

## LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 36/2014 vp

### Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §:n sekä rikoslain 2 a luvun muuttamisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 9 päivänä joulukuuta 2014 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §:n sekä rikoslain 2 a luvun muuttamisesta (HE 291/2014 vp).

##### *Lakialoitteet*

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä seuraavat aloitteet:

- LA 22/2012 vp laiksi rikoslain 2 a luvun 6 §:n 4 momentin kumoamisesta (Tom Packalén /ps ym.), joka on lähetetty valiokuntaan 25 päivänä lokakuuta 2012
- LA 17/2014 vp laki rikoslain 2 a luvun 4 ja 6 §:n muuttamisesta (Eeva-Maria Maijala /kesk), joka on lähetetty valiokuntaan 24 päivänä huhtikuuta 2014.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- oikeusministeri Anna-Maja Henriksson ja hallitusneuvos Leena Kuusama, oikeusministeriö
- poliisiylitarkastaja Keijo Suuripää, sisäministeriö

- käräjätuomari Jukka Jaakkola, Helsingin käräjäoikeus
- neuvotteleva virkamies Virpi Jalkanen, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- poliisikomentaja Lasse Aapio, Helsingin poliisilaitos
- pääjohtaja Esa Vesterbacka, Rikosseuraamuslaitos
- johtaja Timo Koivuniemi, Keravan vankila
- johtava hallintovouti Veikko Minkkinen, Valtakunnanvoudinvirasto
- täytäntöönpanopäällikkö Tauno Aalto, Oikeusrekisterikeskus
- asiamiessosiaaliohjelmapäällikkö Marjatta Kaurala, Kriminaalihuollon tukisäätiö KRITS
- asianajaja Juha-Pekka Hippi, Suomen Asianajajaliitto
- puheenjohtaja Jari Tuomela, Vankilavirkailijain Liitto VVL ry
- asiamies Matti Räisänen, Suomen Kaupan Liitto
- professori Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- valtiovarainministeriö
- Poliisihallitus
- Etelä-Suomen rikosseuraamusalue
- A-klinikkasäätiö.

## HALLITUKSEN ESITYS JA LAKIALOITTEET

### *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 määräytyistä seuraamuksista. Jos henkilölle on käsiteltävänä olevaa rikkomusta edeltävän vuoden aikana tehtyjen tekojen perusteella määrätty vähintään kolme 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 määräytyissä sakoissa nykyisen kolmen päiväsakon asemesta neljää maksama-

tonta päiväsakkoa vastaisi yhden päivän vankeus.

Muuntorangaistuksen vähimmäispituus korotettaisiin neljästä päivästä viiteen päivään ja enimmäispituus alennettaisiin 60 päivästä 40 päivään.

Koska lakien voimaantulo riippuu poliisi- ja oikeushallinnon tietojärjestelmähankkeiden toteutumisaikatauluista, ne on tarkoitettu tulemaan voimaan samana päivänä kuin sakon ja rikesakon määräämisestä annettu laki, jonka voimaantulosta säädetään erikseen lailla.

### *Lakialoitteet*

Lakialoitteessa LA 22/2012 vp ehdotetaan, että rikoslain 2 a luvun 6 §:n 4 momentti kumotaan.

Lakialoitteessa LA 17/2014 vp ehdotetaan rikoslain 2 a luvun muuttamista siten, että rangaistusmääräysmenettelyssä annetut, yli 30 päiväsakon suuruiset sakkorangaistukset olisivat muunnettavissa vankeudeksi, jos sakkoa ei saada perityksi. Lisäksi aloitteessa esitetään, että myös maksamaton uhkasakko tulee olla muutettavissa vankeudeksi ilman nykylainsäädännön asettamia rajoituksia.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Yleisperustelut*

#### *Esitys ja sen tausta*

Jos tuomioistuimen määräämää sakkoa ei saada perityksi, voidaan sakkoon tuomitulle määrätä muuntorangaistuksena ehdotonta vankeutta. Käytännössä muuntorangaistus suoritetaan pääsääntöisesti suljetussa vankilassa. Rikesakoista lähes kaikki ja rangaistusmääräyssakoistakin selvä enemmistö maksetaan viimeistään ulosottoerinnän aikana.

Sakon muuttamista vankeudeksi on vähennetty vuosikymmenten ajan. Taustalla on muun muassa periaatteellisia ja tarkoituksenmukaisuussyitä. Periaatteellisena ongelmana pide-

tään, että muuntorangaistuksessa varallisuusseuraamus muunnetaan vankeusrangaistukseksi maksukyvyttömyyden vuoksi. Sakon muuntoa vankeudeksi on pidetty myös epätarkoituksenmukaisena sen vuoksi, että sakkovangit ovat usein moniongelmaisia, jotka tarvitsevat vankeuden sijasta pikemminkin sosiaali- ja terveydenhuollon tukitoimia. Lisäksi muuntorangaistuksen käytön supistamisen taustalla on ollut tavoite vähentää vankien määrää.

Edellä mainitussa tarkoituksessa järjestelmään on tehty useita muutoksia 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 sakkovankien määrä on vähentynyt. Kun vuonna 2007 vankiloihin tuli 1 857 sakotettua, vuonna 2013 sakkovankien määrä oli 1 179 (s. 10/II). Päivittäin sakon muuntorangaistusta suorittavia on saadun selvityksen mukaan noin 50.

Vuonna 2008 toteutetun lainmuutoksen yhteydessä eduskunta hyväksyi lakivaliokunnan mietinnön pohjalta lausuman, jossa hallituksen edellytettiin huolehtivan muun muassa siitä, että rangaistusmääräysmenettelyn käyttö rajataan pois tilanteista, joissa tekijä on menettelyllään osoittanut piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä (LaVM 9/2008 vp — HE 164/2007 vp).

Nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan eduskunnan lausuman mukaisesti, että sakon muuntorangaistuksen käyttö mahdollistetaan toistuvasti sakkorikoksiin syyllistyville. Ehdotettu muutos lieventää jyrkkää erottelua rangaistusmääräys- ja tuomioistuinmenettelyssä määrättyjen sakkojen välillä. Esityksen tavoitteena on edistää rikosoikeusjärjestelmän uskottavuutta sekä lain kieltojen ja käskyjen noudattamista. Lisäksi muuntorangaistusmenettelyn laajentamisesta johtuvan vankiluvun kasvun pienentämiseksi ehdotetaan muutoksia sakon muuntosuhteeseen ja muuntorangaistuksen vähimmäispituuteen.

Hallituksen esityksen mukaan rikkomusta ei voida käsitellä rangaistusmääräysmenettelyssä, jos rikkomuksen tehneen aikaisemmat sakkorikokset osoittavat niiden toistuvuuden ja samankaltaisuuden perusteella ilmeistä piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä. Tätä ilmentää se, että rikkomuksen tehneelle on käsiteltävänä olevaa rikkomusta edeltävän vuoden aikana tehtyjen samankaltaisten tekojen perusteella määrätty vähintään kolme sakkorangaistusta. Tällaisessa tapauksessa neljäs rikkomus käsitellään tuomioistuimessa. Tuomioistuin voi muuntaa sakon vankeudeksi, jos sakkoa ei saada perityksi.

Uudistus toteutetaan muuttamalla muun muassa sakon ja rikesakon määräämisestä annettua lakia (754/2010). Kyseinen laki tulee voimaan myöhemmin erikseen säädettävänä ajankohtana, joka riippuu oikeus- ja poliisihallinnon tietojärjestelmähankkeiden etenemisestä. Tavoitteena on, että tietojärjestelmämuutokset on toteutettu vuonna 2016.

Sellaisia asioita, joita ei uudistuksen myötä voida enää jatkossa käsitellä summaarisessa rikosprosessissa, on noin 25 000 vuodessa. Tämän seurauksena poliisin, syyttäjien ja tuomioistuinten työmäärä lisääntyy ja myös sakkovankien määrä kaksinkertaistuu. Muutoksen toteuttaminen edellyttää siksi poliisin, syyttäjien ja tuomioistuinlaitoksen sekä Rikosseuraamuslaitoksen määrärahojen lisäämistä yhteensä ainakin 12,4 miljoonalla eurolla. Määrärahalisäykset on vuodesta 2018 lukien sisällytetty oikeusministeriön ja sisäministeriön kehusehdotuksiin.

Lakivaliokunnan kuulemat asiantuntijat ovat pitäneet järjestelmän uskottavuuden ja yleisen oikeustajun kannalta tärkeänä, etteivät toistuvasti sakkorikoksiin syyllistyvät jää ilman rangaistusta. Kuitenkin vain kaupan alan edustaja on kannattanut esityksessä ehdotettua toteuttamistapaa ilman varauksia. Sen sijaan muut asiantuntijat eivät ole kannattaneet uudistuksen toteuttamista hallituksen esittämällä tavalla. Huolta aiheuttavat erityisesti esityksen taloudelliset kustannukset ja viranomaisille aiheutuva työmäärän lisäys. Niin ikään asiantuntijat ovat kiinnittäneet huomiota sakon muunnon periaatteellisiin ongelmiin sekä kansainväliseen kehitykseen, jossa lyhyitä täytäntöönpanoja vankilassa pyritään lyhentämään. Lisäksi muuntorangaistusmahdollisuuden ennaltaehkäisevää vaikutusta uusintarikollisuuteen on epäilty samoin kuin sen tarkoituksenmukaisuutta ottaen huomioon, että muunto kohdistuu syrjäytyneisiin tuomittuihin. On myös katsottu, että uudistus saattaa vaarantaa viranomaisten työn kohdentamisen vakavan rikollisuuden torjuntaan. Useat asiantuntijat katsoivatkin, että käsillä olevaan ongelmaan tulisi löytää muita keinoja kuin muuntorangaistusjärjestelmän palauttaminen. Muun muassa vaihtoehtoisten seuraamusten

sekä yhteiskunnan tukipalveluiden kehittämisen merkitystä painotettiin.

Lakivaliokunta toteaa, että se on jo 1980-luvulla 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). 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 epätarvikoituksenmukaista 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.

Nyt käsiteltävänä oleva esitys täyttää lakivaliokunnan mukaan eduskunnan lausuman siitä, että rangaistuspäättämisen käytön rajataan pois tilanteista, joissa tekijä on menettelyllään osoittanut piittaamattomuutta lain kielloista tai käskyistä. Tällaisissa tapauksissa voidaan pitää epäoikeudenmukaisena sitä, että toistuviin rikkomuksiin syyllistyneen sakkoja ei voida muuntaa vankeudeksi sen vuoksi, että sakko on määrätty summaarisessa menettelyssä. Tällaisissa tapauksissa sakon muuntomahdollisuus on perusteltu myös rikosoikeusjärjestelmän uskottavuuden ja yleisen lainkuuliaisuuden kannalta. Muutoksella on lisäksi merkitystä sakon perinnän tehosteena ja sakkorikoksen kohteeksi joutuneen uhrin kannalta. Edellä esitetyn perusteella valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksy-

mistä seuraavin huomioin ja teknisin muutosehdotuksin.

#### *Vaihtoehtoinen seuraamus ja tukitoimet*

Oikeusministeriössä on viime vuosina pohdittu vaihtoehtoisten seuraamusten mahdollisuuksia sakon muuntorangaistukselle. Tällaista seuraamista ei kuitenkaan ole lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan löytynyt.

Esimerkiksi valvontorangaistus soveltuu saadun selvityksen mukaan erittäin huonosti sakon muuntorangaistukseen tuomittujen seuraamukseksi, koska sen suorittaminen edellyttää, että tuomitulla on asuinpaikka ja että hänen elämäntilanteensa ja sosiaaliset olosuhteensa ovat järjestyksessä. Lisäksi edellytetään ehdotonta päihde- ja sosiaalisen selviytymisen edellytystä. Sakon muuntorangaistusta suoritettavat ovat kuitenkin useimmiten päihdeongelmaisia ja suurelta osalta puuttuu asunto. Valvontorangaistus on siten erittäin vaativa, tuomittu suostumukseen ja omaan motivaatioon perustuva seuraamus. Oikeusministeriön mukaan tällaisesta seuraamuksesta suoriutuminen on sakkovangeille vaikeaa.

Vaihtoehtoisena seuraamuksena on pohdittu myös erityisen sakkopalvelun käyttöönottoa. Sakkopalvelun suorittaminen sisältäisi toimintaa, jonka tarkoituksena on vähentää tuomitun uusintarikollisuuden riskiä ja päihdeongelmia sekä lisätä tuomitun sosiaalisen selviytymisen edellytyksiä. Sakkopalveluun liittyy kuitenkin vastaavia tuomittujen elämäntilanteeseen liittyviä ongelmia kuin valvontorangaistukseen. Sakkovangeista vain pieni osa voidaan sijoittaa avolaitoksiin. Tällä hetkellä vain yksi 54:stä sakkovangista suorittaa rangaistusta avolaitoksessa. Tämän perusteella oikeusministeriö arvioi, että valtaosa sakkopalveluista tulisi epäonnistumaan ja ne jouduttaisiin muuntamaan vankeudeksi.

Ehdollisen vankeuden käyttöä muuntorangaistusvaihtoehtona puoltaisivat suhteellisuus- ja yhdenvertaisuussyyt, koska ehdollinen vankeus sijoittuu ankaruudeltaan sakkorangaistuksen ja ehdottoman vankeuden väliin. Oikeusministeriön arvion mukaan lain käskyistä piittaamattomiin, toistuviin sakkorikoksiin syyllis-

tyviin henkilöihin myöskään ehdollisen vankeuden varoitusvaikutus ei kuitenkaan toimisi.

Niin ikään niin kutsutun hoitoseuraamuksen käyttöönottoa on pohdittu. Hoitoseuraamukseen liittyisi kuitenkin oikeusministeriön mukaan useita käytännön ongelmia, sillä hoito edellyttäisi hoidettavan aitoa sitoutumista hoitoon. Myös kuntien taloudelliset mahdollisuudet osoittaa hoitopaikkoja ovat heikentyneet. Lisäksi hoidon ja rangaistuksen yhdistämiseen liittyy periaatteellisia ongelmia.

Edellä esitetyn valossa vaikuttaa siltä, että muuntorangaistuksen sisällölle ei ole löydetty muuta vaihtoehtoa kuin vankeus. Lakivaliokunta pitää tätä valitettavana. Valiokunnan näemyksen mukaan tämä merkitsee sitä, että sakkovankeiden päihdehuollon ja muiden toimenpiteiden merkitys korostuu. Saadun selvityksen mukaan Rikosseuraamuslaitoksessa järjestetään vangeille päihdekuntoutusta sekä erilaisia kuntouttavia toimintaohjelmia, mutta määrärahatilanteen heiketessä näitäkin toimintoja on jouduttu karsimaan, eikä kaikkiin sakkovankeihin siten ole voitu kohdentaa tukitoimenpiteitä. Toisaalta Rikosseuraamuslaitoksessa on vuonna 2014 käynnistetty kokeilu, jossa sakon muuntorangaistusta suorittavia vankeja on sijoitettu ulkopuoliseen laitokseen päihdehuoltoon. Samalla on tuomitun kotikunnan kanssa sovittu tuomitun laitossijoituksen tai kuntoutuksen rahoituksesta sekä tarvittaessa toiminnan jatkumisesta tietyn ajan seuraamuksen suorittamisen päätyttyä. Tällaisia sijoituksia on Rikosseuraamuslaitoksen mukaan tähän mennessä ollut kymmenen ja tulokset ovat olleet lupaavia. Ongelma toisaalta on, että sakon muuntorangaistukset ovat niin lyhyitä, että sijoituksia ei ehditä tehdä eikä lyhytaikainen hoitajakso ole tarkoituksenmukainen.

Valiokunta pitää Rikosseuraamuslaitoksessa käynnistettyä kokeilua kannatettavana. On tärkeää, että kokeilun jälkeen arvioidaan sen hyödyt ja haitat. Jos kokeilu osoittautuu myönteiseksi, on tärkeää, että sitä voitaisiin jatkaa ja mahdollisuuksien mukaan myös laajentaa. Yleisestikin ottaen yhteiskunnan yleisten palvelujen käyttöä tulisi pyrkiä lisäämään seuraamuksen

täytäntöönpanon aikana. Tämän vuoksi yhteistyön varmistaminen ja kehittäminen Rikosseuraamuslaitoksen ja palvelujärjestelmien välillä on tärkeää.

Valiokunta kuitenkin korostaa, että tukitoimenpiteissä pitäisi pyrkiä nykyistä enemmän ennalta estävämpään toimintaan sen sijaan, että ne käynnistetään vasta täytäntöönpanovaiheessa. Onkin toivottavaa, että vuoden 2015 alusta voimaan tullut uusi sosiaalihuoltolaki (1301/2014) sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti tiivistää viranomaisten välistä yhteistyötä ja nopeuttaa asiakkaan ohjautumista tarvittavien palveluiden piiriin sekä mahdollistaa nykyistä paremmin myös sakotettujen tilanteen selvittämisen.

#### *Menettely*

Asiantuntijakuulemisessa muuntorangaistusmenettelyä ja sitä edeltäviä vaiheita on pidetty raskeana ja monivaiheisena ja siksi kalliina. Lisäksi on katsottu, että myös rangaistusmääräysmenettelyssä määrätyt sakot tulisi voida muuntaa vankeudeksi, kuten aiemmin on tehty.

Lakivaliokunta toteaa, että hallituksen esitys vastaa eduskunnan lausumassa edellytettyä siitä, että rangaistusmääräysmenettelyn käyttö rajataan pois tilanteissa, joissa sakotettu osoittaa piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä. Se, että näissä tapauksissa asia täytyy siirtää tuomioistuimen käsiteltäväksi, perustuu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön. Perustuslakivaliokunta on jo 1980-luvulla katsonut, että ainoastaan tuomioistuimen tuomitsemat sakot voivat välillisestikään johtaa vankeusrangaistukseen (PeVL 1/1982 vp). Perustuslakivaliokunta on toistanut kantansa myöhemmin (ks. esim. PeVL 7/2010 vp). Se, että rangaistusmääräysmenettelyssä tuomitut sakot on aiemmin voitu muuntaa vankeudeksi, on johtunut siitä, että laki rangaistusmääräysmenettelystä (692/1993) on poikkeuslaki ja säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Sen sijaan uusi sakon ja rikesakon määräämisestä annettu laki (754/2010) on säädetty tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lakivaliokunta kuitenkin yhtyy asiantuntijoiden yleisesti esittämään huoleen menettelyn ras-kaudesta ja kalleudesta. Muutoksen voidaan myös katsoa olevan ristiriidassa sen yleisen tavoitteen kanssa, että yksinkertaiset ja selvät asiat käsitellään mahdollisimman kevyessä prosessissa. Ottaen huomioon, että muutos tulee voimaan vasta tietojärjestelmien valmistuttua ja voimaantulosta säädetään myöhemmin eri lailla, valiokunta pitää 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. Tässä yhteydessä on aiheellista arvioida myös eri viranomaisten rooleja ja tarvittavaa työpanosta. Tätä koskevat tarvittavat ehdotukset tulee antaa eduskunnalle samanaikaisesti sakon ja rikesak-  
kon määräämisestä annetun lain voimaantuloa koskevan lakiehdotuksen kanssa. Valiokunta ehdottaa lausuman hyväksymistä asiasta (*Valio-  
kunnan lausumaehdotus*).

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan oikeusministeriön asettama selvitysmies on 19.6.2013 valmistuneessa raportissaan esittänyt muun muassa menettelyn uudistamista koskevia ehdotuksia, kuten siirtymistä kirjalliseen menettelyyn, valtion puhevallan käytön siirtämistä syyttäjältä Oikeusrekisterikeskukselle sekä asiakirjojen sähköisen tiedonsiirron lisäämistä. Oikeusministeriön mukaan kyseisiä ehdotuksia ei ole voitu yhdistää nyt käsillä olevaan esitykseen, koska ne vaativat vielä tarkempaa jatkovalmistelua. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että selvitysmiehen tekemiä ehdotuksia pohditaan ennen voimaantuloa antamista.

### *Yksityiskohtaiset perustelut*

#### **1. Laki sakon ja rikesak- kon määräämisestä an- netun lain 1 §:n muuttamisesta**

*1 §. Soveltamisala.* Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että pykälään lisätään *uusi 4 momentti*. Myös hallituksen rikosuhrimaksua koskevassa esityksessä (HE 293/2014 vp) ehdotetaan, että

pykälään lisätään uusi rikosuhrimaksua koskeva 4 momentti. Lakivaliokunta on vastikään antamassaan mietinnössä ehdottanut kyseisen lisäyksen hyväksymistä muuttamattomana (LaVM 32/2014 vp). Nyt käsillä oleva ehdotus on tämän vuoksi tarpeen sovittaa yhteen edellä mainitun muutoksen kanssa. Tämän vuoksi lakivaliokunta ehdottaa, että nyt käsillä oleva säännös lisätään 1 §:n *uudeksi 5 momentiksi*. Myös lakiehdotuksen *johtolausetta* on tarpeen tarkistaa.

Momentin mukaan sakkorangaistukseen joh-  
tavaa rikkomusta ei saa käsitellä sakon ja rike-  
sakon määräämisestä annetun lain mukaisessa  
menettelyssä, jos rikkomuksen tehneelle on  
määrätty rikkomusta edeltävän vuoden aikana  
tehtyjen rikkomusten perusteella vähintään  
kolme sakkorangaistusta ja tekojen samankal-  
taisuus osoittaa kokonaisuutena arvioiden piit-  
taamattomuutta lain kielloista ja käskyistä. Esi-  
tykseen sisältyvän 2. lakiehdotuksen 2 a luvun  
4 §:n 2 momentin mukaan sakkoa ei muunnetta  
vankeudeksi, jos maksamatta olevia päiväsako-  
ja on vähemmän kuin 20. Saadun selvityksen  
mukaan on oletettavaa, että sellaisessa tapauk-  
sessa, jossa nyt käsillä olevan momentin edel-  
lytykset sakkorikosten toistuvuudesta täyttyvät,  
tuomitaan yleensä yli 20 päiväsakon pituinen  
sakkorangaistus, kun kyse on neljännessä sakkorikoksesta. Tällöin rangaistus voidaan tarvittaessa muuntaa vankeudeksi. Toisaalta voi olla mahdollista, että neljäs rikkomus on sellainen, että seuraamuksena olisi enintään 20 päiväsakon sakkorangaistus. Tällöin sakkoa ei kuitenkaan voida 2. lakiehdotuksen 2 a luvun 4 §:n 2 momentin mukaan muuntaa vankeudeksi, vaikka se olisi tuomioistuimen määräämä. Tällaista lopputulemaa ja asian saattamista tuomioistuimeen voidaan pitää epätarkoituksenmukaisena. Valiokunta pitää tärkeänä, että ennen uudistuksen voimaantuloa asiaa vielä pohditaan.

#### *Aloitteet*

Lakialoitteessa LA 22/2012 vp ehdotetaan, että rikoslain 2 a luvun 6 §:n 4 momentti kumotaan. Lakialoitteessa LA 17/2014 vp ehdotetaan vuorostaan rikoslain 2 a lukua muutettavaksi siten,

että rangaistusmääräysmenettelyssä annetut, yli 30 päiväsakon suuruiset sakkorangaistukset ovat muunnettavissa vankeudeksi, jos sakkoa ei saada perityksi. Koska lakivaliokunta ehdottaa, että uudistus toteutetaan hallituksen ehdottamalla tavalla, valiokunta ehdottaa, että lakialoitteet hylätään.

#### **Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

*että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana,*

*että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset),*

*että lakialoitteet LA 22/2012 vp ja LA 17/2014 vp hylätään ja*

*että hyväksytään yksi lausuma (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 uusi 5 momentti seuraavasti:

1 §  
(5 mom. kuten HE:n 4 mom.) *(Uusi)*

Voimaantulosäännös  
(Kuten HE)

#### **Valiokunnan lausumaehdotus**

*Eduskunta edellyttää, että hallitus viipymättä selvittää mahdollisuudet keventää ja yksinkertaistaa sakon muun-  
torangaistusmenettelyä ja sitä edeltä-*

*viä vaiheita ja valmistelee tarvittavat  
ehdotukset annettavaksi samanaikaisesti eduskunnalle sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain voimaansa-  
panoa koskevan lakiehdotuksen kanssa.*

**LaVM 36/2014 vp — HE 291/2014 vp**

Helsingissä 5 päivänä maaliskuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Anne Holmlund /kok	Jaana Pelkonen /kok
vpj.	Stefan Wallin /r	Kristiina Salonen /sd
jäs.	James Hirvisaari /m11	Jani Toivola /vihr
	Arja Juvonen /ps	Kari Tolvanen /kok
	Suna Kymäläinen /sd	Kaj Turunen /ps
	Johanna Ojala-Niemelä /sd	Peter Östman /kd.
	Aino-Kaisa Pekonen /vas	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.



## VASTALAUSE

**Perustelut****Esityksen sisältö**

Valiokunnan lukuisat asiantuntijat ovat suhtautuneet esitykseen varsin kriittisesti useammasta eri syystä. Useissa lausunnoissa on noussut esiin poliisiin, syyttäjien ja tuomioistuinten työmäärän huomattava lisääntyminen sekä huomattava kustannusten lisäys (resurssien epätarkoituksenmukainen käyttö). Lisäksi muuntorangaistuksen osalta vankeusrangaistuksen sijaan esitetään useissa lausunnoissa vaihtoehtoisten rangaistusmuotojen kehittämistä.

**Asiantuntijalausunnoissa esitettyä**

*Poliisihallituksen lausunnossa* summaarisen sakotusmenettelyn rajoittamisesta todetaan, että Poliisihallitus vastustaa ehdotettua muutosta sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain soveltamisalaan. Lausunnon mukaan muutos kuormittaisi merkittävästi rikosasioita käsitteleviä viranomaisia ja sen arvioidut myönteiset vaikutukset rikosoikeusjärjestelmän kannalta olisivat kuitenkin oletettavasti hyvin vähäiset.

*Helsingin käräjäoikeuden lausunnossa* todetaan, että ehdotetun rikoslain 2 a luvun 6 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan tuomioistuimien voi jättää muuntorangaistuksen määräämättä sakotetulle muusta rikoksesta tuomitun vankeusrangaistuksen tai yhdyskuntaseuraamuksen vuoksi.

Helsingin käräjäoikeuden lausunnon mukaan määräämättä jättäminen kohdistuu sellaisiin henkilöihin, joilla on muita rikoksia. Pahimmassa tapauksessa he odottavat pitkän vankeusrangaistuksen suorittamisen alkamista ja sinä aikana he voivat syyllistyä muun muassa jatkuviin näpistyksiin saamatta niistä käytännössä mitään rangaistusta. Tuollainen lopputulos ei liene uudistuksen tavoite.

Käytännössä säännöksen soveltaminen edellyttää sitä, että kaikissa muuntorangaistuksen

kohteena olevista henkilöistä olisi hankittava rikosrekisteri. Pelkästään se on huomattava lisätyö. Suurella osalla henkilöistä on muita rangaistuksia ja niiden vaikutuksen arvioiminen edellyttää myös lisätyötä. Säännösten soveltamisen harkinnanvaraisuus lisää myös muutoksenhakualltiutta ja aiheuttaa siten lisätyötä hovioikeudessakin, todetaan oikeuskanslerin lausunnossa.

Oikeuskanslerin mukaan säännös lisäisi huomattavasti muuntorangaistusmenettelyn vaatimaa työpanosta. Haluttaessa tavoiteltu lopputulos voidaan saavuttaa lisäämällä muuntorangaistuksen täytäntöönpanoa koskeviin säännöksiin määräys, että määrätyn pituista vankeusrangaistusta kärsivän henkilön muuntorangaistus raukeaa.

*Asianajajaliiton lausunnossa* todetaan, että Asianajajaliitto pitää rikoslain 2 a lukua koskevia muutoksia kannatettavina. Nämä säännökset todennäköisesti vähentäisivät sakkovankien määrää, mikä on ollut pitkäaikainen tavoite.

Sen sijaan Asianajajaliitto ei puolla esitettyä sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §:n muuttamista esityksen mukaisesti. Esityksen mukaan 1 §:ssä "*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 rikomisista määrätystä seuraamuksista. Jos henkilölle on käsiteltävänä olevaa rikkomusta edeltävän vuoden aikana tehtyjen tekojen perusteella määrätty vähintään kolme sakkorangaistusta, rikkomus käsiteltäisiin tuomioistuimessa. Näin toistuvasti sakkorikoksiin syyllistyneille olisi mahdollista tuomita muuntorangaistus, jos sakkoa ei saada perityksi.*"

Asianajajaliitto vastustaa esitystä, sillä siinä mainitut perusteet ovat laajemmin esitystä vastaan ja viittaavat myös siihen, että esitetyn sijaan pitäisi mahdollisesti kehittää toinen jär-

jestelmä. Kuten esityksessäkin on todettu, muuntorangaistukset kohdistuvat pääsääntöisesti yhteiskunnan huono-osaisiin, päihde- tai mielenterveysongelmaisiiin ja maksukyvyttömiin henkilöihin. Muuntorangaistuksen kohteena olevilla tahoilla ei siten usein joka tapauksessa ole varaa tai mahdollisuutta sakkojaan suorittaa, joten yleisestävä pelotevaikutus ei toteutuisi rikosoikeusjärjestelmän uskottavuuden, lain kieltojen ja käskyjen noudattamisen sekä yleisen lainkuuliaisuuden kannalta. Niiden henkilöiden toimintaan, jotka muuntorangaistuksen kohteeksi joutuisivat, sillä ei todennäköisesti olisi kaivattua vaikutusta. Esityksessäkin arvioidaan, ettei muutoksella olisi vaikutusta rikosten määrään.

Liiton lausunnossa todetaan muun muassa, että muuntorangaistuksen luopumista vastustavissa puheenvuoroissa on epäilty, että sakkorikosten määrä lisääntyy, jos muuntorangaistuksesta luovutaan. Hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, että tutkimustiedon pohjalta muuntorangaistuksesta luopumisella rangaistusmääräysmenettelyssä annettujen sakkojen osalta ei näyttäisi olevan tällaista vaikutusta. Muuntorangaistuksen sijaan tulisikin harkita muita rangaistusmuotoja. Varteenotettava mahdollisuus/vaihtoehto voisi olla esimerkiksi oikeusministeriön lausuntokierroksella esille tullut näkemys siitä, että sosiaalihuollon toimenpiteitä yhdistettäisiin rangaistuksen suorittamiseen pelkän rangaistuksen sijaan.

*Valtakunnansyyttäjä* toteaa lausunnossaan muun muassa, että "[m]uutos tulisi lisäämään erittäin huomattavasti esitutkintaviranomaisten, syyttäjien ja tuomioistuinten työtä — siitäkin huolimatta, että tällaisia ns. summaarisia sakkoasioita on jo nyt jonkin verran siirtynyt rangaistusmääräysmenettelystä tuomioistuinkäsittelyyn. Poliisin ja syyttäjälaitoksen arvioiden mukaan edellä esitetyssä lainkohdassa tarkoitettuja, neli tai useampikertaisia ja piittaamattomia rikoksenteijöitä olisi yhteensä noin 25 000/vuosi. Teot, joita samalla tekijällä voi olla lukuisia, olisivat useimmiten näpistyksiä, näpistyksen yrityksiä, lieviä petoksia sekä kulkuneuvon kuljettamisia oikeudetta ja muita lii-

kennerikkomuksia. Näitä asioita ei silloin käsiteltäisi enää summaarisessa sakkomenettelyssä, vaan osa kirjallisessa menettelyssä (jos tunnus- tavat ja suostuvat kirjalliseen menettelyyn) ja osa varsinaisessa rikosasian oikeudenkäynnissä pääkäsittelyineen. Muutos edustaisi takaperoista kehitystä, kun muuten eri tavoin pyritään rikosoikeudenhoidon sujuvoittamiseen ja kustannustehokkaaseen virtaviivaistamiseen. Samalla se kyseenalaistaa sakkomenettelylain säätämällä halutun viranomaisvoimavarojen tarkoituksenmukaisen käytön idean."

Valtakunnansyyttäjän lausunnossa todetaan, että tällainen sakkomenettelylain soveltamisalan muutos aiheuttaisi syyttäjille selvän työ- määrän lisäyksen. Syyttäjälaitokseen saapuu tällä hetkellä noin 85 000 esitutkintaan perustuvaa asiaa. Vaikka uudet sakkoasiat olisivatkin pääosin käsiteltävissä kirjallisessa menettelyssä, syyttäjälaitokseen saapuisi jatkossa varovaisestikin arvioiden lisäksi ainakin 25 000 yksinkertaista sakkoasiaa. Silloin syyte nostettaisiin aikaisemman noin 55 000 asian sijasta yhteensä noin 80 000 rikosasiassa.

### **Muutoksen kustannuksista**

*Oikeusministeriön lausunnosta* ilmenee esityksen suorat kustannusvaikutukset seuraavasti:

Poliisin ja syyttäjälaitoksen arvioiden mukaan esityksessä mainittuja neli- tai useampikertaisia, lain käskyistä ja kielloista piittaamattomia rikoksenteijöitä olisi noin 25 000 vuosittain. Teot olisivat todennäköisesti useimmiten näpistyksiä, näpistyksen yrityksiä, lieviä petoksia sekä kulkuneuvon kuljettamisia oikeudetta ja muita liikenne- rikkomuksia. Näpistysten määrä olisi selvästi suurin. Esimerkiksi vuonna 2013 näpistys-tapauksia, joissa sama henkilö oli epäiltyä yli kolme kertaa vuoden 2013 aikana, oli noin 16 500 kappaletta. Näitä asioita ei käsiteltäisi enää summaarisessa rikosprosessissa, vaan osa kirjallisessa menettelyssä ja osa varsinaisessa rikosasian oikeudenkäynnissä.

Poliisi on arvioinut, että mainituissa 25 000 rikosasiassa suoritetaan jatkossa suppea esitutkinta. Työaikaa arvioidaan eri vaiheineen kulu-

van yhteen tapaukseen noin 6 tuntia eli yhteensä 91 henkilötyövuotta. Poliisin lisämäärärahan tarve olisi 5 miljoonaa euroa.

Myös syyttäjien työmäärä lisääntyisi, jos asiaa ei enää käsiteltäisi summaarisessa rikosprosessissa. Syyttäjälaitoksen mukaan yksinkertaisen rikosasian käsittelyn hinta on keskimäärin 101 euroa. Laskennallisesti työmäärän lisäys tarkoittaisi 2,5 miljoonan euron lisätarvetta, joka puolestaan tarkoittaisi noin 35 syyttäjää.

Tuomioistuimissa käsiteltävät rikosasiat lisääntyisivät vastaavasti ja 25 000 jutun käsitteilyyn tarvittaisiin noin miljoonan euron lisämääräraha.

Rikosseuraamuslaitoksessa on arvioitu, että pelkästään sakon muuntorangaistusta suorittavien määrä nousisi 50 päivittäisellä vangilla ja muuta rangaistusta samalla suorittavien määrä 40 vangilla. Sakon muuntosuhteen muuttaminen nykyisestä vähentäisi hieman tätä vankilukuvai-  
kutusta. Vankiluvun nousu tulisi kuitenkin olemaan vähintään 50 päivittäistä vankia. Tällä hetkellä sakkovankeja on 39 (1.1.2015).

Rikosseuraamuslaitoksessa joudutaan tekemään lähitulevaisuudessa rakenteellisia muutoksia laitostarkannan kehittämiseksi. Tulevien vuosien alenevat määräraha-kehitykset edellyttä-

vät nykyisen toimitilarakenteen karsimista ja henkilöstösäästöjä, joten sakon muuntorangaistusta suorittamaan tulevien vankien asuttamiseen ei voitaisi hyödyntää nykyistä vankilakapasiteettia.

Yhden vankivuoden laskennallinen hinta suljetuissa laitoksissa vuonna 2013 oli keskimäärin 78 600 euroa. Jos keskivankilukulisyys olisi 50 päivittäistä vankia, lisäkustannuksia aiheutuisi noin 3,9 miljoonaa euroa. Tästä henkilöstökustannusten osuus olisi 2 145 000 euroa (55 %), toimitilakustannusten osuus 780 000 euroa (20 %) ja muiden toimintamenojen osuus 975 000 euroa (25 %).

Nämä toisivat yhteensä 12,1 miljoonan euron lisäkustannukset Oikeusministeriö hallinnon alalle.

*Valtiovarainministeriö* kiinnittää huomiota siihen, että näiden lisäksi esityksessä olisi tullut arvioida esityksen kustannusvaikutuksia kuntien ja näiden viranomaisten toimintaan.

#### ***Ehdotus***

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

*että lakiehdotukset hylätään.*

Helsingissä 5 päivänä maaliskuuta 2015

Aino-Kaisa Pekonen /vas  
Jani Toivola /vihr