

Rikosoikeuden professori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
9.11.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 178/2018 vp** eduskunnalle sakon muuntorangaistuksen määräämistä koskevan sääntelyn muuttamiseksi

Yleistä

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sakon ja rikesakon määräämisestä annettua lakia sekä rikoslakia siten, että sakon muuntorangaistusta koskevaa sääntelyä uudistettaisiin. Rangaistusmääräyksellä tai sakkomääräyksellä ei voitaisi enää käsitellä rikosasiaa, jos sakotettavan aikaisemmat sakkorikokset osoittavat niiden toistuvuuden ja samankaltaisuuden perusteella ilmeistä piittaamattomuutta lain kielloista tai käskyistä ja niiden rikkomisista määrätyistä seuraamuksista. Lisäksi sakon muuntorangaistuksen muuntosuhdetta muutettaisiin ja muuntorangaistuksen vähimmäiskestoa korotettaisiin ja enimmäiskestoa vastaavasti alennettaisiin.

Ehdotetut muutokset ovat periaatteellisesti ja kriminaalipoliittisesti varsin merkittäviä. Keskityn lausunnossani sakon muuntorangaistusta koskevan järjestelmän periaatteelliseen arviointiin sekä myös ehdotettujen muutosten yksityiskohtaiseen arviointiin.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä sakon muuntorangaistuksesta

Sakon muuntorangaistus on ollut kiistanalainen oikeudellinen kysymys varsin pitkään. Eduskunnan lakivaliokunta on jo 1980-luvulla korostanut sakkorangaistuksen olevan nimenomaan varallisuuteen kohdistuva rangaistus ja painottanut, että sakkojen muuntamisesta tulisi voida yhä enenevissä määrin luopua. Valiokunta asetti tuolloin tavoitteeksi, että sakkojen muuntamisesta yleensä luovutaan ja että muuntorangaistus tuomitaan vain erityisissä poikkeustapauksissa (LaVM 4/1986 vp, s. 1/II). Sakon muuntorangaistusta koskevaa sääntelyä vuonna 2005 uudistettaessa valiokunta nimenomaisesti uudisti tämän periaatteellisen kantansa (LaVM 12/2005 vp, s. 2/II; ks. myös LaVM 21/2006 vp, s. 1–2). Myöhemmin lakivaliokunta on korostanut edellä mainitun kannan ilmentävän johdonmukaista kriminaalipoliittista muuntorangaistusta koskevaa linjaa, jossa tavoitteena on vähentää sakon muuntorangaistuksen käyttöä (LaVM 9/2008 vp, s. 8/I; ks. myös LaVM 36/2014 vp, s. 4/I).

Samalla lakivaliokunta on kuitenkin korostanut sitä, että sakon muuntorangaistuksella on merkitystä sakon perinnän tehosteena sekä yleisen lainkuuliaisuuden ylläpitäjänä. Tästä huolimatta valiokunta on pitänyt perusteltuna sakon muuntorangaistuksen käytön rajoittamista tilanteisiin, joissa sakon maksamatta jättäminen johtuu lähinnä niskoittelusta tai joissa muutoin suunnitelmallisesti pyritään välttämään sakon täytäntöönpanoa (LaVM 12/2005 vp, s. 2/II). Lisäksi valiokunta on edellä todetun mukaisesti katsonut, että muuntorangaistuksella on osana rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää merkitystä sakon perinnän tehosteena ja yleisen lainkuuliaisuuden ylläpitäjänä (LaVM 9/2008 vp, s. 2/II ja LaVM 36/2014 vp, s. 4/I).

Lakivaliokunta on käytännössään korostanut vaihtoehtoisten keinojen arvioinnin ja hyödyntämisen tarvetta osana tavoitetta, jonka mukaisesti sakon muuntorangaistuksen käytöstä voitaisiin yhä enenevissä määrin luopua. Koska sakko on varallisuusrangaistus, joka on tarkoitettu lievemmäksi kuin vapauteen kohdistuvat seuraamukset (ks. jo LaVM 4/1986 vp, s. 1/II), sakon perinnän tehostamista on lakivaliokunnan käytännössä pidetty tavoiteltavana (LaVM 21/2005 vp, s. 2, LaVM 9/2008 vp, s. 2/I, LaVM 21/2006 vp, s. 1–2 ja LaVM 36/2014 vp, s. 4/I). On tosin huomattavaa, että vuonna 2006 sakon muuntorangaistusta koskevaa muutosesitystä (HE 203/2006 vp) käsiteltäessä kiinnitettiin huomiota siihen, että sakkojen perintäjärjestelmä toimii hyvin ja että yli 90 prosenttia sakoista maksetaan tai saadaan perityksi ilman muuntorangaistusta ja että vain alle kaksi prosenttia muuntokelpoisista sakoista suoritetaan muuntorangaistuksina (LaVM 21/2006 vp, s. 2/I). Myös nyt käsillä olevan esityksen perusteluissa (s. 6) korostetaan sitä, että valtaosa sakoista maksetaan ilman maksukehotusta vapaaehtoisesti ja että maksukehotuksen ja ulosottoperinnän jälkeen rangaistusmääräyssakoista saadaan perityksi yli 80 prosenttia.

Eduskunnan lakivaliokunta on korostanut myös tarvetta etsiä vaihtoehtoisia keinoja, joilla pyritäisiin sakon muuntorangaistuksen korvaamiseen. Tällaisina vaihtoehtoisina keinoina valiokunta on esittänyt jonkinlaista yhdyskuntaseuraamusta tai päihdehuollon piiriin kuuluvia toimenpiteitä (LaVM 12/2005 vp, s. 2/II, LaVM 21/2006 vp, s. 2/I, LaVM 9/2008 vp, s. 2/II ja LaVM 36/2014 vp, s. 4/I). Toisaalta lakivaliokunnalle toimitettujen selvitysten mukaan vaihtoehtoisia seuraamuksia sakon muuntorangaistukselle ei ole kuitenkaan löytynyt, koska esimerkiksi valvontarangaistus tai niin sanottu sakkopalvelu eivät tarkoitukseen parhaalla mahdollisella tavalla sovellu (LaVM 36/2014 vp, s. 4/II). Lakivaliokunta on pitänyt tätä valitettavana (LaVM 36/2014 vp, s. 5/I). Tässä yhteydessä on yleisesti kiinnitettävä huomiota siihen, että sakon muuntorangaistuksen piiriin tulevat henkilöt ovat varsin usein päihdeongelmaisia, asunnottomia ja jo

valmiiksi varattomia henkilöitä (esim. LaVM 36/2014 vp, s. 4/I ja käsillä olevan esityksen perustelujen s. 3 ja 7; ks. myös Matti Joukamaa ja työryhmä: Rikosseuraamusasiakkaiden terveys, työkyky ja hoidontarve, s. 75 (Rikosseuraamuslaitoksen julkaisu 1/2010), jossa todetun mukaisesti erityisesti sakkovankien terveydentila todettiin erittäin huonoksi ja jossa riippuvuusongelman todetaan olevan keskeisin sakkovankien liittyvä ongelma). Tämä asettaa haasteita muuntorangaistukselle vaihtoehtoisten keinojen löytämiselle, mutta toisaalta asettaa myös muuntorangaistuksen käyttämisen tai ainakin sen laajentamisen hieman erikoiseen valoon.

Nyt käsillä olevasta esityksestä ja sen taustasta

Eduskunta on rangaistusmääräysmenettelyssä annettuja sakkoja sakon muuntorangaistuksen käytön ulkopuolelle koskevaa esitystä käsitellessään lakivaliokunnan ehdotuksesta (LaVM 9/2018 vp, s. 7 ja 12) hyväksynyt lausuman, jonka mukaan on valmisteltava tarvittavat ehdotukset sääntelyksi, jolla rajataan rangaistusmääräysmenettelyn käyttö pois tilanteista, joissa tekijä on menettelyllään osoittanut piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä (EV 79/2008 vp). Nyt käsillä oleva esitys liittyy osaltaan mainittuun lausumaan. On tosin huomattava, että eduskunnan käsiteltävänä on jo vuonna 2014 ollut nyt käsillä olevaa esitystä vastaava esitys (HE 291/2014 vp), jossa ehdotettiin käytännössä lähes vastaavia sakon muuntorangaistusta koskevia muutoksia. Esityksen sisältämät lakiehdotukset hyväksyttiin eduskunnassa (L 730–731/2014) ja niitä koskee lakivaliokunnan mietintö 36/2014 vp, jossa laajasti arvioitiin ehdotettujen muutosten suhdetta lakivaliokunnan sakon muuntorangaistusta koskeviin aiempiin näemyksiin. Lakivaliokunta kuitenkin totesi, että tuolloin ehdotettu lainsäädäntö, jossa nyt käsillä olevaa esitystä vastaavasti ehdotettiin toistuvasti rikoksiin syyllistyneille langetettavien sakkojen rajaamista rangaistusmääräysmenettelyn ulkopuolelle ja näin muuntorangaistuksen mahdollistamista, täytti eduskunnan edellä mainitun lausuman. Valiokunta totesi, että toistuviin rikoksiin syyllistyneiden suhteen sakon muuntomahdollisuus on perusteltu rikosoikeusjärjestelmän uskottavuuden ja yleisen lainkuuliaisuuden kannalta (LaVM 36/2014 vp, s. 4/I).

Eduskunnan hyväksymät asiaa koskevat lait kuitenkin kumottiin vuonna 2015, koska valtiontalouden heikentyneen tilanteen vuoksi uudistuksen toteuttamiseen varattu määräraha poistettiin julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2016–2019. Uudistusta ei ollut ilman mainittua määrärahaa mahdollista toteuttaa (ks. HE 62/2015 vp ja LaVM 3/2015 vp sekä L 1695/2015). Kumoamisesityksen käsittelyn yhteydessä lakivaliokunta kantoi kuitenkin huolta lainsäädännön kumoamisen vaikutuksista rikosoikeusjärjestelmän uskottavuuteen, lainkuuliaisuuteen ja sakkorikosten uhreihin, kuten yrittäjiin ja kaupan alaan. Valiokunta korosti tämän vuoksi pyrkimystä vaikuttaa toistuviin sakkorikoksiin muilla keinoilla (LaVM 3/2015 vp, s. 2).

Nyt käsillä olevassa esityksessä ehdotetaan käytännössä HE:ssä 291/2014 vp ehdotettua lähes vastaavasti toistuviin sakkorikoksiin syyllistyneiden rajaamista rangaistusmääräysmenettelyn ulkopuolelle, jolloin sakon muuntorangaistuksen määrittäminen olisi mahdollista. Yleisesti voidaan todeta, että asiaa koskeva lainsäädäntöhistoria on jokseenkin erikoinen eikä se ole paras mahdollinen osoitus johdonmukaisesta ja rationaalisesta lainsäädäntöpolitiikasta.

Toistuviin sakkorikoksiin syyllistyvien rangaaminen rangaistusmääräysmenettelyn ulkopuolelle

Esityksessä ehdotetaan, että sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (752/2010) 1 §:ään lisättäisiin uusi 5 momentti, jonka mukaan sakkorangaistukseen johtavaa rikkomusta ei saisi käsitellä mainitussa laissa säädettyssä menettelyssä, jos rikkomuksen tehneelle on mainitun lain mukaisesti määrätty rikkomusta edeltävän vuoden aikana tehtyjen rikkomusten perusteella vähintään kuusi sakkorangaistusta ja tekojen samankaltaisuus osoittaa kokonaisuutena arvioiden piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä. Ehdotettu muutos toisin sanoen tarkoittaisi, että toistuvasti sakkorikoksiin syyllistyneille langetettavat sakkorangaistukset jäisivät summaarisen sakotusmenettelyn ulkopuolelle ja tulisivat näin sakon muuntorangaistuksen käyttöalan piiriin. Rikoslain (39/1889) 2 a luvun 6 §:n 5 momentin (985/2016) mukaan sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa säädettyssä menettelyssä annettua sakkorangaistusta ei muunnetta vankeudeksi. Mainittu muuntokiello ei enää koskisi toistuviin sakkorikoksiin syyllistyneille langetettavia sakkorangaistuksia, jotka jatkossa käsiteltäisiin aina tuomioistuinkäsittelyssä.

Esityksen tavoite liittyy edellä mainittuun eduskunnan vuonna 2008 hyväksymään lausumaan, jonka mukaan on valmisteltava tarvittavat ehdotukset sääntelyksi, jolla rajataan rangaistusmääräysmenettelyn käyttö pois tilanteista, joissa tekijä on menettelyllään osoittanut piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä (EV 79/2008 vp). Muutosta perustellaan (s. 10) sillä, että sakkorangaistuksen ankaruudesta riippumaton menettelyvalinta ei saisi ratkaista sitä, voidaanko sakko myöhemmin muuntaa vankeudeksi vai ei. Ennen muuta ehdotusta kuitenkin perustellaan (s. 11) sillä, että on rikosoikeudellisen järjestelmän ongelmallista, jos suhteellisen pieni joukko toistuvasti samankaltaisiin sakkorikoksiin syyllistyneitä henkilöitä välttää kokonaan rangaistukselta, jos tuomittua sakkoa ei saada varattomuuden vuoksi perittyä. Esityksessä (s. 12) todetaan, että on rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuuden kannalta välttämätöntä, että muuntorangaistusta voidaan käyttää sellaisissa tapauksissa, joissa sakotetun oma toiminta osoittaa piittaamattomuutta sakkorangaistuksesta.

Esitys sekä sen tavoitteet ovat tältä osin varsin ongelmallisia. Ensinnäkin on huomattava, että myös rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään tehtäville muutoksille on eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti oltava esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (PeVL 9/2016 vp, s. 4). Valiokunnan käytännössä esimerkiksi uhrien suojelun (PeVL 6/2014 vp, s. 2) sekä tiettyjen muiden heikommassa asemassa olevien ryhmien suojelun (PeVL 17/2006 vp, s. 3/l) samoin kuin eri oikeushyviin liittyvien turvallisuusnäkökohtien (esim. PeVL 20/2002 vp ja PeVL 26/2014 vp, s. 2) on katsottu muodostaneen hyväksyttäviä perusteita kriminalisoinnin harkitsemiselle. Lisäksi tietyissä tilanteissa rikosoikeudelliselle sääntelylle on katsottu olevan perustuslain perusoikeussäännöksiin tukeutuvia perusteita (esim. PeVL 17/2006 vp ja PeVL 6/2014 vp). Rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään tehtäviin muutoksiin liittyen on todettu, että valtiontalouden sopeuttamistoimia ei voida sellaisenaan pitää hyväksyttävänä perusteena rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän muutoksille (PeVL 9/2016 vp, s. 6).

Käsillä olevan ehdotuksen arvioinnin suhteen on kiinnitettävä myös huomiota rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän oikeasuhtaisuudelle asetettaviin vaatimuksiin. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, että rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (ks. esim. PeVL 9/2016 vp, s. 6, PeVL 56/2014 vp, s. 3 ja PeVL 16/2013 vp, s. 2).

Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa on toistuvasti sakkorikoksiin syyllistyneitä koskevin osin kysymys rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään tehtävästä muutoksesta, jolla käytännössä ankaroitettaisiin rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää laajentamalla sakon muuntorangaistuksen käyttöä. Tämä rikosoikeudellisen järjestelmän ankaroittaminen kohdistuisi periaatteellisesti ongelmalliseen sakon muuntorangaistukseen. Kuten lakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti todettu, sakkorangaistus on varallisuusrangaistus, joka on tarkoitettu lievemmäksi kuin vankeusrangaistus (LaVM 4/1986 vp, s. 1/II, LaVM 12/2005 vp, s. 2/I ja LaVM 21/2006 vp, s. 1/II). Rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän johdonmukaisuuden ja rikoslain 6 luvun 1 §:stä ilmenevän seuraamuslajeittain jakautuvan asteittain ankaroituvan rangaistusjärjestelmän kannalta sakon muuntorangaistus on jo itsessään ongelmallinen, koska varallisuuteen kohdistuva rangaistus voidaan muuttaa vapauteen kohdistettavaksi seuraamukseksi, millä on huomattava vaikutus seuraamuksen ankaroitumisen näkökulmasta. Muuntorangaistukseen sisältyy jo itsessään seuraamuksen oikeasuhtaisuuteen liittyvä ongelma, koska muuntorangaistus vankeusrangaistuksena ei ole oikeasuhtainen siihen rikokseen nähden, josta alkuperäinen sakkorangaistus on tuomittu. Tämän vuoksi muuntorangaistuksen käytön laajentamista koskemaan toistuvia varsin vähäisiä sakonuhkaisia tekoja, kuten näpistyksiä, voidaan itsessään pitää suhteellisuusperiaatteen vastaisena toimenpiteenä, ottaen myös huomioon se perustuslakivaliokunnan rikosoikeudellisille seuraamuksille asettama edellytys, jonka mukaan rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen (ks. esim. PeVL 9/2016 vp, s. 6, PeVL 56/2014 vp, s. 3 ja PeVL 16/2013 vp, s. 2).

Toiseksi ehdotus on varsin ongelmallinen sen kohdentumisen aiheuttaman oikeasuhtaisuusongelman vuoksi. Kuten esityksen perusteluissakin (s. 10) on todettu, suurin osa niistä sakkorikoksiin syyllistyneistä, jotka eivät kykene maksamaan sakkojaan ja joihin muuntorangaistus näin kohdistuu, on vaikeasti syrjäytyneitä eikä muuntorangaistuksen uhkalla ole olennaista vaikutusta heidän käyttäytymiseensä. Myös lakivaliokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomiota siihen, että sakon muuntorangaistuksen piiriin valikoituu useimmiten päihdeongelmaisia, asunnottomia ja aidosti varattomia henkilöitä (LaVM 21/2006 vp, s. 2/I, LaVM 9/2008 vp, s. 4 ja 8 ja LaVM 36/2014 vp, s. 4). Lisäksi voidaan toistaa jo se aiemmin mainittu vankien terveystutkimuksessa todettu seikka, että erityisesti sakkovankien terveydentila on todettu erittäin huonoksi ja riippuvuusongelman on todettu olevan keskeisin sakkovankeihin liittyvä ongelma. Lisäksi tutkimuksen mukaan sakkovangeista noin puolet oli ollut vailla vakinaista asuntoa ennen vankilaan joutumistaan (Matti Joukamaa ja työryhmä: Rikosseuraamusasiakkaiden terveys, työkyky ja hoidontarve, s. 25 ja 75 (Rikosseuraamuslaitoksen julkaisuja 1/2010)).

Esityksen perustelujen (s. 10) mukaan on pidetty epäoikeudenmukaisena, että tietty varattomien joukko jää ilman tosiasiallista rangaistusta näpistysrikoksista. On myös katsottu, että toistuviin rikoksiin syyllistyneiden suhteen sakon muuntomahdollisuus on perusteltu rikosoikeusjärjestelmän uskottavuuden ja yleisen lainkuuliaisuuden kannalta (LaVM 36/2014 vp, s. 4/I). Syrjäytyneiden, päihdeongelmaisten ja usein asunnottomien ja varattomien henkilöiden erilaista kohtelua rikosoikeudellisen järjestelmän keinoin tilanteessa, jossa tehdyn teon moitittavuus ilmentää vähäistä sakolla sovitettava rikosta, voidaan kuitenkin pitää myös yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena. Vaikka eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 6 §:ssä tarkoitettu yhdenvertaisuusperiaatteesta ei johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esim. PeVL 4/2016 vp, s. 2, PeVL 67/2014 vp, s. 11/I ja PeVL 40/2014 vp, s. 6/II), ongelmallista ei kuitenkaan yhdenvertaisuuden kannalta ole, että varsin vähäisiin rikoksiin

toistuvastikin syyllistyneitä henkilöitä kohdeltaisiin rikosoikeudellisesti siten, että heihin kohdistetaan tosiasiallisesti huomattavasti ankarampia seuraamuksia kuin mitä muihin vastaaviin rikoksiin syyllistyneisiin henkilöihin kohdennettaisiin. Yhdenvertaisuusperiaate ei nähdäkseni estä etsimästä vaihtoehtoisia sakkoon moitittavuudeltaan rinnastuvia mutta mainitulle toistuvasti sakkotekoihin syyllistyneisiin henkilöihin paremmin kohdentuvia seuraamuksia, mutta muun torangaistuksen käyttöalan laajentaminen varattomaksi tiedettyihin syrjäytyneisiin henkilöihin tarkoittaa tosiasiallisesti vankeusrangaistusta tällaisille henkilöille vähäisestä teosta eikä sitä voi pitää yhdenvertaisuuden kannalta ongelmattomana.

Kolmanneksi voidaan todeta, että ehdotus merkitsisi vähäisten rikosasioiden siirtymää täysimittaiseen rikosprosessiin, mitä ei voi pitää syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksen resurssien tarkoituksenmukaisen kohdentamisen näkökulmasta perusteltuna. Lakivaliokunta on esimerkiksi sakkomenettelyn käyttöalan laajentamista koskevan ehdotuksen (HE 103/2017 vp) käsittelyn yhteydessä korostanut tarvetta kohdentaa tuomioistuinten ja syyttäjälaitoksen resurssit niihin asioihin, joiden käsittely on tuomioistuimessa muun muassa oikeusturvasyistä tarpeen (LaVM 14/2017 vp, s. 3). Tieliikennelain uudistamista koskevaa ehdotusta (HE 180/2017 vp) käsitellessään valiokunta kiinnitti niin ikään huomiota siihen, että rikosoikeudellista järjestelmää ei ole perusteltua rasittaa sisällyttämällä sen piiriin lievimpiä ja yhteiskunnalle vain vähän haittaa aiheuttavia tekoja (LaVL 9/2018 vp, s. 3).

Yleisenä tavoitteena viime vuosina on ollut ensinnäkin kohdentaa rikosoikeudellisen järjestelmän toiminta moitittavimpiin tekoihin, mikä on johtanut muun muassa hallinnollisten maksuseuraamusten aiempaa laajempaan käyttöön. Toiseksi tavoitteena on ollut ottaa käyttöön summaariluonteisia rikosoikeudellisia menettelyjä, millä on pyritty edellä mainittuun tuomioistuinten ja syyttäjälaitoksen resurssien tarkoituksenmukaisempaan kohdentamiseen. Kaikkiaan viime vuosina on toteutettu melko paljon uudistuksia, joiden tarkoituksena on ollut keventää rikosprosessia (esim. syyteneuvottelu, edellä mainittu sakkomenettelyn käyttöalan laajentaminen). Tähän nähden olisi varsin epäjohdonmukaista, jos tietyissä tilanteissa toteutettaisiin aivan päinvastainen ratkaisu, jossa siirrettäisiin sakkotekoja täysimittaiseen rikosprosessiin yksinomaan symbolisilta vaikuttavista syistä, olettaen että tällä toimenpiteellä olisi vaikutusta rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuuteen – tavoite, jonka toteutumisesta ei liene minkäänlaista todennäköisyyssarviota.

Neljänneksi voidaan kiinnittää huomiota ehdotetun muutoksen aiheuttamiin huomattaviin kustannuksiin. Rikosoikeudessa vakiintuneen niin sanotun hyöty–haitta-punninnan periaatteen mukaisesti rikosoikeudellisia muutoksia ei tule tehdä, jos niistä aiheutuvat haitat ovat suuremmat kuin niillä saavutettavat hyödyt. Esityksen perustelujen (s. 15) mukaan muun torangaistusjärjestelmän muutokset eivät tutkimustiedon valossa ole olennaisesti vaikuttaneet rikollisuuteen. Oletettavaa näin lienee, että myöskään nyt ehdotetulla muutoksella ei olisi olennaisia vaikutuksia esimerkiksi näpistysrikollisuuteen, ottaen myös huomioon, että toistuvasti näpistykseen syyllistyneet ovat usein päihdeongelmaisia, varattomia ja muutenkin varsin huono-osaisia. Ehdotetun lainsäädännön oletetut hyödyt liittyvät lähinnä ajateltuun rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuuden kohentumiseen sekä siihen liittyvään rikosoikeudelliseen järjestelmään kohdistuvaan yleisen luottamuksen parantumiseen (esim. esityksen s. 15). Näistä oletetuista hyödyistä ei kuitenkaan esitetä minkäänlaisia arvioita eikä liene todennäköistä, että ehdotetulla lainsäädännöllä merkittäviä tällaisia vaikutuksia olisi – koska toistuvassa sakkotekoihin syyllistymisessä on lopulta kysymys melko vähäisestä ongelmasta. Ehdotukseen liittyvien oletettujen hyötyjen – rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuuden oletettu lisääntyminen – arviointiin

vaikuttaa myös se, että esimerkiksi syyttäjällä olisi ehdotetun muutoksen käytännössä toteutuksessa kuitenkin mahdollisuus esimerkiksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 1 luvun 7 §:ssä (670/2014) tarkoitettuun harkinnanvaraiseen syyttämättäjäättämispäätökseen esimerkiksi säännöksen 1 kohdassa tarkoitettulla vähäisyysperusteella. Todennäköistä näin olisi, että ainakin osa esityksessä tarkoitetuista täysimääräiseen rikosprosessiin siirtyväksi tarkoitetuista jutuista ei etenisi tuomioistuinkäsittelyyn asti vaan esimerkiksi syyttämättäjäättämispäätös johtaisi tosiasiallisesti vastaavaan lopputulokseen kuin voimassa oleva lainsäädäntö, joskin kuitenkin siten, että asian käsittelyyn käytettäisiin nykyistä enemmän viranomaisresursseja. Tällä lienee vaikutusta myös esityksessä oletetun rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuuteen liittyvän tavoitteen toteutumiseen.

Ehdotettu muutos aiheuttaisi sen sijaan huomattavia kustannuksia. Esityksen perustelujen (s. 14–15) mukaan muutoksesta seuraisi vuosittain ainakin 10,8 miljoonan euron lisäkustannukset, jotka aiheutuvat muun muassa poliisin, syyttäjälaitoksen ja tuomioistuimien lisäresurssitarpeista, koska nykyisin sakkomenettelyssä käsiteltäviä asioita siirtyisi täysimääräiseen rikosprosessiin esityksessä (s. 14) arvioidun mukaan noin 8 000 kappaletta. Kustannus on varsin huomattava, ottaen huomioon myös, että tämänkaltainen summa tarvittaisiin nimenomaan vähäisten juttujen täysimääräisen rikosprosessuaalisen käsittelyn aiheuttamien kustannusten kattamiseksi. Selvää on, että tuomioistuinten ja syyttäjälaitoksen resursseja tulisi oikeusturvasyyt huomioon ottaen kohdentaa pikemmin vaativien ja monimutkaisten asioiden käsittelyyn, joiden moitittavuus nimenomaan edellyttää täysimääräistä rikosprosessia. Yksin ehdotetun muutoksen aiheuttamat huomattavat kustannukset sekä se, että ehdotettu muutos merkitsisi lainsäädännöllisesti epä johdonmukaista siirtymää summaarisesta menettelystä täysimääräiseen rikosprosessiin, vaikka pyrkimys on muuten ollut päinvastaiseen suuntaan, osoittavat, että ehdotuksesta aiheutuisi merkittävästi enemmän haittaa kuin hyötyä.

Edellä esitettyjen seikkojen perusteella on nähdäkseni varsin selvää, että esityksen sisältämää ehdotusta sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §:n uudeksi 5 momentiksi ei tule hyväksyä.

Muista esityksen sisältämistä ehdotuksista

Muuntosuhde ja muuntorangaistuksen kesto. – Esityksessä ehdotetaan muuntorangaistuksen muuntosuhdetta muutettavaksi siten, että neljä päiväsakkoa vastaisi yhtä päivää vankeutta. Voimassa olevan rikoslain 2 a luvun 5 §:n 1 momentin mukaan kolmea maksamatta olevaa päiväsakkoa vastaa yhden päivän vankeus. Lisäksi muuntorangaistuksen vähimmäiskestoksi ehdotetaan viittä päivää vankeutta ja enimmäiskestoksi 40 päivää vankeutta, kun voimassa olevan rikoslain 2 a luvun 3 momentin mukaan muuntorangaistuksen vähimmäiskesto on neljä päivää ja enimmäiskesto 60 päivää.

Ehdotetulla muuntosuhteen lieventämisellä on tarkoitus tasata esityksessä ehdotetusta muuten mahdollisesti aiheutuvaa vankiluvun nousua (s. 19). Muuntorangaistuksen enimmäiskeston alentamisella taas on tarkoitus osaltaan vähentää vankeudesta aiheutuvia haittoja muuntorangaistukseen tuomitulle ja myös pyrkiä hallitsemaan mahdollista vankiluvun kasvua (s. 19). Näitä muutosehdotuksia on pidettävä jo itsessäänkin perusteltuina, koska ne ilmentävät sitä johdonmukaista kriminaalipoliittista muuntorangaistusta koskevaa linjaa, jossa tavoitteena on vähentää sakon muuntorangaistuksen käyttöä (LaVM 9/2008 vp, s. 8/l; ks. myös LaVM 36/2014 vp, s.

4/1). Muutosehdotukset ovat nähdäkseni perusteltuja myös tilanteessa, jossa ei toteutettaisi ehdotettua – varsin ongelmallista – sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §:n uutta 5 momenttia.

Muuntorangaistuksen soveltamisala. – Esityksessä ehdotetaan, että rikoslain 2 a luvun 4 §:n 2 momentissa säädettäisiin tilanteista, jolloin muuntorangaistusta ei saisi määrätä. Ehdotetun säännöksen 1 kohdassa säädettäisiin, että sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain mukaisessa menettelyssä annettua sakkoa ei saisi muuntaa vankeudeksi. Kohta vastaisi voimassa olevaa rikoslain 2 a luvun 6 §:n 5 momenttia. Mielenkiintoista sinänsä on, että ehdotetussa 4 §:n 2 momentin 1 kohdassa ei nimenomaisesti mainittaisi, että tällaista sakkoa ei muunneta vankeudeksi silloinkaan, kun tuomioistuimien on tuominut sen muutoksenhakuasteena. Voimassa oleva rikoslain 2 a luvun 6 §:n 5 momentti sisältää asiaa koskevan nimenomaisen maininnan. Esityksen perusteluissa (s. 19) asia mainitaan, mutta saattaisi olla selvyiden vuoksi edelleen perusteltua mainita muutoksenhakuastetta koskeva kysymys nimenomaisesti lakitekstissä.

Ehdotetun rikoslain 2 a luvun 4 §:n 2 momentin 2 kohdan sakkoa ei saisi muuntaa vankeudeksi, jos maksamatta olevia sakkoja on vähemmän kuin 20. Esityksen perustelujen (s. 19) mukaan tällöin on usein kysymys vähäisestä rikollisuudesta. Tavoitteena esityksen perustelujen (s. 13) mukaan on kohdentaa muuntorangaistuksen uhka törkeämpiin sakkorikoksiin. Voimassa olevan rikoslain 2 a luvun 5 §:n 3 momentin mukaan muuntorangaistusta ei saa määrätä ilman erityistä syytä, jos maksamatta olevia päiväsakkoja on vähemmän kuin 12. Ehdotettu muutos on nähdäkseni perusteltu, koska sillä pyritään keskittämään muuntorangaistuksen käyttö ainakin hiekkamaitavampiin sakkotekoihin.

Ehdotetun rikoslain 2 a luvun 4 §:n 2 momentin 3 kohdan sakkoa ei saisi muuntaa vankeudeksi, jos sakkoon johtanut rikos on tehty alle 18-vuotiaana. Voimassa olevan rikoslain 2 a luvun 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan tuomioistuimien voi jättää muuntorangaistuksen määräämättä, jos sakkoon johtanut rikos on tehty alle 18-vuotiaana. Ehdotus toteuttaisi nykyistä sääntelyä huomattavasti paremmin sitä periaatetta, jonka mukaan alle 18-vuotiaana tehdystä rikoksesta ei tuomita ehdotonta vankeusrangaistusta kuin aivan poikkeuksellisesti. Olisi erittäin ongelmallista ja nuoriin kohdistettavan rikosoikeudellisen erityiskohtelun tavoitteiden vastaista, jos sakon muuntorangaistus olisi alaikäisen ensimmäinen vankeusrangaistus. Edellä esitetyn vuoksi alle 18-vuotiaana tehtyä rikosta koskevan sakkorangaistuksen ehdottomalle muuntokelvottomuudelle on esitettävissä painavat perusteet.

Sakon tai sen osan muuntamatta jättäminen. – Esityksessä sakon tai sen osan muuntamatta jättämistä koskevaa rikoslain 2 a luvun 6 §:n sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi. Esityksen perusteluissa (s. 13) todetaan, että sakon muuntamatta jättämisen edellytyksiä sovelletaan harvoin, vaikka useimmat sakotetut ovat sosiaalisen tilanteensa puolesta sellaisia, että muuntamatta jättämiselle voisi olla edellytyksiä. Selvää nähdäkseni on, että muuntamatta jättämistä koskevaa sääntelyä tulee täsmentää ja laajentaa siten, että muuntamatta jättämisestä tehdään myös tuomioistuimissa tarkoituksenmukainen ja toteuttamiskelpoinen vaihtoehto. Tämänkaltaisen muutos olisi myös johdonmukaista suhteessa kriminaalipoliittiseen muuntorangaistuksen käytön vähentämistä koskevaan tavoitteeseen nähden.

Ehdotettu säännös ei kuitenkaan kaikilta osin parhaalla mahdollisella tavalla toteuta muuntamatta jättämistä koskevan sääntelyn laajemman soveltamisen mahdollistavaa tavoitetta. Ensinnäkin on huomattava, että muuntamatta jättäminen ei olisi enää mahdollista

vähäisyysperusteella, jollainen on voimassa olevan rikoslain 2 a luvun 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa. Ehdotettua muutosta perustellaan tältä osin sillä, että rikoksen vähäisyydestä eli alle 20 päiväsakon rangaistuksen muuntokelvottomuudesta säädettäisiin jatkossa rikoslain 2 a luvun 4 §:ssä ja kysymys olisi muuntorangaistuksen ehdottomasta esteestä. Tästä huolimatta saattaisi nähdäkseni olla perusteltua sisällyttää muuntamatta jättämistä koskevaan rikoslain 2 a luvun 6 §:n sääntelyyn ja ehdotetun alle 20 päiväsakon rangaistuksen ehdottoman muuntokelvottomuuden ohella tuomioistuimelle mahdollisuus jättää muuntorangaistus määräämättä teon vähäisyyden perusteella. Kaikki vähäiset sakkoteot eivät välttämättä ole sellaisia, joista langetetaan alle 20 päiväsakon rangaistus vaan tuomioistuimella tulisi olla laajempi mahdollisuus arvioida tietty teko lajityypissään vähäiseksi ja jättää tarvittaessa kohtuusperusteisesti sakko muuntamatta vankeudeksi. Tältä osin muuntamatta jättämisen peruste voitaisiin nähdäkseni edelleen muotoilla voimassa olevaa lainsäädäntöä vastaavasti, esimerkiksi seuraavasti: ”Tuomioistuin voi jättää muuntorangaistuksen määräämättä, jos muuntorangaistusta on pidettävä kohtuuttomana tai tarkoituksettomana ottaen huomioon – – sakkoon johtaneen rikoksen vähäisyys sen haitallisuus ja muut seikat kokonaisuutena arvostellen huomioon ottaen”.

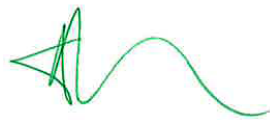
Ehdotettu muuntamatta jättämistä koskeva säännös vaikuttaisi myös joiltakin osin olevan soveltamisalaltaan suppeampi kuin voimassa oleva muuntamatta jättämistä koskeva säännös. Voimassa olevan rikoslain 2 a luvun 6 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan tuomioistuin voi jättää muuntorangaistuksen määräämättä, jos muuntorangaistusta on pidettävä kohtuuttomana tai tarkoituksettomana ottaen huomioon sakotetun henkilökohtaiset olosuhteet, rikoksesta hännelle aiheutuneet muut seuraukset, sosiaali- ja terveydenhuollon toimet tai muut seikat. Ehdotetussa rikoslain 2 a luvun 6 §:n 1 momentissa ei enää mainittaisi rikoksesta aiheutuneita muita seurauksia tai muita seikkoja. Ehdotetun säännöksen 3 kohdassa muuntamatta jättämisen perusteena tosin mainittaisiin sakotetulle muusta rikoksesta tuomittu vankeusrangaistus tai yhdyskuntaseuraamus. Tämän lisäksi olisi nähdäkseni vahvoja perusteita mainita myös rikoksesta aiheutuneet muut seuraukset muuntamatta jättämisen perusteena, ottaen lisäksi huomioon, että tekijälle rikoksesta aiheutunut muu seuraus on mainittu myös rangaistuksen kohtuullistamisperusteena rikoslain 6 luvun 7 §:n 1 kohdassa. Samoin voimassa olevassa säännöksessä mainitut muut seikat olisi nähdäkseni myös syytä ehdotetussa säännöksessä mainita, jotta kohtuusperusteiselle muuntamatta jättämiselle jäisi riittävästi sijaa. Ehdotetussa muodossaan säännös vaikuttaisi näin pikemmin kaventavan muuntamatta jättämisen perusteita, mitä ei voida pitää esityksessä tavoitellun muuntamatta jättämisen laajempaa soveltamista edistävänä.

Muuntorangaistuksen vaihtoehdot

Kuten edellä on todettu, eduskunnan lakivaliokunta on käytännössään vakiintuneesti painottanut vaihtoehtoisten keinojen arvioinnin ja hyödyntämisen tarvetta osana tavoitetta, jonka mukaisesti sakon muuntorangaistuksen käytöstä voitaisiin yhä enenevässä määrin luopua. Vaihtoehtojen löytämistä sakon muuntorangaistukselle tukee vahvasti se tosiseikka, että sakko on varallisuusrangaistus, joka on tarkoitettu lievemmäksi kuin vapautteen kohdistuvat seuraamukset (ks. jo LaVM 4/1986 vp, s. 1/II). Sakon muuntorangaistus hämärtää tätä lähtökohtaa. Vaihtoehtoisina keinoina valiokunta on maininnut jonkinlaista yhdyskuntaseuraamusta tai päihdehuollon piiriin kuuluvia toimenpiteitä (LaVM 12/2005 vp, s. 2/II, LaVM 21/2006 vp, s. 2/I, LaVM 9/2008 vp, s. 2/II ja LaVM 36/2014 vp, s. 4/I).

Muuntorangaistusta koskevien aiempien esitysten eduskuntakäsittelyn yhteydessä on kuitenkin käynyt ilmi, että muuntorangaistuksen sisällölle ei ole löydetty muuta vaihtoehtoa kuin vankeus. Lakivaliokunta on pitänyt tätä perustellusti valitettavana (LaVM 36/2014 vp, s. 5/1). Käsillä oleva esitys kuitenkin selvästi osoittaa, että sakon muuntorangaistus on paitsi periaatteellisesti ongelmallinen myös varsin paljon kustannuksia aiheuttava rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään sisältyvä vaihtoehto. Muuntorangaistuksen teho voidaan myös kyseenalaistaa, koska edellä esitetyn mukaisesti muuntorangaistusjärjestelmän muutokset eivät tutkimustiedon valossa ole olennaisesti vaikuttaneet rikollisuuteen. Edellä sanottu huomioon ottaen lakivaliokunta voisi mietinnössään jälleen painottaa tarvetta etsiä muuntorangaistukselle toimivia vaihtoehtoja. Koska suurin osa sakkovangeista vaikuttaa olevan vahvasti päihdeongelmaisia, soveltuvin seuraamusvaihtoehto saattaisi olla päihdehuollon piiriin kuuluva toimenpide, joka pyritäisiin rakentamaan myös rikosoikeudelliselle seuraamukselle ominaisen moiteluonteen sisältäväksi.

Helsingissä 9.11.2018



Sakari Melander
Rikosoikeuden professori
Oikeustieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto
puh.: 02941 21781, 050 5644229
sähköposti: sakari.melander@helsinki.fi