

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 9/2008 vp

Hallituksen esitys laeiksi rikoslain 2 a luvun ja uhkasakkolain 10 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä helmikuuta 2008 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi rikoslain 2 a luvun ja uhkasakkolain 10 §:n muuttamisesta (HE 164/2007 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- oikeusministeri Tuija Brax
- ylijohtaja, osastopäällikkö Jarmo Littunen, hallitussihteeri Anne Hartoneva ja hallitussihteeri Juho Martikainen, oikeusministeriö
- ylikomisario Heikki Ihalainen, sisäasiainministeriö
- ylitarkastaja Anne Hujala, sosiaali- ja terveysministeriö
- käräjätuomari Liisa Paul, Helsingin käräjäoikeus
- valtiosyyttäjä Mika Illman, Valtakunnan-syyttäjänvirasto
- kihlakunnansyyttäjä Petri Vaaja, Varsinais-Suomen syyttäjänvirasto
- kihlakunnanvouti Rauno Niemenoja, Itä- ja Keski-Uudenmaan ulosottovirasto
- johtaja Tapio Lappi-Seppälä, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos
- apulaisjohtaja Leena Silvennoinen, Oikeusrekisterikeskus
- vankeinhoitojohtaja Ahti Lempiö, Rikosseuraamusvirasto

- apulaisjohtaja Heidi Meling, Jokelan vankila edustaen myös Helsingin vankilaa
- rikostarkastaja Ismo Siltamäki, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
- rikoskomisario Juha Joutsenlahti, Porin kihlakunnan poliisilaitos
- erityissosiaalityöntekijä Irma Nikula, Helsingin kaupungin sosiaalivirasto/sosiaalipäivystys
- lakimies Timo Mutalahti, Helsingin Diakonissalaitos
- asianajaja Antti Riihelä, Suomen Asianajajaliitto
- turvallisuusjohtaja Harri Uusitalo, Suomen Kaupan Liitto
- lakimies Johanna Karlström ja erityisasiantuntija Jaana Viemerö, Suomen Kuntaliitto
- puheenjohtaja Yrjö Suhonen, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry
- puheenjohtaja Tapani Vasama, Suomen tuomariliitto ry
- johtaja Antti Neimala, Suomen Yrittäjät ry
- varapuheenjohtaja Ilpo Nummela, Vankilavirkailijain Liitto VVL ry
- aluejohtaja Päivi Puro, Helsingin terveysneuvontapiste Vinkki
- professori Pekka Koskinen
- professori Tuomas Ojanen
- professori Matti Tolvanen
- professori Pekka Viljanen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

— Poliisihallinnon henkilöstö JHL ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikoslakia ja uhkasakkolakia siten, ettei rangaistussääntelyssä annettuja sakkorangaistuksia ja uhkasakkoja voitaisi enää muuntaa vankeudeksi. Esityksen tavoitteena on vähentää sakkovankien lukumäärää sekä poistaa mahdol-

lisuus muuntaa sakkorangaistus vankeudeksi periaatteellisesti ongelmallisimmista edelleen muunnettavissa olevista sakoista.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2008.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Taustaa

Viime vuosina on toteutettu useampia lainmuutoksia, joilla on pyritty sakon muuntorangaistuksen vähentämiseen. Vuoden 2006 alusta voimaan tulleella rikoslain muutoksella muutettiin muun muassa sakon muuntosuhdetta sekä alennettiin muuntorangaistuksen enimmäispituuksia (983/2005). Viimeksi valiokunnan käsiteltävänä on ollut muutos, jolla muuntorangaistus poistettiin enintään 20 päiväsakon suuruisista rangaistussääntelyssä annetuista sakkorangaistuksista (68/2007). Tällä muutoksella puututtiin erityisesti vähäisempiin rikoksiin, joiden tekijöinä oli usein moniongelmaisia henkilöitä. Myös muualla lainsäädännössä on säädetty sakon muuntokieltoja (esim. laki rikesakkomenettelystä 66/1983, järjestyslaki 612/2003).

Valiokunta on vuoden 2007 rikoslain muutosta koskevasta esityksestä antamassaan mietinnössä (LaVM 21/2006 vp — HE 203/2006 vp) käsitellyt varsin laajasti sakonmuuntojärjestelmään liittyviä näkökohtia. Valiokunta on silloista uudistusta tehtäessä muun muassa todennut sakkojen tehokkaan perintäjärjestelmän johtavan siihen, että sakon muuntorangaistuksen täytäntöönpanon piiriin silloin voimassa olleen lain mukaan valikoitui useimmiten päihdeongelmaisia, asunnottomia ja aidosti varattomia henkilöitä. Valiokunta on katsonut, että tällaisten henkilöiden säilyttäminen suljetuissa vankiloissa on epätarkoituksenmukaista sekä heidän itsensä että vankeinhoitolaitoksen näkökulmasta. Toi-

saalta muuntorangaistukset ovat usein niin lyhyitä, että sakkovankien sijoittaminen avolaitoksiin ei ole käytännössä mahdollista.

Valiokunta on edellä mainitussa mietinnössään viitannut myös aikaisempiin kannanotoihinsa, joiden mukaan 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.

Valiokunta on myös todennut, että edellä esitetystä ei kuitenkaan välttämättä seuraa, että muuntorangaistuksen käyttömahdollisuus olisi kokonaan poistettava. Muuntorangaistuksella on sen mielestä rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän osana merkitystä yhtäältä sakon perinnän tehosteena ja toisaalta yleisen lainkuuliaisuuden ylläpitäjänä. Muuntorangaistusuhan täydellisestä poistamisesta saattaisi myös seurata vankeusrangaistusten käytön lisääntyminen ja näin ollen seuraamusjärjestelmän hallitsematon ankaroituminen.

Lisäksi valiokunta oli ennakoidessaan kyseistä sakon muuntorangaistuksen vähentämistä koskevaa esitystä todennut, että esityksen tulee sisältää ehdotuksia, joilla sakon muuntorangaistusta suorittavien määrää voidaan pysyvästi ja merkittävästi pienentää, samalla kuitenkin säi-

lyttäen sakon täytäntöönpanojärjestelmään liittyvät ennalta estävät vaikutukset (LaVL 15/2006 vp).

Tarvittavia jatkotoimia arvioidessaan valiokunta on vuoden 2006 mietinnössään todennut, että sen käsiteltävänä on tuolloin ollut 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 käyttöä vain sakoitetun maksuhaluttomuutta ja niskoittelua ilmentäviin tapauksiin. Valiokunnan mielestä sopiva lähtökohta tällaiselle uudistushankkeelle olisi esimerkiksi rikoslakiprojektin vuonna 1996 tekemä muuntorangaistuksen määräämistä koskeva ehdotus (Sakko, muuntorangaistus ja rikesakko. Rikoslakiprojektin ehdotus. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1996.).

Samalla valiokunta on pitänyt tarpeellisena, että oikeusministeriö seuraa edellä mainitun uudistuksen vaikutuksia. Valiokunta on katsonut, että 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.

Nyt käsiteltävänä oleva esitys sakon muuntorangaistuksen vähentämisestä

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä esitetään poistettavaksi sakon muuntorangaistus rangaistusmääräysmenettelyssä määrätystä sakoista sekä uhkasakoista. Edellä mainitusta, maaliskuun alusta 2007 voimaan tulleesta (68/2007) lainmuutoksesta johtuen esitys kos-

kee rangaistusmääräyssakkojen osalta yli 20 päiväsakon sakkorangaistuksia.

Nyt käsiteltävänä olevan esityksen yhtenä tavoitteena on vähentää sakkovankien lukumäärää. Lainmuutoksen toisena tarkoituksena on poistaa sakon muuntorangaistus periaatteellisesti ongelmallisimmista edelleen muunnettavissa olevista sakoista.

Vastaavia näkökohtia, kuin edellä on todettu mietinnön LaVM 21/2006 vp yhteydessä, on tullut esiin myös nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä. Sakon muuntorangaistukseen liittyvät periaatteelliset kysymykset kytkeytyvät lähinnä siihen perusajatukseen, että varallisuusrangaistus muutetaan vapauteen kohdistuvaksi rangaistukseksi.

Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin erisuuntaisia näkemyksiä sakon muuntojärjestelmästä oikeudenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden kannalta. Yhtäältä on kiinnitetty huomiota siihen nykyjärjestelmän ominaisuuteen, että kahdesta saman sakkorikoksen tehneestä toinen sovitaa rikoksensa rahalla, kun toinen joutuu varattomuutensa vuoksi vankilaan. Toisaalta on kiinnitetty huomiota muuntorangaistuksen poistamisen mahdolliseen seuraukseen, että tilanteessa, jossa kahdesta saman sakkorikoksen tehneestä toinen maksaa sakkonsa ja toinen ei, jälkimmäisen koetaan jäävän käytännössä vaille tosiasiallista rangaistusta, ja tämän on katsottu vaikuttavan myös yleiseen lainkuuliaisuuteen ja oikeusjärjestyksen hyväksyttävyyteen.

Eräiden asiantuntijalausuntojen mukaan sakon muuntaminen vankeudeksi merkitsee tosiasiassa seuraamuksen olennaista ankaroitumista, kun varallisuuteen kohdistuva seuraamus muuttuu henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvaksi seuraamukseksi. Jos rikoksen rangaistusarvon perusteella varallisuusrangaistus on katsottu riittäväksi, seuraamuksen muuntamista jälkikäteen vapausrangaistukseksi varattomuuden seurauksena on pidetty jo perusteiltaan ongelmallisena ja erityisesti silloin, jos rangaistusasteikkoon ei edes sisälly vankeuden mahdollisuutta.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vaikiuneesti korostettu, ettei yhdenvertaisuus-

periaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 5/2008 vp, s. 2/I, PeVL 21/2007 vp, s. 2 /I, PeVL 18/2006 vp, s. 2/II, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 8/2003 vp, s. 3/I, PeVL 65/2002 vp, s. 4/I). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä lainsäätäjälle on jätetty varsin laaja harkintamarginaali kehittää lainsäädäntöä yleisen yhdenvertaisuussäännöksen estämättä.

Lakivaliokunta on kuullut esityksestä myös valtiosääntöoikeudellisia asiantuntijoita, jotka ovat arvioineet nyt käsiteltävänä olevaa esitystä yhdenvertaisuusperiaatteen ja sitä täydentävän syrjintäkiellon valossa. Lausunnoista voidaan yhteenvedonomaaisesti todeta niissä katsotun, että niiden mukaan esitys on lähtökohdiltaan yhdenvertaisuusperiaatteen mukainen ja että esitystä puoltavat perusoikeusjärjestelmään liittyvät näkökohdat sekä painavat, rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kehittämiseen liittyvät syyt. Valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden esitykselle on katsottu olevan hyväksyttävät perusteet myös sikäli, että sakkovankien määrän aleneminen helpottaa vankiloiden tila-ahtautta.

Muuntorangaistusta suorittavien sosiaalisen aseman

Sakon muuntorangaistusta suorittavat on tarpeen jakaa kahteen ryhmään: pelkkää muuntorangaistusta suorittaviin ja muuntoa varsinaisen vankeusrangaistuksen ohella suorittaviin. Oikeusministeriön mukaan vain pelkkää muuntorangaistusta suorittavista sakkovangeista on koottu sellaista tietoa, josta heidän sosiaalinen asemansa varmuudella ilmenee. Selvityksen perusteella valtaosa heistä on syrjäytyneitä ja päihdeongelmaisia. Vaikka muuntorangaistusta vankeuden ohella suorittavista ei ole erillistä selvitystä, oikeusministeriön mukaan ei ole perusteltua uskoa, että heidän asemansa ratkaisevasti poikkeaisi muista vankeusrangaistusta suorittavista. Oikeusministeriön mukaan heistäkin valtaosa on päihdeongelmaisia ja syrjäytyneitä. Hallituksen esityksen perusteluissa on edellä mainittujen seikkojen lisäksi todettu sakon muuntorangaistusta suorittavien olevan, tehok-

kaasta perintäjärjestelmästä johtuen, käytännössä maksukyvyttömiä. Edellä todettua tukevat myös valiokunnan kuulemien, esimerkiksi vankiloiden edustajien antamat lausunnot.

Muuntorangaistusta suorittavien henkilöiden tuomioiden taustalla olevista teoista

Oikeusministeriön selvityksen mukaan hallituksen esityksen perusteluissa (s. 6) esitetty kuvaus kummankin muuntovankiryhmän sakkotuomioiden syynä olevista rikoksista perustuu kummassakin ryhmässä 30 vangin näytteeseen kokonaisuudesta, joka kummassakin ryhmässä on hieman toista sataa. Sen mukaan sakkovankien saamista tuomioista noin 60 prosenttia tuli näpistyksistä ja 15 prosenttia erilaisista liikenne rikoksista, lähinnä kulkuneuvon kuljettamisesta oikeudetta. Sakon muuntorangaistuksen ohella muuta rangaistusta suorittavilla vangeilla näpistytymioita oli lähes 50 prosenttia ja liikenne rikoksia 25 prosenttia. Näpistysten osuus rikoksista oli hieman suurempi rangaistumääräysmenettelyssä annettujen sakkojen ryhmässä kuin tuomioistuimenmenettelyssä annetuissa sakoissa. Väkivaltarikoksia muunnettuihin sakkorangaistuksiin sisältyi vähän. Ainoastaan kaksi tuomiota oli annettu pahoinpitelystä ja yksi lievistä pahoinpitelystä. Näistä pahoinpitelytuomiot oli käsitelty tuomioistuimessa ja lievä pahoinpitely rangaistumääräysmenettelyssä.

Oikeusministeriön valiokunnalle toimittamasta lisäselvityksestä ilmenevät noin 700:n tänä vuonna vankeusrangaistuksen ohella muuntorangaistusta suorittavan vangin päärikokset. Selvityksen mukaan heidän päärikosten jakautumansa ei merkittävästi poikkea kaikkien vankien rikosjakaumasta. Aiemmin säädettyjen sakon muuntokieltöjen seurauksena vähäisiin rikoksiin syyllistyneitä on jo poistunut muuntorangaistuksen piiristä ja sen piiriin on jäänyt enenevässä määrin vakaviakin rikoksia tehneitä. Rikosseuraamusviraston käsityksen mukaan heidän joukossaan ei kuitenkaan ole järjestäytyneisiin rikollisryhmiin kuuluvia henkilöitä. Mainittu selvityksen mukaan esimerkiksi taposta tuomittujen joukossa on vankeja, jotka suorittavat muuntorangaistusta. Muuntorangaistuksen pe-

rustana olevista sakoista noin 85 prosenttia on annettu rangaistumääräysmenettelyssä. Tässä joukossa muuntokielto lyhentäisi vankilassaolon kokonaisaikaa, esimerkiksi taposta tuomituilla noin 4,5—6 vuodesta keskimäärin arviolta 40—50 päivällä.

Muuntouhan poistamisen preventiovaikutuksista

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on analysoinut valiokunnalle antamassaan lausunnossa nimenomaan rangaistumääräyssakkojen muuntouhan poistamisen kohdentuvuutta ja mahdollisia preventiovaikutuksia. Sen johdosta voidaan todeta yhteenvedonomaaisesti seuraavaa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen mukaan muuntouhan poistamisen preventiovaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon koko sanktiojärjestelmän kokonaisuus. Muuntorangaistuksen poistamisella ei arvioida olevan merkitystä niiden osalta, joille pakkoperintäjärjestelmä ulosottomenettelyineen ja siihen liittyvine luottotietomerkintöineen merkitsee sakkorangaistusta tosiasiallisesti vakavampaa ja haitallisempaa seuraamusta. Muutoksen potentiaalisen vaikutuksen arvioidaan siten kohdistuvan siihen ryhmään, jolle ulosottotoimilla ei varattomuuden ja aiempien luottotietomerkintöjen vuoksi enää ole merkitystä. Keskeisiä ongelmaryhmiä ovat toistuvasti omaisuusrikoksiin syyllistyvät ja ajo-oikeudetta ajoon syyllistyvät. Päihdekäyttäytymiseen ja päihteiden hankkimiseen liittyvien rikosten yhteydessä vankilan pelotevaikutuksen arvioidaan olevan vähäinen. Osalle vankeus merkitsee elämäntilanteen parantumista. Vankeus voi myös väliaikaisesti katkaista rikoskierteen, mutta ei vaikuta tuomitun käyttäytymiseen pysyvästi.

Muuntouhan poistamisen on arvioitu voivan vaikuttaa sakkojen maksuhalukkuuteen erityisesti ryhmässä, joka nykyisin maksaa sakkonsa tuloksettomana ulosoton jälkeen, mutta ennen muuntorangaistuksen täytäntöönpanoa.

Eräässä asiantuntijalausunnossa on esitetty, että hallituksen esityksessä on kokonaan sivuutettu muuntokiellon vaikutus lakia vielä noudattaviin ihmisiin ja heidän käsityksiinsä oikeusjär-

jestelmän tehokkuudesta ja oikeudenmukaisuudesta ja että rikosoikeuden perimmäinen tarkoitus on ylläpitää ihmisten luottamusta siihen, ettei kukaan voi rikkoa yhteiskunnan sääntöjä seuraamuksitta. Lakivaliokunta pitää tärkeänä seurata lainmuutoksen vaikutusta yleiseen lainkuullaisuuteen ja rikosseuraamusjärjestelmän uskottavuuteen.

Prosessilajivalintaan liittyviä näkökohtia

Eräissä asiantuntijalausunnoissa on myös kiinnitetty huomiota siihen hallituksen esityksen perusteluissakin todettuun seikkaan, että sakon muuntokiellon rajaaminen koskemaan rangaistumääräysmenettelyssä annettuja sakkoja voi joissakin tapauksissa johtaa siihen, että poliisin tai syyttäjän tekemä prosessilajivalinta rangaistumääräysmenettelyn ja tuomioistuinkäsittelyn välillä käytännössä joko estää sakon muuntorangaistuksen käytön tai tekee sen mahdolliseksi.

Valiokunnan kuulemat valtiosääntöoikeudelliset asiantuntijat ovat tarkastelleet rangaistumääräysmenettelyä myös edellä mainitusta näkökulmasta. Rangaistumääräysmenettelyn edellytyksistä säädetään laissa täsmällisesti, ja siinä annetut sakkorangaistukset muodostavat oman seuraamusryhmänsä. Esitettyä rajausta ei siten voida pitää mielivaltaisena. Rangaistumääräysmenettelyyn voidaan turvautua ainoastaan silloin, kun teosta ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Perusteena aikaisemmin säädetyille muuntokielloille on ollut se, ettei henkilökohtaisen vapauden menetystä tarkoittavaa muuntorangaistusta tule käyttää tilanteissa, joissa rangaistavaa käyttäytymistä on pidettävä moitittavuudeltaan suhteellisen vähäisenä. Nyt käsiteltävänä oleva esitys ei siten merkitse tältä osin uudentyyppistä rajausta.

Rangaistumääräysmenettelyssä annettujen sakkorangaistusten sulkemista omana ryhmänä muuntorangaistusmahdollisuuden ulkopuolelle puoltaa myös se, että vaikka tuomioistuimien teekin varsinaisen muuntorangaistusta koskevan päätöksen, ei muuntorangaistusta koskevassa oikeudenkäynnissä enää ole kysymys asian käsittelemisestä koko laajuudessaan, vaan ainoas-

taan siitä, täyttyvätkö sakon muuntamisen oikeudelliset edellytykset ja onko olemassa oikeudellisia perusteita sakon tai sen osan muuntamatta jättämiselle. Muuntorangaistuksen poistamista voidaan siten pitää perusteltuna myös oikeusturvatakeisiin liittyvistä näkökohdista.

Lainsäädännön ja oikeuskäytännön lisäksi käytäntöä ohjaa poliisin ohjeistoon kuuluva "Käsikirja seuraamusten määräämiseksi rangaistusvaatimus- ja rikesakkoasioissa" (ns. poliisin sakotusohje). Myös syyttäjät voivat noudattaa käsikirjaa ohjeellisena rangaistusmääräysmenettelyssä. Se ei kuitenkaan velvoita syyttäjiä.

Elinkeinoelämän ja viranomaisten yhteisen yritysturvallisuutta edistävän strategian kansallisen yhteistyöryhmän päätökseen perustuen sisäasiainministeriö asetti 25.10.2007 työryhmän laatimaan myymälävarkauksien ja -näpistysten vähentämistä koskevan toimintaohjelman. Työryhmä on esittänyt, että poliisin ohje päivitetään korkeimman oikeuden ratkaisun 2002:33 suuntaviivojen mukaisesti. Kyseisessä tapauksessa henkilö A anasti automatkan aikana 10 eri paikkakunnalla 16 myymälästä niiden aukioloaikana omaisuutta. Anastetun omaisuuden arvo oli eräiden anastusten kohdalla vähäinen. Ottaen huomioon, että kukin teko oli osa A:n ja hänen rikoskumppaninsa etukäteen tekemästä anastusten suorittamista koskevasta suunnitelmasta, korkein oikeus katsoi, että mikään niistä ei ollut kokonaisuutena arvioiden vähäinen. (Ään.)

Voimassa olevan poliisin sakotusohjeen mukaan näpistysrikoksen uusiminen vaikuttaa päivasakon määrään. Mikäli teko osoittaa erityistä suunnitelmallisuutta tai ammattimaisuutta, tulee ohjeen mukaan harkita tapauskohtaisesti, voiko teko täyttää varkauden tunnusmerkistön.

Saadun selvityksen mukaan sisäasiainministeriö on lisäksi edellä mainitun työryhmän tekemän suosituksen johdosta tehostamassa sarjarikosten tutkintaa yleisesti siten, että yksittäiset teot ilmoitetaan erityiselle analyysikeskukselle sarjoittamista varten. Rikostutkinnallisten hyötyjen lisäksi tällä on mahdollista helpottaa tekojen kokonaisarviointia.

Prosessilajivalintaan liittyviin kysymyksiin on kiinnitetty valiokunnan huomiota erityisesti tarkasteltaessa tilanteita, joissa henkilö syyllistyy toistuvasti vähäisiin rikoksiin, esimerkiksi näpistyksiin. Tällaisten tekojen toistuvuuden ollessa ilmeinen viranomaiset voivat siirtyä rangaistusmenettelyn käytöstä asian saattamiseen tuomioistuimen käsittelyyn. Tuomioistuinkäsittelyssä tuomitut sakot voidaan muuntaa vankeudeksi. Tuomioistuin voi jättää myös muuntorangaistuksen määräämättä.

Prosessilajivalintaan sisältyy jossain määrin harkintaa, ja on mahdollista, että käytännöt vaihtelevat eri poliisipiireissä. Myös esimerkiksi yritysten aktiivisuudessa ilmoittaa rikokset poliisille voi olla vaihtelua.

Valiokunnan näkemyksen mukaan tilanteissa, joissa edellä tarkoitettu toistuvuus on ilmeinen, poliisin on syytä saattaa asia tuomioistuinkäsittelyyn, jolloin tuomioistuin viime kädessä ottaa kantaa siihen, osoittaako henkilön toiminta sellaista suunnitelmallisuutta tai toistuvuutta, että yksittäistä tekoa on pidettävä varkauteina.

Valiokunta katsoo, että poliisin sakotusohjetta on aiheellista päivittää ottaen huomioon viimeaikainen oikeuskäytäntö. Samalla on syytä arvioida, mikä on tarkoituksenmukaisin ohjeistus muiden vähäisten rikosten, esimerkiksi liikenne rikkomusten, osalta ottaen huomioon myös muut käytettävissä olevat toimenpiteet. Muutoinkin on tärkeää, että ohjeistus on mahdollisimman selkeää.

Tässä yhteydessä valiokunta myös toteaa, että rikesakon osalta nimenomaisesti säädetään, että rikesakkoa ei saa määrätä, jos rikkoja on menettelyllään osoittanut piittaamattomuutta lain kielloista tai käskyistä (rikoslain 2 a luvun 10 §:n 2 momentin 2 kohta). Valiokunta pitää tarpeellisena, että selvitetään mahdollisuudet vastaavaan tai muuhun sellaiseen sääntelyyn, jolla rajataan rangaistusmääräysmenettelyn käyttö pois sellaisista tilanteista, joissa henkilö on esimerkiksi syyllistymällä toistuvasti samaan tekoon osoittanut piittaamattomuutta lain kielloista tai käskyistä, ja että selvityksen perusteella laaditaan asiasta tarvittavat ehdotukset eduskuntakäsittelyä varten. Ehdotukset on valio-

kunnan mielestä perusteltua valmistella rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyn kokonaisuudistustyön yhteydessä ja sisällyttää sitä koskevaan esitykseen tai tarvittaessa valmistella asiasta jo nopeammassakin aikataulussa erillinen esitys.

Edellä olevan perusteella valiokunta ehdottaa hyväksyttäväksi lausuman, jossa hallituksen edellytetään huolehtivan siitä, että poliisin sakoitusohjetta ensi tilassa päivitetään ottaen huomioon muun muassa viimeaikainen oikeuskäytäntö sekä tarpeen mukaan muutoinkin selkeytetään ja että valmistellaan tarvittavat ehdotukset sääntelyksi, jolla rajataan rangaistusmääräysmenettelyn käyttö pois tilanteista, joissa tekijä on menettelyllään osoittanut piittaamattomuutta lain kielloista tai käskyistä, annettavaksi eduskunnalle rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyn kokonaisuudistuksen yhteydessä, taikka tarvittaessa erillisenä esityksenä niin, että esitys on mahdollista saattaa voimaan samanaikaisesti nyt hyväksyttävän lakiehdotuksen kanssa (*Valiokunnan lausumaehdotus I*).

Taloudellisten ja henkilöstövaikutusten arviointia

Esityksen yhtenä tavoitteena on vankiluvun vähentäminen. Oikeusministeriön esittämän arvion mukaan esitys alentaisi pelkkää muuntorangaistusta suorittavien sakkovankien määrää noin 100:lla eli 20—40 vankiin päivässä, kun päivittäinen määrä nykyisin on ollut noin 120—130 vankia. Sakon muuntorangaistusta muun vankeusrangaistuksen ohella suorittavien osalta päivittäisen keskivankiluvun arvioidaan alenevan 80—100 vangilla.

Oikeusministeriön selvityksen mukaan sakoista maksetaan tai saadaan perityiksi yli 90 prosenttia ilman muuntorangaistusmenettelyyn turvautumista. On kuitenkin ilmeistä, että jo pelkkä muuntouhan olemassa olo edesauttaa sakkojen perintää. Vuosina 1998—2003 noin 70 prosenttia sakoista maksettiin ennen ulosottoa ja noin 20 prosenttia perittiin ulosotossa. Asioista 5—7 prosentissa annetaan muuntotuomio.

Valiokunnan käytettävissä olevan oikeusrekisterikeskuksen tekemän tilaston mukaan vuonna 2007 ratkaistiin yhteensä 12 742 muuntoasiaa. Muunnettuna rahamääränä tämä oli noin 5,6 miljoonaa euroa. Muuntoasioista oli maksettu 11.4.2008 mennessä yhteensä 8 978 kappaletta. Rahamäärässä ilmaistuna tämä oli noin 3,8 miljoonaa euroa. Maksuprosentti oli 70,46 prosenttia.

Oikeusrekisterikeskuksen tekemän sakkotilaston mukaan vuonna 2007 tuomittiin yhteensä 248 717 rangaistusmääräyssakkoasiaa, joka tuomittuna rahamääränä oli noin 49,5 miljoonaa euroa. Tästä 11.4.2008 mennessä kokonaan maksettuja oli yhteensä 179 683 kappaletta eli noin 37,8 miljoonaa euroa. Maksuprosentti vuonna 2007 oli 72,24 prosenttia, kun se vuonna 2006 oli 84,08 prosenttia. Vertailun vuoksi todettakoon, että vuonna 2007 ratkaistiin yhteensä 47 740 tuomioistuinsakkoasiaa, joka tuomittuna rahamääränä oli noin 19,5 miljoonaa euroa. Tästä 11.4.2008 mennessä kokonaan maksettuja oli 27 206 kappaletta eli noin 11,7 miljoonaa euroa. Maksuprosentti tuomioistuinsakkojen osalta vuonna 2007 oli 56,99 prosenttia, kun se vuonna 2006 oli 83,43 prosenttia.

Suomen Kaupan Liiton esittämien laskelmien mukaan vähittäiskaupan arvonlisäverollinen myynti vuonna 2007 (ilman autokauppaa) oli noin 34 800 miljoonaa euroa. Myymälävarauksien ja näpistysten osuus hävikistä on noin 1,1 prosenttia myynnistä eli noin 380 miljoonaa euroa vuodessa. Lisäksi panostukset turvallisuuden, kuten laitteisiin, järjestelmiin ja ylläpitoon, ovat noin 50—100 miljoonaa euroa vuodessa.

Saadun selvityksen perusteella ei valiokunnan mielestä voida tehdä varmoja päätelmiä vankiluvun vähentämisestä aiheutuvista säästö- ja kustannusvaikutuksista. Lisäksi esimerkiksi sakkotulojen määrään vaikuttaa osaltaan myös se, missä määrin perintäjärjestelmä tulee edelleen tehostumaan vuoden 2008 alusta voimaan tulleen ulosoton lainsäädäntö- ja tietojärjestelmäuudistuksen myötä. Selvityksen perusteella voidaan kuitenkin arvioida, että nyt käsiteltä-

vänä olevan esityksen johdosta vankimäärän suhde henkilöstön määrään paranee.

Suomessa on viime vuosien ajan pyritty kriminaalipoliittisesti hallittuun vankiluvun vähentämiseen. Valiokunta toteaa myönteisenä sen, että vuodesta 1999 jatkunut vankiluvun voimakas kasvu on saatu taittumaan. Saadun selvityksen mukaan vuonna 1999 keskivankiluku oli 2 743 ja vuonna 2005 se oli 3 888. Vankien määrä nousi kuudessa vuodessa lähes 42 prosenttia. Vuonna 2006 vankiluku kääntyi laskuun, ja vuonna 2007 vankeja oli 3 551. Oikeusministeriön valiokunnalle toimittaman taulukon mukaan vuonna 1999 oli noin 1,05 vankia henkilötyövuotta kohden ja vuonna 2005 vastaava luku oli 1,42. Vankeinhoitolaitoksen henkilökunnan sairauspoissaolopäivät lisääntyivät vuodesta 2002 vuoteen 2006 yli 19 prosentilla. Vuonna 2007 oli arviolta 1,31 vankia/henkilötyövuosi.

Vankiluvun hallitseminen on tärkeää vankipaikkojen ja henkilökunnan määrän rajallisuuden vuoksi. Vankiluvun noustessa vuosikymmenen alussa henkilökunnan määrää ei pystytty vastaavalla tavalla lisäämään, mikä vähensi mahdollisuuksia järjestää vangeille uusintarikollisuutta ehkäisevää toimintaa ja heikensi henkilöstön jaksamista. Valiokunta on viimeksi vuosien 2009—2012 kehyspäättöksen yhteydessä (LaVL 5/2008 vp) todennut, että vuonna 2006 voimaan tulleen vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa koskevan uudistuksen tavoitteista tulee pitää kiinni ja huolehtia muun muassa siitä, että vankien parissa tehtävään lähityöhön on riittävästi voimavaroja.

Muuntorangaistusjärjestelmän kehittämisestä

Nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys jatkaa johdonmukaisesti lakivaliokunnan tukemaa kriminaalipoliittista linjaa vähentää sakon muuntamista (LaVM 4/1986 vp, LaVM 12/2005 vp ja LaVM 21/2006 vp). Edellä mainittuun kriminaalipoliittiseen linjaan on kuitenkin sisällynyt olennaisena osana se, että muuntorangaistuksen sijasta tulisi pääsääntöisesti pyrkiä käyttämään ja kehittämään yhdyskuntapalvelun tyyppisiä seuraamuksia tai päihdehuollon piiriin kuuluvia toimenpiteitä ottaen huomioon, että

muuntorangaistuksen täytäntöönpanon piiriin valikoituu useimmiten moniongelmaisia, asunnottomia ja aidosti varattomia henkilöitä, jotka tarvitsevat runsaasti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja.

Kuten edellä on todettu, valiokunta on mietinnössään LaVM 21/2006 vp (s. 3/I) katsonut, 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 saaman tiedon mukaan muuntorangaistusjärjestelmän kehittämistyö on oikeusministeriössä käynnissä. Hallitusohjelman mukaan rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettely uudistetaan. Vuoden 2008 aikana selvitetään mahdollisuuksia yksinkertaistaa sakon muuntorangaistuksen määräämismenettelyä. Samoin selvitetään muuntorangaistuksen käytön rajoittamista tilanteisiin, joissa maksukykyinen sakotettu suunnitelmallisesti välttelee sakon maksamista.

Valiokunta kiirehtii yhdyskuntaseuraamusten kehittämistä koskevan kokonaistarkastelun käynnistämistä. Valiokunta katsoo, että lisäksi tulee kiireellisesti valmistella ehdotus muuntorangaistusjärjestelmän ulkopuolelle jääville sakotetuille tarkoitetuksi yhdyskuntaseuraamukseksi tai muuksi vastaavaksi korvaavaksi toimeksi. Niille henkilöille, jotka ovat vakavasti päihdeongelmaisia ja syrjäytyneitä henkilöitä, nykyisin käytössä olevat yhdyskuntaseuraamukset eivät sellaisinaan sovellu. Seuraamukseen tulisi sen vuoksi olla yhdistettävissä myös tehokasta hoitoonohjausta. Myös mahdollisuudet sopimushoitojärjestelmään tulisi selvittää.

Valmistelutyössä on tarpeen ottaa huomioon yhdyskuntaseuraamuksen ja päihdehuollon erityispiirteet erilaisine lainsäädäntöön perustuvien velvoitteineen ja tavoitteineen. Esimerkiksi yhdyskuntapalvelusta annetun lain

(1055/1996) mukaan yhdyskuntapalvelu on osa rangaistusjärjestelmää ja sen täytäntöönpanosta huolehtii kriminaalihuoltolaitos. Päihdehuollossa on kyse päihdehuoltolaissa (41/1986) kunnille säädetyistä lakisääteisistä tehtävistä, jonka tavoitteena on muun muassa ehkäistä ja vähentää päihteiden ongelmakäyttöä sekä siihen liittyviä sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Kunnan tulee järjestää päihdehuolto kunnassa esiintyvän tarpeen mukaisesti ja ensisijaisesti avohuollon toimenpitein. Laki velvoittaa päihdehuollon alalla toimivia viranomaisia ja yhteisöjä yhteistyöhön. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että selvitys tehdään asianomaisten hallinnonalojen yhteistyönä ja että valmisteluun kytketään alusta alkaen myös kuntasektorin ja muiden asiaan kuuluvien toimijoiden edustus. Sikäli kuin muuntorangaistuksen korvaava vaihtoehto merkitsisi lisäystä kuntien lakisääteisissä tehtävissä, tulee huolehtia myös vastaavista voimavaroista.

Edellä olevan johdosta lakivaliokunta ehdottaa hyväksyttäväksi lausuman, jossa hallituksen edellytetään käynnistävän viipymättä yhdyskuntaseuraamuksen kehittämistä koskeva kokonaistarkastelu ja huolehtivan, että sen yhteydessä tai erillisenä työnä valmistellaan oikeusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön, kuntasektorin sekä muiden asiaan kuuluvien toimijoiden yhteistyönä vuoden 2009 loppuun mennessä eduskunnalle antamista varten tarvittavat ehdotukset sakonmuuntorangaistusjärjestelmän ulkopuolelle jääville soveltuvaksi yhdyskuntaseuraamukseksi tai muuksi muuntorangaistuksen korvaavaksi toimeksi (*Valiokunnan lausumaehdotus 2*).

Valiokunta pitää merkittävänä avauksena vastikään käynnistynyttä pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisohjelmaa, jonka toimenpiteillä pyritään saamaan pysyvää kohennusta syrjäytyneimpien henkilöiden elämäntilanteeseen. Ohjelman tavoitteena on, että pitkäaikaisasunnottomuus puolittuu vuoteen 2011 mennessä. Ohjelma kohdentuu pitkälti samaan ryhmään, joka päätty suorittamaan muuntorangaistusta. Asunnottomuuden poistoon kytkeytyy myös muu palveluihin ohjaus, jonka avulla pyritään

auttamaan nyt käsiteltävän esityksen mukaan muuntojärjestelmän ulkopuolelle jäävien sakoitettujen elinoloja ja sitä kautta vähentämään uusintarikollisuutta. Valiokunta tähdentää tässäkin yhteydessä viranomaisten välisen yhteistyön merkitystä. Myös kuntien osallistuminen ohjelman toimeenpanoon on ensiarvoisen tärkeää.

Valiokunta on mietinnössään LaVM 21/2006 vp pitänyt tarpeellisenä, että oikeusministeriö seuraa maaliskuun alusta 2007 voimaan tulleen sakon muuntorangaistusta koskeneen uudistuksen vaikutuksia. Valiokunta on tuolloin katsonut, että seurannassa tulee kiinnittää huomiota yhtäältä sakkovankien määrän kehitykseen ja toisaalta tulee arvioida, onko uudella muuntokiellolla kielteisiä vaikutuksia sakkorangaistuksen uskottavuuteen rikosoikeudellisenä seuraamuksena sellaisissa tapauksissa, joissa henkilö toistuvasti syyllistyy vähäisiin rikoksiin.

Valiokunta toteaa, että oikeusministeriöllä ei ole ollut tässä yhteydessä esittää seurantatuloksia. Lisäksi nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen vaikutusarviointi on jäänyt hyvin suppeaksi. Esimerkiksi esityksen taloudellisia vaikutuksia ei hallituksen esityksessä ole arvioitu lainkaan. Lisäksi, ottaen huomioon, että esityksen perustelujen mukaan vuonna 2007 muuntorangaistusta suorittaneiden sakkovankien saamista tuomioista noin 60 prosenttia oli tullut näpistyksistä, olisi esityksen vaikutuksia tullut arvioida myös muun muassa kaupan alan yritysten näkökulmasta. Myös vaikutuksia eri viranomaisten toimintaan olisi tullut arvioida monipuolisemmin.

Valiokunta katsoo, että sakon muuntorangaistuksen vähentämisen vaikutusten seuranta on nyt käsiteltävänä olevan uudistuksen myötä entistäkin tärkeämpää ja sitä tulee tehostaa. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa hyväksyttäväksi lausuman, jossa oikeusministeriön edellytetään seuraavan ja arvioivan sakon muuntokiellosta aiheutuvia vaikutuksia kiinnittäen huomiota muiden seikkojen ohella sakkovankien määrän kehitykseen, sakkotulojen määrään, sakkorangaistuksen uskottavuuteen rikosoikeudellisenä seuraamuksena sellaisissa tapauksissa, joissa

henkilö syyllistyy toistuvasti vähäisiin rikoksiin, vaikutuksiin rikollisuuteen kokonaisuutena, vaikutuksiin kaupan alan yritysten kannalta sekä kärjaoikeuksien, kuntien ja muiden asianomaisten viranomaisten toimintaan, ja antavan asiasta selvityksen lakivaliokunnalle vuoden 2010 loppuun mennessä (*Valiokunnan lausumaehdotus 3*).

Uhkasakkojen muuntorangaistus

Edellä rangaistusmääräyssakkojen yhteydessä todetut periaatteelliset näkökohdat puoltavat myös uhkasakon muuntokieltoa.

Saadun selvityksen mukaan uhkasakon muuntouhan poistaminen voi kuitenkin käytännössä vaikuttaa merkittävästikin tuomioistuinten ja ulosoton tehokkuuteen.

Uhkasakkoja muunnetaan vankeudeksi varsin vähän. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan uhkasakkojen osuus kaikista muuntorangaistukseen johtaneista sakoista on noin neljä prosenttia. Näissä tapauksissa on lähes aina ollut kyse oikeudenkäynnistä poissaolon vuoksi tuomitusta uhkasakosta. Vankiluvun kannalta uhkasakon muuntomahdollisuuden poistamisella tai säilyttämisellä ei ole olennaista merkitystä.

Edellä olevan vuoksi valiokunta katsoo, että oikeudenkäynnin kulun ja ulosoton turvaamiseksi tuomitut uhkasakot on jäljempänä määritetyiltä osin perusteltua edelleen säilyttää muuntomahdollisuuden piirissä. Muiden uhkasakkojen osalta muuntorangaistuksen poistamista on pidettävä perusteltuna hallituksen esityksessä mainituista syistä.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki rikoslain 2 a luvun muuttamisesta

Oikeudenkäynnin kulun ja ulosoton turvaamiseksi tuomitut uhkasakot

Edellä uhkasakkojen muuntorangaistuksesta todetun perusteella lakivaliokunta ehdottaa, että 1. lakiehdotuksen 2 a luvun 4 §:ään lisätään säännös, jonka mukaan maksamaton uhkasakko,

jota ei ole saatu perityksi, on muunnettava vankeudeksi, jos tuomioistuim on tuominnut sen oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi tai ulosottokaaren (705/2007) nojalla. Selvyyden vuoksi on mainittuun 4 §:ään tarpeen lisätä myös säännös siitä, että muuta uhkasakkoa ei saa muuntaa vankeudeksi.

Valiokunnan ehdottamassa säännöksessä oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi tuomituilla uhkasakoilla viitataan tuomioistuimen tuomitsiin poissaolosakkoihin sekä muihin oikeudenkäynnin kulkua turvaaviin uhkasakkoihin, kuten asiakirjan esittämiselvoitteen tehosteeksi asetettuun uhkasakkoon, jollaisesta säädetään esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 15 §:n 3 momentissa.

Valiokunta pitää perusteltuna rajata muuntomahdollisuus vain tuomioistuimen tuomitsemiin uhkasakkoihin. Siten yleisen tuomioistuimen, yleisen hallintotuomioistuimen ja erityistuomioistuimen oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi tuomitsemat uhkasakot voidaan muuntaa. Muutoksenhakulautakuntien tuomitsemat uhkasakot jäävät sitä vastoin muuntomahdollisuuden ulkopuolelle.

Valiokunnan ehdottaman säännöksen mukaan ulosoton uhkasakoista muuntokelpoisia ovat ulosottokaaren nojalla tuomitut uhkasakot. Tällä tarkoitetaan ulosottokaaren 3 luvun 78 §:n perusteella tuomittuja uhkasakkoja. Sen sijaan lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetun lain (619/1996) mukaiset uhkasakot ja oikeudenkäymiskaaren 7 luvun turvaamistoimiin liittyvät uhkasakot jäävät muuntomahdollisuuden ulkopuolelle.

Edellä ehdotettujen muutosten johdosta 1. lakiehdotukseen sisältyvä, rikoslain 2 a luvun 6 §:ään esitetty 5 momentti uhkasakon muuntokiellosta tulee poistaa. Lisäksi rikoslain 2 a luvussa on tarpeen säilyttää voimassa olevaan lakiin sisältyvät uhkasakon muuntorangaistusta koskevat säännökset mainitun luvun 5 §:ssä sekä uhkasakon muuntamatta jättämistä koskeva 7 §. Lakiehdotuksen johtolauseeseen on tehtävä näitä koskevat muutokset.

Lain voimaantulo

Lakiehdotus sisältää tavanomaisen voimaantulosäännöksen, joka on tarkoitettu täydennettäväksi lain vahvistamisvaiheessa. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan laki oli tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2008. Käsittelyajankohta huomioon ottaen lain voimaantuloajankohta on harkittava uudelleen. Sopivaa voimaantuloajankohtaa arvioitaessa tulee ottaa huomioon muun muassa tietojärjestelmämuutosten toteuttamiseen tarvittava aika sekä lainmuutoksesta aiheutuva viranomaisten ohjeistustarve.

Selvyyden vuoksi valiokunta ehdottaa voimaantulosäännöksen 2 momentissa olevaa siirtymäsäännöstä vielä täsmennettäväksi siten, että säännöksessä viitataan nimenomaan tuomioistuimessa vireillä oleviin sakon muuntorangaistuksiin.

2. Laki uhkasakkolain 10 §:n muuttamisesta

Koska lakivaliokunta on edellä ehdottanut uhkasakkojen muuntomahdollisuuden osittaista säilyttämistä, on uhkasakkolain 10 §:n 3 momentissa tarpeen säilyttää voimassa oleva uhkasakon muuntorangaistusta koskeva viittaussäännös. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että säännöksen poistamista tarkoittanut 2. lakiehdotus hylätään.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

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

että 2. lakiehdotus hylätään ja

*että hyväksytään kolme lausumaa (**Valiokunnan lausumaehdotukset**).*

Valiokunnan muutosehdotukset**1.****Laki****rikoslain 2 a luvun muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
(poist.)

muutetaan 19 päivänä joulukuuta 1889 annetun rikoslain (39/1889) 2 a luvun 4 (poist.) § ja 6 §:n 4 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 4 § (poist.) laissa 550/1999 (poist.) ja 6 §:n 4 momentti laissa 68/2007, (poist.) seuraavasti:

2 a luku*Muuntorangaistuksen määrääminen***Sakosta, muuntorangaistuksesta ja rikese-kosta***Muuntorangaistus***4 §**

Sakkoon tuomitulle, jolta sakkoa ei ole saatu perityksi, on maksamatta olevan sakon sijasta määrättävä muuntorangaistuksena vankeutta. *Maksamaton uhkasakko, jota ei ole saatu perityksi, on muunnettava vankeudeksi, jos tuomioistuimella on tuominnut sen oikeudenkäynnin ku-*

lun turvaamiseksi tai ulosottokaaren (705/2007) nojalla. Muuta uhkasakkoa ei saa muuntaa vankeudeksi.

5 §
(Poist.)

6 §

Sakon tai sen osan muuntamatta jättäminen

(4 mom. kuten HE)
(5 mom. poist.)

(1 mom. kuten HE)

Tätä lakia sovelletaan myös lain voimaan tullessa *tuomioistuimessa* vireillä oleviin sakon muuntorangaistusasioihin, jos sakkoa ei tuolloin ollut vielä muunnettu vankeudeksi.

Valiokunnan lausumaehdotukset

1. Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että poliisin sakotusohjetta ensi tilassa päivitetään ottaen huomioon muun muassa viimeaikainen oikeuskäytäntö sekä tarpeen mukaan muutoinkin selkeytetään ja että valmistellaan tarvittavat ehdotukset säätelyksi, jolla rajataan rangaistusmääräysmenettelyn käyttö pois tilanteista, joissa tekijä on menettelyllään osoittanut piittaamattomuutta lain kielloista tai käskyistä, annettavaksi eduskunnalle rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyn kokonaisuudistuksen yhteydessä, taikka tarvittaessa erillisenä esityksenä niin, että esitys on mahdollista saattaa voimaan samanaikaisesti nyt hyväksytyn lakiehdotuksen kanssa.
2. Eduskunta edellyttää, että hallitus käynnistää viipymättä yhdyskuntaseuraamuksen kehittämistä koskevan kokonaistarkastelun ja huolehtii, että sen yhteydessä tai erillisenä työnä valmistellaan oikeusministeriön, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön, valtiovarainminis-

teriön, kuntasektorin sekä muiden asiaan kuuluvien toimijoiden yhteistyönä vuoden 2009 loppuun mennessä eduskunnalle antamista varten tarvittavat ehdotukset sakonmuuntorangaistusjärjestelmän ulkopuolelle jääville soveltuvaksi yhdyskuntaseuraamukseksi tai muuksi muuntorangaistuksen korvaavaksi toimeksi.

3. Eduskunta edellyttää, että oikeusministeriö seuraa ja arvioi sakon muutokiellostä aiheutuvia vaikutuksia kiinnittäen huomiota muiden seikkojen ohella sakkovankien määrän kehitykseen, sakkotulojen määrään, sakkorangaistuksen uskottavuuteen rikosoikeudellisena seuraamuksena sellaisissa tapauksissa, joissa henkilö syyllistyy toistuvasti vähäisiin rikoksiin, vaikutuksiin rikollisuuteen kokonaisuutena, vaikutuksiin kaupan alan yritysten kannalta sekä käräjäoikeuksien, kuntien ja muiden asianomaisten viranomaisten toimintaan, ja antaa asiasta selvityksen laki-valiokunnalle vuoden 2010 loppuun mennessä.

Helsingissä 11 päivänä kesäkuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Heidi Hautala /vihr	Lyly Rajala /kok (osittain)
vpj.	Anna-Maja Henriksson /r	Pirkko Ruohonen-Lerner /ps (osit-
jäs.	Esko Ahonen /kesk	tain)
	Paavo Arhinmäki /vas (osittain)	Tero Rönni /sd
	Ilkka Kantola /sd (osittain)	Mirja Vehkaperä /kesk (osittain)
	Sampsa Kataja /kok	vjäs. Leena Harkimo /kok (osittain)
	Krista Kiuru /sd (osittain)	Hannakaisa Heikkinen /kesk (osit-
	Sanna Lauslahti /kok (osittain)	tain)
	Outi Mäkelä /kok	Timo Heinonen /kok (osittain)
	Johanna Ojala-Niemelä /sd	Pertti Salovaara /kesk
	Markku Pakkanen /kesk (osittain)	Katja Taimela /sd (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.

VASTALAUSE 1

Perustelut

Yleisen pohjoismaisen kriminaalipoliittisen linjan mukaan vankila ei ole päihdeongelmallisille ihmisille tarkoituksenmukaisin lievän rikosoikeudellisen seuraamuksen täytäntöönpanopaikka. Oikeusministeriön selvityksen mukaan tällä hetkellä pelkkää muuntorangaistusta suorittavat suomalaiset sakkovangit ovat lähes aina terveydentilaltaan huonossa kunnossa ja moni heistä on päihdeongelmainen. Viime vuosina onkin tehty useita lainmuutoksia, joilla sakkovangin määrää on pyritty vähentämään.

Edellisen lainmuutoksen, joka astui voimaan 1.3.2007, valmistelun aikoihin esitettiin, että vankeuden muodossa suoritettavan sakonmuuntorangaistuksen sijaan päihdeongelmallisille vangeille olisi järjestettävä vaihtoehtoinen ja tarkoituksenmukaisempi seuraamusjärjestelmä. Edellisen oikeusministerin kaudella pitkään valmisteltu sopimushoitoa koskeva lainsäädäntö on kuitenkin jäänyt toteutumatta noin 700 000 euron vuosittaisten kustannusten vuoksi. Nyt kyseessä olevan hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä on ilmoitettu, että jälleen kerran ollaan perustamassa työryhmää vaihtoehtoisen päihdehuoltopainotteisen rangaistuksen suorittamisen mahdollistamiseksi.

Kun esitys rangaistusjärjestelmän kehittämiseksi yhdyskuntaseuraamusta ja päihdehuollollisia mahdollisuuksia painottavaksi prosessiksi on vasta aluillaan, katsomme, ettei ennen asiaa koskevaa konkreettista esitystä tule rikosseuraamusjärjestelmäämme muodostaa epätarkoituksenmukaista välitilaa, jossa väliaikainen muuntokielto ilman mitään seuraamuksia saattaisi aiheuttaa kielteisiä vaikutuksia sakkorangaistuksen yleiseen uskottavuuteen rangaistusjärjestelmässä. Edelleen on olemassa vaara, että kun la-

kiesityksen sisältämä muuntokielto koskee vain rangaistumääräysmenettelyssä määrättyjä sakkoja, saattaisi tilanne olla omiaan entisestään ruuhkauttamaan tuomioistuimia ja lisäämään tuomioistuinten määräämiä sakkoja. Lisäksi on huomioitava, että syyttäjät ja tuomioistuimet voivat jo nykyisen lain mukaan jättää sakon muuntamatta vankeudeksi, mutta tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan ole käytetty hyväksi.

Emme pidä hyväksyttävänä, että ylikansoite- tuista vankiloista vähennetään kustannussäästö- jä tavoitellen väkeä siten, että päihdeongelmaiset sakonmuuntorangaistusvangit sysätään kunnan terveyspalvelujen vastuulle eli käytännössä kadulle. Tällä hetkellä sakon muuntorangaistus- ta suorittavat vangit saavat hoitoa vankilassa, ja usein vankeusjakso on heille sisällä lämpimässä vietetty katkaisujakso päihteiden synkistämässä arjessa. Lisäksi he ovat usein fyysisesti parem- massa kunnossa lähtiessään vankilasta kuin sin- ne saapuessaan. On todettava, että rangaistus- käytäntö ei voi olla ilmaista, mutta taloudellisen niukkuuden pakottamassa valintatilanteessa ei tule päätyä ratkaisuun, joka osoittautuisi yhteis- kunnan kannalta lopulta kalliimmaksi lisäänty- neen syrjäytymisen ja pahoinvoinnin muodoissa.

Pidämme siten erittäin hyvänä ehdotusta, jon- ka mukaan päihdeongelmasta kärsivä sakkovan- ki voisi tulevaisuudessa suorittaa pääosan ran- gaistuksestaan päihdehuollon palveluissa. Täl- löin on vain huolehdittava siitä, että vankeinhoi- to-osastolle osoitetaan riittävät taloudelliset re- surssit, jotta päihdekuntoutuksesta pystytään käytännössä huolehtimaan asianmukaisesti. En- nen kuin tämän tilanteen mahdollistava lainsäädäntö on valmista, ei mielestämme nykyistä jär- jestelmää tule hetkellisestikään heikentää.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että 1. ja 2. lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 11 päivänä kesäkuuta 2008

Tero Rönni /sd
Ilkka Kantola /sd

Krista Kiuru /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd

VASTALAUSE 2

Perustelut

Hallituksen esityksen HE 164/2007 vp oletetaan vaikuttavan vain sakkonsa vankilassa istuviin henkilöihin ja heidän asioidensa käsittelyyn. Esitys ei ota huomioon, että monet ulosottomiehen toimilta suojassa olevat sakkoon tuomitut henkilöt maksavat sakkonsa vain muuntorangaistuksen välttääkseen, joskus jopa vankilan portilla. Jos uhka poistetaan, he eivät maksa sakkojaan eikä niitä saada heiltä perityksi muutenkaan.

Kun tuomioistuimessa tuomittu sakko säilyy muuntokelpoisena, on vaarana se, että varattomien henkilöiden asioita aletaan käsitellä yhä enemmän rangaistusmääräysmenettelyn sijasta täysimittaisissa oikeudenkäynneissä. Lopputulos olisi se, että muutoksen johdosta tuomioistuimille, syyttäjille ja poliisille tulisi entistä enemmän työtä. On myös mahdollista, että uudistuksesta ei ole pitkällä aikavälillä mitään hyötyä vankeinhoitolaitoksellekaan eikä edes pahiten syrjäytyneille sakkovangeille, koska uudessa järjestelmässä he eivät pääsisi edes vankilaviranomaisten järjestämien terveydenhoitopalvelujen, katkaisuhoidon yms. sosiaalisen avun ja tuen piiriin.

Rangaistusmääräysmenettelyn käyttö edellyttää myös asianomistajan suostumusta. On hyvinkin mahdollista, että esimerkiksi kauppaliikkeiden harjoittajat eivät ole halukkaita siihen suos-

tumaan, koska saattavat kokea jäävänsä tehokasta oikeussuojaa vaille. Esityksessä annetaan ymmärtää, että kysymys on hyvin vähäpätöisistä rikoksista. Liikennevahinkojen tutkijalautakuntien raportit kertovat mm. ajo-oikeudetta ajajista muuta. Näpistelyn yleistyminen saattaa johtaa myös muuhun rikolliseen käyttäytymiseen. Lisäksi muutos saattaa jättää myös useat ammatit- ja taparikolliset ilman rangaistusta, vaikka he ovat syyllistyneet vakaviin rikoksiin toistuvasti.

Esitys muuttaa koko seuraamusjärjestelmän lukumäärin laskien eniten käytettyä osuutta, sakkorangaistusta, radikaalilla tavalla. Esityksellä on tuntuva huonontava vaikutus tuomioistuinten, syyttäjien ja poliisin mahdollisuuksiin toteuttaa valtion tuottavuusohjelman mukaiset velvoitteet. Lakivaliokunnalle on annettu paljon ristiriitaista tietoa liittyen muutoksen aiheuttamiin kustannusvaikutuksiin. Mitä ilmeisimmin valtion sakkotulot tulisivat laskemaan huomattavasti. Vastaavasti menonlisäykset ilmeisesti kasvaisivat niin valtionhallinnossa poliisisyöttäjä- ja tuomioistuinlaitoksessa kuin myös kuntien sosiaali- ja terveystoimen palvelujen puolella.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että 1. ja 2. lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 11 päivänä kesäkuuta 2008

Pirkko Ruohonen-Lerner /ps