

**Lausunnot hallituksen esitysluonnoksesta
laeiksi sakon ja rikesakon määräämisestä
annetun lain 1 §:n, rikoslain 2 a luvun ja
sakon täytäntöönpanosta annetun lain
28 §:n muuttamisesta**

Lausuntoyhteenveto

Mietintöjä ja lausuntoja 39/2018

Lausunnot hallituksen esitysluonnoksesta laeiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §:n, rikoslain 2 a luvun ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 28 §:n muuttamisesta

Lausuntoyhteenveto

Oikeusministeriö

ISBN PDF: 978-952-259-718-2
Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö
Julkaisutuotanto

Helsinki 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö	1.10.2018	
Tekijät	Lainsäädäntöneuvos Juho Martikainen		
Julkaisun nimi	Lausunnot hallituksen esitysluonnoksesta laeiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §:n, rikoslain 2 a luvun ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 28 §:n muuttamisesta Lausuntoyhteenveto		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisu 39/2018		
Diaari/hankenumero	VN/843/2018	Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
ISBN PDF	978-952-259-718-2	ISSN PDF	1798-7105
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-718-2		
Sivumäärä	30	Kieli	suomi
Asiasanat	sakko, sakon muuntorangaistus, rangaistukset		
Tiivistelmä <p>Oikeusministeriössä on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §:n, rikoslain 2 a luvun ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 28 §:n muuttamisesta. Esitysluonnoksesta on pyydetty lausunnot 26 taholta. Lausuntoja annettiin 17.</p> <p>Lausunnonantajista useat pitivät sinällään ongelmallisena sitä, että nykytilanteessa osa toistuvasti samankaltaisiin rikoksiin syyllistyvistä jää ilman tosiasiallista rangaistusta maksukyvyttömyytensä vuoksi.</p> <p>Useat lausunnonantajat kuitenkin vastustivat ehdotettuja muutoksia. Osa lausunnonantajista myös kannatti ehdotettuja muutoksia.</p> <p>Osassa lausunnoista pidettiin tärkeänä etsiä muita ratkaisuja ongelman ratkaisemiseksi.</p>			
Kustantaja	Oikeusministeriö		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet	1.10.2018	
Författare	Lagstiftningsrådet Juho Martikainen		
Publikationens titel	Yttranden om utkastet till regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av 1 § i lagen om föreläggande av böter och ordningsbot, 2 a kap. i strafflagen och 28 § i lagen om verkställighet av böter Sammandrag av yttrandena		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikation 39/2018		
Diarie-/projektnummer	VN/843/2018	Tema	Betänkanden och utlåtanden
ISBN PDF	978-952-259-718-2	ISSN PDF	1798-7105
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-718-2		
Sidantal	30	Språk	finska
Nyckelord	böter, förvandlingsstraff för böter, straff		
Referat	<p>Referat</p> <p>Vid justitieministeriet har det beretts ett utkast till en proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 1 § i lagen om föreläggande av böter och ordningsbot, 2 a kap. i strafflagen och 28 § i lagen om verkställighet av böter. Propositionsutkastet sändes på remiss till 26 aktörer. Det kom in 17 remissyttranden.</p> <p>Flera remissinstanser ansåg att det är problematiskt att en stor del av dem som i dagens läge gör sig skyldiga till upprepade brott av samma art inte döms till något faktiskt straff på grund av insolvens.</p> <p>Flera remissinstanser motsatte sig trots allt de föreslagna ändringarna. En del understödde de föreslagna ändringarna.</p> <p>I en del remissyttranden framhölls att det är viktigt att försöka hitta andra lösningar på problemet.</p>		
Förläggare	Justitieministeriet		
Beställningar/distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	Johdanto.....	6
2	Lausunnonantajien yleiset kannanotot esityksestä.....	7
3	Lausunnonantajien kannanotot esityksen vaikutuksista.....	15
4	Lausunnonantajien kannanotot pykäläehdotuksista.....	20
4.1	Sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §.....	20
4.2	Rikoslain 2 a luvun 4 ja 5 §.....	23
4.3	Rikoslain 2 a luvun 6 § ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 28 §.....	25
5	Lausunnonantajien kannanotot lakien voimaantulosta.....	26
6	Muut kannanotot.....	27
7	Yhteenveto.....	29

1 Johdanto

Oikeusministeriössä on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §:n, rikoslain 2 a luvun ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 28 §:n muuttamisesta.

Luonnos hallituksen esitykseksi perustuu keskeisiltä osiltaan hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §:n sekä rikoslain 2 a luvun muuttamisesta (HE 291/2014 vp), jossa esitetyt lainmuutokset eduskunta hyväksyi (EV 363/2014 vp). Lainmuutokset jouduttiin kuitenkin valtiontalouden tilanteen heikkenemisen vuoksi kumoamaan, koska niiden edellyttämä määräraha poistettiin Julkisen talouden suunnitelmasta 2016–2019. Lainmuutosten edellyttämä rahoitus on lisätty Julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2019–2022.

Esityksessä ehdotetaan, että 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 kuusi sakkorangaistusta, rikkomus käsiteltäisiin tuomioistuimessa. Näin toistuvasti sakkorikoksiin syyllystyneille olisi mahdollista tuomita muuntorangaistus, jos sakkoa ei saada perityksi.

Sakon muuntosuhdetta muutettaisiin siten, että päiväsakoin määräytyissä sakoissa nykyisen kolmen päiväsakon asemesta neljää maksamatonta päiväsakkoa vastaisi yhden päivän vankeus. Muuntorangaistuksen vähimmäispituus korotettaisiin neljästä päivästä viiteen päivään ja enimmäispituus alennettaisiin 60 päivästä 40 päivään.

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

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot 26 taholta. Lausuntoja annettiin 17.

2 Lausunnonantajien yleiset kannanotot esityksestä

Helsingin käräjäoikeus pitää nykytilannetta ongelmallisena sekä esityksen lähtökohtia sinänsä ymmärrettävinä ja hyväksyttävänä. Esitykseen liittyy kuitenkin myös ongelmia, joiden vuoksi käräjäoikeus suhtautuu siihen varauksin. Sakkojen vieminen toistuvuusperusteella sakkomenettelystä tuomioistuimeen tulisi kohdistumaan käytännössä pääosin moniongelmaisiiin (syrjäytyneisiin, päihdeongelmaisiin ja maksukyvyttömiin) sakkonsaajiin, jotka eivät kykene maksamaan sakkoja, vaan joutuvat sovittamaan ne vankeutena. Esityksen toteuttamisella ei välttämättä olisi juurikaan vaikutusta edellä tarkoitettujen henkilöiden toimintaan ja käyttäytymiseen. Näin esitetyn uudistuksen erityisesti vaikutukset voisivat jäädä vähäisiksi.

Helsingin käräjäoikeus on huolestunut myös esityksen toteutumisen seurauksista viranomaistyön näkökulmasta. Vähäiset sakkotasoiset rikkomukset tulisivat enenevästi kuormittamaan poliisia, syyttäjälaitosta ja tuomioistuimia tilanteessa, jossa resursseista on jo valmiiksi entuudestaan niukkuutta. Esityksen toteutuminen lisäisi merkittävästi käräjäoikeudessa käsiteltävien vähäisten ja selvien rikosasioiden määrää.

Käräjäoikeus kiinnittää vielä huomiota siihen, että jo voimassa olevan sakkomenettelylain aikana muun muassa hyvin vähäisiä myymälänäpistyksiä on toistuvasti tullut tuomioistuimeen normaaliin rikosprosessikäsitteilyyn, koska asianomistajana olevat kauppiaat, eivät ole antaneet sakkomenettelyn käyttämiseen suostumustaan. Asianomistaja voi siis disponoida siitä, ohjautuuko näpistystä koskeva asia sakkomenettelyyn vai tuomioistuinikäsitteilyyn. Viimeksi mainitussa menettelyssä näpistyksestäkin tuomittu sakko on jo voimassa olevan lain mukaan mahdollista muuntaa vankeudeksi.

Kaupan liiton mukaan esityksen tarkoituksena on edistää rikosoikeusjärjestelmän uskottavuutta, lain kieltojen ja käskyjen noudattamista sekä yleistä lainkuuliaisuutta. Esitys on kokonaisuudessaan esitetyn tarkoituksen mukainen ja kannatamme sitä. Kaupan liiton käsityksen mukaan kaupan alan kannalta on ongelmallista, että näpistykseen syyllistyneet, rangaistusmääräysmenettelyssä sakkoja saaneet henkilöt eivät nykyisin tosiasiallisesti saa rangaistusta, mikäli sakkoja ei saada heiltä perittyä. Rikosoikeusjärjestelmä ei ole tältä osin uskottava. Sakon muuntorangaistuksen käyttöä rajoittavien vuosien 2008 ja 2009 lakimuutosten jälkeen useat kaupan yritykset ovatkin pyrkineet viemään näpistyksiä tuomioistuinmenettelyyn, jonka määräämät sakot voidaan muuntaa vankeusrangaistukseksi, jolloin myös maksuhaluttomat tai -kyvyttömät tekijät ovat voineet saada näpistyksistään rangaistuksen.

Kriminaalihuollon tukisäätiö toteaa, että lakiesityksen esitöissä sekä 2014 että 2018 todetaan nykytilanteesta, että suurin osa sakoista saadaan perittyä eikä lainsäädännön muutoksilla ole ollut mainittavaa vaikutusta sakkorikollisuuteen. Osa esim. näpistyksistä annettavista sakkorangaistuksista on jo jonkin aikaa ohjautunut tuomioistuin-käsittelyyn eli ne ovat käytännössä olleet jo muunnettavissa vankeudeksi (vrt. myös HE 291/2014). Lisäksi esitys on ristiriidassa periaatteen kanssa, jonka mukaisesti vähäisiä rikoksia siirretään summaariseen käsittelyyn. Kustannukset tuomioistuimille, poliisille, Rikosseuraamuslaitokselle ja syyttäjälaitokselle myös kasvavat. Sakon muuntorangaistus kohdentuu pääsääntöisesti vakavasti päihdeongelmaisiin, varattomiin henkilöihin, joilla ei ole mahdollisuutta maksaa sakkoja tai joilla ei ole lähipiiriä, joka maksaisi sakot. Esityksessä arvioidaan, että muuntorangaistuksen uhka voi lisätä maksupainetta. Se ei kuitenkaan lisää automaattisesti henkilön maksukykyä. Maksukyvyttömiä henkilöiden sakon maksaa todennäköisemmin joku heidän lähipiiriinsä kuuluva, kuten vanhempi tai kumppani. Rangaistus ei tällöin kohdistu varsinaiseen rikoksentehtäjänsä eikä myöskään lisää järjestelmän uskottavuutta.

Kriminaalihuollon tukisäätiö näkee myönteisenä, että esityksessä on rajattu muuntorangaistusten ulkopuolelle lievimmät sakot sekä alle 18-vuotiaana tehdyt rikokset. Lisäksi on laajennettu ja selkiytetty mahdollisuuksia luopua muuntorangaistuksen määräämisestä tai jättää sakko tai sen osa muuntamatta sakotetun henkilökohtaisten olosuhteiden tai terveydentilan vuoksi.

Kriminaalihuollon tukisäätiö toteaa, että vankipäivän hinta on Rikosseuraamuslaitoksen tilinpäätöstietojen mukaan 188 euroa (HE rikoslain 2c luvun 5 §:n muuttamisesta). Sakon muuntorangaistusta koskevan esityksen (s. 14) arvioidut kustannukset ovat 10,8 milj. euroa vuodessa. Esimerkiksi Ridasjärven päihdehoitokeskuksessa hoitovuorokauden hinta on noin 150 euroa. Karkeasti arvioituna esitykseen varatulla summalla voitaisiin hankkia 72 000 päihdekuntoutusvuorokautta. Kuntoutuslaitoksessa ei keskitytä seuraamuksen täytäntöönpanoon, mikä mahdollistaa laajemmin paneutumisen päihdeongelman lisäksi muihin sosiaalisiin ja terveydellisiin ongelmiin. Kuntoutuksella saavutetaan muita kansantaloudellisia säästövaikutuksia, joita käsillä olevalla esityksellä ei saavuteta.

Länsi-Uudenmaan syyttäjänvirasto pitää esityksen lähtökohtia ja tavoitteita ymmärrettävinä. Rangaistusjärjestelmän uskottavuuden kannalta on ongelmallista, että toistuvasti samankaltaisiin rikoksiin syyllistyvät henkilöt jäävät käytännössä vaille tosiasiallista rangaistusta. Esitetty muutos tulee lisäämään mm. poliisin, syyttäjien sekä tuomioistuinten työmääriä vähäisempien rikosten osalta. Työmäärän lisääntyminen on esityksen myötä väistämätöntä sekä valitettavaa. Suuntana on yleisemminkin ollut summaarisen menettelyn laajentaminen, jotta vaativampien rikosasioiden käsittelylle jäisi enemmän aikaa. Nyt esitetty muutos on aikaisempaan kehitykseen nähden vastakkainen.

Esitys ei oletettavasti tuo muutosta siihen, että asianomistajan kieltäytyessä sakkomenettelystä jo ensimmäinenkin sakkoasia voidaan käsitellä tuomioistuimessa ja muuntaa vankeudeksi. On mahdollista, että asianomistajat eivät uudistuksenkaan myötä suostu summaariseen menettelyyn ja tyydy siihen, että vasta seitsemänneistä samankaltaisesta teosta eteenpäin sakkojen muuntokelpoisuus on tietyin reunaehdoin turvattu ehdotuksen mukaisella menettelyllä.

Oikeusrekisterikeskus toteaa, että uhkana oleva muuntorangaistus lisää sakotettujen maksuhalukkuutta, vaikka sakoa ei sakotetun vähävaraisuuden vuoksi saataisi ulosototoimin perityksi. Muuntorangaistuksen uhalla on siten vaikutusta sakkojen maksamiseen laajemminkin, kuin vain niiden sakkojen osalta, jotka päätyvät muuntomenettelyyn.

Poliisihallitus toteaa, että esityksen tarkoitukseen edistää rikosoikeusjärjestelmän uskottavuutta, lain kieltojen ja käskyjen noudattamista sekä yleistä lainkuuliaisuutta, on helppo yhtyä. Tehokas ja uskottava rikosoikeusjärjestelmä on rikosoikeuden yleisestävyyden kannalta välttämätön edellytys.

Poliisihallitus toteaa, että esityksellä on hyvät ja perustellut lähtökohdat, mutta sen valittu toteutustapa – sakkomenettelyn käyttöalan rajoittaminen – ei ole paras mahdollinen. Sakkomenettelyn tarkoituksenaan on ollut tehostaa ja yksinkertaistaa moitittavuudeltaan vähäisten sakkorikosten käsittelyä. Nyt ehdotettu muutos johtaisi merkittäväällä tavalla siihen, että yksinkertaisen prosessilajin sijaan vähäisiä rikosasioita tul-taisiin käsittelemään huomattavasti enemmän varsinaisessa rikosasian käsittelyjärjes-tyksessä. Asianomistajat voivat jo nykyisellään omalla suostumuksellaan päättää, ettei esimerkiksi näpistysasiaa tai liikenne rikosta käsitellä sakkomenettelyssä vaan esitutkinnassa ja mahdollisesti jopa tuomioistuimessa asti.

Poliisihallitus suhtautuu varauksella sakkomenettelyn käyttöalan rajaukseen, koska se on vääränlainen tapa rikosoikeudellisen rangaistusjärjestelmän tehostamiselle. Ehdotettu lakimuutos ei tuo muutoksia käytäntöön ja sen vaikutukset rikoksenteijöihin tulisivat jäämään lähinnä pinnallisiksi. Lisäksi sakkomenettelyn käyttöalan rajaaminen ei ole oikeassa suhteessa viranomaistoiminnan tehostamista tähtääviin päätöksiin. Tehostamisen sijaan muutoksella rajoitetaan yksinkertaisen ja nopean sakkomenettelyn käyttöä sekä lisätään eri viranomaisten työmäärää.

Poliisihallitus kuitenkin toteaa kaikesta varauksellisuudesta huolimatta, että poliisi aikoo tehostaa toistuvien rikosten käsittelyä, jos ehdotettu lainsäädäntö aikanaan tulee voimaan.

Professori Matti Tolvanen katsoo, että rikosoikeudellista järjestelmää on kehitettävä tasapainoisesti, myös rangaistusjärjestelmän uskottavuus huomioon ottaen. Varattomuus ja tulottomuus eivät saa olla "oikeuttamisperusteena" lain rikkomiselle. Jokaisella on asemastaan riippumatta kuitenkin velvollisuus pidättyä rangaistavasta lain rikomisesta. Muuntorangaistuksen välttää kätevästi, kun noudattaa lakia. Rankaiseminen on ennen kaikkea moraalinen, ei taloudellinen kysymys ja rikosoikeus on perusteltavissa juuri moraalisilla syillä riippumatta siitä, mitä tietoa vaikkapa aivotutkimus tuottaa rikosten tekemisen riskiin vaikuttavista tekijöistä. Tolvanen vastustaa esitettyjä muutoksia muuntosuhteeseen, pienempien oikeuden määräämien sakkujen muuntokelvottomuuteen, muuntorangaistuksen vähimmäisajan nostamiseen ja muuntorangaistuksen enimmäismäärän alentamiseen). Jos tarkoituksena on viedä koko paketti tällaisenaan lakiin, viisainta olisi Tolvasen mukaan luopua koko uudistushankkeesta. Mitään kestäviä perusteita muuntorangaistusjärjestelmän lieventämiselle ei ole esitettävissä.

Toisaalta Tolvanen toteaa, että toistuviin sakkorikoksiin syyllistyneiden rikoksia alettaisiin käsitellä oikeudessa, on lähinnä symbolinen. Se tuskin vaikuttaa muuhun kuin siihen, että kauppaliikkeiden taholta tuleva kritiikki nykyjärjestelmää kohtaan ehkä hie-man lievenee. Tolvasen mielestä tämä muutos voi olla yleisestäävyyden (rangaistusjärjestelmän uskottavuuden) näkökulmasta kuitenkin olla perusteltu. Kyseessä on kuitenkin joukko, johon rangaistusuhka ei tunnetusti tehoa. Akuuttia tarvetta lain muuttamiselle ei ole. Toistuvasti sinänsä vähäisiin rikoksiin syyllistyvät ovat joukko, joita sosiaalipoliittiset toimetkaan eivät halutulla teholla ulotu. Tosiasia on se, että toistuvasti rikoksiin syyllistyvät eivät ole erityisen kiinnostuneita tukitoimista. Rankaisemattakaan tätä joukkoa ei voi rikoksistaan päästää. Vankila on väärä paikka heille, mutta vaihtoehtokaan ei ole esitettävissä, valitettavasti.

Professori Minna Kimpimäki pitää esitystä monella tapaa ongelmallisena. Esitys on ongelmallinen ennen kaikkea suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta, kun muuten sakolla sovitettava rikos johtaa rikosentekijän maksukyvyttömyyden vuoksi vapaudenmenetykseen. Moninkertainen rikoksen uusiminen lyhyen ajan sisällä sinänsä puoltaa ankarampaa rangaistusta, mutta kun ankarampi rankaiseminen toteutetaan muuntorangaistuksen kautta, se ei toteudu kaikkien vähäisiä rikoksia uusineiden kohdalla, vaan kohdistuu käytännössä vain maksukyvyttömiin henkilöihin. Esitetty muutos koskisi varsin pienilukuista joukkoa syrjäytyneitä ja moniongelmaisia henkilöitä. Muuntorangaistuksia määrättäisiin käytännössä vain maksukyvyttömille henkilöille, mikä poikkeaa esimerkiksi Norjan ja Tanskan malleista, joissa muuntorangaistus on rajattu koskemaan vain maksukykyisiä henkilöitä

Kimpimäen mukaan esitys on myös hyöty–haitta -punninnan näkökulmasta vaikeasti perusteltavissa. Esityksen yleis- ja erityispreventiiviset vaikutukset arvioidaan vähäi-

siksi. Muutoksesta aiheutuneet kustannukset taas olisivat huomattavat. Lainmuutoksen seurauksena vähäisten sakkouhkaisten rikosten käsittely kuormittaisi poliisivirkamiehiä, syyttäjälaitosta, tuomioistuimia ja vankiloita. Lainmuutos olisikin ristiriidassa viimeaikaisen kehityksen kanssa, jossa tavoitteena on ollut siirtää vähäisiä rikoksia – esimerkiksi liikenne rikoksia – tuomioistuinkäsittelystä kevyemmän summaarisen prosessin piiriin.

Kimpimäen mukaan kannatettavaa esityksessä on se, että esityksen mukaan pidettäisiin kiinni siitä lähtökohdasta, että vankeudeksi voidaan muuntaa vain tuomioistuimen määräämiä sakkoja. Kannatettava muutos on myös se, ettei alle 18-vuotiaana tehdystä rikoksista määrättyjä sakkoja olisi jatkossa mahdollista muuntaa vankeudeksi.

Rikosseuraamuslaitos pitää tärkeinä rikoslakiin ehdotettuja muutoksia päiväsakon ja vankeuden vastaavuudesta sekä muuntorangaistuksen enimmäispituuden lyhentämisestä, jotka ovat omiaan hillitsemään sakkovankiluvun kasvua. Rikosseuraamuslaitos kuitenkin toteaa, että vaikka hallituksen esityksessä pyritään rajaamaan muuntorangaistuksen palauttaminen yli kuusi kertaa toistuviin samankaltaisiin rikosasioihin, ei esitys korjaa sakon muuntorangaistukseen liittyviä merkittäviä epäkohtia. Oikeusjärjestelmän perustana voidaan pitää suhteellisuusperiaatetta, jonka mukaisen nyt ehdotettua uudistusta ei voi pitää. Sakko on varallisuusrangaistus ja muuntorangaistus merkitsee rangaistuksen ankaroitumista vapausrangaistukseksi. Muuntorangaistus ei ole oikeassa suhteessa rikkomukseen, josta sakko on tuomittu. Joistakin tyypillisistä sakkorikoksista, kuten näpistyksestä ei ole edes mahdollista tuomita vankeutta, minkä vuoksi on kohtuutonta, että vankilaan voi joutua sellaisestakin rikoksesta, jonka rangaistusarvo edellyttää sakkorangaistusta. Esityksessä ei ole riittävästi arvioitu sitä, miten yhteiskunnalliseen intressiin liittyvä esityksen tavoite voitaisiin saavuttaa sakkorangaistuksen saaneen henkilön vapausoikeuksiin vähemmin puuttuvien keinoin. Käytännössä muuntorangaistus kohdistuu moniongelmaisiin, heikossa taloudellisessa ja sosiaalisessa tilanteessa oleviin kansalaisiin, joille muuntorangaistuksella ei ole erityisesti vaikuttavaa vaikutusta. Maksamattoman sakon muunto vankeudeksi johtaa usein tilanteeseen, jossa syrjäytyneen henkilön päihde- ja terveysongelmia hoidetaan seuraamusjärjestelmän toimin ja kustannuksella. Vastuu päihde- ja terveyspalvelujen ulkopuolella olevien palvelujen piiriin saattamisesta tulee jatkossa järjestää niin, että päävastuu ei jää Rikosseuraamuslaitokselle.

Suomen Asianajajaliitto vastustaa esitystä. Asianajajaliitto pitää rangaistusjärjestelmän uskottavuutta hyvin tärkeänä arvona. Muuntorangaistukset kohdistuvat yhteiskunnan huono-osaisiin, päihde- tai mielenterveysongelmaisiin ja joka tapauksessa täysin maksukyvyttömiin henkilöihin, joiden rikollisuuden taustalla on poikkeuksetta erittäin vaikeita sosiaalisia ongelmia. Vankiloissa muuntorangaistusta kärsivien on todettu olevan terveydentilaltaan poikkeuksellisen heikkokuntoisia. Muuntorangaistuksen kohteeksi joutuvilla ei kertakaikkisesti ole mahdollisuutta suorittaa sakkojaan. On

selvää, ettei pelotevaikutus silloin toteudu rikosoikeusjärjestelmän uskottavuuden, lain kieltojen ja käskyjen noudattamisen sekä yleisen lainkuuliaisuuden kannalta. Tutkimustieto vahvistaa tämän yksiselitteisesti.

Lisäksi Asianajajaliitto katsoo, ettei varoja kohdenneta järkevästi. Rangaistuksen muodossa tapahtuvat kuntouttavat toimet olisivat huomattavasti onnistuneempaa, taoudellisempaa ja pitkäjänteisempää kriminaalipolitiikkaa kuin lyhyet vankilajaksot.

Asianajajaliiton mukaan ehdotus on myös selvästi ristiriidassa viime vuosina tehtyjen sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista koskevien lainsäädäntömuutoksien taustalla olevien tavoitteiden kanssa. Niiden keskeisenä tarkoituksena on ollut hallitusohjelmassakin ilmaistu pyrkimys siihen, että tuomioistuimille mahdollistetaan keskittyminen niiden ydintehtäviin. Tämän mukaisesti alioikeuksista on ollut tarkoitus siirtää aiempaa useammat rikosasiat summaariseen menettelyyn. Käytävissä olevien tutkimustietojen perusteella kuitenkin jo aiemmat muuntorangaistuksen käyttöalaa kaaventaneet uudistukset ovat vaikuttaneet siihen suuntaan, että tuomioistuihin on kaikesta huolimatta alettu ohjata lisää lieviä sakkoasioita. Nyt esitetty ehdotus vahvistaa tätä kehitystä. Erityisesti on huomattava, että tällaisiin juttutyyppeihin liittyy vastaajien elämäntilanteen vuoksi lähes poikkeuksetta prosessuaalisia vaikeuksia haastamisissa ja istuntojen peruuntumisten muodossa. Toisaalta merkittävä osa tuomioistuin­käsitte­lyyn ehdotuksen myötä siirtyvistä sakkoasioista olisi myös sellaisia, joihin ei edes liittyisi potentiaalista sakon muuntamista.

Suomen lakimiesliitto toteaa, että rangaistusjärjestelmän uskottavuuden kannalta on ongelmallista, että toistuvasti samankaltaisiin rikoksiin syyllistävät henkilöt jäävät käytännössä vaille tosiasiallista rangaistusta. Siten esityksen lähtökohdat ovat ymmärrettäviä ja hyväksyttäviä ja sen tavoitteet sekä keskeiset ehdotukset lähtökohtaisesti kannatettavia. Esitys on kuitenkin myös kritiikille altis.

Esitys on vastoin viime vuosien kehityssuuntaa siitä, että vähäiset ja selvät rikokset siirretään käsiteltäväksi tuomioistuimista pois, jotta tuomioistuimet voisivat keskittää resurssinsa vaativimpien asioiden käsittelyyn. Nyt kysymyksessä olevan uudistuksen tavoite on päinvastainen.

Uudistus kohdistuu pääosin heikommassa asemassa oleviin yhteiskunnasta syrjäytyneisiin, päihdeongelmaisiiin ja maksukyvyttömiin henkilöihin, jonka vuoksi uudistuksen erityisestävät vaikutukset ovat vähäiset. Siten esityksen tarkoituksenmukaisuus voidaan kyseenalaistaa.

Suomen Tuomariliitto pitää ehdotettua uudistusta lähtökohtaisesti kannatettavana.

Suomen Yrittäjät toteaa, että Suomen Yrittäjät ja Kaupan liitto toimittivat joulukuussa 2017 oikeusministeri Antti Häkkäseen vetoamuksen, jotta sakon muuntorangaistus palautettaisiin takaisin rikoslakiin. Myymälävarkaudet ja näpistyksen aiheuttavat kaupan toimialle satojen miljoonien eurojen kustannukset vuositasolla, mikä vaikeuttaa omalta osaltaan yrittäjyyden edellytyksiä, kasvua ja kaupan työllistämistä. Suurten kustannusten lisäksi myös henkilökunnan hyvinvoinnin kannalta on tärkeää, että Suomessa on tahtotilaa puuttua myymälävarkauksiin ja näpistykseen tiukentamalla voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Suomen yrittäjät viittaa esitykseen, jonka mukaan vaikka vankiluvun arvioidaan kasvavan, ei muuntorangaistusjärjestelmän muutoksilla tutkimustiedon valossa ole ollut oleellista vaikutusta rikollisuuteen. Jatkossa onkin tärkeää käydä yhteiskunnallista keskustelua myös siitä, miten omaisuusrikollisuutta voitaisiin ennaltaehkäistä tehokkaasti työturvallisuutta parantaen.

Valtakunnansyyttäjänvirasto on sinänsä samaa mieltä siitä, että oikeusjärjestelmän uskottavuutta heikentää se, että toistuvista samankaltaisista rikoksista ei seuraa käytännössä mitään rangaistusta. Sakkomenettelylain soveltamisalan rajaaminen ei kuitenkaan ole kokonaisuutena arvostellen tarkoituksenmukainen tapa parantaa oikeusjärjestelmän uskottavuutta. Muutoksesta oletettavasti aiheutuvat haitat olisivat suuremmat kuin siitä mahdollisesti saatava hyöty.

Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan muutoksella saatava hyöty olisi lähinnä periaatteellinen. Rikosoikeusjärjestelmän uskottavuus ei todennäköisesti parantuisi toivotulla tavalla käytännössä. Muutoksesta aiheutuvat haitat olisivat sen sijaan suuremmat. Muutos lisäisi huomattavasti viranomaisten työmäärää, hidastaisi rikosasioiden käsittelyä entisestään ja olisi myös ristiriidassa rikosprosessin eri keventämishankkeiden kanssa. Se lisäisi myös huomattavasti oikeudenhoidon kustannuksia. Muutos vaikuttaisi vain pieneen joukkoon rikosentekijöitä ja vaarana olisi, että ratkaisukäytäntö sakkomenettelylain soveltamisalasta muodostuisi epä johdonmukaiseksi.

Valtakunnansyyttäjänvirasto muistuttaa, että esitetyt muutokset eivät poistaisi syyttäjän mahdollisuutta toimenpiteistä luopumiseen, vaan niitä voitaisiin edelleen soveltaa. Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa, että ehdotettava muutos ei käytännössä parantaisi rangaistusjärjestelmän uskottavuutta, ainakaan siinä määrin mitä esityksellä tavoitellaan.

Valtakunnanvoudinvirasto kannattaa esitystä siltä osin kuin siinä esitetään rikosasian siirtämistä tuomioistuimelle, jos sakotettavan aikaisemmat sakkorikokset osoittavat

niiden toistuvuuden ja samankaltaisuuden perusteella ilmeistä piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä. Samoin Valtakunnanvoudinvirasto kannattaa esitystä siltä osin kuin siinä esitetään, että alle 18-vuotiaana tehdystä rikoksesta tuomitut sakkorangaistukset olisivat muuntokelvottomia. Sen sijaan Valtakunnanvoudinvirasto ei puolla esitystä siltä osin kuin siinä esitetään lievennyksiä sakon muuntosuhteeseen, muutorangaistuksen vähimmäispituuteen ja enimmäispituuteen eikä myöskään siltä osin kuin alle 20 päiväsakon suuruiset sakot olisivat muuntokelvottomia.

Varsinais-Suomen käräjäoikeus pitää ehdotettua uudistusta kannatettava. Ehdotuksessa on käsitelty sakkorangaistusten muuntamiseen liittyviä näkökohtia monipuolisesti. Lopputulos ankaroittaa perustellusti jossakin määrin nykyistä järjestelmää.

3 Lausunnonantajien kannanotot esityksen vaikutuksista

Helsingin käräjäoikeus toteaa, että esityksessä resurssitarpeiden osalta tehty vertailu pakkokeinoasioihin ei anna oikeaa kuvaa tuomioistuinten työmäärän lisääntymisestä. Yksinkertaisetkin rikosasiat työllistävät tuomioistuimia enemmän kuin pakkokeinoasiat. Pakkokeinoasioihin ei yleensä liity tiedoksianto-ongelmia ja esim. haastemies-työn osuus pakkokeinoasioissa on hyvin vähäinen. Nyt puheena olevissa rikosasioissa vastaajat ovat todennäköisesti vaikeasti tavoitettavia henkilöitä. Rikosasioiden käsittely käräjäoikeudessa on myös pakkokeinoasioita monivaiheisempaa ja siten enemmän työllistävää esim. tiedoksiannot, asian ratkaisu perusteluineen ja tuomiolauselmineen, ratkaisutietojen välittäminen, ratkaisujen lainvoimaisuuden seuraaminen ja kappaleiden toimittaminen asianosaisille. Esityksen toteuttaminen lisäisi merkittävästi tuomioistuinten työtä. Lisäys kohdistuisi kaikkiin käräjäoikeuden henkilöstöryhmiin. Työmäärän lisäys on käräjäoikeuden käsityksen mukaan esityksessä arvioitua suurempi ja tähän tulisi kiinnittää riittävästi huomiota asian jatkovalmistelussa.

Kaupan liitto katsoo, että sakon muuntorangaistuksen käyttöön vuosina 2008 ja 2009 tehtyjen rajoitusten vaikutuksia kauppaan kohdistuviin rikoksiin on vaikea arvioida. Näpistyksen eivät tilastollisesti ole lisääntyneet, mutta ilmoittamatta jääneiden tapaus-ten määrän kehityksestä ei ole kattavaa tietoa. Esityksessä mainitaan vuoden 2010 yritysuhritutkimus, jota ollaan juuri päivittämässä. Sen tuottamia tuloksia kaupan yritysten ilmoitusalttiuden kehityksestä ei ole vielä saatavissa.

Kauppan liitto kiinnittää huomiota siihen, että alueellisten syyttäjänvirastojen halukkuudessa viedä näpistyksiä tuomioistuinkäsittelyyn on ollut huomattavia eroja. Luonnosteltujen lakiesitysten myötä syyttäjälaitoksen toimintaa voitaneenkin tältä osin yhdenmukaistaa. Kauppan liiton mielestä esityksen vaikutuksia arvioitaessa pitäisi ottaa huomioon se, kuinka paljon syyttäjän tekemät esitutkinnan rajoittamispäätökset tai syyttämättäjäättämispäätökset vaikuttavat tuomioistuinten juttumäärään. Esityksen vaikutusarviossa ei ole huomioitu sitä, miten lakimuutoksen mukainen poliisin sakotuskäytännön muuttuminen vaikuttaisi asianomistajien halukkuuteen myöntyä rangaistusmenettelyyn. Esimerkiksi kaupan yritysten osalta on mahdollista, että muutos lisää niiden halukkuutta tyytyä rangaistusmenettelyyn, jos ne luottaisivat muutoksen johtavan siihen, että toistuviin näpistykseen syyllistyvät tekijät saadaan oikeuden eteen poliisin aloitteesta. Tämä vähentäisi lakimuutoksen aiheuttamia kustannuksia poliisille, oikeuslaitokselle ja vankeinhoidolle. Lakimuutoksista ei aiheutune merkittäviä lisäkustannuksia kaupan alan yrityksille. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, monet kaupan alan yritykset ovat jo nykyisinkin asianomaisina estäneet näpistysasioiden käsittelyn summaarisessa sakkomenettelyssä. Tärkeää kaupalle on, että poliisi ja oikeuslaitos

puuttuvat toistuviin näpistyksiin ja toimintaa varten osoitetaan valtion budjetissa tarvittavat taloudelliset resurssit. Hallinnon tehtäväksi jää varmistaa budjetoitujen resurssien käyttö aiottuun tarkoitukseen.

Kriminaalihuollon tukisäätiö katsoo, ettei esityksen kustannuksissa ole huomioitu vankiterveydenhuollon yksikön mahdollisia rahoitustarpeita. Mikäli sakkovankiuudistus toteutuu, on varattava lisämääräraha Vankiterveydenhuollon yksilölle, joka on muutoinkin aliresursoitu. Sama koskee vankiloiden henkilöstöresursseja. Sakkovankien elämäntilannetta ja palvelutarpeita on mahdollista selvittää ja laittaa asioita vireille lyhyenkin tuomion aikana, jos siihen on varattu riittävät resurssit.

Länsi-Uudenmaan syyttäjänvirasto kiinnittää huomiota siihen, että tuomioistuimeen menevistäkin sakkoasioista voidaan tuomita alle 20 päiväsakon rangaistus, jolloin sakko ei ole muunnettavissa. Työllistävä vaikutus on kuitenkin jo konkretisoitunut.

Oikeusrekisterikeskuksen mukaan sen osalta esityksen taloudellisiin vaikutuksiin on kirjattu kertaluonteiset tietojärjestelmäkustannukset 600 000 euroa, jolla toteutettaisiin mahdollisuuksien mukaan ainakin sakko- ja lainvoimaisuustietojen välittämistä poliisille tarkoittavat tietojärjestelmämuutokset, jos muutosten toteuttaminen todetaan mahdolliseksi ja tarpeelliseksi. Oikeusministeriön ja Oikeusrekisterikeskuksen kesken on suunniteltu erikseen kolmivaiheisesti toteutettava sakon muuntorangaistusta koskevan menettelyn kehittämissuunnitelma, jonka kolmannen vaiheen kustannusarvioksi on niin ikään arvioitu 600 000 euroa. Nyt esitetty arvio 600 000 euron kustannuksista ei liity muuntorangaistuksen kehittämishankkeeseen, koska nyt on kyse lähinnä poliisin ja oikeushallinnon välisestä sakkoja koskevasta tietojenvaihdosta.

Oikeusrekisterikeskuksen mukaan esityksessä ei ole arvioitu Oikeusrekisterikeskuksen täytäntöönpanolle aiheutuvan lisätyön määrää. Myös Oikeusrekisterikeskuksen henkilöstöresurssit on syytä tässä yhteydessä turvata. Uusien muuntorangaistusten käsittely merkitsee siten noin 50 henkilötyöpäivän lisäystä Oikeusrekisterikeskukselle. Lisäksi on huomioitava, että muuntorangaistusten määrän kasvu lisää henkilötyön tarvetta Oikeusrekisterikeskuksessa koko täytäntöönpanoasioiden ketjussa edellä esitetyllä tavoin ja erityisesti lisääntyvien asiakasyhteydenottojen takia. Oikeusrekisterikeskuksen täytäntöönpanon puhelinasiakaspalvelu on monimutkaisen sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (jäljempänä sakkomenettelylaki tai SML) johdosta aiheutuvien asiakaskyselyjen johdosta jo ennestään ruuhkautunut pahoin niin, että tavanomainen odotusaika puhelinpalvelussa on puoli tuntia. Puhelinpalveluun ei ole Oikeusrekisterikeskuksen omin toimenpitein voitu osoittaa lisää henkilöresursseja eikä chattiasiointi tai muu sähköinen asiointi toistaiseksi tuota palveluun helpotusta. Tämän johdosta nyt esitettyjen muuntorangaistukseen liittyvien kehittämistoimien vuoksi Oikeusrekisterikeskuksen täytäntöönpanoyksiköön tulisi osoittaa lisäresurssina muuntoasioiden hoitamiseksi ja asiakaspalvelun turvaamiseksi vähintään yksi henkilötyövuosi

täytäntöönpanosihteeri- tasoista henkilöstöä, jolloin yhden henkilötyövuoden kustannus on noin 50 000 euroa.

Poliisihallitus katsoo, että nyt ehdotettu muutos kumoo niitä vaikutuksia, joita sakkomenettelyllä on ollut rikosprosessiin.

Poliisihallitus toteaa, että nykyisellään poliisi ei saa omiin tietojärjestelmiinsä tietoa sakkomenettelyssä määrätyn tai annetun sakon lainvoimaisuudesta. Ehdotetun lakimuutoksen kannalta olisi välttämätöntä, että poliisi saisi omasta rekisteristään tiedon henkilön lainvoimaisista sakkomenettelyssä määrätystä sakkorangaistuksista. Tätä varten poliisiasiaintietojärjestelmään pitäisi tulla tieto siitä, onko muutosta haettu sakkoon muutoksenhakuajan kuluessa. Mahdollista rajapintaa poliisiasiaintietojärjestelmän ja oikeushallinnon tietojärjestelmien osalta ei ole toistaiseksi selvitetty.

Poliisihallituksella ei ole esittää mitään arvioita mahdollisista tietojärjestelmäkustannuksista, joita lakimuutos tulisi edellyttämään. Poliisiasiantietojärjestelmä on poistuva järjestelmä, jonka osalta kehitystyö koskee täysin välttämättömiä toimintoja. VITJA:n kehitystyössä tätä kokonaisuutta ei ole luonnollisesti osattu ottaa huomioon. Poliisihallitus korostaakin, että tietojärjestelmäkustannukset tulee selvittää huolellisesti lainvoimaantuloajankohtaa silmällä pitäen sekä huolehtia siitä, että tarvittava rahoitus on myös saatavilla.

Professori Matti Tolvanen katsoo, että esityksellä ei liene merkittäviä vaikutuksia, paitsi vankilukua jonkin verran vähentävä vaikutus. Kielto määrätä rangaistus sakkomenettelyssä rikosten toistuessa ei vaikuttane mitenkään potentiaalisiin rikosentekijöihin. Jonkinlaista vaikutusta voisi olla siinä, että luottamus rangaistusjärjestelmän tehokkuuteen ei ainakaan nykyisestä enää heikkenisi tahoilla, joihin esityksen tarkoittamat vähäiset rikokset lähinnä kohdistuvat (pääasiassa vähittäiskaupan toimijat). Järjestelmän esitetty lieventäminen ei tutkimusten mukaan vaikuttane sanottavasti yleistä lainkuuliaisuutta vähentävästi. Periaatteessa on kuitenkin ongelmallista lieventää järjestelmää vain siksi, että vankeusrangaistus on kallista. Ei toistuvasti sakkoriikoksiin syyllistyvien pitäminen vapaanakaan halpaa ole. Laskelmassa ei saa ottaa yksipuolisesti huomioon vain täytäntöönpanon kustannuksia vaan myös toistuvista rikoksista yhteiskunnalle koituvat vahingot.

Rikosseuraamuslaitos kritisoi sitä, että uudistus lisää viranomaisten työtä ja kuormittaa erityisesti poliisia, joka joutuisi selvittämään ja tulkitsemaan, onko sakotettava syyllistynyt vuoden aikana toistuvasti samankaltaisiin rikoksiin. Esityksestä on arvioitu seuraavan Rikosseuraamuslaitokselle 2,2 miljoonan euron lisäkustannukset, jotka on huomioitu julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2019–2022. Lisämäärärahan py-

syvyys tulee turvata myös tulevilla kehyskausilla. Lisämenoja aiheutuu myös Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen alaiselle Vankiterveydenhuollon yksikölle. Näitä lisämenoja ei esityksessä ole otettu huomioon.

Suomen lakimiesliiton mukaan esityksen kustannusvaikutukset on arvioitu liian alhaisiksi. Sakkomenettelyasioita ei voida rinnastaa pakkokeinoasioihin. Kustannusvaikutuksista puuttuu esimerkiksi kokonaan tiedoksiantoon liittyvät kustannukset sekä asian siirtämisestä kirjallisesta menettelystä poissaolouhkaiseen istuntokäsittelyyn aiheutuvat kustannukset. Uudistus tulisi lisäämään olennaisesti manuaalisesti käsiteltävien muuntokelpoisten sakkorangaistusten määrää. Tästä huolimatta luonnoksessa ei ole arvioitu muutosten vaikutusta sakonmuuntoasioiden käsittelymääriin tuomioistuimissa, eikä siinä ole myöskään otettu kantaa niiden käsittelystä aiheutuviin kustannuksiin.

Suomen Tuomariliitto tuo esille huolen näiden sakkoasioiden ja muuntorangaistuskäsittelyiden lisääntymisen vaikutuksista tuomioistuinten työmäärään. Tämä työmäärän lisäys tulee ottaa huomioon tuomioistuinten tulevissa määrärahoissa.

Siihen nähden, että kysymys on useimmiten kirjallisessa menettelyssä käsiteltävästä asiasta, arvio kustannusvaikutuksista on periaatteiltaan oikeasuuntainen. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on kuitenkin sivuutettu tiedoksiantoon liittyvät kustannukset, minkä vuoksi yksinkertaisen pakkokeinoasian kustannus ei ole oikea vertailukohta. Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu ehdotettujen muutosten vaikutusta sakonmuuntoasioiden määrään tuomioistuimissa, eikä siinä ole otettu kantaa niiden käsittelystä aiheutuviin kustannuksiin. Kustannusten arviointia tulisi tältä osin täydentää ja tuomioistuimille varata riittävät resurssit myös lisääntyvien muuntorangaistusasioiden käsittelyyn. Huomionarvioista on lisäksi, että sakonmuuntoasioiden käsittelyn tueksi ei ole asianhallintajärjestelmää, minkä vuoksi sakonmuuntoasioiden käsittely kansliassa on hyvin manuaalista ja siten tehotonta.

Suomen Yrittäjät pitää arviota esityksen kustannusvaikutuksista kattavana. Tällä hetkellä yrittäjät kokevat epäkohtana, että osa myymälävarkaista jää kokonaan ilman seuraamuksia tekemistään rikoksista. Voimassa oleva tilanne edellyttää käytännössä sitä, että kauppias on aktiivinen rikosasian saattamisessa tuomioistuimeen. Nykytilanne on rikoksen uhriksi joutuneelle kauppiaille ja kaupalle kallis ja aikaa vievä prosessi, jonka kustannukset ylittävät arviomme mukaan moninkertaisesti siitä mahdollisesti aiheutuvat säästöt. Tästä syystä viranomaisvetoinen prosessi tuo yrityksille jonkin verran myös säästöjä.

Suomen Yrittäjät katsoo, että, vaikka esityksessä on arvioitu, ettei se vaikuta merkittävästi rikollisuuteen, on sillä myönteisiä vaikutuksia myös henkilökunnan turvallisuuteen ja hyvinvointiin. Taparikollisuuden osalta voidaan arvioida, että vankeus katkaisee rikollisten rikoskierteen ainakin hetkeksi ja estää näin tapausten määrää.

Valtakunnansyyttäjänvirasto katsoo, että nyt ehdotettava muutos olisi selvässä ristiriidassa rikosprosessin keventämishankkeiden kanssa. Ehdotettava muutos merkitsisi huomattavaa työmäärän ja kustannusten lisäystä eri viranomaisille. Muutos ei myöskään takaisi sitä, että sakkomenettelyn ulkopuolelle rajattavat asiat aina käsiteltäisiin tuomioistuimessa. Toisin kuin esityksessä mainitaan, voidaan valtaosan tuomioistuin-käsittelyyn etenevistä rikosasioista otaksua päätyvän pääkäsittelyyn. Vastajat olisivat todennäköisesti suurelta osin vailla vakinaista osoitetta tai heillä olisi poste restante - osoite. Helsingin käräjäoikeudelta saadun tiedon mukaan kirjallinen menettely ei juurikaan sovellu sellaisiin tapauksiin. Vastajilla olisi todennäköisesti usein myös muita juttuja vireillä tuomioistuimessa pääkäsittelyä odottamassa, jolloin uudet jutut tulisi ohjata niiden kanssa yhteiseen käsittelyyn.

Valtakunnanvoudinvirasto toteaa, että muuntouhka lisää sakotettujen maksuhalukkuutta.

Valtiovarainministeriö katsoo, että esitetyt muutokset tulee toteuttaa julkisen talouden suunnitelmaan varattujen määrärahojen puitteissa ja tämän tulee käydä ilmi esityksestä.

Varsinais-Suomen käräjäoikeus katsoo, että esitetyllä uudistuksella ei välttämättä ole suurta vaikutusta ammatti- ja taparikollisten toimintaan, mutta muutoin uudistuksella voi hyvin arvioida olevan merkitystä sekä yleisen lainkuuliaisuuden ylläpitämisen kannalta että lain kunnioituksen kannalta, koska uudistus olisi omiaan palauttamaan käsitystä siitä, että laki on kaikille sama ja samalla vähentämään käsitystä siitä, että tiettyjä rikoslaissa rangaistavaksi säädettyjä tekoja voi tehdä ilman seuraamuksia.

4 Lausunnonantajien kannanotot pykäläehdotuksista

4.1 Sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §

Humaania päihdepolitiikkaa ry on huolissaan mahdollisuudesta, että muuntorangais-tuksen uudistuksen myötä huumausaineen käyttörikoksesta toistuvasti tuomitut henki-löt voitaisiin tuomita vankeuteen. On huomioitava se, että huumausaineen käyttörikos on esimerkiksi näpistyksestä poiketen nähtävissä uhrittomana rikoksena, josta van-keuteen tuomitseminen olisi erityisen suhteeton rangaistus. Yhdistys pitää selvänä, että huumausaineen käyttörikoksesta tuomittujen joutuminen vankilaan ei ole se uu-distus, jota lainmuutoksella lähdettiin hakemaan.

Länsi-Uudenmaan syyttäjänvirasto pitää vaarana, että lakimuutoksen myötä väitte-lemme käräjäoikeudessa näissä vähäisemmissä rikosasioissa siitä, onko kyse vähin-tään seitsemänneistä teosta, tai siitä onko tekojen osalta kyse varmasti samasta rikos-nimikkeestä tai samankaltaisesta teosta? Syyttäjä joutuu oletettavasti näitä seikkoja käräjäoikeudessa selvittämään erityisesti silloin, jos nämä seikat riitautetaan. Tämän mahdollisen ongelman vuoksi esitetty lakien voimaantulon kytkeminen tietojärjestel-mäuudistuksiin on nähdäksemme välttämätöntä.

Oikeusrekisterikeskus huomauttaa, että koska vain lainvoimaiseksi tulleet sakkoran-gaukukset otettaisiin huomioon, jokaisella sakkoja määrävällä poliisimiehellä tai muulla esitutkintaviranomaisella olisi oltava helposti saatavissa luotettava tieto sako-tettavan aikaisemmista SML:n mukaisista sakoista ja niiden lainvoimaisuudesta. Lain-voimaisuutta koskevan tiedon toimittaminen poliisiin Patja järjestelmään voi olla vai-keaa. Tämä edellyttäisi kokonaan uudentyypistä yhteyttä käräjäoikeuden Sakari ja Ritu järjestelmän ja poliisin Patja- järjestelmien kesken tai tulevaisuudessa AIPA-Vitja yhteyttä.

Kun sakkomenettelylain muutokset tulevat voimaan 1.6.2019 valitusten määrä SML:n mukaisissa asioissa todennäköisesti kasvaa, koska suostumusmenettelyyn ei enää sisälly elementtejä rikoksen tunnustamisesta ja seuraamuksen hyväksymisestä. Koska valitusajan alkamisajankohtakin on vaihtoehtoinen niissä tapauksissa, kun on ollut kyse rangaistusvaatimuksesta tai -määräyksestä, sakkomenettelylain nojalla uutta sakkoa edeltävän vuoden ajalla annettujen lainvoimaisten sakkojen tosiasiallista

määrää voi olla käytännössä mahdoton selvittää sakotustilanteessa. Tämän vuoksi ehdotettua sakkomenettelylain 1 § 5 momenttia tulisi muuttaa esitetystä niin, että säännöksen perusteella riittäisi, että edeltävän vuoden aikana on sakkomenettelylain nojalla sakotettavalle määrätty tai vaadittu määrättäväksi kuusi aikaisempaa sakkorangaistusta.

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan laskettaessa aikaisempien sakkoratkaisujen lukumäärää, tuomioistuimessa määrättyjä sakkoja ei otettaisi huomioon. Kun sakkomenettelylain muutokset 2019 tulevat voimaan, on joka tapauksessa todennäköistä, että tuomioistuimissa käsitellään aikaisempaa enemmän valitusasioina alun perin sakkomenettelyssä ratkaistuja asioita. Olisi siis syytä arvioida, pitäisikö sakko- tai rangaistusmääräystä koskevana valitusasioina käsitellyt tuomioistuimen määräämät sakot kuitenkin ottaa huomioon, kun lasketaan vuotta edeltävänä aikana määrättyjen sakkojen lukumäärää.

Kun joka tapauksessa aikaisempien sakkojen lukumäärän määrittelemineen jää jossain määrin sattumanvaraiseksi, selkeää, käytännöllistä ja myös sakotettujen kannalta kohtuullisen tasapuolista olisi, että aikaisempien sakkojen lukumäärä määräytyisi pelkästään poliisin rekisteritietojen perusteella. Tällöin aikaisempien sakkopäätösten määrää laskettaessa huomioitaisiin sekä annetut sakko- ja rangaistusmääräykset riippumatta niiden lainvoimaisuudesta että annetut sakko- ja rangaistusvaatimukset.

Poliisihallitus ehdottaa, että myös rikesakolla käsitellyt rikkomukset huomioitaisiin toistuvien rikkomusten laskennassa, jos rikesakorikkomuksessa on kyse samankaltaisesta teosta.

Toistuvien rikkomusten käsittelyssä olisi otettava huomioon tekojen kokonaisarviointi. Kokonaisarvioinnin elementtejä olisivat tekojen samankaltaisuus sekä tekijän piittämättömyys. Mainitut elementit ovat ennen kaikkea tulkinnanvaraisia. Näiden seikkojen arviointi jäisi poliisille, joka tekisi itsenäisen ratkaisun sakkomenettelyn ja esitutkinnan väliltä. Toistuvien rikkomusten käsittely sakkomenettelyssä tulee vaatimaan erityisesti tarkkaa ohjeistusta, koska edellä mainittujen harkinnanvaraisten elementtien vuoksi yksittäisen rikkomustapauksen käsittely voi johtaa erilaisiin lopputuloksiin

Merkittävinä uusina haasteina tulisi myös sen selvittäminen, että onko aikaisemmat teot käsitelty sakkomenettelyssä, onko niistä annetut rangaistukset lainvoimaisia ja minkälaisista teoista on kysymys. Nämä tiedot tulisi olla helposti saatavilla käytännön sakotustilanteessa, jotta menettely säilyisi yksinkertaisena ja helppona. Todellisuudessa näin ei kuitenkaan ole, koska poliisin pitää nykyisin selvittää jokainen rikkomus yksitellen, eikä tällöinkään lainvoimaisuustietoa saada poliisin omasta rekisteristä. Rikkomusten selvittäminen yksitellen on työlästä ja aikaa vievää, joka on omiaan han-

kaloittamaan muuten suoraviivaista toimintaa. Toistuvien rikkomusten käsittely edellyttääkin, että poliisilla tulisi olla monipuoliset ja nykyaikaiset tekniset työkalut sakkomenettelyä varten.

Käytännössä poliisi päättäisi siitä, kenen rikosasia päättyy sakkomenettelyn sijaan esitutkintaan ja kenen ei. Poliisihallitus pitää tätä haasteellisena, koska tekijän piittaamattomuus ja samankaltaisuus ovat huomattavasti tulkinnanvaraisempia kuin tekojen lukumäärä ja sama rikosnimike. Vaikka suurin osa tapauksista menee luonnoksessa ehdotetun mukaisesti, voi joukkoon eksyä myös sellaisia tekokokonaisuuksia, joissa ei ole kyse piittaamattomuudesta tai tekojen samankaltaisuudesta. Tämä osaltaan korostaa sakkomenettelyn ja esitutkinnan asettamia haasteita poliisin ammattitaidolle.

Professori Matti Tolvanen toteaa, että säännös on varsin vaikeasti sovellettava, piittaamattomuuden arviointi jäisi poliisin harkintaan. Jos lakia halutaan muuttaa, sitä on muutettava niin, ettei sakotuskertojen ollessa vuodessa tietty, asia olisi vietävä tuomioistuimeen. Piittaamattomuuden kriteeri olisi omiaan johtamaan kirjavaan soveltamiskäytäntöön. Käsitteen tulkinta tuomioistuimissakin on osoittautunut varsin vaikeaksi. Säännöksestä on siis poistettava piittaamattomuuden kriteeri. Asia olisi vietävä tuomioistuimeen, jos sakkoja on määrätty vuoden aikana jo kuusi.

Suomen Tuomariliitto lausuu, että tyypillisesti toistuvat sakkorikokset, kuten juuri näpistys ja kulkuneuvon kuljettaminen oikeudetta, ovat sellaisia, että niistä tuomitaan usein rikoslain 7 luvun 3 §:n mukaisesti yhteinen sakkorangaistus vastaavanlaisten rikosten kanssa. Tällaisissa tilanteissa soveltamisalan rajoittamisen sitominen sakkorangaistusten lukumäärään tekojen sijasta johtaisi sattumanvaraisiin soveltamisratkaisuihin. Tähän nähden ristiriitaista on myös rajata tuomioistuimissa käsitellyt vastaavat teot soveltamisalan ulkopuolelle. Tuomariliiton näkemyksen mukaan myös ne olisi otettava huomioon arvioitaessa rikosten toistuvuutta.

Valtakunnansyyttäjänvirasto katsoo, että ehdotettava säännös sisältää harkinnanvaraisia elementtejä (tekojen samankaltaisuus, piittaamattomuus lain kielloista ja käskyistä). Ehdotettavan säännöksen sanamuoto jättää tulkinnanvaraa siitä, mitkä teot ovat keskenään samankaltaisia, ja siitä, milloin kyseessä on piittaamattomuus lain kielloista ja käskyistä. Valtakunnansyyttäjänvirasto pitää kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun kannalta arveluttavana sitä, että sakon muuntokelpoisuus jäisi käytännössä poliisin soveltamiskäytännön varaan.

Poliisipartion pitäisi pystyä tekemään nopea arvio siitä, 1) onko kyseessä samankaltainen teko kuin vuoden sisällä aiemmin tehdyt kuusi rikosta, 2) onko kaikki nämä aiemmat rikokset käsitelty loppuun saakka sakkomenettelyssä, 3) ovatko kaikki näistä rikoksista määrätty sakot lainvoimaisia ja 4) onko tekijän toiminta ollut piittaamaton.

Valtakunnansyyttäjänvirasto näkee tässä sen vaaran, että kansalaisten kohtelu ei välttämättä tulisi olemaan yhdenvertaista.

Esityksestä ei ilmene, miten toimittaisiin tilanteessa, jossa syyttäjä syyteharkinnassa katsoisi poliisimiehen käsityksestä poiketen, että rikosasia voitaisiin käsitellä sakkomenettelyssä. Valtakunnansyyttäjänviraston näkemyksen mukaan syyttäjä määräisi tällaisessa tapauksessa asian käsiteltäväksi sakkomenettelyssä.

Valtakunnanvoudinvirasto katsoo, että neljä aikaisempaa sakkorangaistusta olisi jo riittävä määrä asian siirtämiseksi tuomioistuinkäsittelyyn.

Varsinais-Suomen käräjäoikeus toteaa, että rikosten toistuvuuden laskennallinen huomioiminen ja kokonaisarviointi jäisi pääosin poliisiviranomaiselle. Poliisilla tulee olla kattavat soveltamisohjeet kokonaisharkinnassa huomioon otettavista seikoista.

4.2 Rikoslain 2 a luvun 4 ja 5 §

Helsingin käräjäoikeus pitää alle 18-vuotiaita koskeva muuntamiskieltoa kannatettavana.

Kaupan liitto kannattaa esitettyjä muutoksia. Huomioimme, että muuntamiseen esitetään lievennyksiä, jotka osaltaan vähentävät kustannuksia yhteiskunnalle ja kohtuullistavat seuraamuksia tekijöille.

Oikeusrekisterikeskus kiinnittää huomiota siihen, että rikoslain 2 a luvun 4 §:ssä tulisi olla nykyistä 2 a luvun 6 §:n 4 momenttia vastaava lause: ”Tällaista sakkoa ei muunnetta vankeudeksi silloinkaan, kun tuomioistuin on tuominnut sen muutoksenhakuasteena”.

Oikeusrekisterikeskus esittää myös, että ainakin esityksen perusteluissa olisi syytä selvittää, miksi sakkoelinkautisen kestoa ei muuteta vastaavin perustein, kun yksittäisen muuntorangaistuksen enimmäispituutta lyhennetään.

Esitetyn RL 2 a luvun 4 § 2 mom 2 kohdan mukaan alle 20 päiväsakon rangaistuksia ei muunnettaisi vankeudeksi. Kun sakotetun vuoden aikana saama seitsemäs sakko siirtyisi tuomioistuinkäsittelyyn, tuloksena saattaisi varsin usein olla sittenkin muuntokelvoton sakko, koska esimerkiksi näpistysrikkomuksesta nykyisin on määrätty alle 20 päiväsakon rangaistuksia varsin usein. Tältä osin on vaarana, että syyttäjä- ja tuomioistuinlaitosta työllistettäisiin turhaan. On mahdollisesti syytä vielä tarkoin arvioida, vaarantaako kielto muuntaa alle 20 päiväsakon sakkorangaistuksia esityksen keskeisen

tavoitteen, jonka mukaan toistuviin sakkorikkomuksiin syyllistyville pitäisi voida määrätä muuntokelpoinen sakkorangaistus.

Professori Matti Tolvanen kannattaa esitystä siitä, ettei alle 18 vuotiaana tehdystä rikoksesta määrättyä sakkoa saisi muuntaa. Pienten sakkojen (alle 20 päiväsakkoa maksamatta) muuntokelvottomuutta en kannata. Esitykselle ei ole esitettävissä oikeastaan mitään perusteita. Toistuvista rikkomuksista määrättyjen sakkojen määräämisen toimivallan siirtäminen tuomioistuimiin ei lisää vankilukua siinä määrin, että muuntosuhteen muuttamiseen olisi kestävä perusteet.

Tolvanen ei pidä perusteltuna myöskään muuntorangaistuksen enimmäismäärä alentamista. 60 päivän mittaisen muuntorangaistuksen kärsijä on ollut jo varsin ahkera rikollisissa toimissaan, 240 päiväsakon määriä ei vähäisellä rikollisuudella ansaita.

Rikosseuraamuslaitos katsoo, että päiväsakkojen muuntosuhteen muutosta ja muuntorangaistuksen lyhentämistä koskevat ehdotukset ovat kannatettavia ja edistävät Suomen seuraamusjärjestelmän kehittymistä sakon muuntomenettelyn osalta oikeudenmukaisempaan ja muiden Pohjoismaiden kanssa yhdenmukaisempaan suuntaan. Muutoksen yhteydessä olisi johdonmukaista alentaa myös usean muuntorangaistuksen yhteenlaskettua aikaa samassa suhteessa kuin muuntorangaistuksen enimmäispituutta alennetaan. Vankeuslain 3 luvun 5 §:n 1 momenttia olisi johdonmukaista muuttaa niin, että muuntorangaistusten yhteenlaskettu aika saisi samalla rangaistuskaudella olla nykyisen enintään 90 päivän sijasta enintään 60 päivää.

Valtakunnanvoudinvirasto vastustaa ehdotusta 20 päiväsakon rajasta sakon muuntokelpoisuudelle, koska muuntokelpoisuus ei ole sidoksissa enää rikoksen laatuun (vakavuuteen), vaan pelkästään siihen, paljonko sakkoa on maksamatta. Rikoksesta, josta on tuomittu vähintään 20 päiväsakkoa, tulisi aina voida määrätä muuntorangaistus, mikäli muut edellytykset täyttyvät. Valtakunnanvoudin virasto ei myöskään puolla ehdotettuja lievennyksiä muuntosuhteeseen tai muuntorangaistuksen enimmäiskestoon, koska se katsoo, ettei rikosoikeusjärjestelmän uskottavuus ja yleinen lainkuuliaisuus edisty sillä, että samalla kun lakia toisaalta on tarkoitus kiristää sitä samalla lievennetään toisesta päästä.

Varsinais-Suomen käräjäoikeus toteaa, että esitetty rikoslain 2 a luvun 5 §:n muuntorangaistuksen pituutta koskeva ehdotus muuntosuhteen muuttamisesta neljään päiväsakkoon vastaamaan yhtä päivää vankeutta sekä muuntorangaistuksen enimmäispituuden alentamisesta 40 päivään vähentää todennäköisesti muuntorangaistukseen tuomittaville aiheutuvia haittoja ja hillitsee vankiluvun kasvua. Muuntorangaistuksen vähimmäispituuden korottaminen viideksi päiväksi on johdonmukaista, koska alle 20 päiväsakon sakkoja ei voitaisi muuntaa vankeudeksi. Ehdotuksen perustelut ovat hyväksyttävät eikä lain sanamuotoon ole lausuttavaa.

4.3 Rikoslain 2 a luvun 6 § ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 28 §

Helsingin käräjäoikeus pitää ehdotettua rikoslain 2 a luvun 6 §:ään sisällytetty muuntorangaistuksen määräämättä jättämistä koskeva säännös on selkeyttävä ja kannatettava. Kannatettava on myös säännös siitä, että sakotetun osallistuminen sosiaali- ja terveydenhuollon toimenpiteisiin sekä sakotetun henkilökohtaiset olosuhteet ja terveydentila voivat johtaa tietyin edellytyksin muuntorangaistuksen määräämättä jättämiseen.

Humaania päihdepolitiikka ry kiinnittää huomiota siihen, ettei päihdeongelmasta kärsivä henkilö tule tuomituksi vankilaan vain sen takia, ettei tämä pysty vakuuttamaan oikeutta päihdeongelmansa vakavuudesta. Joissain tapauksissa päihteitä ongelmaisesti käyttävällä ei ole sairaudentuntoa, eikä hän pysty havaitsemaan ongelmaansa. Esityksessä ja lain perusteluissa tuleekin ilmaista selkeästi, että lain tarkoituksena ei ole rangaista toistuvasti huumausaineen käyttöön syyllistyviä päihdeongelmaisia. Näin varmistetaan, että tuomioistuimissa ei asiassa tehdä kohtuuttomia ratkaisuja.

Kaupan liitto kannattaa esitettyjä muutoksia. Kaupan liitto huomioi, että muuntamiseen esitetään lievennyksiä, jotka osaltaan vähentävät kustannuksia yhteiskunnalle ja kohtuullistavat seuraamuksia tekijöille.

Oikeusrekisterikeskus pitää 6 §:n 1 mom 3) kohdan säännöstä perusteltuna. Kun sakotetulle on jo tuomittu vankeusrangaistus, sakon muuntorangaistuksella ei ole hänen kannaltaan mainittavaa erityisestävää vaikutusta. Sakkojen perintää jatketaan joka tapauksena rahamääräisinä seuraamuksina. Voitaisiin kuitenkin vielä harkita, onko 3) kohdassa tarkoitettu mahdollisuus jättää muuntorangaistus määräämättä syytä rajoittaa koskemaan vain sitä tapausta, että sakotetulle on muusta rikoksesta tuomittu ehdoton vankeusrangaistus ja ehdollinen rangaistus ei johtaisi muuntamatta jättämiseen.

Suomen Yrittäjät pitää tärkeänä, ettei muuntorangaistusta voida välttää pelkästään päihdetaustan tai muun vastaavan perusteella. Koska tässä kohtaan tuomioistuimille annetaan harkintavaltaa, olisi harkintavallan rajoja syytä täsmentää perusteluissa. Selkeämmät säännöt edesauttaisivat myös yhtenäistä oikeuskäytäntöä.

Varsinais-Suomen käräjäoikeus toteaa, että esitetyn 6 §:n mukaisia sakon tai sen osan muuntamatta jättämistä koskevat edellytykset mahdollistavat sakon muuntamatta jättämisen kohtuusperustein. Ehdotuksen perustelut ovat tältä osin kannatettavia, koska tuomioistuimella on siten mahdollisuus ottaa harkinnassaan huomioon laajasti sakotetun henkilökohtaisia olosuhteita ja terveydentilaa koskevia seikkoja.

5 Lausunnonantajien kannanotot lakien voimaantulosta

Kaupan liitto pitää erikoisena, että tietojärjestelmämuutosten tekemistä varten varataan kolme vuotta. Lakimuutos tulisi saada voimaan aiemmin. Ei liene välttämätöntä sitoa lain voimaantumista poliisiin ja oikeushallinnon laajempiin tietojärjestelmämuutoksiin.

Oikeusrekisterikeskus toteaa, että esityksen mukaan lakien voimaantulo riippuisi siitä, että poliisi voisi luotettavasti selvittää tietojärjestelmistä edellisen vuoden aikana tuomituttujen sakkojen määrät ja ajankohdat sekä lainvoimaisuudet. Kuten edellä on todettu, epäselväksi jää, voidaanko varsinkaan sakkomenettelylain mukaan annettujen ratkaisujen lainvoimaisuustietoa helposti selvittää. Jos sakotustilannetta edeltävän vuoden aikana annettujen sakkojen todentaminen perustuisi edellä esitetyin tavoin vain poliisin omiin rekisteritietoihin, esitettyjen lakien voimaansaattaminen ei olisi erityisen vahvasti sidoksissa tietojärjestelmämuutosten toteutumiseen.

Poliisihallitus katsoo, että lain voimaantuloa koskien tulisi selvittää tietojärjestelmämuutoksia koskevat vaatimukset. VITJA-toiminnanohjausjärjestelmä ja AIPA-järjestelmä otetaan lähitulevaisuudessa käyttöön, mutta niiden tarkkoja aikatauluja ei ole tiedossa. Lisäksi VITJA:n sakotuksessa ei ole edes huomioitu tätä vaihtoehtoa, että sakkojen lainvoimaisuustiedot tulisi saada poliisiin rekisteriin. Tästä syystä lain voimaantulo tulisi olla vasta silloin, kun poliisi ja muut viranomaiset pystyvät toimimaan lain edellyttämällä tavalla. Poliisihallitus toteaa, että ehdotettu vuosi 2021 voi osoittautua liian optimistiseksi.

Suomen Yrittäjien mukaan ehdotettu voimaantulo vuonna 2021 aiheuttaa yrittäjissä epävarmuutta. Suomen Yrittäjät pitää tärkeänä, että sakon muuntorangaistuksen toteutuminen taataan ja muutos toteutetaan mahdollisimman pikaisesti.

6 Muut kannanotot

Humaania päihdepolitiikkaa ry kiinnittää huomiota siihen, että uudistuksen välttämättömyyttä perustellaan esityksessä rikosoikeusjärjestelmän uskottavuudella. Tämä jää tarkemmin perustelematta.

Kriminaalihuollon tukisäätiö toteaa, että hallituksen esityksen tavoitteeksi on asetettu erityisesti rikosoikeusjärjestelmän uskottavuus. Uskottavuus on toki tärkeää, mutta sitä arvioitaessa tulee punnita myös tutkittua tietoa, ei vain julkisesta keskustelusta tai intressiryhmiltä tulevaa painetta.

Muuntorangaistusten käytön lisäämisen sijaan Kriminaalihuollon tukisäätiö ehdottaa pohdittavaksi, millä tavoin muuntorangaistuksen suorittamista esimerkiksi päihdekuntoutuslaitoksessa voitaisiin valmistella ennakkollisesti sakotetun suostumuksella. Nykyisellään on odotettava, että sakkovanki ilmoittautuu vankilaan ja annettava hänelle viisi päivää aikaa maksaa sakko vankilasta käsin. Asian järjestelyssä on siis vankilassa hyvin tiukka aikaikkuna ja laitos voi olla valmiiksi kuormittunut/tiukoilla resursseilla.

Kriminaalihuollon tukisäätiö lausuu, että se esitti jo vuonna 2014 sopimushoitoa muuntorangaistuksen toteutustavaksi. Tutkimusten mukaan päihdehoidolla on vaikutusta myös silloin, kun se ei ole vapaaehtoista (Bright, D. ym. 2012; Wolfe, S. 2013). Vankilan ulkopuolella tapahtuva täytäntöönpano mahdollistaa palvelujatkumojen rakentamisen sekä tiedonsiirron viranomaisten kesken aivan eri tavalla kuin vankilassa on mahdollista toteuttaa lyhyiden tuomioiden aikana.

Poliisihallitus ehdottaa, että sakkorangaistuksen täytäntöönpanon tehostamiseksi muuntorangaistuksen tilalle kehitettäisiin muu vaihtoehto kuin vapausrangaistus. Yksi vaihtoehto voisi olla sakkopalvelus (LaVM 36/2914 vp s. 4/II) tai jokin muu yhdyskuntaseuraamus, jossa ei kuitenkaan ole kysymys vapauden menettämisestä.

Professori Matti Tolvanen tiedustelee, mihin on unohtunut ajatus siitä, että maksamattomien sakkojen sijaan voitaisiin määrätä yhdyskuntarangaistus? Jos halutaan välttää maksamattomista sakoista vankilaan joutumista, tulisi aktiivisesti hakea vaihtoehtoisia rangaistusmuotoja sen sijaan että pyritään lieventämään olemassa olevien rangaistusmuotojen käyttämistä. Yhdyskuntarangaistus voisi sopia ainakin osalle siitä joukosta, joka nyt suorittaa sakkonsa vankilassa.

Suomen Asianajajaliiton mukaan esitys koskee sellaista rikollisten erityisryhmää, jossa kriminaali- ja sosiaalipoliittisia toimenpiteitä tulisi tarkastella laajemmassa ku-

vassa. Rikosoikeusjärjestelmän uskottavuutta tulisi tältä osin rakentaa vankeusrangaistuksen käytön laajentamisen sijasta sitä kautta, että seuraamusten keinovalikoimaa monipuolistettaisiin. Vankeusrangaistukselle käytössä olevien vaihtoehtoisten rangaistusmuotojen lisäksi tuomioistuimilla tulisi olla mahdollisuus määrätä esimerkiksi sopimushoitoseuraamus, jos tuomitun terveydellinen ja sosiaalinen tilanne sitä puoltavat.

Suomen Yrittäjät ry toteaa, että vähintäänkin yhtä tärkeää on seurata ja arvioida lakimuutosten toteutuneita vaikutuksia, kuin arvioida niitä ennen lain säätämistä. Vaikutuksia tulisivatkin arvioida kattavasti muutaman vuoden päästä lain voimaantulosta. Myöhemmin on syytä arvioida myös sitä, onko kuuden sakkorangaistuksen raja asetettu liian korkealle, vai voitaisiinko sitä laskea esimerkiksi neljään. Pidämme tärkeänä, ettei sääntely johda siihen, että rangaistusten lukumääriä voidaan optimoida muuntorangaistusten välttämiseksi.

Valtakunnansyyttäjänvirasto esittää, että nyt ehdotettavan muutoksen sijasta suunniteltaisiin muita tapoja saavuttaa esityksessä mainitut tavoitteet. Tiettyjen rikosten, kuten esimerkiksi näpistyksen ja lievän petoksen, rangaistusasteikkoja voitaisiin muuttaa siten, että näistä rikoksista olisi mahdollista tuomita myös enintään kuuden kuukauden pituinen vankeusrangaistus. Tämä mahdollistaisi sen, että syyttäjä voisi vaatia tuomioistuinkäsittelyssä vastaajalle vankeusrangaistusta niissä tapauksissa, joissa kyse olisi piittaamattomuudesta. Jos taas kyse ei olisi piittaamattomuudesta, tapaukset voitaisiin rangaistusasteikkonsa puolesta edelleen käsitellä sakkomenettelyssä. Toinen keino olisi lisätä rikoslakiin piittaamatonta menettelyä koskeva yleinen vankeusuhkainen rangaistussäännös, joka soveltuisi eri rikostyyppeihin.

Toimiva vaihtoehto saattaisi myös olla sellainen, että lainsäädäntöön lisättäisiin ehdotoman vankeuden lisäksi tai sen sijaan joku muu muuntorangaistuksen muoto, esimerkiksi pantavalvonta, jollaisen voisi säätää myös muun tahon kuin tuomioistuimen määräämän sakon muuntoseuraamukseksi. Näin myös muut kuin tuomioistuimen tuomitsemat perimättä jääneet sakot voitaisiin muuntaa. Samalla rikosasiat voitaisiin edelleen käsitellä prosessiekonomisesti sakkomenettelyssä. Lisäksi olisi kyettävä parantamaan kaikkein syrjäytyneimpien henkilöiden elinoloja siten, että heidän tekemänsä rikokset vähenisivät.

7 Yhteenvedo

Lausunnonantajista useat pitivät sinällään ongelmallisena sitä, että nykytilanteessa osa toistuvasti samankaltaisiin rikoksiin syyllistyvistä jää ilman tosiasiallista rangaistusta maksukyvyttömyytensä vuoksi.

Kauppanväestö, Suomen yrittäjät, professori Matti Tolvanen, Suomen tuomariliitto, Valtakunnantoukuvirasto ja Varsinais-Suomen kärjäoikeus pitivät ehdotettua toistuvien sakkorikosten saattamista muuntokelpoisiksi perusteltuna. Lausujat perustelivat kantansa erityisesti järjestelmän uskottavuudella. Professori Tolvanen piti kuitenkin ehdotettua muutosta symbolisena.

Helsingin kärjäoikeus, Kriminaalihuollon tukisäätiö, Länsi-Uudenmaan syyttäjänvirasto, Poliisihallitus, professori Minna Kimpimäki, Rikosseuraamuslaitos, Suomen Asianajajaliitto ja Valtakunnansyyttäjänvirasto vastustivat esitystä tai suhtautuivat siihen kriittisesti.

Helsingin kärjäoikeus, Kriminaalihuollon tukisäätiö, Länsi-Uudenmaan syyttäjänvirasto, Poliisihallitus, professori Minna Kimpimäki, Rikosseuraamuslaitos, Suomen Asianajajaliitto ja Valtakunnansyyttäjänvirasto pitivät ongelmallisena esityksestä aiheutuva lisääntyvää viranomaistyön määrää. Esitystä pidettiin vastakkaisena vallitsevalle oikeuspoliittiselle linjalle, jossa on pyritty keventämään lievempien rikosasioiden käsittelyä. Myös siihen kiinnitettiin huomiota, että esityksen hyödyt ovat vähäiset tai olemattomat suhteessa siitä aiheutuviin haittoihin.

Helsingin kärjäoikeus kiinnitti huomiota myös siihen, että jo nyt asianomistajat voivat päättää asian viemisestä rikosprosessiin, jolloin sakkorangaistus on muuntokelpoinen.

Helsingin kärjäoikeus, Kriminaalihuollon tukisäätiö, professori Minna Kimpimäki, Rikosseuraamuslaitos ja Suomen Asianajajaliitto pitivät ongelmallisena myös sitä, että muuntorangaistus kohdistuu vain maksukyvyttömiin henkilöihin, joilla ei ole mahdollisuutta maksaa sakkoa. Kriminaalihuollon tukisäätiö katsoi, että esityksen toteuttamiseen varatulla 10,8 miljoonalla eurolla olisi mahdollista hankkia 72 000 päihdekuntoutusvuorokautta.

Suomen lakimiesliitto piti esitystä perusteltuna, mutta yhtyi yllä mainittuun kritiikkiin.

Useimmissa lausunnoissa katsottiin, ettei esityksellä ole vaikutusta rikollisuuteen. Suomen yrittäjät kuitenkin piti merkittävänä sitä, että vankeusjakson aikana näpistysten tekeminen keskeytyy ja tämä parantaa kauppojen henkilökunnan työturvallisuutta.

Muutamissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että eri viranomaisille aiheutuvat kustannukset voivat olla arvioitua suuremmat. Muutamissa lausunnoissa kiinnitettiin myös huomiota siihen, että sakkoasioita voidaan joutua viemään tuomioistuinkäsittelyyn, vaikka sakko myöhemmin maksettaisiin tai vaikka se olisi joka tapauksessa muuntokelvoton. Näissä tapauksissa viranomaisille aiheutuisi lisäkustannuksia, vaikkei muuntorangaistusuhka realisoituisi.

Useissa lausunnoissa sakkomenettelyn soveltamisalan rajaamista koskevaa toistuvuusehdotusta pidettiin vaikeasti sovellettavana. Lausunnoissa pidettiin välttämättömänä, että tietojärjestelmäyhteydet ja soveltamisohjeet ovat kunnossa, että lakia käytännössä soveltava poliisipartio voi selvittää edellytykset sakkomenettelyn käytölle.

Suomen yrittäjät ja Kaupan liitto katsoivat, että lakien tulisi tulla voimaan nopeammin kuin vuonna 2021.

Muutamissa lausunnoissa esitettiin pohdittavaksi, voitaisiinko sakon muuntorangaistus suorittaa muulla tavoin kuin vankeutena.



OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN 1798-7105 (PDF)
ISBN 978-952-259-718-2 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi