

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle sakon muuntorangaistuksen määräämistä koskevan sääntelyn muuttamiseksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle sakon muuntorangaistuksen määräämistä koskevan sääntelyn muuttamiseksi (HE 178/2018 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Juho Martikainen, oikeusministeriö
- poliisitarkastaja Jari Pajunen, sisäministeriö
- käräjätuomari Maritta Pakarinen, Helsingin käräjäoikeus
- valtionsyyttäjä Anssi Hiivala, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- erikoissuunnittelija Eila Lempiäinen, Rikosseuraamuslaitos
- johtaja Jouko Pietilä, Helsingin vankila
- täytäntöönpanopäällikkö Tauno Aalto, Oikeusrekisterikeskus
- poliisitarkastaja Konsta Arvelin, Poliisihallitus
- rikosylikomisario Tuomo Lotta, Helsingin poliisilaitos
- johtaja, professori Tapio Lappi-Seppälä, Helsingin yliopisto, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti
- johtaja Antti-Jussi Ämmälä, Vankiterveydenhuollon yksikkö
- sosiaalineuvoja Anastasia Lapintie, Kriminaalihuollon tukisäätiö
- asiantuntija Ilkka Nieminen, Kaupan liitto ry
- asianajaja Tiina Haapa-aho, Suomen Asianajajaliitto
- pääluottamusmies Antti Santamäki, Vankilavirkailijain Liitto VVL r.y.
- professori Sakari Melander

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- valtiovarainministeriö
- Valtakunnanvoudinvirasto
- A-klinikkasäätiö

Valiokunnan mietintö LaVM 16/2018 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi sakon ja rikesakon määräämisestä annettua lakia ja rikoslakia. Esityksen mukaan rangaistusmääräyksellä tai sakkomääräyksellä ei voitaisi käsitellä rikosasiaa, jos sakotettavan aikaisemmat sakkorikokset osoittavat niiden toistuvuuden ja samankaltaisuuden perusteella ilmeistä piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä ja niiden rikkomisista määrättyistä seuraamuksista. Jos henkilölle on käsiteltävänä olevaa rikkomusta edeltävän vuoden aikana tehtyjen tekojen perusteella määrätty vähintään kuusi sakkorangaistusta, rikkomus käsiteltäisiin tuomioistuimessa. Näin toistuvasti sakkorikoksiin syyllistyneille olisi mahdollista tuomita muuntorangaistus, jos sakkoa ei saada perityksi.

Esityksen tarkoituksena on edistää rikosoikeusjärjestelmän uskottavuutta, lain kieltojen ja käskyjen noudattamista sekä yleistä lainkuuliaisuutta.

Sakon muuntosuhdetta muutettaisiin siten, että päiväsakoin määrättyissä 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.

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

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Esitys ja sen tausta

Sakon muuntorangaistuksessa sakkoon tuomitun maksamaton sakko muunnetaan ehdottomaksi vankeusrangaistukseksi. Sakon muuntamista vankeudeksi on vähennetty 1980-luvulta lähtien. Lakivaliokunta on korostanut sakon perinnän tehostamista ja pitänyt tavoiteltavana sitä, että sakon muuntamisesta vankeudeksi yleensä luovutaan ja että muuntorangaistus tuomitaan vain poikkeustapauksissa (LaVM 21/2006 vp ja LaVM 12/2005 vp sekä niissä viitattu LaVM 4/1986 vp). On periaatteellisesti ongelmallista, että varallisuusseuraamus muunnetaan ankarammaksi vapauksen kohdistuvaksi rangaistukseksi sakon maksamatta jäämisen vuoksi. Valiokunta on myös todennut sakkojen tehokkaan perintäjärjestelmän johtavan siihen, että sakon muuntorangaistuksen täytäntöönpanon piiriin valikoituu useimmiten päihdeongelmaisia, asunnottomia ja aidosti varattomia henkilöitä. Valiokunta on katsonut, että tällaisten henkilöiden säilyttäminen suljetuissa vankiloissa on epätarkoituksenmukaista sekä heidän itsensä että vankeinhoitolaitoksen näkökulmasta. Lisäksi valiokunta on katsonut, että muuntorangaistuksen sijasta tulisi pääsääntöisesti pyrkiä käyttämään yhdyskuntapalvelun tyyppisiä seuraamuksia tai päihdehuollon piiriin kuuluvia toimenpiteitä. Toisaalta valiokunta on katsonut, ettei edellä esitetystä välttämättä seuraa, että muuntorangaistuksen käyttömahdollisuus olisi kokonaan poistettava. Muuntorangaistuksella on valiokunnan mukaan rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän osana merkitystä yhtäältä sakon perinnän tehosteena ja toisaalta yleisen lainkuuliaisuuden ylläpitäjänä.

Valiokunnan mietintö LaVM 16/2018 vp

Sakon muunnon käyttöä on vähennetty erityisesti vuosina 2006—2008. Vuonna 2007 toteutettiin muutos, jossa enintään 20 päiväsakon suuruiset rangaistusmääräysmenettelyssä annetut sakot säädettiin muuntokelvottomiksi. Pian tämän jälkeen vuonna 2008 toteutettiin lainmuutos, jolla muuntomahdollisuus poistettiin kaikista rangaistusmääräysmenettelyssä annetuista sakoista. Muutosten seurauksena vain tuomioistuimen määräämät sakot ovat muuntokelpoisia. Sakkovan-
kien määrä on muutosten johdosta vähentynyt, sillä kun vuonna 2006 muuntorangaistusta suorita-
tavia vankeja oli keskimäärin 189 päivittäin, tällä vuosikymmenellä heitä on keskimäärin ollut
hieman yli 50 (HE, s. 7).

Vuoden 2008 lainmuutoksen yhteydessä eduskunta hyväksyi lakivaliokunnan mietinnön pohjal-
ta lausuman, jossa hallituksen edellytettiin huolehtivan muun muassa siitä, että rangaistusmää-
räysmenettelyn käyttö rajataan pois tilanteista, joissa tekijä on menettelyllään osoittanut piittaam-
attomuutta lain kielloista ja käskyistä (LaVM 9/2008 vp — HE 164/2007 vp, EV 79/2008 vp). Rangaistusmääräysmenettelyssä määrättyjen sakkojen muuntokelvottomuutta pidettiin tällaisis-
sa tilanteissa ongelmallisena, koska henkilö voi jäädä käytännössä ilman rangaistusta.

Eduskunnan lausumassa edellytetyllä tavalla hallitus antoi vuonna 2014 esityksen, jossa ehdotet-
tiin sakon muuntorangaistuksen palauttamista toistuvasti sakkorikoksiin syyllistyneille (HE 291/
2014 vp). Esitys lähti siitä, että rikkomusta ei voida käsitellä rangaistusmääräysmenettelyssä, jos
rikkomuksen tehneen aikaisemmat sakkorikokset osoittavat niiden toistuvuuden ja samankaltai-
suuden perusteella ilmeistä piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä. Tätä katsottiin ilmen-
tävän se, että rikkomuksen tehneelle on käsiteltävänä olevaa rikkomusta edeltävän vuoden aika-
na tehtyjen samankaltaisten tekojen perusteella määrätty vähintään kolme sakkorangaistusta. Esi-
tyksessä ehdotettiin, että tällaisessa tapauksessa neljäs rikkomus tuli käsitellä tuomioistuimessa,
joka voisi myöhemmin muuntaa sakon vankeudeksi, jos sakkoa ei saada perityksi. Ehdotetulla
muutoksella pyrittiin lieventämään jyrkkää erottelua rangaistusmääräys- ja tuomioistuinmenette-
lyssä määrättyjen sakkojen välillä. Lisäksi muutoksella tähdättiin rikosoikeusjärjestelmän uskot-
tavuuden sekä lain kieltojen ja käskyjen noudattamisen edistämiseen.

Lakivaliokunta puolsi mainitun hallituksen esityksen hyväksymistä (LaVM 36/2014 vp). Valio-
kunta piti epäoikeudenmukaisena sitä, että toistuviin rikkomuksiin syyllistyneen sakkoja ei voitu
muuntaa vankeudeksi sen vuoksi, että sakko on määrätty summaarisessa menettelyssä. Sakon
muuntomahdollisuutta mainituissa tapauksissa pidettiin myös rikosoikeusjärjestelmän uskotta-
vuuden ja yleisen lainkuuliaisuuden kannalta perusteltuna. Lisäksi valiokunta katsoi, että maini-
tuissa tapauksissa sakon muuntorangaistuksen käytöllä oli merkitystä sakon perinnän tehosteena
sekä sakkorikoksen kohteeksi joutuneelle uhrille.

Mainittu lainmuutos ei ehtinyt tulla voimaan, sillä se jouduttiin jo seuraavana vuonna kumoaa-
maan valtionaloudellisista syistä. Kumoamisen vuoksi lakivaliokunta piti erittäin tärkeänä, että
toistuviin sakkorikoksiin vaikutetaan muilla keinoilla (LaVM 3/2015 vp — HE 65/2015 vp).
Merkityksellisinä valiokunta piti poliisin syksyllä 2014 uudistamia sakotusohjeita, sillä niissä on
otettu huomioon tilanteet, joissa henkilö syyllistyy toistuvasti samanlaisiin rikoksiin. Kyseisen
ohjeistuksen mukaan, jos henkilö on tekoa edeltäneen vuoden aikana syyllistynyt vähintään kuu-
si kertaa sakkorangaistukseen johtaneeseen tekoon ja teot osoittavat kokonaisuutena arvioiden
piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä, asiaa ei tule käsitellä rangaistusmääräysmenette-

Valiokunnan mietintö LaVM 16/2018 vp

lyssä, vaan se tulee saattaa syyteharkintaan. Poliisin sakotusohjeissa tarkoitetuissa tilanteissa sakon muuntorangaistuksen määrääminen on siten mahdollista.

Nyt hallitus esittää vuonna 2014 hyväksyttyä lainsäädäntöä vastaavaa lainmuutosta kuitenkin sillä poliisin nykyistä sakotusohjetta vastaavalla erolla, että niin sanotussa summaarisessa sakkomenettelyssä ei voitaisi käsitellä sakkoasiaa, jos henkilölle on edellisen vuoden aikana jo määrätty samankaltaisista teoista vähintään kuusi sakkorangaistusta. Seitsemäs sakko käsiteltäisiin tällaisissa tapauksissa varsinaisessa rikosprosessissa, jossa tuomioistuimien määrää rangaistuksen.

Se, että vain tuomioistuimen tuomitsemat sakot voivat välillisestikään johtaa vankeusrangaistukseen, perustuu perustuslakivaliokunnan käytäntöön (ks. esim. PeVL 1/1982 vp ja PeVL 7/2010 vp). Näin ollen, jos sakkorikkomukseen halutaan liittää muuntorangaistuksen uhka, sakkoasia on ohjattava varsinaiseen rikosprosessiin. Esitetty muutos lisää normaaliin rikosprosessiin vietävien asioiden määrää ja aiheuttaa siten poliisille, syyttäjälaitokselle ja tuomioistuinlaitokselle lisäresurssitarpeita. Samoin muutos lisää Rikosseuraamuslaitoksen voimavaratarpeita, koska vankimäärä nousee. Esityksen mukaan kyse on yhteensä 10,8 miljoonan euron vuotuisista kustannuksista vuodesta 2021 alkaen. Lisävoimavaroista on huolehdittu, sillä ne on otettu huomioon Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2019–2022.

Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa ehdotetun muutoksen tavoitteita on yleisesti pidetty tärkeinä, mutta useat asiantuntijat eivät ole kannattaneet uudistuksen toteuttamista esitetyllä tavalla periaatteellisista tai tarkoituksenmukaisuussyistä. Huolta ovat aiheuttaneet myös esityksen taloudelliset kustannukset ja viranomaisille aiheutuva työmäärän lisäys. Useiden asiantuntijoiden mielestä käsillä olevaan ongelmaan tulisi löytää muita keinoja kuin muuntorangaistusjärjestelmän palauttaminen. Muun muassa vaihtoehtoisten seuraamusten sekä yhteiskunnan tukipalveluiden kehittämisen merkitystä on painotettu.

Hallituksen esitystä ja saamaansa selvitystä kokonaisuutena arvioituaan lakivaliokunta on päättänyt tukemaan muuntorangaistuksen käytön palauttamista esityksessä tarkoitetuissa tapauksissa. Perustelujen osalta valiokunta viittaa aiemmassa mietinnössään vastaavasta muutoksesta esittämänsä (LaVM 36/2014 vp). Muutoksen toteuttamista puoltavat erityisesti periaatteelliset rangaistusjärjestelmän uskottavuuteen ja oikeudenmukaisuuteen liittyvät syyt. Lisäksi esitetty muutos vastaa sisällöltään poliisin sakotusohjetta, jonka hyväksyttävyyttä sinällään ei ole kyseenalaistettu. On myös tuomittujen ja asianosaisten kannalta selkeää ja oikeusturvasyistä perusteltua, että sakon muuntokelpoisuus ja siten prosessilajin valinta määräytyy lainsäädännön perusteella eikä perustu poliisin sakotusohjeeseen, jonka soveltamiskäytännöt vaihtelevat, tai siihen, suostuuko asianomistaja sakkoasian käsittelyyn summaarisessa sakkomenettelyssä vai ei. Suhteellisuusperiaatteen kannalta on myös merkityksellistä, että muuntorangaistuksen alan laajentaminen ja siten rangaistusuhan ankaroituminen kohdistuu toistuvasti sakkorikoksiin syyllistyneisiin ja toistuvuuden laskennassa huomioon otettavien rikkomusten määrä on verraten korkea. Lisäksi lievimmät sakkorikokset rajautuvat muuntorangaistusmenettelyn ulkopuolelle.

Esitetty muutos ei estä poliisia ja syyttäjää päättämästä esitutkinnan rajoittamisesta tai syyttämättä jättämisestä siten kuin tämä on voimassa olevan lainsäädännön perusteella mahdollista. Tällöin sakkoasia ei etene tuomioistuimeen asti. Lakivaliokunta kuitenkin korostaa, että asiaa harkit-

Valiokunnan mietintö LaVM 16/2018 vp

taessa on aiheellista ottaa huomioon, että muutoksen tavoitteena on toistuvien rikosasioiden vieminen tuomioistuimeen ja viranomaisten voimavaroja lisätään tämän mahdollistamiseksi.

Tyypillisesti toistuvia sakkorikoksia ovat näpistys ja kulkuneuvon kuljettaminen oikeudetta. Yksittäiset henkilöt saattavat vuoden kuluessa saada lukuisia sakkotuomioita etenkin näpistyksistä (HE, s. 5). Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Helsingin alueella on poliisin, syyttäjänviraston, käräjäoikeuden, oikeusavustajien ja Helsingin kaupungin yhteistyöllä pyritty kehittämään menetelmiä, joiden kautta vakavassa rikoskierteessä oleviin aktiivinäpistelijöihin pyritään vaikuttamaan ennaltaestävästi ja saamaan heidät sosiaalipalveluiden piiriin. Valiokunta pitää tällaista yhteistyötä tärkeänä ja tukee sen tavoitteita.

Aiempien sakkojen lainvoimaisuuden selvittäminen

Arvioitaessa rikosten toistuvuutta huomioon otetaan hallituksen esityksen mukaan vain lainvoimaiset sakkorangaistukset. Tätä puoltavat järjestelmän selkeys ja oikeusturvasyyt. Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on kuitenkin tullut esiin, että lainvoimaisuuden selvittäminen ei ole ongelmatonta.

Oikeusministeriö on yhdessä Oikeusrekisterikeskuksen, Aipa-hanketoimiston ja poliisihallinnon kanssa selvittänyt asiaa. Selvityksessä on ilmennyt, että poliisin tietojärjestelmästä näkyvät nykyisin poliisin antamat sakkomääräykset ja syyttäjän vahvistamat rangaistusmääräykset, mutta tietoja lainvoimaisuudesta tai mahdollisista muutoksenhauista ei näy. Lainvoimaisuustiedot ilmenevät vain Oikeusrekisterikeskuksen tietojärjestelmästä, mutta poliisilla ei ole siihen sellaista yhteyttä, että tiedot voitaisiin siirtää suoraan poliisin käytettäväksi. Selvityksen perusteella on ilmeistä, että lainvoimaisuustietojen saatavuuden toteuttaminen poliisille edellyttäisi verrattain laajoja tietojärjestelmämuutoksia. Myös sellainen vaihtoehto, jossa syyttäjä varmistaisi aiempien sakkojen lainvoimaisuustiedot erikseen syyteharkintavaiheessa, edellyttäisi, että lainvoimaisuustiedot olisivat syyttäjän saatavilla, mitä ne eivät nykyään ole. Tietojärjestelmien näkökulmasta helpoiten toteutettavissa olisi siten sellainen ratkaisu, että poliisin tietojärjestelmästä selvitetään aiemmin annetut sakkomääräykset ja rangaistusmääräykset ilman lainvoimaisuuden selvittämistä.

Tällä hetkellä toimittaessa poliisin sakotusohjeen nojalla toistuvuuslaskennassa otetaan huomioon sellaiset rikkomukset, joissa on annettu sakko- tai rangaistusmääräys. Lainvoimaisuutta ei siten selvitetä. Valtaosa sakkomenettelyssä määräytyistä sakoista tulee lainvoimaiseksi sakkomääräyksen tai rangaistusmääräyksen antamisen jälkeen viimeistään valitusajan kuluttua umpeen. Sakkomenettelysakon lainvoimaisuustiedolla on merkitystä silloin, jos sakkoon on haettu muutosta ja tuomioistuin kumoaa sakon kokonaan. Poliisin sakotusohjeeseen perustuvassa soveltamiskäytännössä ei kuitenkaan ole saadun selvityksen mukaan tullut esiin merkittäviä oikeusturvaongelmia tähän liittyen. Jos jokin toistuvuuden laskennassa huomioitu sakko kuitenkin myöhemmin ilmenee tulleen kumotuksi, tämä voidaan ottaa rikosprosessissa huomioon esimerkiksi sakkorangaistuksen ankaruudessa.

Edellä esitetyn valossa valiokunta on päätnyt pitämään perusteltuna, että toistuvuus arvioidaan annettujen sakko- ja rangaistusmääräysten perusteella selvittämättä näiden lainvoimaisuutta. Va-

Valiokunnan mietintö LaVM 16/2018 vp

liokunta ehdottaa asianomaista säännösehdotusta muutettavaksi jäljempänä tarkemmin ilmenevin tavoin.

Muuntosuhde

Muuntorangaistusmenettelyn laajentamisesta johtuvan vankiluvun kasvun pienentämiseksi muutoksia ehdotetaan myös sakon muuntosuhteeseen ja muuntorangaistuksen vähimmäispituuteen. Sakon muuntosuhdetta ehdotetaan muutettavaksi muun muassa siten, että nykyisen kolmen päiväsakon sijasta neljä päiväsakkoa vastaa yhtä päivää vankeutta. Lisäksi ehdotetaan, ettei enintään 20 päiväsakon suuruista sakkoa voida muuntaa vankeudeksi.

Selvyyden vuoksi lakivaliokunta toteaa, että 20 päiväsakon rajalla tarkoitetaan yksittäisen sakkorangaistuksen suuruutta eikä kaikkien muunnettavien sakkojen yhteismäärää. Tämä ilmenee 2. lakiehdotuksen 2 a luvun 4 §:n 2 momentin johdantokappaleessa käytetystä ilmaisusta "sakko", jolla viitataan yksittäiseen sakkorangaistukseen. Säännökset samalla kertaa muunnettavien sakkojen yhteen laskemisesta sisältyvät mainitun luvun 6 §:ään.

Valiokunta kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että saadun selvityksen mukaan toistuvissakin näpistysasioissa on yleinen rangaistuskäytäntö huomioon ottaen mahdollista, että tuomioistuinten tuomitsema sakkorangaistus jää alle 20 päiväsakon. Tällaisessa tapauksessa sakko on muuntokelvoton, vaikka se on käynyt läpi varsinaisen rikosprosessin. Lakivaliokunnan mielestä rangaistuksen ankaruutta harkittaessa tulisi jatkossa ottaa huomioon, että toistuvaa sakkorikollisuutta pidetään niin vakavana, että siihen tulee liittää muuntorangaistuksen uhka. Tällaisissa tapauksissa yli 20 päiväsakon sakkorangaistuksen tulisi näin ollen olla mahdollinen. Toisaalta esitettyä 20 päiväsakon rajaa voidaan pitää saadun selvityksen valossa liian korkeana. Tämän vuoksi lakivaliokunta esittää jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkemmin kuvatulla tavalla sen laskemista 16 päiväsakoon. Muutoksen vaikutus vankimäärään on saadun arvion mukaan niin vähäinen, että se voidaan toteuttaa Rikosseuraamuslaitokselle kehyksiin varatun lisämäärärahan puitteissa.

Menettely

Vaikka esitetyn muutoksen edellyttämistä voimavaroista on huolehdittu, valiokunta yhtyy asiantuntijoiden yleisesti esittämään huoleen menettelyn raskaudesta ja kalleudesta. Lakivaliokunta kiinnitti samoihin seikkoihin huomiota jo aiemmin vuonna 2014 käsitellessään vastaavaa, sittemmin kumottua hallituksen esitystä (LaVM 36/2014 vp). Valiokunta piti tuolloin välttämättömänä, että hallitus vielä ennen muutoksen voimaantuloa selvittää mahdollisuudet keventää ja yksinkertaistaa sakon muuntorangaistusmenettelyä ja sitä edeltäviä vaiheita ja siten mahdollisuuksia vähentää muutoksen aiheuttamia kustannuksia. Eduskunta hyväksyi asiasta lausuman valiokunnan mietinnön perusteella (EV 363/2014 vp).

Osana kyseisen lausuman toteuttamista sakon täytäntöönpanosta annettua lakia on sittemmin muutettu siten, että videoyhteyden käyttö sakon muuntorangaistusasian käsittelyssä on mahdollistettu. Myös maksuajan myöntämistä koskevia säännöksiä on yksinkertaistettu. Nyt käsillä olevan esityksen valmistelussa ei kuitenkaan ole pohdittu muita mahdollisuuksia keventää menette-

Valiokunnan mietintö LaVM 16/2018 vp

lyä. Aiempaan mietintöönsä ja eduskunnan lausumaan viitaten lakivaliokunta painottaa uudistus-työn merkitystä ja kiirehti valmistelua.

Vaihtoehtoinen seuraamus ja päihdehuollon tukitoimet

Kuten aiempien sakon muuntoa koskevien hallituksen esitysten käsittelyssä, myös nyt keskustelua on herättänyt kysymys siitä, onko sakon vankeudeksi muuntamisen sijaan käytettävissä vaihtoehtoisia seuraamuksia. Vuoden 2014 uudistusta koskevasta lakivaliokunnan mietinnöstä ilmenee, että oikeusministeriössä on eri yhteyksissä selvitetty ja arvioitu vaihtoehtoisten seuraamusten mahdollisuuksia, mutta varteenotettavaa, tarkoituksenmukaista seuraamusta ei ole löytynyt (LaVM 36/2014 vp). Lakivaliokunta on pitänyt tätä valitettavana ja toistaa tässä yhteydessä aiemman kantansa. Valiokunta myös katsoo, ettei vaihtoehtoisen seuraamuksen etsimistä tule kokonaan unohtaa, koska ei voida pitää poissuljettuna, etteikö jossain vaiheessa löytyisi sellainen vaihtoehtoinen seuraamus, joka olisi sovelias ainakin joillekin sakkovangeille.

Ne, jotka päätyvät suorittamaan sakon muuntorangaistusta, ovat pääosin syrjäytyneitä ja vakavasti terveysongelmaisia (HE, s. 16). Kun vaihtoehtoista seuraamusta sakon muuntamiselle vankeudeksi ei ole käytettävissä, päihdehuollon tukitoimenpiteet korostuvat voimakkaasti. Saadun selvityksen mukaan sakon muuntorangaistusta suorittamaan tulevat vangit ovat terveydentilaltaan huonommassa kunnossa ja tarvitsevat usein enemmän terveyspalveluja kuin vangit keskimäärin. Lisäksi on varsin tavallista, että tuomittu saapuu vankilaan päihtyneenä. Tutkimustiedon mukaan muuntorangaistuksella ei ole vaikutusta alttiuteen syyllistyä rikoksiin. Joillekin sakotetuille ja varattomille henkilöille kertyy kuitenkin tyypillisesti useita sakkotuomioita erityisesti lievistä omaisuusrikoksista. Samoille henkilöille kertyy usein myös uusia muuntorangaistuksia tai vankeusrangaistuksia muista rikoksista. Keskeisinä tekijöinä rangaistusten kasautumisessa ovat todennäköisesti henkilöiden syrjäytyminen ja päihde- ja muut terveydelliset ongelmat. Tämä ryhmä jää usein yhteiskunnan sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkopuolelle. Käytännön ongelmana on sakotettujen saaminen oma-aloitteisesti sosiaalipalvelujen piiriin.

Edellä esitetyn valossa valiokunta pitää tärkeänä, että Rikosseuraamuslaitoksella on asianmukaiset voimavarat järjestää sakkovangeille muuntorangaistuksen täytäntöönpanon aikana päihdekuntoutusta sekä erilaisia kuntouttavia toimintaohjelmia. Keskeistä on myös edistää sakkovankien ulkopuoliseen päihdehuoltoon sijoittamista. Rikosseuraamuslaitoksessa on vuosina 2014—2016 järjestetty ulkopuolisesta sijoittamisesta kokeilu, jossa on myös tuomitun kotikunnan kanssa sovittu laitossijoituksen tai kuntoutuksen rahoituksesta sekä tarvittaessa toiminnan jatkumisesta tietyn ajan seuraamuksen suorittamisen päätyttyä. Valiokunta on jo aiemmin pitänyt tällaista kokeilua kannatettavana ja katsonut, että jos kokeilu osoittautuu myönteiseksi, sitä tulisi jatkaa ja mahdollisuuksien mukaan myös laajentaa (LaVM 36/2014 vp).

Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen yhteydessä valiokunta on pyytänyt lisätietoja mainitusta kokeilusta. Saadun selvityksen mukaan rikosseuraamusalueet ovat vuosina 2014—2016 sijoittaneet yhteensä 69 sakon muuntorangaistusta suorittavaa päihdekuntoutukseen rangaistuksen aikana. Vuosittain päättyviä sakon muuntorangaistuksia on kyseisinä vuosina ollut noin 1 200. Sijoittamisia on jatkettu pilottihankkeen jälkeenkin.

Valiokunnan mietintö LaVM 16/2018 vp

Edellä esitetystä ilmenee, että kokeiluun osallistuneiden määrä on vähäinen vuosittaiseen sakkovankien määrään verrattuna. Kokeilu on kuitenkin tuonut esiin myönteisiä seikkoja ja siitä on tullut positiivista palautetta sekä vangeilta että kuntatoimijoilta. Esimerkiksi Länsi-Suomen rikosseuraamusalueella noin 75 prosenttia sijoituksista on onnistunut. Kokeilun keskeyttäminen on johtunut päihdeiden nauttimisesta tai luvattomasta poistumisesta. Tällöinkin vapauttaminen on voitu suunnitella yhteistyössä vangin kotikunnan kanssa. Nimenomaan kotikunnan sosiaalitoimen ja palvelujen varhaista mukaantuloa on pidetty tärkeänä ja toimivana, koska se sitouttaa sekä vankia että kotikuntaa jatkamaan palveluita (esim. asunto, asumisen tuki sekä päihde- ja mielen-terveyspalvelut). Toisaalta Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueella kokeilussa on ilmennyt haasteita johtuen muun muassa sakkovankien alhaisesta päivittäisestä keskimäärästä, muuntorangaistuksen lyhyestä kestosta sekä kotikuntien vaihtelevasta halukkuudesta osallistua päihdekuntoutukseen.

Kokeilussa esille tulleista haasteista huolimatta valiokunta pitää sakkovankien sijoittamista ulkopuoliseen päihdehoitoon kannatettavana, sillä saadun selvityksen valossa vaikuttaa siltä, että useat sakkovangit hyötyvät siitä, että he pääsevät tarvitsemiensa tukipalvelujen piiriin jo muuntorangaistusta suorittaessaan. Tällaiset tukitoimet voivat olla sakkovankien rikollisuuteen vaikuttamisen kannalta tehokkaampia ja tarkoituksenmukaisempia kuin rangaistusjärjestelmän keinot. Valiokunta katsookin, että jatkossa on perusteltua selvittää mahdollisuudet kehittää ja laajentaa sakkovankien ulkopuoliseen päihdehuoltoon sijoittamista. Tavoiteltavaa olisi, että sijoittamisesta ja tukitoimista tulisi osa normaalia rangaistusajan, palveluihin sijoittamisen ja vapautumisen suunnittelua. Ulkopuolinen sijoitus ei edellytä lainsäädännön muutoksia, koska se on mahdollista jo voimassa olevan lain nojalla (vankeuslain 8 luvun 9 §:n 2 mom.), mutta sijoituksen kehittäminen ja laajentaminen edellyttävät lisäresursseja ja toimintatapojen muutoksia ja siten laaja-alaista yhteistyötä oikeusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, Rikosseuraamuslaitoksen, kuntien ja palvelujärjestelmien kesken. Lisäksi on erityisen tärkeää selvittää, miten voidaan varmistaa päihde- ja muiden tarpeellisten sosiaali- ja terveyspalvelujen jatkuminen riittävän ajan laitossijoituksen ja muuntorangaistuksen suorittamisen jälkeen, jotta muuntorangaistuksen aikana aloitetut hoidot ja tukitoimet ovat mahdollisimman vaikuttavia ja tuloksellisia. Valiokunta ehdottaa edellä esitetystä lausuman hyväksymistä (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Pääsy tukipalvelujen piiriin jo muuntorangaistuksen aikana on tärkeää myös niille sakkovangeille, joita ei sijoiteta ulkopuoliseen päihdehuoltoon. Myös heidän osaltaan tilannetta on aiheellista parantaa samoin kuin palvelujen jatkumista riittävän ajan muuntorangaistuksen suorittamisen jälkeen.

Voimaantulo

Ehdotetut lait voivat hallituksen esityksen mukaan tulla voimaan vasta viimeistään vuonna 2021, kun lainmuutosten toimeenpanemiseksi välttämättömät poliisin ja oikeushallinnon tietojärjestelmämuutokset on tehty (s. 21).

Lakivaliokunta on edellä ehdottanut, että aiempien sakkojen lainvoimaisuuden sijasta rikkomusten toistuvuus arvioidaan annettujen sakko- ja rangaistusmääräysten perusteella. Valiokunnan ehdottama muutos ei kuitenkaan nopeuta lakien voimaantuloa, koska sekin edellyttää tiedonsaannin aukottomuuden varmistamiseksi muutoksia tietojärjestelmiin, vaikkakin vähäisempiä kuin

Valiokunnan mietintö LaVM 16/2018 vp

esityksessä ehdotettu lainvoimaisuustietojen selvittäminen. Lisäksi on otettava huomioon, että lainmuutosten toteuttamisen edellyttämä rahoitus on varattu viranomaisille vasta vuodesta 2021 alkaen. Edellä esitetyn valossa on siten perusteltua, että lainmuutokset tulevat voimaan vuoden 2021 alussa.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Laki sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §:n muuttamisesta

1 §. Lain soveltamisala. Edellä yleisperusteluissa esittämänsä viitaten lakivaliokunta ehdottaa, että pykälään lisättäväksi ehdotettua 5 momenttia tarkistetaan siten, että momentissa tarkoitettu rikosten toistuvuus arvioidaan annettujen sakkomääräysten ja rangaistusmääräysten perusteella.

2. Laki rikoslain 2 a luvun muuttamisesta

2 a luku. Sakosta, muuntorangaistuksesta ja rikesakosta

4 §. Muuntorangaistuksen määrääminen. Pykälään lisättäväksi ehdotetussa uudessa 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa sakkoa ei saa muuntaa vankeudeksi. Momentin 2 kohdan mukaan sakkoa ei saa muuntaa vankeudeksi, jos maksamatta olevia päiväsakkoja on vähemmän kuin 20. Esitetty raja perustuu muun muassa tavoitteeseen jättää lievimmät sakkorangaistukset muuntomahdollisuuden ulkopuolellemme. Yleisperusteluissa esittämänsä viitaten lakivaliokunta ehdottaa, että esitetty 20 päiväsakon raja lasketaan 16 päiväsakkoon. Tämä varmistaa ehdotettua paremmin tuomioistuimen tuomitsemien sakkojen muuntokelpoisuuden.

5 §. Muuntorangaistuksen pituus. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan neljää maksamatta olevaa päiväsakkoa vastaa yhden päivän vankeus ja 3 momentin mukaan muuntorangaistuksen pituus on vähintään viisi päivää. Valiokunnan edellä 4 §:n 2 momentin 2 kohtaan esittämän muutoksen vuoksi muuntorangaistuksen vähimmäispituus on perusteltua laskea neljäksi päiväksi. Rangaistuksen täytäntöönpanon tarkoituksenmukaisen toteuttamisen kannalta rajaa ei kuitenkaan ole perusteltua laskea tätä alemmas. Sama koskee pykälän 5 momentissa tarkoitettua muuntorangaistuksen vähintään määrää.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Lakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 178/2018 vp sisältyvät 3. ja 4. lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 178/2018 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Eduskunta hyväksyy yhden lausuman. (Valiokunnan lausumaehdotus)

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) 1 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 670/2015 ja 95/2018 uusi 5 momentti seuraavasti:

1 §

Lain soveltamisala

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 ____.

2.

Laki

rikoslain 2 a luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikoslain (39/1889) 2 a luvun 5 ja 6 §, sellaisina kuin ne ovat, 5 § laissa 983/2005 ja 6 § laeissa 550/1999 ja 985/2016, sekä

Valiokunnan mietintö LaVM 16/2018 vp

lisätään 2 a luvun 4 §:ään, sellaisena kun se on laissa 578/2008, uusi 2 momentti seuraavasti:

2 a luku

Sakosta, muuntorangaistuksesta ja rikesakosta

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.

5 §

Muuntorangaistuksen pituus

Muuntorangaistus sakosta määrätään siten, että neljää maksamatta olevaa päiväsakkoa vastaa yhden päivän vankeus. Jos muunnettavien päiväsakkojen lukumäärä ei ole neljällä jaollinen, yli jääviä päiväsakkoja ei muunneta. Jos päiväsakosta on maksettu vain osa, katsotaan päiväsakko maksamatta olevaksi.

Euromääräisenä tuomitun uhkasakon jokaista täyttä 30 euroa vastaa muuntorangaistusta määrättäessä yhden päivän vankeus.

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.

Samalla kertaa muunnettavista sakoista määrätään vain yksi muuntorangaistus 3 momentissa säädetyllä tavalla. Uhkasakko rinnastetaan tällöin sakkoon.

Tuomioistuimien voi 6 §:n 1 momentissa tai 7 §:ssä säädetyillä perusteilla määrätä muuntorangaistuksen tässä pykälässä säädettyä lyhyemmäksi, kuitenkin vähintään neljäksi päiväksi.

6 §

Sakon tai sen osan muuntamatta jättäminen

Tuomioistuimien voi jättää muuntorangaistuksen määräämättä, jos muuntorangaistusta on pidettävä kohtuuttomana tai tarkoituksettomana ottaen huomioon:

- 1) sakotetun henkilökohtaiset olosuhteet tai terveydentila;
- 2) sakotetun osallistuminen sosiaali- ja terveydenhuollon toimenpiteisiin; tai
- 3) sakotetulle muusta rikoksesta tuomittu vankeusrangaistus tai yhdyskuntaseuraamus.

Valiokunnan mietintö LaVM 16/2018 vp

Määrätessään muuntorangaistusta yhteisestä sakkorangaistuksesta tuomioistuimen tulee arvioida sellaisten sakkojen osuus yhteisestä rangaistuksesta, joita ei saa muuntaa vankeudeksi, sekä jättää se muuntamatta vankeudeksi.

Sitä sakon osaa, jolla sakon kokonaisrahamäärä on 3 §:n 2 momentin tai 7 luvun 3 a §:n nojalla korotettu, ei muunneta vankeudeksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 ____.

3.

Laki

sakon täytäntöönpanosta annetun lain 28 ja 37 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 28 §:n 1 momentti ja 37 § sellaisina kuin ne ovat, 28 §:n 1 momentti laissa 462/2011 ja 37 § osaksi laissa 1100/2006, seuraavasti:

28 §

Muuntorangaistusvaatimuksesta luopuminen

Syyttäjä saa jättää vaatimatta muuntorangaistuksen määräämistä maksamattoman sakon sijaan, jos muuntorangaistusta on pidettävä kohtuuttomana tai tarkoituksettomana ottaen huomioon:

- 1) sakotetun henkilökohtaiset olosuhteet tai terveydentila;
- 2) sakotetun osallistuminen sosiaali- ja terveydenhuollon toimenpiteisiin; tai
- 3) sakotetulle muusta rikoksesta tuomittu vankeusrangaistus tai yhdyskuntaseuraamus.

37 §

Muuntorangaistuksen täytäntöönpanon lykkäminen

Ulosottomiehen on ennen täytäntöönpanoa tiedusteltava muuntorangaistukseen tuomitulta, onko hän suorittamassa asevelvollisuutta, reservin kertausharjoituksessa tai palvelemissa aseettomana tai siviilipalvelusmiehenä taikka onko hänelle myönnetty yksityishenkilön velkajärjest-

Valiokunnan mietintö LaVM 16/2018 vp

lystä annetun lain mukainen velkajärjestely. Sama tiedusteluvelvollisuus on poliisimiehellä, joka tapaa sakon muuntorangaistuksen täytäntöönpanoa varten etsintäkuulutetun henkilön.

Jos etsintäkuulutuksen perusteella tavattu tuomittu ilmoittaa pyytävänsä lykkäystä tai on hoidettavana päihdehuollon laitoksessa, poliisimiehen on otettava viivytyksettä yhteyttä ulosottomieheen.

Muuntorangaistuksen täytäntöönpanon lykkäämisestä muissa tapauksissa säädetään erikseen.

Tämä laki tulee voimaan _____
päivänä _____ kuuta 20 ____.

4.

Laki

vankeuslain 2 luvun 9 §:n kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §
Tällä lailla kumotaan vankeuslain (767/2005) 2 luvun 9 §.

2 §
Tämä laki tulee voimaan _____
päivänä _____ kuuta 20 ____.

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää mahdollisuudet kehittää ja laajentaa muuntorangaistukseen tuomittujen sijoittamista ulkopuoliseen laitokseen päihdehuoltoon ja mahdollisuudet varmistaa tarvittavien päihde-, sosiaali- ja terveyspalvelujen jatkuvuus riittävän ajan laitossijoituksen ja muuntorangaistuksen suorittamisen jälkeen.

Helsingissä 1.2.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

Valiokunnan mietintö LaVM 16/2018 vp

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Ari Jalonen sin
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Ville Tavio ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila

Valiokunnan mietintö LaVM 16/2018 vp
Vastalause 1

VASTALAUSE 1

Perustelut

Hallituksen esityksessä HE 178/2018 vp esitetään lainmuutosta, jolla sakon muuntorangaistusta muutettaisiin. Sakon muuntorangaistuksessa sakkoon tuomitun maksamaton sakko muunnetaan ehdottomaksi vankeusrangaistukseksi. Esityksessä muutossuhdetta muutettaisiin siten, että päiväsakoin määrättyissä 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.

Hallituksen esityksen mukaan muuntorangaistuksen käytön tulisi olla mahdollisimman vähäistä. Oleellista on kuitenkin tuon pyrkimyksen asemesta se, että rikoksesta seuraa tekijälle rangaistus.

Oikeusjärjestelmän uskottavuuden kannalta on tärkeää, että muuntorangaistusta voidaan käyttää sellaisissa tapauksissa, joissa sakkoa ei saada perittyä piittaamattomuuden tai muun syyn vuoksi.

Summaarisessa eli epäriitaisessa ja suppeassa menettelyssä tuomitut sakkorangaistukset eivät ole muuntokelpoisia. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että vain tuomioistuimen tuomitsema sakkorangaistus voi edes välillisesti johtaa vapausrangaistukseen. Vain tuomioistuimessa tuomitut sakot voidaan muuntaa ehdottomaksi vankeudeksi.

Hallituksen esityksessä sakon ja rikesakon määräämisestä annettua lakia esitetään muutettavaksi siten, että laissa tarkoitetun sakkomääräysmenettelyn ja rangaistusmääräysmenettelyn käyttöä rajoitetaan. Sakkorangaistukseen johtavaa rikkomusta ei saisi käsitellä sakko- tai rangaistusmääräysmenettelyssä, jos rikkomuksen tekijälle on rikkomusta edeltävän vuoden kuluessa tehtyjen tekojen perusteella määrätty vähintään kuusi sakkorangaistusta ja tekojen samankaltaisuus osoittaa kokonaisuutena arvioiden piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä.

Sama kuuden sakon raja on jo nykyisin kirjattu poliisin käsikirjaan. Ilmeisenä tarkoituksena hallituksen esityksessä on tältä osin kirjata nykytila lakiin. Poliisit toimivat jo esityksessä mainitulla tavalla, joten esityksen vaikutus olisi vähäinen.

Perussuomalaiset eivät hyväksy rankaisemattomuutta edes pienempien rikosten osalta. Rikoksesta pitää rangaista.

Nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä on arvioitu, että vuosittaisia lisäkustannuksia koituisi esityksestä ainakin 10,8 miljoonaa euroa. Lisäys johtuu muun muassa vankimäärän kasvusta. Oikeusjärjestelmää pitää kehittää ennen kaikkea oikeudenmukaisuus edellä eikä vain fiskaalisiin perusteisiin keskittyen.

Lisäksi on huomioitava, että esityksessä arvioidut kustannukset ovat huomattavasti pienemmät kuin se rahasumma, jonka valtio menettää vuosittain arvonnalisäverotuloina kaupan alan varkaushävikin takia.

Valiokunnan mietintö LaVM 16/2018 vp
Vastalause 1

Lainsäädännön tavoitteeksi tulee pidemmällä aikavälillä ottaa, että perustuslain vaatimuksia noudattaen kehitetään järjestelmä, jossa kaikki sakot menevät tuomioistuimeen vahvistettaviksi siinä tapauksessa, että niitä ei makseta.

Edellisen hallituksen vuonna 2014 tekemässä esityksessä esitettiin, että rangaistusmääräysmenetelyyn siirrytään vuoden sisällä annettujen kolmen sakkorangaistuksen jälkeen. Tämä on huomattavasti parempi kuin hallituksen nyt esittämä kuusi sakkorangaistusta. Vuoden sisällä jo kolme sakkoa on niin paljon, että ne osoittavat piittaamattomuutta laista.

Näin ollen esitän tiukennusta siten, että muuntorangaistukseen siirrytään jo kolmen sakkomääräyksen tai rangaistusmääräyksen jälkeen.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että lakiehdotukset hyväksytään muutoin lakivaliokunnan mietinnön mukaisina paitsi 1. lakiehdotuksen 1 § muutettuna seuraavasti:

1 §

Lain soveltamisala

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~~ kolme sakkomääräystä tai rangaistusmääräystä ja tekojen samankaltaisuus osoittaa kokonaisuutena arvioiden piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä.

Helsingissä 1.2.2019

Ville Tavio ps

Valiokunnan mietintö LaVM 16/2018 vp
Vastalause 2

VASTALAUSE 2

Perustelut

Sakon muuntorangaistuksen kohdentuminen

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden kriittisissä lausunnoissa on nostettu esille sakon muuntorangaistukseen liittyviä ongelmia, joihin esitys ei tässä muodossaan anna tyydyttäviä ratkaisuja.

Esityksen ydinperusteluna ja tarkoituksena on "edistää rikosoikeusjärjestelmän uskottavuutta, lain kieltojen ja käskyjen noudattamista sekä yleistä lainkuuliaisuutta".

Asiantuntijat toteavat, että tällä tavoitteella voi perustella mitä hyvänsä rikoslain kovennusta. Asiantuntijakuulemisissa on nostettu esille kysymyksiä, korjaako tarjottu keino tuon uskottavuuden ja onko näin aikaansaatu muutos hintansa arvoinen, olisiko sama voitu saada aikaan jollakin toisella toimella ja millaiset olisivat näiden toimien muut edut ja niiden tuottamat kustannukset? Nämä rikoslain järkevää käyttöä ohjaavat kysymykset on jätetty esittämättä ja vastaukset saamatta.

Esityksen mukaan muuntorangaistus on koettu periaatteellisista syistä tarpeelliseksi tilanteissa, joissa toistuvissa rikoksissa käsillä on mahdollisuus, että tekijä jää tyystin vaille seuraamuksia. Samalla kuitenkin asiantuntija-arviossa on todettu esityksen pulmaksi se, että rikos, jonka vakavuus edellyttää lievää sakkorangaistusta, johtaakin vankeusrangaistukseen. Periaatteellisesti ongelmallisena pidetään sitäkin, että tämä ankaroituminen kohdistuu nimenomaan vähävaraisiin ja heikossa asemassa oleviin.

Tämä esityksen keskeinen ongelmakohta on todettu myös hallituksen esityksessä. Muuntorangaistusjärjestelmän muutokset eivät tutkimustiedon valossa ole olennaisesti vaikuttaneet rikollisuuteen. Myöskään ehdotetuilla lainmuutoksilla ei voida arvioida olevan merkittävää vaikutusta rikollisuuteen. Yksittäisten, hyvin paljon toistuvasti sakkorikoksia tekevien osalta muuntorangaistuksen suorittaminen katkaisee kuitenkin rikosten tekemisen muuntorangaistuksen ajaksi. Tämä seuraus näyttää olevan esityksen ainoa merkille pantava parannus nykytilaan.

Päihdeongelmaiset tekijät suorittavat muuntorangaistuksen vankilassa, ja he ovat pääosin syrjäytyneitä ja vakavasti terveysongelmaisia. Heidän osaltaan on olemassa tarve tukitoimille ja hoidolle vankeusrangaistuksen sijaan. Tällä hetkellä kuitenkin tuomioistuimessa muunnettujen sakkojen suorituspaikka on ainoastaan vankila.

Asiantuntijat ovat todenneet valiokunnassa, että sakon muuntoa pyritään välttämään viimeiseen saakka ja varat etsitään vaikka mistä. Muuntorangaistuksen kohteeksi valikoituvat ne, jotka ovat pudonneet kaikkien sosiaalisten ja yhteiskunnallisten verkostojen ulkopuolelle. Heillä ei kerta kaikkisesti ole mahdollisuutta suorittaa sakkojaan. On selvää, ettei pelotevaikutus silloin toteudu rikosoikeusjärjestelmän uskottavuuden, lain kieltojen ja käskyjen noudattamisen sekä yleisen lainkuuliaisuuden kannalta. Tutkimustieto vahvistaa tämän yksiselitteisesti. Toisaalta sen parem-

Valiokunnan mietintö LaVM 16/2018 vp

Vastalause 2

min muuntorangaistuksen käyttöalaa lisänneet kuin rajoittaneetkaan toimet eivät ole käytännössä vaikuttaneet tällaisten henkilöiden rikollisuuteen millään tavalla.

Asiantuntijat ovat muun muassa esittäneet, että päihdeongelmaisten osalta vankeusrangaistukselle käytössä olevien vaihtoehtoisten rangaistusmuotojen lisäksi tuomioistuimilla tulisi olla mahdollisuus määrätä esimerkiksi sopimushoitoseuraamus, jos tuomitun terveydellinen ja sosiaalinen tilanne sitä puoltavat. Tällaista hoitoseuraamusta tulisi erityisesti pyrkiä käyttämään sakonmuunnon vaihtoehtona.

Ammattimaiseen toistuvaan omaisuusrikollisuuteen tulisi voida puuttua nykyjärjestelmää tehokkaammin. Tämä esitys tulee kuitenkin kohdentumaan myös henkilöihin, jotka eivät tätä kohtelua ansaitse.

Ammattimaisten ja toistuvien näpistysten varalta lakiin on syytä sisällyttää muuntomahdollisuus. Muunnon ensisijaisena muotona ei kuitenkaan tulisi olla vankeus.

Esityksen taloudelliset vaikutukset

Vuosittaisia lisäkustannuksia esityksestä tulisi 10,8 miljoonaa euroa sekä oikeusrekisterikeskuksen kertaluonteiset tietojärjestelmäkustannukset.

Ehdotus merkitsisi merkittävää työmäärän lisäystä poliisille, syyttäjälle ja tuomioistuimille, sillä etenkin toistuvia liikenne rikoksia ja lieviä omaisuusrikoksia on runsaasti. Tuomioistuimen käsiteltäväksi olisi lisäksi vietävä sellaisiakin asioita, joissa sakotettu maksaa sakkonsa joka tapauksessa.

Kun otetaan huomioon ehdotetut muutokset sakkojen muuntosuhteeseen ja muuntorangaistuksen enimmäismäärään, voidaan arvioida keskimääräisen päivittäisen vankiluvun nousevan ainakin 30 vangilla päivittäin. Vankiluvun lisäys edellyttäisi 2,2 miljoonan euron lisämäärärahaa Rikosseuraamuslaitokselle.

Poliisin henkilötyövuosia tulisi kertymään 9 600 rikoksen käsittelystä (25 000 kertaa 6 h/1 640) yhteensä 35 henkilötyövuotta. Yhden henkilötyövuoden hinta on 58 000 euroa, jolloin määrärahan tarve poliisille olisi kaksi miljoonaa euroa.

Syyttäjän arvion mukaan, jos asiaa ei enää jatkossa käsiteltäisi summaarisessa rikosprosessissa, aiheutuisi siitä syyttäjille selvä työmäärän lisäys. Syyttäjän olisi ensin suoritettava syyteharkinta normaaliin tapaan ja tämän jälkeen osallistuttava asian käsittelyyn tuomioistuimessa. Seitsemännen sakkorikoksen mentyä tuomioistuinkäsittelyyn myös seuraavat sakot olisi vietävä samaan käsittelyyn. Tämä lisäisi erityisesti syyttäjän ja tuomioistuimen käsittelemien juttujen määrää. Syyttäjälaitokseen saapuisi jatkossa noin 9 600 yksinkertaista rikosasiaa nykyistä enemmän. Jos valtaosa asioista käsitellään kirjallisessa menettelyssä, työmäärän lisäys tarkoittaisi 1,5 miljoonan euron lisätarvetta.

Tuomioistuimissa käsiteltävät, vaikkakin yksinkertaiset rikosasiat lisääntyisivät vastaavasti. Pakko-oikeusasian käsittely maksaa tuomioistuimessa keskimäärin 523 euroa. Jos yksinkertaisen rikos-

Valiokunnan mietintö LaVM 16/2018 vp
Vastalause 2

sasian käsittely maksaisi sen, mitä pakkokeinoasian käsittely keskimäärin maksaa, lisämäärärahan tarve olisi 5,1 miljoonaa euroa.

Kyseessä on iso periaatteellinen ja kallis suunnanmuutos pienen kohderyhmän vuoksi ilman ta-keita, että uudistus osuu tavoittelevansa maaliin. Näistä syistä päädyimme esittämään esityksen hylkäämistä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 1.2.2019

Katja Hänninen vas
Johanna Karimäki vihr