

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 21/2006 vp

Hallituksen esitys laiksi rikoslain 2 a luvun 6 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä lokakuuta 2006 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi rikoslain 2 a luvun 6 §:n muuttamisesta (HE 203/2006 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Anne Hartoneva, oikeusministeriö
- käräjätuomari Airi Jousila, Helsingin käräjäoikeus
- oikeudellisen yksikön johtaja Paavo Siltanen, Rikosseuraamusvirasto
- lakimies Ara Haikarainen, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
- professori Pekka Koskinen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikoslakia siten, että enintään 20 päiväsakon suuruisia rangaistusmääräysmenettelyssä annettuja sakkorangaistuksia ei voitaisi muuntaa vankeudeksi. Esityksen tavoitteena on vähentää sak-

kovankien lukumäärää ja lyhyiden muuntorangaistusten vankiloissa aiheuttamaa työmäärää.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2007 alusta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Yleisiä näkökohtia

Sakon muuntojärjestelmään liittyvät periaatteelliset kysymykset

Lakivaliokunta piti jo 1980-luvun puolivälissä tärkeänä huomion kiinnittämistä siihen, että sakko on varallisuusrangaistus, joka on tarkoitettu lievemmäksi kuin vapausrangaistus. Siksi valiokunta tuolloin korosti sakon perinnän tehostamista ja piti tavoiteltavana sitä, että sakon muuntamisesta vankeudeksi yleensä luovutaan ja että muuntorangaistus tuomitaan vain poik-

keustapauksissa (ks. LaVM 4/1986 vp). Valiokunta on sittemmin uudistanut tämän periaatteellisen kantansa (ks. LaVM 12/2005 vp).

Kuten hallituksen esityksestä (s. 4/I) ilmenee, sakkojen perintäjärjestelmä toimii nykyisin hyvin tehokkaasti. Tästä on osoituksena se, että sakoista maksetaan tai saadaan perityksi yli 90 prosenttia ilman muuntorangaistusmenetelyyn turvautumista ja että vain alle kaksi prosenttia muuntokelpoisista sakoista suoritetaan muuntorangaistuksena. Perintäjärjestelmän tehokas toiminta johtaa kuitenkin samalla siihen, että sakon muuntorangaistuksen täytäntöönpanon piiriin valikoituu useimmiten päihdeongelmaisia, asunnottomia ja aidosti varattomia henkilöitä. Tällaisten henkilöiden säilyttäminen suljetuissa vankiloissa on epätarkoituksenmukaista sekä heidän itsensä että vankeinhoitolaitoksen näkökulmasta. Toisaalta — kuten hallituksen esityksessä (s. 6/I) todetaan — muuntorangaistukset ovat usein niin lyhyitä, että sakkovankien sijoittaminen avolaitoksiin ei ole käytännössä mahdollista.

Edellä esitetyistä syistä lakivaliokunta on jo aiemmin katsonut, että muuntorangaistuksen sijasta tulisi pääsääntöisesti pyrkiä käyttämään yhdyskuntapalvelun tyyppisiä seuraamuksia tai päihdehuollon piiriin kuuluvia toimenpiteitä (ks. LaVM 12/2005 vp). Valiokunnan mielestä tällaiset toimenpiteet olisivat niiden kohteeksi joutuvien yksilöiden kannalta huomattavasti hyödyllisempiä kuin nykyinen suljetussa vankilassa toimeenpantava rangaistus. Muuntorangaistusta korvaavat toimet olisivat yhteiskunnan kannalta myös kokonaisuutena tarkastellen edullisempia kuin nykykäytäntö. Vuonna 2005 pelkästään sakon muuntorangaistuksen suoritti loppuun 1 568 henkilöä. Päivittäin sakkovangeja oli keskimäärin 179. Valiokunnan saamien tietojen mukaan näistä sakkovangeista valtiolle aiheutuneet kustannukset olivat 8 144 500 euroa. Vertailun vuoksi voidaan mainita, että harkittaessa sopimushoitoseuraamuksen käyttöön ottamista sen ulottamisen koko maahan arvioitiin 2000-luvun alkupuolella maksavan hoitokustannuksina noin 2,1 miljoonaa euroa vuodessa. Kriminaalihuol-

tolaitokselle aiheutuvien lisäkustannusten määräksi arvioitiin tuolloin 3,1 miljoonaa euroa.

Edellä esitetystä ei lakivaliokunnan mielestä kuitenkaan välttämättä seuraa, että muuntorangaistuksen käyttömahdollisuus olisi kokonaan poistettava. Muuntorangaistuksella on sen mielestä rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän osana merkitystä yhtäältä sakon perinnän tehoteena ja toisaalta yleisen lainkuuliaisuuden ylläpitäjänä. Muuntorangaistusuhan täydellisestä poistamisesta saattaisi — kuten hallituksen esityksessä (s. 4/II) todetaan — myös seurata vankeusrangaistusten käytön lisääntyminen ja näin ollen seuraamusjärjestelmän hallitsematon ankaroituminen.

Esityksen vaikutukset vankilukuun

Hallituksen esityksen tavoitteena on sakon muuntorangaistuksen käytön vähentäminen. Tämä toteutetaan poistamalla enintään 20 päiväsakon suuruisen sakkorangaistusten muuntokelpoisuus. Hallituksen esityksessä (s. 7/I) esitetyn arvion mukaan muuntokiello vähentää sakkovankien päivittäistä määrää 20—30 henkilöllä. Vaikutus tulee kuitenkin näkymään vankiluvussa joltisellakin viipeellä, koska muuntorangaistuksen määräämisestä sen täytäntöönpanoon kuluu usein yli vuosi.

Ennakoidessaan nyt käsiteltävänä olevaa esitystä valiokunta totesi, että sen tulee sisältää ehdotuksia, joilla sakon muuntorangaistusta suoritettavien määrää voidaan pysyvästi ja merkittävästi pienentää, samalla kuitenkin säilyttäen sakon täytäntöönpanojärjestelmään liittyvät ennalta estävät vaikutukset (ks. LaVL 15/2006 vp, s. 4/I). Samalla valiokunta nimenomaisesti huomautti pitävänsä selvänä, ettei tälläkään ehdotuksella voida ratkaista tai edes merkittävästi lievittää vankeinhoidon nykyongelmia. Vaikka nyt esillä olevan lakiehdotuksen vaikutus päivittäiseen vankilukuun ei sinänsä ole kovin suuri, ehdotus kuitenkin yleisellä tasolla tarkasteltuna vaikuttaa muuntorangaistusjärjestelmän käyttöön valiokunnan tarkoittamalla tavalla.

Tarvittavat jatkotoimet

Valiokunta toteaa, että sen käsiteltävänä on noin vuoden kuluessa jo toinen hallituksen esitys, jolla pyritään vähentämään sakon muuntorangaistusjärjestelmän käyttöä ja siten sakkovankien lukumäärää. Valiokunnan mielestä jo yksistään tämä seikka osoittaa, että oikeusministeriön on otettava muuntorangaistusta koskeva sääntely kokonaisuudessaan uudelleenarvioinnin kohteeksi ja pyrittävä saamaan aikaan kriminaalipoliittisesti perusteltu kokonaisuus, jossa otetaan huomioon sekä muuntorangaistuksen uhkaan liittyvät yleisestävät vaikutukset että ilmeinen tarve rajoittaa tämän seuraamuksen käyttö vain sakotetun maksuhaluttomuutta ja niskoittelua ilmentäviin tapauksiin. Valiokunnan mielestä sopiva lähtökohta tällaiselle uudistushankkeelle olisi esimerkiksi rikoslakiprojektin vuonna 1996 tekemä muuntorangaistuksen määräämistä koskeva ehdotus¹.

Valiokunta pitää myös tarpeellisena, että oikeusministeriö seuraa nyt käsiteltävänä olevan uudistuksen vaikutuksia. Yhtäältä tässä seurannassa tulee kiinnittää huomiota sakkovankien määrän kehitykseen. Toisaalta oikeusministeriön on valiokunnan mielestä syytä arvioida, onko uudella muuntokiellolla kielteisiä vaikutuksia sakkorangaistuksen uskottavuuteen rikosoikeudellisena seuraamuksena sellaisissa tapauksissa, joissa henkilö toistuvasti syyllistyy vähäisiin rikoksiin.

Laki rikoslain 2 a luvun 6 §:n muuttamisesta*2 a luku. Sakosta, muuntorangaistuksesta ja rikesakosta*

6 §. Sakon tai sen osan muuntamatta jättäminen. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan rangaistusmääräysmenettelyssä annettua, enintään 20 päiväsakon suuruista sakkorangaistusta ei muunneta vankeudeksi. Sakkoa ei muunneta vankeudeksi silloinkaan,

¹ Sakko, muuntorangaistus ja rikesakko. Rikoslakiprojektin ehdotus. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1996.

kun se on määrätty tuomioistuimessa rangaistusvaatimuksen vastustamisen seurauksena.

Lakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota momentin toiseen virkkeeseen, jonka voidaan sanamuotonsa mukaan ymmärtää koskevan kaikkia rangaistusvaatimuksen vastustamisen seurauksena tuomioistuimessa tuomittavia sakkoja. Valiokunta on tarkentanut säännöstä vastaamaan sen tarkoitusta. Samalla valiokunta on tarkistanut virkettä sanonnallisesti.

Lakiehdotuksen mukaisen mallin tehokas ja asianmukainen toteuttaminen edellyttää, että tuomioistuin rangaistusvaatimuksen vastustamista seuraavassa oikeudenkäynnissä on tietoinen käsiteltävänä olevan rikosasian taustasta. Valiokuntakäsittelyn aikana on ilmennyt, että näin ei välttämättä ole. Oikeusministeriön on tämän vuoksi yhdessä Valtakunnansyyttäjänviraston kanssa huolehdittava siitä, että ennen lain voimaantuloa syyttäjille annetaan asianmukaiset ohjeet siitä, millaisia tietoja asian aikaisemmasta käsittelystä heidän on rangaistusvaatimuksen vastustamista seuraavassa oikeudenkäynnissä tuomioistuimelle toimitettava.

Voimaantulosäännös. Lakiehdotus sisältää tavanomaisen voimaantulosäännöksen, joka on tarkoitettu täydennettäväksi lain vahvistamisvaiheessa. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2007.

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty niihin ongelmiin, joita näin varhainen voimaantulo voi käytännössä aiheuttaa. Tämä johtuu siitä, että kun tuomioistuin rangaistusvaatimuksen vastustamisen jälkeisessä menettelyssä tuomitsee lakiehdotuksessa tarkoitetun sakkorangaistuksen, sen on tuomiota oikeushallinnon tietojärjestelmiin tallentaessaan pystyttävä myös antamaan tieto kyseistä rangaistusta koskevasta muuntokiellosta. Saadun selvityksen mukaan tällaisen mahdollisuuden luominen edellyttää Oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämiin tietojärjestelmiin tehtäviä muutoksia. Näiden muutostöiden vaatiman ajan vuoksi lakia ei valiokunnan mielestä voida saattaa voimaan heti vuodenvaihteessa. Sopiva voimaantulon ajankohta voisi valiokun-

nan arvion mukaan sen sijaan olla esimerkiksi maaliskuun alku vuonna 2007. Tätä ennen oikeusministeriön on huolehdittava siitä, että tuomioistuimille annetaan uuden menettelyn käyttöönoton edellyttämät ohjeet.

Valiokunnan saaman tiedon mukaan tuomioistuimille ja syyttäjille tuottaisi merkittäviä hankaluuksia, jos ehdotettu laki koskisi myös niitä rangaistusvaatimuksen vastustamista seuraavia oikeudenkäyntejä, jotka lain voimaantullessa ovat jo vireillä. Tämän vuoksi valiokunta pitää tarpeellisena, että lakiin otetaan erityinen siirtymäsäännös sen soveltamisesta rangaistusvaatimuksen vastustamista seuraaviin oikeudenkäynteihin. Uuden lain soveltamisen alkuaika-kohta on valiokunnan mielestä selkeintä sitoa

rangaistusvaatimuksen vastustamiseen. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että lain voimaantulosäännökseen lisätään siirtymäsäännöksen sisältävä uusi *2 momentti*. Sen mukaan tätä lakia sovelletaan rangaistusvaatimuksen vastustamista seuranneessa oikeudenkäynnissä tuomittuun sakkoon, jos virallinen syyttäjä on vastaanottanut vastustamista koskevan ilmoituksen lain voimaantultua.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

rikoslain 2 a luvun 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään 19 päivänä joulukuuta 1889 annetun rikoslain (39/1889) 2 a luvun 6 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 550/1999, uusi 4 momentti seuraavasti:

2 a luku

Sakosta, muuntorangaistuksesta ja rikesakosta

6 §

Sakon tai sen osan muuntamatta jättäminen

Rangaistusmääräysmenettelyssä annettua, enintään 20 päiväsakon suuruista sakkorangaistusta ei muunneta vankeudeksi. *Tällaista sak-*

koa ei muunneta vankeudeksi silloinkaan, kun tuomioistuin on tuominnut sen rangaistusvaatimuksen vastustamista seuranneessa oikeudenkäynnissä.

(Kuten HE)

Tätä lakia sovelletaan rangaistusvaatimuksen vastustamista seuranneessa oikeudenkäynnissä tuomittuun sakkoon, jos virallinen syyttäjä on vastaanottanut vastustamista koskevan ilmoituksen tämän lain voimaantultua. (Uusi)

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tuija Brax /vihr	Tero Rönni /sd
jäs.	Esko Ahonen /kesk	Petri Salo /kok
	Leena Harkimo /kok	Pertti Salovaara /kesk
	Lasse Hautala /kesk	Minna Sirnö /vas
	Tatja Karvonen /kesk	Timo Soini /ps
	Heli Paasio /sd	Astrid Thors /r.
	Jukka Roos /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.

VASTALAUSE

Perustelut

Hallitus esittää, että rikoslakia muutetaan siten, että enintään 20 päiväsakon suuruisia, rangaistusmääräysmenettelyssä annettuja sakkorangaistuksia ei voitaisi muuntaa vankeudeksi. Tällä pyritään vähentämään sakkovankien lukumäärää ja lyhyiden muutorangaistusten vankiloissa aiheuttamaa työmäärää.

Arvioiden mukaan vankimäärä vähenisi kuitenkin vain noin 20—30 henkilöllä, joka on varsin vähän. Alle 20 päiväsakon suuruisen sakkorangaistusten muuntokelvottomuus vankeudeksi merkitsisi kriminaalipoliittisesti suomalaisessa oikeusjärjestelmässä rangaistusten lieventämistä, joka ei voi olla suuntana jatkuvasti. Pienempien kuin 20 päiväsakon suuruisen sakkorangaistusten vankeudeksi muunnon estäminen

missään vaiheessa ruokkii lisäksi välinpitämättömyyttä sekä johtaa helposti lainkuuliaisuuden noudattamattomuuteen, kun tiedossa on, ettei kovempia rangaistuksia rikkeistä voi seurata lainkaan. Tärkeää siksi on, että tuomioistuimilla säilyisi jatkossakin mahdollisuus tapauskohtaisesti harkita tuomion muuntamista vankeudeksi myös silloin, kun kyseessä on alle 20 päiväsakon suuruinen rangaistus, jos se muutoin aiheelliseksi katsotaan.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että lakiehdotus rikoslain 2 a luvun 6 §:n muuttamisesta hylätään.

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2006

Timo Soini /ps