



10.7.2012

Dno 62/021/2012

Oikeusrekisterikeskus

Oikeusministeriö
Kriminaalipoliittinen osasto

oikeusministerio@om.fi

Viite

Lausuntopyyntö 30.3.2012, Dnro 13/69/2008

**OIKEUSREKISTERIKESKUKSEN LAUSUNTO YHDYSKUNTASEURAAMUSTOIMIKUNNAN
MIETINNÖN JOHDOSTA**

Oikeusrekisterikeskus esittää lausuntonaan yhdyskuntaseuraamustoimikunnan mietinnön (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 12/2012) johdosta kunnioittavasti seuraavaa.

Rikosrekisteri

Toteutuessaan työryhmän esittämällä muutoksilla saattaa olla vaikutusta Oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämän rikosrekisterin tietosisältöön. Yhdyskuntaseuraamuksia koskevien säännösmuutosten jatkovalmistelun yhteydessä on syytä erikseen tarkistaa, onko myös rikosrekisterilain tai -asetuksen säännöksiä tarkistettava. Koska rikosrekisteriä koskevat säännösmuutokset ovat todennäköisesti teknisluonteisia, niitä ei tässä lausunnossa enemmälti pohdita. Muutoin toimikunnan esittämät säännösmuutokset liittyvät Oikeusrekisterikeskuksen toimintaan sen johdosta, että Oikeusrekisterikeskuksella on sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaisia tehtäviä liittyen sakkojen ja sakon muuntorangaistusten täytäntöönpanoon.

Sakon muuntorangaistus*Vankeusrangaistus vai sakkopalvelu*

Toimikunnan ehdotuksen mukaan sakon muuntorangaistus voitaisiin panna täytäntöön ehdottoman vankeusrangaistuksen ohella myös sakkopalveluna. Ratkaisun siitä, minkä laatuksena seuraamuksena muuntorangaistus pantaisiin täytäntöön, tekisi Rikosseuraamuslaitos. Oikeusrekisterikeskuksen toimintaan ei olisi olennaista vaikutusta sillä, että jatkossa Rikosseuraamuslaitoksessa jouduttaisiin vielä muuntorangaistustuomion antamisen jälkeen päättämään, miten muuntotuomio pannaan täytäntöön. Koska osa muuntorangaistuksista on lyhyitä, ehdotettu muuntorangaistuksen täytäntöönpanoon liittyvä rangaistuslajin valintamenettely (ehdoton vankeus/sakkopalvelu) vaikuttaa raskaalta ja kalliilta menettelyltä. Täytäntöönpanosuunnitelma jouduttaisiin tekemään monessa tapauksessa vain muutamien tuntien sakkopalvelua varten. Epäselväksi tässä

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Telefax	Sähköposti
PL 157 13101 Hämeenlinna	Birger Jaarlin katu 13, 3. krs 13100 Hämeenlinna	029 56 65631	029 56 65703	oikeusrekisterikeskus@om.fi



vaiheessa jää, voisiko sakotettu maksaa muuntorangaistuksensa vielä täytäntöönpanosuunnitelman laatimisen jälkeen, jolloin täytäntöönpanosuunnitelma olisi tehty turhaan.

Ehdotettu muuntosuhde 3 päiväsakkoa = 1 päivä vankeutta = 1 tunti sakkopalvelua on sakotetun kannalta erittäin edullinen. Päiväsakon minimimäärän 6 euron perusteella sakotettu voi kuitata sakkojaan suorittamalla sakkopalvelua 18 euron "tuntipalkalla". Jos päiväsakon rahamäärä on määrätty minimimäärää suuremmaksi, sakkopalvelu on sakotetulle vielä tätäkin kannattavampaa. Oikeus suorittaa muuntorangaistus sakkopalveluna olisi siten tavoittelemisen arvoinen etu ja todennäköisesti vain harva maksaisi muuntorangaistuksensa rahana. Muuntorangaistus ei enää kannustaisi sakonmaksuun.

Muuntorangaistuksen määrääminen

Oikeusrekisterikeskuksen toiminnan kannalta olennaisia ovat ne ehdotetut säännökset, joilla muutetaan muuntorangaistuksen määräämismenettelyä. Eri-tyisesti merkitystä olisi sillä, että myös rangaistusmääräysmenettelyssä määrätty sakot voitaisiin eräissä tapauksissa muuntaa vankeudeksi. Ainakin ehdotuksen sivuilla 66 ja 78 toimikunta esittää muuntorangaistusjärjestelmään liittyvien seikkojen selvittämistä erikseen. Tämä onkin välttämätöntä, sillä toimikunnan mietintöön sisältyvät säännösmuutokset eivät ole riittäviä sakon muuntorangaistusjärjestelmän uudistamiseksi siltä osin, kun on kyse Oikeusrekisterikeskuksen, ulosottoviranomaisten, syyttävöviranomaisten ja tuomioistuinten toiminnasta muuntorangaistusten määräämiseksi.

Mietinnön sivulla 79 pohditaan, onko tarpeen käyttää syyttäjän työpanosta sakon muuntoprosessissa. Muuntoprosessia olisi syytä keventää vielä ehdotettua enemmän. Toisaalla esityksessä on esitetty perustelut sille, että valinnan sakon muuntorangaistuksen täytäntöönpanotavan osalta tekisi Rikosseuraamuslaitos eikä tuomioistuin. Perustuslain mukaan vain tuomioistuin voi määrätä rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen. Jos muuntorangaistuksen määrääminen lopullisen rangaistuslajin valinnan osalta on siirrettävissä rikosseuraamuslaitokselle, voitaisiin vielä pohtia, onko lainkaan tarpeen käyttää tuomioistuimen työpanosta sakon muuntorangaistusten määräämisessä. Joka tapauksessa voitaisiin harkita järjestelmää, jossa vain vankeutena suoritettavat muuntorangaistukset menisivät tuomioistuinkäsittelyyn.

Nykyisin muuntorangaistuksen määrääminen edellyttää oikeudellista harkintaa tuomioistumissa vain harvoin. Useimmiten kysymyksessä on lähinnä jakolaskutoimituksen tekeminen. Muuntorangaistuksen voisi määrätä ulosotto-organisaatio sakon täytäntöönpanotoimena. Kihlakunnanulosottomiehillä on tieto sakkovelallisten taloudellisesta tilanteesta ja usein myös velallisten sosiaalisista olosuhteista. Kihlakunnanvoudeilla puolestaan on käräjäoikeuden notareihin verrattuna ylivoimainen kokemus oikeuskysymyksistä. Olisikin riittävä, jos muuntorangaistuksen voisi määrätä kihlakunnanvouti kihlakunnanulosottomiehen esityksestä.

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Telefax	Sähköposti
PL 157 13101 Hämeenlinna	Birger Jaarlin katu 13, 3. krs 13100 Hämeenlinna	029 56 65631	029 56 65703	oikeusrekisterikeskus@om.fi



Sakon muuntorangaistuksen määrääminen on todennäköisesti eräs yksinkertaisimmista oikeuslaitoksessa suoritettavista menettelyistä. On erikoista, että tämän menettelyn suorittamiseksi tarvitaan lähes kaikkia oikeuslaitoksen keskeisiä toimijoita ja lisäksi usein vielä poliisin apua.

Toimikunnan mietinnön perusteella eri toimijoiden vastuut näyttävät jäävän epäselviksi, mikä selittynee edellä mainitulla esityksellä, jonka mukaan muuntorangaistukseen liittyviä kysymyksiä selvitetään vielä erikseen. Epäselvää esimerkiksi on, kenen tehtäväksi jää toimia, kun henkilö on saanut neljännen rangaistusmääräyssakon. Olisiko toimintavelvollisuus Oikeusrekisterikeskuksella vai ulosotolla? Jos toimintavelvollisuus on ulosotolla, edellytyksenä kaiketi olisi, että myös varattomiksi tai tuntemattomaksi todettujen henkilöiden sakot olisivat ulosoton aktiiviperinnässä vireillä varattomuus- tai tuntemattomuuseseen toteamisesta huolimatta. Täsmentämistä kaipaa esimerkiksi, mitä tarkoitetaan saman rangaistusäännöksen rikkomisella. Liikenne rikoksista on säädetty rikoslain 23 luvussa. Mitä tässä tapauksessa tarkoitetaan saman säännöksen rikkomisella? Usein esiintyvä tapaus on todennäköisesti se, että henkilö on saanut sakkoja liikenneturvallisuuden vaarantamisesta (Rikoslaki 23 luku 1 §) ja liikenne rikkomuksista (Tieliikennelaki 103 §). Tässä tapauksessa olisi selvää, että on kyse eri säännöksen rikkomisesta ja muuntomenettelyyn ryhdyttäisiin kummankin rikosnimikkeen osalta erikseen, kun tekojen johdosta on kertynyt neljä sakkoa. Vielä voitaisiin pohtia, keskeytyykö muuntomenettely haasteen jälkeen, kun henkilö maksaa yhden sakon haastetuista neljästä sakosta. Vaikuttaisi siltä, että tämä on mahdollista, koska muuntorangaistuksen edellytyksenä on, että kaikki tuomitut neljä sakkoa ovat maksamattomia.

Ehdotettu neljän saman säännöksen rikkomiseen perustuva rangaistusmääräyssakkojen muuntomenettely on monimutkainen ja siitä aiheutuu vaikeasti ennakoitavaa lisäsääntelytarvetta. Muuntomenettelyn tulisi olla riittävän yksinkertainen ja selkeä.

Sakkomenettelylaki

Toimikunnan ehdotus perustuu siihen, että tuomioistuinsakkojen lisäksi syyttäjän vahvistamat rangaistusmääräyssakot olisivat osittain muuntokelpoisia. Mietinnössä ei ole lainkaan huomioitu, että sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (27.8.2010/754) johdosta sakkojärjestelmä tulee lähivuosina olennaisesti muuttumaan. Merkittävän osan nyt rangaistusvaatimuksin vahvistettavista sakoista määrää jatkossa poliisi sakkomääräyksellä. Tietojärjestelmä uudistusten johdosta sakkomenettelylain on kaavailtu tulevan voimaan vuoden 2014 alusta lukien. Jo pelkästään lainsäädäntöaikataulujen johdosta sakon muuntorangaistusmenettelyä ei kannata uudistaa ennen uuden sakkomenettelylain voimaantuloa, vaikka sakkomenettelylain voimaantulo viivästyisikin edellä mainitusta.

Muuntomenettelyn tarpeellisuus

Kuten toimikunta mietinnössään toteaa, sakon muuntorangaistus on ongelmal-

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Telefax	Sähköposti
PL 157 13101 Hämeenlinna	Birger Jaarlin katu 13, 3. krs 13100 Hämeenlinna	029 56 65631	029 56 65703	oikeusrekisterikeskus@om.fi



linen, koska se kohdistuu vähävaraisiin ja sosiaalisesti kaikkein huono-osaisimpiin henkilöihin. Toimikunnan mietinnössä on ensisijaisesti selvitetty asiaa rikosseuraamusalan kannalta ja niiden sakotettujen kannalta, jotka ovat joutuneet sakon muuntorangaistuksen suorittamaan vankeutena. Mietinnössä ei kovin paljoa ole kiinnitetty huomiota sellaisiin sakotettuihin, jotka ulosoton tietojen mukaan ovat varattomia mutta jotka itse kykenevät maksamaan muuntokelpoisen tuomioistuinsakkonsa samalla jättäen muuntokelvottomat sakkonsa ja muut saatavat maksamatta.

Vastoin mietinnössä esitettyä sakko on yleisin rikosoikeudellinen seuraamus. Oikeusministeriön tulisi lainvalmistelu- ja tutkimustoiminnassa kiinnittää nykyistä enemmän huomiota sakotusjärjestelmän toimivuuteen. Sakkorangaistus on ainoa rangaistuslaji, joka tuottaa valtiolle rahaa, joten aihetta sakotusjärjestelmän väheksymiseen ei ole. Valitettavasti myös yhdyskuntaseuraamustyöryhmän työssä sakon muuntorangaistusta koskevien säännösten valmistelu on jäänyt vähemmälle ja on ilmeistä, etteivät ehdotetut säännökset ole riittäviä.

Vaikka rangaistusmääräyssakkojen muuntamisesta on luovuttu, rangaistusmääräyssakkojen perintätulos ei ole romahtanut. Voidaan olettaa, että rangaistusmääräyssakkojen perintäprosentti on noin 85 prosenttia, kuten ennen muuntorangaistuksesta luopumistakin. Aikaisemmin noin 15 prosenttia rangaistusmääräyssakkoista muunnettiin ja pääosa muuntorangaistuksista maksettiin rahana. Nyt mainittua 15 prosenttia ei enää muunneta ja nämä sakot jäävät perimättä. Oikeusrekisterikeskuksen tuloskeskustelujen yhteydessä on vuosittain ministeriölle esitetty oheinen taulukko vuoden lopussa maksamatta olevien rangaistusmääräyssakkojen määrästä, joka kuvaa hyvin muunnosta luopumisen merkittävää vaikutusta sakkojen maksuhalukkuuteen.

Vuosi	2006	2007	2008	2009	2010	2011
(1000 eur)	16998	19799	24675	27989	30860	34759

Kuten taulukko osoittaa, maksamattomien rangaistusmääräyssakkojen euro-määrä kunkin vuoden lopussa on kaksinkertaistunut sinä aikana, kun muuntorangaistuksen määräämisestä on vaihteittain luovuttu. Vuonna 2012 avoinna olevien rangaistusmääräyssakkojen määrän kasvun voidaan olettaa taittuvan, kun vuonna 2007 määrätyt sakot alkavat vanhentua. Voidaan perustellusti tarkemman tutkimustuloksen puuttuessa epäillä, että rikosseuraamuspuolella muuntorangaistuksen luopumisesta aiheutuneet säästöt pääsääntöisesti menetetään vanhentuvina rangaistusmääräyssakkoina.

Taulukon luvut vahvistavat käsitystä, joka monilla Oikeusrekisterikeskuksen asiakaspalvelijoilla on tiettyjen henkilöiden sakkojen maksuhalukkuudesta. Muuntokelpoiset sakot maksetaan ja muut sakot jätetään maksamatta. Kansankielessä rangaistusmääräyssakko on "sakko, jota ei tarvitse maksaa".

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Telefax	Sähköposti
PL 157 13101 Hämeenlinna	Birger Jaarlin katu 13, 3. krs 13100 Hämeenlinna	029 56 65631	029 56 65703	oikeusrekisterikeskus@om.fi

*Ulkomaalaisille määrätyt sakot*

Oikeusrekisterikeskus on toimivaltainen viranomainen pyytämään Suomessa määrätyn sakon täytäntöönpanoa toisessa EU-valtiossa. Tällä hetkellä esimerkiksi Viro ei suostu panemaan rangaistusmääräyssakkoja täytäntöön, vaikka sakkopuitemääräyksen perusteella sillä näyttäisi täytäntöönpanoon olevan velvollisuus. Tosiasia on, että EU-sakkoyhteistyö ei vielä vuosiin tule toimimaan Viron eikä monen muunkaan valtion kanssa riittävän tehokkaasti. Tämän vuoksi on tarpeen, että valtionsisäisesti sakkojen perintäjärjestelmä on riittävän tehokas. Ulkomaalaiset maksavat sakkonsa, jos siihen on jokin pakote. Vaikka tutkimustuloksia ei ole tästäkään aiheesta käytettävissä, Oikeusrekisterikeskuksessa on yleinen käsitys, jonka mukaan venäläiset henkilöt maksavat sakkonsa hyvin. Maksuhalukkuus näkyy siten, että venäläiset ottavat usein yhteyttä Oikeusrekisterikeskukseen. Maksuhalukkuus perustuu siihen, että maksamaton sakko voi estää viisumin saannin. Vastaavasti myös muiden ulkomaalaisten henkilöiden, kuten virolaisten, maksuhalukkuutta parantaisi jokin pakote. Muuntorangaistusmenettely olisi sellainen toteutettavissa oleva uhka, jonka perusteella ulkomaalaisten, Suomessa toistuvasti käyvien henkilöiden maksuhalukkuutta voitaisiin lisätä.

Yhteenveto

Kuten työryhmän mietinnössä todetaan, muuntorangaistuksen määräämistä tuomioistuimessa koskeva sääntely edellyttää vielä lisävalmistelua. Jatkovalmistelun pohjaksi tulisi ottaa muuntomenettelyn vaikutukset myös siinä mielessä, että muuntouhalla on vaikutusta maksuhalukkuuteen. Muuntomenettelyn tarpeellisuutta ei tule arvioida ainoastaan niiden henkilöiden kannalta, jotka joutuvat muuntorangaistuksen suorittamaan. Valmistelutyössä tulee korostaa sakkorangaistuksen merkitystä omana rangaistuslajinaan eikä lähtökohdaksi tule ottaa ainoastaan rikosseuraamusalalla saavutettavat säästöt. Sakonmuuntomenettelyn on oltava mietinnössä kaavailtua yksinkertaisempi ja kustannustehokkaampi. Kaikkien rangaistusmääräyssakkojen tulisi olla muuntokelpoisia niin, että ehdotetusta neljän sakon säännöksestä luovutaan. Sakkopalvelua koskevat säännökset ovat toteutuskelpoisia edellyttäen, että toimeenpanosuunnitelman laatimista koskevasta menettelystä ei tule liian kallista.

Apulaisjohtaja

Leena Silvennoinen

Toimialajohtaja

Tauno Aalto

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Telefax	Sähköposti
PL 157 13101 Hämeenlinna	Birger Jaarlin katu 13, 3. krs 13100 Hämeenlinna	029 56 65631	029 56 65703	oikeusrekisterikeskus@om.fi