta nimenomaisesti saattaa valtioneuvoston tietoon, että uuden perustuslain vuoksi pysyväisluonteisina poikkeuslakeina säädettyjen rikesakko- rangaistusmääräysmenettelyä koskevien lakien uudistamisen tarvetta olisi syytä arvioida

⁸⁷ Oikeusministeriö 2007, kuvailulehti.

mahdollisuus valita monista eri seuraamuksista (jättäminen silleen, huomautus, rikesakko, rangaistusmääräys, syytteen nostaminen), mikä asetti erityisiä vaatimuksia puuttumiskäytännön ohjeistamisesta ja valvonnasta. 1980-luvulla rikesakkojärjestelmää luotaessa yhdenmukaisen rangaistuskäytännön katsottiin vaativan, että seuraamusten tuli olla kiinteämääräisiä, ja rikkomustyyppien yksiselitteisiä ja kiistattomasti todettavissa.⁸⁸

Sakkolakiuudistusta pohtineen oikeusministeriön työryhmän mietinnössä tuodaan myös esille se ongelma, että ennen sakkolakiuudistusta oli mahdollista määrätä samasta teosta joko rikesakko tai sakko⁸⁹. Rikesakon määrääminen tilanteessa, jossa rikkomus on ollut omiaan aiheuttamaan vähäistä suurempaa vaaraa tai jossa rikkoja on osoittanut piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä, ei ollut aiemmin mahdollista (RL 2a:10 §)⁹⁰. Oikeusministeriön työryhmä piti rangaistuslajin valintaa rikesakon ja sakon välillä vaikeampana kuin esimerkiksi valintaa sakon ja vankeuden välillä, joten työryhmä ehdotti, että rikesakko tulisi ainoaksi rangaistukseksi niistä rikoksista, joista se aiemmin oli säädetty vaihtoehtoiseksi rangaistukseksi sakon kanssa⁹¹. Sakkomenettelyn kokonaisuutta uudistamalla näitä valintatilanteita haluttiin poistaa ja tehdä seuraamuksen valinnasta yksiselitteistä ja johdonmukaista⁹².

4.1.1 Perustuslailliset kysymykset vanhassa sakkolainsäädännössä

Oikeusministeriön asettama sakkolakien uudistamista pohtinut työryhmä on raportissaan kiinnittänyt huomiota vanhan sakkolain perustuslakiin liittyviin kysymyksiin. Sekä laki rikesakkomenettelystä (66/1983) että laki rangaistusmääräysmenettelystä (692/1993) olivat perustuslaillisessa mielessä ongelmallisia, koska molemmat oli säädetty poikkeuslakeina perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Poikkeuslakien välttäminen on vakiintunut valtiosääntöperiaate. Lähtökohtaisesti perustuslain ja lakiehdotuksen väliset ristiriidat tulisi poistaa tekemällä muutoksia lakiehdotukseen. Poikkeuslakimenettelyn käyttämisen tulisi olla epätavanomaista ja sitä tulisi käyttää vain, kun se on välttämätöntä. Pääsääntöisesti poikkeuslain tulisi olla määräaikainen.⁹³

⁸⁸ PeVL 1/1982, s. 5.

⁸⁹ Oikeusministeriö 2007, s. 22

⁹⁰ RL 2 a 10 § on kumottu SML:n voimaantulon yhteydessä 1.12.2016, vanha säädös löytyy SK 550/1999

⁹¹ Oikeusministeriö 2007, s. 23. Ks myös HE 94/2009 s. 15, missä esitetään samoja perusteita

⁹² HE 94/2009, s. 15

⁹³ Oikeusministeriö 2013, ” 3.7 Poikkeuslakeja tulee välttää”

Oikeusministeriön työryhmä on todennut, että rikesakkolakia säädettäessä merkittävää tuomiovaltaa on siirtynyt tuomioistuimilta poliisille, kun rikesakkoasioiden käsittely perustapauksissa on ollut yksinomaan poliisilla tai muilla valvontaa suorittavilla hallintoviranomaisilla⁹⁴.

Työryhmä lausui, että vallan siirtämisen perustuslailliset kysymykset eivät ole poistuneet, vaikka perustuslakia on muutettu rikesakkolain ja rangaistusmääräyslain voimaantulemisen jälkeen⁹⁵. PL 3 § 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet ylimmän tuomiovallan ollessa rikosasioissa korkeimmalla oikeudella. Korkein oikeus PL 99 §:n mukaisesti valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan.

Rikosoikeudellisissa asioissa perustuslaki määrittelee yksiselitteisesti tuomiovallan tuomioistuinlaitokselle. Tällöin on nähty ongelmallisena tilanne, jossa merkittävää rikosoikeudellista tuomiovaltaa käytetään tuomioistuinten ulkopuolella pysyväisluontoisesti säädettyjen poikkeuslakien nojalla. Perustuslaillista ongelmallisuutta on lisännyt muutoksenhakukielto kärjäoikeuden rikesakkoasioissa antamiin ratkaisuihin. Muutoksenhakukiellon korjaaminen oli sisällytetty työryhmän toimeksiannossa edellytettyihin perusratkaisuihin.

Oikeusministeriön työryhmä on lisäksi huomionnut, että tulevaisuudessa saattaa ilmetä tarvetta lisätä sakkomenettelyn piiriin kuuluvia rikostyyppisiä. Työryhmä on pitänyt perustuslain kannalta ongelmallisena, että poikkeuslailla tuomioistuimilta pois siirrettyä tuomiovaltaa samaisen poikkeuslain nojalla lisättäisiin tai siirrettäisiin edelleen viranomaiselta toiselle.⁹⁶

Sakkolakia säädettäessä yli kolme neljäsosaa rikosasioista käsiteltiin tuomioistuinten ulkopuolella rangaistusmääräysmenettelyssä ja rikesakkomenettelyssä. Näiden menettelyiden asianmukaisuus ja tarkoituksenmukaisuus olivat siten käytännössä erittäin tärkeässä asemassa arvioitaessa koko rikosprosessijärjestelmän toimivuutta.⁹⁷

4.1.2 Sakkomenettelylain vaikutusten etukäteisarviointi

Oikeusministeriön rangaistusmääräys- ja rikesakkotyöryhmä pohti mietinnössään sakkolakien uudistamisen vaikutuksia. Tietojärjestelmien kehittämisen ja muuttamisen

⁹⁴ Oikeusministeriö 2007, 16

⁹⁵ Oikeusministeriö 2007, s. 17

⁹⁶ Oikeusministeriö 2007, s. 17.

⁹⁷ HE 94/2009, s. 5

aiheuttamia resurssitarpeita arvioitiin monen viranomaisen näkökulmasta.⁹⁸ Lisäksi mietinnössä tuotiin esille suunnitellun lakimuutoksen vaikutus valtion sakko- ja rikesakkotuloihin kokonaisuutena, mutta kokonaisvaikutusta ei mietinnössä osattu arvioida⁹⁹.

Oikeusministeriön työryhmä katsoi, että poliisin työmäärään sakkomenettelyssä uudistuksella ei olisi huomattavaa lisäävää vaikutusta, vaikkakin mietinnössä todetaan poliisin työprosessin joissakin tapauksissa muuttuvan aiempaan verrattuna yksivaiheisesta kaksivaiheiseksi. Työryhmä arvioi syyttäjien työmäärän vähenevän muutoksen myötä. Aarvion mukaan syyttäjille vuosittain tulevien sakkoasioiden määrä putoaisi 243 000 asiasta noin 35 000 asiaan, jolloin vuosittainen työajan säästö voisi olla noin 1 000 työpäivää.¹⁰⁰

Hallituksen lakiesityksessä lain vaikutuksia poliisin käytännön työhön on arvioitu seuraavasti:

Menettelyuudistuksesta aiheutuvien muutosten ei voida katsoa huomattavasti lisäävän valvontaa suorittavien virkamiesten työmäärää. Sakkomääräyksiä koskevissa asioissa he nykyisinkin siis antavat rangaistusvaatimuksen. Menettelylain mukainen menettely tarkoittaisi kylläkin joissakin tapauksissa sitä, että valvontaa suorittavien virkamiesten työ muuttuisi nykyisen yksivaiheisen menettelyn asemesta kaksivaiheiseksi. Tämä koskisi niitä tapauksia, joissa joudutaan antamaan rangaistusvaatimus rikkomuksesta epäillyn vastustaessa asian käsittelemistä ja ratkaisemista menettelylain mukaisessa menettelyssä. Työmäärän lisäystä ei voida kuitenkaan pitää tältä osin merkittävänä. Rangaistusvaatimusten vastustamisten ja rikesakkoasioiden tuomioistuimeen saattamisten perusteella voidaan olettaa, että näitä kahdessa vaiheessa käsiteltäviä asioita olisi vain joitakin tuhansia vuodessa. Nekin jakaantuisivat maan eri osiin ja eri virkamiesten käsiteltäviksi.¹⁰¹

Lakiuudistuksen vaikutukset poliisin valvontatyöhön tai toimenpiteiden vaatimaan työmäärään on arvioitu melko pieniksi. On lausuttu, että muutos ei *huomattavasti lisää* työmäärää ja suostumuksen puuttuessa menettelyn muuttuessa kaksivaiheiseksi työmäärän lisäystä ei katsottu voitavan pitää *tältä osin merkittävänä*. Sanamuodoista voidaan päätellä, että työmäärän on jonkin verran arvioitu lisääntyvän, mutta suurta vaikutusta tällä ei ole

⁹⁸ Oikeusministeriö 2007, s. 40–41.

⁹⁹ Oikeusministeriö 2007, s. 41–42.

¹⁰⁰ Oikeusministeriö 2007, s. 42.

¹⁰¹ HE 94/2009, s. 25–26.

nähty olevan. Työmäärän lisääntymisen vaikutusta valvonnan suuntautumiseen tai poliisin valvonnassa paljastamien SML:n mukaisessa menettelyssä käsiteltyjen rikosten määrään ei lakiesityksessä ole käsitelty tai arvioitu lainkaan. Ylipäätään hallituksen lakiesityksessä ei ole arvioitu, kuinka suuri osuus sakkoasioista vaatii välittömiä esitutkintatoimenpiteitä tiedoksiannon yhteydessä pelkästään sen vuoksi, että epäilty ei joltakin osin suostu sakkomenettelyyn. Kun asetetaan sakkomenettely laajempaan perspektiiviin, vuonna 1931 säädetyn ensimmäisen rangaistusmääräyslain todettiin jo vuonna 1934 olevan epäonnistunut juuri sen vuoksi, että siinä summaarisen sakkomenettelyn soveltaminen edellytti epäillyn suostumusta ja aktiivisuutta. Nyt sakkomenettelylle asetettiin vastaavan kaltaisia edellytyksiä, mutta niiden vaikutuksia ei nähty merkittävinä.

Vuonna 2010 säädetyn SML:n voimaantulo lykkääntyi vuoteen 2016 tietojärjestelmien kehittämisessä ilmenneiden haasteiden vuoksi. Kun hallitus SML:n voimaan saattaakseen antoi vuonna 2016 eduskunnalle esityksen *laiksi tuomioistuinten ulkopuolista rikosasioiden käsittelyä koskevan uudistuksen voimaannpanosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi* pyydettiin lakivaliokunnalta mietintöä esitykseen liittyen¹⁰². Lakivaliokunta huomioi mietinnössään erään asiantuntijan kiinnittäneen huomiota siihen, että *erityisesti uuden sakkomenettelyn sisältämä suostumuselementti saattaa lisätä viranomaisten työmäärää. Mikäli suostumusta ei anneta, tulee asia käsiteltäväksi normaalissa rikosprosessissa, joka on sakkomenettelyä työläämpi poliisille, syyttäjälle ja tuomioistuimelle.*¹⁰³ Lakivaliokunnan sakkolain voimaannpanemista koskevassa mietinnössä tuotiin esiin mahdollisuus, että sakkomenettelylle asetettu vaatimus epäillyn suostumisesta menettelyyn saattaa lisätä poliisin työmäärää. Sakkomenettelylakia säädettyäessä lakivaliokunta ei siis nähnyt sillä juuri olevan vaikutusta poliisin työmäärään, mutta kuusi vuotta myöhemmin lakia voimaan pantaessa tämä näkökulma kirjattiin lakivaliokunnan lausuntoon.

Kokonaisuutena sakkolain esitöissä ja perusteluissa on varsin perusteellisesti tuotu esille aiemman lainsäädännön säätämisessä havaittuja perustuslaillisia ongelmia. Myös rikesakkomenettelyn ja rangaistusvaatimusmenettelyn väliset erot on nähty ongelmallisina ja perusteettomina ja erityisesti rikesakkomenettelyn yksiportainen muutoksenhakutie on esitetty keskeisenä muutosta edellyttävänä perusteena. Sakkolakiuudistuksen lainvalmisteluasiakirjojen perusteella sen vaikutusten arviointi on ollut aiempien sakkomenettelyyn liittyvien lakien valmisteluasiakirjoihin verrattuna aiempaa suppeampaa.

¹⁰² HE 115/2016, tämän esityksen seurauksena SML tuli voimaan 1.12.2016.

¹⁰³ LaVM 12/2016, s. 3.

Sakkolakiuudistuksen vaikutusten arviointi poliisin tekemään työhön on ollut osin jopa ristiriitaista. Lakia säädettäessä on arvioitu, että uudistus *ei huomattavasti lisää* poliisin työmäärää ja joka tapauksessa lisäystä ei *voida pitää merkittävänä*. Lakia voimaantullessa Eduskunnan lakivaliokunta on taas erikseen kirjannut antamaansa lausuntoon, että *sakkomenettelyn sisältämä suostumuselementti saattaa lisätä viranomaisten työmäärää*. Lisäksi lakivaliokunta on lausunnossaan huomionut, että lausunnon antamisen hetkellä oikeusministeriön asettama työryhmä on ollut arvioimassa rikosasioiden summaarisen menettelyn soveltamisalan laajentamista¹⁰⁴. Lakivaliokunta on lausunut, että oikeusministeriön työryhmän tulisi arvioida menettelyn keventämistä suostumuksen edellytysten ja muutoksenhaun osalta ja pyrkiä *viranomaisten rajallisten voimavarojen tarkoituksenmukaiseen käyttöön ja yksinkertaisiin menettelytapoihin, joissa mahdollisuuksien mukaan karsitaan työvaiheita*¹⁰⁵. Näistä kirjauksista on pääteltävissä, että lakivaliokunta on pitänyt menettelyn keventämistä tarpeellisena ja tuonut ilmi huoltaan lakiuudistuksen vaikutuksista viranomaisten voimavarojen käyttöön, joskin tämä on lausunnossa ilmaistu epäsuorasti.

4.2 Uuden sakkomenettelyn esittely

Uusi sakkolaki tuli lain tuomioistuinten ulkopuolista rikosasioiden käsittelyä koskevan uudistuksen voimaantulosta (983/2015) säätämisen myötä voimaan 1.12.2016. Tässä alaluvussa esittelen uuden sakkomenettelylain.

4.2.1 Sakkomenettelyn uudet käsitteet ja soveltamisala

Sakkomenettelylaisissa menettelyn vaiheista käytetään lain 2 §:n mukaan seuraavia määritelmiä:

- 1) *rangaistusvaatimuksella* tarkoitetaan epäillylle tiedoksi annettavaa sakkorangaistusta tai rikesakkoa sekä menettämisseuraamusta koskevaa vaatimusta tilanteessa, jossa epäilty ei suostu asian käsittelemiseen tämän lain mukaisessa menettelyssä;
- 2) *sakkovaatimuksella* tarkoitetaan epäillylle annettavaa vaatimusta, jolla hänelle vaaditaan rikkomuksesta sakkorangaistusta ja menettämisseuraamusta, tai hänen pyydettyään päiväsakon rahamäärän määräytymisperusteen muuttamista sakkorangaistusta ja menettämisseuraamusta;

¹⁰⁴ LaVM 12/2016, s. 3

¹⁰⁵ LaVM 12/2016, s. 4

3) *sakkomääräyksellä* tarkoitetaan ratkaisua, jolla valvontaa suorittava virkamies määrää rikkomuksesta sakkorangaistuksen ja menettämisseuraamuksen;

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

5) *rangaistusmääräyksellä* tarkoitetaan ratkaisua, jolla syyttäjä sakkovaatimuksen tai rangaistusvaatimuksen perusteella määrää sakkorangaistuksen ja menettämisseuraamuksen.

Uuden sakkolain menettelyssä voidaan määrätä sakkorangaistus teosta, josta määrätty ankarin rangaistus saa olla enintään kuusi kuukautta vankeutta, rikesakko teosta, jonka rangaistukseksi on laissa erikseen säädetty rikesakko sekä enintään 1000 euron menettämisseuraamus kummankin rangaistuksen ohella (SML 1 §). Menettämisseuraamus tuli nyt mahdolliseksi määrätä myös rikesakon ohella. Virkarikokset, merilain (674/1994) rangaistussäännökset ja sotilasoikeudenkäyntilain (326/1983) sotilasrikokset eivät kuulu sakkolain toimialaan (SML 1.3 §). Lisäksi rikosuhrimaksu määrätään sakkolain mukaisessa menettelyssä (SML 1.4 §). Rikosuhrimaksua käsitellään tarkemmin luvussa 3.5.3.

4.2.2 Poliisin toimivalta määrätä lainvoimaisia rangaistuksia

Sakkomenettelylaki antaa poliisille tuomiovaltaa lainvoimaisen sakkomääräyksen muodossa. Laissa määritetään tarkasti, millä edellytyksillä poliisi voi määrätä sakkomääräyksen. Poliisin määräämä sakkomääräys voi olla enintään 20 päiväsakon suuruinen ja pitää sisällään myös menettämisseuraamuksen (SML 3.2 §). Lait, joiden rikkomisen nojalla poliisin määräämä sakkomääräys tulee kysymykseen, on listattu SML 3.2 §:ssä niiden ollessa liikenteeseen ja liikenteen valvontaan liittyviä lakeja sekä rikoslaista kulkuneuvon kuljettaminen oikeudetta -rikos sekä näpistysrikos.

Poliisi voi määrätä sakkomääräyksellä myös yli 20 päiväsakon suuruisen yhteisen sakkorangaistuksen useammasta teosta, kun yhteisen sakkorangaistuksen yksittäisistä teoista kaikista olisi itsessään rangaistuksena enintään 20 päiväsakon seuraamus¹⁰⁶.

Uutta sakkolakia voidaan soveltaa myös muissa rikoksissa tai rikkomuksissa. Näissä tapauksissa poliisi voi puuttua asiaan antamalla rikoksesta epäillylle tiedoksi sakkovaatimuksen, jonka syyttäjä harkintansa perusteella vahvistaa rangaistusmääräykseksi. Tämä menettely vastaa pääpiirteittäin aiemmin voimassa ollutta

¹⁰⁶ HE 94/2009, s. 30

rangaistusmääräysmenettelyä poliisin ollessa rangaistuksen vaatija, ja syyttäjän rangaistuksen määrääjä.

4.2.3 Syyttäjän antama rangaistusmääräys

Uudessa sakkolaissa sakkovaatimusten ja rangaistusvaatimusten osalta syyttäjän rooli on varsin samanlainen kuin aiemmassakin RML:n mukaisessa menettelyssä. Syyttäjän on viipymättä ratkaistava hänen käsiteltäväkseen tullut sakkovaatimus tai rangaistusvaatimus ja annettava asiassa rangaistusmääräys. Sakkovaatimuksen osalta rangaistusmääräys voidaan antaa vasta kahden viikon kuluttua vaatimuksen tiedoksiannosta. (SML 24 §.) Rangaistusmääräystä ei kuitenkaan saa antaa, jos epäilty tai asianomistaja on jättänyt suostumuksensa joltakin osin antamatta tai asianomistaja on peruuttanut syyttämispyyntönsä asianomistajarikoksen kyseessä ollessa. Rikkomuksen syyteoikeuden vanhentuminen tai muut rangaistuksen määräämisen estävät seikat voivat myös olla rangaistusmääräyksen antamisen esteenä. (SML 26 §.)

Syyttäjä voi lain 28 §:n mukaan antaa rangaistusmääräyksen vaadittua lievempänä tai lain 29 §:n mukaan rikesakkomääräyksenä, jos syyttäjä katsoo jonkun seikan sitä edellyttävän. Aiemmin voimassa olleiden RML:n ja RikeSML:n aikana syyttäjällä ei ollut mahdollisuutta antaa rikesakkoa, joten tältä osin syyttäjän toimivalta on lisääntynyt.

Jos syyttäjä katsoo teon edellyttävän vaadittua ankarampaa rangaistusta, on syyttäjän pyynnöstä epäillylle annettava tiedoksi uusi sakko- tai rangaistusvaatimus (SML 27 §). Tältä osin uusi menettely vastaa aiempaa RML:n menettelyä.

4.2.4 Rikesakon muutoksista

Sakkolakiuudistuksen kanssa samanaikaisesti tuli voimaan laki rikesakkorikkomuksista (986/2016). Tähän lakiin on kirjattu rikkomukset, joiden seuraamuksena on rikesakko. Aiemmin nämä rikkomukset oli listattu valtioneuvoston asetuksessa rikesakkorikkomuksista (1081/2015). SML:n esitöissä nähtiin tärkeäksi nostaa tämä säätely lakitasoiseksi¹⁰⁷.

Uuden sakkolain myötä rikesakosta tehtiin myös syyttäjän käyttämäksi mahdollinen rangaistuslaji, kun aiemmin rikesakko oli vain poliisin tai muun valvovan viranomaisen määrättävissä.

¹⁰⁷ HE 94/2009, s. 20

Ennen sakkolakiuudistusta rikesakko raukesi, jos sitä koskevaa määräystä ei oltu annettu tiedoksi vuoden kuluessa rikkomuksen tekopäivästä. Sakkolakiuudistuksen myötä rikesakon vanhentuminen yhtenäistettiin sakkorangaistusten kanssa, ja uudistuksen yhteydessä voimaan tulleen rikoslain muutoksen myötä rikesakkojen vanhentumisaika on nykyään kaksi vuotta¹⁰⁸.

4.2.5 Suostumus

Summaarisen sakkomenettelyn käyttäminen on vuodesta 1991 ollut mahdollista asianomistajarikoksissa ja menettely on edellyttänyt asianomistajan suostumista sen käyttämiseen. SML ei tee tältä osin poikkeusta aiempaan käytäntöön, lain 5 § asettaa asianomistajan suostumuksen edellytykseksi laissa säädetyn menettelyn käyttämiselle. Suostumuksen edellyttämisen taustalla ovat asianomistajan syyte- ja vahingonkorvausoikeuteen liittyvät näkökohdat.¹⁰⁹ Suostumalla sakkomenettelyyn, asianomistaja menettää laissa oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997) 3:9 §:ssä säädetyn oikeutensa saada oman yksityisoikeudellisen vaatimuksensa syyttäjän ajamaksi rikosasian yhteydessä, kun asiaa ei sakkomenettelyn toteutumisen vuoksi koskaan syyttäjän tuomioistuimessa ajamana rikosasia käsitellä. Suostumuksen antamisen jälkeenkin asianomistaja voi halutessaan ajaa rikokseen perustuvia yksityisoikeudellisia vaatimuksiaan riita-asiana rikoksesta epäiltyä vastaan, joskin tästä aiheutuu asianomistajalle vaivaa ja kustannuksia.¹¹⁰

Asianomistajan suostumuksen kannalta uudessa sakkolainsäädännössä ei ole muutoksia, mutta uutuutena sakkolain mukaan epäillyltäkin vaaditaan suostumus lain soveltamiseen.

Asia voidaan käsitellä sakkolain mukaisessa menettelyssä vain, jos rikoksesta epäilty antaa siihen suostumuksensa. Jotta rikosasia voidaan käsitellä sakkomenettelyssä, epäillylle on selostettava suostumuksen merkitys ja epäillyn tulee:

1. tunnustaa teko,
 2. hyväksyä siitä määrättävä seuraamus,
 3. luopua oikeudestaan suulliseen käsittelyyn sekä
 4. suostua asian ratkaisemiseen SML:n mukaisessa menettelyssä.
- (SML 4.1 §.)

¹⁰⁸ Lailla rikoslain muuttamisesta 985/2016 rikesakko lisättiin RL 8:1.2 § 4 kohtaan, jonka mukaan syyteoikeus rikoksista, joista saattaa seurata enintään vuoden vankeusrangaistus, sakko tai rikesakko, vanhentuu kahdessa vuodessa.

¹⁰⁹ HE 94/2009, s. 33.

¹¹⁰ HE 94/2009, s. 33.

Suostumus annetaan sakkovaatimuksen, sakkomääräyksen, rikesakkomääräyksen tai rangaistusvaatimuksen antavalle tai muulle esitutkintaa suorittavalle virkamiehelle taikka syyttäjälle. Suostumuksen vastaanottavan virkamiehen on pyrittävä varmistamaan, että epäilty ymmärtää suostumuksensa merkityksen ennen sen antamista. (SML 4.2 §.)

Epäillyn antaman suostumuksen peruuttaminen on mahdollista. Epäilty voi peruuttaa antamansa suostumuksen siihen mennessä, kunnes asia on ratkaistu, ilmoittamalla suostumuksensa peruuttamisesta kirjallisesti toimivaltaisen syyttäjän kansliaan. (SML 4.5 §.) Rikesakkomääräyksen ja sakkomääräyksen tapauksessa rikoksesta epäilty ei käytännössä voi peruuttaa antamaansa suostumusta, koska annettu suostumus johtaa asian välittömään ratkaisemiseen lainvoimaisella rikesakkomääräyksellä tai sakkomääräyksellä.

Epäillyn ollessa suostumatta joiltakin osin poliisin määräämään SML:n mukaiseen seuraamukseen, poliisi tästä huolimatta antaa epäilylle tiedoksi rangaistusvaatimuksen. Suostumuksen puuttuessa poliisin tiedoksiantaman lomakkeen nimi on aina rangaistusvaatimus. Suostumukseksi katsotaan myös saadun sakon tai rikesakon osittainkin maksaminen 30 päivän kuluessa tiedoksiantamisesta (SML 4.4 §). Epäilty voi siis 30 päivän ajan harkita asiaa, ja päättäessään suostua rangaistusmääräysmenettelyyn ilmaista suostumuksensa maksamalla saamansa rangaistusvaatimuksen kokonaan tai osittain.

Suostumuksen puuttuessa rangaistusvaatimuksen tiedoksiantamisen yhteydessä pääsääntöisesti poliisi suorittaa esitutkintalain (ETL, 805/2011) 3:14 § tarkoittaman suppean esitutkinnan edellyttämän epäillyn kuulemisen heti tapahtumapaikalla. ETL:n 3:14 § rajaa suppean esitutkinnan käyttämisen mahdolliseksi ainoastaan *yksinkertaisissa ja selvissä* asioissa.¹¹¹ Jos asia ei ole yksinkertainen ja selvä, ei myöskään suppea esitutkinta tule kysymykseen, vaan asiassa on toimitettava varsinainen esitutkinta kaikki esitutkintalain muotomääräykset huomioiden.

Niin kutsuttu ehdollinen rikesakkomenettely jäi voimaan miltei aiemman lain kaltaisena uuden sakkolain voimaantultua. Epäillyn suostumusta ei edellytetä, jos rikesakko määrätään ajoneuvoa pysäyttämättä havaitusta liikenerikkomuksesta (SML 4.3 §). Menettely näiltä osin vastaa kumotun RikeSML:n 2 a lukua, rikesakko annetaan rikkomukseen käytetyn ajoneuvon kuljettajaa selvittämättä sille luonnolliselle henkilölle, joka rikkomuksen

¹¹¹ ETL 3:14 § asettaman *yksinkertaisen ja selvän* asian vaatimuksen on katsottu SML:n esitöissä juontavan saman vaatimuksen myös koko SML:n käyttämiseen. Vaatimus sakkolain piiriin soveltuvan asian *yksinkertaisuudesta ja selvydestä* on tulossa myös SML:iin, kts. 1.6.2019 voimaan tuleva laki sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muuttamisesta (95/2018) 1 §.

tekoaikana oli rikkomukseen käytetyn ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja, haltija tai tilapäinen käyttäjä (SML 15 §). Ainoa ero aiempaan menettelyyn on, että SML:n voimaantulon myötä rikesakkomääräyksen saajan tulee SML 18 §:n mukaan vastustaa saamaansa rikesakkomääräystä 30 päivän kuluessa *rikesakon määränneen poliisilaitoksen kansliaan*, kun aiemmin voimassa olleen RikeSML:n 2 a 13 f §:n mukaan rikesakkomääräystä piti vastustaa *rikkomuksen tekopaikan poliisilaitoksen kansliaan*.

4.2.6 Suostumus päiväsakon rahamäärän määräytymisperusteen osalta

Päiväsakkojärjestelmässä päiväsakon rahamäärä määräytyy epäillyn tulojen perusteella. Alaraja päiväsakon määrälle on asetuksen päiväsakon rahamäärästä (609/1999) 5 §:n nojalla 6 euroa. Ylärajaa päiväsakon rahamäärälle ei ole säädetty.

Sakkolain soveltamisen edellytyksenä on rikoksen tunnustaminen ja siitä määrättävän seuraamuksen hyväksyminen. Lain esitöissä tuodaan esiin pyrkimys välttää pelkästään päiväsakon rahamäärän määräytymisen kiistanalaisuuden vuoksi tavalliseen rikosasioiden käsittelyjärjestykseen tulevia asioita siten, että erimielisyys päiväsakon rahamäärän määräytymisen perusteista ei estä asian käsittelemistä sakkolain mukaisessa menettelyssä¹¹². Jos epäilty muuten tunnustaa teon ja suostuu asian käsittelemiseen summaarisessa sakkomenettelyssä ja ainoa riidanalainen asia on epäillyn sakon määräytymiseen vaikuttavien tulojen määrä, antaa poliisi epäilylle sakkovaatimuksen tiedoksi ja epäilty voi kahden viikon määräajan kuluessa toimittaa syyttäjälle selvityksen päiväsakon rahamäärän määräytymisperusteesta eli tuloistaan (SML 8 §). Syyttäjän on otettava vastaan ja huomioitava epäillyn toimittama kirjallinen selvitys asiaa ratkaistessaan (SML 25 §). Syyttäjän sakkovaatimuksen perusteella antama rangaistusmääräys on lainvoimainen (SML 38.2 §).

4.2.7 Muita sakkomenettelylain tuomia muutoksia

Aiemman rikesakkolainsäädännön perusteella rikesakkoa ja päiväsakkorangaistusta ei voinut yhdistää. Useammasta rikesakkorikkomuksesta oli mahdollista määrätä samalla kerralla rikesakko. Näissä tapauksissa rikesakkoseuraamukseksi määrättiin rikesakko siitä rikkomuksesta, josta on säädetty ankarin rikesakko. Aiemman lainsäädännön voimassa ollessa määrättäessä yhteistä sakkorangaistusta kahdesta erillisestä teosta, joista ensimmäinen johti sakkorangaistukseen ja toinen rikesakkoon, yhteisen sakkorangaistuksen

¹¹² HE 94/2009, s. 31

pohjana oli sakkorangaistukseen johtava teko. Sakkorangaistukseen johtavasta teosta määrättäviä päiväsakkoja korotettiin yhdellä tai kahdella päiväsakolla, jolloin rikesakkorikkomuksesta määrättiin tosiasiallisesti sakkorangaistus.¹¹³

SML:n mukaan laissa rikesakkomuksista (986/2016) säädettyistä rikkomuksista voidaan rangaista vain rikesakolla. Sakkolain esitöissä katsotaan, että *kun ei ole muutenkaan löydettävissä syitä sakon ja rikesakon määräämistä koskevan tilanteen jättämiselle yhtenäisrangaistussäätelyn ulkopuolelle, on syytä säätää yhteisen rangaistuksen tuomitsemisesta sellaisessa tilanteessa*¹¹⁴. SML:n tullessa voimaan myös rikoslakia muutettiin näiltä osin.

RL 7:3a §:s mukaan yhteisen sakkorangaistuksen tilanteissa, joissa rikoksesta epäillylle olisi määrättävä samalla kertaa sakkorangaistus ja rikesakko, rangaistukseksi tuomitaan teoista yhteinen sakkorangaistus 40 eurolla korotettuna¹¹⁵. Useamman rikesakkorikkomuksen tilanteessa RL 7:3b §:n mukaan rangaistukseksi tuomitaan yksi rikesakko. Tuolloin rikesakko määrätään 40 eurolla korotettuna siitä rikkomuksesta, josta on säädetty ankarin rikesakko.

Jalankulkijalle tai moottorittoman ajoneuvon kuljettajalle tuomittavaa rikesakkoa ei kuitenkaan oteta huomioon korotusta määrättäessä tai määrätä korotettuna (RL 7:3a § ja 3b §).

4.2.8 Muutoksenhaku poliisin antamiin sakkomääräyksiin

Puhuttaessa muutoksenhausta SML:n mukaisissa asioissa on syytä huomata, että SML:n soveltaminen edellyttää rikoksesta epäillyn sekä asianomistajien suostumusta. Jos yksikin osallinen ei suostu menettelyyn, on asiassa tehtävä varsinainen tai suppea esitutkinta ja asia etenee tavanomaisessa käsittelyjärjestyksessä, ja tällöin muutoksenhausta säädetään oikeudenkäymiskaassa (4/1734).

Sakkolain mukaisessa menettelyssä annetut sakkomääräys, rikesakkomääräys, rangaistusmääräys sekä rikosuhrimaksu ovat lainvoimaiseen rikostuomioon verrattavalla tavalla täytäntöönpanokelpoisia SML:n 38.2 §:n nojalla. Samassa pykälässä säädetään myös, että ainoa poikkeus lainvoimaisuuteen on automaattisen kameravalvonnan perusteella

¹¹³ HE 94/2009, s. 18.

¹¹⁴ HE 94/2009, s. 18.

¹¹⁵ Lain esitöissä esitettiin 20 euron suuruista korotusta, mutta eduskuntakäsittelyssä korotuksen määrä on muuttunut 40 euroon, kts. HE 94/2009, s.18.

määrätty rikesakkomääräys, joka on lainvoimainen vasta 30 päivän kuluttua rikesakkomääräyksen tiedoksi antamisesta, jos sitä ei vastusteta.

Edellä mainittujen täytäntöönpanokelpoisten sakkomääräyksen, rikesakkomääräyksen ja rangaistusmääräyksen muutoksenhausta säädetään SML:n 5 luvussa. Määräyksestä valittamisen perusteet on listattu SML:ssa, ja ne ovat varsin suppeat. Lainvalmisteluasiakirjoissa on korostettu, että näissä tapauksissa muutosta haettaisiin vähäisestä rikkomuksesta annettuun määräykseen, joka perustuu epäillyn tunnustamiseen, seuraamuksen hyväksymiseen, oikeudenkäynnistä luopumiseen ja sen hyväksymiseen, että asia käsitellään tämän lain mukaisessa menettelyssä, ja erityisesti aiempi teon tunnustaminen ja seuraamuksen hyväksyminen ovat olennaisia seikkoja valitusprosessin oikeussuojatarpeen kannalta¹¹⁶. Lisäksi lakiesityksen perusteluiden mukaan rajatut valitusperusteet eivät asiallisesti juuri rajoita mahdollisuutta hakea muutosta verrattuna vapaaseen muutoksenhakumahdollisuuteen.¹¹⁷

Hyväksyttäviä valitusperusteita ovat SML 35 §:n mukaan:

1. Oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 1 §:ssä säädetty ylimääräisen muutoksenhaun perusteet, jotka ovat:
 - a. jos oikeus ei ole ollut tuomionvoipa taikka jos asia on otettu tutkittavaksi, vaikka on ollut olemassa sellainen seikka, jonka johdosta oikeuden olisi omasta aloitteestaan pitänyt jättää asia tutkittavaksi ottamatta;
 - b. jos poissa oleva, jota ei ole haastettu, tuomitaan taikka jos henkilö, jota ei ole kuultu, muutoin kärsii haittaa tuomiosta;
 - c. jos tuomio on niin sekava tai epätäydellinen, ettei siitä käy selville, miten asiassa on tuomittu; tai
 - d. jos oikeudenkäynnissä on tapahtunut muu oikeudenkäyntivirhe, jonka havaitaan tai voidaan otaksua olennaisesti vaikuttaneen jutun lopputulokseen.
2. jos määräys perustuu väärään lain soveltamiseen tai
3. epäilty (tai asianomistaja) ei ole pätevästi antanut SML:n 4 ja 5 §:n edellyttämää suostumusta asian käsittelemiseen SML:n mukaisessa menettelyssä.

Sakkomenettelyssä annettuja määräyksiä pidetään siis lainvoimaisina tuomioina. Yleisesti ottaen tuomion tultua lainvoimaiseksi se on tarkoitettu lopulliseksi ratkaisuksi riita-, rikos- tai hakemusasiaan. Yleisesti tätä ei kuitenkaan ole lainsäädännössä haluttu poikkeuksettomaksi säännöksi. Tietyillä laissa säädettyillä edellytyksillä lainvoimaisen tuomion oikeusvoimavaikutus voidaan ylimääräisellä muutoksenhaulla poistaa. Tällöin asia voidaan ottaa uudelleen käsiteltäväksi tai riidattomissa tapauksissa oikaista välittömästi.

¹¹⁶ HE 94/2009, s. 46–47.

¹¹⁷ HE 94/2009, s. 47.

Tämän muutoksenhakukeinon avulla voidaan jälkikäteen korjata olennainen menettelyvirhe tai asian selvästi virheellinen oikeudellinen arviointi. Näyttöharkinnan osalta ylimääräisen muutoksenhaun edellytykset perustuvat väärään käsitykseen tosiseikoista kohderatkaisussa. Tämä voi puolestaan johtua väärästä todistusaineistosta taikka perustua jälkikäteen tietoon tulleeseen uuteen selvitykseen.¹¹⁸

Ylimääräisen muutoksenhaun tarkoituksena ei ole arvioida tuomion näyttöä tai kohtuullisuutta uudelleen, vaan lainvoimainen tuomio on lähtökohtaisesti tarkoitettu lopulliseksi ratkaisuksi rikosasiaan. Oikeudenkäymiskaaren edellä listatut tuomionpurkua koskevat säännökset on tarkoitettu tyhjentäviksi.¹¹⁹

Käräjäoikeudet ovat ottaneet käsittelyyn valituksia SML:n mukaisessa menettelyssä määrättyihin sakkomääräyksiin liittyen, ja niistä on vuonna 2018 saatu KKO:n ennakkoratkaisuja. Ennakkoratkaisuista oikeuskäytäntöä kenties selkeimmin muutoksenhaun kannalta määrittävä on KKO:2018:29.

Tapauksessa KKO:2018:29 henkilö A oli saanut poliisilta rikesakkomääräyksen järjestysrikkomuksesta pidettyään koiraansa vapaana taajama-alueella. Rikesakkomääräyksen mukaan A oli tunnustanut teon, luopunut oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostunut sakkomenettelyyn sekä hyväksynyt seuraamuksen. Kaikki epäillyn suostumuksen neljä osa-alueetta olivat täyttyneet. Rikesakkomääräyksen saanut henkilö oli kuitenkin valittanut asiasta muutama viikko rikesakkomääräyksen saamisen jälkeen, ja valituksessaan kiistänyt koko teon. Käräjäoikeus oli ottanut asian käsiteltäväkseen ja tulkinnut, että *sakkorangaistukseen tuomitulla henkilöllä oli antamastaan suostumuksesta huolimatta oikeus saattaa näyttökysymys säännönmukaisen muutoksenhaun kautta tuomioistuimen harkittavaksi ainakin tilanteessa, jossa hän esitti muutoksenhakemuksessaan sellaisen vaihtoehtoisen tapahtumainkulun, jonka perusteella rikosvastuun edellytysten täyttymisestä nousi varteenotettava epäily*. Käräjäoikeus käsitteli asian ja kumosi henkilön A saaman rikesakkomääräyksen. Syyttäjälle myönnettiin valituslupa ennakkopäätösvalitukseen, ja asia tuli Korkeimman oikeuden käsiteltäväksi. Käsittelyssään korkein oikeus kumosi käräjäoikeuden päätöksen ja päätti, että A:n valitus käräjäoikeuteen jätetään tutkimatta ja rikesakkomääräys jää pysyväksi. Päätöksen perusteena oli se, että henkilö A oli antanut sakon tiedoksisaadessaan SML 4 §:n mukaisen suostumuksen sakkomenettelyyn ja luopunut oikeudestaan suulliseen käsittelyyn. Hän ei

¹¹⁸ Koponen 2017, s. 3.

¹¹⁹ Koponen 2017, s. 3–4.

ollut valituksessaan vedonnut SML 35 §:n muutoksenhakuperusteisiin. Muutoksenhaku oli perustunut pelkästään näytön riitauttamiseen, ja näyttökysymyksen ratkaisemisessa ei ole kysymys lain väärästä soveltamisesta.

Korkeimman oikeuden päätös tarkoittaa siis sitä, että pelkän näytön arvioimisen perusteella sakkomenettelylain mukaisesti käsitelystä asiasta ei voi valittaa, koska *mikäli muutoksenhakuoikeutta tulkittaisiin käräjäoikeuden katsomalla tavalla laajentavasti, valitusperusteiden rajaamista tarkoittava säännös jäisi vaille merkitystä.*

5 SAKKOLAKIUUDISTUKSEN VAIKUTUKSET

Tässä luvussa esittelen tutkimuksessa käytetyn tilastoaineiston rajauksineen ja sen luomisen periaatteet. Luvussa myös esitetään kuvaajin sakkomenettelyssä käsiteltyjen rikostapausten määrää kahtena sakkolakiuudistusta edeltävänä vuonna ja vuonna sen jälkeen, ja näitä lukuja verrataan toisiinsa.

Tutkimuksessa verratut ajanjaksot ovat seuraavat:

Tutkimusvuosi 2015	Tutkimusvuosi 2016	Tutkimusvuosi 2017
1.12.2014 – 30.11.2015	1.12.2015 – 30.11.2016	1.12.2016 – 30.11.2017

Toisiinsa verratut ajanjaksot ovat vuoden pituisia mutta ne eivät ole kalenterivuotia. Kaikki käytetty tilastoaineisto on luotu tällä näillä aikarajauksilla. Selkeyden vuoksi mitattuja ajanjaksoja kutsutaan vuosina 2015, 2016 ja 2017.

Sakkolakiuudistus tuli voimaan 1.12.2016. Tutkimusvuodet 2015 ja 2016 kuvaavat kahta vuotta ennen sakkolakiuudistusta. Tutkimusvuosi 2017 on tasan vuoden mittainen, sakkolakiuudistuksen jälkeinen, ajanjakso.

5.1 Tilastoaineiston luonnista

Tutkimuksen empiirisen osuuden tilastoaineisto tuotettiin Poliisiasiain tietojärjestelmään, eli Patjaan, kirjatusta poliisin käynnistämistä sakkomenettelytapauksista. Sakkomenettelytapauksen ohella poliisin Taimi- ja Tarmo-työaikajärjestelmistä tuotettiin empiirinen tilastoaineisto poliisin sakkomenettelytapauksia tuottavan valvontatyön määrästä tutkittavana aikana.

Tutkimuksessa käytettiin sakkomenettelyn tilastoaineiston luomisessa Patjan aineiston hakukoneena toimivaa Rikitrip-järjestelmää. Järjestelmien avulla on mahdollista selvittää poliisin kirjoittamien eri sakkolajien määriä eri ajankohtina ja järjestelmästä tehtäviin hakuihin on mahdollista tehdä rajauksia varsin vapaasti.

Tilastoaineiston pääpaino on liikennevalvonnassa paljastettujen liikenteeseen liittyvien rikosten ja rikkomusten määrässä. Valtaosa poliisin suorittaman valvonnan paljastamista rikoksista, jotka johtavat sakko- tai rikesakkomenettelyssä käsiteltäviin tapauksiin, liittyvät nimenomaan liikennevalvontaan. Rikesakoista yli 90 % ja kaikista summaarisen sakkomenettelyn tapauksista yli 70 % liittyvät tyypillisimmin liikennevalvonnassa

paljastuviin rikkomuksiin¹²⁰. Sakkomenettelyä sovelletaan liikenteeseen liittyvien rikkomusten ohella myös moniin esimerkiksi Rikoslaisissa ja järjestyslaissa (612/2003) rangaistavaksi säädettyihin rikkomuksiin. Oman kokemukseni mukaan rikoslain ja järjestyslain perusteella kirjoitetut rikesakot ja sakot eivät useimmiten ole poliisin oman valvontatoiminnan seurausta, vaan yleisimmin poliisi puuttuu näihin tapauksiin hälytystehtävien tai yleisöilmoitusten vuoksi. Tämän vuoksi poliisin valvonnan suuntautumisen arviointi esimerkiksi rikoslain tai järjestyslain rikkomuksista kirjoitettujen sakkomenettelytapausten määrää arvioimalla ei anna oikeansuuntaista tietoa valvonnan kohdentumisesta. Erityisesti ajotapavalvonnan ja nopeusvalvonnan tyypillisesti paljastamien rikkomusten ilmeneminen hälytystehtävien tai yleisöilmoitusten johdosta on harvinaista. Tämän vuoksi painottamalla tilastoaineisto koskemaan liikennevalvonnan sakko- ja rikesakkosuoritteita voidaan poliisin valvontatoiminnan mahdollisia muutoksia arvioida parhaiten.

Rikostapausten lukumäärät eri vuosilta rikosnimikkeittäin ovat saatavissa myös poliisin tulostietojärjestelmästä Polstatista. Rikosnimikkeistö ei ole sakkolakiuudistuksen myötä muuttunut, joten ilmi tulleiden yksittäisten rikosten kokonaismäärä on Polstat-järjestelmän avulla helposti vertailtavissa vuosittain. Pelkkien eri rikosnimikkeistä kirjattujen rikosilmoitusten tilastollinen tutkiminen ei ole sakkomenettelyn tutkimisen näkökulmasta tarkoituksenmukaista, koska kaikkiin rikosilmoituksiin ei liity sakkomenettelytapausta ja tämä tutkimus kohdistuu vain sakkomenettelyssä käsiteltyihin tapauksiin. Polstat on sakkomenettelytapauksen osalta epäluotettava, koska aiemmassa tutkimuksessa on huomattu poliisin kirjaamien sakkovaatimusten tyystin puuttuvan järjestelmästä ainakin huhtikuussa 2017¹²¹. Sama puute Polstat-järjestelmässä huomattiin myös tämän tutkimuksen aikana. Sakkotilastot on ajettu Rikotrip-järjestelmän avulla Poliisiasiain tietojärjestelmän tietokannasta. Taimi- ja Tarmo-työaikajärjestelmien tilastotiedot on haettu Polstat-järjestelmästä.

Poliisin operatiivisten tietojärjestelmien käyttäminen tutkimuskäyttöön edellyttää Poliisiammattikorkeakoulun myöntämää tutkimuslupaa, ja lupaa Patjan käyttämiseen tämän tutkimuksen toteuttamiseen valtakunnallisesti ei ollut mahdollista saada. Tutkimuslupa rajattiin koskemaan ainoastaan Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen toiminta-aluetta, joten tutkimuksen tilastoaineistoon on tehty alueellinen rajaus. Länsi-Uudenmaan poliisilaitos rajautuu Espoon, Lohjan, Vihdin, Kirkkonummen, Siuntion, Karkkilan, Raaseporin, Inkaan

¹²⁰ katso luku 5.3.6 kuvio 21

¹²¹ Laitinen 2017, s. 42

ja Hangon alueeseen. Alueella on vuosittain kirjattu poliisiasiain tietojärjestelmään noin 20 000 – 35 000 sakkomenettelyssä käsiteltyä tapausta, joten rajauksen jälkeenkin tapausten määrä on näkemykseni mukaan riittävä tämän tutkimuksen kannalta.

Poliisin kirjoittamien sakkojen kokonaismäärä on suuresti riippuvainen valvontaan käytetystä ajasta. Tämä näkökulma on tutkimuksessa reliabiliteetin vuoksi huomioitava. Poliisin työaikaa seurataan Tarmo-työaikajärjestelmällä, ja jokaisen virkamiehen tekemä työaika yksilöidään järjestelmään tunnin tarkkuudella. Työtuntien yksilöinti mahdollistaa tietojärjestelmään kirjatun valvonta-ajan keräämisen ja työajan määrällisten ja laadullisten muutosten vaikutuksen minimoimisen sakkolakiuudistuksen vaikutusta arvioitaessa. Työajan kohdentumista tutkittaessa on tarpeellista huomioida poliisin toiminnassa tapahtuneet strategiset painotukset, joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia syntyneiden valvontasuoritteiden määrään. Tässä tutkimuksessa ei paneuduta vuosittaisissa eri valvontatyyppeihin käytetyissä työajoissa tapahtuneiden muutoksien syihin, vaan valvonnan seurauksena paljastettujen sakkomenettelyssä käsiteltyjen rikostapausten määrää verrataan käytetyn työajan kokonaismäärään. Tällä tavoin voidaan verrata valvonnan tehokkuutta sakkolakiuudistusta edeltävän ja sen jälkeisen ajan välillä.

Tässä tutkimuksessa käytettyihin tilastoihin ei ole laskettu mukaan automaattisessa liikennevalvonnassa paljastettuja sakkomenettelyssä käsiteltäviä rikosasioita. Ellei toisin mainita, automaattisen liikennevalvonnan paljastamat sakkotapaukset eivät lukeudu kuvioissa esitettävien sakkotapausten lukumääriin. Sakkolakiuudistus vaikutti varsin vähän automaattisessa liikennevalvonnassa paljastettujen liikennesakkojen rikesakkomenettelyyn, joten sen vuoksi sakkolakiuudistuksen vaikutusten automaattiseen liikennevalvontaan voidaan olettaa olevan pieniä. Lisäksi Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen alueella on lisätty kiinteää liikenteen automaattivalvontaa huomattavasti vuonna 2016, kun poliisilaitoksen toiminta-alueen vilkkaimmalla liikenneväylällä Kehä I:llä otettiin käyttöön kiinteitä nopeusvalvontakameroita helmikuussa 2016¹²². Automaattisen nopeusvalvonnan paljastamien liikennesakkojen määrä Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen alueella on lähes kaksinkertaistunut vuonna 2016 ja lisääntynyt edelleen vuonna 2017, joten näin suuri sakkolakiuudistuksen voimaantulemisena kanssa samaan aikaan tapahtunut muutos tekee sakkolakiuudistuksen vaikutusten arvioinnin automaattisen liikennevalvonnan paljastamien liikennesakkojen osalta mahdottomaksi.

¹²² Trafi 2017, s. 34

5.1.1 Poliisiasiain tietojärjestelmä

Poliisiasiain tietojärjestelmä, eli Patja, on poliisin valtakunnalliseen käyttöön tarkoitettu pysyvä automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettävä henkilörekisteri.¹²³ Jokainen sakkomenettelyssä käsitelty asia kirjautuu Patjaan omana rikosilmoituksenaan. Rikosilmoitukset säilyvät järjestelmän tietokannassa rikoksena vanhentumisajasta riippuen eri pituisia aikoja. Kaikki rikosilmoitukset ovat haettavissa järjestelmästä vähintään viiden vuoden ajan rikoksen tapahtumishetkestä¹²⁴. Kaikki tämän tutkimuksen aikarajauksen sisällä järjestelmään kirjatut ilmoitukset ovat olleet järjestelmästä haettavissa tutkimuksen tekemisen ajankohtana.

Patjaan kirjautuu jokaisesta rikkomuksesta rikkomuksen rikosnimike sekä tälle rikosnimikkeelle järjestelmään erikseen määritelty tilastollinen teontarkenne. Yleisimmät sakkomenettelyssä käytetyt teontarkenteet on koottu ja määritelty Poliisihallituksen julkaisemassa *Käsikirjassa seuraamusten määräämiseksi rangaistusvaatimus- ja rikesakkoasioissa* eli niin sanotussa sakkokäsikirjassa¹²⁵. Nämä vakiomuotoiset teontarkenteet kuvaavat rikoksen tunnusmerkistön täyttymisen tapaa, ja niitä ovat liikenerikkomuksen osalta esimerkiksi *punaisen liikennevalon noudattamatta jättäminen, turvavyön käyttämättä jättäminen, ja suojakypärän käyttämättä jättäminen*. Sakkomenettelytapausta Patja-järjestelmään kirjattaessa teontarkenteen valitseminen on pakollista, joten kaikkien tietyn teontarkenteen alle kirjoitettujen sakkomenettelytapauksen hakeminen tietojärjestelmästä on mahdollista.

Sakkokäsikirjaa on teontarkenteiden ja nimikkeistön osalta päivitetty lainsäädännön muuttumisen myötä ajoittain. Sakkolakiuudistuksen myötä sakkokäsikirjan teontarkenteita päivitettiin suurilta osin, mutta uudistuneet teontarkenteet ovat suoraan vertailtavissa ennen sakkolakiuudistusta käytössä olleisiin teontarkenteisiin.

Osassa sakkomenettelytapauksia on annettu RL 7:3 §:n mukainen yhteinen sakkorangaistus useasta sakkomenettelyyn soveltuvasta teosta. Myös nämä tapaukset lukeutuvat mukaan tutkimuksen tilastoaineistoon. Esimerkiksi missä tahansa RML:n, SML:n tai RikeSML:n mukaisessa menettelyssä prosessoitu *turvavyön käyttämättä jättäminen* -teontarkenteella kirjattu tapaus lukeutuu tilastoaineistoon riippumatta siitä, onko tästä teosta annettu samassa menettelyssä seuraamus myös jostakin muusta rikkomuksesta. Jos samaan

¹²³ Poliisihallitus 2018, s. 1

¹²⁴ Poliisihallitus 2018, s. 8

¹²⁵ Poliisihallitus 2015, Yleinen osa s. 5

sakkomenettelytapaukseen sisältyy *turvavyön käyttämättä jättäminen* sekä *nopeusrajoitusliikennemerkin noudattamatta jättäminen*, näkyy kyseinen sakkomenettelytapaus sekä ajotapa- että nopeusvalvonnan tilastoissa yhtenä tapauksena.

Uuden sakkomenettelylain osalta uuden menettelyn mukaisella *rangaistusvaatimuksella* prosessoidut teot on mahdotonta tilastojen perusteella jakaa lukeutumaan rikesakkoihin tai sakkoihin. SML:n mukaan epäillyn jättäessä miltä tahansa osin suostumuksensa menettelyyn antamatta, tulee asia kirjatuksi Patjaan rangaistusvaatimuksena. Tämä aiheuttaa lievää epätarkkuutta tilastoaineistoon. Tosin on syytä huomata, että vain pienessä osassa tapauksia suostumus on jäänyt saamatta, joten tämän seikan vaikutus tilastoaineiston luotettavuuteen on varsin pieni.

5.1.2 Tarmo-työaikajärjestelmä

Poliisin käyttämä Tarmo-työaikajärjestelmä on ollut Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksessa käytössä tammikuun 2015 alusta alkaen. Tarmo on henkilöstöhallinnollinen työaikajärjestelmä, jonka avulla suunnitellaan ja tulostetaan työvuorolistat ja sen tietojen perusteella maksetaan palkat sekä haittatyö- ja ylityökorvaukset. Ennen toteutuneiden työaikojen vahvistamista ja palkanmaksua jokaisen poliisimiehen jokainen työtunti pitää olla eritelty. Tämä tarkoittaa sitä, että jokaisen työtunnin osalta kunkin poliisimiehen on itse vastattava siitä, että järjestelmään eritellään kaikki työtunnit erikseen määritellyille työaikakoodeille. Myös esimiehet voivat tehdä järjestelmään työajan kohdentumista koskevia kirjauksia alaistensa puolesta, mutta oman kokemukseni perusteella se on varsin harvinaista. Poliisissa työvuorot suunnitellaan ja vahvistetaan kolmeksi viikoksi kerrallaan, joten jokaisen poliisimiehen on kirjattava työaikansa eri työaikakoodeille vajaan kuukauden välein. Oman kokemukseni perusteella esimiehet eivät juuri valvo alaistensa työaikakirjauksia ja tarkkuus, jolla työaikoja järjestelmään kirjataan, vaihtelee melko paljon eri poliisimiesten välillä. Järjestelmä on pysynyt muuttumattomana yhtä kuukautta lukuun ottamatta koko tutkimuksen aineiston ajanjakson. Joulukuu 2014 kuuluu sakkomenettelytapauksen osalta tutkimuksen aineiston otokseen, ja tuona kuukautena käytössä oli Tarmo-järjestelmän edeltäjä Taimi-työaikajärjestelmä. Se oli toimintaperiaatteeltaan hyvin nykyistä Tarmo-järjestelmää vastaava ja siinä käytetyt työaikakoodit olivat täysin Tarmo-järjestelmää vastaavia. Järjestelmistä saatava tieto poliisin työajan kohdentumisesta ei ole absoluuttisesti luotettavaa, koska se perustuu yksittäisten poliisimiesten omaehtoisesti ilman esimiesvalvontaa tai automatiikkaa tekemiin kirjauksiin. Tietojen muodostumistapa on kuitenkin pysynyt koko tutkimuksen aineiston

otannan ajan samanlaisena, joten suhteellisesti työaikakirjauksia voidaan pitää keskenään verrattavina.

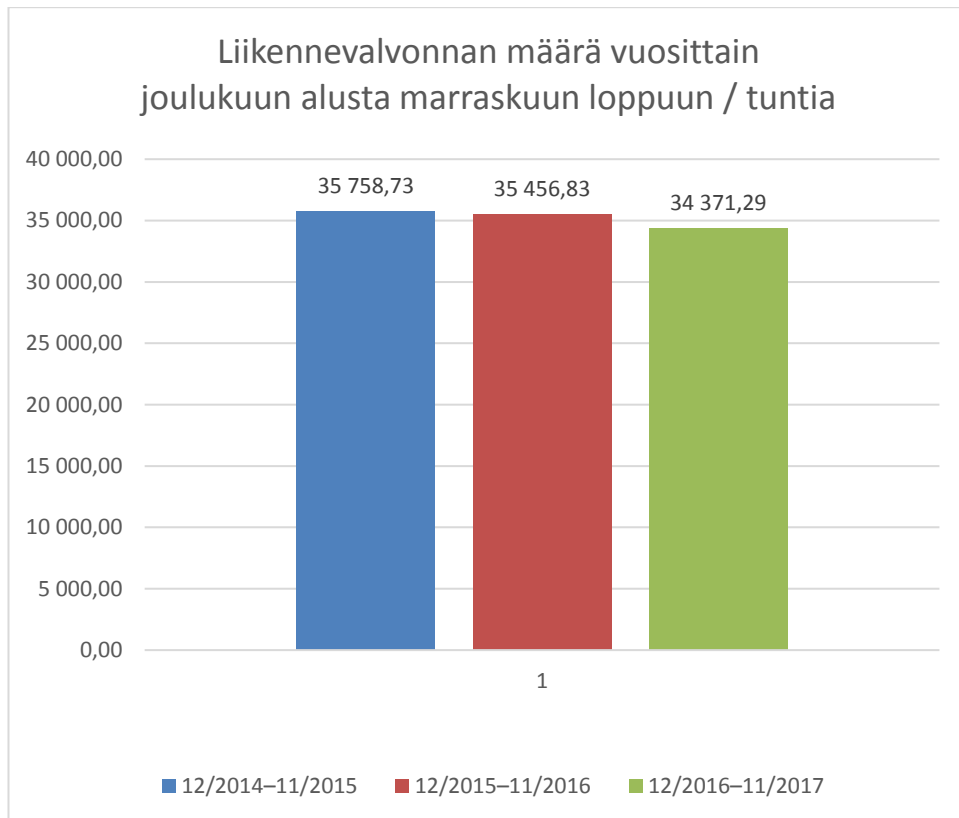
5.2 Liikennevalvontaan käytetty työaika

Valvontatoiminnassa tapahtuneiden muutosten arviointi edellyttää sitä, että valvonnassa paljastettujen sakkomenettelytapausten määrä suhteutetaan valvontaan käytettyyn työaikaan. Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksessa työskentelee noin 420 poliisivirassa olevaa henkilöä ja määrä on pysynyt samalla tasolla vuosina 2015–2017¹²⁶. Poliisilaitoksen poliisihenkilöstöstä hälytys- ja valvontatoiminnassa on vuonna 2017 työskennellyt 197 poliisivirkamiestä¹²⁷. Tuntimäärien hahmottamista helpottaa tehtyjen työtuntien muuntaminen henkilötyövuosiksi. Henkilötyövuodella tarkoitetaan yhden työntekijän säännöllistä vuosittaista normaalia työaikaa, joka on laskennallisesti noin 1600 tuntia¹²⁸. Kuviossa 1 on esitetty Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen vuosina 2015–2017 liikennevalvontaan käyttämä työaika.

¹²⁶ Länsi-Uudenmaan poliisilaitos 2018, s. 16

¹²⁷ Länsi-Uudenmaan poliisilaitos 2018, s. 6–7

¹²⁸ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2017. 7.4 Henkilötyövuosien laskentaohje. Henkilötyövuoden tuntimäärää laskettaessa voidaan huomioida, että vuoteen 2016 saakka henkilötyövuosi tarkoitti 1600 vuosittaista työtuntia ja vuoden 2016 jälkeen niin sanotun kilpailukykysovimuksen myötä 1624 vuosittaista työtuntia.



Kuvio 1. Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen tekemän liikennevalvonnan määrä vuosittain.

Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen henkilöstö on käyttänyt kuviosta 1 ilmenevällä tavalla liikennevalvontaan tutkittavana olevan ajanjakson aikana vuosittain noin 35 000 työtuntia. Tämä tarkoittaa henkilötyövuosiksi muutettuna noin 22 työntekijän täysiaikaista työpanosta vuosittain. Liikennevalvontaan käytetyn ajan määrä on kokonaisuudessa vähentynyt hieman vuosi vuodelta vähennyksen ollessa 0,8 % vuonna 2016 ja 3,1 % vuonna 2017 edellisen vuoden tasosta.

Poliisin työaikajärjestelmään kirjattavat työajat kirjautuvat erikseen määritellyille työaikakoodeille. Liikennevalvontaa koskevia työaikakoodeja on kahdeksan ja ne selitteineen ovat esitettynä taulukossa 1.

Taulukko 1. Liikennevalvonnan työaikakoodit selitteineen.¹²⁹

VALVONTAKOODI	SELITE
Ajotapavalvonta	Ajotapavalvonta. Esim. ajoetäisyyksien valvonta, ohitusvalvonta ja liikennemerkkien noudattamisen valvonta, liikennevalovalvonta, Turvalaitteiden käytön valvonta. Suojakypäri- tai turvavyövalvonta. Maastoliikenteen valvonta.
Nopeusvalvonta	Ei selitettä.
Rattijuopumusvalvonta	Rattijuopumusvalvonta sekä sen johdosta päihdetutkimus, ilmoituksen laadinta ja suppea esitutkinta. Valvontahenkilöstön suorittamat toimenpiteet.
Raskaanliikenteen valvonta	Raskaanliikenteen valvonta. Esim. kunto, kuormitus, ajo- ja lepoaika sekä vaarallisten aineiden kuljetuksen valvonta.
Vesiliikenteen valvonta	Ei selitettä.
Muu liikenteen valvonta	Muut kuin edellisissä kohdissa mainitut liikenteenvalvontatehtävät. Esim. liikenteen ohjaus- ja järjestelytehtävät.
Automaattivalvonta	Automaattisten liikenteenvalvontalaitteiden avulla tapahtuva liikenteenvalvonta. Myös poliisin muun henkilöstön suorittamat automaattivalvontaa tukevat tehtävät. Esim. kuvien käsittely tai muu sakotukseen johtava työ.
Kevyen liikenteen valvonta	Kevyen liikenteen valvonta. Esim. jalankulkijat, polkupyöräilijät ja rullaluistelijat.

Nopeusvalvonnalle ja vesiliikenteen valvonnalle ei ole Poliisihallituksen ohjeessa selitettä.

Vuotta 2015 edeltävänä aikana työaikakoodeja oli edellä mainittujen lisäksi kolme, *turvalaitteiden käytön valvonta*, *liikennevalovalvonta* sekä *maastoliikenteen valvonta*. Vuoden 2016 alusta nämä koodit poistuivat käytöstä, ja *turvalaitteiden käytön valvontaan*, ja *liikennevalovalvontaan* aiemmin kirjattu valvontatoiminta siirrettiin *ajotapavalvonta*-koodin alaisuuteen ja *maastoliikenteen valvonta* –koodille kirjattu työaika siirrettiin *ajotapavalvonta*-koodin sisältyväksi¹³⁰. Tilastoaineiston yhtenäisyyden vuoksi tässä tutkimuksessa 1.1.2016 edeltävän ajan poistuneille koodeille kirjattu työaika on laskettu myös *ajotapavalvonta*–koodille.

Vuosina 2015-2017 liikennevalvonnan työaikakoodeille kirjatun työajan jakautuminen on havainnollistettu taulukoissa 2 ja 3 ja kuviossa 2.

¹²⁹ Poliisihallitus 2018b, s. 6–7.

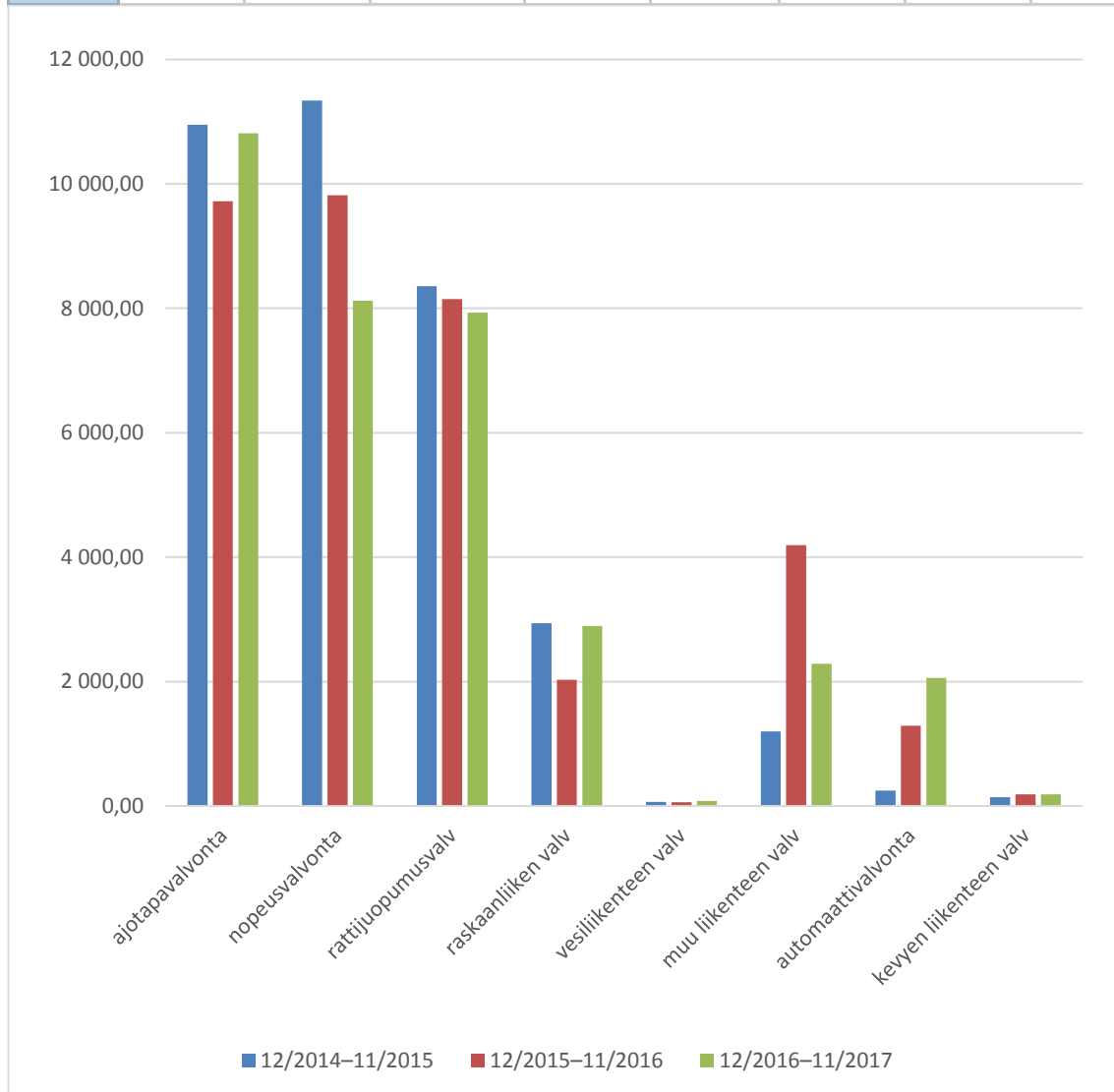
¹³⁰ Poliisihallitus 2014, s. 3

Taulukko 2. Liikennevalvonnan työajan jakautuminen valvontalajeittain.

	ajotapa- valvonta	nopeus- valvonta	rattijuopumus- valvonta	raskaan- liikenteen valvonta	vesi- liikenteen valvonta	muu liikenteen valvonta	automaatti- valvonta	kevyen liikenteen valvonta
2015	10 950	11 342	8 357	2 937	64	1 199	249	143
2016	9 721	9 819	8 146	2 026	60	4 194	1 289	189
2017	10 814	8 123	7 931	2 892	80	2 287	2 058	186

Taulukko 3. Valvontalajin määrä prosentiosuutena liikennevalvonnasta.

	ajotapa- valvonta	nopeus- valvonta	rattijuopumus- valvonta	raskaan- liikenteen valvonta	vesi- liikenteen valvonta	muu liikenteen valvonta	automaatti- valvonta	kevyen liikenteen valvonta
2015	30,6 %	31,7 %	23,4 %	8,2 %	0,2 %	3,4 %	0,7 %	0,4 %
2016	27,4 %	27,7 %	23,0 %	5,7 %	0,2 %	11,8 %	3,6 %	0,5 %
2017	31,5 %	23,6 %	23,1 %	8,4 %	0,2 %	6,7 %	6,0 %	0,5 %



Kuvio 2. Liikennevalvonnan määrä valvontalajeittain joulukuun alusta marraskuun loppuun / tuntia.

Taulukoista 2 ja 3 ja kuviosta 2 on havaittavissa, että liikennevalvontaan käytetty työaika jakautuu hyvin epätasaisesti valvontalaatujen välillä. Ajotapa-, nopeus- ja

rattijuopumusvalvontaa on suoritettu varsin paljon. Raskaan liikenteen valvontaa, muuta liikenteen valvontaa ja automaattivalvontaa on suoritettu suhteellisesti selvästi vähemmän. Vesiliikenteen valvontaa ja kevyen liikenteen valvontaa on suoritettu muihin valvontalajeihin verrattuna erittäin pieni määrä. Nopeusvalvonnan määrä on ollut vähenemään päin, kun taas muun liikenteen valvonnan ja automaattivalvonnan määrä on ollut kasvussa. Muiden valvontalajien määrä on pysynyt suhteellisen samankaltaisena.

5.3 Liikennevalvonnan tuottamat sakkomenettelytapaukset

Seuraavaksi esittelen sakkomenettelytapauksen määrää tutkittavien vuosien aikana. Jotta sakkomenettelytapauksen määrää voisi suhteuttaa vuosittain tehdyn valvonnan määrään, olen valinnut tiettyjä sakkomenettelyssä käsiteltäviä rikkomuksia verrattavaksi kuhunkin työaikakoodiin.

Tässä luvussa esitetään sakkomenettelytapauksen määrällisiä tilastotietoja ja käytetyn työajan määrää koskevia tietoja ajotapavalvonnasta, nopeusvalvonnasta ja raskaan liikenteen valvonnasta. Rattijuopumusvalvonnasta tällaisia tietoja ei ole esitettävissä, koska rattijuopumustapaukset eivät ole käsiteltävissä summaarisessa sakkomenettelyssä. Rattijuopumusten osalta esitetään paljastuneiden rattijuopumusrikosten määrää, ja sitä verrataan valvontaan käytettyyn työaikaan.

Vesiliikenteen valvontaa ja kevyen liikenteen valvontaa on kirjattu tehdyksi Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksessa vuosittain todella vähäinen määrä, 40 tunnista noin 200 tuntiin. Lisäksi näiden valvontamuotojen tuottamien sakkomenettelytapauksen määrä on todella vähäinen. Määrät ovat niin pieniä, että ne eivät anna mahdollisuuksia tilastollisen analyysin tekemiseen. Tämän vuoksi tässä tutkimuksessa näihin valvontamuotoihin ja niiden tuottamiin seuraamuksiin tarkempaa perehtymistä ei katsottu tarkoituksenmukaiseksi.

Muu liikenteen valvonta -työaikakoodi on ollut neljänneksi yleisin liikennevalvonnan muoto. Tälle työaikakoodille tulee kirjata ”Muut kuin edellisissä kohdissa mainitut liikenteenvalvontatehtävät. Esim. liikenteen ohjaus- ja järjestelytehtävät”¹³¹. Liikenteen ohjaus- ja järjestelytehtävät eivät tyypillisesti johda sakkomenettelyssä käsiteltävien rikkomusten paljastamiseen ja *muun liikenteen valvonnan* tuottamia sakkomenettelytapauksia on mahdotonta erotella kaikista sakkomenettelytapauksista.

¹³¹ Poliisihallitus 2018b, s. 6–7.

Tämän työaikakoodin tilastollinen analysointi sakkomenettelytapauksen määrää tutkimalla ei ole mielekästä, joten tämän työaikakoodin seuraamuksia ei ole eritellysti tutkittu.

Automaattivalvonta -työaikakoodin tuottamien sakkojen tilastollinen analyysi ei anna vastauksia tutkimuskysymyksiin, koska automaattivalvonta on rajattu pois tästä tutkimuksesta. Sakkolakiuudistuksen vaikutukset automaattivalvontaan olivat erittäin pieniä ja automaattivalvonnan suoritteiden määrä on Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen alueella suuresti kasvanut tutkittavan ajanjakson aikana, joten automaattivalvonnan tulosten tutkiminen ei ole mielekästä. Automaattisen liikennevalvonnan paljastamat rikesakko- ja sakkomenettelytapaukset eivät lukeudu tutkimuksessa esitettyihin tilastotietoihin, ellei toisin mainita.

Kuvioissa käytetään seuraavia lyhenteitä:

Taulukko 4. Sakkomenettelytapauksen lyhenteet.

RS	Rikesakko (RikeSML 1 §, käytössä ennen 1.12.2016)
RV	Rangaistusvaatimus (RML 3 §, käytössä ennen 1.12.2016)
RIM	Rikesakkomääräys (SML 2 § 4 kohta, käytössä 1.12.2016 alkaen)
SAM	Sakkomääräys (SML 2 § 3 kohta, käytössä 1.12.2016 alkaen)
SAV	Sakkovaatimus (SML 2 § 2 kohta, käytössä 1.12.2016 alkaen)
RAV	Rangaistusvaatimus (SML 2 § 1 kohta, käytössä 1.12.2016 alkaen)

5.3.1 Ajotapavalvonnassa ilmenneet sakkomenettelytapaukset vuosittain

Poliisihallituksen ohjeen mukaan ajotapavalvonta-työaikakoodille tulee kirjata työaika, jonka aikana työtehtävänä on ollut ajoetaisyyksien valvonta, ohitusvalvonta ja liikennemerkkien noudattamisen valvonta, liikennevalovalvonta, turvalaitteiden käytön valvonta, suojakypäri- tai turvavyövalvonta sekä maastoliikenteen valvonta¹³².

Taulukoissa teontarkenteet on informatiivisuuden säilyttämiseksi tiivistetty yksisanaisiksi. Alla on selitteet, mitä taulukoiden termeillä tarkoitetaan. Teontarkenteiden sanamuodot ovat sakkolain voimaantulon myötä osin muuttuneet, eivätkä alla olevat teontarkenteet ole olleet samansisältöiset ennen lain voimaantulemistä ja sen jälkeen. Seuraavaan taulukkoon 5 on valittu eri vuosien teontarkenteista helppolukuisin.

¹³² Poliisihallitus 2018b, s. 6–7

Taulukko 5. Ajotapavalvonnan tyypilliset rikkomukset.

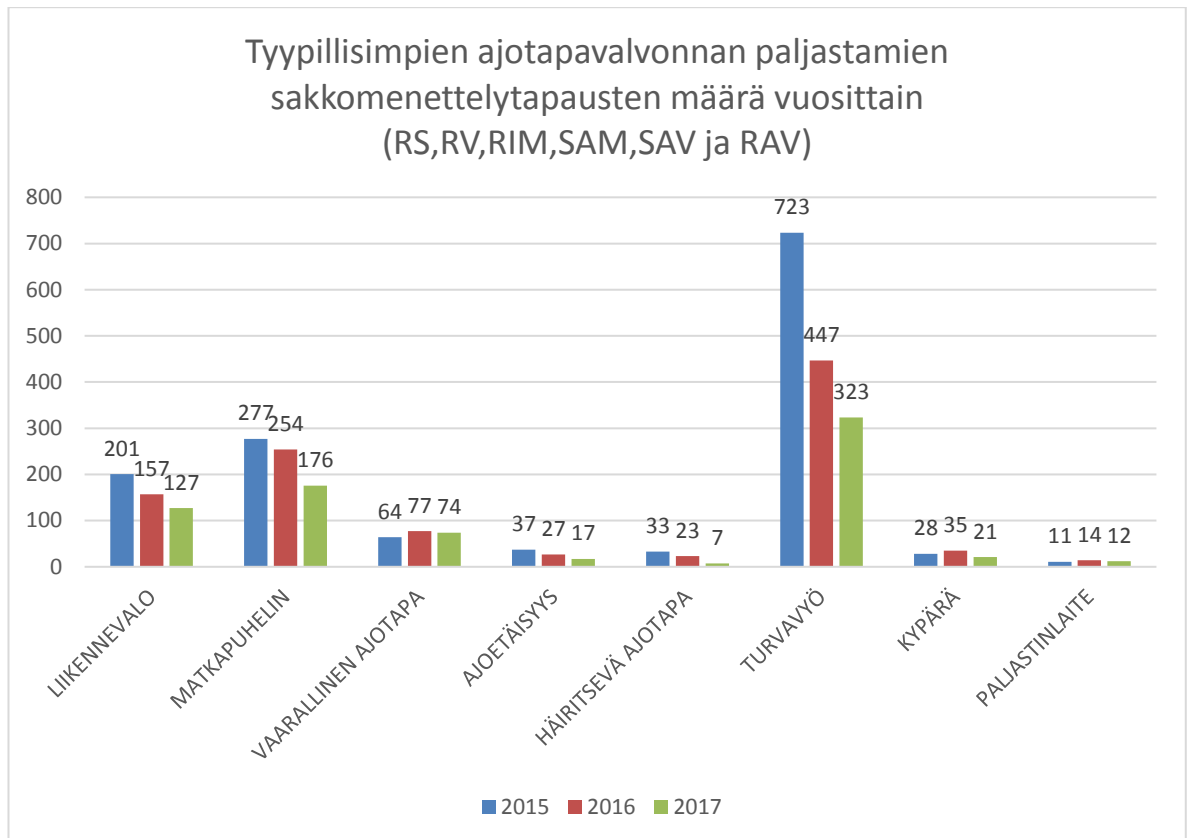
LIIKENNEVALO	Punaisen liikennevalon noudattamatta jättäminen
MATKAPUHELIN	Moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettajana käytti ajon aikana matkapuhelinta siten, että piti sitä kädessään.
VAARALLINEN AJOTAPA	Ajoi tavalla, joka on omiaan aiheuttamaan vaaraa toisen turvallisuudelle.
AJOETÄISYYS	Päälleajon vaaran aiheuttava ajotapa pitämättä riittävää etäisyyttä edellä kulkevaan ajoneuvoon.
HÄIRITSEVÄ AJOTAPA	Ajoi tarpeettomasti ja häiritsevästi taajamassa.
TURVAVYÖ	Ei käyttänyt turvavyötä.
KYPÄRÄ	Ei käyttänyt suojakypärää
PALJASTINLAITE	Käytti / piti hallussaan paljastinlaitetta.

Olen kerännyt näiden valvontamuotojen tyypillisimpiä valvonnalla paljastettavia rikkomuksia seuraavaan taulukkoon tutkimusvuosittain jaoteltuna. Lisäksi taulukoihin on tilastoitu eri sakkomenettelyprosessien tapausmäärät teontarkenteittain. Sakkolakiuudistusta edeltävältä ajalta on taulukoitu poliisin antamat rikesakot sekä rangaistusvaatimukset. Sakkolakiuudistuksen jälkeiseltä ajalta on taulukoitu rikesakkomääräykset, sakkomääräykset, sakkovaatimukset sekä rangaistusvaatimukset.

Taulukko 6. Valitut ajotapavalvonnan sakkomenettelytapaukset vuosittain ja lajeittain.

	2015			2016			2017				
	RS	RV	yht	RS	RV	yht	RIM	SAM	SAV	RAV	YHT
LIIKENNEVALO	3	198	201	5	152	157	3	114	8	2	127
MATKAPUHELIN	245	32	277	226	28	254	154	15	3	4	176
VAARALLINEN AJOTAPA	12	52	64	16	61	77	0	63	8	3	74
AJOETÄISYYS	0	37	37	0	27	27	0	13	4	0	17
HÄIRITSEVÄ AJOTAPA	23	10	33	4	19	23	7	0	0	0	7
TURVAVYÖ	679	44	723	421	26	447	299	19	4	1	323
KYPÄRÄ	26	2	28	31	4	35	18	3	0	0	21
PALJASTINLAITE	0	11	11	0	14	14	0	12	0	0	12
AJOTAPAJUTUT YHTEENSÄ	988	386	1374	703	331	1034	481	239	27	10	757

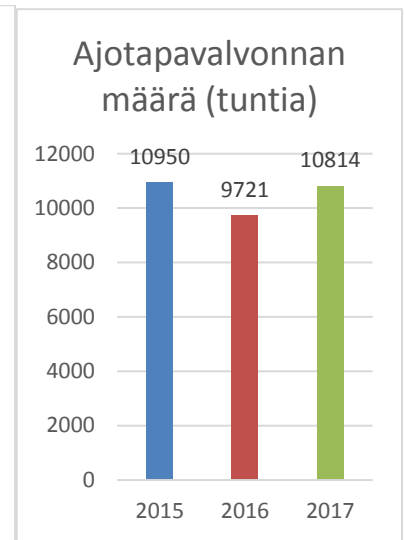
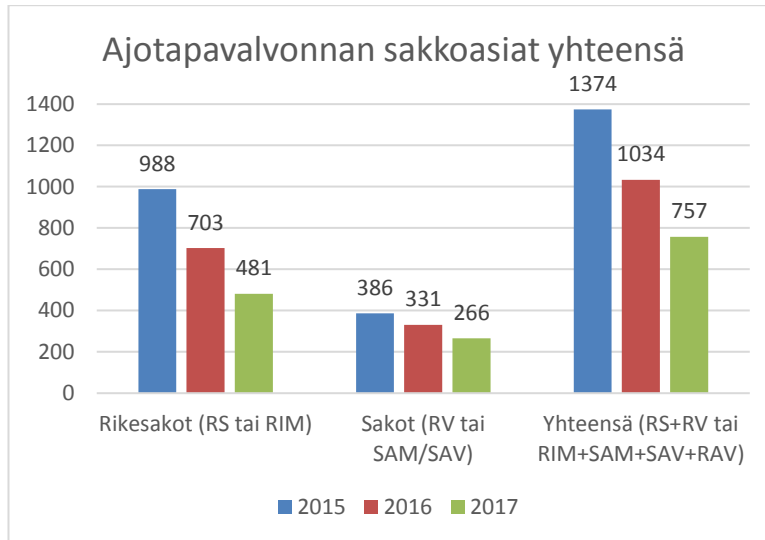
Seuraavassa kuviossa 3 on taulukon 6 tiedot pylväsdiagrammina.



Kuvio 3. Valitut ajotapavalvonnan sakkomenettelytapaukset vuosittain ja lajeittain.

Kuviosta 3 ilmenee, että ajotapavalvonnan paljastamien tyypillisimpien liikenne rikkomusten määrässä on nähtävissä ainakin tutkittavina olevien kolmen vuoden aikana yleisesti laskeva trendi. Erityisesti turvavyön käyttämättä jättämisestä annettujen sakkojen ja rikesakkojen määrä on romahtanut alle puoleen vuodesta 2015. Tämä ei kuitenkaan ainakaan sakkomääriä seuraamalla selity sakkolakiuudistuksella, koska vuonna 2016 turvavyön käyttämättömyydestä kirjoitettujen sakkojen määrä vähentyi vielä enemmän kuin vuonna 2017.

Ajotapavalvonnan paljastamien liikenne rikosten tyypillisimpien tekemuotojen osalta vuosien 2015-2017 vertaaminen on mielenkiintoista, jos verrataan kokonaisuutena sakkomenettelytapauksia vuosien välillä ja samalla arvioidaan ajotapavalvontaan käytettyä työtuntimäärää vuosittain.

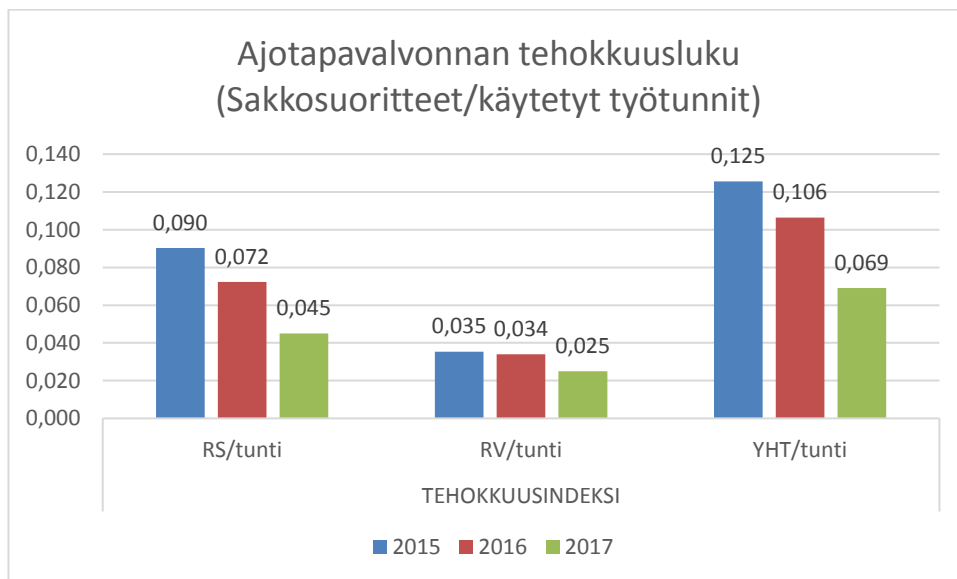


Kuvio 4. Ajotapavalvonnan paljastamat sakkotapaukset.

Kuvio 5. Ajotapavalvonnan määrä.

Voidaan havaita, että vaikka ajotapavalvontaan on kirjattu vuosina 2015–2017 melko samansuuruinen määrä työtunteja, on ainakin edellä lueteltujen tekotapaluokkien osalta sakkomenettelyssä käsiteltyjen juttujen määrä pudonnut huomattavasti.

Vähennys on erittäin selkeästi havaittavissa, kun sakkomenettelytapausten määrä suhteutetaan valvontaan käytettyyn aikaan. Käytän mittasuuresta nimitystä *tehokkuusluku*. Olen laskenut mittaluvun jokaisen vuoden 2015–2017 osalta jakamalla ajotapavalvonnan tuottamien edellä kuviossa 3 listattujen tekemuotojen yhteenlasketun määrän kunakin vuonna tehdyksi kirjatun ajotapavalvonnan tuntimäärällä. Tästä saadaan ajotapavalvonnan tehokkuusluku, joka kertoo, kuinka monta edellä listattua tekoa poliisi on keskimäärin saanut yhden ajotapavalvontaan käytetyn tunnin aikana paljastettua.



Kuvio 6. Ajotapavalvonnan tehokkuusluku vuosittain.

Tehokkuusluku piirtää karun kuvan ajotapavalvonnan tehokkuuden kehittymisestä. Sakkolain voimaantulon jälkeen erityisesti ajotapavalvonnassa paljastettujen rikesakolla käsiteltävien rikkomusten määrässä tehokkuusluku on suorastaan romahtanut entisestä tasosta. Tehokkuusluvun taso on tosin ollut laskeva jo vuonna 2016. Tästä huolimatta vuonna 2017 rikesakkojen osalta puhutaan tehokkuusluvun 38 %:n vähennyksestä vuoden 2016 tasosta, mikä on todella huomattava vähennys. Sakolla käsiteltävien rikkomusten osalta tehokkuusluku on vähentynyt 26,5 % ja kaikkien sakko- ja rikesakkomennettelyseuraamusten osalta 35 %. Myös vuonna 2016 ennen sakkolakiuudistusta ajotapavalvonnan tehokkuusluku on ollut laskeva, vuonna 2016 tehokkuusluku on rikesakkojen ja sakkojen osalta yhteensä ollut 15 % pienempi kuin vuonna 2015.

Ylipäättään ajotapavalvonnan tehokkuusluku ei anna kovin mairittelevaa kuvaa poliisin ajotapavalvonnan tehokkuudesta, kun parhaimmillaankin vuonna 2015 yhden ajotapavalvontaan käytetyn tunnin aikana on saatu paljastettua vain keskimäärin 0,125 sakkomenettelyyn johtanutta edellä listattua liikenne rikosta. On syytä huomata, että tämä tehokkuusluku on laskettu vain edellä määriteltyjen rikkomusten ja teontarkenteiden osalta. Ajotapavalvonnassa tyypillisesti paljastetaan monia muitakin sakkomenettelyllä käsiteltäviä liikenne rikoksia ja monesti ajotapavalvonnalla pyritään myös paljastamaan kaikkein törkeimpiä liikenne rikoksia. Ajotapavalvonnan absoluuttista kokonaistehokkuutta on käyttämälläni tehokkuusluvulla vaikea arvioida, mutta toiminnan tehokkuuden suhteellista muutosta sen avulla voi tarkastella. Lisäksi on syytä huomioida, että valvonnassa paljastettuihin liikenne rikkomuksiin tai muihin vähäisiin rikkomuksiin voidaan Tieliikennelain (TLL, 267/1982) 104 §:n mukaisesti puuttua kirjallisella huomautuksella, ja huomautukset eivät lukeudu luotuun tilastoaineistoon.

5.3.2 Nopeusvalvonnassa ilmenneet sakkomenettelytapaukset vuosittain

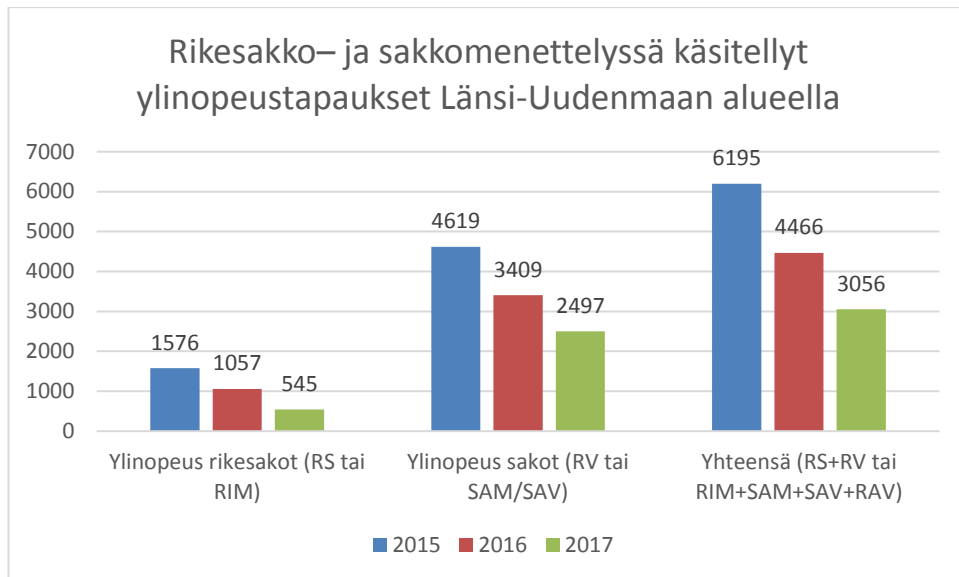
Kuten kuvioista 2 ilmenee, nopeusvalvonta on ajotapavalvonnan jälkeen ollut toiseksi yleisin poliisin suorittaman liikennevalvonnan laji. Seuraavaksi esitän nopeusvalvonnan tuloksena syntyneiden sakko- tai rikesakkoasioiden määrää vuosittain.

Nopeusvalvonnan osalta kaikista yleisin rikkomus on ollut *nopeusrajoitusliikennemerkin noudattamatta jättäminen*, mikä muodostaa suurimman osan sakko- tai rikesakko-seuraamukseen johtaneista niin sanotuista ylinopeustapauksista. Uuden SML:n myötä uudistetuissa teontarkenteissa teontarke on nimeltään *ei noudattanut liikennemerkillä osoitettua nopeusrajoitusta*, ja näissä uuden SML:n myötä käyttöön

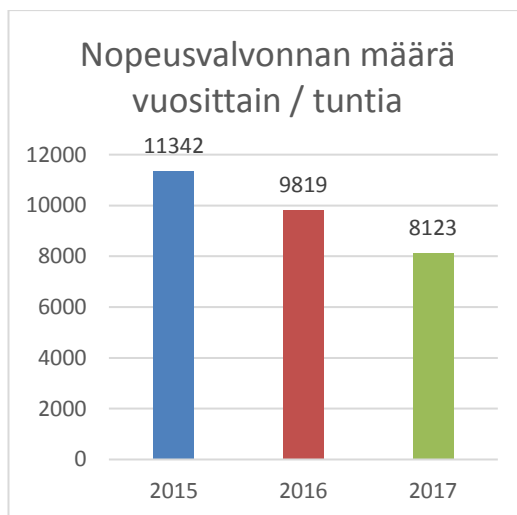
otetuissa teontarkenteissa on lisäksi lisätarkennus, esimerkiksi *rajoitus enintään 60 km/h ja ylitys enintään 15 km/h*. Kaikkiaan uuden SML:n voimaan tulemisen jälkeen Patjalla on erilaisia ylinopeustapausten teontarkenteita yhteensä 32. Nopeusvalvonnan osalta Patjan teontarkenteissa on muitakin tekemuotoja ja näitä ovat mm. *ajoneuvokohtaisen nopeusrajoituksen noudattamatta jättäminen* sekä *turvallisen tilannenopeuden noudattamatta jättäminen*. Tilastoaineistoon on kerätty kaikki sakko- tai rikesakkomenettelyssä käsitellyt tapaukset, joissa yleisin on ollut *nopeusrajoitus liikennemerkin noudattamatta jättäminen*. Tilastoaineistoon on tämän jälkeen lisätty sellaiset sakko- tai rikesakkomenettelyssä käsitellyt tapaukset, joissa ei ole ollut *nopeusrajoitusliikennemerkin noudattamatta jättäminen* -teontarkennetta, mutta joissa on joku muu ylinopeuteen liittyvä teontaranne. Näin tilastoaineistoon on saatu koottua kaikkien paljastettujen ylinopeustapausten perusteella annettujen rikesakkojen tai sakkojen kokonaismäärä.

Uuden SML:n voimaantulemisen jälkeen sakkomenettelyssä käsitellyt asiat, joissa epäilty ei ole antanut suostumustaan kaikkiin SML:n 4 §:n edellyttämiin neljään osa-alueeseen, kirjautuvat Patjaan rangaistusvaatimuksena. Tämä koskee sekä rikesakko- että sakkotapauksia, joten uuden SML:n mukaisten rangaistusvaatimusten osalta tilaston perusteella ei voida erotella sitä, onko kyseessä ollut rikesakko- vai sakkotapaus. Uuden SML:n voimaan tulemisen jälkeen ylinopeustapausten rangaistusvaatimuksia on ollut vuonna 2017 vain 14. Niiden määrä on ollut varsin pieni suhteessa kaikkiin 3056 tapaukseen, joten tämän aiheuttama epätarkkuus tilastoaineistoon on varsin vähäinen. Vuoden 2017 uuden SML:n mukaiset rangaistusvaatimukset lukeutuvat tilaston yhteenlaskettujen sakkomenettelytapauksen määrään.

Automaattisella nopeusvalvonnalla paljastetut rikkomukset eivät lukeudu tilastoaineistoon.



Kuvio 7. Sakkomenettelyasiat ylinopeustapauksissa vuosittain.

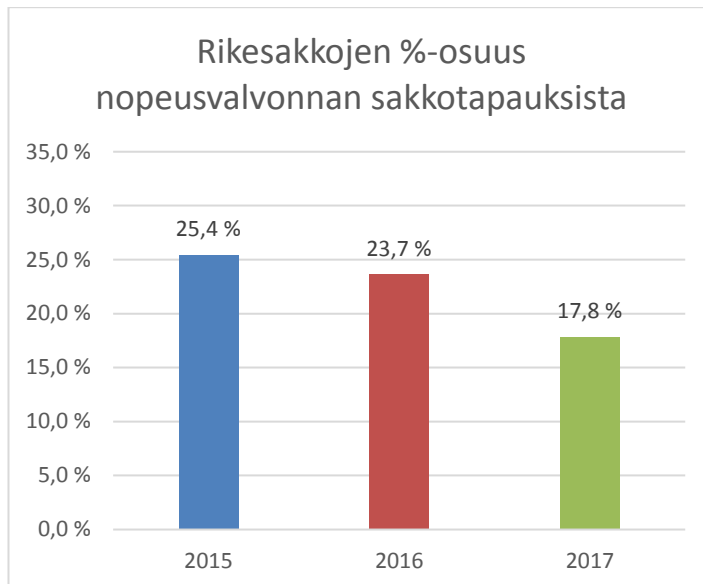


Kuvio 8. Nopeusvalvontaan käytetyn valvonta-ajan määrä vuosittain.

Kuviosta 7 ilmenee, että Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen alueella poliisin paljastamien ylinopeustapausten määrä on ollut vähenemään päin vuosina 2015–2017. Varsinkin rikesakkojen osalta vähennys on ollut suhteellisesti huomattavaa, vuonna 2016 rikesakkojen määrä on vähentynyt 33 % ja vuonna 2017 edelleen 48 %.

Sakkotapausten osalta suhteellinen tapausten vähentyminen on ollut tasaista ollen vuonna 2016 noin 26 % ja vuonna 2017 noin 27 %.

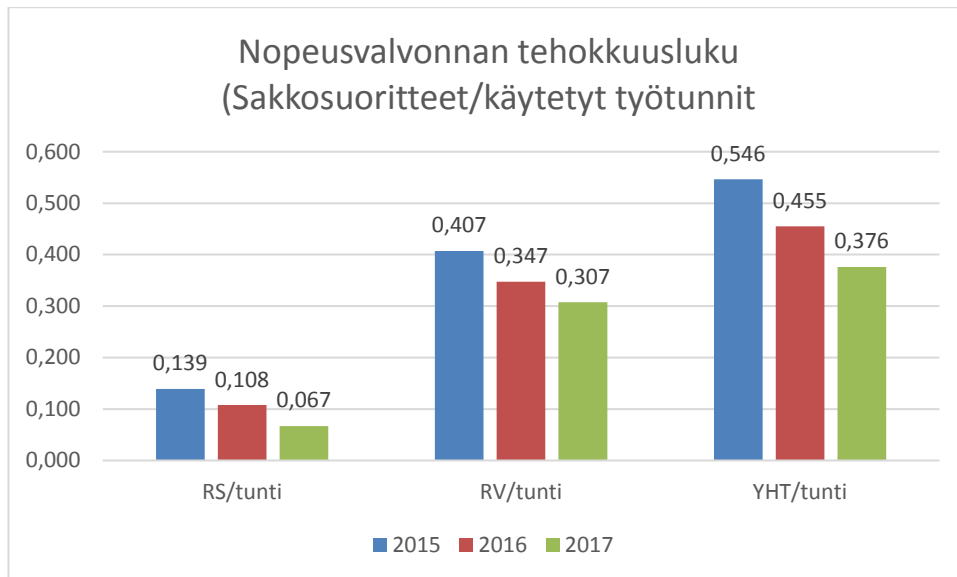
Rikesakkojen suhteellinen osuus kaikista nopeusvalvonnan paljastamista sakkomenettelytapauksista on vaihdellut seuraavasti vuosittain:



Kuvio 9. Rikesakkojen osuus nopeusvalvonnan sakkotapauksista.

Nopeusvalvonta näyttäisi SML:n voimaantumisen jälkeen tuottaneen aiempiin vuosiin verrattuna vähemmän rikesakkoja suhteessa kaikkien sakkoseuraamusten määrään.

Nämä osuudet kertovat ainoastaan sakkojen kokonaismäärän suhdetta edelliseen vuoteen verrattuna. Kuviossa 8 esitetään vuosittain tehty nopeusvalvonnan määrä, joka on myös vähentynyt vuosi vuodelta. On tarpeellista ottaa nopeusvalvontaan kunakin vuonna käytetty työaika huomioon ja verrata sakkomenettelytapausten määrää nopeusvalvontaan käytettyyn työaikaan. Seuraavissa kuvioissa esitän nopeusvalvonnan tehokkuusluvun vuosittain. Olen laskenut tehokkuusluvut jokaisen vuoden 2015–2017 osalta jakamalla nopeusvalvonnan paljastamien sakkomenettelytapausten yhteenlasketun määrän kunakin vuonna tehdyksi kirjatun nopeusvalvonnan tuntimäärällä. Tästä saadaan tehokkuusluku, joka kertoo, kuinka monta edellä listattua tekoa poliisi on keskimäärin saanut yhden valvontaan käytetyn tunnin aikana paljastettua.



Kuvio 10. Nopeusvalvonnan tehokkuusluku vuosittain.

Kuviosta voidaan huomata, että nopeusvalvonnan tehokkuusluvun trendi on ollut vuosina 2015–2017 laskeva. Vuonna 2017 SML:n voimaantulon jälkeisenä aikana erityisesti nopeusvalvonnan paljastamien rikesakkotapausten osalta tehokkuusluvun putoaminen on ollut varsin huomattava, 38 % vuoden 2016 tehokkuusluvusta. Myös vuonna 2016 rikesakkojen osalta tehokkuusluku on laskenut 22 % edellisestä vuodesta. Vuoden 2017 tehokkuusluvun putoaminen on suhteellisesti lähes kaksinkertainen vuoden 2016 putoamiseen nähden, joten voidaan puhua tehokkuuden merkittävästä vähentymisestä. Kun samanaikaisesti myös sakkotapausten osalta tehokkuus on pudonnut melko tasaisesti, SML:n voimaantulon jälkeisenä aikana poliisin suorittaman nopeusvalvonnan tuottamien rikesakkotapausten määrä on suhteellisesti vähentynyt enemmän kuin sakkotapausten määrä.

5.3.3 Raskaan liikenteen valvonnan sakkomenettelytapaukset vuosittain

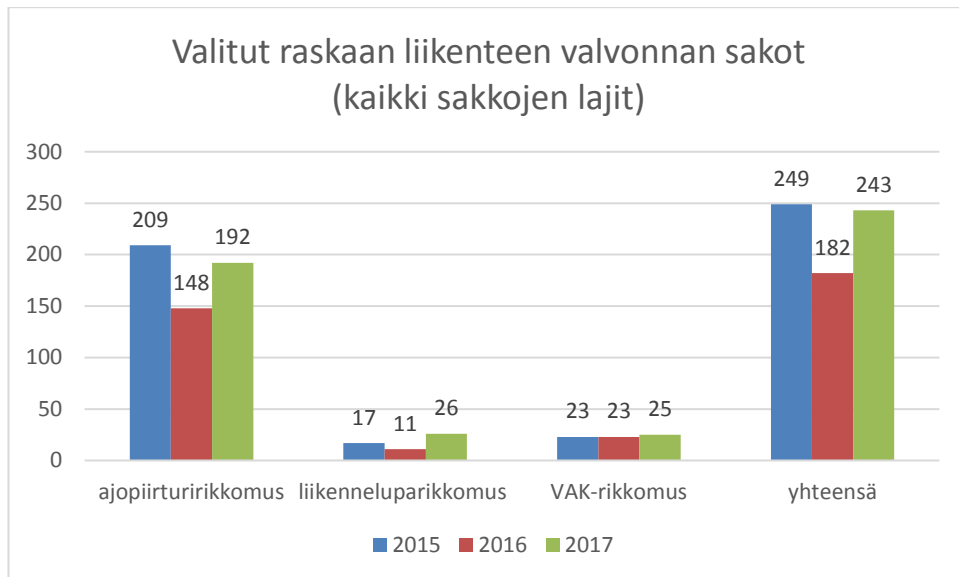
Raskaan liikenteen valvonnan osalta kattavuudeltaan suuren tilastoaineiston luonti on ongelmallista, koska raskaan liikenteen valvonnan paljastamien sakkomenettelytapauksen määrittäminen on vaikeaa. Esimerkiksi kaikkien sellaisten sakkomenettelytapauksen, joissa ajoneuvona on ollut kuorma-auto tai linja-auto, käyttäminen tilastona ei olisi mielekäästä, koska raskaat ajoneuvot ovat muidenkin liikennevalvontamuotojen valvontakohteina. Raskaan liikenteen valvonnan määrä on vuosina 2015–2017 ollut koko liikennevalvonnasta noin 7 %:n luokkaa, joten sakkomenettelytapauksessa epäillyn käyttämän raskaan ajoneuvon käyttäminen tilaston pohjana ei antaisi kohdennettua tietoa poliisin raskaan liikenteen valvonnan tuloksista.

Raskaan liikenteen valvonnan suoritteita on mahdollista analysoida luomalla tilastoaineisto sakkomenettelytapauksista vain niiden tapausten osalta, jotka ovat yksinomaan raskaan liikenteen valvonnan paljastamia. Raskaan liikenteen valvonnassa valvotaan muun muassa kuljettajien ajo- ja lepoaikojen noudattamista, kaupallisessa tavarankuljetuksessa edellytettäviä liikennelupia sekä vaarallisten aineiden kuljettamista koskevia säännöksiä. Näistä kaikista on olemassa lainsäädännössä omat rikosnimikkeensä. Näiden sakkomenettelyssä käsiteltävien rikkomusten nimikkeet ovat *tieliikenteen sosiaalilainsäädännön rikkominen* (Laki liikenteen palveluista 320/2017 VI osa, 2:6 §), *kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetun lain säännösten rikkominen ja luvattoman tavaraliikenteen harjoittaminen* (Laki kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä 693/2006 32 §) sekä *vaarallisten aineiden kuljetusrikkomus* (Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 719/1994 19 §)¹³³. Edellä luetellut rikkomukset ovat tyypillisiä raskaan liikenteen valvonnan paljastamia rikkomustyyppisiä, ja niiden valvominen sekä paljastaminen edellyttävät kouluttautuneisuutta ja perehtyneisyyttä raskaan liikenteen lainsäädäntöön. Näitä rikkomuksia ei tyypillisesti paljastu muiden valvontamuotojen yhteydessä.

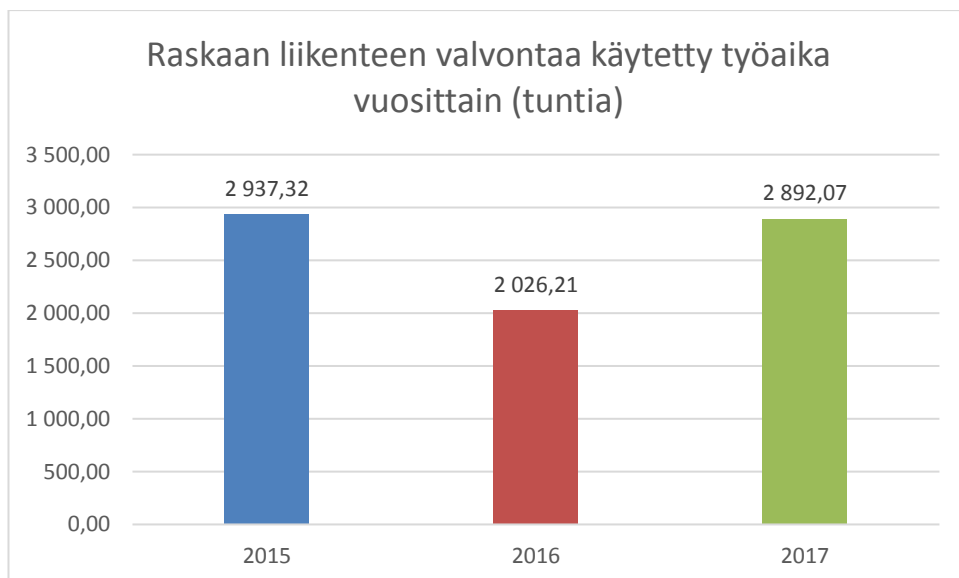
Sakkokäsikirjan mukaan edellä mainituista rikkomuksista vain kuljetuksen vaatiman liikenneluvan mukana pitämättä jättäminen voidaan käsitellä rikesakolla kaikkien muiden rikkomusten ollessa käsiteltävissä vain sakolla. Tilastoaineistossa oli ainoastaan yksi rikesakkomääräys kaikkien muiden ollessa sakkoja. Rikesakkojen puuttumisen vuoksi tilastoissa ei jaotella raskaan liikenteen valvonnan osalta sakkoja eri sakkotyyppisiin vaan käsitellään kaikkia sakkotyyppisiä yhteensä.

Selvyyden vuoksi oheisessa kaaviossa nimitän kaikkia *tieliikenteen sosiaalilainsäädännön rikkomisia* termillä **ajopiirturirikkomus**, *kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetun lain säännösten rikkomista* sekä *luvattoman tavaraliikenteen harjoittamista* termillä **liikenneluparikkomus** ja *vaarallisten aineiden kuljetusrikkomusta* termillä **VAK-rikkomus**.

¹³³ Tieliikenteen sosiaalilainsäädännön rikkomisen rangaistussäädös on ollut tutkimuksen tilastoaineiston ajanjaksona 12/2014–11/2017 Tieliikennelain 267/1981 105 a §:ssä. Rangaistussäädös siirrettiin varsin samansisältöisenä 1.7.2108 lakiin liikenteen palveluista (320/2017) VI osa, 2:6 §:ään.

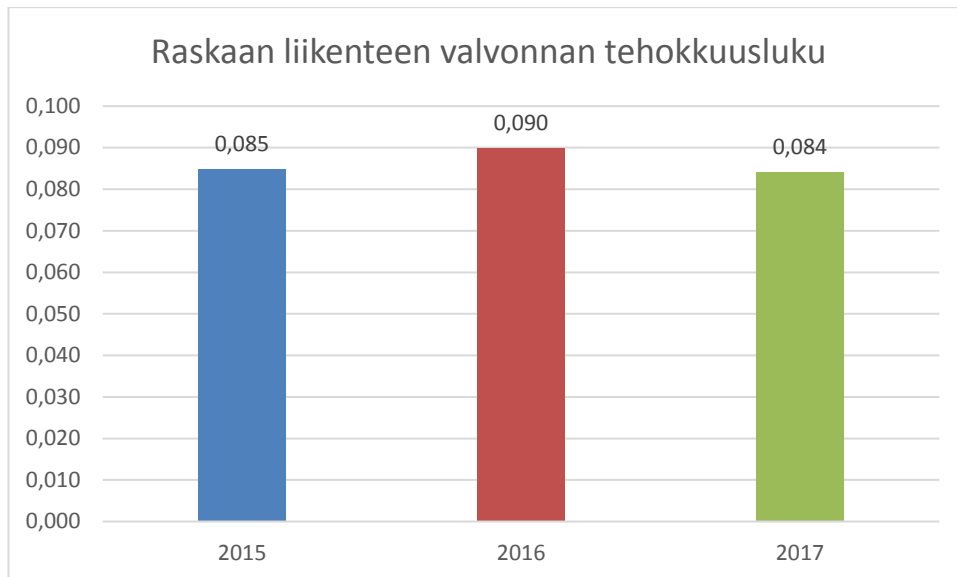


Kuvio 11. Raskaan liikenteen valvonnan paljastamia sakkomenettelytapauksia vuosittain.



Kuvio 12. Raskaan liikenteen valvontaan käytetty työaika vuosittain.

Raskaan liikenteen valvonnan yhteydessä tyypillisesti paljastuneiden sakkomenettelytapauksien määrä näyttäisi korreloivan varsin suorasti raskaan liikenteen valvontaan käytetyn ajan kanssa vuosittain. Myös raskaan liikenteen valvonnan paljastamien sakkomenettelytapauksien osalta on mielekästä luoda kuva valvonnan tehokkuusluvusta. Seuraavassa kaaviossa on esitettyä vuosittain raskaan liikenteen valvonnassa paljastettujen sakkomenettelytapauksien määrä jaettuna kunakin vuonna tehdyn raskaan liikenteen valvonnan tuntimäärällä.



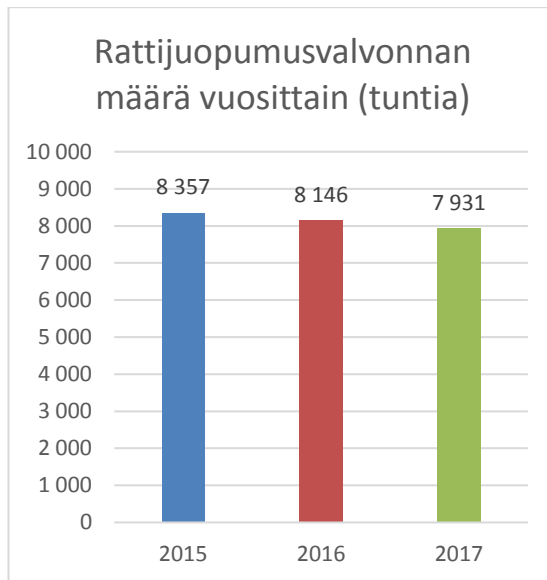
Kuvio 13. Raskaan liikenteen valvonnan tehokkuusluku vuosittain (valitut raskaan liikenteen valvonnan paljastamat sakkomenettelytapaukset / raskaan liikenteen valvontaan käytetty työaika).

Raskaan liikenteen valvonnan osalta tehokkuusluku on säilynyt lähes muuttumattomana vuosina 2015–2017. Raskaan liikenteen valvonnan sakkomenettelyyn johtaneiden tapausten määrä näyttäisi olevan suoraan verrannollinen valvontaan käytettyyn aikaan, eikä sakkomenettelylain muutoksella näyttäisi olevan vaikutusta sakkoihin määrällisesti tai laadullisesti.

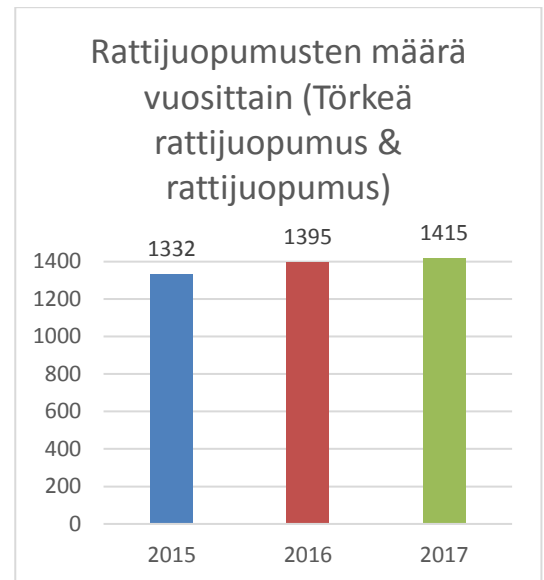
5.3.4 Rattijuopumusvalvonnan tuloksellisuus vuosittain

Rattijuopumusvalvonta on poliisin liikennevalvontatyöaikakoodien mukaan kolmanneksi yleisin liikenteen valvontamuoto. Tämän tutkimuksen kohde on sakkomenettely, ja rattijuopumusrikokset eivät ole käsiteltävissä sakkomenettelyssä. On kiistatonta, että sakkomenettelylailla ei ole ollut ainakaan välittömiä vaikutuksia rattijuopumusvalvontaan, koska rattijuopumusvalvonnassa paljastettuihin rikoksiin ei sakkomenettelyä sovelleta. Sakkomenettelytapauksen määrän tilastollinen tutkiminen ei rattijuopumusvalvonnan osalta ole mielekästä.

Rattijuopumusvalvonnan määrää ja sen suhdetta paljastuneisiin rattijuopumusrikoksiin tutkimalla on mahdollista selvittää rattijuopumusvalvonnan tehokkuusluku ja sen muutokset tutkittavien vuosien aikana. Tämä on mielekästä tämän tutkimuksen kannalta, koska se mahdollistaa sakkoseuraamuksia tuottavien valvontatyyppien tehokkuusluvun vertaamisen rattijuopumusvalvonnan vastaaviin lukuihin.



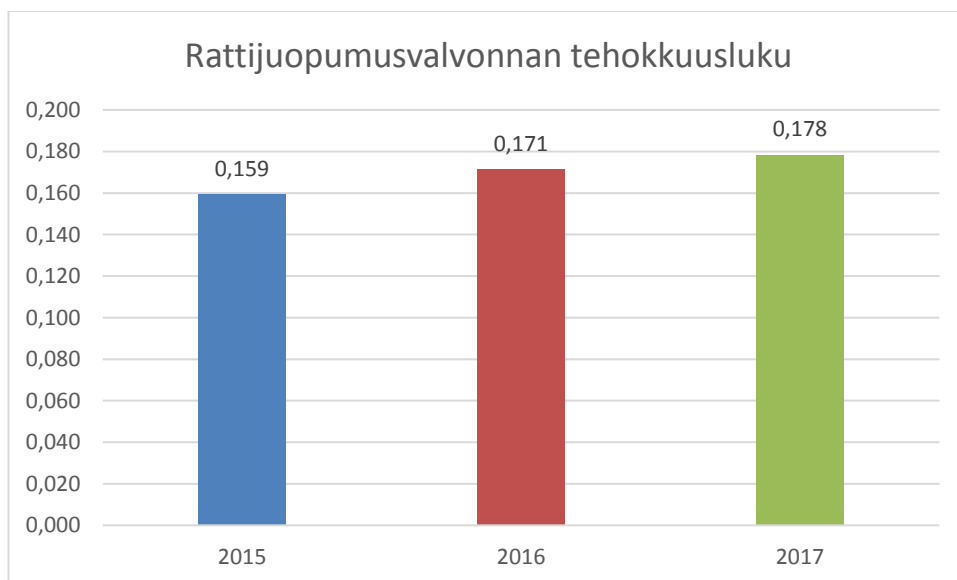
Kuvio 14. Rattijuopumusvalvonnan määrä.



Kuvio 15. Kiinni saatujen rattijuoppojen määrä.

Kuviosta 14 ilmenee, että rattijuopumusvalvontaan käytetyn työajan määrä on hieman vähentynyt Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksessa vuosina 2015-2017. Ilmi tulleiden rattijuopumusten ja törkeiden rattijuopumusten määrä on ollut kuvion 15 mukaan lievässä kasvussa.

Kun paljastuneiden rattijuopumusrikosten määrä vuosittain jaetaan vuosittaisella rattijuopumusvalvontaan käytetyllä työajalla, saadaan kullekin vuodelle laskettua rattijuopumusvalvonnan tehokkuusluku.



Kuvio 16. Rattijuopumusvalvonnan tehokkuusluku (paljastetut rattijuopumukset / valvontaan käytetty työaika).

Kuten aiemmista kuvioista 14 ja 15 oli pääteltävissä, kuvio 16 osoittaa rattijuopumusvalvonnan tehokkuusluvun olleen kasvamaan päin vuosina 2015–2017.

Rattijuopumusvalvonnan osalta on syytä huomata, että Patjalle kirjatut ja tilastoituneet rattijuopumusrikokset eivät ole välttämättä tulleet ilmi poliisin rattijuopumusvalvonnan toimin. Moni rattijuopumusrikos tulee ilmi sivullisen ihmisen ilmoitettua asiasta hätäkeskukseen tai poliisin saapuessa hälytystehtävälle onnettomuuspaikalle, jossa havaitaan jonkun henkilön syyllistyneen rattijuopumukseen. Tämän tutkimuksen tilastoaineisto ei erittele sitä, miten rattijuopumusrikokset ovat paljastuneet. Monilla muillakin tekijöillä, kuten poliisiautojen automaattisten rekisterikilpien lukulaitteiden yleistymisellä ja niiden käytön tehostumisella ja kenties myös tietojohdoisen poliisitoiminnan ohjaamisen jalkautumisella voi olla vaikutusta rattijuopumusvalvonnan tehokkuuden kasvuun.

Rattijuopumusvalvonnan määrässä tai sen tuloksellisuudessa ei kuitenkaan näyttäisi olevan yleisestä trendistä poikkeavaa muutosta sakkolakiuudistuksen voimaantulon ajankohdan jälkeen, mikä on varsin odotettua. Paljastettujen rattijuopumustapausten määrän tasainen kehitys puhuu sen puolesta, että ainakaan rattijuopumusvalvontaan ja sen tuloksellisuuteen äkillisesti vaikuttavia suuria ulkoisia tekijöitä ei näyttäisi vuosien 2015–2017 aikana olleen.

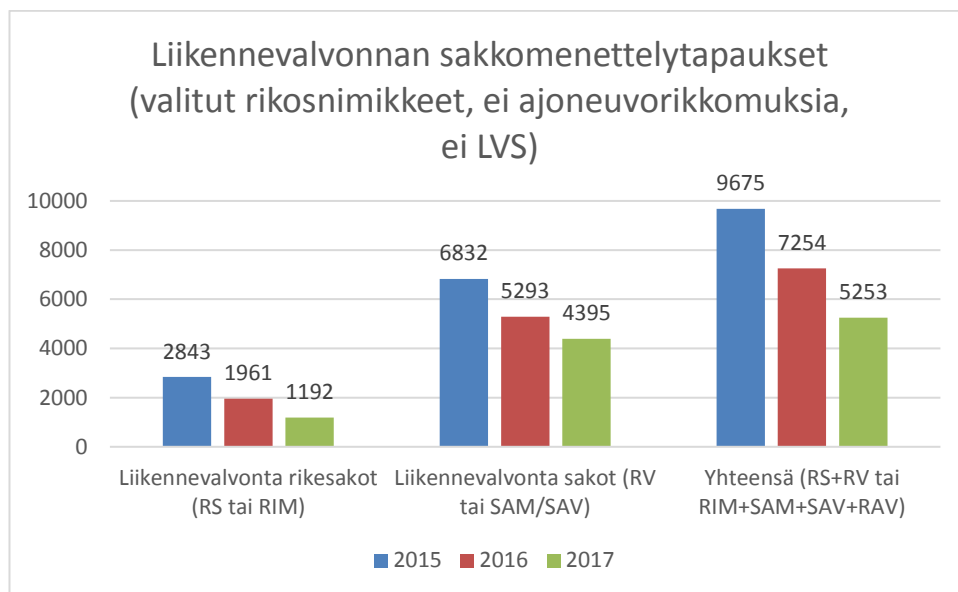
5.3.5 Tyypillisten liikennevalvonnan rikosnimikkeiden määrä vuosittain

Edellä on selvitetty työaikakoodeittain valittujen rikkomusnimikkeiden tai teontarkenteiden määrää vuosina 2015–2017 ja sitä on verrattu työaikakoodeittain kirjatun työmäärän suhteen. Tämä rajaa tutkittavat sakkomenettelytapaukset vain osaan kaikista sakkomenettelytapauksista. Tässä alaluvussa esittelen liikennevalvonnan paljastamien yleisimpien rikosnimikkeiden osalta sakkomenettelyssä käsiteltyjen tapausten määrää vuosittain.

Yleisimpiä lähes yksinomaan poliisin oman valvonnan paljastamia sakko- tai rikesakkomenettelyn käynnistäviä liikenne rikoksia ovat TLL 103 §:n *liikenne rikkomus*, RL 23:1 §:n *liikenneturvallisuuden vaarantaminen*. Lisäksi eräs yleinen liikennevalvonnassa paljastuva rikkomus, ajoneuvoverolain (1281/2003) 66 1:n *ajoneuvoverorikkomus*, on laskettu mukaan liikennevalvonnan suoritteiden taulukkoon. Olen ottanut taulukkoon mukaan myös edellä luvussa 5.3.3 mainitut rikosnimikkeet *tieliikenteen sosiaalilainsäädännön rikkominen*, *kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetun lain säännösten rikkominen*, *luvattoman tavaraliikenteen harjoittaminen* ja *vaarallisten aineiden*

kuljetusrikkomus. Taulukossa nämä nimikkeet ovat, kuten luvussa 5.3.3, lyhennetyillä nimillä ajopiirturirikkomus, liikenneluparikkomus ja VAK-rikkomus.

Ajoneuvolain (1090/2002) 96 §:n *ajoneuvorikkomus* on myös varsin yleinen lähes yksinomaan poliisin liikennevalvonnassa paljastuva rikosnimike. Tämän nimikkeen osalta sakkolakiuudistus muutti merkittäväällä tavalla seuraamuskäytäntöä. Vanhan sakkolain aikana katsastamattoman auton kuljettamisesta annettiin ajoneuvon haltijalle tai omistajalle päiväsakkorangaistus, ja katsastamattoman auton kuljettajalle, joka ei ollut kuljettamansa auton haltija tai omistaja, rikesakko¹³⁴. SML:n voimaantulo yhtenäisti puuttumista katsastamattoman ajoneuvon ajamisen osalta siten, että ajoneuvon haltijuudella tai omistajuudella ei ole enää merkitystä määrättävän seuraamuksen suhteen seuraamuksen ollessa aina rikesakko¹³⁵. Ajoneuvorikkomuksista annetuista sakoista tai rikesakoista suuri osa koskee katsastamattoman ajoneuvon kuljettamista, ja näiden seuraamusten osalta tilastot eivät ole vertailukelpoisia sakkolakiuudistusta edeltävän ja sen jälkeisen ajan välillä. Tämän vuoksi ajoneuvorikkomuksia ei ole laskettu mukaan seuraaviin kuvioihin. Myöskään automaattivalvonnan paljastamat sakkomenettelyasiat eivät ole aineistossa.

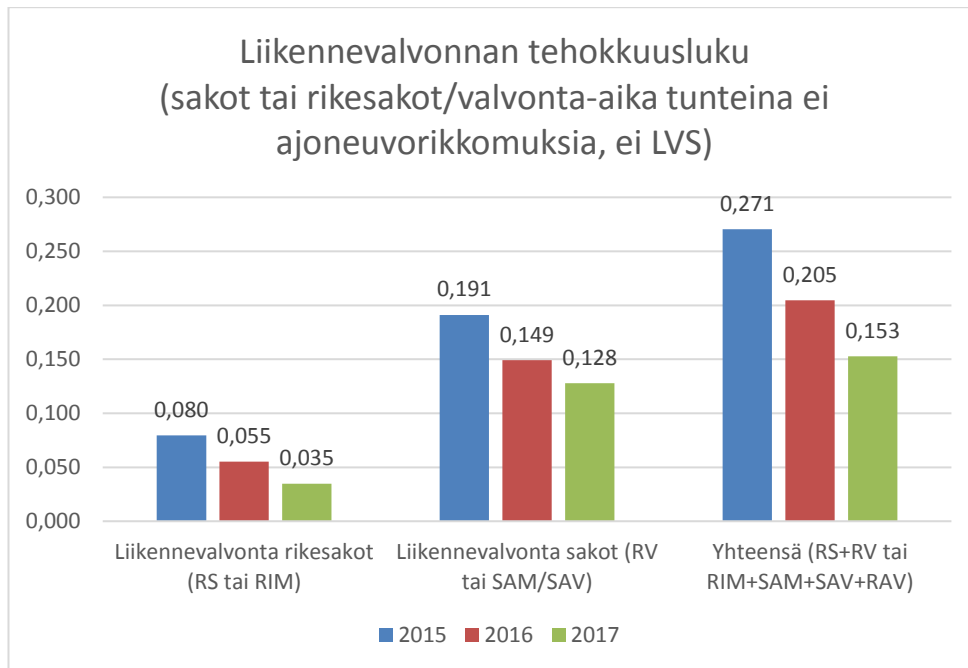


Kuvio 17. Liikennevalvonnan sakkomenettelytapaukset Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksessa vuosittain, ei kameravalvonnan tapauksia.

Kun valvonnan paljastamat sakko- ja rikesakkoasiat suhteutetaan kunakin vuonna yhteensä liikennevalvontaan käytettyyn työaikaan, saadaan koko liikennevalvonnan tehokkuutta kuvaavat tehokkuusluvut.

¹³⁴ Poliisihallitus 2015, kohta 296

¹³⁵ Poliisihallitus 2017, kohta 22018

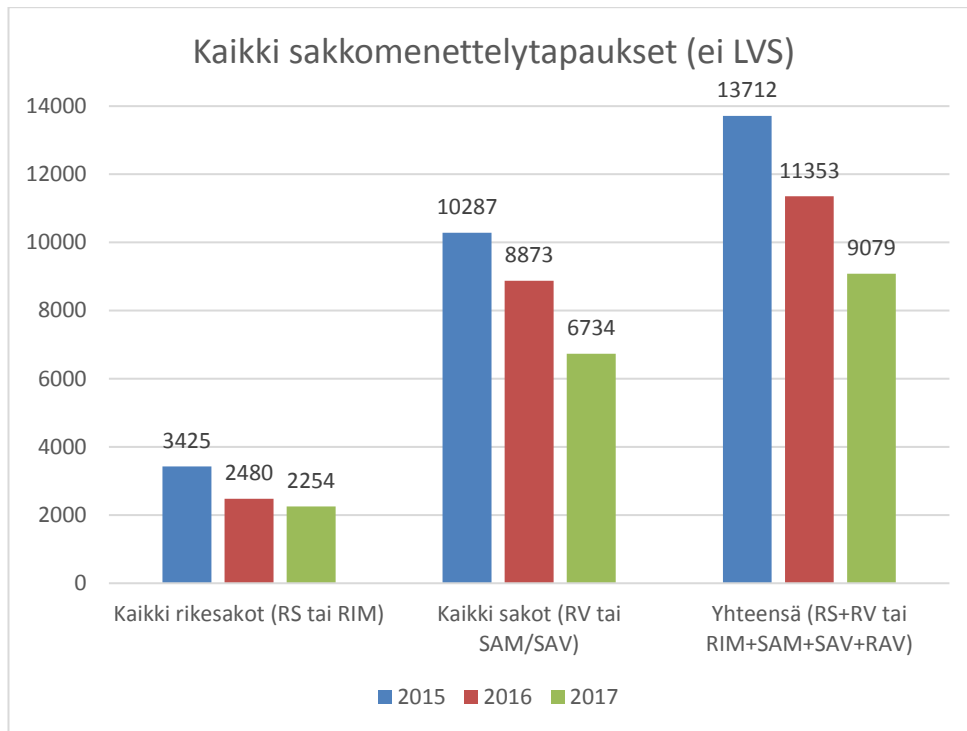


Kuvio 18. Liikennevalvonnan tehokkuusluku Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksessa vuosittain, ei kameravalvonnan tapauksia.

Voidaan huomata, että kokonaisuutena arvioiden vuosina 2016 ja 2017 liikennevalvonnassa tyypillisesti paljastettavien rikesakko- tai sakkomenettelyssä käsiteltyjen asioiden määrä on ollut selkeästi laskemaan päin. Kuvio 18 osoittaa, että erityisesti rikesakkojen osalta pudotus on ollut suhteellisesti erittäin suuri, vuonna 2016 rikesakkojen määrä on pudonnut edellisen vuoden tasosta 31 % ja sakkolakiuudistuksen jälkeen peräti 39 %. Sakkojen osalta vastaavat määrän suhteelliset vähennykset ovat olleet vuonna 2016 edellisestä vuodesta 23 % ja vuonna 2017 vähennystä on ollut 17 %. Näiden tietojen valossa näyttäisi siltä, että liikennevalvonnan rikesakko- ja sakkomenettelysuoritteet ovat lukumäärällisesti selvässä laskussa, ja vähentyminen suuntautuu erityisesti rikesakko tapauksiin. Erityisesti sakkolakiuudistuksen jälkeisenä aikana valvonnan tuottamat rikesakot ja sakot ovat painottuneet selvästi enemmän sakkoihin. Lisäksi kokonaisuutena sakkojen ja rikesakkojen määrä on vähentynyt reilusti sekä lukumäärällisesti että liikennevalvontaan käytettyyn työaikaan suhteutettuna.

5.3.6 Kaikkien sakkomenettelytapauksen määrä vuosittain

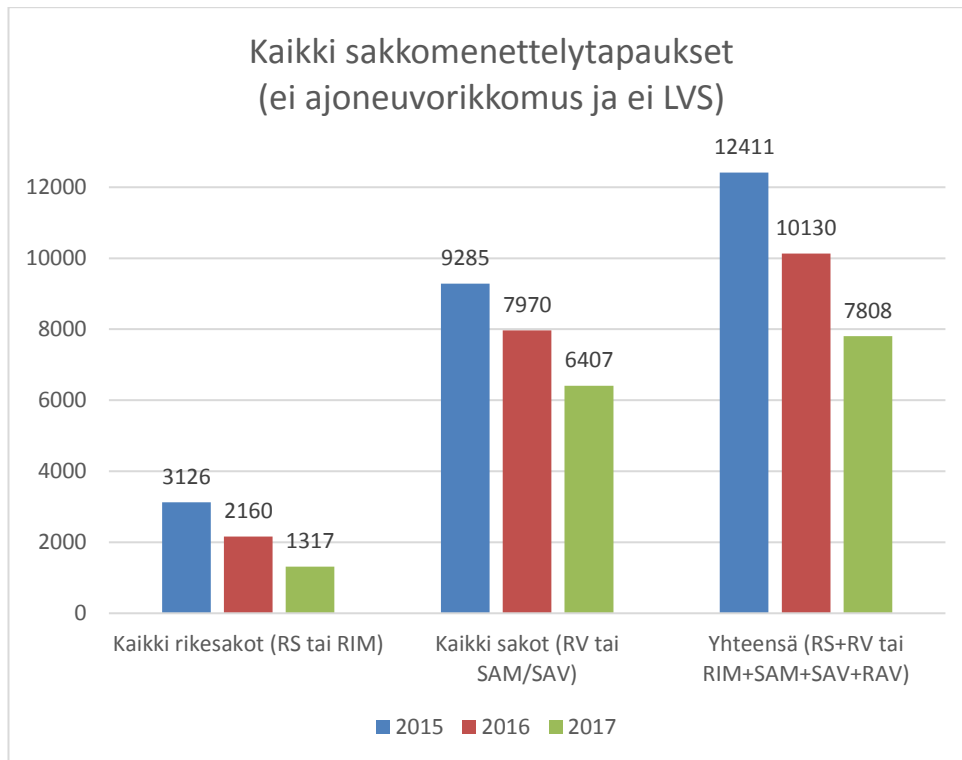
Kun sakkolakiuudistuksen vaikutuksia etsitään tilastollisesti, on tarkoituksenmukaista tuottaa kaavio kaikista Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen sakkomenettelyssä käsitellyistä tapauksista tutkittavalta ajanjaksolta. Oheisessa kuviossa on esitetty kaikki sakkomenettelytapaukset, jotka on kirjattu tutkittavana olevana ajanjaksona, poisluettuna automaattivalvonnan sakot.



Kuvio 19. Kaikki Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen sakkomenettelytapaukset, ei kameravalvontaa.

Kuvion 19 esittämiä tuloksia vääristää sakkolakiuudistuksen jälkeisenä aikana rikesakkomääräysten ja sakkomääräysten välisen suhteen osalta se, että merkittävä osa ajoneuvorikkomuksista siirtyi sakkolakiuudistuksen jälkeen rangaistavaksi aiemman rangaistusvaatimuksen sijaan rikesakkomääräyksellä. Kuvion 19 perusteella sakkolakiuudistus näyttäisi vaikuttaneen varsin vähän rikesakkoseuraamusten kokonaismäärään ja varsinaisten sakkoseuraamusten määrä näyttäisi vähentyneen selvästi. Sakkoja pelkästään lukumäärällisesti tarkasteltaessa tämä onkin tosiasia, mutta ajoneuvorikkomusten puuttumiskäytännön muutoksen vuoksi kuvion 19 tiedot eivät ole vuosien välillä keskenään suoraan verrattavissa.

Kun ajoneuvorikkomukset poistetaan tilastosta, saadaan aikaan kuvio, jonka tilastollinen tausta-aineisto on vuosien välillä vertailukelpoista.



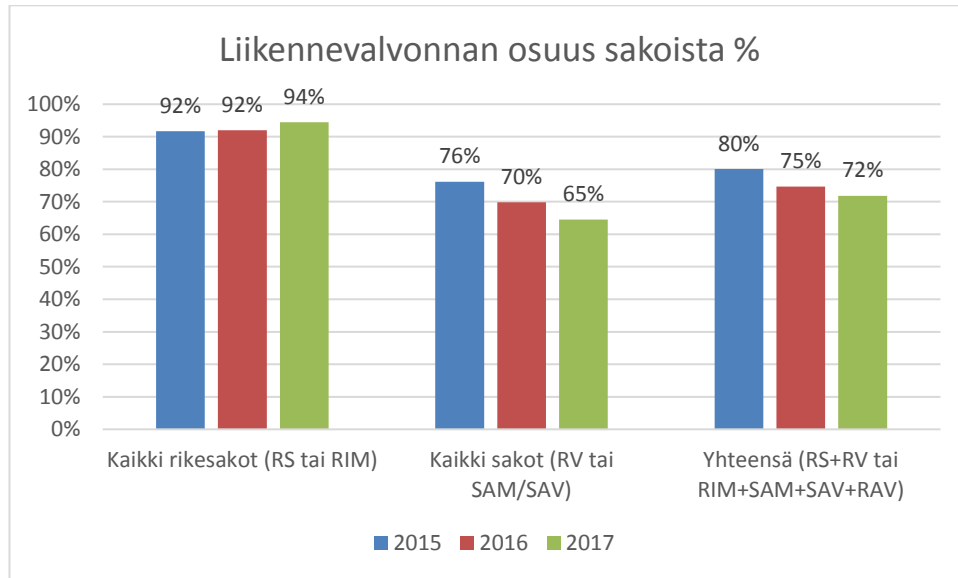
Kuvio 20. Kaikki Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen sakkomenettelytapaukset, ei ajoneuvorikkomuksia, ei kameravalvontaa.

Kuviossa 20 eri sakkolajien muutokset näkyvät tilastollisesti vertailukelpoisella tavalla. Ajoneuvorikkomusten siirtyminen lähes pelkästään rikesakolla rangaistavaksi on merkittäväällä tavalla siirtänyt aiemmin sakolla rangaistuja tapauksia rikesakolla rangaistavaksi. Kun ajoneuvorikkomukset on poistettu kuvion 20 taustalla olevasta tilastoaineistosta, ovat vuodet keskenään verrattavissa ja voidaan arvioida paremmin valvonnassa tapahtuneita muutoksia.

Rikesakkojen määrä on vuonna 2016 vähentynyt 31 % ja vuonna 2017 vastaava vähennys on ollut 39 %. Päiväsakkorangaistusten osalta vähennys on ollut lievempi, vuonna 2016 se on ollut 14 % ja vuonna 2017 suhteellinen vähennys oli 20 %.

Kuvion 20 esittämien sakkomenettelytapauksien suhteuttaminen käytettyyn työaikaan ei ole mielekäästä, koska kuvioon lukeutuvat kaikki poliisin sakkoseuraamukset, myös hälytystehtäviin liittyvät. Näin ollen tämän kuvion perusteella tehokkuuslukua ei ole mahdollista luoda. Kuvion avulla voidaan kuitenkin verrata sitä, onko edellisessä luvussa 5.3.5 esittelemäni selkeästi liikennevalvontaan liittyvien rikesakko- ja sakkomenettelytapauksien osuus kaikista poliisilaitoksen rikesakoista ja sakoista muuttunut jotenkin vuosien aikana. Seuraavassa kuviossa 21 on liikennevalvontaan liittyvien rikesakko- ja sakkoasioiden osuus kaikista sakoista. Ajoneuvorikkomukset lukeutuvat

mukaan kuvion lukuihin, ja edelleen automaattisen liikennevalvonnan sakot ja rikesakot eivät.



Kuvio 21. Liikennerekosten sakkomenettelytapauksen osuus kaikista sakkomenettelytapauksista vuosittain.

Kuvio 21 osoittaa, että liikennevalvonnan tuottamien sakkojen suhteellinen osuus kaikista poliisilaitoksen kirjoittamista sakoista on ollut tasaisesti vähenemässä, vaikka liikennevalvontaan käytetyksi kirjatun työajan määrä on säilynyt lähes samalla tasolla. On myös huomionarvoista, että rikesakkoseuraamuksia kirjataan varsin vähän muista asioista kuin liikennevalvonnassa paljastettavista rikkomuksista. Rikesakkojen kokonaismäärän vähentämistä jarruttaa se, että kaikkiin katsastamattoman auton kuljettamisesta johtuviin ajoneuvorikkomuksiin puututaan sakkolakiuudistuksen jälkeen rikesakolla, kun aiemmin yleisin puuttumistapa oli rangaistusvaatimus. Vuonna 2015 ajoneuvorikkomuksista kirjoitettiin 1002 rangaistusvaatimusta, vuonna 2016 rangaistusvaatimuksia oli 903 ja sakkolakiuudistuksen jälkeen sakkomääräyksiä ja -vaatimuksia ajoneuvorikkomuksista kirjattiin enää 327 kappaletta. Tämä on arvioni mukaan siirtänyt noin 400–500 tapausta rikesakkomääräyksiä, jotka olisi aiemman lainsäädännön nojalla käsitelty rangaistusvaatimuksena. Tämä on syytä huomioida verrattaessa sakkolakiuudistuksen jälkeisen ajan rikesakkojen määrää aiempaan.

5.3.7 Suostumuksen puuttuessa esitutkintaan siirtyvien tapausten määrä

Sakkolakiuudistuksen jälkeisenä aikana kaikki sakkomenettelytapaukset, joihin epäilty ei ole antanut kaikkia SML 4 §:n edellyttämiä suostumuksen osia, käsitellään rangaistusvaatimuksena. Rangaistusvaatimuksen saaja voi antaa jälkikäteen

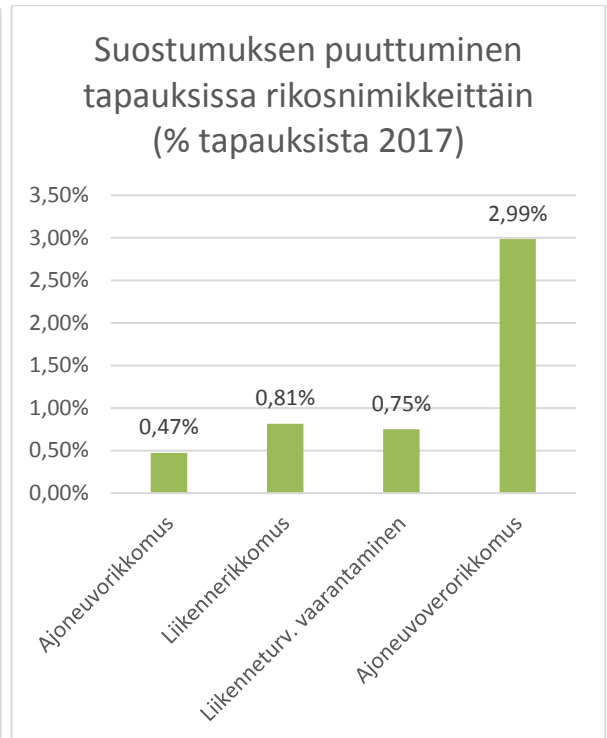
suostumuksensa asian käsittelyyn summaarisessa sakkomenettelyssä maksamalla sakon tai osan siitä 30 päivän kuluessa rangaistusvaatimuksen tiedoksiantamisesta (SML 4.4 §). Jos rangaistusvaatimuksen saaja on maksanut saamansa rangaistusvaatimuksen, näkyy tämä Patja-tietojärjestelmässä kyseisen rangaistusvaatimuksen tiedoissa. Tässä tutkimuksessa käytetyllä menetelmällä on mahdollista saada Patjasta tieto siitä, mistä sakkomenettelyn rikosnimikkeistä ja teoista suostumus jää yleisimmin sakon tiedoksiantamisen yhteydessä saamatta. Lisäksi on mahdollista saada tieto siitä, kuinka useassa tapauksessa suostumus annetaan jälkepäin maksamalla rangaistusvaatimus 30 päivän kuluessa sen tiedoksisaamisesta.

Sakkomenettelylain ensimmäisenä vuonna automaattisen liikennevalvonnan sakko- ja rikesakkotapaukset poisluettuna Länsi-Uudenmaan poliisilaitos antoi tiedoksi 9079 sakkomenettelyn mukaista rikesakkomääräystä, sakkomääräystä, sakkovaatimusta tai rangaistusvaatimusta. Näistä tapauksista 91 on kirjautunut rangaistusvaatimuksena, eli niissä epäilty ei ole antanut kaikilta osin suostumustaan, joka on sakkomenettelyn käyttämisen edellytys. Näistä 91 tapauksesta jälkepäin 30 vuorokauden kuluessa sakon tai osan siitä on maksanut 35 epäiltyä, jolloin 38%:ssa tapauksista suostumus on katsottu saaduksi jälkepäin. Tapauksista 56:ssa suostumus on jäänyt kokonaan saamatta, ja nämä tapaukset ovat tulleet käsitellyiksi tavanomaisessa rikosasiain käsittelyjärjestyksessä. Noin 1 %:ssa kaikista uuden sakkomenettelyn mukaisista tapauksista epäillyn suostumus on jäänyt paikan päällä saamatta. Noin 0,6 %:ssa kaikista uuden sakkomenettelyn mukaisista tapauksista on rikoksesta epäillyn suostumus jäänyt 30 vuorokauden määräajankin jälkeen puuttumaan ja asia on edennyt tavanomaiseen rikosasiain käsittelyyn.

Suostumuksen antamatta jättämisen todennäköisyys näyttää jonkin verran vaihtelevan poliisin eri valvontamuotojen välillä, mitä esitetään seuraavissa kuvioissa 22 ja 23.



Kuvio 22. Suostumuksen puute valvontalajeittain.



Kuvio 23. Suostumuksen puute rikosnimikkeittäin.

Kuvioihin 22 ja 23 on laskettu ajotapavalvonnan paljastamat tapaukset kuten luvussa 5.3.1, nopeusvalvonnan paljastamat tapaukset kuten luvussa 5.3.2. *Kaikki liikennevalvonta* -kategoriaan lukeutuvat tapaukset on laskettu kuten luvussa 5.3.5 siten, että myös ajoneuvorikkomukset lukeutuvat kaiken liikennevalvonnan tapauksiin. Ajotapavalvonnan paljastamissa tapauksissa suostumuksen puuttuminen näyttäisi olevan muita valvontalajeja yleisempää. Raskaan liikenteen valvonnan 243 tapauksessa kaikissa saatiin epäillyn suostumus sakkomenettelyyn.

Rikosnimikkeittäin vertailtaessa ajoneuvoverorikkomuksissa suhteellisesti suurimmassa osassa tapauksista suostumus on jäänyt saamatta. Tosin ajoneuvoverorikkomusten määrä tutkittavana ajanjaksona on ollut vain 134 muiden kuvion 23 nimikkeiden kokonaismäärien ollessa välillä 1270–2788, joten aineiston pieni määrä saattaa aiheuttaa prosenttilukuun epäluotettavuutta ajoneuvoverorikkomusten osalta.

Liikenerikkomukset ovat tyypillisesti rikesakkomääräyksellä rangaistavia tekoja, kun liikenneturvallisuuden vaarantaminen on pääsääntöisesti päiväsakkorangaistuksella rangaistava teko. Kuvioista 23 voidaan huomata, että näiden rikosnimikkeiden osalta päiväsakkorangaistukseen johtavissa teoissa epäillyn suostumuksen saaminen näyttäisi yhtä yleiseltä kuin rikesakkorangaistukseen johtavissa teoissa. Muutoin tässä tutkimuksessa

käytetyn aineiston perusteella ei ole mahdollista eritellä sitä, miten suuressa osuudessa tapauksista epäillyn suostumus on jäänyt antamatta rikesakko- tai sakkotapausten välillä.

6 POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielmassa on tähän mennessä esitelty sakkomenettelyn historiaa Suomessa ja sakkomenettelylain säätämisen taustaa ja perusteita. Uuden sakkomenettelyn esittelyn jälkeen on tutkittu Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen valvontatoiminnan tuottamien rikesakko- ja sakkoseuraamusten määrää kahtena vuotena ennen sakkolakiuudistuksen voimaantuloa ja yhtenä vuotena voimaantulon jälkeen.

Tässä luvussa analysoin tuotettua tietoa suhteessa siihen, miten se vastaa aiemmin asetettuihin tutkimuskysymyksiin:

1. Miten sakkolakiuudistus on vaikuttanut poliisin kirjoittamien sakkojen määrään ja laatuun?
2. Onko sakkolakiuudistuksella ollut vaikutusta poliisin suorittaman valvontatoiminnan suuntautumiseen?
3. Miten sakkolakiuudistus on vaikuttanut poliisin valvontatoiminnan tuottamiin kirjallisiin suoritteisiin/henkilötyövuosi?
4. Onko sakkolakiuudistus saavuttanut tavoitteensa poliisin näkökulmasta arvioituna?

6.1 Päätelmiä tilastoaineistosta

Tilastoaineiston perusteella on selkeästi nähtävissä, että Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen liikennevalvontaan käyttämä aika on pysynyt vuosina 2015–2017 varsin samantasoisena, mutta liikennevalvonnalla paljastettujen sakkojen ja rikesakkojen määrä on koko tutkittavan ajanjakson aikana vähentynyt selvästi. Sakkoseuraamusten osalta liikennevalvonnan tehokkuusluku, eli valvonnan tuottamien sakkoseuraamusten määrä jaettuna valvontaan käytetyllä työajalla, on vuonna 2017 ollut vain hieman yli puolet vuoden 2015 tasosta, ja se on laskenut tasaisesti vuosina 2015–2017. Raskaan liikenteen valvonnan osalta tehokkuusluku on säilynyt vuosien 2015–2017 aikana käytännössä muuttumattomana ja rattijuopumusvalvonnan osalta tehokkuusluku on ollut kasvussa.

Pelkästään sakkolakiuudistus ei selitä näin suurta muutosta, koska liikennevalvonnan paljastamien sakkotapausten vähenemistä on tapahtunut myös ennen sakkolakiuudistuksen voimaantuloa. Lisäksi valvonnan paljastamien sakkomenettelytapausten suhde valvontaan käytettyyn työaikaan verrattuna on laskenut tutkittavana ajanjaksona tasaisesti, eikä sakkolakiuudistuksella näytä olevan vaikutusta liikennevalvonnan tehokkuusluvun muutokseen kaikkia liikennevalvonnan tyypillisesti paljastamia rikosnimikkeitä tarkasteltaessa.

Ajotapavalvonnan osalta valvonnan tyypillisesti paljastamat rikkomukset ja valvonnan tehokkuusluku ovat vähentyneet erityisen merkittävästi. Rikesakkomääräyksien osalta käytettyyn työaikaan suhteutettuna vähennys on ollut 38 % edellisen vuoden tasosta, kun vuonna 2016 vastaavaa vähennystä oli 15 %. Vuosina 2015 ja 2016 rangaistusvaatimusten osalta ajotapavalvonnan tehokkuusluku on pysynyt samantasoisena, kun vuonna 2017 sakkolakiuudistuksen jälkeisenä aikana päiväsakkoasioissa tehokkuusluku on pienentynyt neljänneksellä. Tilastoaineisto on ajotapavalvonnan osalta varsin suuri, noin tuhat tapausta vuodessa ja valvontaa on tehty noin 10 000 tuntia vuodessa, joten ajotapavalvonnan tehokkuuden voidaan sanoa merkittävästi laskeneen sakkolakiuudistuksen myötä.

Ylinopeustapausten osalta tutkimuksen tulokset ovat hyvin samankaltaisia kuin ajotapavalvonnan. Valvonnan tehokkuusluku on nopeusvalvonnan osalta myös pudonnut vuosittain, mutta vähennys edelliseen vuoteen vuonna 2017 on ollut pienempi kuin vuonna 2016. Sakkolakiuudistuksen jälkeen nopeusvalvonnan tuottamien rikesakkojen määrä on vähentynyt suhteessa nopeusvalvonnan tuottamien sakkojen määrään. Rikesakkojen osuus kaikista ylinopeusvalvonnan paljastamista sakkoasioista oli vuosien 2015-2016 aikana 24–25 %, kun se sakkolakiuudistuksen jälkeen on ollut 18 %.

Ylipäätään liikennevalvonnan ja kaiken valvonnan eri sakkolajeja vertailtaessa rikesakkojen määrä näyttää sakkolakiuudistuksen myötä vähentyneen päiväsakkorangaistuksia enemmän. Erityisesti ajotapavalvonnassa ja nopeusvalvonnassa paljastettujen rikkomusten osalta rikesakkojen määrä on vähentynyt varsin selvästi.

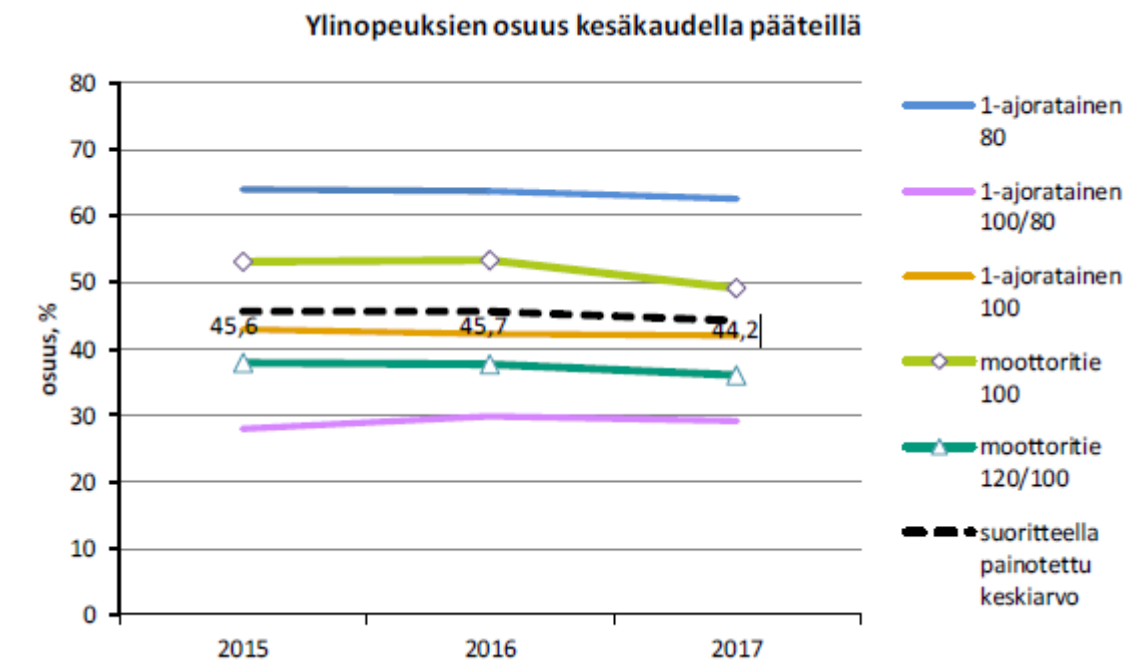
Tässä tutkimuksessa luodun tilastoaineiston perusteella voidaan tehdä seuraavat päätelmät:

1. Poliisin valvonnan tuottamien kaikkien sakkoseuraamusten kokonaismäärä on vähentynyt tasaisesti vuosina 2015–2017.
2. Sakkolakiuudistuksella ei näytä olevan merkittävää vaikutusta sakko- ja rikesakkotapausten kokonaismäärän kehitykseen.
3. Poliisin valvonnan tuottamien rikesakkojen määrä on vähentynyt selvästi sakkolakiuudistuksen jälkeisenä aikana, kun muutos ajoneuvorikkomusten rangaistuskäytännössä huomioidaan.
4. Liikennevalvontaan käytetyn työajan määrässä ei ole tapahtunut merkittävää määrällistä tai laadullista muutosta sakkolakiuudistuksen myötä.
5. Liikennevalvonnan tehokkuusluku on laskussa ja lasku on kiihtynyt sakkolakiuudistuksen jälkeisenä aikana.

Laskennallisen liikennevalvonnan tehokkuusluvun varsin selvästi havaittava lasku sakkomenettelytapauksissa, erityisesti rikesakkojen osalta, voi johtua seuraavista syistä:

1. Liikenteessä tapahtuvien valvonnan paljastuvien sakkomenettelytapauksiin johtavien liikenne rikosten esiintymistiheys on vähentynyt. (*toimintaympäristön muutos*)
2. Liikenteen valvonnan kohdentuminen on joiltakin osin muuttunut suuntaan, joka paljastaa vähemmän sakkomenettelytapauksiin johtavia liikenne rikoksia. (*toiminnan ohjauksen muutos*)
3. Tehokkuusluvun laskennassa käytettyjen sakkotapausten määrän tai valvontaan käytetyn työajan määrän tilastoinnissa on virheitä. (*virheellinen laskenta-aineisto*)
4. Liikenteen valvontatyössä paljastettuihin liikenne rikoksiin ei ole puututtu sakkomenettelyllä yhtä yleisesti kuin aiemmin. (*toimintatapojen muutos*)

Liikenne rikosten esiintymistiheyteen vaikuttavan *toimintaympäristön muutoksen* arviointi on tässä tutkimuksessa käytettävän aineiston perusteella vaikeaa. Ylinopeutta ajavien autojen suhteellista lukumäärää voidaan tarkastella Liikenneviraston vuonna 2018 julkaisemasta tilastosta.



Kuvio 24. Ylinopeutta ajavien autojen osuus (%) tärkeimmissä tieryhmissä kesäkaudella vuosina 2015–2017.¹³⁶

Kuviosta 24 ilmenee, että ylinopeutta ajavien autojen määrä on vuosina 2015–2017 pysynyt melko muuttumattomana. Liikenneviraston mittausten perusteella ei merkittävää *toimintaympäristön muutosta* ainakaan ylinopeutta ajavien ajoneuvojen suhteellisessa määrässä ole. Toimintaympäristön muutos on voinut jollakin tavalla vaikuttaa joko negatiivisesti tai positiivisesti liikennevalvonnan tehokkuuslukuun. On kuitenkin selvää,

¹³⁶ Liikennevirasto 2018, s. 14.

etteivät toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset voi selittää poliisin liikennevalvonnan paljastamien sakkomenettelytapausten vähentymistä 45 %:lla vuodesta 2015 vuoteen 2017 kuviossa 17 esitetyllä tavalla.

Länsi-Uudenmaan poliisilaitos julkaisee vuosittain toimintakertomuksen, jossa arvioidaan poliisin toimintaa ja sen onnistumista. Näiden asiakirjojen perusteella voidaan tarkastella *toiminnan ohjauksen muutosta*.

Vuoden 2015 toimintakertomuksen mukaan liikenteenvalvontatyössä on toteutettu niin sanottua ”Road Policing” –toimintamallia, jossa liikennettä valvova poliisi tukee laajalaisesti muiden poliisin tehtävälueiden tuloksellisuutta. Vuoden 2015 toimintakertomuksessa kerrotaan, että liikennevalvontaan suunnatut henkilötyövuodet ovat vähentyneet edellisestä vuodesta, mutta valvontaa on arvioitu toteutetun tehokkaasti ja valvontasuoritteiden määrät on saatu pidettyä kohtuullisella tasolla.¹³⁷

Vuoden 2016 toimintakertomus on liikenteenvalvontatyön osalta sanasta sanaan identtinen vuoden 2015 toimintakertomuksen kanssa¹³⁸. Toimintakertomusten perusteella vuosien 2015 ja 2016 välillä poliisilaitoksen liikenteenvalvonnan ohjauksessa tai painopisteissä ei ole tapahtunut muutosta.

Poliisilaitoksen vuoden 2017 toimintakertomuksessa todetaan liikenteenvalvontaan käytetyn työajan määrän lisääntyneen. Tämä tieto on ristiriidassa aiemmin esitetyn Tarmo-työaikajärjestelmästä saadun tilastotiedon perusteella, koska työaikajärjestelmään kirjattujen työaikakirjausten mukaan liikenteenvalvontaan oli käytetty vuonna 2017 hieman vähemmän työaikaa kuin aiempina vuosina kuviosta 1 ilmenevällä tavalla.¹³⁹ Vuoden 2017 toimintakertomuksessa todetaan, että liikennevalvonnan suoritteiden määrä on valvontaan käytettyjen resurssien määrä huomioiden korkealla tasolla¹⁴⁰.

Tutkittavana olevan ajanjakson aikana Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen toimintakertomusten perusteella liikennevalvonnan ohjaamisessa tai painopisteiden asettamisessa ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia. Ainakaan poliisilaitoksen johdon tasolta tapahtuvalla *toiminnan ohjauksen muutoksella* ei valvonnan paljastamien sakkotapausten määrän vähentyminen selity.

¹³⁷ Länsi-Uudenmaan poliisilaitos 2016, s. 6.

¹³⁸ Länsi-Uudenmaan poliisilaitos 2017, s. 6.

¹³⁹ Länsi-Uudenmaan poliisilaitos 2018, s. 6.

¹⁴⁰ Länsi-Uudenmaan poliisilaitos 2018, s. 3.

Seuraavaksi arvioin *virheellisen laskenta-aineiston* mahdollisuutta. Kaikki sakkomenettelytapaukset kirjautuvat Patja-tietojärjestelmään ja ne ovat tutkittavan ajanjakson ajalta haettavissa tietokannasta Rikitrip-tiedonhakutyökalulla. Sakkomenettelytapauksien lukumäärän ja tyyppien suhteen tilastoaineisto on rajausten jälkeen täydellinen, ja siinä voi olla virheitä vain tietojärjestelmävirheen tai taulukoiden luomisessa tapahtuneen virheen vuoksi, joita pidän molempia varsin epätodennäköisinä. Sakkoasioiden teontarkenteiden muotoiluissa tapahtui sakkolakiuudistuksen kanssa samanaikaisesti joitakin muutoksia, mikä saattaa lisätä virheen mahdollisuutta tilastojen luomisessa vuoden 2017 kohdalla. Vuosien 2015 ja 2016 osalta sakkomenettelytapaukset ovat kirjautuneet Patjaan täysin samansisältöisillä teontarkenteilla ja näiden kahden vuoden ajalta tilastoaineiston luomisessa mahdollisesti tapahtuneet virheet vaikuttaisivat yhtäläisesti molempien vuosien tilastoihin.

Poliisin henkilöstön eri valvontamuotoihin käyttämäksi kirjaama työaika perustuu henkilöiden itse tekemiin työaikaerittelyihin eri työaikakooduille. Käytetyn työajan erittely ei tapahdu automaattisesti, vaan Tarmo-järjestelmään kirjattujen työaikojen kohdentumisen ja tosiasiallisesti toteutuneiden työaikojen kohdentumisen välillä on inhimillinen tekijä. Omasta kokemuksesta tiedän monien poliisimiesten kokevan työaikojensa tunnin tarkkuudella tehtäväksi vaaditun erittelyn turhanpäiväiseksi työksi, joka monesti tehdään jopa kuukauden kuluttua työn tekemisestä. Tiedän poliisimiesten joskus kokeilleen kirjata työaikojansa väärille työaikakooduille ja tällä tavoin kokeilleen, huomaavatko esimiehet virheitä ja puututaanko asiaan. Ainakaan todistamissani tapauksissa tahallaan väärin kirjattuihin työaikoihin ei ole puututtu, joten työaikakirjauksissa voidaan olettaa epätarkkuuksia ja suoranaisia virheitäkin. Toisaalta työaikojen kirjaaminen on tapahtunut joulukuuta 2014 lukuun ottamatta koko tämän tutkimuksen ajanjaksolla samalla tavalla, joten työaikakirjauksiin liittyvät epävarmuustekijät ovat pysyneet samoina lähes koko tutkittavana olleen ajanjakson. On kuitenkin mahdollista, että poliisimiehet ovat kirjanneet vanhasta tottumuksesta työaikojaan liikennevalvonnan työaikakooduille, vaikka tosiasiallisesti työajalla on tehty jotain muuta, esimerkiksi suoritettu hälytystehtäviä tai tehty rikostutkinnan toimenpiteitä. Jos näin olisi laajamittaisesti tapahtunut, voisi tämä aiheuttaa ainakin joiltakin osin tässä tutkimuksessa havaitun liikennevalvonnan tehokkuusluvun laskun. Myös se seikka, että vuoden 2017 toimintakertomuksessa kerrotaan poliisilaitoksen liikenteenvalvontaan käyttämän työajan lisääntyneen ja Tarmo-järjestelmän mukaan vuonna 2017 liikenteenvalvontaan käytetty työaika on hieman vähentynyt, puhuu Tarmo-

järjestelmän tietojen epävarmuudesta¹⁴¹. Toisaalta vuoden 2017 toimintakertomuksessa ei ole lausuttu mihin siinä esitetty tieto liikenteenvalvonnan lisääntymisestä perustuu, joten vertailukohtaa Tarmo-järjestelmän työaikakirjauksiin ei tältä osin ole saatavissa. Jos vuoden 2017 toimintakertomuksen kirjaus liikennevalvontaan käytetyn työajan lisääntymisestä pitäisi paikkansa, tarkoittaisi se vuoden 2017 osalta Tarmo-työaikaerittelyjen perusteella laskettua tehokkuuslukua vieläkin suurempaa tehokkuusluvun laskua.

Tehokkuusluvun pienentyminen voi selittyä myös valvonnassa tapahtuneilla *toimintatapojen muutoksella*. Valvontamuotojen tehokkuusluvut eivät ole vähentyneet tasaisesti, ajotapavalvonnan tehokkuusluku on vähentynyt tutkituista valvontamuodoista sakkolakiuudistuksen jälkeisenä aikana selvästi eniten. Nopeusvalvonnan tehokkuusluku on myös pienentynyt selvästi, mutta sakkolakiuudistuksen jälkeiseen ajanjaksoon ei liity ajotapavalvonnan tehokkuusluvun kanssa vastaavaa laskun kiihtymistä. Raskaan liikenteen valvonnan tehokkuusluku on pysynyt melko samantasoisena ja rattijuopumusvalvonnan tehokkuusluku on ollut hieman nousussa. Aineiston pohjalta näyttäisi siltä, että ajotapavalvonnassa on tapahtunut sakkolakiuudistuksen myötä joitakin sellaisia *toimintatapojen muutoksia*, jotka ovat saaneet ajotapavalvonnan tehokkuusluvun selvästi laskemaan suhteessa muihin valvontamuotoihin enemmän.

Sakkolakiuudistuksen jälkeisenä aikana poliisin liikennevalvonnan tuloksena kirjoitetuista seuraamuksista selvästi aiempaa suurempi osuus on ollut päiväsakkorangaistuksia. Tämä voi johtua seuraavista syistä:

1. Valvonta kohdistuu aiempaa enemmän vakavampiin rikkomuksiin, joiden seuraamus on päiväsakkorangaistus.
2. Rikkomuksista, joista aiemmin on annettu rikesakkomääräys, annetaan aiempaa useammin rikesakon sijasta kirjallinen tai suullinen huomautus.

Poliisin valvonnassa antamat kirjalliset tai suulliset huomautukset eivät tilastoidu Patja-järjestelmään, joten niiden määrää ei voida tämän tutkimuksen tilastoaineiston perusteella arvioida.

Sakkolakiuudistuksen myötä aiemmin käytössä olleet käsin täytettävät sakkolomakkeet uusittiin. Aiemman lainsäädännön aikana lomakkeita oli rikesakkoasioille omansa ja RML:n mukaisille rangaistusvaatimuksille omansa. Uuden sakkomenettelylain aikana käytössä on ollut vain yksi lomake, jolle voi kirjata minkä tahansa SML:n mukaisen sakkomenettelylajin. Vanha rikesakkolomake oli varsin nopea täyttää, lomakkeen kääntöpuolella oli numeroituna

¹⁴¹ Länsi-Uudenmaan poliisilaitos 2018, s. 6

kaikki rikesakkorikkomukset, eikä lomakkeelle tarvinnut käsin kirjoittaa rikesakkoteon teontarkennetta. Lomakkeeseen riitti teontarkenteen numeron kirjoittaminen, ja epäillyn kappaleen kääntöpuolella oli näiden teontarkennenumeroiden selitteet. Uuden SML:n sakkolomakkeen kääntöpuolella ei ole lueteltuna rikesakkorikkomuksia, joten täytettäessä rikesakkomääräystä lomakkeelle täytyy teon täydellinen teonkuvaus kirjoittaa lomakkeeseen. Tämä lisää rikesakkomääräyksen kirjoittamiseen kuluvaan aikaan verrattuna aiempaan. Lisäksi sakkolakiuudistuksen ja osaltaan myös rikosuhrimaksun myötä sakon loppusumman määrittäminen on aiempaa monimutkaisempaa. Sakon loppusummaan tehdään tarvittaessa korotuksia teon yhteydessä tehdyn toisen rikesakkoteon johdosta, ja jos sakkoon sisältyy rikosnimike, josta saattaa seurata vankeutta kuusi kuukautta, tulee sakkoon lisäksi lisätä rikosuhrimaksu (L rikosuhrimaksusta 669/2015, 3 §). Uskon näillä seikoilla olevan vaikutusta siihen, että sakkolakiuudistuksen myötä rikesakkojen määrä on merkittävästi vähentynyt ja tämä saattaa olla valvontatyössä tapahtuneen *toimintatapojen muutoksen* osasyynä. Voidaan olettaa rikesakkojen määrän vähentymisen johtuvan ainakin osittain siitä, että monimutkaisemmaksi muuttunut menettelytapa ja työläemmäksi muuttunut sakkolomake on motivoinut liikenteen valvontaa suorittavia poliisimiehiä muuttamaan valvontatapojaan ainakin joillakin tavoin aiemmasta.

Valtaosassa Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen liikennevalvontaan käytettävissä poliisiautoissa on ollut tutkimuksen ajankohtana ajoneuvotietokoneet ja tulostimet, joiden avulla minkä tahansa SML:n mukaisen menettelylomakkeen kirjoittaminen käy varsin nopeasti. Ajoneuvotietokoneissa oleva ohjelmisto sisältää rikkomusten vakioidut teontarkenteet, eikä niitä tarvitse itse kirjoittaa lomakkeeseen. Tietokoneella kirjoitettujen sakkoseuraamusten osalta sakkolakiuudistus ei ole tuonut poliisin käytännön työhön juuri muutosta, mutta käsin täytettyjen lomakkeiden osalta erityisesti rikesakkomääräysten kirjoittaminen on mahdollisesti muuttunut aiempaa hitaammaksi, työläemmäksi ja virheille alttiimmaksi.

6.2 Epäillyn suostumus sakkomenettelyn edellytyksenä

Poliisin käytännön valvontatyön kannalta sakkolakiuudistuksen suurin muutos on edellytys epäillyn suostumisesta sakkomenettelyyn. Muutos on merkityksellinen erityisesti sen vuoksi, että suostumuksen antamatta jättäminen muuttaa menettelytapaa jo tapahtumapaikalla ja se vaikuttaa toimenpiteisiin, joita havaitun rikkomuksen seurauksena välittömästi tehdään.

Aiemmissa RikeSML:n ja RML:n mukaisissa sakkomenettelyissä sakon tiedoksiantamiseen käytettävä aika oli pääsääntöisesti sama riippumatta siitä, kiistikö rikoksesta epäilty saamansa rangaistusvaatimuksen vai ei. Aiemman sakkolainsäädännön aikana kiistäminen tai kiistämättä jättäminen ei lisännyt sakon tiedoksiannon viemää työaikaa, kysymys oli vain siitä, laitetaanko lomakkeeseen rasti kohtaan ”ei kiistä” vai kohtaan ”kiistää”. Kiiston tapahtuessa lomakkeeseen kirjattiin lauseen tai kahden mittainen epäillyn lausuma kiistämisen perusteesta, mutta tämän enempää lisätyötä ei kiistäminen aiheuttanut. Mikäli epäilty viikon kuluessa tiedoksiantamisesta vastusti saamaansa sakkoa, asiasta käynnistetty esitutkinta ja siihen liittyvien kuulusteluiden suorittaminen vei valvovan poliisimiehen työaikaa. Poliisimiesten kuulustelut todistajana sakkojen vastustamisasioissa toteutettiin siten, että ne aiheuttivat mahdollisimman vähän haittaa varsinaisten valvontatehtävien suorittamiselle, yleisimmin sähköpostitse. Sakkoa vastustaneen epäillyn kuulusteli rikostutkija, jolloin teon kiistämällä sakon tiedoksiannon yhteydessä ei ollut välitöntä resurssivaikutusta poliisin valvontatapahtuman aikana.

Uuden SML:n mukaan epäillyn suostumuksen antamatta jättäminen tiedoksiannon yhteydessä johtaa asian etenemiseen tavanomaisessa rikosasiain käsittelyjärjestyksessä syyttäjälle ja sieltä käräjäoikeuden käsittelyyn, mikäli epäilty ei tässä välissä pyörrä päätöstään maksamalla saamansa sakon 30 vuorokauden kuluessa. Suostumuksen antamatta jättänyt epäilty tulisi poliisin ohjeistuksen mukaan kuulustella suppean esitutkinnan muotomääräyksiä noudattaen välittömästi rangaistusvaatimuksen antamisen yhteydessä tapahtumapaikalla. Monissa poliisiajoneuvoissa on tietokone tulostimeen, minkä ansiosta tämän kuulustelun kirjaaminen ja kuulustelupöytäkirjan tulostaminen ei välttämättä vie kovin paljon aikaa. Kaikissa poliisiajoneuvoissa, esimerkiksi nimenomaisesti valvontaan käytettävissä poliisimoottoripyörissä ja moottorikelkoissa tällaista laitteistoa ei kuitenkaan pääsääntöisesti ole. Myös rikostutkijoiden käytössä olevista tunnuksettomista poliisiautoista tällaiset laitteet pääosin puuttuvat.

Kuulustelupöytäkirja voidaan kirjoittaa myös käsin esimerkiksi esipainetulle kuulustelulomakkeelle tai vaikka ruutupaperille, mutta tähän kuluva aika on väistämättä muusta valvontatoiminnasta pois, koska kuulustelu suoritetaan välittömästi. Monesti liikennevalvontaryhmän suorittamat valvontatapahtumat on suunniteltu siten, että ryhmän kullakin poliisimiehellä on valvontatapahtumassa oma tehtävänsä. Monesti rikkomusten havaitseminen on yhden poliisimiehen tehtävänä toisen poliisimiehen toimiessa ajoneuvojen pysäyttäjänä, ja muut poliisimiehet antavat rikkomuksista epäillyille sakkoja tai rikesakkoja tiedoksi. Sakon tiedoksiannon ajallisen keston venyminen kuulustelun suorittamisen vuoksi

haittaa poliisin valvontatapahtuman sujuvuutta. Jos valvontatapahtumassa seuraamuksia kirjoittavat poliisimiehet ovat kaikki varattuina, ei liene tarkoituksenmukaista eikä hyvän hallinnon periaatteiden mukaista odottaa vähäisistä liikenne rikkomuksista epäiltyjä henkilöitä valvontapaikalla pitkähköä aikaa valvontatapahtumassa sakkojen tiedoksiantamisen ruuhkautumisen vuoksi. Myös liikenneympäristö monesti rajoittaa kuinka monta pysäytettyä ajoneuvoa valvontapaikalle mahtuu. Sakkojen tiedoksiantamisen ruuhkautuessa valvontatapahtuma saatetaan joutua keskeyttämään, mikä vähentää valvontatapahtumaan käytetyn työajan tehokkuutta.

Sakkolakiuudistusta voimaantultaessa vuonna 2016 arvioitiin, että *ei ole aihetta olettaa, että suostumuksia jäisi nyt voimaantulevassa sakkomenettelyssä merkittäviä määriä antamatta*¹⁴².

Tämän tutkimuksen tulokset osoittavat, että poliisin antamista uuden SML:n mukaisista seuraamuksista yksi prosentti on kirjattu rangaistusvaatimuksina, eli niissä epäilty ei ole antanut sakkomenettelyn käyttämisen mahdollistavaa suostumustaan. Ohjeistuksen mukaan näissä tapauksissa epäilty on tullut kuulustella sakon tiedoksiantamisen yhteydessä. Suostumus on SML 4.4 §:n mukaan mahdollista antaa maksamalla osa sakosta 30 päivän kuluessa tiedoksisaannista, ja näin oli tapahtunut 40 %:ssa tapauksista, missä suostumus oli tiedoksiantamisen hetkellä jäänyt puuttumaan. Osuus kaikista Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen alueen SML:n mukaisista menettelyistä, jotka ovat edenneet käsiteltäväksi tavallisessa rikosasiain käsittelyjärjestyksessä, on ollut 0,6 %.

Aiemman tutkimuksen mukaan vuosina 2012–2013 Varsinais-Suomessa määräytyistä rikesakkomääräyksistä on tullut vastustetuiksi 0,15 %¹⁴³. Tähän osuuteen nähden vastustettujen sakkomenettelytapauksien voidaan ajatella kasvaneen ainakin jonkin verran. Vertailussa on tosin huomioitava, että tässä tutkimuksessa todettu 1 %:n osuus koskee kaikkia SML:n mukaisia tapauksia, myös summaltaan rikesakkoja suurempia päiväsakoin rangaistavia tekoja. Voidaan olettaa, että summaltaan isompien sakkojen osalta epäillyn intressi vastustaa saamansa sakkoa on suurempi kuin pienisummallisissa rikesakotapauksissa. Toisaalta kuvio 23 osoittaa, ettei rikesakkomääräyksellä rangaistavan liikenne rikkomuksen ja päiväsakoin rangaistavan liikenneturvallisuuden vaarantamisen välillä näyttäisi olevan juurikaan eroa suostumuksen saamatta jäämisen todennäköisyyden suhteen. Kaikista SML:n mukaisista asioista 1 % on aiheuttanut poliisille ylimääräisiä

¹⁴² HE 115/2016, s. 9

¹⁴³ Leppälä 2014, s. 30

esitutkintatoimenpiteitä ja 0,6 % kaikista SML:n tapauksista on päätyntä varsinaiseen rikosprosessiin. Näiden tietojen valossa voidaan tehdä johtopäätös, että poliisille esitutkintatoimenpiteitä aiheuttaneiden sakkoasioiden määrä on kasvanut. Myös oikeuden käsiteltäviksi etenevien sakkomenettelytapausten määrä on kasvanut, joskin vähemmän kuin poliisille toimenpiteitä aiheuttavien tapausten määrä. Vaikutus ei liene järin suuri, mutta aiempaan sakkomenettelyyn verrattuna tämä vaikutus näyttäisi olevan selkeästi huomattavissa.

6.3 Muita uuden sakkolain tuomia haasteita

Oikeusministeriön sakkolainsäädännön uudistamista pohtineen työryhmän lausunnossa sekä uuden sakkomenettelylain esitöissä on tuotu esille näkemys siitä, että uudistus ei merkittäväällä tavalla lisää poliisin tai muiden valvontaviranomaisten työtaakkaa sakkomenettelyssä¹⁴⁴. Sakkolakiuudistuksen esitöissä lain katsottiin tuovan merkittävää parannusta aiempaan tilaan selkeyttämällä ja ajanmukaistamalla lainsäädäntöä¹⁴⁵.

Voimaan tulleesta uudesta sakkomenettelylaista on lausuttu lain esitöiden kanssa vastakkaisiakin näkemyksiä. Lakia on pidetty vaikeaselkoisena ja erityisesti sen terminologian hahmottamista on pidetty professoritason lainoppineidenkin mielestä hankalana. OTT Pekka Viljanen on pitänyt lakia niin epätarkoituksenmukaisena ja terminologialtaan monimutkaisena, että hän olisi valmis kumoamaan lain, mikäli se olisi hänen vallassaan.¹⁴⁶ Myös minun käsitykseni mukaan sakkomenettely on erityisesti poliisin näkökulmasta muuttunut huomattavasti aiempaa monimutkaisemmaksi ja siihen kohdistuu aiempaa enemmän vaatimuksia.

Erityisesti muutoksenhaku rikesakkomääräysten ja sakkomääräysten osalta näyttäytyi sakkolain voimaantulon hetkellä melko epäselvänä. Sakkolain muutoksenhakua käsitellään tarkemmin luvussa 4.2.8. Vasta KKO:n ennakkopäätökset ovat antaneet linjoja sille, missä olosuhteissa sakkolain mukaisessa menettelyssä määrätystä seuraamuksista on voinut valittaa käräjäoikeuteen. Ennakkopäätösten myötä sakkolain soveltamiseen on saatu valvovan viranomaisen näkökulmasta joitakin linjauksia, mutta toistaiseksi sakkomenettelylain seuraamusten valituksista annetut ennakkopäätökset koskevat kuitenkin yksittäisiä menettelytapauksia, eikä kaikista monimutkaisen sakkomenettelyn vaihtoehdoista ole vielä saatu lainkäyttöä ohjaavia ennakkopäätöksiä. Kun

¹⁴⁴ Oikeusministeriö 2007, s. 42 & HE 94/2009, s. 25-26

¹⁴⁵ LaVM 9/2010, s. 3

¹⁴⁶ kts. Tapani & Tolvanen 2016, s. 207–209 ja Viljanen 2015, s. 679.

valitusmenettelystä ei kaikilta osin ole oikeuskäytäntöä, valitusperusteet jäävät varsin epäselviksi. Miten sakkomääräystä tiedoksiannettaessa valittamiseen liittyvän oikeuskäytännön voisi sakkomääräyksen saajalle selittää, kun oikeuskäytäntö ei ole vielä kaikilta osin muotoutunut ja lain esityötkään eivät anna kysymyksiin vastauksia? Lainsäätävä näyttää huomanneen tämän seikan, ja muutoksenhaun osalta sakkolakiin onkin säädetty jo uudistuksia, joita käsitellään tarkemmin luvussa 7.

Uuden sakkomenettelylain mukaisten sakkojen loppusumman laskeminen on huomattavasti aiempaa monimutkaisempaa. Uuden lain mukaisessa menettelyssä päiväsakkorangaistuksen ohella samalla rangaistava rikesakkoteko aiheuttaa sakon kokonaismäärään 40 euron korotuksen. Usean rikesakkoteon tullessa rangaistavaksi samalla rikesakkomääräyksellä sen loppusumma on ankarimman rikesakon määrä 40 eurolla korotettuna. Näitä korotuksia ei kuitenkaan tehdä jalankulkijalle tai moottorittoman ajoneuvon kuljettajalle määrättävään rikesakkoon. (RL 7:3a § ja 7:3b §.)

Sakon loppusumman määrittämistä monimutkaistaa edelleen sakkomenettelylain kanssa samanaikaisesti voimaan tullut rikosuhrimaksu, joka aiheuttaa sakon loppusummaan erillisen 40 euron lisäyksen tapauksissa, joissa jostakin sakolla rangaistavasta teosta on säädetty seuraamukseksi enintään kuuden kuukauden vankeustuomio. Käytännössä liikennevalvonnassa tämä tarkoittaa yleisimmin liikenneturvallisuuden vaarantaminen- tai kulkuneuvon kuljettaminen oikeudetta -rikoksia. Rikosuhrimaksu määrätään vain 18 vuotta täyttäneille rikoksesta epäillyille. Rikosuhrimaksu jätetään määräämättä tapauksissa, missä se olisi rahamäärältään suurempi kuin rikosentekijälle määrättävä sakko. (1 rikosuhrimaksusta 2 §, 3 § ja 4 §.)

Aiemman lainsäädännön mukaan useasta rikesakkoteosta kerralla määrättiin yksinkertaisesti suurimmasta rikesakkoteosta säädetty rikesakko, ja erillistä rahamääräistä rikesakkokorotusta ei ollut.

Nykyisen käytännön mukaan sakon loppusumman määrittämiseen vaikuttavia seikkoja on monia, ja nämä seikat ovat riippuvuussuhteessa keskenään. Tietokoneohjelmat laskevat sakon loppusumman automaattisesti, mutta ilman tietojärjestelmän ohjausta sakkoa käsin kirjoitettaessa saattaa varsin helposti päätyä virheelliseen summaan. Koska rikesakkomääräys tai sakkomääräys ovat lainvoimaisia ratkaisuja, on erityisen kiusallista, jos tiedoksiannetun lainvoimaisen määräyksen loppusumma on virheellinen ja sitä joudutaan jälkikäteen korjaamaan. Poliisin valvonnassa kirjoittamien sakkojen määrän vähentyminen voi osin selittyä sakon loppusumman määrittymisen monimutkaistumisella.

Sakkomääräyksen ja rikesakkomääräyksen lainvoimaisuus voi myös olla poliisin työmäärää lisäävä seikka. Aiemman RML:n mukaisesti poliisin rikoksesta epäillylle antama sakko oli rangaistusvaatimus, jonka syyttäjä harkintansa mukaan vahvisti lainvoimaiseksi rangaistusmääräykseksi. Jos sakko oli virheellisesti annettu esimerkiksi toisen henkilön ajokortilla esiintymisen vuoksi väärälle henkilölle, asia voitiin ennen syyttäjän antamaa rangaistusmääräystä oikaista vain perumalla annettu rangaistusvaatimus ja antamalla rangaistusvaatimus tiedoksi oikealle henkilölle. Myös rangaistusvaatimuksessa ilmenneitä muita virheitä voitiin jälkikäteen korjata antamalla rangaistusvaatimus uudelleen tiedoksi. Rikesakkomääräyksen osalta poliisipiiriin päällikön erityisenä tehtävänä oli RikeSML:n 11 §:n mukaan valvoa poliisimiesten antamia rikesakkomääräyksiä ja tarvittaessa saattaa asia toisen menettelyn piiriin tai poistaa virheellisesti määrätty rikesakkomääräys. Sakkomenettelylain mukaista lainvoimaista sakko- tai rikesakkomääräystä ei poliisi omin toimin voi poistaa tai jälkikäteen korjata, vaan väärälle henkilölle annetun tai muuten virheellisen sakon tullessa ilmi ainoa keino korjata asia on hakea käräjäoikeudelta tuomion purkua. Poliisin havaitessa annetussa sakko- tai rikesakkomääräyksessä tällaisen virheen, on asiassa haettava tuomion purkamista oikeudenkäymiskaaren 31:9 §:n mukaisesti käräjäoikeudelta tai korkeimmalta oikeudelta. Tämä tekee tiedoksiannetussa sakko- tai rikesakkomääräyksessä havaittujen virheiden oikaisun huomattavasti aiempaa menettelyä työläemmäksi.

Myös uuden sakkomenettelyn edellyttämä epäillyn antama neliosainen suostumus on sisällöltään monimutkainen. Tämän vuoksi sakkolakia on epäillyn antaman suostumuksen osatekijöiden osalta päätetty jo keventää, mistä tarkemmin luvussa 7. Oman kokemukseni perusteella päiväsakotapauksissa yleisin sakon kiistämisen syy on päiväsakon rahamäärän määräytymisen peruste, tarkoittaen siis rikoksesta epäillyn nettotuloja. Poliisin käytössä epäillyn nettotuloja määritettäessä on Verohallinnosta saatavat tiedot epäillyn viimeisimmän vahvistetun verovuoden nettotuloista. Nämä tiedot eivät ole ajantasaisia, vaan ne perustuvat yli vuoden takaisiin toteutuneisiin verotustietoihin. Epäillyn tulotaso on voinut muuttua viimeisen vahvistetun verotuksen aikaisesta tulotasosta. ”Tien päällä” sakon tiedoksiannon hetkellä epäillyn tulotasoa ei voida pääsääntöisesti mistään muualta varmuudella selvittää. Lainsäätäjä näyttää huomioineen tämän sakkolakiuudistusta säätäessään, koska pelkkä päiväsakon määräytymisperusteen kiistäminen ei aiheuta sakkomenettelyn soveltumattomuutta. Jos tiedoksiannon yhteydessä epäilty muuten hyväksyy sakkomenettelyn mutta vastustaa päiväsakon määräytymisperustetta, poliisi antaa epäillylle tiedoksi sakkovaatimuksen ja epäillylle jää SML:n 8 §:n mukaan kahden viikon määräaika

toimittaa asian ratkaisevalle syyttäjälle selvitystä tuloistaan. Sakkovaatimuksen ja toimitetun selvityksen perusteella syyttäjä antaa lainvoimaisen rangaistusmääräyksen, jossa vahvistetaan päiväsakon rahamäärä.

Sakkomenettelyssä voi muodostua tilanne, jossa sakkoa saadessaan epäilty saattaa ilmoittaa suostuvansa määrättävään seuraamukseen epätietoisena siitä, mikä määrättävän seuraamuksen todellinen rahamäärä tulee olemaan, koska rangaistuksen loppusumman määräävä päiväsakon rahamäärä ei ole vielä tiedossa. Poliisin sakkomääräyksessä määräämä 20 päiväsakon suuruinen rangaistus tarkoittaa epäillylle rahamääräisesti vähintään 120 euron summaa, mutta suuremmilla tuloilla tämä voi tarkoittaa jopa yli 100 000 euron seuraamusta¹⁴⁷. Rangaistusmääräyksen saatuaan epäilty ei voi enää peruuttaa suostumustaan sakkomenettelyyn tai muutenkaan saattaa asiaa tuomioistuimen käsiteltäväksi kuin ainoastaan ylimääräisen muutoksenhaun keinoin. Pidän hyvin ongelmallisena tilannetta, jossa epäilty voisi hyväksyä hänelle määrättävän seuraamuksen epätietoisena seuraamuksen rahamäärästä.

Sakkomenettelylain 4 § edellyttää, että *suostumuksen vastaanottavan virkamiehen on pyrittävä varmistamaan, että epäilty ymmärtää suostumuksensa merkityksen ennen sen antamista*. Edellä kuvatun kaltaisessa tilanteessa suostumuksen merkityksen ymmärtämisen varmistaminen on kovin hankalaa, koska sakkoseuraamuksen loppusummaa ei ole mahdollista varmuudella määrittää, joten suostumuksen tosiasiallinen merkitys ei edes olla tiedossa.

Arvioitaessa sakkolakia kokonaisuutena kaksi vuotta sen voimaan tultua on syytä huomata, että lakiin on jo päätetty melko suurista periaatteellisista uudistuksista koskien nimenomaisesti epäillyn suostumuksen määrittelyä sekä muutoksenhakua. Voidaan todeta, että kun lakia jo kahden vuoden voimassaolon jälkeen muutetaan sen tuomien keskeisimpien uudistusten osalta, osoittaa tämä lain toimineen toisin kuin sitä säädettäessä oli tarkoitettu tai ennakoitu.

Edellä esitetyn perusteella päädyn siihen johtopäätökseen, että poliisin näkökulmasta sakkolakiuudistus ei ole saavuttanut sille asetettuja tavoitteita. Tämän tutkimuksen aineisto osoittaa sen, että sakkomenettelylain voimaantulon jälkeen poliisin valvonnan tehokkuusluku on vähentynyt erityisesti ajotapavalvonnan osalta ja poliisin tekemä valvonta painottuu aiempaa enemmän päiväsakoilla rankaistaviin rikoksiin. Myös työmäärän

¹⁴⁷ Kauppalehti 2018, Eräissä tapauksessa 12 päiväsakon rangaistuksen rahamäärä oli yhteensä 63 240 euroa

lisääntyminen on tosiasia käsin kirjoitetun sakkolomakkeen ollessa huomattavasti aiempaa työläämpi kirjoittaa ja sakon loppusumman huomattavasti aiempaa monimutkaisempi määrittää. Lisäksi keskimäärin prosentissa sakkomenettelytapauksista suostumuksen puutteen vuoksi sakon tiedoksiantamisen yhteydessä täytyy samalla suorittaa rikoksesta epäillyn kuulustelu ja kirjoittaa kuulustelupöytäkirja.

Sakkomenettelylain tavoitteena oli parantaa epäillyn oikeusturvaa poistamalla aiemman säätelyn perustuslaillisia ongelmia ja saada aikaan menettelyitä yhdistämällä selkeä ja tarkoituksenmukainen erityisesti syyttäjän voimavaroja säästävä järjestelmä. Käsitykseni mukaan sakkomenettelylaki on aiempia rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyitä paljon vaikeaselkoisempi ja monimutkaisempi. Epäillyn oikeusturvankin osalta lain päämäärän saavuttaminen ei ole yksiselitteistä, koska monimutkainen menettely voi olla siihen perehtymättömän vaikea ymmärtää.

Sakkolakiuudistuksesta on vaikea löytää poliisin näkökulmasta työmäärää vähentäviä seikkoja. Syyttäjät ovat kokeneet sakkolakiuudistuksen vähentäneen heidän työtaakkaansa, joten syyttäjälaitoksen näkökulmasta sakkolakiuudistuksen tavoitteet ovat näiltä osin ainakin jollakin tavalla toteutuneet¹⁴⁸.

Vuonna 1981 rikesakkolain hallituksen lakiesityksessä arvioitiin, että rikesakoista enintään 5 % saatettaisiin alioikeuden käsiteltäväksi rikesakkomääräyksen saaneen henkilön muutoksenhaun seurauksena¹⁴⁹. Arvio on ollut huomattavasti suurempi kuin tutkimuksen perusteella vuosina 2012–2013 vastustettujen rikesakkojen prosentuaalinen osuus (0,15 %) ¹⁵⁰. Eduskunta on hyväksynyt suppeamman muutoksenhakumenettelyn rikesakkoasioissa silläkin oletuksella, että 5 % tapauksista tulisi vastustetuksi. Tosiasiallinen osuus vastustetuista tapauksista oli vain 0,15 %. Voidaan ajatella, että oikeusturvaa heikentävän suppean muutoksenhaun tosiasiallinen vaikutus on muodostunut huomattavasti pienemmäksi, kuin rikesakkoasioissa lainsäätäjä olisi ollut valmis vuonna 1981 hyväksymään.

Osuus rikesakoista, joihin haettiin muutosta ja joissa rikesakkotuomari tuomitsi muutoksenhaun jälkeen rikesakon määrätyksi, oli vain 0,07 % kaikkien rikesakkojen määrästä. Tämä tarkoittaa, että enimmillään vain 0,07 % määrätyistä rikesakoista olisi voinut tulla muutoksenhakutuomioistuimeen käsiteltäviksi, jos muutoksenhaku

¹⁴⁸ Myllynen 2018, s. 55

¹⁴⁹ HE 19/1981, s. 6

¹⁵⁰ Leppälä 2014, s. 30

rikesakkotuomarin päätökseen olisi ollut mahdollista.¹⁵¹ Osuutta voidaan pitää marginaalisena kaikkiin tapauksiin suhteutettuna. Sakkolainsäädäntöä uudistettaessa juuri rikesakkomenettelyn suppea muutoksenhaku on kuitenkin ollut perusteena vaatimuksille uuden lainsäädännön säätämisestä¹⁵².

Uuden menettelyn myötä myös rikesakkoasiat on mahdollista saada tavanomaisessa rikosoikeudenkäyntijärjestyksessä vaikka KKO:n käsiteltäväksi, mutta asian saattaminen oikeuden käsittelyyn edellyttää suostumuksen antamatta jättämistä sakon tiedoksiannon yhteydessä. Suostumuksen antamatta jättäminen johtaa lähes poikkeuksetta kuulustelun suorittamiseen sakon tiedoksiannon yhteydessä. Monesti liikenne rikkomusten yhteydessä liikenne rikokseen syyllistyneellä on kiire jonnekin, minkä vuoksi hän on ajanut ylinopeutta tai rikkonut muuten liikennesääntöjä. Mielestäni olisi järkevää, että sakon saamisen jälkeen tilanteen ja kiireen rauhoituttua rikoksesta epäilty saisi sakon tiedoksiannon jälkeen jatkaa matkaansa ja hän voisi rauhassa harkita saamansa sakon tai rikesakon perusteita ja miettiä seuraamuksen vastustamista. Nyt päätös vastustamisesta, tai suostumuksen antamatta jättämisestä, on tosiasiallisesti tehtävä heti poliisiautossa sakon tiedoksiannon yhteydessä, ja prosessin monimutkaisuus ei varmasti tee asian nopeasta hahmottamisesta helppoa. Myös syyttäjät ovat varsin voimakkaasti kokeneet, että sakkomenettelyn asiakkaat eivät ole hahmottaneet sakkomenettelyn sisältöä ja omia oikeuksiaan siihen liittyen¹⁵³.

Sakkomenettely on edelleen uudistumassa, ja edellä mainittuja ongelmakohtia ollaan ainakin joiltakin osin korjaamassa. Sakkomenettelyn tulevaisuutta käsitellään luvussa 7.

6.4 Tutkimuksen kriittinen arviointi ja jatkotutkimusehdotukset

Lopuksi on syytä arvioida tutkimuksen onnistumista suhteessa käytettyihin menetelmiin. Käytetty tilastoaineisto osoittaa sen, että Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen liikennevalvonnan tuloksellisuus on kirjoitettujen sakkojen ja rikesakkojen lukumäärien osalta selvässä laskussa. Sakkosuoritteiden väheneminen on selvästi havaittavissa tilastoaineistosta, ja vähenemistä on tapahtunut sakkolakiuudistusta edeltävänäkin aikana. Havaittu laskusuunta vaikeuttaa sakkolakiuudistuksen vaikutusten arviointia ja antaa syytä epäillä, että sakkosuoritteiden määrän vähenemisen taustalla on joku muu merkittävä syy. Tässä tutkimuksessa suoritteiden väheneminen on varsin selvästi havaittavissa, mutta syytä vähenemiselle ei ole käytetyin menetelmin löydettävissä. Tämä vaikeuttaa

¹⁵¹ Leppälä 2014, s. 30

¹⁵² Oikeusministeriö 2007, s. 36

¹⁵³ Myllynen 2018, s. 60

sakkolakiuudistuksen vaikutusten huomaamista tai analysoimista. Tämän tutkimuksen keinoin syytä sakkosuoritteiden määrän laskulle ja liikenteen valvonnan tehokkuusluvun pienenemiselle ei voida yksiselitteisesti osoittaa. Koska tutkimusaineisto on rajattu koskemaan vain Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen aluetta, voi poliisilaitoksen johdon ja keskijohdon tekemillä ratkaisulla tai johtamistavan muutoksilla olla merkittäviä vaikutuksia valvonnan suuntautumisen tai tuloksellisuuden suhteen, ja näitä tekijöitä tässä tutkimuksessa ei ole löydetty. Liikennevalvontaa on tehty poliisilaitoksessa noin 22 henkilötyövuoden verran vuosittain. Näin pienen henkilöstömäärän tehdessä valvontaa myös henkilöstön vaihtumisella voi olla merkittävä vaikutus toiminnan tuloksellisuuteen. Tässä tutkimuksessa on verrattu poliisilaitoksen toimintakertomuksia eri vuosilta, mutta ne ovat sisällöltään varsin tiivistettyjä eikä kaikkia toiminnan ohjaamisessa tapahtuvia muutoksia ole näihin asiakirjoihin kirjattu.

Tilastoaineiston kuviot eivät välttämättä anna täysin oikeaa kuvaa poliisin liikennevalvonnan keinoin paljastetuista sakkomenettelyyn johtaneista rikoksista. On syytä huomata, että Patjaan kirjautuvat sakkomenettelytapaukset voivat olla peräisin poliisin aktiivisesti toteuttamasta valvonnasta, hälytystehtävistä tai rikostutkinnasta. Tämän tutkimuksen tilastoaineistoa ei ole rajattu sen mukaan, minkä laatuisen poliisitoiminnan seurauksena sakkomenettelyyn edennyt tapaus on tullut ilmi. Tämän kaltaisen jaottelun tekeminen olisi ollut erittäin työlästä, luotava tilastoaineisto olisi sen luotettavuuden säilyttämiseksi täytynyt käydä läpi tapaus tapaukselta. Aineiston kokonaismäärän ollessa tuhansia näin tarkka analyysi ei ole tarkoituksenmukaista. Oman kokemukseni mukaan valtaosa sakkomenettelytapauksista on nimenomaisesti valvonnan paljastamia ja tilastoaineistoa on painotettu tyypillisimmin valvonnassa paljastuviin rikkomuksiin, joten rikkomusten paljastaman poliisitoiminnan laadun yksilöimättömyyden aiheuttaman epävarmuuden vaikutusta tilastoaineistoon voidaan nähdäkseni pitää pienenä.

Kuten aiemmin todettua, poliisin työaikakirjaukset perustuvat poliisimiesten itse jälkikäteen tekemiin kirjauksiin ja niihin liittyy inhimillisen tekijän tuomaa epäluotettavuutta. Koko tutkittavana olleen ajanjakson ajan työaikakirjaukset on kirjattu samalla tavalla, mutta Tarmo-järjestelmän työaikakirjauksia pidetään oman kokemukseni mukaan poliisihallinnossa yleisesti melko epätarkkoina. Muuta keinoa saada tilastotietoa poliisin työajankäytöstä ei tämän tutkielman tekemiseen käytettävän työpanoksen rajoissa ollut käytettävissä. Tämä aiheuttaa epätarkkuutta erityisesti liikennevalvonnan tehokkuuslukujen laskemiseen. Vaihtoehtoinen keino saada tilastoaineisto poliisin valvontaan käyttämästä työajasta olisi tehtävärekisterin käyttäminen. Poliisin tehtävärekisteristä voisi olla

mahdollista poimia valvontatehtävien ajallisia kestoja ja tehtäviin kirjattujen sakkosuoritteiden määrää. Tehtävärekisteriin kirjattujen suoritteiden määrässä on myös inhimillisen virheen mahdollisuus ja tilaston luominen edellyttäisi todella paljon työtä riittävän suuren otoksen saavuttamiseksi. Oman kokemukseni mukaan kaikkia valvonnassa paljastettuja sakkomenettelytapaukseen johtavia valvonta ei kirjata poliisin tehtävärekisteriin, vaikka ohjeistuksen mukaan näin pitäisi toimia. Tällä keinolla voisi olla saatavissa vertailuaineistoa Tarmo-järjestelmään kirjattujen tietojen rinnalle.

Tilastoaineiston luotettavuutta heikentää myös se, että sakkolakiuudistuksen voimaantulon jälkeen ajoneuvon katsastamattomuudesta määrättävä seuraamus muuttui pääsääntöisesti rikesakkomääräykseksi, kun siihen ennen sakkolakiuudistusta pääsääntöisesti puututtiin RML:n mukaisella rangaistusvaatimuksella. Tämä taustatekijä muuttaa merkittäväällä tavalla rikesakkojen ja varsinaisten sakkojen keskinäistä suhdetta juuri sakkolakiuudistuksen kanssa samanaikaisesti ja aiheuttaa epätarkkuutta uudistusta edeltäviä ja sen jälkeisiä suoritteita verrattaessa. Tutkimuksessa käytetyssä tilastoaineistossa tämä on pyritty huomioimaan jättämällä joistakin kuvioista ajoneuvorikkomus-rikosnimikkeen sisältävät sakkomenettelytapaukset pois, mutta kokonaan tätä tausta-aineistossa olevaa ongelmaa ei ole saatu poistettua.

Tutkimuksen kenties keskeisin löydös on se, että Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen liikennevalvonnan tehokkuusluku on varsin jyrkässä laskussa. Laskun syy olisi erittäin mielenkiintoista ja tarpeellista selvittää, ja se voisi olla mahdollista esimerkiksi laadullisen haastattelututkimuksen keinoin. Tarkkaa tietoa sakkolakiuudistuksen vaikutuksista käytännön työhön voisi olla saatavissa haastattelemalla liikennevalvontatyötä tekeviä poliisimiehiä. Haastattelun keinoin voisi myös olla mahdollista selvittää henkilöstön kokemuksia valvontaan käytetyn työajan muutoksista. Uuden sakkomenettelyn edellyttämän epäillyn suostumuksen puuttumatta jäämisen aiheuttaman lisätyön määrää voisi arvioida haastattelemalla poliisimiehiä, joiden työtehtäviin kuuluu sakkojen tiedoksi antaminen, tai havainnoimalla suostumuksen puutteen aiheuttaman lisätyön vaatimaa työaika ja arvioimalla sen vaikutuksia valvonnan tehokkuuteen.

Tämä tutkimus olisi helposti toistettavissa johonkin toisen poliisilaitoksen alueeseen tai koko valtakunnan alueeseen. Toistaminen olisi mielekäästä, koska tutkimuksen tuloksia ei voida yleistää koskemaan koko maata. Liikennevalvonnan tehokkuusluvun lasku on Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksessa niin huomattava, että olisi syytä tutkia onko tämä yleinen koko maan kattava trendi, vai johtuuko se joistakin Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen

erityispiirteistä tai poliisilaitoksessa tapahtuneista muista muutoksista. Sakkolakiuudistuksella on ollut havaittavissa olevia vaikutuksia sakkomenettelytapausten määriin ja lajeihin, mutta jokin muu syy tai jotkin muut syyt näyttäisivät vaikuttavan huomattavasti enemmän sakkomenettelytapausten määrän yleiseen laskuun Länsi-Uudenmaan alueella. Näiden syiden selvittäminen olisi tärkeää, ja olisi myös tärkeää tietää onko tämä kehityssuunta valtakunnallinen.

Tässä tutkimuksessa havaittujen seikkojen perusteella Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen olisi syytä pyrkiä selvittämään syy sakkosuoritteiden määrän laskuun suhteessa valvontaan käytettyyn työaikaan. Poliisilaitoksen toimintakertomusten perusteella valvonnan tehokkuuden laskua ei ole huomattu tai sitä ei ole ainakaan toimintakertomuksiin kirjattu. Jos liikennevalvonnan tehokkuuden laskua ei ole poliisilaitoksen johdon tasolla huomattu, olisi valvonnan tehokkuus syytä ottaa seurannan kohteeksi ja pyrkiä huomaamaan siinä tapahtuvat muutokset aiemmin, jotta toimintaa voitaisiin ajoissa ohjata tehokkuuden säilyttämiseksi.

7 SAKKOLAINSÄÄDÄNNÖN TULEVAISUUS

Sakkomenettelylaki on ollut voimassa pian kahden vuoden ajan, ja sakkomenettelyyn on jo säädetty lähivuosina voimaan tulevia muutoksia. Tässä luvussa esittelen sakkomenettelyyn jo päätetyt muutokset.

7.1 Tulevat muutokset sakkomenettelyyn

Laki sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muuttamisesta (95/2018) tulee voimaan 1.6.2019. Lain keskeisimpinä muutoksina sakkomenettelyn käyttöalaa laajennetaan rattijuopumusrikoksiin, ja samalla kaikkien ajokieltoseuraamusten määrääminen siirretään tuomioistuimilta poliisin tehtäviksi. Ajokieltoasiat erotetaan rikosprosessista hallinnolliseksi menettelyksi. Epäillyn suostumuksen osatekijöitä vähennetään siten, että menettelyn soveltaminen ei enää edellytä epäillyltä teon tunnustamista tai seuraamuksen hyväksymistä. Lisäksi epäillyn valitusperusteiden rajaukset poistetaan, ja muutoksen myötä epäilty voi valittaa sakkomenettelyssä käsitellyistä asioista käräjäoikeuteen poikkeuksetta 30 päivän kuluessa.¹⁵⁴

Käytännössä muutos poistaa poliisilta valtuuden määrätä sellaisia seuraamuksia, joista määräyksen saaja ei voi valittaa kuin ylimääräisen muutoksenhaun keinoin. Poliisin määräämät rikesakko- ja sakkomääräykset eivät ole enää lainvoimaisia rikostuomioita, vaan niistä voi poikkeuksetta valittaa käräjäoikeuteen riippumatta aiemmin annetusta suostumuksesta. Tulevaisuudessa menettelyn käyttämisen mahdollistaa nykyisen neliosaisen suostumuksen sijaan se, että epäilty suostuu luopumaan oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen sakkomenettelyssä.

Kuten tämän tutkimuksen luvussa 3.1 todetaan, vuonna 1931 säädetty ensimmäinen laki rangaistusmääräysmenettelystä edellytti epäillyltä teon tunnustamista ja toimia rangaistusmääräysmenettelyn käyttämisen mahdollistamiseksi. Jo vuonna 1934 säädettiin uusi rangaistusmääräyslaki ja epäillyn myötävaikuttamisen edellytys poistettiin, koska vuoden 1931 lakia ei juurikaan sovellettu ja epäillyn myötävaikutus sakkomenettelyn soveltamisen edellytykseksi katsottiin epätarkoituksenmukaiseksi. Kun sakkomenettelylain muutos (95/2018) tulee voimaan kesäkuussa 2019, on kulunut lähes kolme vuotta alkuperäisen sakkomenettelylain voimaantulemisesta. Muutos, joka tapahtuu, on varsin samansuuntainen kuin vuonna 1934. Muutoksen myötä sakkomenettelyn soveltamisen

¹⁵⁴ HE 103/2017, s. 1.

edellyttämän epäillyn myötävaikutuksen määrä vähenee, joskaan se ei vuoden 1934 muutoksesta poiketen kokonaan poistu.

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista on suunniteltu koskemaan rattijuopumusten ohella myös vakavampia rikoksia. Oikeusministeriö asetti 2016 työryhmän pohtimaan soveltamisalan laajentamista sellaisiin rikoksiin, joista säädetty ankarin rangaistus on enintään kaksi vuotta vankeutta.¹⁵⁵ Työryhmä ei mietinnössään katsonut perustelluksi sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista koskemaan kaikkia enintään kahden vuoden vankeusrangaistuksella rangaistavia. Työryhmä katsoi, että monissa näistä rikoksista vankeusrangaistus on pääsääntöisesti määrättävä rangaistus, ja lisäksi monissa vakavammissa rikoksissa tapaukset ovat harvoin yksinkertaisia ja selviä. Lisäksi lausunnossa huomioitiin, että henkeen ja terveyteen kohdistuvissa rikoksissa asianomistajan asema ei puolla sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista. Työryhmä esitti lausunnossaan sakkomenettelyn soveltamisalan ulottamista rikoksiin, joista oli säädetty enintään yhden vuoden ja kuuden kuukauden vankeusrangaistus ja lisäksi tiettyihin tätä vakavampiin rikoksiin. Näitä nimikkeitä olivat esimerkiksi *törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen, vesiliikennejuopumus, väärennys, petos ja huumausainerikos*.¹⁵⁶ Mietinnön perusteella annetuissa asiantuntijalausunnoissa suhtauduttiin varsin kriittisesti sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista entistä sääntelyä vakavampiin rikoksiin¹⁵⁷. Oikeusministeriön työryhmän mietinnön ja sen perusteella annettujen lausuntojen pohjalta tehdyssä hallituksen lakiesityksessä ei enää esitetty sakkolainsäädännön soveltamisalan laajentamista entistä vakavampiin rikoksiin. Soveltamisalaa esitettiin laajennettavaksi entisen menettelyn ohella ainoastaan rattijuopumusrikoksiin ja tämä esitys hyväksyttiin, joten sakkomenettelyn soveltamisala laajenee varsin suppeasti.¹⁵⁸

7.2 Liikennevirhemaksu rikesakon tilalle

Uusi tieliikennelaki (729/2018) on hyväksytty eduskunnassa 10.8.2018 ja se tulee voimaan 1.6.2020. Summaarisen sakkomenettelyn kannalta uuden tieliikennelain keskeisin muutos aiempaan lainsäädäntöön on rikesakomenettelyn korvaava *liikennevirhemaksu*, jonka esittelen seuraavaksi keskeisiltä osin.

¹⁵⁵ Oikeusministeriö 2016a, s. 1.

¹⁵⁶ Oikeusministeriö 2016c, s. 44.

¹⁵⁷ Mietinnöstä annetuista lausunnoista ainakin Eduskunnan oikeusasiamies, apulaisoikeuskansleri, Helsingin hovioikeus ja OTT Pekka Viljanen ovat lausuneet sakkomenettelyn laajentamisen koskemaan entistä vakavampia rikoksia olevan varsin ongelmallista.

¹⁵⁸ HE 103/2017. s.29.

Liikennevirhemaksu on uuden tieliikennelain 160 §:ssä säädetty hallinnollinen virhemaksu, joka on seuraamuksena kaikista vähäisimmistä tieliikenteen rikkomuksista. Liikennevirhemaksun määrää liikenteenvalvoja, useimmiten poliisi. Ensisijaisena muutoksenhakekeinona on lain 193 §:n mukaan hakea oikaisua virhemaksun määränneeltä viranomaiselta. Oikaisuvaatimusmenettelyssä noudatetaan hallintolain (434/2003) säädöksiä, ja oikaisuvaatimuksen perusteella annettuun päätökseen on mahdollista hakea muutosta hallinto-oikeudesta. Liikennevirhemaksu on uuden tieliikennelain 177 §:n mukaan maksettava 30 päivän kuluessa tiedoksisaannista ja oikaisuvaatimuksen tekemiselle on hallintolain 49c §:ssä säädetty vastaava 30 päivän määräaika.

Liikennevirhemaksu on mahdollista määrätä ajoneuvokohtaisesti samalla tavalla kuin tällä hetkellä määrätään automaattisen liikennevalvonnan ehdolliset rikesakot¹⁵⁹. Automaattisen liikennevalvonnan perusteella määrättävää liikennevirhemaksua kutsutaan *ajoneuvokohtaiseksi liikennevirhemaksuksi*, ja sen määräämisen edellytyksenä on rikkomuksen tekijän valokuvaaminen tunnistettavasti. (TLL 729/2018, 161 §.) Tällä hetkellä automaattisella liikennevalvonnalla paljastettuun liikennesrikokseen voidaan puuttua ehdollisella rikesakolla vain, jos rikkomus koskee korkeintaan 20 km/h ylinopeutta tai luvatonta linja-auto- tai raitiovaunukaistalla ajamista (SML 14 §). Ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun myötä automaattisen kameravalvonnan käyttöala laajenee huomattavasti ja sitä voidaan tulevaisuudessa soveltaa turvavyön käyttämättä jättämiseen, punaisen liikennevalon tai useimpien liikennemerkkien noudattamatta jättämiseen, ajoneuvokohtaisen nopeusrajoituksen ylittämiseen, häiritsevään tai tarpeettomaan ajoon tai matkapuhelimen käyttämiseen ajon aikana. Ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu voidaan määrätä ajoneuvon omistajalle, haltijalle, tilapäiselle käyttäjälle tai käyttövastaavalle. Vastuusta ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun maksamisesta voi vapautua, jos maksun saaja saattaa todennäköiseksi, että hän ei ole tehnyt liikennesrikkomusta. Käyttövastaava vapautuu vastuusta ilmoittamalla, kenen käytössä moottorikäyttöinen ajoneuvo oli rikkomuksen tekohetkellä taikka ilmoittamalla, että ajoneuvo tai sen rekisterikilpi on anastettu. (TLL 729/2018, 176 §.)

Menettely vastaa suurilta osin nykyistä sääntelyä pysäköintivirhemaksuista. Pysäköintivirheestä määrätystä pysäköintivirhemaksusta vastaa ajoneuvon haltija tai omistaja, ja hän voi vapautua vastuusta, jos hän saattaa todennäköiseksi, että hän ei tehnyt

¹⁵⁹ HE 180/2017, s. 138.

pysäköintivirhettä tai että pysäköintivirhemaksun määräämiselle ei ollut edellytyksiä. (laki pysäköinninvalvonnasta (727/2011) 9 §.)

Kokonaisuutena 2010-luvulla rikesakkorikkomusten osalta lainsäädäntö on kehittynyt varsin ripeästi. Vuosikymmenen aikana 80-luvulta asti voimassa ollutta rikesakkojärjestelmää on muutettu perustuslaillisiin syihin vedoten siirtämällä rikesakkorikkomukset poikkeuslakina säädetyistä RikeSML:sta uuteen sakkomenettelylakiin. Toisena keskeisenä perusteena oli se, että RikeSML:n mukaan määrättyyn rikesakkoon oli mahdollista hakea muutosta vain käräjäoikeudesta käräjäoikeuden päätöksen jäädessä asiassa lopullisesti. Yksiportaiseksi rajoitettu muutoksenhaku katsottiin perusoikeuksia loukkaavaksi ja siitä haluttiin luopua. Kun sakkomenettelylaki on ollut vakaat kaksi vuotta voimassa, on huomattu, että laki ei ole palvellut täysin tarkoitustaan. Tässä tutkielmassa on huomattu poliisin valvonnassa kirjoittamien rikesakkojen määrän vähentyneen SML:n myötä.

Nyt rikesakkorikkomukset ollaan siirtämässä hallinnollisen menettelyn piiriin, ja automaattisen valvonnan käyttöalaa ollaan laajentamassa huomattavasti. Valitustie valvovalle viranomaiselle lähetetyn oikaisuvaatimuksen jälkeen muuttuu maksulliseksi, sillä hallinto-oikeuteen valituksen tekeminen maksaa tällä hetkellä 250 euroa. Maksu palautetaan, mikäli hallinto-oikeus ratkaisee asian muutoksenhakijan eduksi.¹⁶⁰ Liikennevirhemaksun käyttöönottamisen myötä sakkolakiuudistuksen rikesakkomenettelyyn tuoma suostumuselementti poistuu seuraamuksen määräämisen edellytyksistä. Liikennevirhemaksun määrääminen ei edellytä sen saajan suostumusta.

Uuden tieliikennelain 6 luvussa säädetään liikennevirhemaksulla rangaistavista liikenerikkomuksista, ja kaikista rikkomuksista on rikesakon tavoin laissa säädetty kiinteäsummainen maksu. Pienin maksu 20 euroa määrätään jalankulkijan rikkomuksista ja suurin maksu 200 euroa määrätään nopeusrajoituksen ylittämisestä 16–20 km/h:llä.

Sakkolakiuudistuksen perusteluissa aiemman rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyjen yhdistämisen yhtenä perusteena oli se, että aiemmin rikesakkomenettely oli vain valvojan viranomaisen käytössä ja syyttäjällä ei ollut mahdollisuutta määrätä rikesakkoa, vaikka se olisi ollut rikkomuksen oikeudenmukainen seuraamus¹⁶¹. Liikennevirhemaksun voi uuden tieliikennelain mukaan määrätä vain poliisi kaikissa tapauksissa ja rajavartiomies tai

¹⁶⁰ Oikeusministeriö 2016b

¹⁶¹ HE 94/2009, s. 15–16.

tullimies rajatuissa tapauksissa. Näiltä osin palataan takaisin aiempaan käytäntöön, jossa syyttäjällä ei ole toimivaltaa määrätä kiinteäsummaisia rangaistuksia.

Ajokorttilain (386/2011) 65 § päivittyy uuden tieliikennelain voimaantulon kanssa samanaikaisesti, ja 1.6.2020 jälkeen ajokieltoon voivat johtaa myös toistuvat liikennevirhemaksut. Ajokieltoon johtaviin toistuviin rikkomuksiin lasketaan 1.6.2020 voimaan tulevan ajokorttilain 65 §:n muutoksen mukaisesti liikennevirhemaksut, jotka on annettu

- matkapuhelimen käytöstä ajon aikana,
- enintään 60 km/h nopeusrajoitusalueella ajetusta yli 10 km/h ylinopeudesta,
- yli 60 km/h rajoitusalueella ajetusta yli 15 km/h ylinopeudesta tai
- punaisen valo-opastimen noudattamatta jättämisestä.

Lisäksi laskennassa otetaan huomioon liikenneturvallisuuden vaarantamiset ja eräät muut tieliikenteeseen liittyvät toisaalla rangaistaviksi säädetty teot. Hallinto-oikeuteen tehtävän valituksen 250 €:n maksu saattaa vähentää liikennevirhemaksun saajien halua hakea muutosta saamiinsa liikennevirhemaksuihin. Oikaisuvaatimukselle asetetun 30 vuorokauden määräajan kuluttua valituksen tekeminen ei liene mahdollista, koska valituksen voi tehdä vain liikennevirhemaksusta poliisille tehdyn oikaisuvaatimuksen päätöksestä. Automaattisen kameroin toteutetun liikennevalvonnan lisääntyessä ja sen käyttöalan laajentuessa voidaan olettaa liikennevirhemaksuja tulevan määrättäväksi huomattavasti nykyisiä rikesakkoja enemmän. Näiden seikkojen vuoksi saattaa osoittautua ongelmalliseksi, että hallinnollisessa menettelyssä määrättäviä liikennevirhemaksuja yhdistetään rikosperusteisten sakkojen kanssa toistuvista rikkomuksista määrättävien ajokieltojen rikkomusten laskentaan.

Uusi tieliikennelaki tuo liikennevirhemaksun myötä korjausta tällä hetkellä poliisin tavanomaisessa valvonnassa rikesakkoteoista määrättävien rangaistusten vähenemiseen ja se mahdollisesti kääntää liikenne rikkomuksista määrättävien seuraamusten määrän kasvuun. Liikennevirhemaksu näyttäisi olevan valvovan viranomaisen näkökulmasta varsin kevyt menettely. Jos siihen liittyvistä tietojärjestelmistä ja paperilomakkeista sekä käytänteistä oikaisuvaatimusten suhteen saadaan luotua sujuvia, voidaan liikennevirhemaksun olettaa sujuvoittavan nykyistä menettelyä poliisin näkökulmasta huomattavasti. Epäillyn oikeusturvan kannalta muutokset saattavat olla kielteisiä, koska oikaisuvaatimuksesta valittaminen muuttuu maksulliseksi ja automaattisen kameravalvonnan keinoin annettaviin liikennevirhemaksuihin liittyy osin käänteinen todistustaakka.

Elämme mielenkiintoisia aikoja summaarisen sakkomenettelyn suhteen. Viime vuosina muutoksen tahti on ollut kiihtyvää ja muutokset menettelyissä ovat olleet varsin perustavanlaatuisia. Kiihtyvässä muutoksessa vaikutusten arvioinnin tärkeys korostuu, ja sakkomenettelyyn liittyvien muutosten seurauksia tulisi tarkasti seurata ja tutkia. Rikosasioista valtaosa on summaarisessa sakkomenettelyssä käsiteltäviä asioita, ja näiden asioiden sujuvuus ja oikeusturvanäkökohdat ovat keskiössä koko rikosprosessijärjestelmämme kokonaisuutta arvioitaessa. Summaarinen sakkomenettely on monesti rikosprosessijärjestelmämme ainoa osa, joka tavallisille kansalaisille tulee tutuksi. Tämän vuoksi summaarisen sakkomenettelyn ja hallinnollisten seuraamusmenettelyjen on oltava ymmärrettäviä, sujuvia, oikeusvarmoja ja niillä on oltava kansalaisten laajamittainen hyväksyntä. Summaarisen sakkomenettelyn jatkuva kehittäminen ja uudistaminen kertoo siitä, että lainsäätäjä näkee asian tärkeänä.

LÄHTEET

KIRJALLISUUSLÄHTEET:

Eduskunnan oikeusasiamies 2017: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2016. Helsinki.

Husa Jaakko & Pohjolainen Teuvo 2014: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. 4. uudistettu painos. Alma Talent Oy. Helsinki.

Jalkanen Virpi 2018: Valtakunnansyyttäjänviraston neuvotteleva virkamies syyttäjänvaltuuksin. Sähköposti 4.9.2018.

Jokela Antti 2016: Oikeudenkäynnin perusteet, periaatteet ja instituutiot. Oikeudenkäynti I. 3. uudistettu painos. Alma Talent Oy yhteistyössä Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.

Jokela Antti 2018: Rikosprosessioikeus. 5. uudistettu painos. Alma Talent Oy. Helsinki.

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

Karjalainen Leila 2010: Tilastotieteen perusteet. 2. painos. Ristiina. Pii-Kirjat.

Kauppalehti 2018

Kauppalehti 2018: ”Pohjoismaiden kovimmat ylinopeussakot saanut kauppaneuvos sai jälleen yli 60 000 euron rapsut”. Saatavissa:

<https://www.kauppalehti.fi/uutiset/alandstidning-pohjoismaiden-kovimmat-ylinopeussakot-saanut-kauppaneuvos-sai-jalleen-yli-60-000-euron-rapsut/Zy5aZ2Fs>. Luettu 3.9.2018.

Kiiski Kimmo Ilmari 2010: Poliisiko tuomariksi? Artikkel. Julkaistu Oikeus -lehdessä 2/2010, s. 99–115.

Koponen Pekka 2017: Ylimääräinen muutoksenhaku. Alma Talent Oy. Helsinki.

Laitinen Sonja: Sakkouudistus. Lainsäädännön muutokset ja uudistuksen vaikutukset käytännön poliisitoimintaan. Poliisiammattikorkeakoulu. Opinnäytetyö (AMK).

Lappi-Seppälä Tapio 2000: Rikosten seuraamukset. WSLT Oy. Helsinki.

Leppälä Katri 2014: Rikesakon vastustaminen Varsinais-Suomen käräjäoikeudessa – Kannattako rikesakkoa vastustaa? Turun Ammattikorkeakoulu. Opinnäytetyö (AMK).

Liikennevirasto 2018: Autojen nopeudet maanteillä vuonna 2017. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 33/2018. Saatavissa: https://julkaisut.liikennevirasto.fi/pdf8/lts_2018-33_autojen_nopeudet_web.pdf Luettu 23.10.2018.

Linna Tuula 2012: Prosessioikeuden oppikirja. Alma Talent Oy. Helsinki.

Länsi-Uudenmaan poliisilaitos 2016: Toimintakertomus 2015. Diaarinumero POL-2016-1962.

Länsi-Uudenmaan poliisilaitos 2017: Toimintakertomus 2016. Diaarinumero POL-2017-4090.

Länsi-Uudenmaan poliisilaitos 2018: Toimintakertomus 2017. Diaarinumero POL-2018-3421.

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

Myllynen Henrik 2018: Sakkomenettely – yhtenäinen, selkeä, tarkoituksenmukainen ja perustuslain mukainen? Helsingin yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta. Pro gradu - tutkielma.

Oikeusministeriö 2007: Rangaistusmääräys- ja rikesakkotyöryhmän mietintö. Helsinki. Saatavissa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76023/omtr_2007_3_rangaistusmaarays_ja_rikesakko_241_s.pdf?sequence=1. Luettu 12.2.2018

Oikeusministeriö 2013: Lainkirjoittajan opas. Saatavissa <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/3-perustuslaki-lainvalmistelussa/3-7/>. Luettu 31.7.2018.

Oikeusministeriö 2016a: Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen. Asettamispäätös. Diaarinumero OM 4/41/2016. Saatavissa: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/1ef3234d-4c1f-47bd-8276-32c3a87f03cc/3385526c-7260-44eb-be8b-9973655b6f8e/ASETTAMISPAATOS_20160610021502.pdf. Luettu 15.10.2018.

Oikeusministeriö 2016b: Tuomioistuinten maksut. Saatavissa: <https://oikeus.fi/tuomioistuimet/hallintooikeudet/fi/index/maksut/muuttuomioistuimet.html> Luettu 11.10.2018

Opetus- ja kulttuuriministeriö 2017: Tiedonkeruun käsikirja 2017. Saatavissa <https://wiki.eduuni.fi/pages/viewpage.action?pageId=39984938>. Luettu 23.10.2018.

Poliisihallitus 2014: Poliisihallinnon seurantakohdemallin ydintoimintojen, ohjaustoimintojen, tukitoimintojen sekä palkallisen poissaolon toimintojen käyttökuvaukset ja kohdennuskoodit, joita käytetään työajan ja laskujen kirjaamisessa vuonna 2015. Diaarinumero POL-2014-16997, päätöksen liite.

Poliisihallitus 2015: Käsikirja seuraamusten määräämiseksi rangaistusvaatimus- ja rikesakkoasioissa.

Poliisihallitus 2017: Käsikirja seuraamusten määräämiseksi rangaistusvaatimus- ja rikesakkoasioissa.

Poliisihallitus 2018a: Seloste käsittelytoimista – Poliisiasiain tietojärjestelmä.

Diaarinumero POL-2018-17060. Saatavissa

https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwwwstructure/72359_Seloste_kasittelytoimista_Poliisiasiain_tietojarjestelma.pdf?1c98373e3d1ad688. Luettu 8.10.2018.

Poliisihallitus 2018b: Työajan valtakunnalliset kohdennuskoodit poliisihallinnossa vuonna 2018. Diaarinumero POL-2017-29389.

Sisäministeriö 2016: Poliisibarometri 2016. Sisäministeriön julkaisu 27/2016. Saatavissa:

<http://www.intermin.fi/julkaisu/272016?docID=70124> Luettu 2.10.2018

Tapani Jussi & Matti Tolvanen 2016: Rikosoikeus. Rangaistuksen määrääminen ja täytäntöönpano. Talentum Pro. Helsinki.

Trafi 2017: Kehä I:n automaattinen nopeusvalvonta – Ennen-jälkeen-tutkimus. Trafim tutkimuksia 1/2017. Saatavissa:

https://www.trafi.fi/filebank/a/1484560717/4ff0370cd96a15b00e783cf4bc3e6ef7/23805-Trafi_01_2017_Keha_I_ennen-jalkeen-tutkimus_raportti_.pdf Luettu 8.10.2018.

Tolvanen, Matti 2017: Tieliikenteen käsikirja 2017. Edita Publishing OY. Helsinki.

Valli Raine 2001: Johdatus tilastolliseen tutkimukseen. PS-kustannus. Jyväskylä.

Viljanen Pekka 2015: Epäonnistunut sakkouudistus. Artikkel. Julkaistu Defensor Legis -kirjassa N:o 4/2015, s. 662–679.

Virolainen Jyrki & Pölönen Pasi 2004: Rikosprosessin perusteet. Rikosprosessioikeus 1. Sanoma Pro Oy.

VIRALLISLÄHTEET:

HE 17/1931

1931 vuoden valtiopäivät N:o 17. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rangaistusmääräyksestä.

HE 4/1934

1934 vuoden valtiopäivät N:o 4. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rangaistusmääräyksestä.

HE 1/1944

1944 vuoden valtiopäivät N:o 1. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rangaistusmääräyksestä annetun lain muuttamisesta.

HE 31/1969

1969 vuoden valtiopäivät n:o 31. Hallituksen esitys Eduskunnalle rangaistusmääräysmenettelyä koskevan lainsäädännön uudistamisesta ja eräksi muutoksiksi tieliikenerikoksia koskevaan lainsäädäntöön.

HE 19/1981

1981 vp. n:o 19 Hallituksen esitys Eduskunnalle rikesakkolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 141/1990

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rangaistusmääräyslain muuttamisesta.

HE 63/1993

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rangaistusmääräysmenettelystä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 83/1995

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kihlakunnansyyttäjistä sekä laiksi rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain 9 §:n 2 ja 3 momentin kumoamisesta.

HE 1/1998

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 147/2005

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Metsähallituksen erävalvonnasta ja laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 14 ja 19 §:n muuttamisesta.

HE 94/2009

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 291/2014

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §:n sekä rikoslain 2 a luvun muuttamisesta.

HE 293/2014

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikosuhrimaksusta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 62/2015

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §:n muuttamisesta annetun lain ja rikoslain 2 a luvun muuttamisesta annetun lain kumoamisesta.

HE 1/2016

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain 2 a ja 9 luvun muuttamisesta sekä pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

HE 115/2016

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tuomioistuinten ulkopuolista rikosasioiden käsittelyä koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 103/2017

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain ja ajokorttilain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 178/2018

Hallituksen esitys eduskunnalle sakon muuntorangaistuksen määräämistä koskevan sääntelyn muuttamiseksi.

LaVM 5/1982

Lakivaliokunnan mietintö n:o 5 hallituksen esityksen 19/1981 vp. johdosta rikesakkolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

LaVM 12/1993

Lakivaliokunnan mietintö n:o 12 hallituksen esityksestä 63/1993 laiksi rangaistusmääräysmenettelystä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

LaVM 12/2016

Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 115/2016 laiksi tuomioistuinten ulkopuolista rikosasioiden käsittelyä koskevan uudistuksen voimaantulon ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 1/1982

Perustuslakivaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle hallituksen esityksen 19/1981 johdosta.

PeVL 12/1993

Perustuslakivaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle hallituksen esityksen 63/1993 johdosta.

PeVL 1 a/1998

Perustuslakivaliokunnan lausunto Maa- ja metsätalousvaliokunnalle hallituksen esityksen 171/1997 johdosta.

PeVL 25/2004

Perustuslakivaliokunnan lausunto Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle hallituksen esityksen 155/2003 johdosta.

PeVL 46/2005

Perustuslakivaliokunnan lausunto Maa- ja metsätalousvaliokunnalle hallituksen esityksen 147/2005 johdosta.

PeVL 9/2016

Perustuslakivaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle hallituksen esityksen 1/2016 johdosta.

PTK 87/1993

Eduskunnan istuntopöytäkirja 87. Tiistaina 22 päivänä kesäkuuta 1993 kello 12.

LIITE 1. Työaikataulukko

LÄNSI-UUDENMAAN POLIISILAITOKSEN LIIKENNEVALVONTAAN KÄYTETTY TYÖAIKA TUNNEITTAIN

HUOM. Vuoden 2016 alusta turvalaitteiden käytön valvonta ja liikennevalvonta -> ajotapa-
ja maastoliikennevalvonta -> vesiliikenteen valvonta

Tunnit (hyväksytyt)	ajotapa- valvonta	nopeus- valvonta	rattijuopumus- valvonta	raskaan liikenteen valvonta	vesiliikenteen valvonta	muu liikenteen valvonta	automaatti- valvonta	kevyen liikenteen valvonta	turvalaitteiden käytön valvonta	liikennevalo- valvonta	maasto- liikenteen valvonta	Liikennevalvonta yhteensä
12_14	818,00	919,00	854,00	158,00	0,00	208,00	8,00	2,00	54,00	30,00	0,00	3 051,00

Tunnit (hyväksytyt)	ajotapa- valvonta	nopeus- valvonta	rattijuopumus- valvonta	raskaan liikenteen valvonta	vesiliikenteen valvonta	muu liikenteen valvonta	automaatti- valvonta	kevyen liikenteen valvonta	turvalaitteiden käytön valvonta	liikennevalo- valvonta	maasto- liikenteen valvonta	Liikennevalvonta yhteensä
01 15	1 102,75	1 042,25	772,92	176,25	0,00	89,58	18,00	1,00	117,50	21,00	2,00	3 343,25
02 15	915,08	909,00	566,98	252,00	0,00	61,75	10,75	3,00	84,75	16,00	0,00	2 819,31
03 15	944,00	1 171,25	691,75	224,75	0,00	0,00	39,00	37,00	121,75	8,00	0,00	3 237,50
04 15	844,50	1 074,13	795,00	281,75	0,00	0,00	29,00	2,00	57,00	13,00	0,00	3 096,38
05 15	848,68	953,76	714,72	280,75	0,00	0,00	10,00	14,00	49,92	7,75	0,00	2 879,58
06 15	849,00	941,25	790,70	186,75	38,00	0,00	23,92	15,00	17,42	3,00	1,00	2 866,04
07 15	832,49	905,67	699,02	188,75	14,00	0,00	31,00	3,00	71,50	2,00	0,00	2 747,43
08 15	871,67	983,25	581,88	337,25	12,00	0,00	27,25	24,00	67,50	1,00	0,00	2 905,80
09 15	692,28	880,93	568,34	478,25	0,00	124,75	22,75	18,00	117,00	59,00	0,00	2 961,30
10 15	852,06	801,11	743,10	207,07	0,00	362,37	12,00	17,00	22,00	70,00	0,00	3 086,71
11 15	767,70	760,28	578,52	165,75	0,00	352,18	17,00	7,00	44,00	72,00	0,00	2 764,43
12 15	758,75	588,97	767,48	169,33	0,00	473,53	26,50	0,00	12,00	30,00	0,00	2 826,56
2015	10 278,96	11 011,85	8 270,41	2 948,65	64,00	1 464,16	267,17	141,00	782,34	302,75	3,00	35 534,29

Tunnit (hyväksytyt)	ajotapa- valvonta	nopeus- valvonta	rattijuopumus- valvonta	raskaan liikenteen valvonta	vesiliikenteen valvonta	muu liikenteen valvonta	automaatti- valvonta	kevyen liikenteen valvonta	Liikennevalvonta yhteensä
01 16	908,00	785,12	646,03	155,43	0,00	753,67	35,33	0,00	3 283,58
02 16	811,75	841,58	531,74	245,50	0,00	369,73	47,00	12,00	2 859,30
03 16	785,75	710,37	677,28	161,00	0,00	490,88	47,50	7,00	2 879,78
04 16	685,22	861,98	555,17	208,63	0,00	253,53	55,00	0,00	2 619,53
05 16	903,66	1 074,04	859,88	112,75	0,00	286,05	83,00	87,20	3 406,58

06 16	710,90	881,41	789,43	173,50	0,00	204,65	138,92	15,00	2 913,81
07 16	697,25	820,25	648,16	70,75	12,00	221,70	196,25	0,00	2 666,36
08 16	835,75	946,52	673,75	261,00	48,00	232,05	136,75	35,00	3 168,82
09 16	860,75	901,44	631,03	149,50	0,00	285,05	174,25	29,25	3 031,27
10 16	868,95	793,73	568,55	227,82	0,00	358,23	169,25	0,00	2 986,53
11 16	864,03	613,75	797,40	91,00	0,00	265,28	179,25	4,00	2 814,71
12 16	973,42	626,74	733,68	147,75	0,00	192,70	92,00	25,00	2 791,29
2016	9 905,43	9 856,93	8 112,10	2 004,63	60,00	3 913,52	1 354,50	214,45	35 421,56

Tunnit (hyväksytyt)	ajotapa- valvonta	nopeus- valvonta	rattijuopumus- valvonta	raskaan liikenteen valvonta	vesiliikenteen valvonta	muu liikenteen valvonta	automaatti- valvonta	kevyen liikenteen valvonta	Liikennevalvonta yhteensä
01 17	1 021,68	771,08	837,47	381,50	0,00	282,57	219,25	2,00	3 515,55
02 17	951,82	683,97	679,70	261,50	0,00	220,72	179,50	6,00	2 983,21
03 17	1 081,55	851,17	820,50	153,82	0,00	166,27	326,25	9,00	3 408,56
04 17	724,51	600,92	671,33	169,33	0,00	261,75	162,50	19,00	2 609,34
05 17	1 017,67	811,17	658,17	149,25	0,00	234,67	186,50	39,00	3 096,43
06 17	834,92	699,50	578,83	208,50	44,00	117,75	120,17	14,00	2 617,67
07 17	793,50	563,50	656,25	111,75	36,00	239,25	78,25	25,00	2 503,50
08 17	717,25	625,88	588,42	379,00	0,00	138,00	123,75	12,00	2 584,30
09 17	1 059,07	702,50	652,25	210,00	0,00	173,25	154,00	12,00	2 963,07
10 17	809,15	598,25	401,67	407,42	0,00	143,75	143,25	11,00	2 514,49
11 17	829,30	588,40	652,75	312,25	0,00	116,25	272,93	12,00	2 783,88
12 17	591,42	412,96	554,58	234,26	0,00	102,00	221,98	0,00	2 117,20
2017	10 431,84	7 909,30	7 751,92	2 978,58	80,00	2 196,23	2 188,33	161,00	33 697,20

LIITE 2. Sakkomenettelytapauksen lukumäärän taulukko.

SAKKOMENETTELYSSÄ JA RIKESAKKOMENETELLYSSÄ KÄSITELLYT RIKOSASIAT LÄNSI-UUDENMAAN POLIISILAITOKSESSA VUOSITTAIN

	2015 (1.12.2014 - 30.11.2015)			2016 (1.12.2015 - 30.11.2016)			2017 (1.12.2016 - 30.11.2017)				
AJOTAPAVALVONTA	RS	RV	yht	RS	RV	yht	RIM	SAM	SAV	RAV	yht
Punaisen liikennevalon noudattamatta jättäminen	3	198	201	5	152	157	3	114	8	2	127
Matkapuhelin	245	32	277	226	28	254	154	15	3	4	176
Vaarallinen ajotapa	12	52	64	16	61	77	0	63	8	3	74
Ajoetäisyys	0	37	37	0	27	27	0	13	4	0	17
Häiritsevä ajotapa	23	10	33	4	19	23	7	0	0	0	7
Turvavyö	679	44	723	421	26	447	299	19	4	1	323
Suojakypärä	26	2	28	31	4	35	18	3	0	0	21
Paljastinlaite	0	11	0	0	14	0	0	12	0	0	12
Ajotapavalvonta yhteensä	988	386	1363	703	331	1020	481	239	27	10	757

	2015 (1.12.2014 - 30.11.2015)			2016 (1.12.2015 - 30.11.2016)			2017 (1.12.2016 - 30.11.2017)				
NOPEUSVALVONTA	RS	RV	yht	RS	RV	yht	RIM	SAM	SAV	RAV	yht
Nopeusrajoituksen ylittäminen	1574	4548	6122	1055	3347	4402	545	1989	475	13	3022
Turvallisen tilannenopeuden ylittäminen	0	60	60	0	50	50	0	31	2	1	34
Nopeusvalvonta yhteensä	1574	4608	6182	1055	3397	4452	545	2020	477	14	3056

	2015 (1.12.2014 - 30.11.2015)			2016 (1.12.2015 - 30.11.2016)			2017 (1.12.2016 - 30.11.2017)				
RASKAAN LIIKENTEEN VALVONTA	RS	RV	yht	RS	RV	yht	RIM	SAM	SAV	RAV	yht
Ajopiirturirikkomus	0	209	209	0	148	148	0	188	4	0	192
Liikenneluparirikkomus	0	16	16	0	10	10	1	24	0	0	25
VAK-rikkomus	0	23	23	0	23	23	0	25	0	0	25
Raskaan liikenteen valvonta yhteensä	0	248	248	0	181	181	1	237	4	0	242

	2015 (1.12.2014 - 30.11.2015)			2016 (1.12.2015 - 30.11.2016)			2017 (1.12.2016 - 30.11.2017)				
RATTIJUOPUMUSVALVONTA			R-ilmoitukset			R-ilmoitukset					R-ilmoitukset
Rattijuopumus			826			925					955
Törkeä rattijuopumus			506			470					460
Rattijuopumukset yhteensä			1332			1395					1415

	2015 (1.12.2014 - 30.11.2015)			2016 (1.12.2015 - 30.11.2016)			2017 (1.12.2016 - 30.11.2017)				
SAKOT RIKOSNIMIKKEITTÄIN	RS	RV	yht	RS	RV	yht	RIM	SAM	SAV	RAV	yht
Ajoneuvorikkomus	299	1002	1301	320	903	1223	937	213	114	6	1270
Liikenne rikkomus	2842	1280	4122	1961	1188	3149	1191	828	53	17	2089
Liikenneturvallisuuden vaarantaminen	0	5024	5024	0	3706	3706	0	2251	516	21	2788
Ajopiirturirikkomus	0	209	209	0	148	148	0	188	4	0	192
Liikenneluparikkomus	0	16	16	0	10	10	1	24	0	0	25
VAK-rikkomus	0	23	23	0	23	23	0	25	0	0	25
Ajoneuvoverorikkomus	1	280	281	0	218	218	0	7	123	4	134
Liikenteen sakkoasiat yhteensä	3142	7834	10976	2281	6196	8477	2129	3536	810	48	6523

	2015 (1.12.2014 - 30.11.2015)			2016 (1.12.2015 - 30.11.2016)			2017 (1.12.2016 - 30.11.2017)				
KAIKKI SAKKOASIAT VUOSITTAIN	RS	RV	yht	RS	RV	yht	RIM	SAM	SAV	RAV	yht
EI LVS	3425	10287	13712	2480	8873	11353	2254	4611	2123	91	9079
LVS	10895	722	11617	19965	1201	21166	24338	1007	165	20	25530
yhteensä	14320	11009	25329	22445	10074	32519	26592	5618	2288	111	34609