

Poliisitarkastaja Konsta Arvelin

06.11.2018

POL-2018-46015

Eduskunta
Lakivaliokunta
lav@eduskunta.fi

VIITE: Eduskunnan lakivaliokunnan 18.10.2018 lähettämä lausuntopyyntö.

**Poliisihallituksen asiantuntijalausunto HE 178/2018 vp eduskunnalle sakon
muuntorangaistuksen määräämistä koskevan sääntelyn muuttamiseksi**

Sisällys

1 Hallituksen esitys.....	2
2 Poliisihallituksen asiantuntijan lausunto	2
2.1 Yleistä hallituksen esityksen tavoitteista ja sen vaikutuksista	2
2.2 Taloudelliset vaikutukset	3
2.3 Käytännön haasteet – piittaamattomuuden toteaminen	4
2.3.1 Yleistä	4
2.3.2 Vain sakolla käsiteltävät rikkomukset ja lainvoimaisuusvaatimus.....	4
2.3.3 Tekojen samankaltaisuus	5
2.3.4 Piittaamattomuus lain kielloista ja käskyistä sekä kokonaisarvostelu	6
2.4 Muita seikkoja	6
2.5 Lain voimaantulo	7

1 Hallituksen esitys

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Poliisihallituksen asiantuntijalta kirjallista asiantuntijalausuntoa valiokunnan käsittelyssä olevasta hallituksen esityksestä sakon muuntorangaistuksen määräämistä koskevan sääntelyn muuttamiseksi. Lyhykäisyydessään esityksellä on tarkoitus rajoittaa sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) sakkomenettelyn käyttöalaa, jos sakotettavan aikaisemmat sakkorikokset osoittavat niiden toistuvuuden ja samankaltaisuuden perusteella piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä ja niiden rikkomisista määrätyistä seuraamuksista. Jos henkilölle on käsiteltävänä olevaa rikkomusta edeltävän vuoden aikana tehtyjen tekojen perusteella määrätty vähintään kuusi sakkorangaistusta, rikkomus käsiteltäisiin tuomioistuimessa.

Esityksen tarkoituksena on edistää rikosoikeusjärjestelmän uskottavuutta, lain kieltojen ja käskyjen noudattamista sekä yleistä lainkuuliaisuutta. Esityksen yleisenä tavoitteena on, että sakoista mahdollisimman suuri osa maksettaisiin vapaaehtoisesti ja maksamatta jääneet sakot saataisiin perityksi ilman muuntorangaistusmenettelyä tai muuntorangaistuksen täytäntöönpanoa. Esityksellä on sakkomenettelyn käyttöalan rajaamisen lisäksi tarkoitus muuttaa sakon muuntosuhdetta siten, että päiväsakoin määrätyissä sakoissa nykyisen kolmen päiväsakon asemesta neljää maksamatonta päiväsakkoa vastaisi yhden päivän vankeus. Muuntorangaistuksen vähimmäispituus korotettaisiin neljästä päivästä viiteen päivään ja enimmäispituus alennettaisiin 60 päivästä 40 päivään.

Ehdotettavat lait tulisivat voimaan, kun lainmuutosten edellyttämät tietojärjestelmämuutokset saataisiin toteutettua. Voimaantulo olisi viimeistään vuonna 2021.

2 Poliisihallituksen asiantuntijan lausunto

2.1 Yleistä hallituksen esityksen tavoitteista ja sen vaikutuksista

Lakiesityksen varsinainen tavoite – rikosoikeudellisen rangaistusjärjestelmän uskottavuuden parantaminen mahdollistamalla rangaistuksen täytäntöönpano myös piittaamattomien rikoksenteekijöiden osalta – on erinomainen asia. Poliisi kohtaa päivittäin nykyjärjestelmää kritisoivia asianomistajia, joiden mielestä ei ole oikeudenmukaista eikä kohtuullista, että pelkän varattomuuden vuoksi lain kielloista ja käskyistä piittaamaton rikoksenteekijä välttää rikosvastuun toteutumisen. Valtaosa palautteesta tulee erityisesti näpistysrikosten asianomistajilta toiminnan laajuuteen katsomatta.

Sakkomenettelyä ei kuitenkaan pidä monimutkaistaa poliisille jo nyt osoitettujen uusien tehtävien vuoksi. Jos sakkomenettelyn käyttöalaa halutaan rajata toistuvien sakkorangaistusten vuoksi, tulisi sakkorangaistusten lainvoimaisuusvaatimuksesta luopua ja edellyttää ainoastaan syyksilukevaa sakkorangaistusta. Tätä on käsitelty tarkemmin lausunnon kohdassa 2.3.2.

Esityksessä on selkeästi todettu, että rangaistusjärjestelmän ongelma on rangaistuksen täytäntöönpanossa. Ongelmaa on lähdetty kuitenkin ratkaisemaan rajoittamalla sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain sak-

komenettelyn käyttöalaa, eikä vaihtoehtoja täytäntöönpanon tehostamiseksi ole selvitetty. Viranomaistoiminnan tehokkuuden kannalta ei ole tarkoituksenmukaista rajoittaa yksinkertaisen ja nopean sakkomenettelyn käyttöä, jos menettelyssä itsessään ei ole mitään vikaa. Sen sijaan sakon täytäntöönpanoa tulisi tarkastella perusteellisemmin ja miettiä sinne tehokkaampia vaihtoehtoja.

Lakivaliokunta on ehdottanut esimerkiksi pohjoismaisen sakkopalvelun käyttöä muuntorangaistuksen vaihtoehtona (LaVM 36/2014 vp, s. 4/II). Poliisihallitus on osaltaan ehdottanut, että muuntorangaistusmenettelyn tilalle kehitettäisiin muu valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävä vaihtoehto sakkomenettelyssä annettujen sakkojen täytäntöön panemiseksi. Sakkomenettelyn perustuslaillisuus on mahdollistettu sakon saajan ja asianomistajan suostumuksella, joten näistä lähtökohdista tulisi jatkaa myös muuntorangaistusjärjestelmän kehittämistä, jotta se toimisi luonnollisena jatkeena perustuslailliselle sakkomenettelylle. Yksinkertaisuudessaan yhtenä vaihtoehtona voisi olla sellainen muuntorangaistus, jossa vapausrangaistuksen sijaan määrättäisiin jokin lievempi seuraamus, joka kuitenkin puuttuisi perustuslain (731/1999) 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen. Myös eduskunta on edellyttänyt tätä ponnessaan (EV 79/2008 vp, ponsi 2), kun se on pyytänyt hallitukselta ehdotuksia sakon muuntorangaistusjärjestelmän ulkopuolelle jääville soveltuvaksi yhdyskuntaseuraamukseksi tai muuksi muuntorangaistuksen korvaavaksi toimeksi.

Lakiesityksen kannalta erityisesti toistuva näpistysrikollisuus on ollut yhtenä syynä lakimuutoksille. Poliisihallitus on tuottanut tätä varten tilastoja, joiden perusteella on selvää, että tietyille rikoksentehtäville voi kertyä tuntuvakin määrä rikoksia. Näpistys on asianomistajarikos, jossa asianomistaja voi itse suostumuksellaan päättää, käsitelläänkö asia rikosasian varsinaisessa käsittelyjärjestyksessä vai poikkeuksellisesti sakkomenettelyssä. Sakkomenettelyn käyttö ei ole rikosprosessissa pääsääntö, vaan valtiosääntöoikeudellinen poikkeus varsinaisesta pääsäännöstä. Esimerkiksi useat kaupan alan toimijat voivat nykyisin tahdonilmaisullaan rajoittaa sakkomenettelyn käyttöä, jolloin rikosasia tulisi viime kädessä käsitellyksi tuomioistuinmessä ja muuntokelvottomien sakkojen sijaan tilalle tuomittaisiin muuntokelpoisia sakkoja. Myös tämä näkökulma on hyvin harvoin noussut keskusteluun, kun muuntorangaistuksen ongelmia on nostettu esille.

Poliisi tulee hoitamaan sille kuuluvat poliisilain (872/2011) 1 luvun 1 §:ssä säädetyt rikoksen esitutinnan uudet tehtävät, jos sakkomenettelyn käyttöalan rajaaminen on ainoa vaihtoehto puuttua sakon täytäntöönpanon ja muuntorangaistusjärjestelmän ongelmiin. Esityksessä todetun mukaisesti sakkomenettelyn käyttöalan rajaaminen tarkoittaa esitutkinnassa käsiteltävien asioiden asiallisen ja ajallisen määrän kasvua, joka tulee edellyttämään poliisin lisäresursointia. Esityksestä aiheutuvien kustannusten kasvu onkin huomioitu Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2019–2022.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Esityksessä olevat taloudelliset vaikutukset poliisitoiminnan osalta perustuvat Poliisihallituksen tuottamiin laskelmiin. Esityksen mukaisesti sakkomenettelyn sijaan poliisin varsinaisessa esitutkinnassa tulitaisiin käsittelemään

noin 9600 uutta rikosasiaa, joista yhden asian käsittelyyn kuluisi 6 tuntia aikaa. Tästä aiheutuisi kaikkienensa 35 henkilötyövuoden lisätarve, jossa on huomioitu kaikki olennainen rikosasian käsittelyyn liittyen aina rikoksen toteutamisesta asian syyteharkintaan lähettämiseen saakka.

Poliisille aiheutuva kustannus olisi 35 henkilötyövuoden osalta noin kaksi miljoonaa euroa. Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2019–2022 on sisäministeriön hallinnon alaa koskien mainittu, että sakon muuntorangaistusta varten osoitetaan 2 miljoonan euron vuosittain lisäys vuodesta 2020 alkaen (s. 24).

2.3 Käytännön haasteet – piittaamattomuuden toteaminen

2.3.1 Yleistä

Lakiehdotuksen mukaisesti sakkorangaistukseen johtavaa rikkomusta ei saa käsitellä sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain mukaisessa menettelyssä, jos rikkomuksen tehneelle on sakkomenettelyssä määrätty rikkomusta edeltävän vuoden aikana tehtyjen rikkomusten perusteella vähintään kuusi sakkorangaistusta ja tekojen samankaltaisuus osoittaa kokonaisuutena arvioiden piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä. Ehdotettu käyttöalan rajausta ei ole poliisitoiminnallisesti uusi asia, koska poliisi on sisäisesti ohjeistanut eduskunnan ponnen (EV 79/2008 vp) mukaisesti, ettei asiaa käsitellä sakkomenettelyssä, jos tekijä on menettelyllään osoittanut piittaamattomuutta lain kielloista tai käskyistä. Se mikä on nyt osittain hallinnollisesti ohjattua sakkomenettelyssä, tulisi osaksi lain asettamia edellytyksiä sakkomenettelyn käytölle.

2.3.2 Vain sakolla käsiteltävät rikkomukset ja lainvoimaisuusvaatimus

Esityksen mukaan toistuvuutta arvioitaessa huomioitaisiin ainoastaan lainvoimaisiksi tulleet sakkorangaistukset. Rikesakkorangaistukset jäisivät arvioinnin ulkopuolelle. Kuitenkin piittaamattomuudessa on kyse teon subjektiivisen mittapuun arvioinnista, johon voi vaikuttaa kaikenlainen samankaltainen rikollisuus. Jos kyse olisi toistuvasta liikenne rikollisuudesta, tulisi tekijän piittaamattomuutta arvioitaessa ottaa huomioon kaikki samankaltaiset sakkomenettelyssä määrätty sakkorangaistukset. Tekijän saama rikesakkorangaistus liikenne rikkomuksesta osoittaisi piittaamattomuutta siinä missä sakkorangaistuskin, koska kyse olisi samankaltaisesta teosta liikenne rikosten kontekstissa.

Sakkomenettelyssä käsiteltävien rikkomusten sakkorangaistusten tulisi lakiesityksen mukaan olla lainvoimaisia, jotta ne voitaisiin ottaa toistuvien rikkomusten laskennassa huomioon. Lainvoimaisuutta ei ole erikseen esityksessä perusteltu, mutta kyse on syyllisyyden toteamiseen liittyvästä *res judicata* -vaikutuksesta, jonka perusteella vasta olisi perusteltua siirtää samankaltaisen asian käsittely menettelyyn, josta seuraa ankarampi seuraamus (muuntokelpoisten sakkojen tuomitseminen ja niiden muuntaminen lopulta vankeudeksi). Rangaistusten lainvoimaisuutta ei edellytetty samaa asiaa koskevassa edellisessä hallituksen esityksessä (HE 291/2014 vp, s. 22). Myöskään rikoslain (39/1889) 6 luvun 5 §:n 5 kohdan soveltamisessa

ei erikseen huomioida tuomittujen rangaistusten osalta tuomion lainvoimaisuutta (HE 44/2002 vp, s. 193–195).

Tästä syystä tulisi erikseen vielä pohtia, onko lainvoimaisuuden edellyttäminen välttämätöntä, jos rangaistusta voidaan nykyisinkin koventaa tuomittujen syyllisyyden toteavien, mutta ei lainvoimaisten tuomioiden perusteella. Ylipäättänsä on tarpeetonta edellyttää sakkomenettelyssä sakkorangaistusten lainvoimaisuutta ja res judicata -vaikutusta, koska syyllisyyden toteaminen on jo riittävä peruste tekijän piittaamattomuudesta. Vaikka tekijällä olisi syyllisyyden toteamisen ja rangaistuksen tuomitsemisen jälkeen oikeus hakea muutosta muun muassa syyllisyyskysymykseen, ei sillä pitäisi olla erikseen vaikutusta viranomaisen arvioon tekijän piittaamattomuudesta.

Lisäksi sakkomenettelyssä on kyse rikosasioiden käsittelyjärjestyksestä poikkeavasta menettelystä, jossa viranomainen itse voi tehdä päätöksen sen käytöstä – perustuslaillinen yhdenvertaisuus huomioon ottaen. Siksi on täysin tarpeetonta rajata sakkomenettelyn käyttöä, koska poliisi voi yksittäisen tekijän kohdalla todeta jo kolmannen rikkomuksen kohdalla, että asiaa ei tulla enää käsittelemään sakkomenettelyssä tekijän piittaamattomuudesta johtuen. Toistuvien näpistelijöiden osalta ei ole nykyisin lähtökohtaisesti mitenkään tarkoituksenmukaista soveltaa sakkomenettelyä muutenkaan, jos tekijän piittaamattomuus lain kielloista ja käskyistä on poliisin tiedossa.

Lainvoimaisten sakkorangaistusten edellyttäminen sakkomenettelyn käyttöalan rajaamiseksi tarkoittaisi käytännössä myös sitä, että sakkomenettelyssä olisi mahdollisuus käsitellä rajaton määrä rikkomuksia niin kauan, kunnes tekijällä olisi kuusi lainvoimaista sakkorangaistusta. Esimerkiksi tilanteessa, jossa nykyisinkin yksittäinen rikoksentekijä voisi anastaa päivittäin vähäisen määrän omaisuutta ja syyllystyä näpistykseen, rajautuisi sakkomenettely pois vasta silloin, kun tekijällä olisi kuusi lainvoimaista sakkorangaistusta. Ennen tätä tekijälle voitaisiin määrätä kuukauden jokaisena päivänä sakkomenettelyssä sakkorangaistus, sekä mahdollisesti yhdistämään jo annettuja sakkoja yhdeksi sakkorangaistukseksi rikoslain 7 luvun 3 §:n mukaisesti, jos kyse olisi sakkovaatimuksella käsitellystä rikkomuksesta eikä syyttäjä olisi vielä ehtinyt määrätä asiassa rangaistusmääräystä.

Jos sakkomenettelyn käyttöalaa todella halutaan rajata, tulisi lainvoimaisuusvaatimuksesta edellä kerrotuin perustein luopua. Lain tarkoitushan olisi nimenomaan puuttua toistuvien rikosten tekemiseen ja ohjata vuoden aikana tehty seitsemäs rikkomus sakkomenettelyn sijaan esitutkintaan ja sitä kautta syyteharkintaan. Tällöin toistuvissa rikkomuksissa tulisi huomioida sellaiset sakkorangaistukset ja rikesakkorangaistukset, joissa syyllisyys on todettu eli sakko on määrätty. Tämä lienee myös nykyisen ehdotuksen ja aikaisemman ehdotuksen perimmäinen tarkoitus.

2.3.3 Tekojen samankaltaisuus

Samankaltaisuudesta olisi kyse silloin, kun tekijä syyllystyisi joko samaan rikokseen (rikosnimike) tai samankaltaisiin rikoksiin (yhteiset nimittäjät, kuten sama suojattava oikeushyvä). Samankaltaisia rikoksia olisivat esimerkiksi näpistys, lievä petos sekä lievä kavallus, jos kohteena on toisen omis-

tama omaisuus. Tekojen samankaltaisuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon uuden ja aikaisempien rikosten välinen suhde. Korkein oikeus on ennakkopäätöksessään KKO 1983–II–37 katsonut, että ajallisesti hyvinkin etäällä olevat samankaltaiset teot osoittivat tekijässä piittaamattomuutta. Sakkomenettelyn osalta kyse on lähtökohtaisesti lyhyestä vuoden tarkastelujaksosta, jonka aikana tehdyt samankaltaiset teot osoittaisivat korkeimman oikeuden ennakkopäätöksen perusteella piittaamattomuutta tekijässään (ks. myös Tolvanen ja Tapani: Rikosoikeus – Rangaistuksen määrittäminen ja täytäntöönpano, s. 91, jossa kerran viidessä vuodessa tehty rikos on arvioitu satunnaiseksi).

Poliisin käytännön sakkomenettelyssä yksittäisten tekojen samankaltaisuutta ei arvioida jokaista yksityiskohtaa myöten. Hyvin usein arviointi tehdään poliisiasiaien tietojärjestelmästä saatavien rikosnimikkeiden perusteella. Tarkempi arviointi ei ole myöskään tarkoituksenmukaista, koska kyse on kuitenkin valinnasta kahden eri prosessilajin väliltä.

2.3.4 Piittaamattomuus lain kielloista ja käskyistä sekä kokonaisarvostelu

Poliisin tulisi tekijän kohdalla arvioida erityisen piittaamattomuuselementin olemassaoloa. Piittaamattomuuselementti olisi tekojen samankaltaisuudesta erillinen, joskin siihen kuitenkin olennaisesti liittyvä arviointikriteeri. Kuten edellä on jo todettu, osoittavat lyhyen ajan sisään tehdyt samat tai samankaltaiset rikokset tekijässään myös piittaamattomuutta korkeimman oikeuden oikeuskäytännön mukaisesti.

Lisäksi poliisilla on mahdollisuus arvioida tätä erikseen yksittäisten tekojen perusteella, jossa yhtenä arviointiperusteena on poliisilla oleva tietoisuus yksittäisen tekijän motiiveista. Tekijät, jotka syyllistyvät toistuviiin omaisuusrikoksiin tai muihin rikoksiin, ovat usein poliisille entuudestaan tuttuja, joten tekijöiden motiivi ja siten myös piittaamattomuus on hyvin poliisilla tiedossa. Näiltä osin laki ei käytännön soveltamisen kannalta tule olemaan poliisille erityisen haasteellinen.

2.4 Muita seikkoja

Lakiesitys ei aseta esitutkintaviranomaiselle eikä syyttäjälle säännönmukaista velvollisuutta saattaa toistuviiin rikoksiin epäiltyjä rikosvastuuseen. Sen sijaan tutkinnanjohtajalla on esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 10 §:n perusteella mahdollisuus rajoittaa esitutkinnan suorittamista ja syyttäjällä on oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 7 §:n ja 8 §:n osalta mahdollisuus jättää syyte nostamatta. Koska toistuvissa rikkomuksissa on kyse sakkouhkaisista rikoksista, tulevat edellä mainitut toimenpiteet niissä nykyisinkin sovellettavaksi. Lisäksi ei ole mitenkään tavatonta, että yksittäinen syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta, vaikka poliisi on tietoisesti siirtänyt toistuvasti rikoksia tehneen epäillyn rikosasian syyteharkintaan sakkomenettelyn sijaan.

Lakivaliokunta on hallituksen esitystä 291/2014 vp käsitellessään pitänyt sakkomenettelyn käyttöalan rajaamista rikosoikeusjärjestelmän uskottavuuden ja yleisen lainkuuliaisuuden kannalta tärkeänä (LaVM 36/2014 vp,

s. 4/I). Sama tärkeä ja perustava tausta-ajatus on nyt käsiteltävänä olevassa lakiesityksessä, mutta lakivaliokunnalla olisi mahdollisuus arvioida esitutkintaviranomaisten sekä syyttäjän velvollisuuksia toistuvien rikosten käsittelyssä periaatteellisemmalta kannalta. Tulisiko poliisilla ja syyttäjällä olla korostunut velvollisuus huolehtia lain kielloista ja käskyistä piittaamattomien ja toistuvien rikosten tekijöiden rikosvastuun toteuttamisesta vai voisivatko viranomaiset edelleen tapauskohtaisesti harkita omien voimavarojensa tarkoituksenmukaista käyttämistä?

2.5 Lain voimaantulo

Lain voimaantulo olisi viimeistään vuonna 2021, mutta aikaisintaan vuonna 2020, koska Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2019–2022 ehdotettu määräraha toteutuisi vasta vuonna 2020. Myöhäinen voimaantulo liittyy myös poliisin ja oikeushallinnon tietojärjestelmä uudistuksiin. Uudistuksissa olisi pääasiassa kyse sakkorangaistuksen lainvoimaisuustiedon saamisesta poliisin kenttätoimintaan.

Jos lakivaliokunta on asiantuntijan kanssa samaa mieltä siitä, että sakkorangaistuksen lainvoimaisuuden vaatiminen on sakkomenettelyn käyttöalan rajaamisessa tarpeetonta, ei näiltä osin tarvitse ryhtyä erillisiin tietojärjestelmien muutostöihin. Sen sijaan poliisin tulisi erikseen varmistua siitä, että samoista tai samankaltaisista teoista määrätyistä sakoista on saatavissa tieto sakon määräämisestä. Tällainen tieto on jo nykyisin saatavissa poliisi-asiaain tietojärjestelmästä, jonne myös syyttäjä toimittaa tiedon vahvistetuista rangaistusmääräyksistä.

Poliisin ja oikeushallinnon on ryhdyttävä selvittämään tietojärjestelmien toteuttamisvaihtoehtoja, jos lainvoimaisuutta tultaisiin edellyttämään. Työ ei tulisi olemaan mitenkään kevyesti toteutettavissa, koska poliisilla ja oikeushallinnolla ei ole nykyisin yhtään sellaista rajapintaa, jossa tällainen tieto vaihtuisi viranomaisten järjestelmien välillä. Kattavia rajapintoja on sisällytetty VITJA-järjestelmän sekä AIPA-järjestelmän tulevaisuudessa toteutettaviksi suunniteltuihin rajapintatöihin, mutta näiden töiden toteutusaikataulua ei pystytä tällä hetkellä mitenkään ennustamaan, kuten ei myöskään VITJA-järjestelmän kokonaistoteutuksen aikataulua. Tämä näkökulma on tuotu esille myös oikeusministeriölle. Tietojärjestelmämuutoksia edellytettäessä voimaantulon tulisi olla vuoden 2021 loppupuolella. Tarkemmat aikataulut selviäisivät erillisen selvitystyön perusteella, jossa tarkentuisivat myös mahdolliset tietojärjestelmäkustannukset.

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 06.11.2018 klo 12:50. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.

