

Lakivaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §:n muuttamisesta annetun lain ja rikoslain 2 a luvun muuttamisesta annetun lain kumoamisesta (HE 62/2015 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Leena Kuusama, oikeusministeriö
- kehitysjohtaja Kirsti Kuivajärvi, Rikosseuraamuslaitos

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sisäministeriö
- Suomen Yrittäjät ry

HALLITUKSEN ESITYS

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

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

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

Valiokunnan mietintö LaVM 3/2015 vp

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan tammikuun 1 päivänä 2016.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tuomioistuimen tuomitsemat sakot voidaan nykyisin muuntaa vankeudeksi, mutta rangaistusmääräysmenettelyssä annettuja sakkoja ei voida. Rangaistusmääräysmenettelyssä määrättyjen sakkojen muuntokelvottomuutta on pidetty ongelmallisena toistuvasti sakkorikoksiin syyllistyneiden varattomien henkilöiden kohdalla, koska tällaisissa tapauksissa henkilö voi jäädä käytännössä ilman rangaistusta.

Eduskunta hyväksyi viime keväänä hallituksen esittämän lainmuutoksen, jonka mukaan poliisi ei saa määrätä uutta sakkoa, jos rikkomuksen tehneelle on edeltävän vuoden aikana määrätty vähintään kolme sakkorangaistusta samankaltaisista teoista, vaan tällöin asia menee käräjäoikeuden käsiteltäväksi (HE 291/2014 vp). Jos käräjäoikeuden tuomitsemaa sakkoa ei saada perityksi, se voidaan muuntaa vankeudeksi. Hallituksen esityksen taustalla oli eduskunnan lakivaliokunnan mietinnön pohjalta vuonna 2008 hyväksymä lausuma siitä, että rangaistusmääräysmenettelyn käyttö rajataan pois tilanteista, joissa tekijä on menettelyllään osoittanut piittaamattomuutta lainkielloista ja käskyistä (LaVM 9/2008 vp — HE 164/2007 vp). Esityksen tavoitteena oli lieventää jyrkkää erottelua rangaistusmääräys- ja tuomioistuinmenettelyssä määrättyjen sakkojen välillä sekä näin edistää rikosoikeusjärjestelmän uskottavuutta sekä lain ja kieltojen noudattamista. Muutoksen toteuttamiseen osoitettiin hallituksen kevään kehyspäätöksessä 12,4 miljoonaa euroa vuodesta 2018 lukien. Lait vahvistettiin kesällä 2015, mutta ne eivät ole vielä tulleet voimaan.

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan kyseisen lainsäädännön kumoamista. Taustalla on se, että uudistuksen vaatimat määrärahat on valtiontalouden tilanteen heikkene-
misen vuoksi poistettu Julkisen talouden suunnitelmasta 2016—2019.

Hallituksen esityksen taustalla olevat valtiontaloudelliset syyt ovat ymmärrettäviä. On myös huomattava, että esityksessä tarkoitettu lainsäädäntö ei ole vielä tullut voimaan, vaan tämä olisi tapahtunut vasta myöhemmin, aikaisintaan vuoden 2016 lopulla. Lakivaliokunta kantaa kuitenkin huolta esityksessä tarkoitetun lainsäädännön kumoamisen vaikutuksista rikosoikeusjärjestelmän uskottavuuteen, lainkuuliaisuuteen ja sakkorikosten uhreihin, kuten yrittäjiin ja kaupan alaan. Kun lainsäädäntö joudutaan nyt valtiontaloudellisista syistä kumoamaan, on erittäin tärkeää vaikuttaa toistuviin sakkorikoksiin muilla keinoilla. Tässä suhteessa erityisen merkityksellisiä ovat poliisin syksyllä 2014 uudistamat sakotusohjeet, sillä niissä on erityisesti otettu huomioon tilanteet, joissa henkilö syyllistyy toistuvasti samanlaisiin rikoksiin. Uuden ohjeistuksen mukaan, jos henkilö on tekoa edeltäneen vuoden aikana syyllistynyt vähintään kuusi kertaa sakkorangaistukseen johtaneeseen tekoon ja teot osoittavat kokonaisuutena arvioiden piittaamattomuutta lainkielloista ja käskyistä, asiaa ei tule käsitellä rangaistusmääräysmenettelyssä, vaan asia tulee saattaa syyteharkintaan. Tapauskohtaisen harkinnan perusteella myös vähäisemmän aikaisempien rikkomusten määrän voidaan ohjeiden mukaan katsoa osoittavan tekijässä sellaista piittaamattomuutta lainkielloista ja käskyistä, että asiaa ei tule käsitellä rangaistusmääräysmenettelyssä.

Sakon muuntorangaistuksen määrääminen on siten jo nykyisin mahdollista poliisin sakotusohjeissa tarkoitetuissa tilanteissa. Kyseisillä ohjeilla on näin ollen sama tavoite kuin nyt kumotta-

Valiokunnan mietintö LaVM 3/2015 vp

vaksi esitetyllä lainsäädännöllä. Erona on, että poliisin ohjeistus ei ole oikeudellisesti velvoittava ja ylärajana rangaistusmääräysmenettelyn käyttämiselle on kuusi rikkomusta yhden vuoden aikana. Vaikka ohjeistus jättää poliisille tilannekohtaista harkintavaltaa olla käsittelemättä sakkorikosta rangaistusmääräysmenettelyssä tilanteessa, jossa kyseinen yläraja ei täyty, valiokunta pitää ylärajaa verraten korkeana. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että ohjeistuksessa käytetyn ylärajan laskemista lähemmäksi nyt kumottavaa lakia harkitaan. Myös sakkorikoksen uhrilla on mahdollisuus vaikuttaa siihen, käsitelläänkö rikos rangaistusmääräysmenettelyssä vai ei, sillä jo nykyisen lain mukaan asiaa ei saa käsitellä rangaistusmääräysmenettelyssä, ellei asianomistaja ole antanut siihen suostumustaan.

Poliisin uudistetut sakotusohjeet ovat olleet voimassa reilun vuoden, joten lakivaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä tietoja niissä tarkoitettujen toistuvien sakkorikosten käsittelystä rangaistusmääräysmenettelyn sijasta normaalissa rikosprosessissa. Saadun selvityksen mukaan tätä on vaikea selvittää, mutta sisäministeriön arvio on, että käytännössä menetellään ohjeistuksessa kuvatulla tavalla. Sisäministeriön mukaan ohjeistus on joka tapauksessa lisännyt poliisin työmäärää. Oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan tietoja siitä, miten syyttäjät on toiminut poliisin sakotusohjeen tarkoittamissa tapauksissa, ei ole käytettävissä. Syyttäjällä on itsenäinen ja riippumaton syyteharkintavalta, joten valtakunnansyyttäjä ei voi antaa yleistä ohjetta siitä, miten hänen on tietystä yksittäistapauksessa meneteltävä.

Kun viime keväänä hyväksytty lainsäädäntö tulee nyt edellä mainituista syistä kumota, valiokunta pitää poliisin sakotusohjetta ja sen noudattamista erittäin merkityksellisenä. On tärkeää, että ohjeistuksessa tarkoitetuissa tapauksissa sakkorikosta ei käsitellä rangaistusmääräysmenettelyssä, vaan poliisi vie sen eteenpäin tuomioistuimen määräämän rangaistuksen saamiseksi. Niin ikään on tärkeää, että myös syyttäjät ottavat toiminnassaan huomioon toistuvat sakkorikokset ja tapaukset, joissa tekijä on menettelyllään osoittanut piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä. On selvää, että sakkorikoksen vieminen normaaliin rikosprosessiin lisää eri viranomaisten työmäärää ja kustannuksia. Tämän vuoksi viranomaisten voimavaratilannetta on jatkossa aiheellista seurata.

Sakon muuntorangaistusmenettelyyn liittyvää uudistustyötä on muutoinkin välttämätöntä jatkaa. Viranomaisten työmäärän ja kustannusten vähentämiseksi on erityisen tärkeää keventää ja yksinkertaistaa muuntorangaistusmenettelyä. Eduskunta on jo aiemmin lakivaliokunnan mietinnön (LaVM 36/2014 vp) pohjalta hyväksynyt lausuman, jonka mukaan hallituksen edellytetään viipymättä selvittävän mahdollisuudet keventää ja yksinkertaistaa sakon muuntorangaistusmenettelyä ja sitä edeltäviä vaiheita ja valmistelemaan tarvittavat ehdotukset annettaviksi samanaikaisesti eduskunnalle sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain voimaansaantoa koskevan lakiehdotuksen kanssa. Saadun selvityksen mukaan oikeusministeriön on tarkoitus käynnistää tätä koskeva hanke. Valiokunta painottaa lausumassa tarkoitettua uudistustyön merkitystä ja kiirehtii valmistelua. Menettelyn keventämistä tulee valmistelussa pohtia ennakkoluulottomasti arvioiden myös eri viranomaisten rooleja ja tarvittavaa työpanosta.

Saadun selvityksen mukaan oikeusministeriön tarkoitus on myös käynnistää hanke, jossa pohditaan, mitkä voisivat olla vaihtoehtoiset ennalta ehkäisevät toimet muuntorangaistuksen laajentamiselle. Muuntorangaistusta suorittavista vangeista suuri osa on vakavasti syrjäytyneitä ja päihdeongelmaisia, joiden rikollisuutta voidaan mahdollisesti ehkäistä sosiaali- ja terveysalan palve-

Valiokunnan mietintö LaVM 3/2015 vp

luilla. Tähän liittyy Rikosseuraamuslaitoksessa vireillä oleva kokeilu muuntorangaistusta suorittavien vankien sijoittamisesta päihdekuntoutuslaitokseen. Saadun selvityksen mukaan kokemukset Rikosseuraamuslaitoksen kokeilusta ovat myönteisiä ja kokeilua on tarkoitus jatkaa vuonna 2016. Lakivaliokunta tukee kokeilua ja sen jatkamista ja katsoo, että mahdollisuuksien mukaan sitä tulisi myös laajentaa. On myös tärkeää, että päihdehoitoa jatketaan sakkovangin vapautumisen jälkeen, jotta muuntorangaistuksen aikana aloitettu päihdehoito on mahdollisimman vaikuttavaa ja tuloksellista.

Ottaen huomioon hallituksen esityksen taustalla olevat valtiontaloudelliset syyt samoin kuin sen, että siinä tarkoitettu lainsäädäntö ei ole tullut vielä voimaan ja että valiokunta edellyttää sakon muuntorangaistukseen liittyvän uudistustyön jatkamista, valiokunta puoltaa esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Lakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 62/2015 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 26.11.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Emma Kari vihr
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Sari Multala kok
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
varajäsen Veera Ruoho ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila