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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi kesäkuussa 2015 vahvistettu lainsäädäntö, jolla laajennettiin mahdollisuutta sakon muuntorangaistuksen käyttöön. Tämä toteutettaisiin kumoamalla sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §:n 5 momentti ja rikoslain 2 a lukuun tehdyt muutokset. Kesäkuussa vahvistetut lait eivät ole vielä voimassa. Lait tulevat voimaan samana päivänä kuin sakon ja rikesakon määräämisestä annettu laki, jonka voimaantulosta säädetään erikseen lailla.

Valtiontalouden tilanteen huononemisen vuoksi uudistuksen toteuttamiseen kevään kehyspäätöksessä osoitettu määräraha on poistettu Julkisen talouden suunnitelmasta 2016-2019. Sisäministeriön osalta poisto koskee jo vuotta 2016. Uudistusta ei ilman tätä määrärahaa ole mahdollista toteuttaa.

Esitys liittyy valtion vuoden 2016 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan tammikuun 1 päivänä 2016.

PERUSTELUT

1 Nykytila ja ehdotetut muutokset

Laeilla sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (730/2015) ja rikoslain 2 a luvun muuttamisesta (731/2015) on laajennettu mahdollisuuksia sakon muuntorangaistuksen käyttöön. Uuden lainsäädännön mukaan rangaistusmääräyksellä tai sakkomääräyksellä ei voida käsitellä rikosasiaa, jos sakotettavan aikaisemmat sakkorikokset osoittavat niiden toistuvuuden ja samankaltaisuuden perusteella ilmeistä piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä. Jos henkilölle on käsiteltävänä olevaa rikkomusta edeltävän vuoden aikana tehtyjen tekojen perusteella määrätty vähintään kolme sakkorangaistusta, rikkomus käsitellään tuomioistuimessa. Näin toistuvasti sakkorikoksiin syyllistyneille olisi mahdollista tuomita muuntorangaistus, jos sakkoa ei saada perityksi. Vain tuomioistuimen tuomitsemat sakot voidaan muuntaa vankeudeksi, jos ne on jätetty maksamatta.

Uudistuksen taustalla oli eduskunnan vuonna 2008 antama ponsi, jossa hallituksen edellytettiin huolehtivan muun muassa siitä, että rangaistusmääräysmenettelyn käyttö rajataan pois tilanteista, joissa tekijä on menettelyllään osoittanut piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä.

Lait on vahvistettu kesäkuun 12 päivänä 2015 ja ne tulevat voimaan samana päivänä kuin sakon ja rikesakon määräämisestä annettu laki (754/2010). Viimeksi mainitun lain voimaantulosta säädetään erikseen lailla. Lain voimaantulo riippuu poliisi- ja oikeushallinnon tietojärjestelmähankkeiden toteutumisaikatauluista, joka on arviolta loppuvuonna 2016.

Valtion taloudellisen tilanteen huononemisen vuoksi uudistuksen toteuttamiseen hallituksen kevään kehyspäätöksessä osoitettu määräraha 12,4 miljoonaa euroa on poistettu hallituksen syyskuun kehys- ja budjettineuvottelussa. Uudistusta ei ole mahdollista toteuttaa ilman määrärahaa, joten kesäkuussa 2015 hyväksytyt lainmuutokset ehdotetaan kumottaviksi.

Muuntorangaistusmahdollisuuden laajentamisen ohella uudistuksen yhteydessä muutettiin myös muuntosuhdetta vankilukuvaikutuksen hillitsemiseksi. Päiväsakoin määrätyissä sakoissa nykyisen kolmen päiväsakon asemesta neljää maksamatonta päiväsakkoa vastaa jatkossa yhden päivän vankeus. Muuntorangaistuksen vähimmäispituus korotettiin neljästä päivästä viiteen päivään ja enimmäispituus alennettiin 60 päivästä 40 päivään. Koska vankiluvun ennakoitua nousua ei nyt tapahdu, ehdotetaan myös mainitut uudistukset kumottaviksi ja palattavaksi myös tältä osin nykyiseen tilanteeseen. Tämän vuoksi rikoslain 2 a luku muutettaisiin takaisin sen tällä hetkellä voimassa olevaan muotoon.

2 Esityksen vaikutukset

2.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksen säästövaikutukset oikeus- ja sisäministeriön hallinnonaloille ovat yhteensä 12,4 miljoonaa euroa vuodesta 2018 lukien. Peruutettavaksi ehdotetun sakon muuntorangaistusuudistuksen suurin kustannusvaikutus viisi miljoonaa euroa vuodessa olisi kohdistunut sisäministeriön hallinnonalalle poliisin työmäärän lisääntyessä. Vankiluvun nousun aiheuttama kustannus Rikosseuraamuslaitokselle olisi ollut 3,9 miljoonaa euroa. Lisäksi olisivat nousseet syyttäjälaitoksen (2,5 miljoonaa euroa) ja tuomioistuinten (miljoona euroa) kustannukset. Uudistuksen kustannuksiin oli kevään 2015 kehyspäätöksessä osoitettu 12,4 miljoonan euron määräraha. Taloudellisen tilanteen huononemisen johdosta syyskuun kehys- ja budjettineuvottelussa tämä määräraha on poistettu eikä se sisälly Julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2016-2019. Sisäministeriön osalta poisto (5 miljoonaa euroa) koskee jo vuotta 2016 ja sisäministeriön

pääluokkaa vuotta 2016 koskevassa talousarvioesityksessä. Uudistusta ei voi toteuttaa ilman rahoitusta, joten kesäkuussa 2015 hyväksytyt lainmuutokset ehdotetaan kumottaviksi. Lisämäärärahaa tähän tarkoitukseen ei enää tarvita.

2.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Koska lait eivät ole tulleet vielä voimaan, lakien kumoaminen merkitsisi nykyisen tilanteen säilymistä. Mahdollisuus määrätä sakon muuntorangaistus on tälläkin hetkellä olemassa. Muuntorangaistus on mahdollista määrätä sakoista, jotka tuomioistuin on tuominnut. Pelkästään sakon muuntorangaistusta suorittavia on noin 50 vankia päivittäin. Lisäksi osalla vankeusrangaistusta suorittavista on suoritettavana myös sakon muuntorangaistus. Poliisi on uudistanut lokakuussa 2014 sakotusohjettaan ja sen mukaan tuomioistuimen käsiteltäväksi viedään sakkorikokset tilanteissa, joissa kysymyksessä on toistuvasti samanlaisiin rikoksiin syyllistynyt henkilö. Lisäksi asianomistajalla on mahdollisuus olla hyväksymättä rangaistusmääräysmenettelyn käyttöä ja saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Eduskunnan lausumassa mainitun tavoitteen voidaan siis katsoa toteutuvan lainmuutosten kumoamisesta huolimatta, koska sakon muuntorangaistuksen määrääminen on mahdollista toistuvasti sakkorikoksiin syyllistyville. Toistuvuuteen puuttuminen poliisin sakotusohjeella varsin kaavamaisen lain säännöksen sijasta jättää yksittäistapauksissa sellaista tilanteen kokonaistarkastelun varaa, jota myös poliisihallinnosta on pidetty tarpeellisena.

Muuntorangaistusjärjestelmän kalleuden johdosta tulisikin nykyisessä tiukassa taloudellisessa tilanteessa panostaa ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin ja pyrkiä tehostamaan ja lisäämään rangaistusjärjestelmän ennalta estävää vaikutusta. Yhteiskunnan tukipalveluita tulisi kehittää niin, että nimenomaan maksukyvyttömät tai muutoin syrjäytyneet henkilöt pääsisivät tarvitsemansa avun piiriin.

Muun muassa sakon muuntorangaistusjärjestelmän kehittämistä selvittänyt selvitysmies esitti vuonna 2013 valmistuneessa selvityksessä useita edellä todetun suuntaisia ehdotuksia. Selvityksessä korostettiin julkisen sektorin ja kolmannen sektorin tukipalveluiden käytön lisäämistä sakotettujen tilanteen selvittämisessä. Tällaisia palveluita ovat esimerkiksi etsivä nuorisotyö ja velkaneuvonta. Lisäksi muuntorangaistusten välttämiseksi tulisi lisätä maksuohjelmien käyttöä ja tehostaa perintää.

Muuntorangaistus tulisi mahdollisuuksien mukaan panna täytäntöön muualla kuin vankilassa. Sen aikana voitaisiin käynnistää sakotetun olosuhteiden parantamiseen tähtäävät toimenpiteet. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi selvitysmies ehdotti ensinnäkin, että vaikka muuntorangaistus tuomitaan edelleen vankeutena, sen täytäntöönpano pyritään järjestämään sijoituksena päihdekuntoutuslaitokseen tai vastaavaan soveltuvaan paikkaan. Toisena keinona olisi, että muuntorangaistusta suorittaneiden vapautumisvaiheessa edistetään heidän pääsemistään kunnallisten sosiaali- ja terveyspalveluiden piiriin. Tämä asia edellyttää erityistä selvittämistä ja toimivien käytäntöjen luomista, sillä kyse on kunnallisista peruspalveluista, joiden järjestäminen on kehitysvaiheessa. Edellä todettujen tavoitteiden edistämiseksi vuonna 2014 käynnistettiin Rikosseuraamuslaitoksessa kokeilu, jossa sakon muuntorangaistusta suorittavia vankeja sijoitetaan päihdekuntoutuslaitokseen tai tuetun asumisen palveluihin rangaistuksen suorittamisen aikana. Toimintamallista on saatu positiivista palautetta, mutta se soveltuu vain niille muuntorangaistusta suorittavista, joilla on päihdeongelma.

Lisäksi hallituksen kärkihankkeisiin sisältyy toimenpidesuunnitelmia, joilla on vaikutusta tämän moniongelmaisen ryhmän tilanteeseen. Tällaisia ovat erityisesti kärkihankkeet, joilla pyritään edistämään terveyttä ja hyvinvointia ja vähentämään eriarvoisuutta sekä kohdennetut toimenpiteet osatyökykyisten työllistämiseksi ja sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevien palvelujen kehittämiseksi. Vaikeassa tilanteessa olevien nuorten auttamiseen kehitetään yh-

den luukun palvelupisteitä, ohjaamoita ja vahvistetaan etsivää nuorisotyötä. Tavoitteena on myös vahvistaa nuorten sosiaali- ja terveyspalveluita, mielenterveyspalveluita sekä taata heille kuntoutuspaikkoja. Tällä on merkitystä erityisesti koulutuksen ja työelämän ulkopuolelle syrjäytyneiden nuorten tukemisessa ja sitä kautta rikosten ennaltaehkäisyssä. Myös koulupudokkuutta pyritään ennaltaehkäisemään. Laajalla poikkihallinnollisella lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmalla pyritään vaikuttamaan lasten ja nuorten syrjäytymiseen, mielenterveysongelmien vaikeutumiseen ja lastensuojelutarpeen vähenemiseen. Yhtenä kohderyhmänä on tunnistettu rikoksiin syyllistyneiden nuorten palvelut.

Hyväksyessään kesäkuussa vahvistetut lait eduskunta (EV 363/2014 vp) hyväksyi myös lausuman, jossa edellytetään hallituksen viipymättä selvittävän mahdollisuudet keventää ja yksinkertaistaa sakon muuntorangaistusmenettelyä. Tämä selvitys tehdään muuntorangaistuksen laajentamista koskevan lainsäädännön kumoamisesta huolimatta.

3 Asian valmistelu

Asia on valmisteltu oikeusministeriössä. Valmistelun yhteydessä on kuultu sisäministeriötä. Esitys on syyskuun 28 päivänä 2015 annetun Julkisen talouden suunnitelman mukainen,

4 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2016 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

5 Voimaantulo

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan tammikuun 1 päivänä 2016.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §:n muuttamisesta annetun lain ja rikoslain 2 a luvun muuttamisesta annetun lain kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan:
1) laki sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §:n muuttamisesta (730/2015);
2) laki rikoslain 2 a luvun muuttamisesta (731/2015).

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 8 päivänä lokakuuta 2015

Pääministeri

Juha Sipilä

Puolustusministeri Jussi Niinistö