OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO HE 178/2018 vp

Kriminaalipoliittinen osasto
Lainsäädäntöneuvos Juho Martikainen

10.12.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle sakon muuntorangaistuksen määräämistä koskevan sääntelyn muuttamiseksi

Oikeusministeriön vastine lakivaliokunnalle annettuihin lausuntoihin

1. Yleistä esityksestä

Oikeusministeriön käytettävissä ovat olleet Helsingin käräjäoikeuden, Helsingin poliisilaitoksen, Oikeusrekisterikeskuksen, sisäministeriön, Valtakunnansyyttäjänviraston, Suomen Asianajajaliiton, Helsingin vankilan, Kriminaalihuollon tukisäätiön, Poliisihallituksen, Rikosseuraamuslaitoksen, valtiovarainministeriön, Valtakunnanvoudinviraston, Vankiterveydenhuollon yksikön, Vankilavirkailijain liiton, Kaupan liiton, professori Tapio Lappi-Seppälän ja professori Sakari Melanderin lausunnot sekä valiokunnan pyytämät lisäselvitykset.

Yleisesti useissa lausunnoissa kannatetaan periaatetta, että lain käskyistä ja kielloista piittaamattomat toistuvasti sakkorikoksia tekevät henkilöt eivät voi välttää kokonaan rangaistusta maksukyvyttömyytensä vuoksi.

Lausunnoissa kritisoidaan kuitenkin nyt esitettyjä muutoksia sakon muuntorangaistusta koskeviin säännöksiin monilta osin. Osa lausujista katsoo, että ehdotettu muutos sakon ja rikesakon määräämisestä annettuun lakiin tulisi hylätä.

Oikeusministeriö toteaa, että esitys vastaa pääosin sisällöltään eduskunnan vuonna 2015 hyväksymiä lakeja (EV 363/2014 vp). Merkittävimmät muutokset ovat se, että toistuvuuden rajaa on nostettu neljännestä sakosta seitsemänteen ja se, että vankeuslain 2 luvun 9 § ehdotetaan kumottavaksi. Lausunnoissa esitetty kritiikki ei kohdistu näihin muutoksiin, vaan eduskunnan jo kertaalleen hyväksymiin sittemmin kumottuihin säännöksiin.

Lisäksi on syytä huomioida, että tällä hetkellä poliisin sakotusohjeessa on nyt esitettyä säännöstä vastaava ohjeistus. Ohjeistuksen soveltamiskäytäntö ei ole täysin yhdenmukaista poliisilaitoksittain eikä asiaryhmittäin. Tältä kannalta on perusteltua, että asiasta säädetään täsmällisesti laissa.

2. Eduskunnan lausuma (HE 291/2014 vp ja EV 363/2014 vp)

Eduskunta on vastauksessaan EV 363/2014 vp. antanut seuraavan lausuman: ”Eduskunta edellyttää, että hallitus viipymättä selvittää mahdollisuudet keventää ja yksinkertaistaa sakon muuntorangaistusmenettelyä ja sitä edeltäviä vaiheita ja valmistelee tarvittavat ehdotukset annettavaksi samanaikaisesti eduskunnalle sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain voimaanpanoa koskevan lakiehdotuksen kanssa.”

Oikeusministeriö toteaa, että osana tämän lausuman toteuttamista tulee vuoden 2019 alussa voimaan eräitä muutoksia sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin. Lainsäädäntö mahdollistaa videoyhteyden käytön sakon muuntorangaistusasian käsittelyssä ja maksuajan myöntämistä koskevia säännöksiä yksinkertaistetaan

Oikeusministeriössä on lisäksi selvitetty mahdollisuutta siirtää muuntorangaistuksen täytäntöönpanon aloittamistehtävät ulosotolta Rikosseuraamuslaitokselle. Tässä vaiheessa on kuitenkin katsottu, että tehtävien siirto ei olisi taloudellisesti kannattavaa, koska aloittamistehtävien hoitaminen Rikosseuraamuslaitoksessa olisi kalliimpaa kuin ulosottolaitoksessa. Muutoksella ei myöskään olisi saavutettavissa mainittavia vaikuttavuushyötyjä rangaistusten täytäntöönpanon näkökulmasta.

Oikeusministeriössä on käynnissä oikeushallinnon tietojärjestelmähanke AIPA ja Rikosseuraamuslaitoksen tietojärjestelmähanke Roti. Näiden hankkeiden yhteydessä on mahdollista toteuttaa joitakin lainmuutoksia, jotka keventävät muuntorangaistusmenettelyä. Myös tietojärjestelmien kehittäminen vähentää viranomaisten manuaalista työtä muuntorangaistusasioissa.

Oikeusministeriö toteaa, että nyt käsiteltävässä esityksessä ei esitetä muutoksia muuntorangaistusprosessiin. Tässä esityksessä on kyse sakon muuntamisen edellytyksistä. Oikeusministeriö korostaa kuitenkin sitä, että yllä esitetyt muuntorangaistusmenettelyä keventävät muutokset ovat taloudellisilta vaikutuksiltaan vähäisiä, koska muuntorangaistusmenettely tapahtuu jo nyt hyvin summaarisesti eikä merkittäviä prosessin keventämissäästöjä ole mahdollista saavuttaa.

3. Ehdotus toistuvien sakkorikosten ohjaamisesta rikosprosessiin muuntorangaistusmahdollisuuden vuoksi (ehdotettu sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §:n 5 momentti)

Muuntorangaistus on periaatteellisesti ongelmallinen

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö ja professori Melander kiinnittivät huomiota siihen, että muuntorangaistus on ylipäänsä periaatteellisesti ongelmallinen muun muassa siksi, että alun perin sakkorangaistukseen johtanut teko muunnetaan vankeudeksi.

Professori Lappi-Seppälä toteaa lausunnossaan, että esitys on vastakkainen muissa pohjoismaissa omaksutulle pyrkimykselle minimoida vankeusrangaistuksen käyttö sakon muuntorangaistuksena.

Oikeusministeriö toteaa, että sakon muuntorangaistus on vakiintuneesti hyväksytty osaksi rangaistusjärjestelmää. Muuntorangaistusta koskevia lainmuutoksia on käsitelty lukuisia kertoja eduskunnassa ja muuntorangaistus on pidetty perusteltuna säilyttää osana rangaistusjärjestelmää.

Ehdotettu muuntorangaistuksen käyttöalan laajennus kohdistuu maksukyvyttömiin usein päihde- tai mielenterveysongelmaisiin henkilöihin

Helsingin käräjäoikeus, Helsingin poliisilaitos, Suomen Asianajajaliitto, Kriminaalihuollon tukisäätiö, Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö ja professori Melander ja professori Lappi-Seppälä kiinnittävät huomiota siihen, että esitetyt lainmuutokset kohdistuvat tosiasiassa lähinnä maksukyvyttömiin henkilöihin. Lausunnoissa tuodaan esille se, että pääasiassa hiemankin maksukykyiset henkilöt hankkivat rahat sakon maksamiseen välttääkseen vankeusrangaistuksen. Usein rahat saadaan esimerkiksi sukulaisilta.

Professori Lappi-Seppälän lausunnon mukaan piittaamattomuutta ei voi osoittaa pelkästään se, että syrjäytynyt henkilö ei maksukyvyttömyytensä vuoksi kykene maksamaan sakkoaan. Järjestelmän tulisi voida erotella oikeasti piittaamattomat sakkorikoksia tekevät henkilöt maksukyvyttömistä ja muuntorangaistuksen laajentamisen tulisi kohdistua niihin, jotka aidosti käyttävät järjestelmää hyväkseen. Professori Lappi-Seppälä esittää, että sääntelyn tulisi mahdollistaa se, että syrjäytymisensä vuoksi maksukyvyttömät sakotetut erotetaan niistä, jotka käyttävät järjestelmää hyväkseen. Ruotsissa ja Tanskassa muuntorangaistus kohdistuu lähinnä tällaisiin henkilöihin ja sitä käytetään hyvin vähän.

Professori Melander pitää perustuslaissa säädetyn yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena sitä, että esityksen kohteena ovat tosiasiassa maksukyvyttömät henkilöt, jolloin rangaistus samasta teosta on ankarampi sellaisille henkilöille, jotka ovat mm. päihdeongelmiensa vuoksi maksukyvyttömiä.

Oikeusministeriö toteaa, että sakkojen perintä tapahtuu Suomessa verrattain tehokkaasti. Käytännössä ulosottolainsäädännön puitteissa maksukykyisiltä henkilöiltä saadaan sakko perittyä rahasuorituksena. Myös ulosotossa maksukyvyttömien muuntokelpoisista sakoista valtaosa maksetaan ennen muuntorangaistuksen täytäntöönpanoa. Viime kädessä vain täysin maksukyvyttömät henkilöt suorittavat sakkorangaistuksen muuntorangaistuksena.

Voidaankin sanoa, että sakon muuntorangaistus kohdistuu useimmiten vakavasti syrjäytyneisiin, päihdeongelmaisiin ja maksukyvyttömiin henkilöihin, kuten esityksen perusteluissakin todetaan. Oikeusministeriön käsityksen mukaan ei ole kuitenkaan hyväksyttävää, että tällaiset henkilöt voivat syyllistyä toistuvasti sakkorikoksiin saamatta tosiasiallista rangaistusta. Esitys onkin tästä syystä perusteltu.

Oikeusministeriö toteaa, että esitetty muutos ei perusteiltaan muuta muuntorangaistuksen kohdistumista kuin siten, että toistuvasti samankaltaisiin rikkomuksiin syyllistyvien rikosasiat ohjautuvat rikosprosessiin. Sen enempää nykyisessä kuin esitetyssäkään menettelyssä ei prosessilajivalintaa tehtäessä erotella ammattimaisesti lainsäädäntöä hyväkseen käyttäviä maksukyvyttömistä. Tämä ei edes olisi tarkoituksenmukaista vielä prosessilajiratkaisua tehtäessä. Henkilön maksukyvyttömyys selvitetään nykyjärjestelmässä vasta, kun sakkoa peritään ulosottoperinnässä. Kuten professori Lappi-Seppälän lausunnosta ilmenee, Ruotsissa ja nykyään myös Tanskassa muuntorangaistusta käytetään vain silloin, kun kyse on maksamisen välttelystä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, ettei muuntorangaistuksia juurikaan tuomita.

Muuntorangaistuksen käyttöalaa laajennetaan nimenomaisesti toistuvasti samankaltaisia rikkomuksia tekeviin. Kynnys on seitsemäs sakko vuoden sisällä. Peruste mahdollisesti ankarampaan seuraamukseen seuraa siten sakotetun omasta käyttäytymisestä. Oikeusministeriön käsityksen mukaan esitys ei tämän vuoksi ole yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallinen.

Oikeusministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että muuntorangaistuksen tuomitsemisvaiheessa lainsäädäntö antaa niin syyttäjälle kuin tuomioistuimellekin mahdollisuuden jättää sakko muuntamatta muun muassa sakotetun henkilökohtaisten olosuhteiden tai terveydentilan vuoksi. Tässä vaiheessa on mahdollista huomioida edellä esitettyjä maksukyvyttömyyteen liittyviä seikkoja.

Ehdotuksella ei ole vaikutusta rikollisuuteen

Helsingin käräjäoikeus, Helsingin poliisilaitos, Valtakunnansyyttäjänvirasto, A-klinikkasäätiö, Suomen Asianajajaliitto, Kriminaalihuollon tukisäätiö, professori Lappi-Seppälä ja professori Melander kiinnittävät huomiota siihen, ettei esityksellä ole vaikutusta rikollisuuteen yleisesti eikä myöskään erityisestävää vaikutusta kohderyhmään.

Professori Lappi-Seppälä katsoo, ettei muutos ole empiirisen tutkimustiedon perusteella perusteltu. Aiempien muuntorangaistusjärjestelmään tehtyjen muutosten jälkeen sakkojen maksuhalukkuus ei ole laskenut eivätkö sakkorikokset ole lisääntyneet.

Oikeusministeriö toteaa, että sakon muuntorangaistusta koskevassa lainvalmistelussa on viimeisen kymmenen vuoden aikana ollut käytettävissä erilaista tutkimustietoa ja tilastotietoa niin muuntorangaistukseen tuomituista kuin aiempien lainmuutosten vaikutuksistakin sekä muuntorangaistuksen kannalta tyypillisen sakkorikollisuuden kehityksestä.

Kuten esityksessä ja yllämainituissa lausunnoissa on todettu, voidaan pitää epätodennäköisenä, että esityksellä olisi olennaista vaikutusta yleisesti sakkorikollisuuteen tai muuntorangaistuksen kohteeksi joutuvien henkilöiden rikollisuuteen. Myös vaikutukset sakkojen maksamiseen voidaan arvioida vähäisiksi.

Esitetyn muutoksen keskeinen tavoite on kuitenkin rikollisuuden vähentämisen sijasta rangaistusjärjestelmän uskottavuus ja oikeudenmukaisuus, eli se että myös maksukyvyttömille henkilöille voi seurata tosiasiallinen rangaistus toistuvasta sakkorikollisuudesta. Esitetyn muutoksen tavoitteena on ennen muuta parantaa rikosoikeusjärjestelmän uskottavuutta ja oikeudenmukaisuutta tilanteissa, joissa maksukyvyttömälle sakkorikoksiin syyllistyvälle ei tällä hetkellä seuraa tosiasiallista rangaistusta teoistaan.

Sakkoasioiden siirtäminen rikosprosessiin ei ole prosessiekonomisesti perusteltua

Helsingin käräjäoikeus, Helsingin poliisilaitos, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Suomen Asianajajaliitto, Poliisihallitus ja professori Sakari Melander kiinnittävät huomiota siihen, että esitetty muutos, jonka seurauksena toistuvia vähäisiä rikosasioita siirretään sakkomenettelystä rikosprosessiin, ei ole prosessiekonomisesti tarkoituksenmukaista ja lisää huomattavasti poliisin, syyttäjän ja tuomioistuinten työmäärää. Esitys on myös vastoin yleisempää kehitystä, jossa riidattomia rikosasioita on pyritty siirtämään kevyempään menettelyyn.

Oikeusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että muulla kuin tuomarin tai tuomioistuimen päätöksellä ei voi määrätä muita kuin varallisuusarvoisia seuraamuksia, joiden rahallinen arvo on määrättävä niin, että niiden suorittaminen on kohtuullista kaikille maksukyvystä riippumatta. Tällaisissa tapauksissa kysymykseen tulevat seuraamukset eivät myöskään saa välittömästi tai välillisesti aiheuttaa tai johtaa henkilökohtaisen vapauden menettämiseen (PeVL 1/1982 vp ja myöhemmin PeVL 7/2010 vp).

Perustuslakivaliokunnan linjauksista seuraa, että sakkoasiat on ohjattava rikosprosessiin, jos kyse on sellaisesta rikkomuksesta, johon halutaan liittää muuntorangaistusuhka. Kuten esityksessä on todettu, saman henkilön toistuvasti tekemiä sakkorikoksia on katsottava osoittavan sellaista piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä, että rikosasiat on vietävä menettelyyn, jossa sakkoon voidaan liittää muuntorangaistuksen uhka.

Tätä lähtökohtaa on pidetty tässä esityksessä painavampana kuin yleistä pyrkimystä keventää rikosprosessia. On myös kiinnitettävä huomiota siihen, että viranomaisille on kehysvalmistelussa varattu resurssit lisääntyvän työmäärän hoitamiseen vuodesta 2021 alkaen.

Rikosprosessista huolimatta ei välttämättä seuraa muuntokelpoista sakkoa, jos esitutkintaa rajoitetaan, jätetään syyttämättä tai sakkorangaistus ei ole muuntokelpoinen 20 päiväsakon rajan vuoksi

Esitutkinnan rajoittaminen ja syyttämättä jättäminen
Valtakunnansyyttäjänvirasto, Poliisihallitus ja professori Melander kiinnittävät huomiota siihen, että vaikka toistuvat sakkoasiat ohjautuisivat rikosprosessiin, on edelleen mahdollista tehdä päätös esitutkinnan rajoittamisesta tai syyttämättä jättämisestä. Tällaisissa tilanteissa rikkomuksesta ei raskaammasta prosessista huolimatta seuraa muuntokelpoista sakkorangaistusta.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan on selvää, etteivät kaikki rikosprosessiin ohjatut sakkoasiat lopulta johda tuomioistuimen tuomioon.

Rikosprosessiin kuuluu mahdollisuus esitutkinnan rajoittamiseen ja syyttämättä jättämiseen. Käytännössä sakkomenettelyssä sakko määrätään aina mutta varsinaisessa rikosprosessissa sakko voi jäädä rajoitusmahdollisuuksien vuoksi määräämättä. Näin on siis mahdollista, että jatkossa osassa sellaisista asioista joista tällä hetkellä määrätään sakko, asia päättyisikin prosessin rajoittamisen vuoksi ilman sakkorangaistusta.

Tilastojen perusteella näyttää siltä, että muutaman viime vuoden aikana suuri määrä näpistysasioita on siirtynyt sakkomenettelystä rikosprosessiin ja erityisesti vuodesta 2017 alkaen suuressa osassa näistä asia on päätetty esitutkinnan rajoittamiseen tai syyttämättä jättämiseen. Sen sijaan esimerkiksi kulkuneuvon kuljettamisessa oikeudetta ei ole havaittavissa tällaista kehitystä. Oikeusministeriön tiedossa eivät ole tarkat syyt kehitykselle, mutta voidaan olettaa, että yhtenä syynä on poliisin sakotusohjeen muutos vuonna 2014.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että nyt esitettävien lainmuutosten tavoitteena on, että toistuvat rikosasiat viedään tuomioistuimen käsiteltäväksi. Viranomaisille on myös varattu resurssit siihen, että näin voidaan menetellä. Tällä hetkellä viranomaisten toimintaa ohjaavat säännökset eivät aseta tällaisia tavoitteita eikä viranomaisille ole varattu resursseja viedä toistuvia sakkoasioita läpi rikosprosessista. Oikeusministeriön käsityksen mukaan lainmuutoksen hyväksymisen jälkeen ei ole perusteltua rajoittaa esitutkintaa ja tehdä syyttämättä jättämispäätöksiä nykyisessä laajuudessa. Tällainen toimintatapa olisi vastoin lainmuutoksen tavoitteita. Viime kädessä harkintavalta on kuitenkin poliisilla ja syyttäjällä. Oikeusministeriö katsoo, ettei normaaliin rikosprosessiin kuuluvia toimenpiteistä luopumista ja rajoittamista koskevia säännöksiä tule muuttaa.

Lainmuutoksen kohteena ovat lievimmät mahdolliset rikokset eikä tästäkään syystä olisi perusteltua, että normaaliin rikosprosessiin kuuluvia rajoittamismahdollisuuksia supistettaisiin juuri tällaisten rikosten kohdalla. Myös esitettyjen kriittisten kannanottojen vuoksi on perusteltua säilyttää järjestelmässä tiettyä joustavuutta.

20 päiväsakon raja (ehdotettu rikoslain 2 a luvun 4 §:n 2 momentti)
Helsingin käräjäoikeus ja oikeusrekisterikeskus kiinnittävät huomiota siihen, että etenkin toistuvissa näpistysasioissa on mahdollista, että tuomioistuimen tuomitsema sakkorangaistus jää alle 20 päiväsakon. Tällöin sakko olisi muuntokelvoton raskaammasta prosessista huolimatta. Helsingin käräjäoikeuden kritiikki liittyy siihen, että käräjäoikeus ei pidä esitettyä toistuvien sakkoasioiden ohjaamista rikosprosessiin ylipäänsä perusteltuna.

Professori Melander pitää antamassaan lisälausunnossa epäselvänä, tarkoitetaanko ehdotetussa rikoslain 2 a luvun 4 §:ssä enintään 20 päiväsakon maksamattomalla sakolla yksittäistä sakkoa vai kerralla muunnettavien päiväsakkojen yhteismäärää. Melander ehdottaa, että säännöstä täsmennettäisiin niin, että kyse on päiväsakkojen yhteismäärästä.

Suomen Asianajajaliitto kiinnittää huomiota siihen, että osassa sakkoasioista muuntaminen ei tule relevantiksi riippumatta siitä, missä menettelyssä ne käsitellään.

Oikeusministeriö toteaa ensinnäkin selvyyden vuoksi, että 20 päiväsakon rajalla tarkoitetaan yksittäisen sakkorangaistuksen suuruutta eikä kaikkien muunnettavien sakkojen yhteismäärää. Oikeusministeriön käsityksen mukaan säännös ei ole tältä osin tulkinnanvarainen, koska rikoslain 2 a luvun 4 §:n 2 momentin johdantokappaleessa käytetään nimenomaisesti termiä sakko, jolla viitataan yksittäiseen sakkorangaistukseen. Säännökset samalla kertaa muunnettavien sakkojen yhteen laskemisesta sisältyvät luvun 6 §:ään.

Rajaan kohdistuvan kritiikin osalta oikeusministeriö toteaa, että enemmistö lausunnonantajista ei esittänyt kritiikkiä 20 päiväsakon rajaa koskevasta säännöksestä ja esimerkiksi professori Lappi-Seppälä ja professori Melander ensimmäisessä lausunnossaan pitivät esitystä tältä osin perusteltuna.

Toiseksi eduskunta on jo kertaalleen hyväksynyt vastaavan esityksen.

Yleisesti voidaan myös todeta, että kaikki tuomioistuimen tuomioon päätyneet sakkoasiat lopulta johda muuntorangaistuksen tuomitsemiseen. Keskeisenä syynä tähän on se, että sakko maksetaan. Tälläkin hetkellä vain pieni osa tuomioistuimen tuomitsemista sakoista johtaa lopulta muuntorangaistukseen. Tässä suhteessa asioiden vieminen rikosprosessiin on turhaa, kuten esityksen perusteluissakin on todettu. Sakkoasian tutkintaa käynnistettäessä ei kuitenkaan ole yksinkertaista arvioida sitä, tullaanko sakko maksamaan vai ei. Valinta prosessilajin välillä on tehtävä sillä perusteella, pidetäänkö kyseistä tekoa sellaisena, että muuntorangaistuksen mahdollisuus täytyy olla olemassa.

Toisaalta tuomioistuimen tuomitsema sakko voi jäädä muuntamatta laissa säädettyjen muuntamisen esteiden vuoksi. Esityksessä tällaisiksi esteiksi on ehdotettu 20 päiväsakon rajaa sekä alle 18-vuoden ikää. Lisäksi tuomioistuin voi jättää sakon harkinnanvaraisesti muuntamatta tietyin perustein.

Professori Melander on ehdottanut pohdittavaksi mahdollisuutta säätää 20 päiväsakkoa rajaksi muunnettavien päiväsakkojen yhteismäärälle. Oikeusministeriö toteaa, että esitetty raja on osa kokonaisuutta, jolla pyritään vaikuttamaan koko esityksestä aiheutuviin kustannuksiin. Jos Melanderin esittämä muutos tehtäisiin, nousisivat esityksestä Rikosseuraamuslaitokselle aiheutuvat kustannukset. Voidaan arvioida, että muutos tarkoittaisi noin 10-15 vangin nousua päivittäisessä vankiluvussa. Tämä tarkoittaisi noin miljoonan euron vuosittaisia lisäkustannuksia Rikosseuraamuslaitokselle. Tällaista lisäkustannusta ei ole huomioitu kehysvalmistelussa. Tästä syystä oikeusministeriö ei pidä ehdotusta perusteltuna.

Nykyisen rangaistustason säilyessä voidaan arvioida, että osa toistuvistakin näpistysasioista jäisi alle 20 päiväsakon sakkorangaistuksen. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että nyt esitetyn lainsäädännön muutoksen jälkeen tuomioistuinten tulee rangaistuksen ankaruutta harkitessaan arvioida se, onko rikkomus niin törkeä,

että sakkoon täytyy liittää muuntorangaistuksen uhka. Lainsäädännön tavoitteena on, että usein toistuvien sakkorikosten tapauksessa näin olisi. Jatkossa tuomioistuinten tulisi siis rangaistusta harkitessaan huomioida kattavasti henkilön aikaisempi usein vuosia jatkunut toistuva sakkorikollisuus. Tällöin olisi perusteltua tuomita yli 20 päiväsakon sakkorangaistus myös näpistyksistä. Näin ollen voidaan perustellusti olettaa, että tuomioistuimeen toistuvuuden vuoksi päätyvistä näpistysasioista annettaisiin esitetyn lainmuutoksen jälkeen nykyistä useammin yli 20 päiväsakon sakkorangaistus.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan sillä, jääkö osa toistuvista sakkorikoksista tuomioistuimen tuomionkin jälkeen muuntokelvottomiksi, ei ole olennaista merkitystä järjestelmän uskottavuuden kannalta. Joka tapauksessa esitetyt lainmuutokset tulevat ohjaamaan nykyistä huomattavasti suuremman osan toistuvista sakkorikosasioista rikosprosessiin ja huomattavasti suuremmassa osassa asioista annetaan myös muuntokelpoinen sakkorangaistus.

Esitettyä 20 päiväsakon rajaa on esitystä valmisteltaessa pidetty perusteltuna, koska lievimmät sakkorangaistukset on järjestelmän hyväksyttävyyden vuoksi perusteltua rajata muuntomahdollisuuden ulkopuolelle. Esimerkiksi sakkomenettelyssä 20 päiväsakkoa on pidetty sellaisena rajana, että sen alittavat sakot voidaan määrätä poliisin antamalla sakkomääräyksellä. Raja olisi siten yhdenmukainen muun lainsäädännön kanssa.

On kuitenkin mahdollista, että raja laskettaisiin 16 päiväsakkoon, joka olisi kuitenkin alin mahdollinen päiväsakkomäärä, jos samalla säilytetään muuntorangaistuksen vähimmäiskesto neljänä päivänä ja toteutettaisiin ehdotettu muuntosuhteen muutos. Näin voitaisiin varmistaa se, että ehdotettua suurempi osa tuomioistuimen tuomitsemista sakoista toistuvissa asioissa olisi muuntokelpoisia. Tämä tapahtuisi riippumatta siitä, muuttuuko tuomioistuinten rangaistuskäytäntö lainmuutosten myötä. Tästä ratkaisusta aiheutuva vankilukuvaikutus olisi niin vähäinen, ettei se voitaisiin toteuttaa Rikosseuraamuslaitokselle kehyksiin varatun lisämäärärahan puitteissa.

Oikeusministeriö esittää, että lakivaliokunta edellä mainitusta johtuen harkitsee 20 päiväsakon rajan laskemista 16 päiväsakkoon. Oikeusministeriö ei pidä tätä alempaa rajaa perusteltuna, koska se edellyttäisi muuntorangaistuksen vähimmäispituuden laskemista. Rangaistuksen täytäntöönpanon tarkoituksenmukaisen toteuttamisen kannalta tätä vähimmäisaikaa ei ole perusteltua laskea nykyisestä neljästä päivästä.

Rikoslain 2 a luvun 4 §:
4 §
Muuntorangaistuksen määrääminen
— — — — — — — — — — — — — —
Sakkoa ei kuitenkaan saa muuntaa vankeudeksi, jos:
1) sakko on määrätty sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain mukaisessa menettelyssä;
2) maksamatta olevia päiväsakkoja on vähemmän kuin **16**; tai
3) sakkoon johtanut rikos on tehty alle 18-vuotiaana.

Rikoslain 2 a luvun 5 §:n 3 momentti:

5 §
Muuntorangaistuksen pituus

Muuntorangaistuksen pituus on vähintään **neljä** päivää ja enintään 40 päivää. Muuntorangaistusta ei saa määrätä ilman erityistä syytä, jos maksamattomien uhkasakkojen määrä on vähemmän kuin 120 euroa.

Asianomistajan suostumus

Helsingin käräjäoikeus ja Poliisihallitus katsovat, että jo nyt asianomistaja voi suostumuksellaan päättää käsitelläänkö sakkoasia sakkomenettelyssä vai rikosprosessissa.

Oikeusministeriö toteaa, että asianomistajan suostumuksen puutteen ja poliisin sakotusohjeen muutoksen vuoksi runsaasti erityisesti näpistysasioita on jo siirtynyt sakkomenettelystä rikosprosessiin. Prosessilajivalinnan yhdenmukaisuuden kannalta ei kuitenkaan ole perusteltua, että asianomistajan suostumus tai viranomaisen ohjeistus on keskeinen määräävä tekijä sille, tuleeko sakosta muuntokelpoinen vai ei. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että asiasta säädetään ehdotetulla tavalla lain tasolla.

Myös asianomistajan näkökulmasta on perusteltua, että viranomainen tekee ratkaisun prosessilajista lainsäädännön perusteella, eikä päätösvalta jää täysin asianomistajalle.

Helsingin poliisilaitos kiinnittää huomiota siihen, että rikosprosessista aiheutuu asianomistajalle enemmän kuluja ja ehdotetulla sääntelyllä asianomistajalta poistetaan mahdollisuus itse vaikuttaa hänelle prosessista aiheutuviin kustannuksiin.

Oikeusministeriö toteaa, että esitystä valmisteltaessa on Kaupan liitolta selvitetty, aiheutuuko näpistysrikosasioissa rikosprosessista kaupoille lisäkustannuksia suhteessa sakkomenettelyyn. Kaupan liitto on tuolloin katsonut, ettei lisäkustannuksia aiheudu ja uudistanut näkemyksensä valiokunnalle antamassaan lausunnossa. Näin ollen oikeusministeriö ei pidä esitystä asianomistajan kannalta ongelmallisena.

Toistuvuuden laskentaan liittyvät huomiot

Aiempien sakkojen lainvoimaisuuden selvittäminen

Sisäministeriö, oikeusrekisterikeskus ja Poliisihallitus kiinnittävät huomiota siihen, että nykyisistä tietojärjestelmistä ei ole ongelmitta selvitettävissä aiempien sakkomenettelysakkojen lainvoimaisuutta. Tulisi pyrkiä siihen, että poliisin rekisterissä näkyvät tiedot aiemmista sakkoasioista ovat riittävä peruste laskennassa.

Professori Melander pitää tarkkarajaisuuden kannalta perusteltuna, että sakkojen lainvoimaisuus selvitetään. Hän ehdottaa, että syyttäjä selvittäisi asian tehdessään syyteharkintaa ja voisi tarvittaessa ohjata takaisin sakkomenettelyyn.

Oikeusministeriö toteaa, että esitys vastaa sisällöltään eduskunnan aiemmin hyväksymää sittemmin kumottua esitystä. Myös siinä pidettiin lähtökohtana sitä, että aiempien sakkojen lainvoimaisuus selvitettäisiin.

Oikeusministeriö on marraskuussa 2018 yhdessä oikeusrekisterikeskuksen, Aipa-hanketoimiston ja poliisihallinnon kanssa selvittänyt, kuinka lainvoimaisuustiedot olisi mahdollista selvittää. Tilanne on sikäli ongelmallinen, ettei tietoja sakkojen lainvoimaisuudesta ole tällä hetkellä saatavilla. Tiedot kaikista sakoista näkyvät vain oikeusrekisterikeskuksen tietojärjestelmästä sillä tavoin, että tiedot lainvoimaisuudesta olisi mahdollista toteuttaa. Oikeusrekisterikeskuksen ja poliisin (tai syyttäjän) välillä ei kuitenkaan ole sellaista suoraa tietojärjestelmäyhteyttä, että tiedot voitaisiin siirtää suoraan poliisin (tai syyttäjän) käytettäväksi. Selvityksen perusteella vaikuttaakin siltä, että lainvoimaisuustietojen saatavuuden toteuttaminen edellyttää verrattain laajoja tietojärjestelmämuutoksia. Käytännössä voisi olla mahdollista, että syyttäjä varmistaisi aiempien sakkojen lainvoimaisuustiedot erikseen syyteharkintavaiheessa, jolloin asia olisi vielä mahdollista ohjata takaisin sakkomenettelyyn. Tämäkin edellyttäisi kuitenkin sitä, että lainvoimaisuustiedot olisi ylipäätään saatavilla.

Poliisin tietojärjestelmästä näkyvät tällä hetkellä poliisin antamat sakkomääräykset ja syyttäjän vahvistamat rangaistusmääräykset. Tietoja lainvoimaisuudesta tai mahdollisista muutoksenhauista ei näy. Tietojärjestelmien kannalta suoraan poliisin tietojärjestelmästä olisi siis jo nyt saatavissa tiedot määrätyistä sakoista. Tietojärjestelmässä täytyy kuitenkin tämän hetkisen arvion mukaan tehdä muutoksia hakutoimintoihin, että sakkojen toistuvuus voitaisiin selvittää helposti. Tietojärjestelmien näkökulmasta helpoiten toteutettavissa olisi siten sellainen ratkaisu, että poliisin tietojärjestelmästä selvitettäisiin aiemmin annetut sakkomääräykset ja rangaistusmääräykset, mutta niiden lainvoimaisuutta ei selvitettäisi.

Asiaa on kuitenkin tarkasteltava ensisijaisesti järjestelmän tarkkarajaisuuden ja oikeusturvan kannalta. Oikeusministeriö voi yhtyä professori Melanderin näkemykseen siitä, että järjestelmän tarkkarajaisuuden kannalta aiempien sakkojen lainvoimaisuus olisi paras ratkaisu. Seuraavassa arvioidaan mahdollisuutta siihen, että toistuvuus laskettaisiin vain annettujen sakkomääräysten ja rangaistusmääräysten perusteella.

Jos toistuvuuslaskennassa huomioitaisiin sellaiset rikkomukset, joissa on annettu sakkomääräys tai rangaistusmääräys, on tämä sinällään mahdollista säätää yksiselitteisesti laissa. Rikkomuksia tehneen näkökulmasta olisi lain säännöksen perusteella ennakoitavissa, milloin seuraava sakkoasia ohjautuisi rikosprosessiin. Tällainenkin säännös olisi parannus nykytilaan, jossa valinta sakkomenettelyn ja rikosprosessin välillä perustuu poliisin ohjeistukseen, jonka soveltamiskäytäntö vaihtelee.

Valtaosa sakkomenettelyssä määrätyistä sakoista tulee lainvoimaiseksi sakkomääräyksen tai rangaistusmääräyksen antamisen jälkeen viimeistään valitusajan kuluttua umpeen. Sakkomenettelysakon lainvoimaisuustiedolla on olennaista merkitystä silloin, jos sakkoon on haettu muutosta ja tuomioistuin kumoaa sakon kokonaan. Jos lainvoimaisuusvaatimuksesta luovutaan, joissain yksittäisissä tapauksissa voi käydä niin, että tois-

tuvuutta laskettaessa huomioidaan sellainen sakko, joka on muutoksenhaun vuoksi kumottu. Koska kyse on valinnasta sen välillä, voidaanko sakko muuntaa vankeudeksi vai ei, olisi järjestelmän luotettavuuden kannalta paras ratkaisu, ettei tällaisia satunnaisia tekijöitä olisi. Kuitenkaan nykyisessäkään poliisin sakotusohjeen soveltamiskäytännössä ei ole noussut esille merkittäviä oikeusturvaongelmia esimerkiksi valitusten muodossa. Sakotetun oikeusturva ei myöskään jäisi täysin huomioimatta, koska rikosprosessissa olisi mahdollista ottaa huomioon se, että jokin toistuvuuden laskennassa huomioitu sakko onkin muutoksenhaun vuoksi kumottu. Tällöin syyttäjällä ja tuomioistuimella olisi mahdollisuus ottaa tämä huomioon esimerkiksi sakkorangaistuksen ankaruudessa.

On huomattava, että valinta sakkomenettelyn ja rikosprosessin välillä ei ole muissakaan tilanteissa täysin yksiselitteinen. Asianomistajan suostumus, epäillyn suostumus ja muutkin asiaan liittyvät seikat voivat vaikuttaa siihen, että sakkoasia käsitellään sakkomenettelyn sijasta rikosprosessissa. Myös toistuvien sakkojen osalta ehdotettu sääntely jättäisi poliisille harkintavaltaa rikoksesta epäillyn piittaamattomuuden arvioinnissa.

On siten esitettävissä perusteita myös sen puolesta, että toistuvuus arvioitaisiin annettujen sakkomääräysten ja rangaistusmääräysten perusteella selvittämättä näiden lainvoimaisuutta, kuten tällä hetkellä menetellään poliisin sakotusohjeen nojalla. Oikeusministeriön käsityksen mukaan voidaan pitää hyväksyttävänä sellaista ratkaisua, että aiempien sakkojen lainvoimaisuuden sijasta riittäisi, että sakkomääräys tai rangaistusmääräys on annettu.

Oikeusministeriö esittää lakivaliokunnan harkittavaksi, että ehdotettu sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §:n 5 momentti muutettaisiin kuulumaan seuraavasti:

---

*Sakkorangaistukseen johtavaa rikkomusta ei saa käsitellä tässä laissa säädetyssä menettelyssä, jos rikkomuksen tehneelle on tämän lain mukaisesti **annettu** rikkomusta edeltävän vuoden aikana tehtyjen rikkomusten perusteella **yhteensä** vähintään kuusi sakko**määräystä tai rangaistusmääräystä** ja tekojen samankaltaisuus osoittaa kokonaisuutena arvioiden piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä.*

Piittaamattomuuden selvittäminen

Valtakunnansyyttäjänvirasto pitää yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena, että esitetyn säännöksen mukainen piittaamattomuuden arviointi jää poliisin soveltamiskäytännön varaan.

Oikeusministeriö toteaa, että esitetty piittaamattomuuden arviointi jättää soveltajalleen jossain määrin harkintavaltaa. Kysymys on kuitenkin vain prosessilajivalintaa koskevasta päätöksestä. Viime kädessä syyttäjä ja tuomioistuin arvioivat sen, millainen sakkorangaistus asiasta määrätään ja muunnetaanko se maksamattomuuden vuoksi vankeudeksi. Oikeusministeriö ei pidä ehdotettua säännöstä tässä suhteessa ongelmallisena.

Rikesakkojen huomioiminen

Poliisihallitus esittää, että toistuvuuden laskennassa huomioitaisiin myös rikesakot.

Oikeusministeriö toteaa, että rikesakkorikkomukset ovat luonteeltaan sakkorangaistuksia lievempiä ja ne on aina jätetty muuntorangaistusjärjestelmän ulkopuolelle. Esityksessä valittu ratkaisu vastaa myös tältä osin aikaisemmin eduskunnan hyväksymää lainsäädäntöä. Poliisihallitusta lukuun ottamatta muut lausunnonantajat eivät ole esittäneet vastaavaa muutosta. Lisäksi on huomattava, että rikesakkojen huomioiminen muuttaisi esityksen kustannuksista tehdyt laskelmat. Näin ollen oikeusministeriö ehdottaa, että pysytään esityksen mukaisessa ratkaisussa.

Onko esitykselle hyväksyttävät perusteet ja onko se oikeasuhtainen?

Valtakunnansyyttäjänvirasto ja professori Melander katsovat, että esityksen haitat ovat huomattavasti suuremmat kuin hyödyt. Tähän viittaa myös ***Kriminaalihuollon tukisäätiö,*** joka huomauttaa, että esityksellä on isot kustannukset, muttei vaikutusta rikollisuuteen.

Valtakunnansyyttäjänvirasto, Suomen Asianajajaliitto ja professori Melander viittaavat yllä esitettyihin seikkoihin ja katsovat, ettei esityksellä ole vaikutusta rangaistusjärjestelmän uskottavuuteen. ***Professori Lappi-Seppälä*** katsoo, ettei rangaistusjärjestelmässä ole sellaista uskottavuusongelmaa, että muutos olisi perusteltu. Lappi-Seppälä viittaa myös vuonna 2008 tehtyyn kyselyyn, jonka vastaajista enemmistö katsoi, ettei poliisin määräämistä sakoista pidä joutua vankilaan.

Helsingin poliisilaitos ja professori Melander katsovat, että ehdotettu muutos ei ole suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Oikeusministeriö viittaa edellä käsiteltyihin huomioihin. Kokonaisuutena arvioiden esityksestä saavutettavien hyötyjen ja siitä aiheutuvien haittojen punninnassa on kyse poliittisesta arvovalinnasta. Toistuvien rikosten saattaminen muuntorangaistusuhan piiriin on siinä määrin painava tavoite, että se on perusteltua toteuttaa. Toisin kuin yllä mainitut lausunnonantajat arvioivat, esityksen voidaan katsoa parantavan rangaistusjärjestelmän uskottavuutta ja oikeudenmukaisuutta niiden henkilöiden osalta, jotka syyllistyvät toistuvasti lieviin sakkorikoksiin. Esitys vastaa sisällöltään poliisin sakotusohjetta, jonka hyväksyttävyyttä ei ole kyseenalaistettu. Toisaalta oikeusturvan ja yhdenmukaisten käytäntöjen kannalta on perusteltua, että poliisin sakotusohjeeseen perustuva sääntely nostetaan lain tasolle.

Oikeusministeriö ei pidä esitystä ongelmallisena suhteellisuusperiaatteen kannalta, koska muuntorangaistuksen alan laajentaminen kohdistuu toistuvasti sakkorikoksiin syyllistyviin ja toisaalta lievimmät sakkorikokset rajataan muuntorangaistusmenettelyn ulkopuolelle. Näin ollen voidaan katsoa, että rangaistusuhan ankaroituminen kohdistuu oikeasuhtaisesti lainsäädännöstä piittaamattomiin henkilöihin, jotka nykyisin saattavat välttää tosiasiallisen rangaistuksen.

Oikeusministeriö katsoo, että edellä esitetyistä syistä sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muutos tulisi toteuttaa.

4. Vaihtoehtoinen yhdyskuntaseuraamus

Mahdollisuus muuntaa sakkomenettelysakko yhdyskuntaseuraamukseksi

Valtakunnansyyttäjänvirasto ja Poliisihallitus esittävät, että tulisi selvittää vaihtoehtoa, jossa muuntorangaistuksena olisi yhdyskuntaseuraamus. Valtakunnansyyttäjänviraston ja Poliisihallituksen käsityksen mukaan myös sakkomenettelyssä määrätty sakko voitaisiin muuntaa yhdyskuntaseuraamukseksi.

Oikeusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunta ei ole ottanut lausuntokäytännössään kantaa siihen, voitaisiinko sakkomenettelyssä määrätty sakko muuntaa joksikin muuksi seuraamukseksi kuin vankeudeksi. Valiokunta on kuitenkin mm. edellä mainituissa kannanotoissaan suhtautunut kielteisesti siihen, että tuomiovaltaa siirretään tuomioistuinten ulkopuolelle muissa kuin sakkoasioissa. Voidaan pitää tulkinnanvaraisena, olisiko sakkomenettelysakkoa edes välillisesti mahdollista muuntaa minkäänlaiseksi yhdyskuntaseuraamukseksi.

Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota myös siihen, että tällaista yhdyskuntaseuraamusta ei joka tapauksessa voitaisi muuntaa vankeudeksi edes epäonnistumistilanteissa. Näin olisi, koska perustuslakivaliokunnan vakiintuneesta lausuntokäytännöstä seuraa, ettei sakkomenettelyssä määrättyä sakkoa voida muuntaa vankeudeksi.

Edellä mainituista syistä oikeusministeriö ei pidä perusteltuna Valtakunnansyyttäjänviraston ja Poliisihallituksen ehdotusta. Jäljempänä on käsitelty laajemmin yhdyskuntaseuraamusvaihtoehtoon liittyviä muita ongelmia.

Sakkopalvelu ja ulkopuolinen laitossijoitus

Suomen Asianajajaliitto, Helsingin vankila, professori Melander ja professori Lappi-Seppälä esittävät, että muuntovankeus korvattaisiin yhdyskuntaseuraamuksella, kuten sakkopalvelulla. Helsingin vankila toteaa, että Rikosseuraamuslaitoksen mahdollisuudet ohjata muuntovankeja päihdekuntoutukseen ovat suppeat muun muassa tuomittujen vaikean tavoitettavuuden, muuntorangaistuksen lyhyyden ja tuomittujen terveydentilan vuoksi. ***Kriminaalihuollon tukisäätiö*** pitää perusteltuna laajentaa päihdehuoltoon ohjaamista. ***A-klinikkasäätiö*** ehdottaa, että koska päihdehuollolla on vaikuttavuutta sakkorikoksiin syyllistyvien käyttäytymiseen, ulkopuolinen laitossijoitus tulisi säätää aina ensisijaiseksi vaihtoehdoksi, ellei ole ilmeistä, ettei tuomittu sovellu siihen.

Oikeusministeriö toteaa ensinnäkin, että tätä esitystä valmisteltaessa ei ole arvioitu mahdollisuutta ottaa käyttöön vaihtoehtoinen muuntorangaistus. Asiaa on kuitenkin selvitetty aiemmin perusteellisesti. Seuraavassa käsitellään viimeisen kymmenen vuoden aikana esitettyjä näkemyksiä yhdyskuntaseuraamuksesta muuntorangaistuksena:

Eduskunta edellytti vuonna 2008 (EV 79/2008 vp), että että hallitus käynnistää viipymättä yhdyskuntaseuraamuksen kehittämistä koskevan kokonaistarkastelun ja huolehtii, että sen yhteydessä tai erillisenä työnä valmistellaan oikeusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön, kuntasektorin sekä muiden asiaan kuuluvien toimijoiden yhteistyönä vuoden 2009 loppuun mennessä eduskunnalle antamista varten tarvittavat ehdotukset sakon muuntorangaistusjärjestelmän ulkopuolelle jäävälle soveltuvaksi yhdyskuntaseuraamukseksi tai muuksi muuntorangaistuksen korvaavaksi toimeksi.

Oikeusministeriö asetti vuonna 2008 työryhmän (Sakon muuntorangaistusjärjestelmän kehittäminen, oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:21), jonka tehtävänä oli selvittää muun muassa eduskunnan ponnessaan esittämää yhdyskuntaseuraamusta. Työryhmä laati arvion erilaisten yhdyskuntaseuraamusten hyvistä ja huonoista puolista sakon muuntorangaistuksen vaihtoehtoina, mutta jätti asian ratkaisemisen myöhempään valmisteluun.

Yhdyskuntaseuraamustoimikunta esitti vuonna 2012 mietinnössään (Yhdyskuntaseuraamuksia koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus, Mietintöjä ja lausuntoja 12/2012), että osa muuntorangaistukseen tuomituista voi soveltua yhdyskuntaseuraamukseen, joten olisi perusteltua ottaa käyttöön sakkopalvelu. Toimikunnan ehdottaman sakkopalvelun tai vankeuden käytöstä päättäisi Rikosseuraamuslaitos siinä vaiheessa, kun tuomioistuimen tuomitsema muuntorangaistus tulisi täytäntöön pantavaksi. Vasta täytäntöönpanovaiheessa arvioitaisiin henkilön soveltuvuus tällaiseen palveluun. Palvelun sisältönä olisi vapaudessa tapahtuvaa toimintaa, joka edistäisi tuomitun edellytyksiä rikoksettomaan elämään. Ehtojen rikkomistapauksissa sakkopalvelun muuntaminen vankeudeksi olisi tullut saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Näiden mietintöjen perusteella oikeusministeriössä laadittiin selvitystyönä raportti muuntorangaistusjärjestelmään tarvittavista muutoksista. Selvitystyö valmistui vuonna 2013. Vaihtoehtoisesta muuntoseuraamuksesta todettiin raportissa seuraavaa:

” Muuntorangaistus tuomitaan edelleen vankeutena, mutta sen täytäntöönpano pyritään järjestämään sijoituksena päihdekuntoutuslaitokseen tai vastaavaan sakotetun tilanteessa soveltuvaan paikkaan.

Sakon muuntorangaistusta suorittamaan tulevat henkilöt ovat erittäin huonokuntoisia ja päihdeongelmaisia sekä pääsääntöisesti asunnottomia. Suuri osa heistä on vaikeasti tavoitettavia ja muuntorangaistuksen täytäntöönpano käynnistyy usein etsintäkuulutuksen perusteella. Sakotettujen tilanne on usein sellainen, että he tarvitsevat jatkuvaa valvontaa ja terveyspalveluita koko muuntorangaistuksen ajan.

Voidaankin sanoa, että äärimmäisen harva muuntorangaistusta suorittava soveltuisi yhdyskuntapalvelun kaltaiseen työpalveluun. Astetta valvotumpaan seuraamukseen eli valvontarangaistukseen osa muuntorangaistukseen tuomituista voisi soveltuakin, jos muuntorangaistus voitaisiin toteuttaa laitos- tai asuntolasijoituksena. Tämä edellyttäisi

kuitenkin soveltuvuusselvitystä ja sijoituspaikan selvittämistä ennen muuntorangaistuksen tuomitsemista. Myös epäonnistumisen riski olisi aina suuri, jolloin jouduttaisiin ratkaisemaan kysymys valvonta-rangaistuksen takaisin muuntamisesta.

Yhdyskuntaseuraamuksia voidaan sellaisenaan pitää ongelmallisena vaihtoehtona muuntorangaistukseksi. Voidaankin lähteä siitä, että ehdoton vankeusrangaistus on edelleen valvonnan asteeltaan ja sakotetun tarvitsemien palveluiden saatavuuden puolesta paras tapa järjestää muuntorangaistuksen täytäntöönpano.

Edellä mainituista syistä myöskään yhdyskuntaseuraamustoimikunnan ehdottamaa sakkopalvelua ei voida pitää sakotetuille soveltuvana vaihtoehtona, koska vain murto-osa heistä soveltuu työpalveluun.

Ehdottoman vankeuden täytäntöönpano voisi kuitenkin ainakin joissain tapauksissa onnistua niin sanottuna ulkopuoliseen laitokseen sijoituksena. Tällaisia laitoksia voisivat olla päihdekuntoutuspaikat ja tuetun asumisen asuntolat. Laitossijoituksessa tuomitulle pystyttäisiin tarjoamaan hänen tilanteensa edellyttämiä palveluita. Valvonta olisi mahdollista järjestää sähköisesti samalla tavalla kuin valvontarangaistuksessa, mutta epäonnistumistilanteissa vältyttäisiin hankalalta uudelleen muuntamisprosessilta.

Tällainen laitossijoitus edellyttäisi käytännössä, että muuntorangaistukseen tuomitun ja kunnan kanssa voitaisiin sopia asiasta jo ennen varsinaista täytäntöönpanon aloittamisajankohtaa. Lisäksi laitossijoituksesta aiheutuisi lisäkustannuksia.”

Selvitysraportin jälkeen oikeusministeriössä päädyttiin siihen, että lähdetään kehittämään mahdollisuutta sijoittaa sakkovankeja ulkopuolisena laitossijoituksena päihdekuntoutukseen. Järjestely on nyt ollut käytössä joitakin vuosia ja onnistuu pienelle osalle sakon muuntorangaistusta suorittavista.

Edelleen lakivaliokunnan mietinnössä LaVM 36/2014 vp. on käsitelty mahdollisuutta vaihtoehtoisen seuraamuksen käyttöönottoon. Tuolloin oikeusministeriö on selvittänyt lakivaliokunnalle syitä, miksei erillisen yhdyskuntaseuraamuksen valmistelua ole pidetty perusteltuna. Lakivaliokunta piti mietinnössään perusteltuna pyrkiä laajentamaan ulkopuolisen päihdekuntoutussijoituksen käyttöä.

Edellä esitetyn perusteella oikeusministeriö toteaa, että aiemmissa selvityksissä esitetty näkemys siitä, että sakon muuntorangaistukseen tuomittujen joukosta osa voi suoriutua yhdyskuntapalvelutyyppisestä seuraamuksesta, pitää sinällään paikkansa. Oikeusministeriön käsityksen mukaan on kuitenkin selvää, ettei enemmistö muuntorangaistukseen tuomituista suoriutuisi yhdyskuntaseuraamuksesta ainakaan siten, että sitä voitaisiin pitää uskottavana.

Oikeusministeriö on selvittänyt tietoja Norjassa käytössä olevasta sakkopalvelusta. Viimeisimmän tiedon mukaan vuonna 2017 Norjassa pantiin täytäntöön vankeutena 807 muuntorangaistusta ja sakkopalveluna 21 muuntorangaistusta. Norjassa sakkopalvelukokeiluista vuonna 2015 laaditun raportin perusteella sakkopalvelun kohderyhmän tavoitettavuuteen ja palvelun suorittamisen käytännön sujuvuuteen on liittynyt ongelmia.

Oikeusministeriö ei pidä perusteltuna valmistella erillistä yhdyskuntaseuraamusta sakon muuntorangaistuksen vaihtoehdoksi. Tätä ministeriö perustelee muun muassa kohdejoukon pienuudella, vaikealla tavoitettavuudella ja korkealla epäonnistumisen riskillä. Yhtenä yhdyskuntaseuraamukseen liittyvänä ongelmana voidaan tuoda esille myös se, että ilman huomattavan tiukkaa valvontaa riskinä olisi, että vaihtoehtoista seuraamusta suorittava jatkaisi esimerkiksi toistuvaa näpistelyään myös muuntorangaistuksen aikana. Oikeusministeriön käsityksen mukaan rangaistusjärjestelmään ei tulisi lisätä uutta hyvin pienelle kohderyhmälle soveltuvaa rangaistuslajia etenkin, kun on epäselvää, voitaisiinko sen avulla missään määrin vaikuttaa tuomittujen rikollisuuteen.

Sen sijaan on perusteltua käyttää ja kehittää jo nykyisin vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa koskevissa säännöksissä mahdollistettuja keinoja. Tällainen on erityisesti sijoitus ulkopuoliseen laitokseen, jota onkin jo usean vuoden ajan pyritty käyttämään. Koska muuntorangaistusta suorittavat kärsivät hyvin usein päihdeongelmista ja muista terveydellisistä ongelmista, tavoitteena tulee olla näihin ongelmiin vaikuttaminen myös rangaistuksen täytäntöönpanossa. Vaikka myös päihdekuntoutussijoitusten toteuttaminen on lausunnoissakin esille tuoduista syistä haastavaa, oikeusministeriö pitää silti tällaista mahdollisuutta vaikuttavuudeltaan parhaimpana keinona toteuttaa muuntorangaistuksen suorittaminen muualla kuin vankilassa.

5. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimet

Helsingin käräjäoikeuden, Helsingin poliisilaitoksen, Valtakunnansyyttäjänviraston, Rikosseuraamuslaitoksen ja Vankiterveydenhuollon yksikön lausunnoissa kiinnitettiin huomiota sosiaali- ja terveydenhuollon toimenpiteiden parempaan vaikuttavuuteen toistuvasti sakkorikoksia tekevien tilanteeseen. Lausujat toivat esille sen, että tällaisia henkilöitä tulisi ohjata heidän tarvitsemiensa sosiaali- ja terveyspalvelujen piiriin.

Oikeusministeriö yhtyy näihin huomioihin. Rangaistusjärjestelmällä on hyvin rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa pysyvästi sakon muuntorangaistusta suorittavien tilanteeseen. Parhaimmillaankin muuntorangaistuksen aikana kyetään lähinnä käynnistämään henkilön tarvitsemien palveluiden selvittely. Pahimmillaan kyse on henkilöistä, jotka elävät täysin yhteiskunnan tarjoamien sosiaaliturvan ja terveydenhuollon ulkopuolella.

Jatkossa tulisikin ensisijaisesti panostaa lieviä rikoksia tekevien ohjaamiseen sosiaali- ja terveyspalveluiden piiriin riippumatta siitä, tuomitaanko heille muuntorangaistus vai ei. Edellä mainitussa oikeusministeriön selvityksessä vuodelta 2013 on ehdotettu muun muassa seuraavia toimenpiteitä:

”Ehdotus 1: Selvitetään, millaisin käytännön toimenpitein sakotettujen kanssa tehtävien maksuohjelmien käyttöä olisi mahdollista lisätä jo sakon perintävaiheessa Oikeusrekisterikeskuksessa tai ulosottoviranomaisissa.
Ehdotus 2: Selvitetään mahdollisuus velvoittaa ulosottoviranomainen ilmoittamaan kunnan sosiaaliviranomaisille sakotetun tilanteesta, jos tällä on maksamattomia sakkoja.

Ehdotus 19: Käynnistetään selvitys siitä, kuinka muuntorangaistusta suorittaneiden vapautumisvaiheessa voidaan edistää heidän pääsemistään kunnallisten sosiaali- ja terveyspalveluiden piiriin.”

Näiden ja muiden vastaavanlaisten keinojen selvittäminen olisi perusteltua, koska voidaan arvioida, että niiden avulla voidaan rangaistuksia tehokkaammin vaikuttaa toistuvasti lieviä rikoksia tekevien henkilöiden rikollisuuteen. Oikeusministeriön kriminaalipoliittisen osaston tulostavoitteeksi vuodelle 2019 on myös tarkoitus ottaa hanke, jossa kehitetään rikoksentorjunnan keinoja näpistysrikollisuuden estämiseksi.

6. Muut yksittäiset asiat

Muuntorangaistuksen määrääminen tuomioistuimen ulkopuolella

Helsingin käräjäoikeus ehdottaa, että muuntorangaistuksen määrääminen siirrettäisiin täytäntöönpanoviranomaisten tehtäväksi pois tuomioistuimesta.

Oikeusministeriö toteaa, että käräjäoikeuden esittämää järjestelyä on arvioitu sakon muuntorangaistusjärjestelmän kehittämistä arvioineen työryhmän mietinnössä (Sakon muuntorangaistusjärjestelmän kehittäminen, Työryhmämietintö 2009:21), jossa on katsottu, että muuntorangaistuksen kestoa koskevan päätösvallan siirtäminen täytäntöönpanoviranomaiselle olisi ongelmallista perustuslain 7 §:n kannalta (s.33).

Oikeusministeriö katsoo, että koska muuntorangaistusmenettelyssä päätetään tosiasiallisesti siitä, määrätäänkö sakotetulle vapauteen kohdistuva rangaistus, tulee päätösvallan perustuslain 7 §:n 3 momentin nojalla olla tuomioistuimella.

Rikoslain 2 a luvun 6 §

Professori Lappi-Seppälä esittää, että ehdotetut rikoslain 2 a luvun 6 §:n muotoilut kaventavat harkinnanvaraisia edellytyksiä. Säännöksen sisältö tulisi arvioida uudelleen.

Professori Melander katsoo, että rikoslain 2 a luvun 6 §:ssä tulisi edelleen olla mahdollisuus jättää muuntamatta vähäisyyden perusteella sekä huomioida tuomitulle tulleet muut seuraukset.

Oikeusministeriö toteaa, että tällä hetkellä harkinnanvaraisten muuntamatta jättämisen edellytysten soveltaminen on hyvin vähäistä. Ehdotettujen muutosten tavoitteena on täsmentää edellytyksiä siten, että niiden soveltaminen lisääntyisi.

Ehdotus siitä, että vähäisyys säilyisi edelleen myös harkinnanvaraisena muuntamatta jättämisen perusteena ei ole oikeusministeriön käsityksen mukaan perusteltu. Ehdotettujen lainmuutosten tavoitteena on, että vähäiset sakkoasiat jäisivät kategorisesti muuntorangaistusmenettelyn ulkopuolelle. Näin ollen tuomioistuimelle ei tarvitsisi enää erikseen säätää mahdollisuutta arvioida sitä, miten vähäinen sakkorikos on ollut. Tämä seikka on jo arvioitu silloin, kun tuomioistuin on tuominnut alkuperäisen sakkorangaistuksen.

Muilta osin olennaiset muutokset säännöksessä ovat se, että mahdollisuus huomioida rikoksesta aiheutuvat muut seuraukset tai muut seikat poistettaisiin mutta toisaalta uutena seikkana lisättäisiin mahdollisuus huomioida sakotetulle muista rikoksista tuomitut rangaistukset. Muutosten tarkoituksena on täsmentää niitä perusteita, jotka tuomioistuin voisi ottaa harkinnanvaraisesti huomioon. Muutokset olisivatkin perusteltuja lainsäädännöltä edellytettävän täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta. Toisaalta perusteet on pyritty kirjoittamaan sellaisiksi, että tuomioistuimella olisi myös tosiasiassa mahdollisuus selvittää niiden toteutuminen.

Näistä syistä oikeusministeriö katsoo, että säännös tulisi hyväksyä sellaisenaan.

Rikoslain 2 a luvun 4 §:n 2 momentin 1 kohta

Professori Melander ja Oikeusrekisterikeskus katsovat, että rikoslain 2 a luvun 4 §:n 2 momentin 1 kohdassa tulisi säilyttää nykyistä sääntelyä vastaava muotoilu, ettei sakkomenettelyssä muutoksenhaun vuoksi tuomioistuimessa käsiteltyä sakkoa voi muuntaa vankeudeksi.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotettu säännös on sisällöltään selvä. Sakkomenettelylain nojalla määrättyjä sakkoja ei voi muuntaa vankeudeksi. Tämä käsittää myös sen, jos sakkoon on haettu muutosta kyseisessä laissa säädetyssä menettelyssä. Oikeusministeriö ei kuitenkaan näe estettä sille, että säännöstä täsmennetään tältä osin.

Samalla rangaistuskaudella täytäntöön pantavien muuntorangaistusten enimmäiskesto

Helsingin vankila ja Oikeusrekisterikeskus esittävät, että vastaavasti kuin yksittäisen muuntorangaistuksen kestoakin lyhennetään, myös vankeuslaissa säädettyä useamman samalla kertaa täytäntöönpantavan muuntorangaistuksen enimmäiskestoa olisi perusteltua lyhentää nykyisestä 90 päivästä.

Oikeusministeriö toteaa, että jo nyt yhteensä yli 60 päivän yhteisiä sakon muuntorangaistuksia on hyvin vähän. Ehdotetut säännökset voivat lisätä määrää hieman. Yhteisen muuntorangaistuksen kestolla ei kuitenkaan ole olennaista merkitystä esimerkiksi vankiluvun kannalta. Oikeusministeriö ei pidä esitettyä muutosta tarpeellisena.

Sakon täytäntöönpanosta annetun lain muutos

Oikeusrekisterikeskus ja Valtakunnanvoudinvirasto eivät pidä hyvänä ratkaisuna, että poliisi ilmoittaisi ulosotolle, jos se tapaa etsintäkuulutetun muuntorangaistukseen tuomitun päihdehuoltolaitoksesta. Asiasta tulisi Valtakunnanvoudinviraston mukaan ilmoittaa Rikosseuraamuslaitokselle.

Oikeusministeriö toteaa, että säännöksen tarkoituksena on turvata se, ettei päihdekuntoutuksessa olevien muuntorangaistukseen tuomittujen päihdekuntoutus keskeydy

muuntorangaistuksen vuoksi, vaan asiassa arvioidaan mahdollisuus panna täytäntöön muuntorangaistus päihdekuntoutuksessa. Tavoitteena on, että tällaisissa tilanteissa ulosottoviranomainen peruuttaisi etsintäkuulutuksen ja joutuisasti tämän jälkeen tehtäisiin arvio siitä, voidaanko muuntorangaistus panna täytäntöön ulkopuolisena laitossijoituksena. Menettely vastaisi tältä osin esimerkiksi sitä, kuinka päätetään muuntorangaistukseen tuomitun sijoittamisesta avolaitokseen.

Kyse on jokseenkin harvinaisista yksittäistapauksista.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ainut taho, jolle ilmoitus voidaan tehdä on ulosottoviranomainen, koska ulosottoviranomainen vastaa muuntorangaistuksen täytäntöönpanon käynnistämisestä. Vain ulosottoviranomainen voi ympärivuorokautisesti tehdä päätöksen etsintäkuulutuksen peruuttamisesta ja asian saattamisesta myöhemmin Rikosseuraamuslaitoksen arvioitavaksi. Rikosseuraamuslaitoksella ei ole toimivaltaa peruuttaa etsintäkuulutusta eikä tuossa vaiheessa edes tietoa tuomitun tilanteesta.

Säännös myös vastaisi sitä, miten toimitaan, jos tuomittu hakee vastaavassa tilanteessa lykkäystä. Tällöinkin poliisin tulee ilmoittaa asiasta ulosottoviranomaiselle, vaikka päätösvalta lykkäyksissä onkin osittain Rikosseuraamuslaitoksella.

Oikeusministeriössä on keväällä 2018 laadittu arvio siitä, voitaisiinko ulosotolle kuuluvat muuntorangaistuksen täytäntöönpanotehtävät siirtää Rikosseuraamuslaitokselle. Arviossa päädyttiin Rikosseuraamuslaitoksen ja ulosottolaitoksen yhteisymmärryksessä siihen, ettei tällainen muutos ole kustannussyistä perusteltu.

Rikoslain tunnusmerkistöjen muuttaminen

Valtakunnansyyttäjänvirasto esittää harkittavaksi, että esityksen sijasta näpistyksen rangaistusasteikkoa muutettaisiin siten, että siitä voidaan tuomita myös vankeutta. Vaihtoehtoisesti Valtakunnansyyttäjänvirasto ehdottaa, että säädettäisiin yleinen säännös piittaamattomuudesta, jota voitaisiin soveltaa ankaroittamisperusteena kaikkiin rikoksiin.

Oikeusministeriö toteaa, ettei nyt valmistellun esityksen yhteydessä ole arvioitu tällaisia yleisempiä rikoslain muutosesityksiä. Ehdotusten vaikutukset ulottuisivat muuntorangaistusjärjestelmää laajemmalle eikä oikeusministeriö pidä tässä yhteydessä perusteltuna ryhtyä arvioimaan niitä enempää.

Kustannusvaikutukset

Helsingin käräjäoikeus katsoo lausunnossaan, että tuomioistuimille esityksestä aiheutuvat kustannukset on arvioitu väärin. Näpistysasian käsittelyä ei voi rinnastaa pakkokeinoasiaan.

Vankiterveydenhuollon yksikkö katsoo, että sille aiheutuu vankimäärän kasvusta 350 000 euron kustannukset.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen toteuttamisen edellyttämät kustannukset on arvioitu julkisen talouden ohjelman vuosille 2019-2022 valmistelun yhteydessä. Hallitus on päättänyt lisämäärärahoista kehysneuvotteluissaan.

7. Voimaantulo

Kaupan liitto katsoo lausunnossaan, että kolme vuotta on liian pitkä aika lainmuutoksen voimaantulolle.

Oikeusrekisterikeskus ja Poliisihallitus toteavat, ettei lainmuutoksen voimaantulo ole olennaisesti kiinni tietojärjestelmämuutoksista, jos toistuvuuden selvittämisessä luovutaan vaatimuksesta aiempien sakkorangaistusten lainvoimaisuudesta.

Sisäministeriö ja Vankilavirkailijain liitto pitävät rahoituksen saamista edellytyksenä lainmuutosten toteuttamiselle.

Oikeusministeriö toteaa, että jos lainmuutokset tulevat voimaan vuoden 2021 alussa, voimaansaattamiseen varattu aika on jokseenkin saman mittainen kuin, mitä vuonna 2014 hyväksytyille vastaaville lainmuutoksille varattiin. Jos eduskunta hyväksyy lainmuutokset esimerkiksi helmikuussa 2019, toimeenpanolle varattaisiin hieman alle kaksi vuotta.

Lainmuutosten voimaantulo edellyttää oikeusministeriön käsityksen mukaan joka tapauksessa sitä, että viranomaiset valmistautuvat siihen ja tietojärjestelmätarpeet arvioidaan ja tarvittavat muutokset toteutetaan ennen muutosten voimaantuloa. Oikeusministeriö kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että poliisin on jatkossa selvitettävä henkilön aiemmat sakkomenettelysakot yhdenmukaisesti kaikkien sakkoasioiden yhteydessä. Kyse on sellaisesta muutoksesta, ettei sen käytännön toteuttaminen ole mahdollista ilman toimivia tietojärjestelmiä. Muussa tapauksessa toistuvuuslaskennan virheet voisivat aiheuttaa oikeusturvaongelmia.

Toisaalta lainmuutosten toteuttamisen edellyttämä rahoitus on varattu viranomaisille vuodesta 2021 alkaen. Oikeusministeriö ei pidä perusteltuna, että huomattavia viranomaisresursseja edellyttävät lainmuutokset saatettaisiin voimaan ennen kuin niiden edellyttämä rahoitus on käytettävissä.

Näistä syistä oikeusministeriö pitää perusteltuna, että lainmuutokset tulevat voimaan vuoden 2021 alussa.