

74/2010

Sakon muuntorangaistusjärjestelmän kehittäminen

Lausuntotiivistelmä

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

74/2010

Sakon muuntorangaistusjärjestelmän kehittäminen

Lausuntotiivistelmä

Lausunnot sakon muuntorangaistusjärjestelmän
kehittämistä koskevia säädöksiä uudistaneen
työryhmän mietinnöstä
(Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:21)

27.9.2010

Julkaisun nimi	Sakon muuntorangaistusjärjestelmän kehittäminen Lausuntotiivistelmä		
Tekijä	Eira Myllyniemi		
Oikeusministeriön julkaisu	Mietintöjä ja lausuntoja	Sarjanumero	74/2010
OSKARI numero	OM 12/69/2008	HARE numero	OM028:00/2009
ISSN-L	1798-7091		
ISSN (nid.)	1798-7091	ISSN (PDF)	1798-7105
ISBN (nid.)	978-952-259-066-4	ISBN (PDF)	978-952-259-067-1
Asia- ja avain- sanat	sakon muuntorangaistus, sakon täytäntöönpano, yhdyskuntaseuraamus		
Tiivistelmä	Oikeusministeriö asetti 27.11.2008 työryhmän selvittämään sakon muuntorangaistusjärjestelmän uudistamista. Työryhmä luovutti mietintönsä 30.10.2009. Työryhmän mietinnöstä annettujen lausuntojen keskeinen sisältö on esitetty tässä lausuntotiivistelmässä.		

27.9.2010

Publikationens titel	Utveckling av systemet med förvandlingsstraff för böter Sammandrag av utlåtandena		
Författare	Eira Myllyniemi		
Justitieministeriets publikation	Betänkanden och utlåtanden	Serienummer	74/2010
OSKARI nummer	OM 12/69/2008	HARE nummer	OM028:00/2009
ISSN-L	1798-7091		
ISSN (häft.)	1798-7091	ISSN (PDF)	1798-7105
ISBN (häft.)	978-952-259-066-4	ISBN (PDF)	978-952-259-067-1
Sak- och nyckelord	förvandlingsstraff för böter, verkställighet av böter, samhällspåföljd		
Referat	Justitieministeriet tillsatte den 27 november 2008 en arbetsgrupp med uppgiften att reda ut en reform av systemet med förvandlingsstraff för böter. Arbetsgruppen överlämnade sitt betänkande den 30 oktober 2009. Det centrala innehållet i yttrandena om arbetsgruppens betänkande har presenterats i detta utlåtandesammandrag.		

SISÄLLYS

1 TYÖRYHMÄN KESKEISEN EHDOTUKSET	9
2 LAUSUNNONANTAJAT	10
3 MIETINNÖSTÄ ANNETUT LAUSUNNOT	11
3.1 Yleistä.....	11
3.2 Rikoslain 2 a luku.....	13
3.2.1 Sakon muuntamisen edellytykset, 4 §.....	13
3.2.2 Aikaisemmin tuomitun muutorangaistuksen huomioon ottaminen, 5 a §.....	17
3.2.3 Perusteet jättää sakko muuntamatta, 6 §.....	18
3.3 Laki sakon täytäntöönpanosta.....	19
3.4 Vankeuslain 2 luku.....	21
3.5 Vankilassa suoritettavan ehdottoman vankeusrangaistuksen vaihtoehdot.....	22
3.6 Esityksen vaikutukset.....	23
4 TIIVISTELMÄ	26

1 Työryhmän keskeisen ehdotukset

Oikeusministeriö asetti työryhmän 27.11.2008 selvittämään sakon muuntorangaistusjärjestelmän uudistamista. Työryhmä luovutti mietintönsä 30.10.2009.

Työryhmän keskeiset ehdotukset koskivat sakon muuntamisen edellytyksiä. Työryhmä ehdotti, että muuntorangaistusta ei pääsäännön mukaan voitaisi tuomita, jos sakkoon tuomittu on todettu ulosotossa varattomaksi. Varattomuudesta huolimatta muuntaminen olisi mahdollista, jos sakotetun tekemien rikosten laatu osoittaa ilmeistä piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä.

Lisäksi työryhmä ehdotti, että säädettäisiin kaksi ehdotonta muuntokieltoa. Enintään 20 päiväsakon suuruiset sakot ja alle 18-vuotiaan tekemistä rikoksista tuomitut sakot olisivat muuntokelvottomia. Säännöksiä sovellettaisiin sekä tuomioistuimessa että rangaistusmääräysmenettelyssä tuomittuihin sakkoihin siltä osin kuin viimeksi mainitut olisivat muuntokelpoisia.

Työryhmä ehdotti myös, että rangaistusmääräyssakko voitaisiin muuntaa vain, jos se olisi neljäs henkilölle saman rikosnimikkeen alaisesta rikoksesta tuomittu sakko vuoden kuluessa. Toistuvuus laskettaisiin yli 20 päiväsakon suuruisista sakkorangaistuksista. Uhkasakkojen muuntamisen edellytyksiin työryhmä ei ehdottanut muutoksia. Alle 200 euron uhkasakkoja ei kuitenkaan enää voitaisi muuntaa vankeudeksi.

Lisäksi työryhmä ehdotti, että sakon muuntorangaistuksen tuomitsemisesta jälkikonkurrenssitilanteissa säädettäisiin vastaavasti kuin vankeusrangaistustenkin tuomitsemisesta ja, että uutena perusteena sakon muuntamatta jättämiselle säädettäisiin, että muuntorangaistuksen tuomitseminen olisi kohtuutonta tai tarkoituksetonta sakotetulle tuomitun tai täytäntöön pantavana olevan muun rikosoikeudellisen seuraamuksen takia.

Nykyinen erillinen muuntomenettely säilyisi. Syyttäjän osuutta muuntorangaistusmenettelyssä pienennettäisiin. Oikeusrekisterikeskus voisi suoraan laittaa muuntorangaistusasian vireille tuomioistuimessa ilman, että syyttäjä osallistuisi vireillepanoon. Syyttäjä vastaisi edelleen valtion puhevallan käyttämisestä itse muuntorangaistusosoikeudenkäynnissä, mutta syyttäjän ei tarvitsisi olla läsnä istunnossa, ellei siihen olisi tarvetta. Muutoksenhaku kuuluisi syyttäjän vastuulle.

Mietinnössä ehdotettiin myös, että vankeuslain 2 luvun 7 ja 8 § kumottaisiin. Sakkoja ei siten enää voisi maksaa vankilassa muuntorangaistuksen täytäntöönpanon alettua eikä vankilassa jo oleva voisi saada lisää maksuaikaa sakon maksamista varten.

2 Lausunnonantajat

Mietinnöstä pyydettiin lausunto 40 taholta. Lausunnon mietinnöstä antoi 33 tahoa. Lausunnon antoivat:

oikeusministeriö, lainvalmisteluosasto
oikeusministeriö, oikeushallinto-osasto
sisäasiainministeriö, poliisiosasto
valtiovarainministeriö, budjettiosasto

Oikeusrekisterikeskus
Poliisihallitus
Rikosseuraamuslaitos, Etelä-Suomen rikosseuraamusalue
Rikosseuraamuslaitos, Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalue
Rikosseuraamuslaitos, keskushallintoyksikkö
Valtakunnansyyttäjänvirasto
Valtakunnanvoudinvirasto

Espoon kärjäoikeus
Helsingin kärjäoikeus
Kainuun kärjäoikeus
Keski-Suomen kärjäoikeus
Lapin kärjäoikeus
Pirkanmaan kärjäoikeus
Varsinais-Suomen kärjäoikeus

Etelä-Karjalan ulosottovirasto
Helsingin ulosottovirasto
Kanta-Hämeen ulosottovirasto
Länsi-Uudenmaan ulosottovirasto
Pohjois-Karjalan ulosottovirasto

Helsingin syyttäjänvirasto
Itä-Suomen syyttäjänvirasto
Oulun syyttäjänvirasto
Pohjanmaan syyttäjänvirasto

Helsingin poliisilaitos
Pohjois-Savon poliisilaitos
Päijät-Hämeen poliisilaitos

Kriminaalihuollon tukisäätiö
Suomen asianajajaliitto
Suomen lakimiesliitto

3 Mietinnöstä annetut lausunnot

3.1 Yleistä

Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto suhtautuu varauksellisesti työryhmän kannanottoihin.

Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto vastustaa esitystä. Se kuitenkin kannattaa mietinnön luovuttamiskirjelmässä esitettyä suositusta kehittää tietojärjestelmiä.

Valtiovarainministeriön mielestä työryhmän ehdottamasta uudistuksesta tulisi toistaiseksi pidättäytyä. Työryhmän ehdotuksiin ei ole tarkoituksenmukaista ottaa kantaa ennen kuin kaikki, muun muassa eduskunnan lausumassa (EV 79/2008) tarkoitettut, tarvittavat selvitykset ja arvioinnit on tehty. Lisätietoa kokonaisarvioinnin pohjaksi tuonee *valtiovarainministeriön* mielestä Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimus sakon muuntorangaistusjärjestelmään tehtyjen muutosten vaikutuksista.

Oikeusrekisterikeskus pitää välttämättömänä tehdä uudistuksia oikeusrekisterikeskuksen tietojärjestelmiin, että työryhmän ehdotukset voitaisiin toteuttaa. Lausunnon mukaan sakkorekisteriin pitäisi pystyä kehittämään automatiikka, joka perustuisi lainkohtaan, jonka perusteella sakko on määrätty tai sakkorekisterissä pitäisi ottaa käyttöön rikosnimikkeeseen perustuvat koodit. Jälkikonkurrensia ajatellen pitäisi myös harkita, ovatko nykyiset sakkorekisterin tietojen säilytysajat riittävän pitkiä, kun nykyisin muuntorangaistusta koskevat tiedot poistetaan rekisteristä sakon täytäntöönpanosta annetun lain 52 §:n perusteella kolmen vuoden kuluttua lainvoimaisesta ratkaisusta tai viimeistään vuoden kuluttua siitä, kun asia on tullut lainvoimaiseksi.

Valtakunnansyyttäjänviraston mielestä ehdotettu järjestelmä on monimutkainen ja joissakin kohdin vaikeaselkoinen. Vastaavat tavoitteet saavutettaisiin lisäämällä näpistykseen ja muiden vastaavien privilegioitujen tekemuotojen rangaistusasteikkoihin mahdollisuus vankeusrangaistuksen määräämiseen.

Valtakunnanvoudinvirasto pitää esitettyjä muutoksia aiheellisina ja kannatettavina. Rangaistusmääräysmenettelyssä tuomittujen sakkojen palauttaminen muuntomenettelyn piiriin on omiaan ehkäisemään rikollista toimintaa, jossa hyödynnetään mahdollisuus, ettei rikoksesta seuraa tosiasiallisia seuraamuksia. Se, että muunnettua sakkoa ei voi maksaa enää muuntorangaistuksen täytäntöönpanon aloittamisen jälkeen, nopeuttaa vankeudeksi muunnetun sakon maksamista.

Espoon käräjäoikeus toteaa lausunnossaan, että ehdotus kieltää sakon muuntaminen vankeudeksi varattomuuden takia on oikean suuntainen, sillä varattomuus sellaisenaan ei saisi johtaa lievimmän seuraamuksen muuttumiseen ankarimmaksi rangaistukseksi. Toisaalta yleinen lainkuuliaisuus edellyttää jonkinlaisia toimia myös sellaisia varattomia henkilöitä kohtaan, jotka toistuvasti syyllistyvät rangaistavaan menettelyyn.

Helsingin käräjäoikeuden mielestä ehdotusta ei tulisi sellaisenaan ottaa muuntojärjestelmän uudistamisen pohjaksi.

Keski-Suomen käräjäoikeuden mukaan sakon muuntorangaistusmahdollisuuden poistaminen, mikäli maksamattomuus johtuu varattomuudesta, pois lukien tilanteet, jossa on havaittavissa selkeä piittaamattomuus lain käskyistä ja kielloista, poistaa ristiriidan sakon varallisuuteen kohdistuvan ja vankeusrangaistuksen vapauteen kohdistuvan luonteen väliltä.

Pirkanmaan käräjäoikeuden mukaan yleisesti hyväksyttävänä ei voida pitää sitä, että rikosoikeudellinen seuraamus merkittävässä määrin ankaroituu varattomuuden vuoksi. Nykyisin voimassa olevassa sääntelyssä näin käy väistämättä ja sen vuoksi tilanteen muuttamiseen tähtäävät esitykset ovat perusteltuja.

Varsinais-Suomen käräjäoikeus ei pidä työryhmän mietintöä onnistuneena. Käräjäoikeuden käsityksen mukaan vankiluvun vähentämiseen pitäisi pyrkiä ensisijaisesti muiden keinojen avulla kuin tosiasiallisesti dekriminallisoidulla osa vähävaraisten tai sellaisena esiintyvien tekemistä rikoksista. Muuntorangaistuksen tuomitsematta jättäminen koskisi "lähes kaikkia sakotettuja, joilta sakkoja ei ole saatu perityksi". Käräjäoikeus huomauttaa mietinnössään todetun, että sakkorangaistus on varallisuuteen kohdistuvaksi tarkoitettu rangaistus. Näin asia ei käytännössä käräjäoikeuden mukaan ole. Ensisijaisesti sakkorangaistus on tarkoitettu rangaistukseksi. Ehdotetun lainmuutoksen toteuttaminen edellyttäisi verrattomasti enemmän tutkimustietoa kuin työryhmä on koonnut. Käräjäoikeus pitäisi suotavana, että ennen uutta muutosta selvitetään edellisten muutosten vaikutukset, joita on toteutettu vuosina 2006–2008. Lisäksi asia ansaitsisi laajemmän kansainvälisen vertailun.

Etelä-Karjalan ulosottovirasto muistuttaa muuntorangaistuksen olevan tarpeellinen. Mikäli muuntopelote poistetaan, sakkojen vapaaehtoinen maksaminen ja ylipäättänsä keräytyminen tulee dramaattisesti vähenemään ja ilmiö leviää myös maksukykyisiin.

Länsi-Uudenmaan ulosottovirasto pitää työryhmän mietinnössään esittämää menettelyä perusteltuna eikä siihen ole lisättävää. Ulosottovirasto pitää hyvänä sitä, että uhkasakkojen muuntamisen edellytykset säilytetään ennallaan. Näin uhkasakkomenettelyllä on ainakin osittain se teho, mikä sillä on ollut tarkoitus.

Pohjois-Karjalan ulosottovirasto suhtautuu varauksellisesti työryhmän esitykseen. Lausunnon mukaan maksukyvyttömyys ei voi milloinkaan olla peruste rangaistuksen välttämiseen. Rikoksesta pitää aina seurata jonkinasteinen rangaistus.

Kriminaalihuollon tukisäätien lausunnossa ehdotetaan harkittavaksi muuntorajan maksimipituuden alentamista tai päiväsakkojen muuntosuhteen muuttamista sakotetulle edullisemmaksi. Tällä tavoin muuntorangaistukseen tuomittujen määrä vähenisi.

3.2 Rikoslain 2 a luku

3.2.1 Sakon muuntamisen edellytykset, 4 §

Varattomuus/piittaamattomuus

Sisäasianministeriön poliisiosasto esittää, että piittaamattomuuden käsitettä laajennettaisiin niin, että myös muiden kuin saman rikosnimikkeen alaisesta neljännestä sakko-rangaistuksesta vuoden sisällä annettu sakko voitaisiin muuntaa vankeudeksi. Myös 20 päiväsakon rajasta tulisi luopua. Poliisiosaston mielestä piittaamattomuus lain kielloista ja käskyistä ilmenee siten, että henkilö ei noudata yleisesti säännöksiä, vaikka hän ei syyllisty vain saman rikosnimikkeen noudattamatta jättämiseen.

Kainuun käräjäoikeus huomauttaa, että se, millä edellytyksillä varattomaksi todetun sakko voitaisiin muuntaa vankeudeksi, jättää huomattavan paljon tulkinnanvaraa ja saattaa aiheuttaa epäyhtenäistä oikeuskäytäntöä.

Helsingin syyttäjänvirasto viittaa mietinnön on esitetykseen, että mikäli sakon maksamatta jättäminen johtuu varattomuudesta, sakko voidaan muuntaa vankeudeksi, jos sakotetun rikosten laatu ja lukumäärä osoittavat ilmeistä piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä. Mietinnössä ei kuitenkaan tuoda esille sitä, minkä aineiston pohjalta tällainen arvio sakon muuntorangaistuskäsittelyssä tehdään. Viraston käsityksen mukaan arvion, mikäli tällainen ennen muuntoratkaisua tulee tehdä, tulee perustua aiempien sakkotuomioiden ja rangaistusmääräysten laatuun (rikosnimike) ja määrään.

Pohjois-Savon poliisilaitos nostaa harkintaan piittaamattomuuden käsitteen. Esityksen mukaan vasta neljäs yli 20 päiväsakon suuruinen sakko samasta rikoksesta vuodessa osoittaisi piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä. Poliisilaitos ehdottaa, että vaikka neljä rikkomusta koostuisi eri rikosnimikkeistä, teot voisivat osoittaa piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä. Järjestelmään pitäisi liittää kokonaisarviointi. Parempi olisi esimerkiksi 50 päiväsakon kokonaismäärä vuodessa, joka osoittaisi piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä.

Muuntokieltojen osalta *Valtakunnansyyttäjänvirastolla* ei ole huomauttamista. Sen sijaan muunnon laskentamalli on sekava. Muunto nolaa tilanteen ja uusi muuntomahdollisuus edellyttäisi kolmea vuoden sisällä tehtyä samaa tekoa. Tätä ei kuitenkaan todeta itse laissa. Lisäksi virasto ottaa esille käsitteiden tulkinnanvaraisuuden. Mietinnön sisältämän rikoslakiesityksen 2a luvun 4 §:n 1 momentin kolmannen virkkeen mukaan varattomankin henkilön sakko voitaisiin muuntaa vankeudeksi, jos rikosten laatu ja lukumäärä osoittavat ilmeistä piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä. Muuntorangaistus voitaisiin määrätä, jos sakotettu on lyhyen ajan sisällä toistuvasti syyllistynyt lukuisiin samankaltaisiin rikoksiin. *Valtakunnansyyttäjänviraston* mukaan jää kuitenkin epäselväksi, tarkoitetaanko lyhyellä ajalla samaa kuin 3 momentissa mainittu yksi vuosi ja toistuvuudella neljättä kertaa. Myös samankaltaisuuden käsite on epämääräinen. Onko kyseessä vain sama rikosnimike vai myös sen eri törkeystasot? Ovatko petos ja kavallus samankaltaisia rikoksia?

Ehdottomat muuntokiellot (alle 18 – vuotiaana saatu sakko ja alle 20 päiväsakon sakko)

Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto kannattaa alaikäisten sakkojen muuntamisesta luopumista.

Sen mielestä on erityisen kannatettavaa, että alaikäisten sakkojen muuntamisesta kategorisesti luovutaan. Muutosta on pitkään vaadittu oikeuskirjallisuudessa ja sitä voidaan perustella paitsi oikeusmukaisuus- myös lastensuojelullisilla argumenteilla.

Keski-Suomen käräjäoikeuden mukaan työryhmän ehdotuksen kohta muuttaa enintään 20 päiväsakon rangaistukset ja pienempi määrä kuin 12 päiväsakkoa muuntokelvottomiksi on selkeä rajanveto poistaa tuomioistuinkäsittelystä ne tapaukset, joissa joudutaan harkitsemaan erityisiä syitä sakon muuntoon, ja jotka pääsääntöisesti jätetään muuntamatta erityisten syiden puuttuessa.

Työryhmän ehdotus siitä, että muuntorangaistusta ei tulisi määrätä, jos sakko on enintään 20 päiväsakon suuruinen tai kysymys on alle 18 – vuotiaana tehdystä rikoksesta on *Espoon käräjäoikeuden* ja *Rikosseuraamuslaitoksen Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen* mielestä perusteltu. Alle 18 – vuotiaiden saamien sakkojen muuntokiello vastaa jo noudatettua käytäntöä, minkä nostivat esille myös *Helsingin ja Keski-Suomen käräjäoikeudet*. Ehdotuksessa mainittuja muuntokiellon euro- ja päiväsakkomääräisiä rajoja kannattivat myös *Helsingin syyttäjänvirasto* ja *Lapin käräjäoikeus*.

Etelä-Karjalan ulosottovirasto ei kannata alle 18-vuotiaana tehtyjen rikosten sakkojen totaalista muuntokelvottomuutta. Alaikäisinä tehdyistä rikoksista tuomitaan viraston käsityksen mukaan useammin sakkorangaistuksia kuin muutoin. Tällöin ainoa seuraamus olisi luottohäiriömerkintä eli kännykkälaskun maksamatta jättämiseen verrattava seuraus. Muuntorangaistus pitäisi suorittaa vankilan sijasta elämönhallintaan liittyvänä "yhdyskuntapalveluna". Mikäli työryhmän ehdotus toteutuisi, se voisi olla omiaan sakkorikosten teettämiseen alle 18-vuotiailla, koska sakosta ei olisi mahdollista luottohäiriömerkintää vakavampaa seuraamusta.

Kanta-Hämeen ulosottoviraston mielestä ehdotettu sakon muuntorangaistusjärjestelmän uudistus vesittää sakkorangaistuksen merkitystä rangaistusjärjestelmässä. Virasto arvelee, että ihmiset ovat kehittyneet aiempaa valveutuneemmiksi, jolloin he myös entistä nuorempina ovat valmiita ottamaan vastuun tekemisistään ja ymmärtämään seuraamusjärjestelmää. Tällä perusteella alle 18-vuotiaiden saamien sakkorangaistusten ei tulisi olla muuntokelvottomia. Harkinta, osoittaako rikosten laatu ja määrä ilmeistä piittaamattomuutta, ei voi lausunnon mukaan kuulua ulosottoviranomaiselle edes etukäteisarviona harkittaessa muuntohaastetta. Sama koskee sen selvittämistä, onko henkilölle määrätty rangaistusmääräys saman säännöksen rikkomisesta yli 20 päiväsakon suuruisena kolme kertaa edellisen vuoden aikana. Myös rima muuntohaasteen antamiseen on liian korkea, kun se on nostettu 20 päiväsakkoon. Valtaosa järjestysrikkomuksista tai pikkurikoksista jää tuon päiväsakkolukumäärän alle ja näissä tapauksissa tekijä vapautuu käytännössä sakon maksamisesta.

Pohjanmaan syyttäjänviraston ja *Päijät-Hämeen poliisilaitoksen* mielestä ehdotettu 20 päiväsakon ehdoton muuntokieltosäännös on asetettu liian korkealle.

Suomen Lakimiesliitto pitää ehdotusta ongelmallisena, koska sillä tosiasiallisesti luotaisiin rikosoikeudellisesti immuuni ryhmä varattomista henkilöistä, joilta ei pystytä perimään sakkoja rahamääräisinä ja lakiuudistuksen myötä rangaistuksen muuttaminen vankeudeksi olisi suurimmassa osassa tapauksia mahdotonta. Näin ollen tälle ryhmälle ei tosiasiassa koidu seuraamuksia kriminalisoiduista teoista. Alle 20 päiväsakon rangaistuksia koskevaa muuntokieltoa perustellaan sillä, että tapauksissa on kyse lievistä rikoksista, joista vankeuden tuomitseminen on poikkeuksellisen ankara rangaistus. Tässä saatetaan käytännössä kuitenkin kohdata sama ongelma eli esimerkiksi ammattimaiset näpistelijät rajautuvat tällöin kokonaan muuntomahdollisuuden ulkopuolelle ja mahdollisesti varattomina selviävät tosiasiassa seuraamuksetta kriminalisoiduista teoistaan. Toisena ehdottomana muuntokieltona ehdotetaan, että alle 18-vuotiaana tehdyn rikoksen kohdalla ei sakkorangaistusta voisi muuntaa vankeudeksi. Lakimiesliitto pitää tätä ehdotusta perusteltuna.

Rangaistusmääräysmenettelyssä annettujen sakkojen muuntaminen

Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto ei kannata työryhmän esitystä palauttaa rangaistusmääräysmenettelyssä määrätyt sakot eräin edellytyksin muuntokelpoiseksi. Perusteet ovat samat, mitä työryhmän mietintöön kirjatuihin eriävissä mielipiteissä on esitetty.

Poliisihallitus pitää tärkeänä, että poliisin antamien sakkorangaistusten muuntomahdollisuus palautetaan työryhmän esittämällä tavalla. Tämä olisi tärkeää ennalta estävyyden kannalta, ja myös siksi, että rikosentekijällä on uhka sakon muuntamisesta vankeudeksi, joka lienee ainoa keino lisätä henkilön todellista halua myös maksaa sakko.

Valtakunnansyyttäjänvirasto kannattaa rangaistusmääräysmenettelyssä annettujen sakkojen muuntomahdollisuuden palauttamista.

Espoon käräjäoikeus kritisoi rangaistusmääräysmenettelysakon muuntokiellon poistamisen lisäävän sakkovankien lukumäärää. Lausunnon mukaan muuntamisen edellytykset tulisi määritellä samalla tavalla kuin tuomioistuinmenettelyssä tuomittujen sakkojen muuntamisen kohdalla.

Myös *Keski-Suomen käräjäoikeuden* mukaan on toivottavaa, ettei prosessilaji vaikuttaisi muuntokelpoisuuteen.

Pirkanmaan käräjäoikeus lausuu, ettei 3 momentissa esitettyä rangaistusmääräysmenettelyssä annettuja sakkoja koskevaa muutosta tulisi tehdä, koska se käytännössä merkitsee paluuta ennen 1.1.2008 vallinneeseen tilanteeseen. Lisäksi ehdotettu säännös, jonka mukaan neljäs saman rangaistussäännöksen rikkominen vuoden sisällä johtaisi muuntorangaistukseen, aiheuttaa hyvin työläitä soveltamistilanteita.

Helsingin poliisilaitoksen näkemys on, että rangaistusmääräysmenettelyssä annettujen sakkojen osittainen muuntokelpoisuus on kannatettavaa. Vuoden 2008 uudistuksen jälkeen, jolloin rangaistusmääräysmenettelyssä annetut sakot säädettiin muuntokelvottomiksi, asianomistajat ovat kieltäytyneet rangaistusmääräyksen antamisesta, koska ovat tienneet, ettei kyseistä sakkorangaistusta voida muuntaa vankeudeksi. Tarkoituksenmu-

kaisempana ratkaisuna on saatettu pitää asian viemistä tuomioistuinkäsittelyyn, mikä osaltaan on lisännyt tarpeettomasti sekä poliisin että syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksen työtä.

Asianomistajien kieltäytymiseen rangaistusmääräysmenettelystä kiinnittivät huomiota myös *sisäasianministeriön poliisiosasto, Oulun syyttäjänvirasto ja Päijät-Hämeen poliisilaitos* sekä *Kanta-Hämeen ulosottovirasto*. *Oulun syyttäjänvirasto* mainitsee, että sen alueella on vuosittain joitakin kymmeniä tapauksia, joissa taparikolliset käyttävät hyväkseen sitä, ettei rangaistusmääräysmenettelyssä annettuja sakkoja muunneta vankeudeksi. Vaikka tapaukset liittyvät suhteellisen harvoihin henkilöihin ja ovat sikäli marginaalisia, on kansalaisten yhdenvertaisuuden sekä lakien noudattamisen ja rikosoikeusjärjestelmän uskottavuuden näkökulmasta perusteltua saattaa täysin piittaamaton toiminta uudelleen myös rikosoikeudellisen sanktioinnin piiriin.

Etelä-Karjalan ulosottovirasto kritisoi muuntokelpoisuuden edellytystä, että vasta 4. vuoden aikana saman rangaistussäännön rikkomisesta tuomittu yli 20 päiväsakon suuruinen voitaisiin muuntaa. Huomiota kiinnitettiin siihen, että tuomitsemispäivät ovat ratkaisevassa asemassa. Ne määräytyvät tekohetken nähden sattumanvaraisesti ja niissä on eri puolella Suomea eroja. Sakotetulla itsellään ei ole mahdollisuutta vaikuttaa siihen, milloin hänet tuomitaan sakkorikoksestaan. Näin ollen ehdotus ei ole edes potentiaalisten muuntorangaistukseen tuomittavien kannalta oikeudenmukainen, saati että se olisi sitä suhteessa muuntokelvottomien sakkorikosten tekijöihin nähden.

Helsingin syyttäjänvirasto katsoo, että mikäli rangaistusmääräysmenettelyssä määrätyt sakot palautetaan varsin tuoreesta muuntokiellosta huolimatta osin muuntokelpoisiksi, tulee niiden olla muunnettavissa vankeudeksi samoilla edellytyksillä kuin tuomioistuimessakin tuomittujen sakkojen.

Pohjanmaan syyttäjänviraston mielestä rangaistusmääräysmenettelyssä annettujen sakkojen muuntokiellon poistaminen on myönteinen asia. Kokonaisuutena arvostellen työryhmän esittämät muutokset ovat oikeansuuntaiset.

Suomen asianajajaliitto suhtautuu myönteisesti linjaratkaisuun tuoda rangaistusmääräysmenettelysakkoja rajoitetusti muuntomenettelyn piiriin ja siihen, että varattomat henkilöt lähtökohtaisesti vapautuisivat muuntorangaistuksesta. Liitto kiinnittää huomiota siihen, että rangaistusmääräysmenettelyssä tuomitun sakon muuntomahdollisuus edellyttää ehdotuksen mukaan aiempien sakkorangaistusten olevan määrättyjä nimenomaan rangaistusmääräysmenettelyssä. Asianajajaliitto ehdottaa myös tuomioistuin sakkojen huomioimista mukaan laskettavina edeltävinä sakkoina.

Suomen lakimiesliiton lausunnossa todetaan, että neljännen henkilölle saman rikosnimikkeen alaisesta rikoksesta vuoden kuluessa tuomitun sakon muuntokelpoisuus on perusteltu ehdotus, mutta kritiikki kohdistuu tässäkin asiassa ammattimaisten ja mahdollisesti varattomien näpistelijöiden selviämiseen rangaistuksetta kriminalisoiduista teoistaan.

3.2.2 Aikaisemmin tuomitun muuntorangaistuksen huomioonottaminen, 5 a §

Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston ehdotettu säännös olisi hankalasti sovellettava.

Rikosseuraamuslaitoksen keskuhallintoyksikkö pitää tarpeellisena ehdotusta aikaisemmin tuomitun sakon muuntorangaistuksen huomioon ottamisesta.

Espoon käräjäoikeuden mukaan jälkikonkurrenssin luominen sakon muuntorangaistuksiin johtaisi

erittäin monimutkaiseen ja vaikeasti hallittavaan menettelyyn. Järjestelmä edellyttäisi toimiakseen, että tuomioistuimella on käytössään täysin ajantasainen tieto aikaisemmista muuntorangaistuksista. Jo nyt voimassa olevan vankeuslain 3 luvun 5 §:n avulla, jossa säännöksessä rajoitetaan samalla rangaistuskaudella muuntorangaistusten yhteenlaskettu määrä tiettyyn maksimiin, pystytään ottamaan aikaisemmin tuomitut muuntorangaistukset huomioon kohtuullisesti. Myös *Kainuun käräjäoikeus* kiinnitti huomiota tuomioistuimen tietojen ajantasaisuusvaatimukseen.

Helsingin käräjäoikeuden mukaan niin sanottujen jälkikonkurrenssitilanteiden huomioon ottaminen sakon muuntorangaistusta määrättäessä merkitsisi tuomioistuimelle merkittävää lisätyötä. Rikoslain 7 luvun 6–8 § soveltamiseen liittyy toisinaan tulkintaongelmia, ja näiden säännösten soveltamista koskeviin käräjäoikeuden ratkaisuihin haetaan melko usein muutosta hovioikeudelta. Sakon muuntorangaistusjärjestelmän avaaminen näille tulkintaongelmille on käräjäoikeuden käsityksen mukaan asian laatuun nähden tarpeetonta.

Keski-Suomen käräjäoikeus ei kannata ehdotusta, että mikäli muunnettavaa sakkoa myöhemmin tehdyistä teoista on määrätty muuntorangaistus, nämä voidaan ottaa huomioon sakon muuntorangaistusta lieventävänä seikkana. Mikäli on määrätty maksimirangaistus eli 60 päivää, ei lisärangaistusta voida määrätä. Uudistus lisäisi yhdenvertaisuutta, sillä tällöin vastaajalle määrättävät seuraamukset kokonaisuudessaan eivät riippuisi siitä osin sattumanvaraisesta seikasta, milloin sakot tulevat muunnettavaksi. Se kuitenkin monimutkaistaisi muuntoprosessia liikaa.

Pirkanmaan käräjäoikeuden mukaan aiemmin tuomitun muuntorangaistuksen huomioon ottamista koskevaa säädöstä ei tulisi ottaa sakon muuntojärjestelmään. 5 §:ssä ehdotettua muuntorangaistuksen 60 päivän enimmäisaikaa voidaan jo sinällään pitää riittävänä henkilön oikeusturvan kannalta.

Etelä-Karjalan ulosottovirasto kannatti niin sanottua jälkikonkurrenssia, mutta totesi sen johtavan tuomionpurkuihin tilanteissa, joissa maksimirangaistus on tuomittu jo aiemmin. Myös *Lapin käräjäoikeus* pitää ajatusta oikeana, mutta esittää silti harkittavaksi, tulisiko säännöstä sisällyttää lakiin lainkaan. Nyt voimassa olevat säännökset ovat selväpiirteisiä, mutta jälkikonkurrenssisäännös voi johtaa monimutkaisempiin soveltamistilanteisiin, koska muunnettavana on tyypillisesti pidemmältä ajalta kertyneitä sakkoja.

Helsingin syyttäjänvirasto yhtyy työryhmän mietintöön liitettyyn käräjätuomari Wilhelm Norrmanin eriävään mielipiteeseen aikaisemman muuntorangaistuksen huomioon ottamisen osalta. Lausunnon mukaan kyseisenkaltainen säännös tekee muuntoprosessista raskaan, se voi johtaa hankaliin soveltamistilanteisiin ja tiedon saaminen aiemmasta päätöksestä voi olla täysin sattumanvaraista.

3.2.3 Perusteet jättää sakko muuntamatta, 6 §

Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston lausunnon mukaan säännös on sinänsä hyvin muotoiltu ja sen kriminaalipoliittinen sanoma on hyväksyttävä. Säännös koskee perustelujen mukaan tilanteita, joissa "täytäntöön pantavana on pitkä vankeusrangaistus". Se siis käytännössä koskisi etupäässä

sellaisia tilanteita, joissa henkilö on jo vankilassa ja hänelle tulee "vanhoja sakkojuttuja" sakonmuuntomenettelyssä käsittelyyn. Tämä tilanne ei ole käytännössä lainkaan harvinaisen ja on odotettavissa tulkintakiistoja siitä, mikä luetaan "pitkäksi vankeusrangaistukseksi". Perusteluja voisi siten *lainvalmisteluosaston* mielestä olla aihetta tarkentaa.

Keski-Suomen käräjäoikeuden mukaan esitys vähentää muuntorangaistuksia. Käräjäoikeus kuitenkin kysyy, olisiko tämä tuomioistuimen selonoton varassa vai tulisiko vastaajan vedota tähän. Se edellyttäisi edelleen lisää tutkintaa ja tietoja vastaajasta, mikäli tuomioistuimen tulisi selvittää asia. Käräjäoikeus miettii, että jos osa vastaajista on vankilassa, tulisiko heidän tilanteensa selvittää tarkemmin. Muuntoprosessi kuitenkin monimutkaistuisi liikaa, joten *Keski-Suomen käräjäoikeus* ei kannata muutosta.

Kriminaalihuollon tukisäätiö huomauttaa, että tuomioistuimen on vaikea saada tietoa sakotetun olosuhteista. Käytännössä enemmistö sakotetuista ei saavu muuntorangaistusistuntoon kertomaan niistä. Sakotetun poissaolo ei ole esteenä muuntorangaistukseen tuomitsemiselle. Sama ongelma koskee myös säännöksen toista kohtaa. Tuomioistuimella on ongelmia saada tietoja aikaisemmin tuomituista vankeus- tai yhdyskuntaseuraamuksista. Kysymys on myös yhdenvertaisuusongelmasta, koska vankeusrangaistus ei saisi riippua olennaisen tiedon saannin sattumanvaraisuudesta. Näköpiirissä ei ole myöskään mitään sellaista tietojärjestelmien uudistamista tai viranomaisten yhteistyön kehittämistä tiedonkulun osalta, jotta tuomioistuin voisi saada tuomitsematta jättämisen perusteena tarvittavat tiedot. *Kriminaalihuollon tukisäätiön* mielestä säännökset muuntamatta jättämisestä olisivat sinänsä kannatettavia, mutta olisivat soveltamiskäytännössä erittäin ongelmallisia tuomioistuimen saaman tiedon näkökulmasta. Tuomioistuimella on tiedonsaantiongelmia ehdotetun rikoslain 2a luvun 6 §:ssä tarkoitetuista tiedoista. Aiemmista vankeus- tai yhdyskuntaseuraamuksista on vaikea saada järjestelmien puutteiden vuoksi tietoa, eikä enemmistö sakotetuista saavu muuntorangaistusistuntoon kertomaan olosuhteistaan. Kysymys on säätiön lausunnon mukaan yhdenvertaisuusongelmasta, koska vankeusrangaistus ei saisi riippua olennaisen tiedon saannin sattumanvaraisuudesta.

3.3 Laki sakon täytäntöönpanosta

Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto huomauttaa, että uudistus edellyttäisi Oikeusrekisterikeskuksessa kahden henkilötyövuoden lisäystä, koska esityksen mukaan Oikeusrekisterikeskuksen tehtävät muuntorangaistusten käsittelyssä lisääntyvät ja muuttuvat luonteeltaan toisenlaisiksi. Oikeushallinto-osaston käsityksen mukaan Oikeusrekisterikeskuksen ja tuomioistuinten lisääntyvään työmäärään ei ole nykyisessä taloudellisessa tilanteessa mahdollista saada lisäresursseja.

Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan on epäselvää mitä valtion puhevallan käyttäminen todella tarkoittaisi, jos muuntorangaistuksen vireille panija on Oikeusrekisterikeskus, mutta syyttäjä vastaisi valtion puhevallan käyttämisestä. Esitetyssä muodossaan pykälä ei vähentäisi syyttäjien työmäärää, vaan saattaisi lisätä sitä, kun pykälää tulkittaisiin eri lailla eri syyttäjänvirastoissa ja käräjäoikeuksissa.

Valtakunnanvoudinvirasto pitää hyvänä esitystä, että oikeusrekisterikeskus voisi saataa ulosottoviranomaiselta varattomuusilmoituksen panna muuntorangaistusasian suoraan vireille tuomioistuimessa ilman, että syyttäjä osallistuisi vireillepanoon. Tämän vuoksi ulosottoviranomaisen ei enää tarvitsisi haastaa sakotettua tuloksettoman ulosottoyrityksen jälkeen muuntorangaistusmenettelyyn.

Espoon käräjäoikeus kannattaa oikeusrekisterikeskuksen roolia muuntorangaistuksen vireillepanossa, mutta kritisoi sitä, ettei syyttäjän tarvitsisi olla läsnä muuntorangaistusoikeudenkäynnissä. Istunnossa saattaa syntyä tilanteita, jolloin tarvitaan lisäselvitystä muuntovaatimuksen tueksi esimerkiksi vastaajan väitteen johdosta. Tuomioistuin joutuisi tässä tilanteessa hankkimaan selvityksen, mikä tuomioistuimelle puolueettomana ratkaisijana ei sovi. Käräjäoikeuden mielestä ehdotus johtaisi käytännössä siihen, etteivät syyttäjät koskaan olisi läsnä istuntokäsittelyssä.

Helsingin käräjäoikeus pitää nykyistä sakon muuntorangaistusmenettelyä raskaana ja tehottomana sakkorangaistukseen johtaneen rikosasian laatuun että rangaistuksen muuntamisen summaariseen luonteeseen nähden. Jos Suomessa siirryttäisiin vastaavaan menettelyyn kuin Norjassa ja Tanskassa, se edellyttäisi ratkaisujen löytämistä esimerkiksi sakon osamuuntamisen ja muuntamatta jättämisen toimivaltakysymyksiin. Käräjäoikeuden käsityksen mukaan myös nämä voitaisiin kuitenkin tehdä muussa kuin tuomioistuintenmenettelyssä, jos niistä säänneltäisiin lain tasolla riittävän yksityiskohtaisesti. Oikeusturvan varmistamiseksi sakotetulle voitaisiin harkita säädettäväksi oikeus saattaa hallintoviranomaisen ratkaisu tuomioistuimen tutkittavaksi. Lisäksi käräjäoikeus lausuu, että työryhmän mietinnössä ei esitetä muutoksia sakon täytäntöönpanosta annetun lain 19 §:ään. Yleisperusteluissa kuitenkin todetaan, ettei ulosottoviranomainen enää haastaisi sakotettua muuntorangaistuskäsittelyyn. Kun samalla ehdotetaan lisättäväksi säännös siitä, että oikeusrekisterikeskus huolehtii muuntorangaistusasian panemista vireille tuomioistuimessa, nostaa perusteluiden kannanotto esiin kysymyksen, onko nykyistä haastamismenettelyä tarkoitus jollain tavoin muuttaa. Muutosta ei mietinnössä perustella eikä sen vaikutuksia arvioida. Käräjäoikeus pitää nykyistä haastamismenettelyä muuntorangaistusasioiden laatuun nähden onnistuneena. Nykyjärjestelmän tuloksena tuomioistuimissa on vireillä ainoastaan aktiivisessa vaiheessa olevat muuntomenettelyt

eikä kymmenien tuhansien muuntorangaistushaasteiden tiedoksi antaminen ole lisäämässä tuomioistuinten haastemiesten työtaakkaa.

Kainuun käräjäoikeuden mielestä syyttäjän lienee syytä olla mukana oikeudenkäynnissä, jos maksuvelvollinen on ennen asian käsittelyä toimittanut kirjallisen vastineen tuomioistuimen kansliaan. Käräjäoikeus ehdottaa pohdittavaksi mahdollisuutta ratkaista yksinkertaiset ja selvät sakonmuuntoasiat kirjallisessa menettelyssä.

Keski-Suomen käräjäoikeuden lausunnossa todettiin, että jos syyttäjällä olisi oikeus, mutta ei velvollisuutta olla läsnä oikeuden istunnossa, menettely keventyisi. Se voisi edellyttää tuomioistuimelta tarkempaa toimintaa muuntorangaistuksen pituuden laskeamisessa, koska nykyään syyttäjän vaatiessa ja tuomioistuimen tuomitessa muuntorangaistuksen pituus tulee laskettua kahteen kertaan. Käräjäoikeus kannattaa muutosta.

Lapin käräjäoikeuden mukaan syyttäjän läsnäolosta luopumista muuntorangaistusasian istutuskäsittelyssä ei ole perusteltu riittävästi, koska muuntorangaistusasioissa valtion puhevallan käyttäminen kuuluu edelleen syyttäjille. Uudistus lisäisi tuomioistuinten työmäärää, sillä esimerkiksi aiemmin syyttäjälle kuulunut maksuväitteiden selvittäminen siirtyisi tuomioistuimen tehtäväksi, mikä ei myöskään ole omiaan luomaan puolueetonta vaikutelmaa. Käräjäoikeus huomauttaa, ettei ehdotuksessa ole otettu kantaa siihen, minkä viranomaisen tulee ilmoittaa muutoksenhausta vastaavalle syyttäjälle määrätyistä muuntorangaistuksista ja missä ajassa tämän tulisi tapahtua. Lakiin tulisi ottaa säädös tiedonkulusta viranomaisten välillä. *Lapin käräjäoikeuden* lausunnossa sanotaan, että lakiin olisi syytä asettaa oikeusrekisterikeskukselle velvoite toimittaa tuomioistuimelle ulosottotodistus asian vireillepanon yhteydessä. Ellei oikeusrekisterikeskus toimita todistusta käräjäoikeudelle viran puolesta, vaan käräjäoikeus joutuu sen erikseen hankkimaan, aiheutuu menettelystä tarpeetonta viranomaistyötä sekä tarvetta lykätä istutuskäsittelyitä selvityksen hankkimista varten.

Etelä-Karjalan ulosottovirasto kannattaisi menettelyn yksinkertaistamisessa Norjan mallia, jossa tuomioistuin tuomitessaan sakon jo samalla määräisi muuntoseuraamuksen. Asiaa ei sen jälkeen tarvitsisi käsitellä kuin oikeusrekisterikeskuksessa ja ulosotossa sekä mahdollisesti muuntorangaistuksen täytäntöönpanoviranomaisessa.

Helsingin syyttäjänvirasto kannattaa työryhmän mietintöön sisällynyttä uudistusta, jonka mukaan syyttäjä ei enää osallistu muuntorangaistusasian vireillepanoon, eikä syyttäjän läsnäolo ole enää joka tapauksessa välttämätöntä asian suullisessa käsittelyssä. Syyttäjän rooli on tälläkin hetkellä ainakin Helsingissä muodollinen, eikä syyttäjällä ole prosessissa mitään lisäannettavaa. Syyttäjänvirasto haluaa kuitenkin painottaa, että syyttäjän läsnäolo muuntokäsittelyssä tulee olla selkeä poikkeus pääsääntöön. Ehdotetun kaltainen säännös ei saa johtaa tapaan, että käräjäoikeus ikään kuin velvoittaa syyttäjän saapumaan paikalle siltä varalta, että käsittelyssä tapahtuu jotakin, jonka vuoksi läsnäolo on tarpeen. Mikäli näin käy, menetetään ehdotetulla uudistuksella saavutettavissa olevat hyödyt. Syyttäjän mukanaolo mahdollisessa muutoksenhausta lienee välttämätöntä. Tämäkin rooli tosin rajoittuu muutoksenhakuun vastaamiseen.

Oulun syyttäjänvirasto toteaa, että syyttäjän näkökulmasta on ollut turhauttavaa toimia muuntorangaistusasioissa käytännössä pelkkänä "postikonttorina" ulosoton ja tuomioistuimen välillä. Sillä ei ole syyttäjän kannalta väliä, mikä viranomaisen huolehtii jatkossa muuntorangaistusasian vireillepanosta tuomioistuimessa. Virasto esittää harkittavaksi, että valtion puhevaltaa muuntorangaistusasioissa käyttää syyttäjän asemasta Oikeusrekisterikeskus. Täytäntöönpanoprosessi saattaa uudistuksen myötä jopa tehostua. On myös varmaa, että uudistuksen menettelytapasäännökset vapauttaisivat jatkossa syyttäjiä kansalaisten oikeusturvan kannalta tärkeämpien rikosasioiden ratkaisuun ja ajamiin tuomioistuimissa.

Pohjois-Savon poliisilaitos näkee menettelyn yksinkertaistamisen hyvänä, joten se kannattaa syyttäjän poistamista menettelystä. Menettely yksinkertaistuisi myös, jos haasteeksi riittäisi hallintolain vaatimukset täyttävä kirjallinen kutsu tai muu tiedoksianto henkilön viralliseen osoitteeseen. Lausunnon mukaan haastaminen aiheuttaa kohtuuttomasti turhaa työtä sekä poliisille, että käräjäoikeuksille.

Suomen Lakimiesliitto pitäisi parhaimpana vaihtoehtoa, jossa tuomioistuin tuomitsisi sakan ja muuntorangaistuksen samalla kertaa, mutta muuntorangaistuksen täytäntöönpanovaiheessa vankeinhoitoviranomaiset laskisivat uudestaan suoritettavan vankeusajan, jos sakko olisi osittain maksettu tai peritty. Asiaa käsittelevällä tuomioistuimella on parhaat tiedot syytetyn oloista ja teon laadusta, ja siksi Lakimiesliiton mielestä on hyvä, että se suorittaa sekä tuomitsemisen että muuntamisen. Perustuslakiongelmia vankeinhoitoviranomaiselle täytäntöönpanovaiheessa myönnettävässä muuntosuhteeseen liittyvässä harkintavallassa Lakimiesliitto ei näe, koska Suomessa on perinteisesti katsottu hallintoviranomaisen voivan lyhentää vankeustuomion pituutta esimerkiksi ehdonalaisessa vapaudessa.

3.4 Vankeuslain 2 luku

Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston vastauksessa lausutaan seuraavaa: ”Vankeuslain 2 luvun 9 §:n muuttamisen osalta herää kysymys, onko esitystä valmisteltaessa huomioitu lastensuojelun jälkihuolto, joka voi ulottua 21 ikävuoteen saakka (mm. LsL 6 § ja 12 luku). Jälkihuollon sisältöä koskevassa LsL 76 §:ssä viitataan avohuollon tukitoimenpiteitä koskevaan lain 7 lukuun, jonka perusteella käy ilmi, että jälkihuolto voi olla avohuollon tukitoimenpide, mikä puolestaan voi 36 §:n 6 kohdan ja erityisesti 37 §:n 2 momentin nojalla ainakin periaatteessa tarkoittaa laitossijoitusta. Tämän vuoksi voidaan kysyä, olisiko vankeuslaki sittenkin parempi jättää tältä osin ennalleen.”

Rikosseuraamuslaitoksen Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen mukaan sakkoja maksetaan vankilassa nykyään useita satoja vuodessa. Tämän mahdollisuuden poistuminen vähentäisi täytäntöönpanohenkilöstön työtaakkaa.

Rikosseuraamuslaitoksen Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalue kannattaa vankeuslain 2 luvun 7 ja 8 pykälien kumoamista, jolloin sakkoja ei voisi enää maksaa vankilassa muuntorangaistuksen täytäntöönpanon alettua. Muuntorangaistuksen täytäntöönpanon aloittamiseen liittyvät selvitykset ja tarkastustoimet vaativat usein runsaasti työtä, joka osoittautuu tarpeettomaksi, jos vanki maksaa sakkonsa ja vapautetaan muutaman

päivän kuluttua. Tietojärjestelmien osalta lausunnossa sanotaan seuraavaa: Tulisi luoda sellainen tietojärjestelmä, että se ei mahdollista Oikeusrekisterikeskusta etsintäkuuluttamaan sellaista henkilöä, jolla on yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain (57/1993) mukainen velkajärjestely voimassa. Lisäksi tietojärjestelmän tulisi olla sellainen, että se kertoo käyttäjilleen heti ja selkeästi missä vaiheessa muuntorangaistuksen täytäntöönpano on. Kun Oikeusrekisterikeskus lähettää täytäntöönpanoasiakirjat muuntorangaistuksen täytäntöönpanoa varten vankilaan, ei se saa antaa enää lupaa maksaa sakkoa.

Keski-Suomen käräjäoikeus kannattaa nykylainsäädäntöä, jossa sakko voidaan maksaa viiden ensimmäisen. Työryhmän perustelut olivat lausunnon mukaan lähinnä fiskaalisia.

Etelä-Karjalan ulosottovirasto pitää sakkojen maksamisen kieltoa muuntorangaistuksen täytäntöönpanon alettua huonosti perusteltuna. Lausunnossa kysytään, että vaikka maksu tulisikin sivulliselta, niin mitä väärää siinä olisi. Aivan samalla lailla sivulliset maksavat toisten sakkoja jo ennen muuntomenettelyä ja muuntorangaistusten tuomitsemisen jälkeen ennen vankilaan passittamista.

Suomen asianajajaliitto toivoo sen mahdollisuuden säilyttämistä, että tuomittu voisi maksaa sakon jo muuntorangaistuksen alettua.

3.5 Vankilassa suoritettavan ehdottoman vankeusrangaistuksen vaihtoehdot

Sisäasiainministeriön poliisiosaston mielestä on hyvä, että esityksessä on mietitty muuntorangaistuksen tilalle myös vaihtoehtoisia seuraamuksia, kuten yhdyskuntapalvelun käytön laajentamista, valvontarangaistuksen käyttöä tai hoitoseuraamuksen käyttöönottoa. Lausunnon mukaan nämä tulisi ottaa huomioon mahdollisena vankeusrangaistuksen korvaavana seuraamuksena. Erityisen tärkeää on se, että taparikollisten rikoskierre saataisiin katkaistua. Vankilassa suoritettavan muuntorangaistuksen sijaan tulisi olla henkilölle soveltuva tapa suorittaa tekonsa ja samalla myös katkaista mahdollinen syrjäytymiskehitys.

Poliisihallitus esittää vielä mietittäväksi rikoksenteikijälle nopeammin kohdistuvia konkreettisia keinoja. Esimerkiksi toistuvasti ilman ajo-oikeutta ajaville voisi seuraamuksena olla ajoneuvon väliaikainen takavarikko, joka voitaisiin toteuttaa rengaslukon avulla. Auto voisi jäädä rikoksenteikijän osoittamaan paikkaan. Rengaslukon aiheuttamat kulut voitaisiin periä ajoneuvon omistajalta autoa takavarikon päätyttyä.

Espoon käräjäoikeuden mielestä kysymys mahdollisuudesta käyttää muuta seuraamusta kuin ehdotonta vankeusrangaistusta muuntorangaistuksena on keskeinen. Sen mukaan työryhmän enemmistön kannanotto, jonka mukaan parempia vaihtoehtoja ei ole näköpiirissä, vaikuttaa huonosti perustellulta. Käräjäoikeus toivoo, että selvitystä sakkovankien määrän vähentämiseksi jatkettaisiin, sekä että vaihtoehtojen toimivuutta selvitetäisiin käytännössä kokeiluluontoisesti.

Etelä-Karjalan ulosottovirasto kannattaa yhdyskuntapalvelurangaistusta laveasti käsitettynä. Sen toteuttajana pitäisi olla valtakunnallinen organisaatio, eikä sitä missään tapauksessa tulisi säilyttää kuntien kustannettavaksi. Muutoin yhdenvertaisesta kohtelusta ei voida edes puhua. Yhdyskuntapalveluseuraamus ei saisi olla vapaaehtoisuuteen perustuva, koska silloin vankilassa kärsittävät muuntorangaistukset eivät vähenisi. Seuraamuksen tulisi parhaassa tapauksessa olla ohjausta elämänhallintaan ja omasta terveydestä huolehtimiseen ja huonoimmillaankin jonkinlaista rajoittavaa valvontaa. Seuraamuksen välttely tai laiminlyönti voitaisiin ottaa huomioon mahdollisia uusien rikosten seuraamuksia harkittaessa.

Helsingin poliisilaitos pitää sakkovangeille tarkoitetun yhdyskuntaseuraamusjärjestelmän luomista erittäin tärkeänä.

Pohjois-Savon poliisilaitoksen mielestä muuntorangaistuksen on kaikista huolimatta oltava viimeinen keino ja rangaistus olisi pohdittava tapauskohtaisesti. Rikoskierre on lausunnon mukaan liian usein katkennut ainoastaan muuntorangaistuksen kautta. Poliisilaitoksen näkemyksen mukaan pitäisi pystyä tarjoamaan pakkohoitotyyppejä ratkaisuja, jotka ovat kestoltaan sen verran pitkiä, että ne voivat sisältää kuntoutusta ja ammatillisia tukitoimia. Siksi 60 päivän maksimikesto on muuntorangaistuksen osalta liian lyhyt.

Päijät-Hämeen poliisilaitoksen lausunnossa arvioidaan vaihtoehtoisia seuraamuksia sakkovankeudelle. Sen mukaan erilaisten yhdyskuntapalvelutyyppeiden seuraamusten käyttökelpoisuutta rajoittavat niiden kohteeksi joutuvien henkilöiden elämäntilanne ja päihteiden käyttö sekä sopivien palvelupaikkojen rajallisuus. Lausunnon mukaan näiden vaihtoehtojen ongelma on se, että seuraamus kohtaa vasta pitkän ajan ja prosessin jälkeen. Rangaistuksen välittömyysvaikutusta ei saavuteta. Lisäksi näyttää siltä että näiden yhdyskuntapalvelu- ja valvontaseuraamusten epäonnistuttua seurauksena olisi lopulta vankeus. Lausunnossa ehdotetaan, että olisi syytä pohtia jonkinlaista nopeasti täytännön pantavaa, esimerkiksi arestityyppeistä, seuraamusta.

Kriminaalihuollon tukisäätiö pitää erikoisena ajatusta siitä, että Rikosseuraamuslaitos organisoisi vangeille hoitopaikkoja, jotka ovat erikoistuneita esimerkiksi päihdesairauksien hoitoon. Säätiö kysyy, miksi näin vakavasti syrjäytyneitä ja moniongelmaisia kansalaisia tulee ylipäänsä rangaista. Näiden ihmisten hoidon järjestämiseksi tulisi kehittää toimivia käytäntöjä rankaisemisen sijasta ja käyttää tässä hyväksi kansainvälisestikin hyviksi todettuja suomalaisia päihde- ja mielenterveyspalveluja.

3.6 Esityksen vaikutukset

Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston kannan mukaan työryhmän esitys lisäisi todennäköisesti toteutuessaan sakkovankien määrää

Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto suhtautuu varauksellisesti työryhmän kannanottoihin. Perusteet ovat pääosin yhteneväiset työryhmämietinnön eriävistä mielipiteistä ja asiantuntijan kannanotosta ilmenevien perusteiden kanssa. Oikeushallinto-osaston

mukaan toteutuessaan esitys saattaisi johtaa tosiasiallisesti työryhmän tavoitteen vastaiseen tilaan. Oikeusrekisterikeskuksen ja tuomioistuinten työmäärä lisääntyisi. Oikeushallinto-osaston käsityksen mukaan lisääntyvään työmäärään ei ole nykyisessä taloudellisessa tilanteessa mahdollista saada lisäresursseja.

Oikeusrekisterikeskuksen mukaan on mahdollista, että esityksen toteutuessa muuntopäätösten määrä kasvaisi hankepäällikkö Kuivajärven eriävässä mielipiteessä esitetyin tavoin. Tästä huolimatta Oikeusrekisterikeskus pitää hyvänä, että muuntorangaistusmenettelyä kehitetään.

Rikosseuraamuslaitoksen Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen lausunnon mukaan muuntamisedellytyksiä koskevat muutokset kokonaisuutena, erityisesti säännös siitä, että sakkoja ei muunneta, jos maksamatta jättäminen johtuu varattomuudesta, ovat oikeansuuntaisia ja todennäköisesti vähentävät kokonaisuutena sakkovankien määrää. Sen sijaan käytettävissä olevien tietojen perusteella ei ole arvioitavissa, miten sinänsä kannatettava sakkojen maksumahdollisuuden poistaminen vaikuttaisi sakkovankien määrään. On mahdollista, että maksumahdollisuuden poistuminen lisäisi sakkovankien määrää, jolloin muutos ei olisi tarkoituksenmukainen.

Helsingin käräjäoikeuden lausunnon mukaan uudistus palauttaisi osan rangaistusmääräysmenettelyssä annetuista sakoista muuntojärjestelmän piiriin. Rangaistusmääräyssakot ovat olleet vuoden 2008 syksystä lähtien kokonaan muuntokelvottomia, mikä vähensi Helsingin käräjäoikeudessa muuntorangaistusasioiden lukumäärän alle puoleen aiemmasta. Harkittaessa näiden sakkojen osittaistakaan palauttamista muuntojärjestelmän piiriin on käräjäoikeuden mukaan kuitenkin tiedostettava, että muutos väistämättä lisäisi muuntorangaistusasioiden määrää tuomioistuimissa ja myös sakkovankien lukumäärää. Muuntorangaistusten määrää on toisaalta omiaan vähentämään säännöksen 2 momentissa ehdotetut uudistukset, jolla muuntokelpoisten sakkojen päiväsakkorajaa nostettaisiin nykyisestä 12:ta 20 päiväsaksoon ja alle 18-vuotiaana tehdyistä rikoksista tuomitut sakot rajattaisiin muuntorangaistuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Kainuun käräjäoikeuden näkemyksen mukaan ehdotus tulee lisäämään käräjäoikeuksiin saapuvien muuntorangaistusasioiden määrää. Lopullista vaikutusta on vaikea arvioida. Tällä hetkellä Kainuun käräjäoikeudessa lähes kaikki muuntorangaistusasiat ratkaisevat notaarit. Ehdotuksen mukaisen uuden säännösten soveltaminen näyttäisi olevan nykyistä menettelyä ja käytäntöä vaikeampaa, joten notaareille on järjestettävä riittävä ohjaus ja tuomarituki. Lausunnossa esitetään mahdollisuutta ratkaista yksinkertaiset ja selvät sakonmuuntoasiat kirjallisessa menettelyssä.

Pirkanmaan käräjäoikeus katsoo että ehdotetut 4 §:n 1 ja 2 momentti tulevat merkittävästi vähentämään muuntorangaistusten määrää. Sen sijaan monia yksityiskohtia ja aiempien sakkojen huomioon ottamista sisältävät säännökset johtaisivat käräjäoikeuksien työmäärään merkittävään kasvuun. Lisäksi mietinnössä ehdotetun kaltainen sääntely johtaisi myös käsittelyaikojen pitenemiseen ja joissakin tapauksissa siihen, että muuntorangaistusmenettelystä muodostuu nykyisen summaarisen menettelyn sijaan täysimittainen rikosprosessi todisteluineen. Mikäli sakon muuntojärjestelmä toteutetaan ehdote-

tuin tavoin, käräjäoikeus pitää selvänä, että myös valitukset hovioikeuteen tulevat lisääntymään. *Pirkanmaan käräjäoikeuden* lausunnossa todetaan, että kokonaisuutena ehdotuksen yksityiskohtaiset säännökset johtaisivat käräjäoikeuksien merkittävään työmäärän kasvuun ja ehdotetun kaltainen sääntely johtaisi väistämättä käsittelyaikojen pitenemiseen ja joissakin tapauksissa siihen, että muuntorangaistusmenettelystä muodostuu nykyisen summaarisen menettelyn sijaan täysimittainen rikosprosessi todisteluneen.

Länsi-Uudenmaan ulosottovirasto lausuu, että mietinnön mukaisesti toimittaessa muuntorangaistusmenettely yksinkertaistuisi nykyiseen verrattuna, vaikkakin muunnettavien sakkojen määrä käräjäoikeuksissa jonkin verran lisääntyisi. Muutos kuitenkin vähentäisi ulosottoviranomaisen ja syyttäjien osalta työmäärää keskittäen pääasiallisen toimintavelvollisuuden yhdelle taholle, oikeusrekisterikeskukselle.

Helsingin syyttäjänvirasto haluaa huomauttaa, että mikäli sakon muuntotilanteessa tulee yhtäaikaaisesti sovellettavaksi ilmeistä piittaamattomuutta koskeva säännös, rangaistussääntelyssä määrättyjä sakkoja koskeva erityissäännös muuntokelpoisuuden osalta sekä aikaisemman muuntoratkaisun huomioon ottaen, muuttuu aiemmin varsin summaarinen muuntoprosessi varsin työlääksi ja runsaasti lainsoveltamista vaativaksi päätöksenteoksi, joka on jyrkässä ristiriidassa prosessin yksinkertaistamisvaatimuksen kanssa. Syyttäjänviraston näkemyksen mukaan on varsin todennäköistä, että mikäli työryhmän ehdotukset toteutuvat sellaisenaan, sakkovankien määrä lisääntyy tämänhetkisestä.

Oulun syyttäjänvirasto toteaa, että täytäntöönpanoprosessi saattaa uudistuksen myötä jopa tehostua, koska syyttäjänvirastojen "postikonttoriasemasta" luovuttaisiin. Lausunnon mukaan on myös varmaa, että uudistuksen menettelytapasäännökset vapauttaisivat jatkossa syyttäjiä kansalaisten oikeusturvan kannalta tärkeämpien rikosasioiden ratkaisuun ja ajamiseen tuomioistuimissa.

Helsingin poliisilaitos toteaa, että muuntomahdollisuuden palauttaminen rangaistussääntelyssä tuomittujen sakkojen osalta lisäisi oletettavasti poliisilaitoksen työtä jonkin verran. Poliisilaitos ei kuitenkaan pidä mahdollista etsintäkuulutettujen määrän kasvua siinä määrin ongelmallisena, että se kokonaisuutena arvioiden lisäisi merkittävästi poliisin työtä. Yksittäisessä jutussa tapahtuva työmäärän kasvu kompensoituu pidemmällä ajanjaksolla tarkasteltaessa yleisen lainkuuliaisuuden parantumisenä.

Kriminaalihuollon tukisäätiö arvioi, että vankiluku nousee. *Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön* arvion mukaan ehdotetut uudistukset lisäisivät jonkun verran sakon muuntorangaistusta suorittavien määrää vankilassa.

Suomen Asianajajaliitto lausuu kannanottonaan, että muutos kokonaisuutena alentaisi merkittävästi sakon muuntorangaistusasioiden määrää tuomioistuimissa, mutta tapaus-ten laatu voi muuttua vaikeammaksi.

4 Tiivistelmä

Useat lausunnonantajat suhtautuivat kriittisesti koko esitykseen. Esimerkiksi oikeusministeriön lainvalmisteluosasto ja valtiovarainministeriö katsoivat, ettei ehdotuksia pitäisi toteuttaa ainakaan ennen kuin edellisten muutosten vaikutuksista on saatu tutkimustietoa. Muutama lausunnonantaja piti mietintöä oikeasuuntaisena.

Työryhmän yksittäisiä säännösehdotuksia sekä kannatettiin että vastustettiin. Keskeinen kritiikki kohdistui siihen, että järjestelmästä tulisi monimutkainen ja hankalasti käytännössä sovellettava.

Ehdotusta alle 18-vuotiaille tuomittujen sakkojen muuntokiellosta pidettiin pääasiassa hyvänä, koska se on jo useissa käräjäoikeuksissa käytäntönä. Alle 20 päiväsakon suuristen sakkojen muuntokieltoa vastustettiin joissakin lausunnoissa.

Suhtautuminen rangaistusmääräysmenettelyssä tuomittujen sakkojen muuntokelpoisuuden palauttamiseen oli ristiriitaista. Ehdotusta vastustettiin muun muassa sen monimutkaisuuden ja vankilukuvaikutusten vuoksi ja kannatettiin muun muassa yleisen lainkuullaisuuden ja käytännössä havaittujen yksittäisten ongelmatapausten vuoksi. Lisäksi joissakin lausunnoissa katsottiin, että muuntamisen edellytysten tulisi olla samat riippumatta prosessilajista. Ehdotettua laskentamallia pidettiin eräissä lausunnoissa hankalana.

Aikaisemmin tuomittujen muuntorangaistusten huomioon ottamista pidettiin lausunnoissa sinällään oikeasuuntaisena, mutta käytännössä sen toteuttaminen on erittäin hankalaa ja arvioitiin, että se voi aiheuttaa soveltamisongelmia.

Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto katsoi, ettei nykyisessä taloustilanteessa ole mahdollista lisätä Oikeusrekisterikeskuksen henkilötyövuosia työryhmän ehdottamalla tavalla.

Ehdotuksia syyttäjän aseman vähentämisestä pidettiin osittain sekavina ja tämän katsottiin vain siirtävän asiaan liittyviä tehtäviä joko Oikeusrekisterikeskukselle tai tuomioistuimelle. Kuitenkin monissa lausunnoissa myös kannatettiin tätä ehdotusta. Joissakin lausunnoissa kannatettiin sellaista mallia, jossa tuomioistuimien tuomitsee sekä sakon että muuntorangaistuksen samalla kertaa.

Rikosseuraamusviranomaiset kannattivat ehdotusta poistaa mahdollisuus maksaa sakko vankilassa, koska se vähentäisi työtä vankiloissa. Eräissä muissa lausunnoissa ehdotusta pidettiin kuitenkin huonosti perusteltuna.

Lausunnonantajat kannattivat laajasti vaihtoehtoisen seuraamuksen kehittämistä.

Lausunnonantajat arvioivat, että ehdotukset lisääisivät muuntorangaistusasioiden aiheuttamaa työmäärää poliisissa, tuomioistuimissa ja Oikeusrekisterikeskuksessa, mutta vähentäisivät työtä ulosotossa, vankiloissa ja syyttäjänvirastoissa. Kuitenkaan kovin täsmällisiä arvioita esityksen mahdollisista vaikutuksista ei esitetty.



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7091
ISBN 978-952-259-066-4 (nid.)
ISBN 978-952-259-067-1 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi