

Sakon muuntorangaistus- järjestelmän kehittäminen

*Sakon muuntorangaistus-
järjestelmän kehittäminen*



ISSN 1458-6452

ISBN 978-952-466-948-1 (nid.)

ISBN 978-952-466-949-8 (PDF)

Oikeusministeriö

Helsinki 2009

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
30.10.2009

Sakon muuntorangaistustyöryhmä		Julkaisun laji Työryhmämietinnöt	
Puheenjohtaja Jan Törnqvist Sihteerit Anne Hartoneva ja Juho Martikainen		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 27.11.2008	
Julkaisun nimi Sakon muuntorangaistusjärjestelmän kehittäminen			
Julkaisun osat Luovutuskirje, mietintö			
Tiivistelmä			
Oikeusministeriö asetti 27.11.2008 työryhmän selvittämään sakon muuntorangaistusjärjestelmän kehittämistä. Työryhmä ehdottaa, että rikoslain 2 a luvun säännöksiä sakon muuntamisesta muutettaisiin eduskunnan lausumasaan edellyttämällä tavalla. Periaatteellisesti keskeinen muutos olisi, että muuntorangaistus voitaisiin tuomita vain, jos tuomitun rikokset osoittavat ilmeistä piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä. Tällä hetkellä muuntokelvottomat, rangaistusmääräysmenettelyssä annetut sakot tulisivat rajoitetusti muuntokelpoisiksi. Rikoslain 2 a lukuun tehtäisiin myös eräitä muita muutoksia. Työryhmä ehdottaa myös joitakin muutoksia muuntorangaistusmenettelyyn. Muuntomenettelyä yksinkertaistettaisiin siten, ettei syyttäjällä enää olisi roolia muuntomenettelyssä. Työryhmä on selvittänyt mahdollisuutta ottaa käyttöön sakkovangeille tarkoitettu yhdyskuntaseuraamus, jota voitaisiin käyttää muuntorangaistuksena vankeuden ohella. Lähinnä voisivat tulla kyseeseen yhdyskuntapalvelu tai valmis- teilla oleva valvontarangaistus. Sakkovankien vakavan syrjäytyneisyyden vuoksi yhdyskuntaseuraamuksen suorittaminen edellyttäisi kuitenkin erityisiä tukitoimenpiteitä rangaistuksen suorittamisessa. Asiaa selvitetään edelleen oikeusministeriön syksyllä 2009 asettamassa yhdyskuntaseuraamusten kokonaisuudistusta selvittävässä toimikunnassa. Työryhmä on kartoittanut sakon muuntorangaistuksen ulkopuolelle jääneiden ja jäävien henkilöiden elämänolosuh- teiden kehittämistoimenpiteitä viime aikoina. Kyse on heidän toimeentulonsa ja sosiaalisen tilanteensa, terveys- ja päihde-tilanteensa sekä asumisjärjestelyjensä parantamisesta.			
Avainsanat: (asiasanat) sakon muuntorangaistus, sakon täytäntöönpano, yhdyskuntaseuraamus			
Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) 2/66/2007, OM013:00/2008			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön työryhmämietinnöt 20009:21		ISSN 1458-6452	ISBN 978-952-466-948-1 (nid.) 978-952-466-949-8 (PDF)
Kokonaissivumäärä 94	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Oikeusministeriö		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum
30.10.2009

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Arbetsgruppen för förvandlingsstraff för böter		Typ av publikation Arbetsgruppsbetänkande	
Ordförande Jan Törnqvist Sekreterare Anne Hartoneva ja Juho Martikainen		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes 27.11.2008	
Publikation (även den finska titeln) Utvecklandet av systemet med förvandlingsstraff för böter (Sakon muuntorangaistusjärjestelmän kehittäminen)			
Publikationens delar Överlämningsbrev, betänkande			
Referat			
Justitieministeriet tillsatte en arbetsgrupp för att klarlägga utvecklandet av systemet med förvandlingsstraff för böter 27.11.2008. Arbetsgruppen föreslår att bestämmelserna om förvandlingsstraff för böter i 2 a kap. i strafflagen ska ändras på det sätt som riksdagens uttalande förutsätter. Principiellt sett skulle en central ändring vara det att ett förvandlingsstraff skulle kunna dömas ut endast om brotten begått av den bötfällda uppvisar uppenbar likgiltighet för lagens förbud och påbud. De böter som för närvarande inte kan förvandlas till fängelsestraff och som har utfärdats vid strafforderförfarande skulle bli begränsat förvandlingsbara. Några andra ändringar skulle också göras till 2 a kap. i strafflagen. Arbetsgruppen föreslår även några ändringar till förfarandet med förvandlingsstraff. Förfarandet med förvandlingsstraff skulle förenklas så att åklagaren inte längre skulle ha någon roll i förfarandet. Arbetsgruppen har undersökt möjligheten att införa en samhällspåföljd avsedd för bötesfångar, som skulle kunna användas som förvandlingsstraff vid sidan av ett fängelsestraff. Främst skulle samhällstjänst eller övervakningsstraff som är under beredning kunna komma i fråga. På grund av bötesfångarnas allvarliga marginalisering skulle avtjänande av samhällspåföljd ändå förutsätta särskilda stödåtgärder vid avtjänande av straffet. Ärendet klarläggs vidare av en kommission, tillsatt av justitieministeriet på hösten 2009, som utreder totalreformen av samhällspåföljder. På senaste tiden har arbetsgruppen kartlagt utvecklingsåtgärder angående levnadsförhållanden av de personer som har fallit och ska falla utanför systemet med förvandlingsstraff för böter. Det är fråga om att förbättra deras utkomst och sociala situation, deras hälsotillstånd och situation med bruk av berusningsmedel samt deras bostadsarrangemang.			
Nyckelord förvandlingsstraff för böter, verkställighet av böter, samhällspåföljd			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-nummer, andra referensnummer) JM 2/66/2007, JM013:00/2008			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2009:21		ISSN 1458-6452	ISBN 978-952-466-948-1 (häft.) 978-952-466-949-8 (PDF)
Sidoantal 94	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Justitieministeriet		Förlag Justitieministeriet	

Oikeusministeriölle

SAKON MUUNTORANGAISTUSTYÖRYHMÄ

Oikeusministeriö asetti 27.11.2008 työryhmän selvittämään sakon muuntorangaistusjärjestelmän kehittämistä.

Työryhmän työn tavoitteeksi asetettiin selvittää sakon muuntorangaistusjärjestelmän toimivuus ja kehittämisedellytykset. Tässä tarkoituksessa tuli selvittää sakon muuntorangaistuksen käytön vähentämisedellytykset, muuntorangaistuksen määräämismenettelyn yksinkertaistaminen, mahdollisuudet ottaa käyttöön sakon muuntorangaistukselle vaihtoehtoinen yhdyskuntaseuraamus sekä sakon muuntorangaistuksen ulkopuolelle jäävien henkilöiden elinolosuhteiden parantaminen.

Työryhmän tehtävänä oli selvittää:

- 1) mahdollisuus rajata muuntorangaistusjärjestelmän käyttö vain tapauksiin, joissa maksukykyinen tuomittu tahallisesti tai tarkoituksellisesti jättää sakon maksamatta, eikä sitä myöskään onnistuta perimään ulosottotoimin, tai joissa aidosti maksukyvyttömät henkilöt systemaattisesti tekevät sakkorikoksia. Tässä yhteydessä arvioidaan erityisesti, missä määrin niskurointi käytännössä on mahdollista ulosoton toimiessa yhä tehokkaammin ja miten mahdolliset niskurointitapaukset olisivat löydettävissä;
- 2) mahdollisuudet muuntorangaistuksen määräämismenettelyn sekä sakon maksamisjärjestelyjen yksinkertaistamiseksi. Nykyisin sakon muuntorangaistusmenettelyyn osallistuu usea viranomainen ja esimerkiksi muissa kuin rangaistusmääräyssakoissa tuomioistuimien käsittelee asiaa kahdesti: tuomitessaan sakon ja muuntaessaan sen vankeudeksi;
- 3) mahdollisuus ottaa käyttöön nimenomaan sakkovangeille tarkoitettu yhdyskuntaseuraamus. Selvitys on tässä vaiheessa alustava ja pääosin käytössä olevia yhdyskuntaseuraamuksia kartoittava, koska yhdyskuntaseuraamusten

kehittämistä koskeva laajapohjainen kokonaistarkastelu on käynnistymässä vuoden 2008 aikana. Kokonaistarkastelu vienee aikaa noin kaksi vuotta. Eduskunnan lausuman mukaisesti sakon muuntorangaistuksen vaihtoehdoksi mahdollisesti kaavailtavaa yhdyskuntaseuraamusta taikka muuta vaihtoehtoista seuraamusta koskevan ehdotuksen tulee olla hallituksen esityksenä valmis vuoden 2009 loppuun mennessä sekä

- 4) mahdollisuudet kohentaa sakon muuntorangaistusjärjestelmän ulkopuolelle jääneiden ja jäävien henkilöiden elinolosuhteita. Viimeaikaiset suunnitelmat ja toimenpiteet syrjäytyneiden henkilöiden asunnottomuuden vähentämiseksi kohdistuvat myös sakkovankijoukkoon. Asunnottomuusongelman lisäksi tulee pohdittavaksi heidän ohjaamisensa sosiaali- ja terveystoimen peruspalveluiden piiriin.

Työryhmän puheenjohtajana toimi oikeustieteen lisensiaatti Jan Törnqvist ja jäseninä hallitussihteeri Petteri Katajisto oikeusministeriön oikeushallinto-osastolta, lainsäädäntöneuvos Jaakko Rautio, oikeusministeriön lainvalmisteluosastolta, neuvotteleva virkamies Kirsti Kuivajärvi oikeusministeriön kriminaalipoliittiselta osastolta, poliisiylitarkastaja Esko Ruokonen sisäasiainministeriön poliisiosastolta, lääkintöneuvos Maria Vuorilehto sosiaali- ja terveystoimen ministeriöstä, käräjätuomari Wilhelm Norrman Helsingin käräjäoikeudesta, kihlakunnansyyttäjä Jaana Linna Pirkanmaan syyttäjänvirastosta, apulaisjohtaja Heidi Meling, Etelä-Suomen aluevankilasta, apulaisjohtaja Leena Silvennoinen Oikeusrekisterikeskuksesta ja asianajaja Olli Etelämäki Suomen Asianajajaliitosta. Kuivajärvi siirtyi työryhmän työskentelyn aikana Rikosseuraamusviraston palvelukseen, mutta jatkoi työryhmän jäsenenä.

Työryhmässä ovat olleet pysyvinä asiantuntijoina erityisasiantuntija Jaana Viemerö Suomen Kuntaliitosta sekä pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishojelman ohjelmajohtaja Juha Kaakinen. Työryhmän sihteerinä ovat toimineet hallitussihteerit Anne Hartonen ja Juho Martikainen oikeusministeriön kriminaalipoliittiselta osastolta.

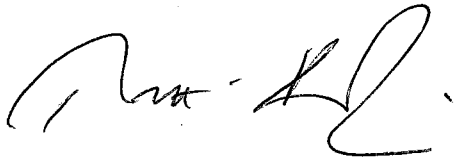
Työryhmän toimikausi oli 1.12.2008 – 30.9.2009. Työryhmän määräaikaa pidennettiin 31.10.2009 saakka.

Työryhmä otti nimekseen sakon muuntorangaistustyöryhmä.

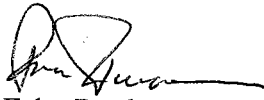
Työryhmä on laatinut ehdotuksensa tehtävänannon kohdista 1 ja 2 hallituksen esityksen muotoon. Toimeksiannon kohtien 3 ja 4 ehdotukset ovat erillisinä muistioina. Vaikka työryhmän tehtävänantoon ei varsinaisesti kuulukaan tietojärjestelmien kehittäminen, työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että muuntorangaistusmenettelyssä asiakirjan kulkevat edelleen paperimuodossa Oikeusrekisterikeskuksesta syyttäjälle ja tuomioistuimelle sekä edelleen takaisin Oikeusrekisterikeskukseen. Työryhmä ehdottaa, että tulevaisuudessa harkittaisiin muuntorangaistusasioihin liittyvän tietojärjestelmän kehittämistä siten, että viranomaisten välinen asiakirjaliikenne voidaan toteuttaa sähköisesti.

Työryhmän jäsenistä Kirsti Kuivajärvi ja Wilhelm Norrman ovat jättäneet eriävän mielipiteensä. Pysyvä asiantuntija Juha Kaakinen on jättänyt asiantuntijan kannanoton.

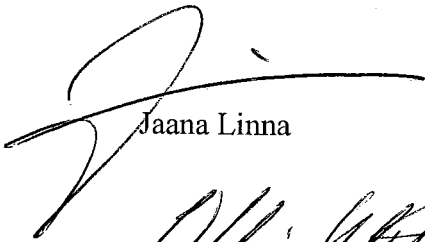
Helsingissä 30 päivänä lokakuuta 2009



Petteri Katajisto



Esko Ruukonen



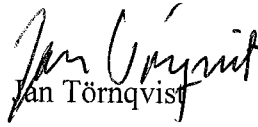
Jaana Linna



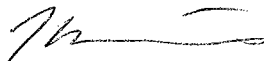
Olli Etelämäki



Anne Hartoneva



Jan Törnqvist



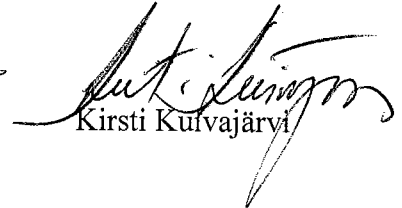
Jaakko Rautio



Maria Vuorilehto



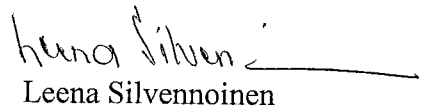
Heidi Meling



Kirsti Kuvajärvi



Wilhelm Norrman



Leena Silvennoinen



Juho Martikainen

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	13
YLEISPERUSTELUT	14
1 JOHDANTO	14
2 NYKYTILA	15
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	15
Sakon muuntorangaistusjärjestelmän kehitys	15
Sakon muuntamisen edellytykset	18
Muuntorangaistusmenettely	19
Sakon täytäntöönpanoa koskevia tilastotietoja	20
2.2 Muiden maiden lainsäädäntö	24
2.3 Nykytilan arviointi	26
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	27
3.1 Tavoitteet	27
3.2 Keskeiset ehdotukset	28
Sakon muuntamisen edellytykset	28
Aikaisemman sakon muuntorangaistuksen huomioon ottaminen	31
Muuntorangaistuksen tuomitsematta jättäminen	32
Muuntoprosessi	32
Muuntoprosessin keventäminen	33
Sakon maksaminen vankilassa	34
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	35
5 ASIAN VALMISTELU	36
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ	36
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	38
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT	38
1.1 Rikoslain 2 a luku	38
1.2 Laki sakon täytäntöönpanosta	40
1.3 Ulosottokaari	40
1.4 Vankeuslain 2 luku	42
2 VOIMAANTULO	42
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	42
LAKIEHDOTUKSET	44
rikoslain 2 a luvun muuttamisesta	44
sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta	46
ulosottokaaren muuttamisesta	47
vankeuslain 2 luvun muuttamisesta	48
RINNAKKAISTEKSTIT	49
rikoslain 2 a luvun muuttamisesta	49
sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta	52
ulosottokaaren muuttamisesta	55
vankeuslain 2 luvun muuttamisesta	56

LAGFÖRSLAG

Lag om ändring av 2 a kap. i strafflagen.....	58
Lag om ändring av lagen om verkställighet av böter.....	60
Lag om ändring av utsökningsbalken.....	61
Lag om ändring av 2 kap. i fängelselagen	62

SAKON MUUNTORANGAISTUS

Vaihtoehtoja ehdottomalle vankeudelle muuntorangaistuksena.....	63
1. Nykytilanne: ehdoton vankeusrangaistus muuntorangaistuksena	63
2. Sakkorangaistuksista, muuntorangaistuksista, perinnästä sekä sakkovangeista	64
3. Vaihtoehtoisen muuntorangaistuksen pohdintaa	66
Sakon muuntorangaistusjärjestelmän kehittäminen	82
1. Sakon muuntorangaistusta suorittavien henkilöiden elämäntilanteesta.....	82
2. Viimeaikaiset ja suunnitellut toimenpiteet sakkovankien terveys- ja päihdetilanteen parantamiseksi.....	82
3. Viimeaikaiset ja suunnitellut toimenpiteet sakkovankien asumistilanteen parantamiseksi.....	83

ERIÄVÄT MIELIPITEET

Kirsti Kuivajärvi.....	86
Wilhelm Norrman.....	89
Juha Kaakinen.....	91

Hallituksen esitys rikoslain 2 a luvun, sakon täytäntöönpanosta annetun lain, ulosottokaaren 70 §:n ja vankeuslain 2 luvun muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sakon muuntorangaistusta sekä muuntorangaistusmenettelyä koskevia säännöksiä.

Esityksen tavoitteena on supistaa muuntorangaistuksen käyttöä rajoittamalla muuntorangaistuksen soveltaminen vain sellaisiin tilanteisiin, joissa se on välttämätöntä rikosoikeusjärjestelmän uskottavuudelle. Keskeisin muutos nykyiseen olisi se, että muuntorangaistus voitaisiin tuomita ainoastaan sakotetuille, joiden rikokset osoittavat ilmeistä piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä.

Rangaistusmääräysmenettelyssä tuomitut sakot tulisivat osittain muuntokelpoisiksi. Ehdotuksen mukaan rangaistusmääräysmenettelyssä tuomittu sakko voitaisiin muuntaa, jos henkilö on rangaistusmääräysmenettelyssä tuomittu saman rangaistussäännöksen rikkomisesta yli 20 päiväsakon suuruiseen sakkoon kolme kertaa edellisen vuoden aikana.

Myös muuntorangaistusmenettelyä ehdotetaan yksinkertaistettavaksi joiltakin osin. Eri-tyisesti syyttäjän roolia muuntorangaistusasian käsittelyssä pienennettäisiin siten, ettei syyttäjä pääsääntöisesti osallistu muuntorangaistusasioiden käsittelyyn. Samalla muutettaisiin tarvittavalta osin oikeusrekisterikeskuksen, ulosoton ja tuomioistuimen tehtäviä muuntorangaistusasioissa.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2010 syksyllä.

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Suomen seuraamusjärjestelmä keskeiset rangaistuslajit ovat rikesakko, sakko, vankeus ja yhdyskuntaseuraamukset kuten yhdyskuntapalvelu. Vankeusrangaistus voi olla ehdoton tai ehdollinen. Ehdoton vankeus on rangaistuslajeista ankarin ja rikesakko lievin. Sakkorangaistus voidaan muuntaa vankeudeksi, jollei sitä ole tuomittu rangaistusmääräysmenettelyssä. Rikesakkoa ei voida muuntaa vankeudeksi. Yhdyskuntaseuraamukset sijoittuvat ankaruudeltaan näiden väliin. Sakon muuntorangaistus on rangaistus, jossa sakkoon tuomitun maksamaton sakko muunnetaan ehdottomaksi vankeusrangaistukseksi.

Muuntorangaistuksen hyväksyttävyydestä on käyty keskustelua vuosikymmeniä. Keskeisimpänä ongelmana muuntorangaistuksen käytössä on pidetty sitä, että alun perin varallisuuteen kohdistettu rangaistus muutetaan vapausrangaistukseksi. Sakkoon johtaneet rikokset ovat pääsääntöisesti lieviä, eikä niistä tavallisesti tuomita vankeusrangaistusta. Joistakin tyypillisistä sakkorikoksista kuten näpistyksestä ei ole edes mahdollista tuomita vankeusrangaistusta. Muuntorangaistus merkitsee siten rangaistuksen huomattavaa ankaroitumista sillä perusteella, ettei sakotettu syystä tai toisesta ole maksanut sakkiaan.

Käytännössä järjestelmä on johtanut siihen, että muuntorangaistus kohdistuu huono-osaisiin ihmisiin. Ulosoton toiminnan tehostuminen viime vuosikymmeninä on entisestään korostanut tätä piirrettä, koska maksukykyisiltä sakko saadaan pääsääntöisesti perittyä. Vankien terveystutkimuksessa kävi ilmi, että sakon muuntorangaistusta suorittavat vangit ovat poikkeuksellisen huonokuntoinen ryhmä jopa verrattuna muihin vankeihin.

Sakon muuntorangaistusta suorittavat vangit ovat merkittävä kuormitustekijä vankiloissa ja näiden vankien määrän vähentäminen onkin ollut yksi keskeinen tekijä muuntorangaistusjärjestelmän kehittämisessä. Useilla lainsäädännön muutoksilla on pyritty vähentämään sakkovankien määrää 1960-luvulta lähtien.

Sakkorangaistuksen keskeisiä kysymyksiä on, miten on meneteltävä niiden suhteen, jotka eivät kykene maksamaan saamaansa sakkia. Periaatteellisesti on pidetty ongelmallisena sitä, että rikoksentekijä voisi selvitä ilman tosiasiallista seuraamusta rikoksestaan. Läntisissä naapurimaissamme tähän kysymykseen on suhtauduttu eri tavoin. Norjassa maksamaton sakko muunnetaan vankeudeksi, kun taas Ruotsissa muuntorangaistukseen tuomittuja ei käytännössä ole ja Tanskassa muuntorangaistuksen käyttö on hyvin vähäistä. Sinällään ei ole pidetty välttämättömänä, että muuntorangaistus olisi nimenomaan vankeutta ja viimeisimmän muuntorangaistus uudistuksen hyväksyessään

eduskunta edellytti nimenomaan vaihtoehtoisen seuraamuksen mahdollisuuden selvittämistä (EV 79/2008 vp.).

Muuntorangaistuksesta on keskusteltu myös siitä näkökulmasta, kuinka se vaikuttaa rikoksentekijöiden käyttäytymiseen tai yleiseen lainkuuliaisuuteen. On epäilty muun muassa, että sakkorikosten määrä lisääntyy, jos muuntorangaistuksesta luovutaan. Vuonna 2007 toteutetulla enintään 20 päiväsakon rangaistusmääräyssakkojen muuntokiellolla ei ainakaan toistaiseksi vaikuttaisi olleen tämän suuntaista vaikutusta. Kun suurin osa sakoista saadaan perityksi ulosotossa, muuntorangaistuksella ei ole suurta merkitystä maksukykyisen väestön osalta. Suurin osa niistä sakkorikoksiin syyllistyvistä, jotka eivät kykene maksamaan sakkonsa, ovat taas vaikeasti syrjäytyneitä, eikä sakolla sen enempää kuin muuntorangaistuksen uhalla ole suurtakaan vaikutusta heidän käyttökseen.

Myös muuntorangaistuksen erityisestävää vaikutusta voidaan hyvällä syyllä epäillä. Tällaisen vaikutuksen syntymistä voidaankin pitää epätodennäköisenä muun muassa siksi, että sakon muuntorangaistus ei kytkeydy suoraan rikokseen vaan se määrätään useimmiten pitkän ajan kuluttua itse rikoksesta sakotetun varattomuuden vuoksi.

Edellä mainittuihin kysymyksiin tuonee lisätietoa Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa käynnistynyt tutkimus sakon muuntorangaistusjärjestelmään tehtyjen muutosten vaikutuksista. Tutkimuksen on tarkoitus valmistua vuoden 2010 loppuun mennessä.

Sakon muuntorangaistusta on myös pidetty hyödyllisenä tehosteena sakon maksamiseksi. Sakkoja maksetaan vielä vankilassakin muuntorangaistuksen välttämiseksi. Vankilassa rahat sakon maksuun saadaan kuitenkin usein muulta henkilöltä kuin itse sakotetulta. Rangaistus ei siten aina kohdistu sakotettuun, vaan esimerkiksi hänen sukulaisiinsa. Lisäksi näin maksettuja sakkoja edeltää raskas muuntorangaistusmenettely ja joissain tapauksissa sakotettu ehtii suorittaa joitakin päiviä vankeudessa ennen maksua. Viranomaistyöstä aiheutuvat kustannukset voivat muodostua suuremmiksi kuin saatavat sakkotulot.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Sakon muuntorangaistusjärjestelmän kehitys

Sakon muuntorangaistusjärjestelmää on kehitetty vuosikymmenien kuluessa lukuisia kertoja. Jo 1940-luvulla ehdotettiin muuntorangaistuksen käytön rajoittamista yli 20 päiväsakon suuruisiin sakkoihin ja silloinkin vain, jos muuntamiseen oli erityisesti aihetta. Ehdotus ei kuitenkaan johtanut lainsäädäntömuutoksiin.

Sakon muuntorangaistusta suorittavien vankien määrä oli vielä 1960-luvulla todella suuri. Päivittäisessä vankiluvussa muuntorangaistusta suorittavia oli enimmillään yli tuhat. Sakon muuntorangaistusta pidettiin myös ankarana seuraamuksena rikoksista, joista alun perin tuomittiin vain sakkorangaistus. Näistä syistä sakon täytäntöönpanojärjestelmää ryhdyttiin kehittämään tavoitteena, että sakot saataisiin perittyä rahana ja muuntorangaistus olisi vain poikkeuksellista.

Järjestelmään tehtiin muutoksia vuonna 1963. Tuolloin tuli mahdolliseksi maksaa sakko osamaksulla ja maksamiseen voitiin myöntää maksuaikaa. Muuntorangaistuksen enimmäispituudeksi säädettiin 180 päivää vankeutta. Muuntorangaistus muunnettiin edelleen niin, että yksi päiväsakko vastasi yhden päivän vankeutta. Muuntamisesta päätti vankilan johtaja, kun ulosottomies oli ilmoittanut, ettei sakkoa saada tuomitulta perityksi.

Seuraavan kerran muuntorangaistusjärjestelmää muutettiin vuonna 1969. Tavoitteena oli, että muuntorangaistus tulisi jatkossa käyttöön vain poikkeustapauksissa. Käyttöön otettiin erillinen muuntorangaistusmenettely, jossa tuomioistuimella määrää muuntorangaistuksen. Tuomioistuimelle tuli myös mahdollisuus määrätä lykkäystä maksamiselle ja tuomita rangaistus lievempänä muun muassa kohtuusyistä. Nämä muutokset lisäsivät harkintavaltaa muuntorangaistuksen käytössä, sillä aiemmin muuntorangaistuksen määräämisessä ei voitu ottaa huomioon tuomitun olosuhteita.

Huoltolaitoksessa tai kasvatuslaitoksessa oleville tuomittujen sakkojen muuntamista pidettiin epätarkoituksenmukaisena, koska sillä olisi menetetty näiden laitosten positiivinen vaikutus henkilöiden käyttäytymiseen. Siksi tuli mahdolliseksi tuomita muuntorangaistus rauenneeksi, jos tuomittu oli huoltolaitoksessa tai kasvatuslaitoksessa.

Muutoksen yhteydessä pohdittiin myös osamaksumahdollisuuden ulottamista muunto-tuomion antamisen jälkeiseen aikaan. Tätä ei kuitenkaan toteutettu, koska muuntorangaistus olisi täytynyt määrätä uudelleen osamaksun jälkeen.

Lisäksi uudistuksessa täsmennettiin säännöksiä siitä, kuinka sakkotuomiot otettiin muuntorangaistusta tuomittaessa huomioon. Muuntorangaistuksen vähimmäispituudeksi jäi 10 päivää vankeutta, mutta rangaistuksen lieventämistapauksissa pituus saattoi olla kuusi päivää. Enimmäispituus laskettiin 90 päivään vankeutta.

Samaan aikaan sakon täytäntöönpanon uudistamisen kanssa luovuttiin juopumuksen kriminalisoinnista.

Sakon täytäntöönpanoa uudistettiin jälleen 1970-luvun puolivälissä. Sakon täytäntöönpano- ja muuntorangaistusmenettelyä pidettiin tuolloin raskaana ja tehottomana. Muutosten tavoitteena oli tehostaa perintää ja nopeuttaa muuntorangaistusmenettelyä.

Sakkojen asemaa ulosotossa parannettiin siten, että ne tulivat samaan asemaan muiden etuoikeudettomien saatavien kanssa.

Menettelyä uudistettiin siten, että haastamista nopeutettiin, muuntorangaistusasian käsittely siirrettiin yhden tuomarin käsittelyyn ja lykkäyksen myöntämismahdollisuudesta sekä muuntorangaistuksen raukeamisesta luovuttiin. Käyttöön otettiin kuitenkin mahdollisuus olla määräämättä muuntorangaistusta tietyin edellytyksin. Vankilassa jo muusta syystä oleville tuli mahdollisuus saada kuukausi lykkäystä sakon maksamiseen.

Muuntorangaistuksen vähimmäiskesto laskettiin kuuteen päivään vankeutta.

Vuonna 1985 tuli voimaan laki rikesakkomenettelystä. Sakon muuntorangaistukseen rikesakkojen käyttöönotto vaikutti siten, että rikesakkoja ei voi muuntaa vankeudeksi.

Vuonna 1985 annettiin eduskunnalle hallituksen esitys seuraavasta muuntorangaistusjärjestelmän uudistamisesta. Tuolloin pyrittiin korjaamaan eräitä järjestelmässä olleita epäkohtia.

Ensinnäkin luovuttiin muuntorangaistusten jälkikäteisestä yhdistämisestä, koska se oli aiheuttanut paljon työtä ja tuomionpurkuhakemuksia korkeimpaan oikeuteen. Muuntorangaistuksia ei enää yhdistetty vankilassa, vaan samalla kertaa suoritettavaksi tulleen muuntorangaistusten ajat laskettiin yhteen. Yksittäisen muuntorangaistuksen enimmäispituudeksi säädettiin 90 päivää ja yhteenlaskettujen enimmäispituudeksi 120 päivää.

Toiseksi muuntorangaistuksen vähimmäisaikaa laskettiin neljään päivään, koska esiintyi tapauksia, joissa oikea rangaistuksen pituus olisi ollut lyhyempi kuin aiempi vähimmäisaika kuusi päivää.

Kolmanneksi mahdollisuus saada lykkäystä sakkojen maksuun, jos jo suoritti vankilassa rangaistusta, pidennettiin kahteen kuukauteen. Myös pelkkää muuntorangaistusta suorittamaan tuleville tuli mahdollisuus maksaa sakkonsa viiden arkipäivän kuluessa vankilaan saapumisesta. Näitä muutoksia perusteltiin sillä, että paljon sakkoja maksettaisiin vielä vankilassa muuntorangaistuksen välttämiseksi.

Merkittävin muutos koski sakon muuntosuhdetta. Muuntosuhde oli aiemmin ollut sellainen, että yksi päiväsakko muunnettiin yhdeksi päiväksi vankeutta. Nyt muuntosuhde muutettiin niin, että kaksi päiväsakkoa vastaa yhtä päivää vankeutta.

Vuonna 1992 sakkojen etuoikeusasemaa ulosotossa muutettiin jälleen. Sakoista tuli viimesijaisia saatavia.

Vuonna 1999 päiväsakkojen rahamäärä alettiin määrätä bruttotulojen sijasta nettotuloista. Samalla päiväsakon alin rahamäärä korotettiin 20 markasta 40 markkaan, mikä merkitsi suurempaa korotusta kuin rahan arvon muuttumisesta inflaation vuoksi oli aiheutunut. Mahdollisuutta jättää sakko muuntamatta laajennettiin jonkin verran.

Vuonna 2002 tuli voimaan laki sakon täytäntöönpanosta (672/2002). Lailla koottiin yhteen säädökseen sakon täytäntöönpanoa koskevat säännökset yhteen ulosottomenettelyä lukuun ottamatta. Tässä yhteydessä sakot palautettiin jälleen ulosotossa tavanomaisiksi saataviksi, koska haluttiin vähentää muuntorangaistusmenettelystä aiheutuvaa työtä. Nykyinen täytäntöönpanomenettely on kuvattu jäljempänä.

Vuosina 2006 - 2008 sakon muuntorangaistusjärjestelmään on tehty kolme uudistusta, joilla on pyritty ennen kaikkea vähentämään sakon muuntorangaistusta suorittavien vankien määrää.

Ensimmäiseksi muuntorangaistuksen muuntosuhdetta muutettiin siten, että kolme päiväsakkoa vastaa yhden päivän vankeutta. Samalla yksittäisen muuntorangaistuksen enimmäispituutta laskettiin 60 päivään vankeutta ja samalla kertaa suoritettavien muuntorangaistusten yhteenlaskettua pituutta 90 päivään vankeutta.

Toiseksi alle 20 päiväsakon suuruiset rangaistusmääräysmenettelyssä annetut sakot säädettiin muuntokelvottomiksi.

Kolmanneksi kaikki rangaistusmääräysmenettelyssä annetut sakot ja osa uhkasakoista säädettiin muuntokelvottomiksi.

Viimeisen muutoksen hyväksyessään eduskunta edellytti, että rangaistusmääräysmenettelyn käyttö rajataan pois tilanteissa, joissa rikoksenteijä on osoittanut piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä.

Sakon muuntamisen edellytykset

Nykyisin sakon muuntamisen edellytyksistä säädetään rikoslain (39/1889) 2 a luvussa. Luvun 4 §:ssä säädetään, että maksamaton sakko voidaan muuntaa vankeudeksi, jollei sitä ole saatu perityksi sakotetulta. Maksamattomien uhkasakkojen muuntaminen on mahdollista ainoastaan, jos tuomioistuim on tuominnut sen oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi tai ulosottoaaren (705/2007) nojalla.

Luvun 6 §:n 4 momentin mukaan rangaistusmääräysmenettelyssä annettuja sakkoja ei voida muuntaa vankeudeksi. Luvun 8 §:ssä kielletään rikesakon muuntaminen vankeudeksi.

Maksamattomat päiväsakot muunnetaan rikoslain 2 a luvun 5 §:n mukaan vankeudeksi siten, että kolme päiväsakkoa vastaa yhtä päivää vankeutta. Uhkasakkoa muunnettaessa 30 euroa muunnetaan yhdeksi päiväksi vankeutta. Samalla kertaa tuomittavista sakoista määrätään pykälän mukaan yksi muuntorangaistus.

Muuntorangaistuksen vähimmäispituus on neljä päivää vankeutta ja enimmäispituus 60 päivää vankeutta. Muuntorangaistusta ei voida määrätä ilman erityistä syytä, jos maksamatta olevia päiväsakkoja on vähemmän kuin 12 tai maksamattomien uhkasakkojen määrä on vähemmän kuin 120 euroa.

Muuntorangaistusmenettely

Nykyisestä sakon täytäntöönpanomenettelystä säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa.

Lain 1 §:ssä säädetään, että lain nojalla pannaan täytäntöön muun muassa päiväsakoin vahvistettu sakko, uhkasakko ja rikesakko. Sakon perintä edellyttää, että ratkaisu on lainvoimainen tai pantavissa täytäntöön.

Lain 5 §:n mukaan sakon ensiasteena määrävän viranomaisen on varattava sakotetulle mahdollisuus maksaa sakko heti. Sakotettu voi maksaa sakon myös ennen tuomion lainvoimaisuutta.

Oikeusrekisterikeskus vastaa sakon perinnästä. Jos Oikeusrekisterikeskuksen perittäväksi tullutta sakkoa ei ole maksettu ennakolta, on Oikeusrekisterikeskuksen lain 7 §:n nojalla lähetettävä sakotetulle maksukehotus, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta tai vaaranna ulosottotoimin tapahtuvaa maksua.

Jos sakkoa ei saada maksukehotuksella perityksi, on maksua haettava ulosotolla lain 8 §:n nojalla. Ulosottomiehen on lain 10 §:n nojalla annettava sakotetulle maksukehotus, jossa varataan lyhyt maksuaika. Maksukehotuksen antaminen ei ole välttämätöntä, jos se on tarpeetonta tai vaarantaa täytäntöönpanon. Maksukehotusajan jälkeen sakko voidaan periä ulosottokaaren mukaisessa menettelyssä.

Sekä ulosottomiehellä että Oikeusrekisterikeskuksella on käsiteltävänä olevassa asiassa mahdollisuus myöntää sakotetulle maksuaikaa erityisistä syistä.

Jos sakkoa ei saada perityksi ulosottomenettelyssä, ulosottoviranomainen toimittaa oikeusrekisterikeskukselle ilmoituksen sakotetun varattomuudesta tai muusta syystä, jonka vuoksi perintä ei ole onnistunut ja haastaa, mikäli mahdollista, sakotetun muuntoprosessiin, jossa sakko muunnetaan vankeudeksi rikoslain 2 a luvussa säädetyllä ta-

valla. Syyttäjä vastaa valtion puhevallan käyttämisestä muuntorangaistusmenettelyssä.

Muuntorangaistusmenettelyyn viedään ainoastaan muuntokelpoiset sakot. Haastettaessa sakotetulle on lain 27 §:n mukaan varattava tilaisuus maksaa sakko. Syyttäjällä on myös tietyin edellytyksin mahdollisuus luopua muuntovaatimuksesta. Tuomioistuimien voi lain 31 §:n nojalla lykätä sakon muuntoasian käsittelyä sakon maksamista varten. Tuomioistuimien voi myös jättää sakon muuntamatta rikoslain 2 a luvun 6 §:ssä säädettyin edellytyksin. Edellytyksenä muuntamatta jättämiselle on rikoksen vähäisyys, rikoksentekijän alaikäisyys tai rikoksentekijän henkilökohtaiset olosuhteet.

Lain 34 §:n mukaan vankeudeksi muunnettua sakkoa ei voida enää periä ulosottotoimin. Tuomitulla on kuitenkin lain 35 §:n nojalla oikeus maksaa sakko ennen vankeus-tuomion täytäntöönpanon aloittamista, jolloin muuntotuomio raukeaa. Edellytyksenä on, että sakko maksetaan kokonaan.

Vankeuslain (767/2005) 2 luvun 3 ja 4 §:n nojalla muuntorangaistuksen täytäntöönpanoa voidaan lykätä ja 7 §:n nojalla tuomitulle voidaan tietyin edellytyksin myöntää maksuaikaa. Luvun 8 §:n nojalla muuntorangaistuksen suorittamisen aloittaneen on mahdollista maksaa sakko kokonaan viiden ensimmäisen vankeuspäivän kuluessa, jolloin rangaistus raukeaa.

Sakon täytäntöönpanoa koskevia tilastotietoja

Sakkojen täytäntöönpanomenettely

Sakkorangaistuksia on viime vuosina tuomittu noin 250 000 - 300 000. Valtaosa on määrätty rangaistusmääräysmenettelyssä kuten oheisesta taulukosta käy ilmi. Rangaistusmääräysmenettelyssä määrättyjen sakkojen määrä on noussut tasaisesti, kun taas tuomioistuimien tuomitsemien sakkojen määrä on pysynyt melko tasaisesti 35 000 - 40 000 vuosittain. Rikesakkoja puolestaan on tuomittu viime vuosina 100 000 - 130 000. Kuten rangaistusmääräysmenettelyssä tuomitujen sakkojen määrä myös rikesakkojen määrä on ollut kasvussa viime vuosina. Suuri enemmistö sakoista tuomitaan liikenne rikoksista ja keskeinen tekijä rangaistusmääräyssakkojen ja rikesakkojen määrän kasvussa on ollut automaattisen liikenteenvalvonnan käytön laajeneminen.

Vuosi	Rangaistusmääräys pvsakot yht.	Tuomioistuin pvsakot yht.	Rikesakot yht
2003	218 883	36 460	99 099
2004	232 613	39 420	109 634
2005	237 472	38 291	110 977
2006	229 731	36 813	108 447
2007	258 890	36 696	133 833

Vuonna 2007 tuomituista päiväsakoista 73 % oli alle 20 päiväsakon suuruisia. Noin 5 % sakkoon tuomituista oli alle 18-vuotiaita.

Muuntokelpoisten sakkojen määrä on muuttunut lainsäädäntömuutosten vuoksi viime vuosina. Oikeusrekisterikeskuksen tietojen mukaan vielä vuonna 2006 Oikeusrekisterikeskuksessa käsiteltiin yhteensä 213 752 muuntokelpoista sakkoa ja uhkasakkoa. Enintään 20 päiväsakon suuruisien rangaistusmääräysmenettelysakkojen muuttaminen muuntokelvottomiksi pienensi muuntokelpoisten sakkojen määrää vuosina 2007 ja 2008. Vuonna 2007 käsiteltiin enää 73 877 muuntokelpoista sakkoa ja vuonna 2008 vain 55 847. Vuoden 2008 laskuun vaikutti myös kaikkien rangaistusmääräysmenettelyssä tuomittujen sakkojen muuttaminen muuntokelvottomiksi. Tuomioistuimen tuomitsemien sakkojen määrä on pysynyt vuositasolla jokseenkin tasaisena ja vuonna 2009 muuntokelpoisten sakkojen määrä tuleekin muodostumaan lähinnä näistä sakoista.

Valtion sakkotulojen määrä on kasvanut huomattavasti viimeisten vuosien aikana.

Vuosi	Sakkotulot euroa
2004	66 591 675
2005	76 556 112
2006	78 936 141
2007	99 492 579
2008	94 298 267

Syitä sakkotulojen kasvulle on monia, mutta selkeimpänä nousee yksittäisten sakko-rangaistusten määrän kasvu, joka on samalla nostanut maksettujen sakkojen määrää. Sakkorangaistukset eivät ole sitä vastoin tiukentuneet eli yksittäisestä tapauksesta määrättyt päiväsakkojen määrät eivät ole kasvaneet. Yleinen elintason nousu on kuitenkin nostanut yksittäisen päiväsakon määrää kahdella eurolla viimeisten viiden vuoden aikana. Keskimääräisen sakkorangaistuksen rahamäärä on noussut 194 eurosta 230 euroon.

Sakkoja saadaan perityksi täytäntöönpanoprosessin eri vaiheissa. Tietojärjestelmä uudistuksen vuoksi Oikeusrekisterikeskuksesta ei tällä hetkellä ole saatavissa tietoa siitä, missä vaiheessa menettelyä sakot maksetaan. Vuosilta 2002 ja 2003 peräisin olevien tietojen mukaan suurin osa eli noin 65 % tuomituista sakoista maksetaan ennakkomaksulla. Noin 14 % sakoista perittiin ulosotossa. Vuonna 2002 muuttopäätös tehtiin 6 % tapauksista. Vuonna 2003 kyseinen luku laski 0,8 prosenttiin. Noin 23 % sakoista jäi vireille vuoden aikana. Noin 8 % vireillä olevista sakoista jäi ulosottomiehelle. Vain noin 2,5 % tapauksista tehdään etsintäkuulutus. Noin 1200 sakkorangaistukseen tuomittua henkilöä kuolee vuosittain (0,5 %). Vireillä olevista sakoista haastettuja tai muunnettuja sakkoja on noin 7 %. Tarkempia tietoja viime vuosien kehityksestä saadaan Oikeusrekisterikeskuksen tietojärjestelmän valmistuttua vuoden 2009 loppuun mennessä.

Sakon muuntomenettelyn viimeisessä vaiheessa eli vankeusrangaistuksen täytäntöönpanossakin sakkoja maksetaan edelleen. Rikosseuraamusviraston tietojen mukaan vankilassa sakkonsa maksaneita ja siten vapautuneita on viime vuosina ollut noin 400 vuosittain. Muun vankeusrangaistuksen ohella sakon muuntorangaistukseen tuomituista sakkonsa on vankilassa maksanut 600-700 vankia.

Sakon muuntorangaistusta suorittavien vankien määrä

Muutokset niin muuntorangaistusjärjestelmässä kuin yhteiskunnassakin heijastuvat sakkovankien määrään. Keskeisimpiä vaikuttajia ovat lainsäädännölliset muutokset kuten juopumuksen dekriminialisointi ja muuntokiellot, viranomaistoiminnan tehokkuus sekä yhteiskunnallinen ja taloudellinen tilanne.

Vuoden 1963 tehty osamaksun mahdollistaminen vähensi sakkovankien määrää huomattavasti. Kun ennen vuotta 1963 sakkovankeja oli keskivankiluvussa yli 1000, vuonna 1964 heitä oli enää noin 600. Vuoden 1969 muuntorangaistusjärjestelmän muutokset ja juopumuksen dekriminialisointi vaikuttivat myös alentavasti sakkovankien määrään ja vuonna 1970 sakkovankien lukumäärä painuikin hetkellisesti lähes nol- laan.

1970-luvun alusta sakkovankien määrä lähti uuteen kasvuun. Keskeinen syy oli poliisin tehokampanja järjestyshäiriöitä vastaan vuonna 1977. Kun vuonna 1974 sakkovankeja oli keskimäärin 62, vuonna 1978 heitä oli 169.

1980-luvulla sakkovankien määrä pysyi suhteellisen tasaisena. Vuonna 1985 tehdyllä rikesakkouudistuksella rikesakoista tuli muuntokelvottomia, mikä vähensi sakkovankien määrää. Laskuun vaikuttivat myös useat muut lainmuutokset, joista merkittävimpänä oli muuntosuhteen muutos niin, että kaksi päiväsakkoa vastaa yhtä päivää vanke-

utta. Vuodesta 1986 vuoteen 1988 sakkovankien määrä laski 132:sta 91:een.

1990-luvun alussa lainsäädännöllisiä muutoksia ei tehty, mutta sakkovankien määrä kasvoi yli kaksinkertaiseksi. Tähän luultavimmin vaikutti huonontunut taloustilanne ja lama, joka aiheutti maksuhäiriöitä. Tätä teoriaa tukee vuoden 1994 jälkeen tapahtunut sakkovanki-keskiluvun jyrkkä lasku, joka palautti sakkovankien määrän vuoden 1990 tasolle vuoteen 1998 mennessä.

Uusi nousu sakkovankien keskimäärässä alkoi kuitenkin 1990-luvun lopulla. Tätä selittää osaltaan poliisin tietoon tulleiden näpistysten lisääntyminen. Myös poliisin tietoon tulleet kulkuneuvon kuljettamiset oikeudetta lisääntyivät kyseisenä ajanjaksona. Suurin osa sakkovangeista saakin rangaistuksensa juuri kyseisistä rikoksista. Osaltaan tätä nousua selittää myös päiväsakon vähimmäissuuruuden nostaminen 20 markasta 40 markkaan.

Vuoden 2004 jyrkkä pudotus sakkovankien määrässä johtui sitä vastoin ulosoton tietojärjestelmässä olleesta katkosta.

Muuntosuhteen muutos ja rangaistusmääräyssakkojen muuntokielto vuosina 2006 - 2008 ovat jälleen vähentäneet sakkovankien keskimäärää.

Vuosittaisen vertailun sijaan sakkovankien määrää voidaan tarkastella viisivuotiskaussoissa. Tällöin mahdolliset pysyvämmät muutokset tulevat selkeämmin esille. Alla olevasta taulukosta näkyy sakkovankien keskimäärät näin laskettuna.

Vuosi	Sakkovankien keskimäärä (ja vaihteluväli)
1974-1978	118 (62 - 169)
1979-1983	140 (128 - 152)
1984-1988	108 (66 - 138)
1989-1993	153 (95 - 245)
1994-1998	148 (96 - 221)
1999-2003	152 (102 - 198)
2004-2008	141 (81 - 189)

Näin kuvattuna sakkovankien keskimäärä on pysynyt pitkällä aikavälillä melko tasaisena.

Sakkovankien määrää voidaan tarkastella myös rangaistustaan suorittamaan tulleiden vankien määrän perusteella. Oheisessa taulukossa tämäkin on kuvattu viisivuotisjaksoissa.

Vuosi	Vapaudesta rangaistuslaitokseen saapuneiden sakkovankien keskimäärä (ja vaihteluväli)
1974-1978	1018 (537 – 1564)
1979-1983	1463 (1288 – 1614)
1984-1988	1409 (1161 – 1821)
1989-1993	2159 (1556 – 2944)
1994-1998	1925 (1318 – 2661)
1999-2003	1810 (1391 – 2223)
2004-2008	1703 (867 – 1856)

Vankilaan tulleiden sakkovankien määrä on kasvanut tasaisesti 1990-luvun alkupuolelle asti, minkä jälkeen se on hieman laskenut.

2.2 Muiden maiden lainsäädäntö

Ruotsi

Ruotsissa sakkojen perinnästä ja muuntorangaistuksesta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (bötesverkställighetslag 1979:189) ja asetuksessa (bötesverkställighetsförfordning 1979:197).

Sakkojen täytäntöönpanosta vastaa ulosottoviranomainen eli kruununvouti. Kruununvouti voi keskeyttää sakon perinnän, jos siitä aiheutuu erityistä haittaa sakotetulle tai sille, joka on riippuvainen hänen elatuksestaan. Perintää ei saa keskeyttää, jos yleinen etu vaatii sen jatkamista.

Lain mukaan sakot voidaan muuntaa vankeudeksi, jos niitä ei vapaaehtoisesti makseta eikä saada ulosotossa perityksi. Edellytyksenä on, että sakotettu niskoittelee maksamisessa tai että muuntorangaistus on muutoin yleisen edun kannalta erityisestä syystä perusteltu.

Ensi kädessä sakon muuntamisen edellytykset arvioi kruununvouti, joka siirtää sakon syyttäjälle, jos katsoo muuntorangaistuksen aiheelliseksi. Syyttäjä esittää muuntoran-

gaistusvaatimuksen tuomioistuimessa, joka voi muuntaa sakon.

Muuntorangaistuksen pituus on vähintään 14 päivää ja enintään kolmeksi kuukaudeksi vankeutta. Jos muunnettavaksi tulee sakkoja, jotka on tuomittu ennen aiemmin tuomitun muuntorangaistuksen tuomitsemista, tuomioistuimen tulee ottaa tämä huomioon uutta muuntorangaistusta tuomitessaan.

Ruotsissa sakon muuntorangaistuksia tuomitaan vain joitakin vuosittain.

Norja

Norjassa ei ole käytössä päiväsakkojärjestelmää vaan kaikki sakot ovat rahamäärältään kiinteitä. Sakon perimistä ja muuntorangaistuksenmäärittämistä koskevaa sääntelyä on rikoslain (straffeloven 10/1902) 28 §:ssä sekä rikosprosessilain (straffeprosessiloven 25/1981) 455 ja 456 §:ssä. Kaikki sakot ovat muuntokelpoisia ja muunnetaan vankeudeksi. Sakkotuomiossa määrätään samalla myös muuntorangaistuksen pituus sekä poliisin että tuomioistuimen tuomitessa sakon. Muuntorangaistuksen pituus on vähintään yksi päivä ja enintään kolme kuukautta.

Sakkojen perinnästä vastaa Statens inkrevningssentral niminen viranomainen. Jos sakkoa ei makseta vapaaehtoisesti tai saada muuten perityksi, voidaan se määrätä täytäntöön pantavaksi muuntorangaistuksena. Päätöksen täytäntöönpanosta tekee syyttäjä.

Norjassa muuntorangaistusvankien määrä on ollut kasvussa viime vuosina. Vankiloiden tilanahtaudesta johtuen muuntorangaistusvankeutta odottavia henkilöitä on jonottanut rangaistuksen täytäntöönpanoa.

Norjassa suunnitellaan muutosta, jonka mukaan muuntorangaistuksena olisi vankeuden sijasta jokin yhdyskuntaseuraamus.

Tanska

Tanskassa on käytössä kaksi sakkotyyppiä: päiväsakko ja rahamäärältään kiinteä sakko. Yleensä rikoslakia vastaan tehdyistä rikoksista tuomioistuimessa tuomitut rikokset määrätään päiväsakkoina. Muista rikoksista määrätään useimmiten rahamäärältään kiinteä sakko.

Tanskassa sakon täytäntöönpanoa koskeva keskeinen lainsäädäntö löytyy rikoslain (straffeloven 127/1930) 50, 51 ja 53—55 §:stä ja rangaistusten täytäntöönpanolain

(straffuldbyrdelseloven 432/2000) 90 ja 91 §:stä. Sekä rahamäärältään kiinteä sakko että päiväsakko voidaan muuntaa vankeudeksi. Tuomioistuimen tuomitessa sakon se tuomitsee samalla myös muuntorangaistuksen sakon maksamatta jättämisen varalle. Päiväsakkoina tuomitut sakot muunnetaan vankeudeksi siten, että yksi päiväsakko vastaa yhtä päivää vankeutta. Muuntorangaistuksen enimmäispituus on 60 päivää vankeutta.

Poliisin määräämät sakot 10 000 kruunuun saakka muunnetaan vankeudeksi suoraan laissa säädetyn taulukon nojalla. Poliisin määräämät yli 10 000 kruunun sakot muunnetaan vankeudeksi sakotetun kotipaikan tuomioistuimessa.

Sakkojen perinnästä vastaa poliisi. Poliisi lähettää velalliselle kirjallisen maksukehoituksen, jossa mainittu summa hänen on maksettava 20 päivän sisällä. Jos kyse on uhkasakosta, maksuaikaa on 10 päivää. Maksuvelvollisen kirjallisesta hakemuksesta poliisi voi sallia sakon maksamisen osamaksulla, tai myöntää maksulle lykkäystä. Lykkäystä ja osamaksua voidaan myöntää enintään kuusi kuukautta. Jos sakkoa ei makseta lykkäyksestä huolimatta, poliisi siirtää asian veroviranomaiselle nimeltä SKAT, joka tämän jälkeen toimii velkomisviranomaisena.

SKAT voi palauttaa sakon poliisille muuntorangaistuksen määräämistä varten tietyin edellytyksin. Edellytyksenä on, että sakkoa tulee ensin periä kaikin käytettävissä olevin keinoin. Jos tämän jälkeen on epätodennäköistä, että sakko saadaan edes osittain perityksi vaikka sakotettu on maksukykyinen, voidaan asia siirtää takaisin poliisille muuntorangaistusta varten. Esimerkiksi sakotetun alaikäisyys voi ehtojen täytyttyäkin olla peruste olla panematta muuntorangaistusta täytäntöön.

Sakon muuntorangaistuksen käyttö on vähentynyt Tanskassa 2000-luvulla. Vuodesta 2005 alkaen sakkojen perintä tuli SKAT:in tehtäväksi. Organisaatiomuutoksen seurauksena sakon muuntorangaistusta suorittavien vankien määrä on laskenut merkittävästi. Vuosina 2007 ja 2008 sakkovankeja oli päivittäisessä vankiluvussa vain muutamia.

2.3 Nykytilan arviointi

Sakon muuntorangaistuksesta luopumista ja sen vaihtoehtoja on arvioitu useaan otteeseen viime vuosikymmeninä. Tavoitteena on ollut muuntorangaistuksen käytön vähentäminen.

Sakon täytäntöönpanomenettely ja erityisesti muuntorangaistusmenettely työllistävät useita viranomaisia. Sakon täytäntöönpanosta annetulla lailla koottiin aiemmin hajanaiset sakon täytäntöönpanomenettelyä koskevat säännökset yhteen lakiin, mutta menettelyä ei olennaisilta osin muutettu.

Muuntorangaistuksen sisältöä koskevia säännöksiä puolestaan on muutettu useita kertoja aivan viime vuosina. Muutokset ovat olleet yksittäisiä eikä asiaa ole tarkasteltu kokonaisuutena.

Hyväksyessään lokakuussa 2008 voimaan tulleen rangaistusmääräysmenettelyssä tuomittujen sakkojen muuntokieltoa koskeneen lainmuutoksen eduskunta edellytti (EV 79/2008 vp), että hallitus valmistelee säännökset, joilla turvataan se, että lain käskyistä ja kielloista piittaamattomat sakotetut saataisiin edelleen muuntorangaistuksen piiriin. Lakivaliokunta viittasi mietinnössään (LaVM 9/2008 vp) erityisesti toistuvasti samanlaisia rikoksia tekeviin henkilöihin, joilta ei varattomuuden vuoksi saada sakkoja perityksi.

Nykyisessä sääntelyssä rikosten toistuvuudella tai rikoksentekijän piittaamattomuudella ei ole suoraan lain nojalla vaikutusta muuntorangaistusmenettelyn soveltumiseen. Eduskunnan ponsi edellyttääkin muutoksia muuntorangaistusmenettelyn käytön edellytyksiin.

Sakon täytäntöönpanomenettely on monivaiheinen. Täytäntöönpanosta vastaa Oikeusrekisterikeskus ja valtaosa sakoista saadaankin perityksi vapaaehtoisella maksulla tai oikeusrekisterikeskuksen maksukehotuksen avulla. Osaa sakoista joudutaan kuitenkin perimään ulosottoimin ja osa viemään muuntorangaistusmenettelyyn. Näihin menettelyihin osallistuvat ulosottoviranomaiset, poliisi, syyttäjät ja tuomioistuimet. Menettely on muotoutunut yksittäisten muutosten kautta, eikä sitä ole arvioitu kokonaisuutena.

Etenkin muuntorangaistusmenettely on raskas summaaristyyppisten muuntorangaistusasioiden käsittelyyn. Jäljempänä tarkastellaan erilaisia vaihtoehtoja yksinkertaistaa muuntorangaistusmenettelyä.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on uudistaa sakon muuntorangaistusta koskeva sääntely kokonaisvaltaisesti. Ehdotuksella on useita osin ristiriitaisia tavoitteita. Keskeisin tavoite liittyy siihen, että sakkorangaistus on tarkoitettu tuomitun varallisuuteen kohdistuvaksi rangaistukseksi. Tuomitun varattomuus ei siten saisi johtaa siihen, että sakkorangaistus muunnetaan vapausrangaistukseksi, mikä myös loukkaisi yhdenvertaisuusperiaatetta. Jo vuonna 1931 mietintönsä luovuttanut rikollisuuden vastustamistoimenpiteitä harkitsemaan ja ehdottamaan asetettu komitea (1931:2) totesi ”Köyhyyden ei pitäisi lisätä rangaistuksen ankaruutta tai muuttaa sen luonnetta, ei ainakaan tehdä sitä häpeällisemmäksi kuin sille, joka kykenee maksamaan sakkonsa.”

Rikosoikeuskomitea (KM 1976:72) katsoi, että muuntorangaistuksen poistamiseen olisi ryhdyttävä vasta sen jälkeen, kun on varmistettu sakkorangaistuksen riittävän tehokas täytäntöönpano. Siihen saakka olisi maksamattomat sakot muunnettava joko vankeudeksi tai arestiksi.

Hallituksen käsityksen mukaan muuntorangaistuksesta ei voida kokonaan luopua vaarantamatta sakkorangaistuksen uskottavuutta, vaikka sakkojen perimisjärjestelmä tänä päivänä toimii hyvin tehokkaasti. Tietoisuus siitä, että esimerkiksi sakkorikoksiin toistuvasti syyllistyvät henkilöt varattomuutensa vuoksi tosiasiassa selviäisivät rangaistuksesta, voisi pitemmän päälle supistaa sakkorangaistuksen käyttöalaa jossain määrin. Muun muassa näistä syistä muuntorangaistuksesta ei siis ole syytä luopua, mutta sen käyttöä tulisi rajoittaa koskemaan niitä tapauksia, joissa henkilön sakkorikokset osoittavat piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä. Näin myös toteutettaisiin eduskunnan vuonna 2008 hyväksymä ponsi. Ponnin toteuttaminen edellyttää rangaistusmääräysmenettelyssä annettujen sakkojen muuntokelvottomuudesta luopumista. Rangaistusmääräysmenettelyssä tuomittujen sakkojen muuntokynnys olisi kuitenkin jonkin verran korkeampi kuin tuomioistuimen tuomitsemien sakkojen. Tällä ehdotuksella vähennettäisiin myös prosessilajin merkitystä sakon muuntokelpoisuuteen.

Nykyinen muuntorangaistuksen määräämismenettely on monivaiheinen. Se työllistää useassa eri vaiheessa Oikeusrekisterikeskusta, ulosottoviranomaisia, poliisia, syyttäjiä, tuomioistuimia ja vankeinhoitoa. Esityksen tavoitteena on myös jossain määrin keventää tätä menettelyä.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Sakon muuntamisen edellytykset

Muuntamisen pääsääntö. Rikoslain 2 a luvun säännöksiä sakon muuntamisesta uudistettaisiin rakenteeltaan ja suurelta osin myös sisällöltään. Luvussa muutettaisiin muuntorangaistuksen tuomitsemisen edellytyksiä sekä tuomioistuimen mahdollisuutta jättää sakko muuntamatta. Kokonaan uusi olisi säännös aiemmin tuomittujen sakon muuntorangaistusten huomioon ottamisesta niin sanotussa jälkikonkurrenssitilanteessa.

Rikoslain 2 a luvun 4 §:n mukaan maksamaton sakko, jota ei ole saatu perityksi, voidaan muuntaa vankeudeksi. Luvun 6 §:n mukaan rangaistusmääräysmenettelyssä annettua sakkoa ei kuitenkaan voi muuntaa vankeudeksi.

Sakkojen muuntamisen edellytyksenä olisi edelleen se, että sakkoa ei ole maksettu eikä saatu muuten perityksi. Vasta tämän jälkeen olisi mahdollista käynnistää muuntorangaistusmenettely.

Muuntorangaistuksen käyttöä on pidetty ongelmallisena muun muassa siitä syystä, että se kohdistuu usein sellaisiin henkilöihin, joilla ei ole varaa maksaa sakkoja. Ehdotuksessa säännöksessä pyritäisiin lieventämään tätä ongelmaa rajaamalla varattomat henkilöt lähtökohtaisesti muuntorangaistusmenettelyn ulkopuolelle. Tätä voidaan perustella sillä, että sakko on tarkoitettu varallisuusrangaistukseksi. Muuntorangaistusta ei siten pääsäännön mukaan voisi tuomita, jos sakkoon tuomittu on todettu ulosotossa varattomaksi. Ulosotossa sakot saadaan pääsääntöisesti perityksi, jos sakotetulla on tuloja tai varallisuutta. Tästä syystä ehdotetun säännöksen johdonmukainen soveltaminen koskisi lähes kaikkia sakotettuja, joilta sakkoa ei ole saatu perityksi.

Edellä jaksossa 3.1 mainituista syistä sakkorangaistuksen uskottavuuden varmistamiseksi olisi perusteltua, että sakotetun varattomuudesta huolimatta muuntaminen olisi mahdollista, jos sakotetun tekemien rikosten laatu ja lukumäärä osoittavat ilmeistä piittaamattomuutta lain kielloista tai käskyistä. Koska muuntamisessa on kyse rangaistuslajin muuntamisesta ankarammaksi, on harkinnassa luontevaa ottaa huomioon rikoslain 6 luvun 3 §:ssä säädetty rangaistuksen määräämisen lähtökohdat kuten myös luvun 5 ja 6 §:ssä säädetty koventamis- ja lieventämisperusteet.

Muuntamista koskevan pääsäännön ja sitä täydentävän poikkeuksen lisäksi säädettäisiin kaksi ehdotonta muuntokieltoa. Enintään 20 päiväsakon suuruiset sakot ja alle 18-vuotiaan tekemistä rikoksista tuomitut sakot olisivat muuntokelvottomia.

Enintään 20 päiväsakon sakkojen muuntokelvottomuus olisi perusteltu, koska niissä on kyse lievista rikoksista, joista vankeuden tuomitseminen on poikkeuksellisen ankara rangaistus. Vastaava rajausta koski rangaistusmääräysmenettelyssä annettuja sakkoja jo ennen lokakuussa 2008 voimaan tullutta rikoslain muutosta.

Rikosoikeusjärjestelmän lähtökohtana on pidetty sitä, ettei alle 18-vuotiaana tehdystä rikoksesta pitäisi tuomita vankeuteen. Rikoslain 6 luvun 9 §:n mukaan alle 18-vuotiaana tehdystä rikoksesta ei saa tuomita ehdottomaan vankeuteen, elleivät painavat syyt sitä vaadi. Vastaavasti nuorten ehdonalainen vapauttaminen tapahtuu täysikäisiä lievempien määrösten mukaan. Alle 18-vuotiaan tuomitsemista sakon muuntorangaistukseen maksamatta jääneen sakon vuoksi voidaan pitää ongelmallisena edellä mainittujen periaatteellisten lähtökohtien kannalta. Ehdotus tukee myös vallitsevaa käytäntöä. Esimerkiksi Helsingin käräjäoikeudessa on jo yli kymmenen vuoden ajan jätetty alle 18-vuotiaille tuomitut sakot säännönmukaisesti muuntamatta. Tästä syystä tällaiset sakot säädettäisiin muuntokelvottomiksi.

Edellä tarkoitettuja säännöksiä sovellettaisiin sekä tuomioistuimessa että rangaistusmääräysmenettelyssä tuomittuihin sakkoihin siltä osin kuin viimeksi mainitut olisivat muuntokelpoisia.

Rangaistusmääräysmenettelyssä tuomitut sakot. Voimassaolevan lain mukaan rangaistusmääräysmenettelyssä tuomitut sakot ovat kaikki muuntokelvottomia ja tuomioistuimessa tuomitut sakot muuntokelpoisia. Hallituksen käsityksen mukaan nykyistä järjestelmää voidaan pitää yhdenvertaisuuden kannalta jossain määrin ongelmallisena, koska prosessilajista riippuu, voidaanko sakko muuntaa vankeudeksi. Osin sattumanvarainen ja rikoksen laadusta riippumaton seikka määrää, voidaanko maksamaton sakko muuntaa vankeudeksi. Järjestelmään on päädytty, koska sakkorangaistusta koskevaa lainsäädäntöä on muutettu osittaisuudistuksilla. Yhdenvertaisuuden kannalta tyydyttävien ratkaisujen olisi, ettei valittu prosessilaji vaikuttaisi sakon muuntokelpoisuuteen. Tällainen muutos merkitsisi kuitenkin nykyjärjestelmän hyvin radikaalia muutosta, ja se johtaisi muuntorangaistusta suorittavien vankien määrän merkittävään lisääntymiseen, mitä ei voida pitää vankeinhoidollisesti tyydyttävänä muutoksena. Se merkitsisi myös huomattavaa lisäystä tuomioistuin käsittelyyn vietävien rangaistusmääräyssakkojen määrässä, vaikka nämä käytännössä olisivat sellaisia, etteivät edellä kuvatut muuntamisen edellytykset täyty. Eron säilyttämistä puoltaa myös se, että rangaistusmääräysmenettelyssä annetaan sakkoja lähtökohtaisesti lievemmistä rikoksista kuin tuomioistuimessa ja tuomitsemismenettely on huomattavasti kevyempi eikä oikeusturvankäytännön siksi arvioida niin perusteellisesti kuin tuomioistuimessa.

Hallitus on sen vuoksi päättänyt ehdottamaan sellaista muutosta, jossa prosessilajille ei annettaisi yhtä suurta merkitystä sakkojen muuntokelpoisuudelle kuin tällä hetkellä. Tästä syystä ehdotetaan, 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. Tämä olisi johdonmukaista, koska enintään 20 päiväsakon suuruiset sakot olisivat muutenkin muuntorangaistusmenettelyn ulkopuolella. Pääsäännön mukaan myös rangaistusta kovennettaessa kiinnitetään huomiota erityisesti rikosten samankaltaisuuteen,

Tuomioistuimen tuomitsemien sakkojen osalta ehdotetut muutokset merkitsisivät muuntamisen edellytysten kiristymistä, koska nykyisin kaikki tuomioistuimen tuomitsemat sakot voidaan muuntaa vankeudeksi. Rangaistusmääräysmenettelyssä tuomittujen sakkojen osalta muutos merkitsisi muuntamisen edellytysten lieventymistä, koska nykyisin rangaistusmääräysmenettelyssä tuomittuja sakkoja ei ole mahdollista muuntaa lainkaan vankeudeksi.

Uhkasakkojen muuntamisen edellytykset säilyisivät ennallaan. Nykyisin tuomioistuin voi jättää uhkasakon muuntamatta, jos se on suuruudeltaan alle 120 euroa. Tätä rajaa nostettaisiin 200 euroon, jota pienempiä uhkasakkoja ei enää voitaisi muuntaa vankeudeksi. Ehdotuksella rajattaisiin pienimmät uhkasakot muuntorangaistusmenettelyn ulkopuolelle.

Aikaisemman sakon muuntorangaistuksen huomioon ottaminen

Rangaistusten tuomitsemisessa otetaan monessa tilanteessa huomioon tuomitun muut rikokset. Esimerkiksi yhteistä vankeusrangaistusta määrättäessä rangaistusasteikko määräytyy tekokokonaisuuden törkeimmän rikoksen perusteella. Rangaistusasteikkoa voidaan koventaa yhdellä, kahdella tai kolmella vuodella toiseksi törkeimmän rikoksen rangaistusasteikon ankaruuden perusteella. Muut rikokset eivät vaikuta rangaistusasteikkoon.

Vastaavasti rikoksesta annettavaa tuomiota voidaan kohtuullistaa aiempien rangaistusten perusteella rikoslain 7 luvun 6—8 §:n nojalla.

Rikoslaissa ei nykyisin ole säännöksiä aikaisemmin tuomitun sakon huomioon ottamisesta uutta muuntorangaistusta tuomittaessa. On jossain määrin sattumanvaraista, milloin yksittäinen sakkorangaistus tulee muuntomenettelyyn. Siksi on mahdollista, että uuteen muuntorangaistukseen sisältyy sellaisia sakkoja, jotka on tuomittu ennen aiemman muuntorangaistuksen tuomitsemista.

Tästä seuraa, että rikoslain 2 a luvun 5 §:ssä säädetty muuntorangaistuksen 60 päivän enimmäisaika ei aina tule sovellettavaksi kaikkiin sakkoihin, jotka olisi voitu käsitellä saman muuntorangaistusasian yhteydessä. Esimerkiksi sakotetulle on voitu tuomita 60 päivän muuntorangaistus ja vähän ajan kuluttua tulee muunnettavaksi sakkorangaistus, joka on määrätty ennen ensimmäisen muuntorangaistuksen tuomitsemista ja olisi näin ollen voitu käsitellä sen yhteydessä, jolloin rangaistus olisi ollut edelleen 60 päivää vankeutta.

Tällaisesta niin sanotusta jälkikonkurrenssitilanteesta säädetään rikoslain 7 luvun 6—8 §:ssä silloin, kun kyse on aikaisemmin tuomitusta vankeus-, yhdyskuntapalvelu- tai nuorisorangaistuksesta. Näiden säännösten mukaan tuomittaessa henkilöä rikoksesta, josta olisi voitu määrätä yhteinen rangaistus aiemmin tuomitun rangaistuksen kanssa, voidaan aiemmat rangaistukset ottaa kohtuuden mukaan huomioon uutta rangaistusta lieventävänä seikkana.

Sakon muuntorangaistus vastaa sisällöltään vankeusrangaistusta. Silti vankeusrangaistusta vastaavaa jälkikonkurrenssisäännöstä ei ole. Ei ole perusteltua, että muuntorangaistuksen pituus voi riippua sellaisesta jossain määrin satunnaisesta seikasta kuin asioiden tuleminen tuomioistuinkäsittelyyn. Näistä seikoista johtuen ehdotetaan, että sakon muuntorangaistusten tuomitsemisesta jälkikonkurrenssitilanteissa säädettäisiin vastaavasti kuin vankeusrangaistustenkin tuomitsemisesta. Uutta muuntorangaistusta voisi ehdotetun säännöksen mukaan kohtuullistaa, jos siihen sisältyy sakkotuomioita, jotka on annettu ennen aiemman muuntorangaistuksen tuomitsemista. Tuomioistuin harkitsisi uuden muuntorangaistuksen pituuden.

Aiempaa muuntorangaistusta ennen tuomitut sakot jätettäisiin kokonaan muuntamatta, jos aiempi muuntorangaistus olisi jo ylittänyt 60 päivän enimmäisajan. Oikeusrekisterikeskus voisi jättää panematta muuntoprosessin vireille tällaisten sakkojen osalta.

Muuntorangaistuksen tuomitsematta jättäminen

Tuomioistuimella on rikoslain 2 a luvun 6 §:n nojalla oikeus jättää sakko muuntamatta tietyillä kohtuullisuusperusteilla. Vaikka ehdotetut säännökset sakon muuntamisen edellytyksistä jättävätkin tuomioistuimelle harkintavaltaa, edelleen on tarpeellista voida jättää sakko muuntamatta tietyillä kohtuullisuusperusteilla.

Uutena perusteena sakon muuntamatta jättämiselle säädettäisiin, että muuntorangaistuksen tuomitseminen olisi kohtuutonta tai tarkoituksetonta sakotetulle tuomitun tai täytäntöön pantavana olevan muun rikosoikeudellisen seuraamuksen takia. Varsinkin jos sakotettu jo suorittaa pitkäköö vankeusrangaistusta tai sellainen on tulossa täytäntöön pantavaksi, muuntorangaistuksen tuomitseminen ei ole tarpeen sen enempää erityis- kuin yleisestävistä syistä eikä sakkorangaistuksen uskottavuuden varmistamiseenkaan vaadi muuntorangaistuksen tuomitsemista. Säännös perustuu osaksi samoille näkökohdille kuin rikoslain 6 luvun 12 §:n 4 ja 5 kohdan tuomitsematta jättämistä koskevat säännökset.

Muuntoprosessi

Esitystä valmisteltaessa on arvioitu kolmea vaihtoehtoista muuntorangaistusmenettelyä.

Ensinnäkin olisi mahdollista, että tuomioistuin tuomitsee muuntorangaistuksen samalla, kun se tuomitsee varsinaisen sakkorangaistuksen. Tämä vaihtoehto nopeuttaisi täytäntöönpanoprosessia, koska erillinen muuntomenettely poistuisi. Myös viranomaisten työ muuntomenettelyn eri vaiheissa vähentyisi.

Olisi kuitenkin todennäköistä, että muuntorangaistuksia päätyisi täytäntöön pantavaksi nykyistä enemmän, koska sakkoja maksetaan nykyisin prosessin eri vaiheissa ja erillisen muuntomenettelyn poistaminen voisi heikentää sakkojen perintää. Samalla muuntorangaistusvankien määrä voisi nousta.

Tällainen menettely olisi myös ongelmallinen sakkojen osittaisen maksamisen tai osittain onnistuneen perinnän kannalta. Jos muuntorangaistuksena tulisi täytäntöön pantavaksi vain osa sakosta, täytyisi tällainen asia viedä uudestaan tuomioistuimen käsiteltäväksi rangaistuksen pituuden laskemista varten.

Toisessa vaihtoehtoisessa mallissa tuomioistuimien tuomitsisi sakon ja muuntorangaistuksen samalla kertaa, mutta muuntorangaistuksen täytäntöönpanovaiheessa vankeinhoitoviranomaiset laskisivat uudestaan suoritettavan vankeusajan, jos sakko olisi osittain maksettu tai peritty. Tämä vaihtoehto olisi ongelmallinen, koska se edellyttäisi vankeinhoitoviranomaisen muuttavan tuomioistuimen tuomion sisältöä. Perustuslain 7 §:ssä edellytetään, että vankeusrangaistus tuomitaan tuomioistuimessa, joten olisi periaatteellisesti ongelmallista, että päätösvalta vankeusrangaistuksen pituudesta siirrettäisiin hallintoviranomaiselle.

Kolmas vaihtoehto olisi nykyisenkaltaisen erillisen muuntomenettelyn. Nykyisen järjestelmän etuna on, että se tehostaa sakkojen perintää, mikä vaikuttaa myös täytäntöön pantavien muuntorangaistusten määrään. Järjestelmä on kuitenkin monivaiheinen ja työllistää useita viranomaisia.

Näistä kolmesta vaihtoehdosta ehdotetaan, että nykyinen erillinen muuntomenettely säilyisi, koska kahteen muuhun menettelyyn liittyy edellä kuvattuja perustuslakiongelmia ja koska niissä on riskinä muuntorangaistuksen käytön lisääntyminen. Nykyistä muuntorangaistusmenettelyä ehdotetaan kuitenkin kevennettäväksi jäljempänä esitellyllä tavalla.

Muuntoprosessin keventäminen

Muuntorangaistusmenettely työllistää nykyisessä muodossaan useita viranomaisia. Ehdotetussa rikoslain 2 a luvun 4 §:ssä säädettäisiin ehdottomia muuntokieltoja, joillekin sakoille. Tällaiset sakkoja ei vietäisi muuntorangaistusmenettelyyn. Oikeusrekisteri tekisi ratkaisun näiden sakkojen täytäntöönpanon pysäyttämistä ennen muuntorangaistusmenettelyä.

Yleisistä syyttäjistä annetun lain (199/1997) 1 §:n mukaan syyttäjälle kuuluu vastuu rikosvastuun toteuttamisesta oikeudenkäynnissä ja siksi syyttäjän tehtäviin kuuluu myös ajaa vaatimusta muuntorangaistuksesta oikeudenkäynnissä. Muuntomenettelyssä sovelletaan siis rikosprosessuaalista akkusatorisuusperiaatetta, jonka mukaan oikeudenkäynnissä on kaksi osapuolta. Muuntorangaistusasiat poikkeavat kuitenkin luonteeltaan tästä, koska varsinainen rikosasia on jo aiemmin käsitelty. Muuntorangaistusasiaa käsiteltäessä arvioidaan edellytyksiä muuntaa varallisuusrangaistus vapausrangaistukseksi vastaajan varattomuuden vuoksi eikä rikosoikeudellisen vastuun edellytyksiä kuten rikosprosessissa yleensä.

Syyttäjä voi sakon täytäntöönpanosta annetun lain 28 §:n nojalla luopua vaatimuksen esittämisestä. Tällainen säännös katsottiin aikanaan tarpeelliseksi, koska kohtuullisuussyyt voivat puoltaa muuntorangaistuksesta luopumista samalla tavoin kuin yli-

päänsä syytteen nostamisesta luopumista, johon syyttäjällä on myös mahdollisuus tietäen edellytyksin. Tavoitteena oli, että osa muuntorangaistusasioista olisi pysähtynyt syyttäjälle, jolloin voimavarojen säästö olisi ollut suurin. Säännöstä on käytännössä sovellettu hyvin vähän.

Käytännössä syyttäjän tehtävä muuntorangaistusmenettelyssä on siten muodostunut hyvin muodolliseksi eikä syyttäjän osallistuminen muunto-oikeudenkäyntiin tuo mainittavaa lisäarvoa menettelyyn.

Näistä syistä ehdotetaan, että syyttäjän osuutta muuntorangaistusmenettelyssä pienennettäisiin. Tätä koskevat säännökset otettaisiin sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin. Ehdotettujen säännösten mukaan oikeusrekisterikeskus voisi suoraan laittaa muuntorangaistusasian vireille tuomioistuimessa ilman, että syyttäjä osallistuisi vireillepanoon. Oikeusrekisterikeskus panisi asian vireille tuloksettoman ulosoton jälkeen saatuaan ulosotolta varattomuusilmoituksen. Tämä tarkoittaisi sitä, ettei ulosottoviranomainen enää haastaisi sakotettua tuloksettoman ulosottoyrityksen jälkeen muuntorangaistuskäsittelyyn. Samalla säännös syyttäjän mahdollisuudesta luopua muuntorangaistuksen vaatimisesta kumottaisiin, koska syyttäjät eivät enää käsitelisi kaikkia muuntorangaistusasioita.

Syyttäjä vastaisi edelleen valtion puhevallan käyttämisestä itse muuntorangaistusoikeudenkäynnissä, koska vastuu rikosasian käsittelystä kuuluu pääsääntöisesti syyttäjälle. Syyttäjän ei kuitenkaan tarvitsisi olla läsnä muuntorangaistusistunnossa, ellei siihen olisi tarvetta. Syyttäjän vastuulle kuuluisi kuitenkin esimerkiksi muutoksenhaku, jos sellaiseen olisi tarvetta joissain poikkeustapauksissa.

Esitystä valmisteltaessa on myös tarkasteltu mahdollisuutta siirtää syyttäjän tehtävät muuntorangaistusmenettelyssä kokonaisuudessaan oikeusrekisterikeskukselle. Tällainen ratkaisu olisi kuitenkin ongelmallinen esimerkiksi muutoksenhakutilanteissa, koska silloin vastuu puhevallan käytöstä rikosasiassa siirtyisi hallintoviranomaiselle, jolla ei välttämättä ole riittävää asiantuntemusta rikosoikeudenkäynnistä.

Ehdotus keventäisi muuntorangaistusmenettelyä ja nopeuttaisi näin muuntorangaistusasian käsittelyä.

Sakon maksaminen vankilassa

Vankeuslain 2 luvun 7 §:ssä säädetään mahdollisuudesta myöntää vangille maksuaikaa sakon maksamista varten ja 8 §:ssä mahdollisuudesta maksaa sakko viiden ensimmäisen arkipäivän kuluessa sakon muuntorangaistusta suorittamaan tulemisen jälkeen.

Esityksessä ehdotetaan, 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. Muutos olisi perusteltu, koska maksamiseen ja maksuajan myöntämiseen liittyvät järjestelyt kuluttavat vankeinhoidon resursseja varsinaiseen vankeinhoidon ydintehtävään kuulumattomaan toimintaan. Esimerkiksi muuntorangaistukseen täytäntöönpanon aloittamiseen liittyvät tarkastustoimet ja selvitykset vaativat runsaasti työtä, joka on tarpeetonta, jos vanki vapautetaankin muutaman päivän kuluttua.

Periaatteellisesti ongelmalliseksi vankilassa maksamisen tekee monissa tapauksissa se, että tuomitulla itsellään ei ole varaa suorittaa maksua, vaan sakon maksaa joku muu. Rangaistusjärjestelmän oikeudenmukaisuuden näkökulmasta ei ole perusteltua, että rangaistus näin tosiasiallisesti kohdistuu muuhun henkilöön kuin rikosentekijään.

Käytännössä sakkoja on maksettu vankilassa joitakin satoja vuosittain. Järjestelmä on siten hieman vähentänyt sakkovankien määrää. Ehdotetut säännökset tulevat kuitenkin pitämään sakon muuntorangaistukseen tuomittujen kokonaismäärän alhaisena, mikä vähentää vankilassa maksamisen merkitystä. Tästäkään syystä ei ole tarkoituksenmukaista pitää yllä järjestelmiä maksamismahdollisuuden turvaamiseksi.

Kumottavia säännöksiä kompensoidaan ehdotetulla mahdollisuudella jättää muuntorangaistus määräämättä tuomitun tai täytäntöön pantavana olevan muun rikosoikeudellisen seuraamuksen takia.

4 Esityksen vaikutukset

Esitys edellyttää muutoksia Oikeusrekisterikeskuksen tietojärjestelmiin, jotta pystytään seuraamaan rangaistusmääräysmenettelyssä tuomittujen yli 20 päiväsakon sakkojen toistuvuutta. Tästä aiheutuu jonkin verran kustannuksia.

Oikeusrekisterikeskuksen tehtävät muuntorangaistusasioiden käsittelyssä lisääntyvät ja muuttuvat luonteeltaan toisenlaiseksi, mikä edellyttäisi kahden henkilötyövuoden lisäystä. Ulosottoviranomaisten työmäärä pienenesi jonkin verran.

Esitys vähentäisi syyttäjien muuntorangaistusasioihin käyttämää työmäärää huomattavasti. Käytännössä syyttäjän ei tarvitsisi osallistua muuntoprosessiin kuin poikkeuksellisesti.

Esitys tulee kuitenkin lisäämään jossain määrin käräjäoikeuksiin tulevien muuntorangaistusasioiden määrää, koska osa rangaistusmääräysmenettelyssä tuomituista sakoista tulee jälleen muuntokelpoiseksi. Tällä hetkellä käräjäoikeuksien työmäärän lisäänty-

misen arviointi on vielä hankalaa, koska edellisen lainmuutokset vaikutuksista ei ole vielä tarkkaa tietoa. Esitys ei edellytä henkilöstön määrän lisäämistä tuomioistuinlaitoksessa.

Esitetyt muutokset eivät olennaisesti vaikuttaisi sakkovankien määrään. Tuomioistuinten tuomitsemista sakoista voitaisiin tuomita sakon muuntorangaistukseen aikaisempaa tiukemmin edellytyksin, mikä vähentäisi hieman sakkovankien määrää. Toisaalta rangaistusmääräysmenettelyssä tuomittuja sakkoja tulisi jälleen muuntorangaistuksen piiriin, mikä lisääisi sakkovankien määrää. Vaikka rangaistusmääräysmenettelyssä annetut sakot tulisivatkin jälleen muuntokelpoisiksi, ovat muuntamisen edellytykset aikaisempaa tiukemmat, joten kokonaisuutena sakkovankien määrän muutos ei olisi suuri. Vankilukuvaikutusten arviointi on kuitenkin tässä vaiheessa erittäin vaikeaa, koska käytettävissä ei ole tietoa edellisen lainmuutoksen vaikutuksista.

Esitys ei vaikuttaisi olennaisesti rikollisuuteen, mutta se parantaisi muuntorangaistuksen kohdentumista toistuvasti sakkorikoksia tekeviin henkilöihin. Syrjäytyminen ja sen aiheuttama varattomuus ei enää johtaisi vankeuteen, mikä parantaisi kansalaisten yhdenvertaisuutta.

5 Asian valmistelu

Esitys perustuu työryhmän mietintöön... Lausunnot....

6 Riippuvuus muista esityksistä

Eduskunnalle annettiin kesäkuussa 2009 hallituksen esitys rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyn koskevan lainsäädännön uudistamisesta (HE 94/2009 vp). Esityksessä ehdotetaan, että mainitut menettelyt korvataan yhdellä uudella summaarisella menettelyllä. Lainsäädäntö saatettaisiin voimaan erikseen lailla. Esityksessä arvioidaan voimaantuloajankohdaksi vuotta 2013 tai 2014.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kahta muuntorangaistussäännöstä. Esityksen mukaan jatkossa voitaisiin tuomita yhteinen sakkorangaistus toisaalta sakolla ja toisaalta rikesakolla rangaistavista teoista. Rikoslain 2 a luvun 6 §:n 3 momentissa säädettäisiin siitä, että yhteistä rangaistusta ei saa muuntaa vankeudeksi rikesakon osalta. Lisäksi mainitun luvun 8 §:ään tehtäisiin tekninen tarkistus. Esityksen mukaan maksamatonta rikesakkoa ei saisi edelleenkaan muuntaa vankeudeksi.

Tässä esityksessä tarkoitetut lainmuutokset voidaan toteuttaa riippumatta siitä, hyväksytäänkö edellä mainitut RL 2 a luvun 6 ja 8 §:n muutokset hallituksen esityksen 94/2009 vp mukaisina.

Oikeusministeriössä valmistellaan parhaillaan hallituksen esitystä Euroopan unionin jäsenvaltioissa annettujen tuomioiden huomioon ottamisesta uudessa rikosprosessissa tehdyn neuvoston puitepäättöksen edellyttämiksi lainsäädäntömuutoksiksi. Puitepäättöksen (2008/675/YOS) keskeinen sisältö on, että kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että henkilöön kohdistuvassa rikosprosessissa samalle henkilölle toisissa jäsenvaltioissa eri tosiseikkojen perusteella annetut aiemmat tuomiot, joista on saatu tietoa keskinäiseen oikeusapuun tai rikosrekisteritietojen vaihtoon sovellettavien sopimusten mukaisesti, otetaan kansallisen lainsäädännön mukaisesti huomioon samassa määrin kuin vastaavat kansalliset tuomiot otetaan huomioon ja että niihin liitetään vastaavat oikeusvaikutukset kuin aiempiin kansallisiin tuomioihin.

Tässä esityksessä tarkoitetut lainmuutokset ovat puitepäättöksen mukaisia, koska ulkomaiset tuomiot voidaan jo ottaa huomioon sakon muuntorangaistussäännöksiä sovellettaessa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Rikoslain 2 a luku

4 §. *Muuntorangaistuksen määrääminen.* Pykälässä säädettäisiin edellytyksistä, joilla sakko tai uhkasakko voidaan muuntaa vankeudeksi.

Pykälän 1 momentin mukaan muuntorangaistuksen tuomitsemisen edellytyksenä olisi, että sakko on maksamatta eikä sitä ole saatu ulosottoimin perityksi. Sakon täytäntöönpanossa noudatettaisiin sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa säädettyä menettelyä kuten nykyisinkin. Vasta tuloksettoman ulosoton jälkeen sakko olisi mahdollista viedä muuntorangaistusmenettelyyn.

Sakkoa ei kuitenkaan voitaisi muuntaa vankeudeksi, jos sen maksamatta jättäminen johtuisi sakotetun varattomuudesta. Varattomuutta arvioitaisiin lähtökohtaisesti ulosottomenettelyssä tehdyn varattomuusarvion perusteella. Varattomaksi todetunkin sakko voitaisiin muuntaa vankeudeksi, jos rikosten laatu tai lukumäärä osoittavat ilmeistä piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä. Arvioinnissa otettaisiin siten huomioon muun muassa sakkorangaistusten ankaruus. Sakkorangaistukset voisivat johtaa muuntorangaistuksen määräämisen, jos sakotettu on lyhyen ajan sisällä toistuvasti syyllistynyt lukuisiin sakkorikoksiin varsinkin, jos rikokset ovat samankaltaisia. Piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä eivät yleensä osoita sellaiset rikokset, jotka liittyvät sakotetun syrjäytyneisyyteen eivätkä vaaranna muiden henkilöiden oikeuksia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, ettei enintään 20 päiväsakon sakkorangaistuksia voisi muuntaa vankeudeksi. Tämä koskisi sekä tuomioistuinmenettelyssä että rangaistusmääräysmenettelyssä tuomittuja sakkoja. Momentissa rajattaisiin muuntorangaistuksen soveltamisalan ulkopuolelle myös alle 18-vuotiaana tehdystä rikoksesta tuomitut sakkorangaistukset. Momenttiin siirrettäisiin lisäksi nykyisin 5 pykälässä oleva säännös, ettei muuntorangaistusta voi tuomita, jos maksamattomia päiväsakkoja on vähemmän kuin 12. Säännös poikkeaisi nykyisestä siten, ettei muuntorangaistusta voitaisi tuomita edes erityisestä syystä tällaisessa tilanteessa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin rangaistusmääräyssakkoja koskevasta erityisestä muuntamisen edellytyksestä. Yleisperusteluissa mainituista syistä ehdotetaan, että rangaistusmääräyssakko voitaisiin muuntaa vain, jos 1 ja 2 momentin edellytykset täyttyvät mutta tämän lisäksi edellytettäisiin, että sakotettu on syyllistynyt toistuvasti samoihin rikoksiin. Rangaistusmääräyssakko voitaisiin muuntaa vain, jos sakotettu on edellisen vuoden aikana syyllistynyt saman rangaistussäännöksen rikkomiseen kolme

kertaa. Neljäs sakko olisi siten muuntokelpoinen. Lisäksi edellytettäisiin siis, että 1 ja 2 momentin edellytykset täyttyisivät.

Oikeusrekisterikeskus pysäyttäisi siten muuntokelvottomat rangaistusmääräysmenettelyssä tuomitut sakot jo ennen muuntorangaistusmenettelyn käynnistämistä. Edellytyksenä olisi, että sakotettu ei ole sakkorikoksen tekoajankohtaa edeltäneen vuoden kuluessa jo syyllistynyt kolmea kertaa saman rangaistussäännöksen vastaiseen rikokseen, josta on tuomittu yli 20 päiväsakon suuruinen sakkorangaistus rangaistusmääräysmenettelyssä. Ajankohta laskettaisiin kustakin sakkorikoksesta erikseen. Muuntokelpoisuuden edellytyksenä on samantyyppisten rikosten kuten näpistysten tekeminen toistuvasti.

Esimerkiksi jos henkilö on syyllistynyt näpistykseen ja tuomittu rangaistusmääräysmenettelyssä 15.3.2010, 5.4.2010, 10.10.2010, 5.3.2011 ja 17.4.2011 rikoksista ainoastaan 5.3.2011 tehty voitaisiin muuntaa vankeudeksi, koska ainoastaan sitä edeltäneen vuoden aikana on tapahtunut kolme muuta näpistystä. Jos 5.4.2010 ja 10.10.2010 tehdyt rikokset olisivatkin kulkuneuvon kuljettamisesta oikeudetta, muuntomenettelyyn ei voitaisi viedä yhtään sakkoa, koska mitään niistä ei ole edeltänyt kolmea saman rangaistussäännöksen vastaista rikosta vuoden kuluessa.

Vuoden aika laskettaisiin noudattaen soveltuvin osin rikoslain 8 luvun 17 §:ää. Esimerkiksi jos ensimmäinen näpistys on tehty 5.4.2010, se otetaan laskennassa huomioon, jos neljäs näpistys on tehty 4.4.2011.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin uhkasakkojen muuntamisen edellytyksistä. Uhkasakot muunnettaisiin samoin edellytyksin kuin nykyisinkin. Momenttiin siirrettäisiin nykyisin 5 §:ssä oleva rajoitus alle 120 euron maksamatta olevien sakkojen muunkiellosta ja muuntamatta jättämisen raja nostettaisiin 200 euroon. Myös tästä poistuisi mahdollisuus muuntaa erityisestä syystä.

5 §. Muuntorangaistuksen pituus. Pykälän 3 momentista siirrettäisiin pienintä muunnettavissa olevaa rangaistusta koskevat säännökset 4 §:ään kuten edellä on todettu. Muilta osin pykälä säilyisi ennallaan.

5 a §. Aikaisemmin tuomitun sakon muuntorangaistuksen huomioon ottaminen. Lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 a §. Pykälässä säädettäisiin aikaisemmin tuomitun sakon muuntorangaistuksen huomioon ottamisesta uutta muuntorangaistusta tuomitessa. Pykälässä säädettäisiin tilanteista, joissa uuteen sakon muuntorangaistukseen sisältyy sakkoja, jotka on tuomittu ja jotka ovat tulleet lainvoimaisiksi jo ennen aiemman muuntorangaistuksen tuomitsemista. Säännös koskisi siis sellaisia sakkoja, jotka olisi voitu jo sisällyttää aiempaan muuntorangaistukseen. Pykälän 1 momentin mukaan tällaiset sakot tulisi ottaa kohtuullisessa määrin huomioon uutta muuntorangais-

tusta tuomittaessa. Säännös vastaisi sisällöltään aikaisemmin tuomitun vankeusrangaistuksen huomioon ottamista rikoslain 7 luvun 6 §:n nojalla.

Laskettaessa kohtuullista vähennystä uudesta muuntorangaistuksesta tulisi aiempaan muuntorangaistukseen sisällytettävissä olleiden sakkojen rangaistuspäiviin soveltaa 5 §:n 3 momenttia soveltuvien osin. Aiempien sakkojen perusteella tuomittava rangaistusaika vähennettäisiin aiemman muuntorangaistuksen 60 päivän enimmäisajasta.

Esimerkiksi jos aiempi muuntorangaistus on ollut 50 päivää ja uuteen muuntorangaistukseen liittyy aiempaan sisällytettävissä olleita sakkoja, joista rangaistusaika olisi 30 päivää, voitaisiin uuteen muuntorangaistukseen laskea näistä sakoista 10 päivää.

Aiemman muuntorangaistuksen jälkeen tuomitut sakot puolestaan muunnettaisiin normaalisti ottaen huomioon aiemmista sakoista mahdollisesti lisättävä aika. Uuden muuntorangaistuksenkin enimmäispituus olisi 60 päivää.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tilanteesta, jossa aikaisempi muuntorangaistus on jo 60 päivän enimmäisajan mittainen. Tällöin 1 momentissa tarkoitettuja sakkoja ei muunnettaisi vankeudeksi lainkaan.

6 §. *Sakon tai sen osan muuntamatta jättäminen.* Keskeisistä sakon muuntamisen edellytyksistä säädettäisiin luvun 4 §:ssä. Tästä huolimatta edelleen säädettäisiin erikseen eräistä kohtuullisuusperusteista, joilla sakko voidaan jättää muuntamatta, vaikka se olisi muunnettavissa 4 §:n nojalla.

Pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohta kumottaisiin, koska rikoksen vähäisyys eli enintään 20 päiväsakon rangaistukset ja tekijän alaikäisyys olisivat 4 §:n nojalla ehdottomia esteitä sakon muuntamiselle. Momentin 1 kohdaksi siirrettäisiin lähes sellaisenaan nykyinen 3 kohta, jonka nojalla muuntamatta voitaisiin jättää, jos se olisi kohtuullista muun muassa sakotetun henkilökohtaisten olosuhteiden, terveydentilan, rikoksesta hänelle aiheutuneiden muiden seurausten tai muiden seikkojen vuoksi. Kohtaan lisättäisiin sakotetun terveydentila, jolla tarkoitetaan esimerkiksi vakavaa päihdeongelmaa tai muuta sairautta.

Momentin 2 kohta olisi uusi. Sen mukaan muuntorangaistus voitaisiin jättää tuomitsematta sakotetulle tuomittujen muiden lainvoimaisten rikosoikeudellisten seuraamusten vuoksi. Tuomioistuimien voisi jättää sakon muuntamatta jos muuntorangaistus olisi tarkoitukseton suhteessa rangaistuskokonaisuuteen. Sakon muuntorangaistuksella ei käytännössä ole merkitystä esimerkiksi, jos sakotetulle on juuri tulossa täytäntöön pantavaksi tai täytäntöön pantavana pitkä vankeusrangaistus, koska lyhyt sakon muuntorangaistus ei vaikuta juurikaan koko rangaistuksen keston. Toisaalta sakotettu voi olla juuri vapautunut suorittamasta muuta vankeusrangaistusta, jolloin palaaminen

vankilaan sakon muuntorangaistusta suorittamaan voi olla haitaksi tuomitun sopeutumiselle yhteiskuntaan. Huomioon voidaan ottaa paitsi vankeusrangaistukset myös yhdyskuntaseuraamukset.

Pykälän 4 momentti kumottaisiin, koska sääntely on tältä osin 4 §:ssä.

1.2 Laki sakon täytäntöönpanosta

24 §. *Muuntorangaistusmenettelyyn ryhtyminen.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin säännös siitä, että oikeusrekisterikeskus panee muuntorangaistusasian vireille tuomioistuimessa. Oikeusrekisterikeskus käynnistäisi muuntorangaistusmenettelyn suoraan tuomioistuimessa eikä syyttäjä tekisi sitä kuten nykyisin.

25 §. *Haastaminen muuntorangaistuksen määräämistä koskevaan oikeudenkäyntiin.* Koska syyttäjä ei enää vastaisi muuntorangaistusasian käynnistämisestä tuomioistuimessa, poistettaisiin pykälän 2 momentista viittaus virallisen syyttäjän vaatimukseen. Samalla muutettaisiin käsite käsittelyajankohta istuntoajankohdaksi.

30 §. *Asian käsittely tuomioistuimessa.* Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että syyttäjä käyttää valtion puhevaltaa itse muuntorangaistusoikeudenkäynnissä, vaikka oikeusrekisterikeskus paneekin asian vireille. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että asia voidaan ratkaista ilman syyttäjän läsnäoloa.

Käytännössä muuntorangaistusasiat ratkaistaisiin pääsääntöisesti ilman syyttäjän läsnäoloa. Syyttäjän osallistuminen muuntorangaistusistuntoon voisi olla tarpeellista esimerkiksi todistelun vuoksi. Tällöin syyttäjä voisi osallistua joko omasta aloitteestaan tai tuomioistuimen kutsumana. Syyttäjä käyttäisi myös valtion puhevaltaa esimerkiksi varsinaisessa tai ylimääräisessä muutoksenhaussa.

30 a §. *Ulosottomieheltä hankittava selvitys* Pykälässä säädetään mahdollisuudesta hankkia ulosottomieheltä selvitys sakotetun taloudellisesta asemasta muuntorangaistusasian käsittelyä varten. Koska syyttäjä ei enää pääsääntöisesti osallistuisi muuntorangaistusasian käsittelyyn, muutettaisiin pykälää siten, että tuomioistuin vastaisi selvityksen pyytämisestä. Samalla viittaukset kumottuun ulosottolakiin korjattaisiin viittauksiksi ulosottokaareen.

1.3 Ulosottokaari

70 §. *Esitutkinta- ja eräät muut viranomaiset ja tuomioistuimet.* Pykälän 1 momentin 3 kohtaan lisättäisiin tuomioistuimet sakon täytäntöönpanosta annetun lain 30 a §:n muutosta vastaavasti.

1.4 Vankeuslain 2 luku

9 §. *Muuntorangaistuksen täytäntöönpanon kieltäminen päihdehuollon vuoksi.* Pykälästä poistettaisiin mahdollisuus kieltää muuntorangaistuksen täytäntöönpano lastensuojelutoimien vuoksi, koska muuntorangaistusta ei enää voitaisi tuomita alle 18-vuotiaana tehdystä rikoksista.

10 §. *Päätösvalta.* Pykälässä säädettäisiin päätösvalasta lykkäämisasioissa kuten nykyisinkin. Pykälän 1 momentti vastaisi nykyistä.

Koska ehdotuksella kumottaisiin luvun 7 ja 8 §, joissa säädetään sakon maksamisesta vielä vankilassa, luvun 10 pykälän nykyinen 2 momentti kumottaisiin. Voimassa olevan pykälän 3 momentti siirrettäisiin 2 momentiksi.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulevaksi voimaan...

Koska ehdotetun rikoslain 2 a luvun säännösten soveltaminen määräytyy rikoslain 3 luvun 2 §:n säännösten mukaisesti, ehdotettuun lakiin ei tarvita erillistä siirtymäsäännöstä.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan henkilön vapautta ei saa riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Momentin mukaan tuomioistuimien päättää rangaistuksena tuomittavasta vapaudenmenetyksestä.

Sakon muuntorangaistuksessa on kysymys henkilökohtaiseen vapauteen puuttumisesta perustuslain 7 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Tällaisen perusoikeusrajoituksen täytyy täyttää perusoikeusrajoitukselle asetettavat vaatimukset.

Ehdotettu sääntely toteutettaisiin lakitasolla ja laissa säädettäisiin täsmällisesti edellytyksistä, joilla sakko voidaan muuntaa vankeudeksi. Myös tuomitun oikeusturva olisi taattu, koska päätöksen tekisi tuomioistuin ja siihen voisi hakea muutosta.

Sakon muuntorangaistuksessa varallisuusrangaistus muunnetaan ehdottomaksi vankeusrangaistukseksi. Voidaan kysyä, onko tämä hyväksyttävää puuttumista henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Perusteena sakon muuntamiselle olisi ehdotetuissa säännöksissä paitsi se, ettei sakotetulla ole varallisuutta maksaa sakkoaan myös se, että sakotetun rikokset osoittavat piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä. Näitä edelly-

tyksiä voidaan hallituksen käsityksen mukaan pitää riittävinä perusteina muuntaa sakko vankeudeksi.

Kysymystä täytyy tarkastella myös rajoituksen oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Rikoksesta tuomitaan alun perin sakkorangaistus, koska se katsotaan oikeasuhtaiseksi rangaistukseksi kyseisestä teosta. Esimerkiksi näpistyksestä ei voi edes tuomita vankeusrangaistusta. Muuntorangaistus merkitsee siten merkittävää rangaistuksen ankaroitumista. Perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuuden keskeisenä kriteerinä on rajoituksen välttämättömyys. Rikosoikeusjärjestelmän uskottavuuden kannalta olisi ongelmallista, jos sakkonsa maksamatta jättäville ei voisi seurata mitään vaihtoehtoja seuraamusta edes silloin, kun rikosten tekeminen osoittaa edellä kuvatulla tavalla piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä. Tästä syystä hallitus katsoo, että muuntorangaistusjärjestelmän säilyttäminen on välttämätöntä, vaikka se merkitseekin erittäin ankaraa rangaistustason ankaroitumista.

Perustuslain 6 §:n mukaan jokaista tulee kohdella yhdenvertaisesti. Sakon muuntorangaistusjärjestelmään on liittynyt tosiasiallisen syrjinnän piirteitä, koska se on kohdistunut pääasiassa syrjäytyneisiin henkilöihin, jotka eivät varattomuutensa vuoksi kykene maksamaan sakkojaan. Ehdotetut säännökset lieventäisivät tätä yhdenvertaisuusongelmaa, koska sakkoa ei enää voitaisi muuntaa pelkästään varattomuuden perusteella, vaan perusteena olisi tekijän rikollisen käyttäytymisen ilmentämä piittaamattomuus lain kielloista ja käskyistä.

Tästä huolimatta sakon muuntorangaistuksen keskeisenä edellytyksenä säilyy se, ettei sakkoa ole saatu sakotetulta perityksi, mikä yleensä merkitsee sitä, että sakotettu on yhteiskunnasta syrjäytynyt ja esimerkiksi päihdeongelmansa vuoksi varaton.

Voimassaolevassa muuntorangaistusjärjestelmässä prosessilajivalinta määrää sen voidaan sakko muuntaa; tuomioistuimen tuomitsemat sakot ovat muuntokelpoisia ja rangaistusmääräysmenettelyssä tuomitut sakot muuntokelvottomia. Vaikka tällaista erottelua voidaankin pitää yhdenvertaisuusnäkökulmasta hyväksyttävänä, voi järjestelmä toisinaan johtaa sattumanvaraisuuteen sen suhteen, onko sakko muuntokelpoinen vai ei. Ehdotetuilla säännöksillä lievennettäisiin jyrkkää erottelua rangaistusmääräysmenettelyssä tuomittuihin sakkoihin ja tuomioistuinsakkoihin.

Edellä olevan perusteella katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska asia voi kuitenkin olla tulkinnanvarainen, olisi suotavaa, että säätämisyjärjestyksestä hankittaisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**rikoslain 2 a luvun muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 19 päivänä joulukuuta 1889 annetun rikoslain (39/1889) 2 a luvun 6 §:n 4 momentti, sellaisena kuin se on laissa 578/2008,
muutetaan 2 a luvun 4 §, 5 §:n 3 momentti ja 6 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 2 a luvun 4 § laissa 578/2008, 5 §:n 3 momentti laissa 983/2005 ja 6 §:n 1 momentti laissa 550/1999 sekä

lisätään 2 a lukuun uusi 5 a § seuraavasti:

4 §

Muuntorangaistuksen määrääminen

Maksamaton sakko voidaan muuntaa vankeudeksi, jos sitä ei ole saatu perityksi. Sakkoa ei kuitenkaan muunneta vankeudeksi, jos sakon maksamatta jättäminen johtuu sakotetun varattomuudesta. Tällainenkin sakko voidaan muuntaa vankeudeksi, jos sakotetun rikosten laatu ja lukumäärä osoittavat ilmeistä piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä.

Muuntorangaistusta ei määrätä, jos sakko on enintään 20 päiväsakon suuruinen tai jos sakkoon johtanut rikos on tehty alle 18-vuotiaana. Muuntorangaistusta ei määrätä, jos maksamattomien päiväsakkojen määrä on vähemmän kuin 12.

Rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain (692/1993) mukaisessa menettelyssä määrätty sakko voidaan sen mukaan kuin 1 ja 2 momentissa säädetään muuntaa vankeudeksi vain, jos henkilölle on rangaistusmääräysmenettelyssä määrätty saman rangaistus-säännöksen rikkomisesta yli 20 päiväsakon suuruinen sakko kolme kertaa edellisen vuoden aikana.

Maksamaton uhkasakko voidaan muuntaa vankeudeksi, jos sitä ei ole saatu perityksi ja tuomioistuim on tuominnut sen oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi tai ulosottokaa-ren (705/2007) nojalla. Muuntorangaistusta

ei määrätä, jos maksamattomien uhkasakkojen määrä on vähemmän kuin 200 euroa.

5 §

Muuntorangaistuksen pituus

—————
 Muuntorangaistuksen pituus on kuitenkin vähintään neljä päivää ja enintään 60 päivää.
 —————

5 a §

Aikaisemmin tuomitun sakon muuntorangaistuksen huomioon ottaminen

Jos sakon muuntorangaistukseen tuomitulle tuomitaan uusi sakon muuntorangaistus maksamatta olevista sakoista, jotka on tuomittu tai määrätty ennen aiemman muuntorangaistuksen tuomitsemista, voidaan aikaisempi muuntorangaistus ottaa uutta muuntorangaistusta määrättäessä kohtuuden mukaan huomioon muuntorangaistusta alentavana seikkana.

Jos aiempi muuntorangaistus on 5 §:ssä säädetyn enimmäisajan mittainen, 1 momentissa tarkoitetuista sakoista ei voida tuomita uutta muuntorangaistusta.

6 §

Sakon tai sen osan muuntamatta jättäminen

Tuomioistuin voi jättää muuntorangaistuksen määräämättä, jos muuntorangaistusta on pidettävä kohtuuttomana tai tarkoituksettomana:

1) sakotetun henkilökohtaisten olosuhteiden, sakotetun terveydentilan, rikoksesta hänelle aiheutuneiden muiden seurausten tai muiden seikkojen takia; tai

2) sakotetulle tuomitun muun rikosoikeudellisen seuraamuksen takia.

— — — — —
 —————
 Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2010.

—————

2.

Laki**sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan sakon täytäntöönpanosta 9 päivänä elokuuta 2002 annetun lain (672/2002) 28 §
 sekä
muutetaan lain 24 §:n 1 momentti, 25 §:n 2 momentti, 30 §:n 2 ja 3 momentti ja 30 a § sellai-
 sena kuin se on laissa 985/2005, seuraavasti:

24 §

Muuntorangaistusmenettelyyn ryhtyminen

Maksuvelvollinen on haastettava muunto-
 rangaistuksen määräämistä koskevaan oikeu-
 denkäyntiin, jos vankeudeksi muunnettavissa
 olevaa täytäntöönpanokelpoista sakkoa ei
 saada täysimääräisesti häneltä perittyä eikä
 ilmene syytä jatkaa kysymyksessä olevan
 seuraamuksen perintää. Oikeusrekisterikes-
 kus huolehtii muuntorangaistusasian panemi-
 sesta vireille tuomioistuimessa.

25 §

*Haastaminen muuntorangaistuksen määrää-
mistä koskevaan oikeudenkäyntiin*

Haasteessa maksuvelvollinen kutsutaan
 saapumaan tuomioistuimeen muuntoranga-
 istusasian käsittelyyn ja ilmoitetaan istuntoaika
 ja -paikka. Haastetulle on haastamisen yh-
 teydessä ilmoitettava, että asia voidaan rat-
 kaista hänen poissaolostaan huolimatta ja että
 hän voi toimittaa kirjallisen vastineensa tuo-
 mioistuimelle ennen asian käsittelyä.

30 §

Asian käsittely tuomioistuimessa

Valtion puhevaltaa oikeudenkäynnissä
 käyttää syyttäjä. Sakon tuomitsemiseen joh-
 taneen rikosasian asianomistaja ei ole asian-
 osainen muuntorangaistuksen määräämistä
 koskevassa oikeudenkäynnissä. Muuntoran-
 gaistuksen määräämisessä tarvittavien tieto-
 jen toimittamisesta käräjäoikeudelle sääde-
 tään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Muuntorangaistusasia voidaan ratkaista il-
 man syyttäjän läsnäoloa. Maksuvelvollisen
 on saavuttava tuomioistuimen käsittelyyn,
 jos hän haluaa tulla kuulluksi. Jos maksuvel-
 vollinen on laillista estettä ilmoittamatta
 poissa, asia voidaan ratkaista hänen poissa-
 olostaan huolimatta. Maksuvelvollinen voi
 ennen asian käsittelyä toimittaa kirjallisen
 vastineen tuomioistuimen kansliaan.

30 a §

Ulosottomieheltä hankittava selvitys

Tuomioistuimen on tarvittaessa hankittava
 ulosottomieheltä selvitys maksuvelvollisen
 taloudellisesta asemasta.

Ulosottomiehen on toimitettava tuomiois-
 tuimelle ulosottokaaren 1 luvun 33 §:n 1
 momentissa tarkoitetut asianhallintatiedot
 sekä 3 luvun 69 §:n ja 70 §:n 1 momentin 3
 kohdan mukaisesti ne maksuvelvollisen ta-
 loudellista asemaa koskevat tiedot, jotka lain
 mukaan saadaan luovuttaa tuomioistuimelle
 sakon muuntorangaistuksen määräämistä
 varten.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
 2010.

3.

Laki**ulosottokaaren muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 15 päivänä kesäkuuta 2007 annetun ulosottokaaren (705/2007) 70 §:n 1 momentin
 3 kohta seuraavasti:

70 §

*Esitutkinta- ja eräät muut viranomaiset sekä
 tuomioistuimet*

Ulosottoviranomainen saa yksittäistapauksessa antaa pyydettyä ulosottoviranomaisen asiakirjasta vastaajan tunniste- ja yhteystietoja sekä vastaajan taloudellista asemaa ja toimintaa koskevia tietoja:

3) syyttäväviranomaiselle ja tuomioistuimelle sakon muuntorangaistuksen harkintaa varten;

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 2010.

4.

Laki**vankeuslain 2 luvun muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 23 päivänä syyskuuta 2005 annetun vankeuslain (767/2005) 2 luvun 7 §, 8 § ja 10 §:n 2 momentti sekä
muutetaan 2 luvun 9 § seuraavasti:

2 luku

Täytäntöönpanon aloittaminen

9 §

Muuntorangaistusta ei saa panna täytäntöön sinä aikana, jolloin sakotettu on hoidettavana päihdehuollon laitoksessa.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 2010.

*Muuntorangaistuksen täytäntöönpanokiello
 päihdehuollon vuoksi*

Helsingissä _____ päivänä kuuta 20 .

Tasavallan Presidentti**TARJA HALONEN**Oikeusministeri *Tuija Brax*

1.

Laki**rikoslain 2 a luvun muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 19 päivänä joulukuuta 1889 annetun rikoslain (39/1889) 2 a luvun 6 §:n 4 momentti, sellaisena kuin se on laissa 578/2008,
muutetaan 2 a luvun 4 §, 5 §:n 3 momentti ja 6 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 2 a luvun 4 § laissa 578/2008, 5 §:n 3 momentti laissa 983/2005 ja 6 §:n 1 momentti laissa 550/1999 sekä
lisätään 2 a lukuun uusi 5 a § seuraavasti:

Voimassaoleva laki

Ehdotus

4 §

4 §

*Muuntorangaistuksen määrääminen**Muuntorangaistuksen määrääminen*

Sakkoon tuomitulle, jolta sakkoa ei ole saatu perityksi, on maksamatta olevan sakon sijasta määrättävä muuntorangaistuksena vankeutta. Maksamaton uhkasakko, jota ei ole saatu perityksi, on muunnettava vankeudeksi, jos tuomioistuim on tuominnut sen oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi tai ulosottokaa-
 ren (705/2007) nojalla. Muuta uhkasakkoa ei saa muuntaa vankeudeksi.

Maksamaton sakko voidaan muuntaa vankeudeksi, jos sitä ei ole saatu perityksi. Sakkoa ei kuitenkaan muunneta vankeudeksi, jos sakon maksamatta jättäminen johtuu sakotetun varattomuudesta. Tällainenkin sakko voidaan muuntaa vankeudeksi, jos sakotetun rikosten laatu ja lukumäärä osoittavat ilmeistä piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä.

Muuntorangaistusta ei määrätä, jos sakko on enintään 20 päiväsakon suuruinen tai jos sakkoon johtanut rikos on tehty alle 18-vuotiaana. Muuntorangaistusta ei määrätä, jos maksamattomien päiväsakkojen määrä on vähemmän kuin 12.

Rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain (692/1993) mukaisessa menettelyssä määrätty sakko voidaan sen mukaan kuin 1 ja 2 momentissa säädetään muuntaa vankeudeksi vain, jos henkilölle on rangaistusmääräysmenettelyssä määrätty saman rangaistussäännöksen rikkomisesta yli 20 päiväsakon suuruiseen sakkoon kolme kertaa edellisen vuoden aikana.

Maksamaton uhkasakko voidaan muuntaa vankeudeksi, jos sitä ei ole saatu perityksi ja tuomioistuim on tuominnut sen oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi tai ulosottokaa-

ren (705/2007) nojalla. Muuntorangaistusta ei määrätä, jos maksamattomien uhkasakkojen määrä on vähemmän kuin 200 euroa.

5 §

Muuntorangaistuksen pituus

 Muuntorangaistuksen pituus on kuitenkin vähintään neljä päivää ja enintään 60 päivää. Muuntorangaistusta ei saa määrätä ilman erityistä syytä, jos maksamatta olevia päiväsakkoja on vähemmän kuin 12 tai maksamattomien uhkasakkojen määrä on vähemmän kuin 120 euroa.

(uusi)

5 §

Muuntorangaistuksen pituus

 Muuntorangaistuksen pituus on kuitenkin vähintään neljä päivää ja enintään 60 päivää.

5 a §

Aikaisemmin tuomitun sakon muuntorangaistuksen huomioon ottaminen

Jos sakon muuntorangaistukseen tuomitulle tuomitaan uusi sakon muuntorangaistus maksamatta olevista sakoista, jotka on tuomittu tai määrätty ennen aiemman muuntorangaistuksen tuomitsemista, voidaan aikaisempi muuntorangaistus ottaa uutta muuntorangaistusta määrättäessä kohtuuden mukaan huomioon muuntorangaistusta alentavana seikkana.

Jos aiempi muuntorangaistus on 5 §:ssä säädetyn enimmäisajan mittainen, 1 momentissa tarkoitetuista sakoista ei voida tuomita uutta muuntorangaistusta.

6 §

Sakon tai sen osan muuntamatta jättäminen

Tuomioistuin voi jättää muuntorangaistuksen määräämättä, jos

6 §

Sakon tai sen osan muuntamatta jättäminen

Tuomioistuin voi jättää muuntorangaistuksen määräämättä, jos muuntorangaistusta on

1) sakkoon johtanutta rikosta sen haitallisuus huomioon ottaen on kokonaisuutena arvostellen pidettävä vähäisenä,

2) sakkoon johtanut rikos on tehty alle 18-vuotiaana tai

3) muuntorangaistusta on pidettävä kohtuuttomana tai tarkoituksettomana ottaen huomioon sakotetun henkilökohtaiset olosuhteet, rikoksesta hänelle aiheutuneet muut seuraukset, sosiaali- ja terveydenhuollon toimet tai muut seikat.

Rangaistusmääräysmenettelyssä annettua sakkorangaistusta ei muunneta vankeudeksi. Tällaista sakkoa ei muunneta vankeudeksi silloinkaan, kun tuomioistuin on tuominnut sen rangaistusvaatimuksen vastustamista seuranneessa oikeudenkäynnissä.

pidettävä kohtuuttomana tai tarkoituksettomana:

1) *sakotetun henkilökohtaisten olosuhteiden, sakotetun terveydentilan, rikoksesta hänelle aiheutuneiden muiden seurausten tai muiden seikkojen takia; tai*

2) *sakotetulle tuomitun muun rikosoikeudellisen seuraamuksen takia.*

(4 mom. kumotaan)

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 2010.

2.

Laki**sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan sakon täytäntöönpanosta 9 päivänä elokuuta 2002 annetun lain (672/2002) 28 §
 sekä
muutetaan lain 24 §:n 1 momentti, 25 §:n 2 momentti, 30 §:n 2 ja 3 momentti ja 30 a § sel-
 laisena kuin se on laissa 985/2005, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

24 §

Muuntorangaistusmenettelyyn ryhtyminen

Maksuvelvollinen on haastettava muunto-
 rangaistuksen määräämistä koskevaan oikeu-
 denkäyntiin, jos vankeudeksi muunnettavissa
 olevaa täytäntöönpanokelpoista sakkoa ei
 saada täysimääräisesti häneltä perittyä eikä
 ilmene syytä jatkaa kysymyksessä olevan
 seuraamuksen perintää.

24 §

Muuntorangaistusmenettelyyn ryhtyminen

Maksuvelvollinen on haastettava muunto-
 rangaistuksen määräämistä koskevaan oikeu-
 denkäyntiin, jos vankeudeksi muunnettavissa
 olevaa täytäntöönpanokelpoista sakkoa ei
 saada täysimääräisesti häneltä perittyä eikä
 ilmene syytä jatkaa kysymyksessä olevan
 seuraamuksen perintää. *Oikeusrekisterikes-*
kus huolehtii muuntorangaistusasian pane-
misesta vireille tuomioistuimessa.

25 §

*Haastaminen muuntorangaistuksen määrää-
mistä koskevaan oikeudenkäyntiin*

Haasteessa maksuvelvollinen kutsutaan
 saapumaan tuomioistuimeen vastaamaan vi-
 rallisen syyttäjän vaatimukseen *muuntoran-*
gaistuksen määräämisestä ja ilmoitetaan kä-
 sittelyajankohta ja -paikka. Haastetulle on
 haastamisen yhteydessä ilmoitettava, että asia
 voidaan ratkaista hänen poissaolostaan huo-
 limatta ja että hän voi toimittaa kirjallisen
 vastineensa tuomioistuimelle ennen asian kä-
 sittelyä.

25 §

*Haastaminen muuntorangaistuksen määrää-
mistä koskevaan oikeudenkäyntiin*

Haasteessa maksuvelvollinen kutsutaan
 saapumaan tuomioistuimeen *muuntorangais-*
tusasian käsittelyyn ja ilmoitetaan *istuntoaika*
 ja -paikka. Haastetulle on haastamisen yh-
 teydessä ilmoitettava, että asia voidaan rat-
 kaista hänen poissaolostaan huolimatta ja että
 hän voi toimittaa kirjallisen vastineensa tuo-
 mioistuimelle ennen asian käsittelyä.

28 §

(kumotaan)

Muuntorangaistusvaatimuksesta luopuminen

Virallinen syyttäjä saa jättää vaatimatta muuntorangaistuksen määräämistä maksamattoman sakon sijaan, jos

1) sakkoon johtanutta rikosta sen haitallisuus huomioon ottaen on kokonaisuutena arvostellen pidettävä vähäisenä eikä rikoksesta ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa,

2) sakkoon johtanut rikos on tehty alle 18-vuotiaana eikä rikoksesta ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa tai vankeutta enintään kuusi kuukautta tai

3) muuntorangaistusta on pidettävä kohtuuttomana tai tarkoituksettomana ottaen huomioon maksuvelvollisen henkilökohtaiset olot, rikoksesta hänelle aiheutuneet muut seuraukset, sosiaali- ja terveydenhuollon toimet tai muut seikat, eikä tärkeä yleinen etu muuta vaadi.

Virallinen syyttäjä voi rikoslain 2 a luvun 7 §:ssä tai lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetun lain (619/1996) 26 §:ssä mainituilla perusteilla jättää vaatimatta muuntorangaistuksen määräämistä maksamattoman uhkasakon sijaan, jollei tärkeä yleinen etu muuta vaadi.

Jos virallinen syyttäjä on päättänyt jättää vaatimatta muuntorangaistusta, hän saa peruuttaa päätöksensä vain, jos asiassa ilmeneen uuden selvityksen mukaan päätös on perustunut olennaisesti puutteellisiin tai virheellisiin tietoihin.

Ylemmällä syyttäjällä on oikeus ottaa asia uudelleen ratkaistavaksi siten kuin siitä erikseen säädetään.

30 §

Asian käsittely tuomioistuimessa

Muuntorangaistusvaatimuksen esittää virallinen syyttäjä. Sakon tuomitsemiseen johtaneen rikosasian asianomistaja ei ole asianosainen muuntorangaistuksen määräämistä koskevassa oikeudenkäynnissä. Muuntorangaistuksen määräämisessä tarvittavien tieto-

30 §

Asian käsittely tuomioistuimessa

Valtion puhevaltaa oikeudenkäynnissä käyttää syyttäjä. Sakon tuomitsemiseen johtaneen rikosasian asianomistaja ei ole asianosainen muuntorangaistuksen määräämistä koskevassa oikeudenkäynnissä. Muuntorangaistuksen määräämisessä tarvittavien tieto-

jen toimittamisesta *syyttäjälle ja syyttäjältä edelleen* käräjäoikeudelle säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Maksuvelvollisen on saavuttava tuomioistuimen käsittelyyn, jos hän haluaa tulla kuulluksi. Jos maksuvelvollinen on laillista estettä ilmoittamatta poissa, asia voidaan ratkaista hänen poissaolostaan huolimatta. Maksuvelvollinen voi ennen asian käsittelyä toimittaa kirjallisen vastineen tuomioistuimen kansliaan.

30 a §

Ulosottomieheltä hankittava selvitys

Virallisen syyttäjän on aiheen ilmetessä omasta aloitteestaan tai tuomioistuimen pyynnöstä hankittava ulosottomieheltä selvitys maksuvelvollisen taloudellisesta asemasta.

Ulosottomiehen on toimitettava syyttäjälle ulosottolain 1 luvun 33 §:n 1 momentissa tarkoitetut asianhallintatiedot sekä 3 luvun 69 §:n ja 70 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesti ne maksuvelvollisen taloudellista asemaa koskevat tiedot, jotka lain mukaan saadaan luovuttaa syyttäjälle sakon muuntorangaistuksen määrittämistä varten.

jen toimittamisesta käräjäoikeudelle säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Muuntorangaistusasia voidaan ratkaista ilman syyttäjän läsnäoloa. Maksuvelvollisen on saavuttava tuomioistuimen käsittelyyn, jos hän haluaa tulla kuulluksi. Jos maksuvelvollinen on laillista estettä ilmoittamatta poissa, asia voidaan ratkaista hänen poissaolostaan huolimatta. Maksuvelvollinen voi ennen asian käsittelyä toimittaa kirjallisen vastineen tuomioistuimen kansliaan.

30 a §

Ulosottomieheltä hankittava selvitys

Tuomioistuimen on tarvittaessa hankittava ulosottomieheltä selvitys maksuvelvollisen taloudellisesta asemasta.

Ulosottomiehen on toimitettava tuomioistuimelle ulosottokaaren 1 luvun 33 §:n 1 momentissa tarkoitetut asianhallintatiedot sekä 3 luvun 69 §:n ja 70 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesti ne maksuvelvollisen taloudellista asemaa koskevat tiedot, jotka lain mukaan saadaan luovuttaa tuomioistuimelle sakon muuntorangaistuksen määrittämistä varten.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2010.

3.

Laki**ulosottokaaren muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 15 päivänä kesäkuuta 2007 annetun ulosottokaaren (705/2007) 70 §: 1 momentin 3
 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

70 §

70 §

*Esitutkinta- ja eräät muut viranomaiset sekä
 tuomioistuimet*

*Esitutkinta- ja eräät muut viranomaiset sekä
 tuomioistuimet*

Ulosottoviranomainen saa yksittäistapauksessa antaa pyydettyä ulosottoviranomaisen asiakirjasta vastaajan tunniste- ja yhteystietoja sekä vastaajan taloudellista asemaa ja toimintaa koskevia tietoja:

Ulosottoviranomainen saa yksittäistapauksessa antaa pyydettyä ulosottoviranomaisen asiakirjasta vastaajan tunniste- ja yhteystietoja sekä vastaajan taloudellista asemaa ja toimintaa koskevia tietoja:

3) syyttäviviranomaiselle sakon muuntorangaistuksen harkintaa varten;

3) syyttäviviranomaiselle *ja tuomioistuimelle* sakon muuntorangaistuksen harkintaa varten;

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 2010.

4.

Laki**vankeuslain 2 luvun muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 23 päivänä syyskuuta 2005 annetun vankeuslain (767/2005) 2 luvun 7 §, 8 § ja 10 §:n 2 momentti sekä
muutetaan 2 luvun 9 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 luku

(kumotaan)

Täytäntöönpanon aloittaminen

7 §

Maksuajan myöntäminen vankilassa

Ennen muuntorangaistuksen täytäntöönpanon aloittamista sakon maksamiselle voidaan myöntää maksuaikaa enintään kaksi kuukautta, jos:

1) vankilassa olevan vangin suoritettavaksi tulee muuntorangaistus; tai

2) vankilaan tulevalla vangilla on suoritettavana muun rangaistuksen lisäksi muuntorangaistus.

Maksuaikaa ei saa myöntää niin pitkäksi ajaksi, että muuntorangaistuksen täytäntöönpanoa ei voitaisi aloittaa ennen vangin vapautumista vankilasta.

Maksuajan myöntämistä koskevaa säännöstä sovelletaan myös tutkintavankeuslain (768/2005) mukaiseen tutkintavankiin.

8 §

(kumotaan)

Sakon maksaminen vankilassa

Muuntorangaistus raukeaa, jos muuntorangaistukseen tuomittu vankilaan saavuttuaan viiden seuraavan arkipäivän kuluessa maksaa muunnetuista sakoista suorittamatta olevan rahamäärän kokonaan. Jos täytäntöön pantavana on useita muuntorangaistuksia, tuomi-

tulla on oikeus maksaa sakkonsa yhdenkin muuntorangaistuksen osalta, jolloin tämä muuntorangaistus raukeaa.

9 §

*Muuntorangaistuksen täytäntöönpanokielto
päihdehuollon **ja lastensuojelun** vuoksi*

Muuntorangaistusta ei saa panna täytäntöön sinä aikana, jolloin sakotettu on hoidettavana päihdehuollon laitoksessa tai *lastensuojelulaitoksessa*.

9 §

*Muuntorangaistuksen täytäntöönpanokielto
päihdehuollon vuoksi*

Muuntorangaistusta ei saa panna täytäntöön sinä aikana, jolloin sakotettu on hoidettavana päihdehuollon laitoksessa.

10 §

Päätösvalta

Edellä 7 §:ssä tarkoitetusta maksuajasta päättää täytäntöönpanosta vastaava virkamies.

10 §

Päätösvalta

(2 mom. kumotaan)

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 2010.

1.

Lag**om ändring av 2 a kap. i strafflagen**

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i strafflagen av den 19 december 1889 (39/1889) 2 a kap. 6 § 4 mom., sådant det lyder i lag 578/2008,
ändras 2 a kap. 4 §, 5 § 3 mom. och 6 § 1 mom., av dem 2 a kap. 4 § sådan den lyder i lag 578/2008, 5 § 3 mom. sådant det lyder i lag 983/2005 och 6 § 1 mom. sådant det lyder i lag 550/1999 samt
fogas till kap. 2 a en ny 5 a § som följer:

4 §

Bestämmande av förvandlingsstraff

Obetalda böter som inte har kunnat drivas in kan förvandlas till fängelse. Böter förvandlas dock inte till fängelse om orsaken till att böter inte har betalats är att den bötfällda är medellös. Också dessa böter kan förvandlas till fängelse om brottets art och antal visar att den bötfällda är uppenbart likgiltig för förbud och påbud i lag.

Förvandlingsstraff får inte bestämmas för böter vars belopp är högst 20 dagsböter eller om det brott som har föranlett böterna har begåtts innan gärningsmannen hade fyllt 18 år. Förvandlingsstraff får inte bestämmas om antalet obetalda dagsböter är mindre än 12.

Böter som dömts ut vid förfarande enligt lagen om strafforderförfarande (692/1993) kan förvandlas till fängelse på det sätt som anges i 1 och 2 mom. enbart om gärningsmannen vid strafforderförfarande har dömts till ett bötesstraff på över 20 dagsböter för brott mot samma straffbestämmelse tre gånger under föregående år.

Ett obetalt vite som inte har kunnat drivas in kan förvandlas till fängelse, om domstolen har dömt ut det för att säkerställa rättegång eller med stöd av utskökningsbalken (705/2007). Förvandlingsstraff får inte bestämmas om beloppet av obetalda viten understiger 200 euro.

5 §

Förvandlingsstraffets längd

 Förvandlingsstraffets längd är dock minst fyra och högst 60 dagar.

5 a §

Beaktande av ett tidigare utdömt förvandlingsstraff för böter

Om den som dömts till förvandlingsstraff för böter döms till ett nytt förvandlingsstraff för obetalda böter, som har dömts ut innan det tidigare förvandlingsstraffet dömdes ut, kan det tidigare förvandlingsstraffet i skälig mån beaktas som en nedsättningsgrund vid bestämmandet av det nya förvandlingsstraffet.

Om det tidigare förvandlingsstraffet uppgår till den maximilängd som anges i 5 §, kan för de böter som avses i 1 mom. inte dömas ut ett nytt förvandlingsstraff.

6 §

Eftergift i fråga om förvandlingsstraff för böter eller delar av böter

Domstolen kan avstå från att bestämma ett förvandlingsstraff, om förvandlingsstraffet ska anses oskäligt eller oändamålsenligt

1) med hänsyn till den bötfälldes personliga förhållanden, den bötfälldes hälsotillstånd, de övriga följder som brottet har medfört för honom eller henne eller andra omständigheter, eller

2) med hänsyn till en annan straffrättslig påföljd som den bötfälde dömts till.

—————
Denna lag träder i kraft den 20 .

—————

2.

Lag**om ändring av lagen om verkställighet av böter**

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen av den 9 augusti 2002 om verkställighet av böter (672/2002) 28 § samt
ändras 24 § 1 mom., 25 § 2 mom., 30 § 2 och 3 mom. och 30 a § sådan den lyder i lag
985/2005 som följer:

24 §

Inledande av ett förvandlingsstraffförfarande

Den betalningsskyldige ska stämmas in till en rättegång för bestämmande av förvandlingsstraff, om verkställbara böter som kan förvandlas till fängelse inte kan drivas in hos honom eller henne till fullt belopp och skäl att fortsätta indrivningen av påföljden i fråga inte yppar sig. Rättsregistercentralen sköter anhängiggörandet av ärenden som gäller förvandlingsstraff vid domstolen.

25 §

Stämning till en rättegång för bestämmande av förvandlingsstraff

I stämningen kallas den betalningsskyldige att infinna sig vid domstol för förvandlingsstraffärendets behandling och meddelas tid och plats för sammanträdet. Den som stäms in ska i samband med stämningen upplysas om att saken kan avgöras trots hans eller hennes utevaro och att han eller hon kan tillställa domstolen sitt skriftliga bemötande före ärendets behandling.

30 §

Behandlingen av ett ärende vid domstol

Åklagaren för statens talan i rättegången. Målsägande i det brottmål som föranledde att

böter dömdes ut är inte målsägande i den rättegång som gäller bestämmande av förvandlingsstraff. Genom förordning av statsrådet bestäms närmare om hur de uppgifter som behövs för bestämmande av förvandlingsstraff ska sändas till tingsrätten.

Ärenden som gäller förvandlingsstraff kan avgöras utan åklagarens närvaro. Den betalningsskyldige ska infinna sig till domstolsbehandlingen om han eller hon önskar bli hörd. Om den betalningsskyldige uteblir utan att ha meddelat laga hinder, kan saken avgöras trots hans eller hennes utevaro. Den betalningsskyldige kan före behandlingen av ärendet lämna ett skriftligt bemötande till domstolens kansli.

30 a §

Utredning som skall inhämtas hos utmätningsmannen

Domstolen ska vid behov hos utmätningsmannen inhämta en utredning om den betalningsskyldiges ekonomiska ställning.

Utmätningsmannen ska till domstolen lämna de ärendehanteringsuppgifter som avses i 1 kap. 33 § 1 mom. i utsökningsbalken samt i enlighet med 3 kap. 69 § och 70 § 1 mom. 3 punkten i utsökningsbalken de uppgifter om den betalningsskyldiges ekonomiska ställning som enligt lag får lämnas ut till domstolen för bestämmande av förvandlingsstraff för böter.

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag**om ändring av utsökningsbalken**

I enlighet med riksdagens beslut
 ändras i utsökningsbalken av den 15 juni 2007 (705/2007) 70 § 1 mom. 3 punkten som följer:

70 §

*Förundersökningsmyndigheter och vissa
 andra myndigheter samt domstolar*

En utsökningsmyndighet får i enskilda fall
 på begäran ur en handling som finns hos ut-
 sökningsmyndigheten lämna ut svarandens
 identifieringsuppgifter och kontaktinforma-

tion samt uppgifter om svarandens ekono-
 miska ställning och verksamhet till

3) en åklagarmyndighet och en domstol för
 prövning av förvandlingsstraff för böter,

Denna lag träder i kraft den 20 .

4.

Lag**om ändring av 2 kap. i fängelselagen**

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i fängelselagen av den 23 september 2005 (767/2005) 2 kap. 7 §, 8 § och 10 § 2
 mom. samt
ändras 2 kap. 9 § som följer:

2 kap Inledande av verkställighet	Ett förvandlingsstraff får inte verkställas medan den bötfällda vårdas i en anstalt för missbrukarvård.
---	---

9 § <i>Förbud mot verkställighet av förvandlings- straff på grund av missbrukarvård</i>	_____ Denna lag träder i kraft den 20 .
---	--

Helsingfors den 20 .

Republikens President

TARJA HALONEN

Justitieminister *Tuija Brax*

SAKON MUUNTORANGAISTUS

vaihtoehtoja ehdottomalle vankeudelle muuntorangaistuksena

1. Nykytilanne: ehdoton vankeusrangaistus muuntorangaistuksena

Rikoslain 2 a luvun 4 §:n mukaan sakkoon tuomitulle, jolta sakkoa ei ole saatu perityksi, on maksamatta olevan sakon sijasta määrättävä muuntorangaistuksena vankeutta. Sama koskee tuomioistuimen oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi tai ulosottokaaren nojalla tuomitsemaa uhkasakkoa.

Ehdoton vankeus muuntorangaistuksena on periaatteellisesti ongelmallinen, koska varallisuusrangaistus on muunnettavissa vapaudenmenetykseksi. Tilannetta voidaan pitää yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena, koska sakon suorittaminen vankeutena koskee kaikkein vähävaraisimpia sakotettuja. Ehdottomaan vankeuteen muuntorangaistuksena liittyy myös tarkoituksenmukaisuusongelmia, sillä välttämättä ei ole inhimillisesti eikä taloudellisesti järkevintä se, että vähäisistä rikoksista tuomitut henkilöt joutuvat vankilaan. Toisaalta muuntorangaistuksella on merkitystä sakkojen maksun tehosteena sekä sakkorangaistuksen uskottavuuden varmistajana.

On siis perusteltua selvittää, olisiko otettavissa käyttöön ehdottoman vankeuden lisäksi jokin muu sakon muuntorangaistus. Lienee välttämätöntä säilyttää ehdoton vankeus muuntorangaistuksena, koska sen vaihtoehtona mahdollisesti käytettävä seuraamus edellyttää sakotetun valmiuksia ja sitoutumista omaehtoiseen seuraamuksen suorittamiseen, kuten noudattamaan tiettyjä aikatauluja. Ajatus siis on, että tuomioistuimella olisi käytettävissään kaksi muuntorangaistusta: vankeus tai jokin vapaudessa täytäntöönpantava seuraamus. Tosin sellainenkin vaihtoehto on ajateltavissa, että sakkorangaistuksen ainoa muuntorangaistus olisi esimerkiksi yhdyskuntapalvelu ja sakon muuntorangaistuksena tuomittu yhdyskuntapalvelu voitaisiin vasta ehtojen rikkomustapauksessa muuntaa vankeudeksi. Yhdyskuntapalvelu tosin edellyttäisi tuomitun suostumusta, mutta soveltuvuusselvityksen tekeminen olisi tarkoitukseton, jos on pääteltävissä, että tuomitun suostumuksesta huolimatta useat sakon muuntorangaistuksena tuomitut yhdyskuntapalvelurangaistukset eivät tule suoritetuiksi asianmukaisesti. Tällöin ongelmaksi muodostuisi se, että tuomioistuimet joutuisivat tuomitsemaan suuren joukon sellaisia yhdyskuntapalveluja, joista suurella varmuudella tiedetään, että ne aikanaan tulevat muunnettaviksi vankeudeksi. Niin ikään ongelmallista olisi yhdyskuntapalvelun palvelupaikkojen riittävyyden turvaaminen, jos sakon muuntorangaistus suoritettaisiin työnä palvelupaikoilla.

Muuntorangaistuksen vaihtoehtojen pohtiminen on ajankohtaista muun muassa siksi, että eduskunta hyväksyi viimeisimmän sakon muuntorangaistusmuutoksen yhteydessä (EV 79/2008 vp) lausuman, jonka mukaan hallituksen tulee käynnistää yhdyskuntaseuraamusten kehittämisen kokonaistarkastelu ja sen yhteydessä tai erikseen valmistella asiaan kuuluvien toimijoiden yhteistyönä vuoden 2009 loppuun mennessä sakon muun-

torangaistusjärjestelmän ulkopuolelle jääville soveltuvaksi muuntorangaistukseksi tai muuksi muuntorangaistuksen korvaavaksi toimeksi. Pohdinnassa voitaneen lähtökohtana pitää sitä, että ehdottomalle vankeudelle vaihtoehtoisia muuntorangaistusmuotoja olisi vain yksi, toisin sanoen ei liene tarkoituksenmukaista pyrkiä järjestelmään, jossa olisi käytettävissä monia, keskenään vaihtoehtoisia muuntorangaistuksia. Tämä tekisi järjestelmästä mutkikkaan ja edellyttäisi tuomioistuimilta varsin yksilökohtaista seuraamuslajin pohdintaa. Ottaen huomioon muuntorangaistusmenettelyn erityispiirteet riittävän yhdenmukaisen käytännön ylläpitäminen olisi ongelmallista.

Oikeusministeriön marraskuussa 2008 asettaman muuntorangaistustyöryhmän toimeksiantoon kuuluu muassa selvittää mahdollisuus ottaa käyttöön nimenomaan sakkovangeille tarkoitettu yhdyskuntaseuraamus. Työryhmän selvitys on tässä vaiheessa alustava ja pääosin se koskee jo käytössä olevia yhdyskuntaseuraamuksia, koska yhdyskuntaseuraamusten kokonaistarkastelu on käynnistymässä toimikuntatyönä pidemmällä määräajalla (1.12.2009 – 30.9.2011).

2. Sakkorangaistuksista, muuntorangaistuksista, perinnästä sekä sakkovangeista

Sakkorangaistus on selvästi yleisin rangaistus. Vuonna 2007 tuomioistuimet tuomitsivat yhteensä hieman alle 48 000 sakkorangaistusta. Rangaistusmääräysmenettelyssä sakkorangaistuksia annettiin hieman alle 249 000. Valtaosa sakoista maksetaan tai saadaan perityksi. Vuonna 2007 tuomioistuimissa ratkaistiin yhteensä noin 12 700 muuntoasiaa. Päivittäinen pelkkää sakon muuntorangaistusta suorittavien keskimääräinen lukumäärä vuonna 2008 oli 134. Edellä todetut lukumäärät tarkoittavat pelkkää sakon muuntorangaistusta suorittavia henkilöitä. Lisäksi vankilassa on suunnilleen sama määrä henkilöitä, jotka suorittavat sakon muuntorangaistusta muun vankeusrangaistuksen ohella. Vuonna 2008 vankilaan tuli suorittamaan pelkkää sakkorangaistusta suorittamaan 1 717 henkilöä. Vuonna 2008 sakon muuntorangaistusta suorittavia vankeja, jotka jo olivat vankilassa suorittamassa muuta rangaistusta, oli 1 125. Vuonna 2008 sakon muuntorangaistusta suorittavia oli yhteensä siis lähes 3 000. Vuoden 2008 lokakuussa voimaan tulleen viimeisimmän muuntorangaistusuudistuksen (578/2008) vaikutukset vankilukuun eivät vielä ole nähtävissä täysimääräisesti. Elokuun 2009 puolivälin vankilukutilaston mukaan pelkkää sakon muuntorangaistusta suorittavien vankien lukumäärä (90) on vähentynyt 37:llä vuoden 2008 elokuun puoliväliin verrattuna.

Muuntorangaistukset tulevat täytäntöönpantaviksi pitkän ajan, toisinaan vasta usean vuoden kuluttua rikoksista. Sakon maksamis- ja perintämenettely sinänsä on varsin pitkäkestoinen. Niin ikään menettelyn eri vaiheissa mahdollisesti myönnettävät maksuajat pidentävät rikoksen tekemisen ja muuntorangaistuksen täytäntöönpanon välistä aikaa. Esimerkiksi ulosoton osalta voidaan todeta seuraavaa.

Muuntamattomat sakot ovat samalla etusijalla muiden etuoikeudettomien velkojen kanssa. Periminen aloitetaan lähettämällä vastaajalle vireilletuloilmoitus ja maksukehotus. Maksuaikaa kehotuksessa on 14 päivää vireilletulosta. Mikäli sakkoa ei makseta, tehdään velallisselvitys ja sakko pyritään ulosmittaamaan esimerkiksi palkasta tai muusta toistuvaistulosta. Sakon maksusta voidaan myös solmia sakon täytäntöönpanosta annetun lain perusteella maksusuunni-

telma. Maksuaikaa myönnetään pääsääntöisesti enintään yksi vuosi. Mikäli sakkoa ei makseta eikä sitä pystytä ulosmittaamaan, palautetaan asia varattomuusestein ja vastaaja haastetaan muuntokäsittelyyn. Jos vastaajaa ei tavoiteta, asia palautetaan tuntemattomuusestein. Tämä voi tapahtua hyvinkin nopeasti vireilletulon jälkeen, mikäli velallisen varallisuustilanne on selvä, velallinen saapuu virastoon tai jos velallinen ei ota yhteyttä maksusuunnitelman tekemiseksi. Usein sakkoja pyritään kuitenkin perimään viimeiseen asti eli ne ovat vireillä ulosotossa joskus pitkäänkin, ennen kuin sakotettu haastetaan tai asia palautetaan varattomuus- tai tuntemattomuusestein.

Kun sakko on muunnettu ja muuntorangaistuksen täytäntöönpano tulee vireille ulosottoon, vastaajalle lähetetään jälleen vireilletuloilmoitus ja maksukehoitus. Maksuaikaa kehotuksessa on 14 päivää vireilletulosta. Maksuaikaa myönnetään enintään 3 kuukautta vireilletulosta. Mikäli vastaaja maksaa sakkoja, kohdistetaan maksu ensin muunnettuun sakkoon, mutta osasuorituksia ei muunnetun sakon osalta oteta vastaan.

Vuonna 2008 tilastojen mukaan sakkojen käsittelyaikajakauma asian vireilletulosta maksamiseen, haastamiseen tai estepalautukseen oli seuraava:

- alle 3 kuukaudessa käsiteltiin 57 % ulosottohakemuksista,
- 3 - 6 kuukaudessa käsiteltiin 15 % ulosottohakemuksista,
- 6 – 9 kuukaudessa käsiteltiin 10 % ulosottohakemuksista ja
- 9 – 12 kuukaudessa käsiteltiin 4 % ulosottohakemuksista.

Pelkästään sakon muuntorangaistusta suorittavien henkilöiden vankeuden pituudet painottuvat lyhyempiin rangaistuksiin eli enintään 30 päivän pituiseen vankeuden suoritus-aikaan. Sen sijaan sakon muuntorangaistusta tutkintavankeuden tai vankeusrangaistuksen ohella suorittavilla vangeilla painopiste on pidemmissä muuntorangaistuksissa eli 30 – 90 päivää.

Sakon muuntorangaistuksen järjestämistä vuonna 2003 selvittäneiden selvitysmiesten (oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2003:11) suorittaman kartoituksen mukaan sakon muuntorangaistusta suorittavien vankien koulutustaso on merkittävästi huonompi kuin vastaavan ikäisen miespuolisen väestön keskimääräinen koulutus. Sakkovangit ovat pääosaltaan miehiä. Peruskoulun jälkeinen ammattikoulutus puuttuu joka toiselta sakkovangilta ja ammattikoulutusta vailla olevien osuus on lisääntynyt viime vuosina. Joka toisen sakkovangin työhistoria on vähäinen tai puuttuu kokonaan. Yhdeksän kymmenestä muuntorangaistusta suorittavasta ei ollut työssä ennen muuntorangaistuksen alkua. Toimeentulo on pääasiallisesti tulonsiirtojen varassa. Sakon muuntorangaistusta suorittaneista joka neljäs oli ennen muuntorangaistuksen alkua täysin vailla asuntoa. Useampi kuin kaksi kolmesta sakon muuntorangaistusta suorittaneesta arvioitiin päih-teiden suurkuluttajiksi. Puolet sakkovangeista arvioitiin erityisen vaikeasti päih-teistä riippuvaisiksi. Sakkovankien terveydentila on heikko. Käytännössä jokseenkin kaikki sakkovangit ovat työkyvyttömiä. Johtopäätöksenä sakkovankien sosioekonomisesta tilanteesta selvitysmiehet totesivat, että sakkovangit ovat huono-osaisia henkilöitä, jotka elävät psyykkisesti ankaraa ja terveydelle vaarallista elämää.

Ruotsissa, Tanskassa ja Islannissa ei ole sakkovankeja käytännössä lainkaan. Norjassa sakkovankien lukumäärä on viime vuosina noussut ja on keskivankimäärässä noin 100 vankia.

3. Vaihtoehtoisen muuntorangaistuksen pohdintaa

Yhdyskuntaseuraamukset pannaan täytäntöön vapaudessa. Seuraamusta suorittava henkilö tekee hänelle määrättyt tehtävät, kuten yhdyskuntapalvelussa palkatonta työtä määrättyinä aikoina ja päihdeettömänä tai ehdonalaisen vapauden tai ehdollisen vankeuden valvonnassa saapuu valvojan luokse määrättyinä aikoina. Sakkoa vankeutena suorittavat henkilöt ovat pääosin päihdeongelmaisia ja vakavasti syrjäytyneitä. Jo huonojen elinolosuhteidensa vuoksi heidän valmiutensa hoitaa suunnitelmallisesti esimerkiksi ennalta sovitut tapaamiset ovat monin osin heikot. Siksi heidän ei välttämättä voida ennakoita soveltuvan edellä kuvatulla tavalla omaehtoiseen yhteistyöhön rangaistuksen suorittamisessa. Näin ollen heille soveltuvan yhdyskuntaseuraamuksen löytäminen voi olla vaikeaa.

Sakon muuntorangaistusta suorittaville tarkoitetun yhdyskuntaseuraamuksen päätyypit ovat:

- a) sakkovankeuden vaihtoehtona vapaudessa täytäntöön pantava seuraamus (backdoor), jossa vankeinhoitoviranomainen tekee ratkaisun, suoritetaanko rangaistus vankilassa vai vapaudessa tai
- b) muuntovankeuden sijasta tuomittava, vapaudessa täytäntöön pantava seuraamus (frontdoor), jossa tuomioistuin tekee ratkaisun.

Edellä todettujen vaihtoehtojen kohderyhmät ovat erilaajuiset, koska moni sakkorangaistukseen tuomittu maksaa sakon vasta muuntotuomion jälkeen. Esitetyn a-vaihtoehdon erityisenä ongelmana voidaan pitää ainakin sitä, että lyhyiden muuntotuomioiden aikana ei välttämättä ehditä valmistella ja toteuttaa vaihtoehtoisen seuraamuksen täytäntöönpanoa vapaudessa. Lisäksi on muistettava, että myös a-vaihtoehdossa tulee varmistaa tuomitun oikeusturvan saaminen muun muassa asianmukaisin muutoksenhakumahdollisuuksin. Tämän vaihtoehdon etuna voidaan taas pitää sitä, että yhden viranomaisen tehdessä täytäntöönpanoa koskevat ratkaisut, ratkaisukäytäntö muodostuu yhdenmukaisemmaksi kuin frontdoor-vaihtoehdossa. Työryhmä on pitänyt aiheellisena käsitellä lähinnä b-vaihtoehdon mukaisia vaihtoehtoisia seuraamuksia.

Tarkasteltaessa ja vertailtaessa erilaisten yhdyskuntaseuraamusten soveltuvuutta sakon muuntorangaistukseksi tulisi tietää, kuinka suurta joukkoa muuntorangaistuksen kaavillaan tulevaisuudessa koskevan. Tältä osin lukumäärät eivät ole vielä kovin tarkasti arvioitavissa. Työryhmä on kaavaillut rikoslain 2 a luvun 4 §:n muuttamista siten, että perimättä jääneen sakon muuntamisen keskeisenä edellytyksenä on sakotetun rikosten laadun ja lukumäärän perusteella arvioitavissa oleva ilmeinen piittaamattomuus lain käskyistä ja kielloista. Rangaistusmääräysmenettelyssä määrätty sakko puolestaan voitaisiin muuntaa vankeudeksi, jos henkilö on rikkonut samaa rangaistussäännöstä vastaan edellisen vuoden aikana kolme kertaa. On arvioitavissa, että ehdotetun uuden säännöksen nojalla muuntorangaistusta suorittavia henkilöitä olisi päivittäin 30 – 100. On todettava, että muuntamisen edellytyksenä oleva piittaamattomuus kertonee monessa tapauk-

sessä myös siitä, että kyseisen henkilön valmiudet suorittaa yhdyskuntaseuraamustyyppistä seuraamusta ovat heikot.

Seuraavassa tarkastellaan viittä seuraamusmuotoa siitä näkökulmasta, olisiko jostakin mahdollista saada sakon muuntorangaistus nykyisen ehdottoman vankeuden ohella. Kaikkien niiden kustannusvaikutusten osalta on todettava, että vaikka sakkovankien syrjäytyneisyys edellyttäisi seuraamusten täytäntöönpanossa erityisiä toimenpiteitä, tehostettuinkin ne olisivat kustannuksiltaan edullisempia kuin ehdoton vankeus. Jos on löydettävissä ehdottoman vankeuden ohella käytettävä muuntorangaistus, sen täytäntöönpanoon Krimitaalihuoltolaitokselle tarvittava lisärahoitus voisi siirtyä rikosseuraamusalan sisällä vankeinhoidosta vastaavasti säästyneistä kustannuksista.

Rikoksesta tuomitun henkilön elämänvalmiuksien parantamiseen tähtäävien toimenpiteiden kustannusten jaossa vankilassa tai vapaudessa suoritettavat seuraamukset eroavat toisistaan. Vankilassa rangaistustaan suorittavan henkilön esimerkiksi päihdehuollon kustannukset maksaa vankila, mutta yhdyskuntaseuraamuksissa kustannukset maksaa tuomitun kotikunta. Tämä periaate koskisi myös mahdollista sakon muuntorangaistuksena käytettävää yhdyskuntaseuraamusta.

Ehdottoman vankeuden vaihtoehtoina tutkittavat seuraamukset olisivat luonteeltaan siinä määrin lievempiä, että niitä muuntorangaistuksena käytettäessä mitä ilmeisimmin viimevaiheiden sakon maksut vähenisivät.

Tutkittavien vaihtoehtoisten seuraamusten täytäntöönpanija on pääosin Krimitaalihuoltolaitos. Rikosseuraamusalalla on valmisteilla organisaatiouudistus, joka edennee siten, että vuoden 2010 alusta lukien Krimitaalihuoltolaitos ja Vankeinhoitolaitos yhdistyvät Rikosseuraamuslaitokseksi. Tässä muistiossa käytetään kuitenkin nykyisiä viranomaisen nimiä.

A. Yhdyskuntapalvelu

Yhdyskuntapalvelua koskevat nykyiset säännökset ja käytännöt sekä lukumäärät

Rikoslain 6 luvun 11 §:n mukaan rikoksentekijä, joka tuomitaan enintään kahdeksan kuukauden pituiseen ehdottomaan vankeusrangaistukseen, tuomitaan sen sijasta yhdyskuntapalveluun, jollei ehdottomien vankeusrangaistusten, aikaisempien yhdyskuntapalvelurangaistusten tai muiden painavien syiden ole katsottava olevan esteenä yhdyskuntapalveluun tuomitsemiselle. Yhdyskuntapalveluun tuomitsemisen edellytyksenä on, että rikoksentekijä on antanut suostumuksensa rangaistuksen tuomitsemiseen yhdyskuntapalveluna ja että hänen voidaan olettaa suoriutuvan yhdyskuntapalvelusta.

Yhdyskuntapalvelusta annetun lain (1055/1996) 1 §:n mukaan yhdyskuntapalvelu käsittää vähintään 20 ja enintään 200 tuntia valvonnan alaisena tehtävää säännöllistä, palkatonta työtä. Enintään 10 tuntia yhdyskuntapalvelurangaistuksesta voidaan suorittaa osallistumalla uusintarikollisuuden vähentämistä tukeviin toimintaohjelmiin tai käyttämällä päihdehuollon palveluita. Yhdyskuntapalvelusta annetun asetuksen (1259/1990) 1 §:n mukaisesti työ suoritetaan Krimitaalihuoltolaitoksen hyväksymillä palvelupaikoilla,

joita pääsääntöisesti ovat julkisyhteisöt tai julkisoikeudelliset yhdistykset taikka muut voittoa tavoittelemattomat yhteisöt tai säätiöt.

Yhdyskuntapalvelun muuntosuhde on lähtökohtaisesti se, että yhtä päivää vankeutta vastaa yksi tunti yhdyskuntapalvelua. Muuntosuhde suhteutetaan yhdyskuntapalvelutuomioissa siten, että enimmäispituista eli kahdeksan kuukauden mittaista vankeutta vastaa 200 tuntia yhdyskuntapalvelua.

Yhdyskuntapalvelusta annetun asetuksen 2 §:n mukaan syyttäjän on päätettyään nostaa syytteen rikoksesta, josta voidaan tuomita yhdyskuntapalvelua, hankittava Kriminaali- huoltolaitoksen arvio rikoksesta epäillyn edellytyksistä suoriutua yhdyskuntapalveluksesta. Tätä soveltuvuusselvitystä ei kuitenkaan tarvitse hankkia, jos on ilmeisen epäto- dennäköistä, että asiassa tuomitaan yhdyskuntapalvelua. Ennen yhdyskuntapalveluun tuomitsemista Kriminaali- huoltolaitos tekee rikoksesta epäillystä yhdyskuntapalvelusta annetun asetuksen 3 §:n mukaisen soveltuvuusselvityksen, jossa arvioidaan muun muassa henkilön kykyä ja halukkuutta suoriutua yhdyskuntapalvelusta. Samalla selvitetään mahdollisten tukitoimien tarve. Soveltuvuusselvityksen perusteella tuomioistu- in harkitsee, voidaanko rikoksente- kijän olettaa suoriutuvan yhdyskuntapalvelusta.

Vuonna 2007 tehtiin 5 260 yhdyskuntapalvelun soveltuvuusselvitystä. Täytäntöönpan- tavaksi tuli 3696 yhdyskuntapalvelua, joista aloitettiin 3 389. Pääosa yhdyskuntapalve- lurangaistuksista on tuomittu rattijuopumuksista. Täytäntöönpanossa oli päivittäin kes- kimäärin 1 672 yhdyskuntapalvelua. Takaisin vankeudeksi muunnettiin 621 yhdyskun- tapalvelua. Muuntamisen syynä oli useimmiten tuomitun hallitsematon päihteiden käyt- tö. Yhdyskuntapalvelun suoritti onnistuneesti loppuun 82 % aloittaneista.

Yhdyskuntapalvelun mahdollista käyttöä sakon muuntorangaistuksena on pohdittu muun muassa hallituksen esityksessä eduskunnalle sakkoa, muuntorangaistusta ja rike- sakkoa koskevien säännösten uudistamisesta (HE 74/1998 vp). Esityksessä todetaan muun muassa, että sakko on vankeutta lievempi rangaistus. Sakotetun määräämisellä sakon maksamattomuuden vuoksi vankilaan vaarannetaan yleensä ne kriminaalipoliitti- set edut, joita sakkorangaistuksella on tavoiteltu. Näitä ovat perhe- ja muiden sosiaalis- ten suhteiden, työpaikan ja asunnon säilyttäminen. Vankeuden sijasta sakon muuntoran- gaistuksena saattaisi siten olla järkevää käyttää jotakin soveliasta avoseuraamusta. Hal- lituksen esityksessä todetaan, että nykyisistä seuraamuksista vankeuden vaihtoehtona tulisi lähinnä kyseeseen yhdyskuntapalvelu. Koska kaikki sakkonsa maksamatta jättä- neet eivät halua tai kykene yhdyskuntapalveluun, se ei tulisi kyseeseen yksinoma- isena muuntorangaistuksena vaan ainoastaan sakkovankeuden vaihtoehtona. Hallituksen esi- tyksessä todetaan kuitenkin kolme syytä, miksi yhdyskuntapalvelua ei ehdoteta sakko- vankeudelle edes vaihtoehdoksi. Ensinnäkin muuntorangaistusten määrä on liian suuri. Kriminaali- huollon resurssit eivät riitä niin suuren soveltuvuusselvitysmäärän tekemi- seen. Toiseksi yhdyskuntapalvelu ei voisi käytännössä olla vaihtoehtona muuntoran- gaistukselle, koska sakoista vankilaan joutuvista valtaosa katsottaisiin elämäntapojensa vuoksi soveltumattomiksi yhdyskuntapalveluun. Kolmantena syynä on sakon muunto- rangaistusten lyhyys. Lukuisat lyhyet yhdyskuntapalvelurangaistukset eivät olisi palve- lupaiikkojen kannalta mielekkäitä.

Norjassa on pohdittu mahdollisuuksia ottaa käyttöön yhdyskuntaseuraamus sakon muuntorangaistuksena (St.meld. nr. 37, 2007 – 2008). Norjan oikeusministeriössä valmistellaan tätä koskevaa uutta lainsäädäntöä. Tarkoitus on viedä asia eduskunnan käsiteltäväksi kesään 2010 mennessä. Islannissa sakot muunnetaan pääosin yhdyskuntapalveluiksi.

Arvioita yhdyskuntapalveluun liittyvistä menettelyistä, jos se otettaisiin käyttöön muuntorangaistuksena

Jos yhdyskuntapalvelu tulisi kyseeseen sakonmuuntorangaistuksena, sakon **maksamista ja perintää** koskevat menettelylliset säännökset olisivat alkuvaiheiltaan jokseenkin samankaltaiset kuin jos muuntorangaistus on ehdotonta vankeutta. Sakon maksamisen viimeinen mahdollisuus olisi tarkoituksenmukaisesti ennen yhdyskuntapalvelun täytäntöönpanon käynnistämistä.

Sakon muuntorangaistuksena yhdyskuntapalveluun **tuomitsemisen edellytykset** olisivat nykyisin käytössä olevan yhdyskuntapalvelun kaltaiset. Rikoslain 6 luvun 11 §:n mukaisesti yhdyskuntapalvelun tuomitsemiselle ei voisi olla ehdottomien vankeusrangaistusten, aikaisempien yhdyskuntapalvelurangaistusten tai muiden painavien syiden mukaisia esteitä. Voidaan ajatella esimerkiksi, että jos henkilö on jo suorittamassa ehdotonta vankeusrangaistusta, niin sakon muuntorangaistuksen tuomitseminen yhdyskuntapalveluna ei olisi tarkoituksenmukaista. Näin on muun muassa siksi, että vankeusrangaistuksen loppuun suorittamisen odottaminen lykkäisi yhdyskuntapalvelun täytäntöönpanoa mahdollisesti pitkäänkin. Niin ikään luotettavan soveltuvuusselvityksen laatiminen jo siinä vaiheessa voi olla vaikeaa. Lisäksi rikoksenteikijän tulisi antaa suostumuksensa rangaistuksen tuomitsemiseen yhdyskuntapalveluna ja että hänen tulisi voida olettaa suoriutuvan yhdyskuntapalvelusta.

Ennen sakon muuntorangaistuksena yhdyskuntapalvelun tuomitsemista sakotetusta tulee laatia **soveltuvuusselvitys**. Nykyisessä seuraamusjärjestelmässä syyttäjä pyytää Kriminaalihuoltolaitosta laatimaan soveltuvuusselvityksen. Näin ei kuitenkaan jatkossa meneteltäisi, jos työryhmän kaavailujen mukaisesti syyttäjällä ei enää olisi roolia muuntomenettelyssä. Vaihtoehtoina olisi se, että soveltuvuusselvityksen pyytäisi joko Oikeusrekisterikeskus tai tuomioistuin. Ensiksi mainitun vaihtoehdon heikkoutena olisi se, että käytännössä menettely olisi puhtaasti kirjallinen eikä Oikeusrekisterikeskuksella ole käytettävissään sakotetun olosuhteita koskevia, selvityksen pyytämisessä tarvittavia tietoja. Tuomioistuinvaihtoehdon ongelmana olisi taas se, että sakotetut eivät yleensä saavu muunto-oikeudenkäyntiin, jolloin tuomioistuimen olisi omasta aloitteestaan lykättävä asian käsittelyä sakotetun henkilökohtaiseksi kuulemiseksi. Kuulematta sakotettua henkilökohtaisesti tuskin olisi järkevää hankkia soveltuvuusselvitystä. Yhdyskuntapalveluun tuomitseminen edellyttää lisäksi tuomitun suostumusta. Ei myöskään olisi tarkoituksenmukaista määrätä sakotettu tuotavaksi henkilökohtaisesti kuultavaksi. Näin ollen on pääteltävissä, että yhdyskuntapalvelun käyttö sakon muuntorangaistuksena voisi tulla kysymykseen lähinnä vain, jos sakotettu saapuu muunto-oikeudenkäyntiin henkilökohtaisesti kuultavaksi soveltuvuusselvityksen tekemisestä ja ilmoittaisi suostuvansa suorittamaan sakon muuntorangaistuksen yhdyskuntapalveluna. Tuomioistuin määräisi vuorostaan soveltuvuusselvityksen laadittavaksi vain niissä tapauksissa, joissa

se ennakoi päätyvänsä sakon muuntamiseen. Käytännössä muuntorangaistuksen määrittäminen olisi näissä tapauksissa kaksivaiheinen, kun vankeusrangaistuksen määrittäminen suoritettavaksi yhdyskuntapalveluna ei yleensä edellytä kahta käsittelykertaa, koska yleensä syyttäjät hankkii soveltuvuusselvityksen ennen syytteen käsittelyä. Jos syyttäjän rooli muuntomenettelyssä säilytetään, välttätään menettelyn kaksivaiheisuudesta edellyttäen, että syyttäjät etukäteen jokaisessa muuntoasiassa arvioivat soveltuvuusselvityksen hankkimisen aiheellisuutta ja myönteisessä tapauksessa hankkisivat selvityksen ennen muunto-oikeudenkäyntiä.

Ei liene tarkoituksenmukaista kaavoilla soveltuvuusselvityksen laatimistehtävää jonkin muun viranomaisen kuin Kriminaalihuoltolaitoksen tehtäväksi. Sillä on vahva kokemus selvitysten laatimisesta sekä palvelupaikkojen ohjaamisesta. Lisäksi muuntorangaistuksen täytäntöönpanon sisällön valmistelu ja toteutus olisivat selvästi monivaiheisempia kuin vankeuden osalta pitäen sisällään muun muassa sopivan palvelupaikan ja työn etsimisen sekä tarvittavien tukitoimien kartoittamisen ja järjestämisen.

Sakon muuntorangaistusta nykyisin suorittavien henkilöiden ongelmien vuoksi on ennakoitavissa, ettei soveltuvuusselvitysten tekeminen sujuisi välttämättä niin ennakkodusti ja esimerkiksi sovittuja aikatauluja noudattaen kuin nykyisin yhdyskuntapalvelussa. On pääteltävissä, että käytännössä varsin harva sakotettu tulisi soveltuvuusselvityksen laadintaan. Näin ollen Kriminaalihuoltolaitoksen laadittavaksi ei tulisi kovin suurta määrää tässä tarkoitettuja soveltuvuusselvityksiä. Keinoina varmistaa, että sakotetut saapuvat soveltuvuusselvityksen laadintaan, olisivat tavanomaisten kutsujen jälkeen etsintäkuulutus ja nouto. Näiden käyttö tosin osoittaisi, ettei yhdyskuntapalveluun kuuluva tuomitun myötävaikutus ja sitoutuminen rangaistuksen suorittamiseen toteutuisi. Muuntorangaistukseen tuomittavien henkilöiden syrjäytyneisyyden vuoksi olisi myös oletettavissa, että vain harvan todettaisiin olevan yhdyskuntapalveluun sopiva ja halukas.

Tuomittaessa yhdyskuntapalvelua sakon muuntorangaistukseksi tuomioistuimella olisi käytössään edellä tarkoitettu soveltuvuusselvitys. Jos henkilö olisi soveltuvuusselvityksessä todettu yhdyskuntapalveluun soveltuvaksi, mutta hän ei kuitenkaan saapuisi asian tuomioistuinkäsittelyyn, tilanne olisi ongelmallinen. Tällöin tuomioistuimen pitäisi päätellä, mikä merkitys poissaololla on erityisesti yhdyskuntapalvelun asianmukaisen suorittamisen ennakkoinnin kannalta tai mahdollisesti lykätä asia sakotetun henkilökohtaista kuulemista varten. Tällöin käsittelykertoja tulisi lisää.

Tuomittaessa yhdyskuntapalvelua sakon muuntorangaistukseksi muuntosuhde voisi olla vastaavansisältöinen kuin nykyisin vankeudessa: yhtä vankeuspäivää (eli kolmea päivä-sakkoa) vastaisi yksi tunti yhdyskuntapalvelua. Esimerkiksi jos kyseessä on tavanomainen 30 päiväsakon sakkorangaistus, ensiksi mainitulla muuntosuhteella se merkitsisi vain kymmenen tunnin pituista yhdyskuntapalvelua. Tällöin yhdyskuntapalvelun valmistelu- ja määrittämisprosessi olisi epätarkoituksenmukaisen raskas yhdyskuntapalvelun lyhyteen nähden. Muuntosuhde voisi olla myös sellainen, että yhtä päiväsakkoa vastaisi yksi tunti yhdyskuntapalvelua.

Sakon muuntorangaistuksena käytettävän yhdyskuntapalvelun **täytäntöönpano** olisi ongelmallista sakotettujen moniongelmaisuuksien vuoksi. Tämä edellyttäisi sekä täytän-

töönpanosta vastaavalta Kriminaalihuoltolaitokselta että palvelupaikalta tehokkaampia motivointi-, opastus- ja valvontatoimia kuin mitä yhdyskuntapalvelurangaistusten täytäntöönpanossa nykyisin tarvitaan. Sakon muuntorangaistusta suorittavien henkilöiden valmiudet eivät siis pääsääntöisesti liene riittävät yhdyskuntapalvelun varsinaisen tarkoituksen eli työpalvelun täyttämiseen. Tältä osin voisi tulla pohdittavaksi, olisiko muuntorangaistusta suorittaville henkilöille tarkoituksenmukaista ja mahdollista kehittää esimerkiksi sellainen yhdyskuntapalvelu, joka sisältäisi rangaistuksen suorittamisen päihdehuollon kuntoutuslaitoksessa. Näissäkin tilanteissa yhdyskuntapalvelun suorittamisen asianmukaisuuden valvonnasta vastaisi Kriminaalihuoltolaitos. Esimerkiksi jos yhdyskuntapalvelun suorittaja poistuisi päihdehuollon laitoksesta, laitoksen henkilökunta ilmoittaisi asiasta Kriminaalihuoltolaitokselle. Nykyisten yhdyskuntapalvelua koskevien säädösten mukaan enintään 10 tuntia yhdyskuntapalvelusta voidaan suorittaa esimerkiksi osallistumalla päihdeongelmien vähentämiseen. Tätä osuutta on kaavailtu lisääväksi 30 tuntiin. Kyse ei kuitenkaan ole sijoittamisesta päihdehuollon kuntoutuslaitokseen eikä muusta yhtä intensiivisestä päihdehuollosta.

Tilanteissa, joissa yhdyskuntapalvelun suorittajaa on rikkonut säädösten tai palvelusuunnitelman mukaisia velvollisuuksiaan, **yhdyskuntapalvelu olisi muunnettavissa ehdottomaksi vankeudeksi**. On ennakoitavissa, että tyypillisimmät velvollisuuksien rikkomistapaukset olisivat palvelupaikalle ja yhdyskuntapalvelun suorittamiseen liittyvään tilaisuuteen saapumatta jättäminen tai sinne saapuminen päihtyneenä. Käytännössä tarkoituksenmukaisin menettely olisi sakon muuntorangaistustilanteissa samanlainen kuin nykyisin yhdyskuntapalvelussa: Kriminaalihuoltolaitos ilmoittaisi asiasta syyttäjälle, joka arvioisi, onko asiassa syytä esittää muuntovaatimuksen tuomioistuimelle. Vaikka työryhmä päätyisi ehdottamaan syyttäjän roolin pääsääntöistä poistamista muuntorangaistusmenettelystä, tässä yhteydessä syyttäjän myötävaikutusta tarvittaisiin, onhan kyse tuomitun muuntorangaistuksen epäonnistumiseen reagoimisesta. Siltä osin kuin päädyttäisiin yhdyskuntapalvelun muuntamiseen ehdottomaksi vankeudeksi, vankeudeksi muunnetut rangaistusajat olisivat useissa tapauksissa hyvin lyhyitä.

Yhdyskuntapalvelun vahvuuksia ja heikkouksia mahdollisena muuntorangaistuksena

Yhdyskuntapalvelua muuntorangaistuksena vankeuden sijasta voisi puoltaa se, että se on käytössä oleva, hyvin toimiva ja uskottava seuraamus, joka sisältää sekä kontrolloivan että tuomittua tukevan elementin. Yhdyskuntapalvelu on henkilön vapautta selvästi vähemmän rajoittava seuraamus kuin vankeus ja siksi se olisi luonteeltaan sopivampi varallisuusrangaistuksen suorittamisen tehostekeinona ja tarvittaessa vaihtoehtona. Niin ikään yhdyskuntapalvelu on vankeutta edullisempi seuraamus. Edellä yhdyskuntapalvelun mahdollista käyttöä sakon muuntorangaistuksena kaavailtaessa käy selville, että sakon muuntorangaistukseen tuomitavat henkilöt ovat moniongelmaisempia ja suurempaa ohjausta ja valvontaa edellyttäviä kuin nykyiset yhdyskuntapalvelua suorittavat henkilöt. Törkeä rattijuopumus on päärikos yli puolella kaikista yhdyskuntapalveluun tuomituista. Nämä henkilöt eivät ole yhtä syrjäytyneitä kuin ne, jotka eivät kykene maksamaan sakkojaan. Edellytettävät lisäpanostukset ohjaukseen ja valvontaan olisivat silti edullisemmat kuin mitä on ehdottoman vankeuden täytäntöönpano. Tosin on ennakoitavissa, että monessa tapauksessa voimakaskaan tuki ja ohjaus eivät takaisi asianmukaista

yhdyskuntapalvelun suorittamista. Tämä voisi merkitä yhdyskuntapalvelun uskottavuuden heikentymistä.

Käytännössä yhdyskuntapalveluun liittyy kuitenkin useita tekijöitä, joiden perusteella sitä voidaan pitää ongelmallisena sakon muuntorangaistuksena. Ensinnäkin ainakin nykyisin muuntorangaistusten lukumäärä on aivan liian suuri, jotta sen soveltuvuutta yksittäisten sakotettujen seuraamukseksi voitaisiin selvittää; viime vuosina käräjäoikeudet ovat käsitelleet vuosittain yli 10 000 muuntorangaistusasiaa. Tähän on kuitenkin odotettavissa merkittävää alentumista vuoden 2008 lokakuussa toteutetun rangaistusmääräysmenettelyssä tuomittujen sakkojen muuntokiellon seurauksena. Työryhmän ehdotusten toteuttaminen ei tule vaikuttamaan siihen, kuinka paljon tuomioistuinten tuomitsemia sakkoja tulee itse *muuntomenettelyyn*, vaan siihen, kuinka monta *muuntorangaistusta* ja / tai *yhdyskuntapalvelua* tuomitaan. Työryhmä ehdottanee siis rangaistusmääräysmenettelyssä määrättyjen sakkojen muuntomahdollisuuden palauttamista, jos henkilö on edellisen vuoden kuluessa rikkonut samaa rangaistussäännöstä vastaan kolme kertaa. Tällä perusteella rangaistusmääräysmenettelyssä määrättyjen sakkojen muuntokäsittelyt ja muuntorangaistukset lisääntyisivät.

Niin kuin edellä on todettu, soveltuvuusselvityksen hankkiminen tulisi lähtökohtaisesti kysymykseen vain niissä tapauksissa, joissa tuomioistuin ennakoi päätyvänsä muuntorangaistuksen määräämiseen, ei sitä vastoin kaikissa muuntojutuissa, joita siis viime vuosina on ollut noin 10 000 vuositasolla. Työryhmän ehdottamien muutosten jälkeenkin muuntorangaistusasioiden määrä tuomioistuimissa tulee olemaan merkittävästi aiempaa pienempi. On ennakoitavissa, että läheskään kaikki sakotetut eivät tulisi muunto-oikeudenkäyntiin ja soveltuvuusselvityksen laadintaan. Lisäksi yhdyskuntapalvelu ei useinkaan käytännössä voisi olla vankeuden vaihtoehtona muuntorangaistuksena, koska sakon muuntorangaistusta nykyisin vankiloissa suorittavista henkilöistä valtaosa olisi elämäntapojensa vuoksi soveltumattomia suorittamaan yhdyskuntapalvelua.

Tässä vaiheessa on mahdotonta tarkkaan arvioida, kuinka paljon soveltuvuusselvitysten lukumäärä lisääntyisi, jos myös yhdyskuntapalvelua voitaisiin käyttää sakon muuntorangaistuksena. Kaikissa muuntorangaistusasioissa ei tarvittaisi soveltuvuusselvitystä. Tästä huolimatta lienee selvää, että soveltuvuusselvitysten määrä kasvaisi eikä Kriminaalihuoltolaitos ilman lisävoimavaroja pystyisi suorittamaan kaikkia soveltuvuusselvityksiä nykyisessä ajassa. Nykyään soveltuvuusselvityksiä tehdään vuosittain noin 5 000. Soveltuvuusselvityksen saaminen tuomioistuimen käyttöön kestää 4 – 5 viikkoa.

Jos päädyttäisiin yhdyskuntapalvelun käyttöön ottoon sakon muuntorangaistuksena, olisi mahdollista säätää nykyistä keveämmästä tuomion valmistelu- ja käsittelytavasta. Työryhmä on alustavasti hahmotellut kolmea vaihtoehtoisen menettelyn mallia.

Ensinnäkin olisi mahdollista säätää menettelystä, jossa sakon muuntorangaistusta koskeissa asioissa sakotetusta ei tehtäisi soveltuvuusselvitystä, vaan yhdyskuntapalvelu tuomittaisiin muuntorangaistukseksi ja samalla todettaisiin, miten mahdollisissa ehtojen rikkomistapauksissa rangaistus muuntuisi vankeudeksi. Tässä todettuun yhdyskuntapalveluun soveltumisen ja siten myös tuomitsemisen edellytyksenä voisi olla se, että sakotettu saapuu muunto-oikeudenkäyntiin. Nykyisin noin joka 10. muunto-oikeudenkäyntiin haastettu saapuu paikalle.

Toinen muuntorangaistukseen liitettävissä oleva kevennetty yhdyskuntapalveluun tuomitsemisen menettely voisi olla se, että soveltuvuusselvitys kyllä tehtäisiin, mutta vain niistä sakotetuista, jotka saapuvat muunto-oikeudenkäyntiin.

Kolmas mahdollinen yhdyskuntapalvelun kevennetyn menettelyn malli voisi olla sellainen, että maksamaton sakko muunnetaan vankeudeksi muunto-oikeudenkäynnissä. Tässä yhteydessä sakotetulle tuomittaisiin toissijaisesti yhdyskuntapalvelua muuntorangaistuksena. Jotta muuntorangaistus olisi yhdyskuntapalvelua, sakotetun pitäisi olla aktiivinen ja tietyssä määrääjassa hankkiutua soveltuvuusselvitykseen. Jos yhdyskuntapalvelu aloitettaisiin, mutta se jäisi kesken, suorittamatta jäänyt muuntorangaistuksen osa pantaisiin täytäntöön vankeutena. Järjestelmässä olisi käytössä kaavamainen muuntosuhde, jonka voisi todeta muunkin viranomaisen kuin tuomioistuinin.

On todettava, että sakkovankien moniongelmaisuuksien vuoksi yhdyskuntapalvelurangaistukset mitä todennäköisimmin tulisivat useammin muunnettaviksi vankeudeksi kuin mitä tapahtuu nykyisessä yhdyskuntapalvelujärjestelmässä.

Yhdyskuntapalveluun sisältyvä velvollisuus hoitaa esimerkiksi määrätty työtehtävät tarkasti etukäteen määriteltynä aikana, kahdesti viikossa ja päihdeettömänä edellyttää palvelun suorittajalta omavastuuta. Jos henkilö on esimerkiksi vakavasti syrjäytynyt ja vaikeasti päihdeongelmainen, hänen ei otaksuttavasti arvioitaisi suoriutuvan yhdyskuntapalvelusta. Kyse on paitsi seuraamuksen uskottavuuden säilyttämisestä myös siitä, että palvelupaikat eivät voi ottaa ohjattavakseen ja valvottavaksi moniongelmaista palvelun suorittajaa. Lisäksi sakon muuntorangaistukset ovat pääosin niin lyhyitä, ettei yhdyskuntapalvelun täytäntöönpano, esimerkiksi henkilön perehdyttäminen työtehtäviin palvelupaikalla olisi järkevää. Siltä osin kuin on todettu tärkeäksi sakon muuntorangaistukseen tuomittujen henkilöiden päihdekuntoutus esimerkiksi päihdehuollon laitoksessa, kuntoutuksen järjestäminen rangaistuksen osana on ongelmallista. On pidetty yhdenvertaisuuden kannalta hankalana sitä, että rikoksesta tuomittu henkilö saisi esimerkiksi kotikuntansa maksamia päihdehuollon palveluita paremmin kuin rikokseen syyllistymätön. Niin ikään ongelmallisena on pidetty henkilön aitoa sitoutumista hoitoon, jos siihen lähtemisessä on ollut edes osasyynä rangaistuslajiin liittyvä valinta. Toisaalta sakkovankien on arvioitu olevan henkilöitä, joiden päihdehuollon tarve on mitä ilmeisin, mutta he eivät ole motivoituneet hakeutumaan hoitoon.

B. Valvontarangaistus

Valmisteilla olevan valvontarangaistuksen käytöstä, menettelyistä ja sisällöstä

Oikeusministeriössä valmistellaan vapaudessa toimeenpantavan, teknisin laittein valvotavan rikosoikeudellisen seuraamuksen käyttöönottoa. Seuraamuksen nimeksi tulisi valvontarangaistus. Asiaa selvittänyt ja valmistellut työryhmä on jättänyt loppumietintönsä vuonna 2007 (oikeusministeriön työryhmämietintö 2007:17). Työryhmän työn valmistuttua valvontarangaistuksen käyttöönottoa edellyttävää lainsäädäntöä ja käytännön järjestelyjä on valmisteltu oikeusministeriössä. Valvontarangaistusta koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syyskaudella 2009.

Valvontarangaistus olisi ehdottoman vankeuden sijasta tuomittava rangaistus silloin, kun yhdyskuntapalvelun tuomitsemiseen olisi aikaisemmista yhdyskuntapalvelutuumioista tai muista painavista syistä aiheutuva este. On kaavailtu, että valvontarangaistus voitaisiin tuomita vähintään 14 vuorokauden ja enintään neljän (tai mahdollisesti kahdeksan) kuukauden mittainen ehdottoman vankeusrangaistuksen sijasta. Tuomitsemisen edellytyksenä olisi, että valvontarangaistus edistäisi rikoksentekijän sosiaalista selviytymistä ja ehkäisisi uusien rikosten tekemistä. Valvontarangaistus tuomittaisiin samantapuisena kuin mitä vankeusrangaistus olisi tuomittu ja siitä vapautuisi ehdonalaiseen vapauteen samoin edellytyksin kuin vankeusrangaistuksesta.

Valvontarangaistuksen sisältönä olisi tuomitulle asetettu velvollisuus pysyä kotona tai muussa asumiseen tarkoitettussa paikassa niinä aikoina, joina hänelle ei ole rangaistuksen toimeenpanosuunnitelmaan sisältyvää ohjelmaa. Muu asumiseen tarkoitettu paikka voisi olla esimerkiksi päihdekuntoutusta järjestävä laitos. Olinpaikkavelvoitetta valvotaisiin elektronisen, nilkkaan kiinnitettävän laitteen avulla. Toimintavelvoitteen vähimmäismäärä olisi 10 ja enimmäismäärä 40 tuntia viikossa. Valvontarangaistukseen sisältyisi aina ehdoton päihteidenkäyttökielto.

Kriminaalihuoltolaitos laatisi ennen valvontarangaistuksen tuomitsemista selvityksen valvontarangaistuksen suorittamisen edellytyksistä sekä rikoksesta epäillyn henkilökohtaisista olosuhteista. Ehdotettava selvitys sisältäisi muun muassa epäillyn suostumuksen valvontarangaistuksen tuomitsemiseen, tiedot toimintavelvoitteen täyttämisestä sekä arvion epäillyn edellytyksistä suoriutua valvontarangaistuksesta. Kriminaalihuoltolaitos laatisi myös valvontarangaistuksen toimeenpanosuunnitelman. Valvontarangaistuksen ehtojen vakava rikkominen johtaisi vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoon.

On arvioitu, että edellä tarkoitettulla tavalla toteutettuna valvontarangaistuksen kohdejoukko olisi noin 1 000 tuomittua. Rangaistuksen keskimääräiseksi kestoksi on arvioitu 40 päivää. Päivittäin valvonnassa olisi noin 100 – 110 tuomittua. Yhden täytäntöönpanopäivän laskennalliseksi kustannukseksi on arvioitu 47 euroa, kun vastaavasti yhden vankipäivän hinta on 137 euroa.

Arvioita valvontarangaistukseen liittyvistä menettelyistä, jos se otettaisiin käyttöön muuntorangaistuksena

Valvontarangaistuksen tuomitsemisen edellytyksenä olisi siis se, että valvontarangaistus edistäisi rikoksentekijän sosiaalista selviytymistä ja ehkäisisi uusien rikosten tekemistä. Tätä koskevan **selvityksen** tekisi Kriminaalihuoltolaitos. Lisäksi tarvittaisiin rikoksentekijän suostumus. Näiltä osin sakon muuntorangaistukseen tuomittavien henkilöiden syrjäytyneisyys aiheuttaisi samoja ongelmia kuin edellä yhdyskuntapalvelun osalta on todettu: he eivät useinkaan saapuisi tuomioistuimeen tai selvitystilaisuuteen eivätkä he välttämättä olisi kykeneviä tai suostuvaisia valvontarangaistukseen.

Jos tuomioistuimen käytettävissä olisi sekä yhdyskuntapalvelu että valvontarangaistus, viimeksi mainittu voisi olla sikäli yhdyskuntapalvelun vaihtoehto, että sitä voitaisiin käyttää esimerkiksi silloin, kun sakotetun ei voida katsoa selviytyvän yhdyskuntapalvelu-

lun suorittamisesta. ilmeisesti valvontarangaistus olisi käytännössä käyttökelpoinen, kun otetaan huomioon muuntorangaistusta suorittavien henkilöiden päihdeongelmien laajuus.

Valvontarangaistukseen **tuomitseminen** tapahtuisi sakon muuntorangaistukseen tuomitujen osalta samoin kuin muissakin tapauksissa. Tuomioistuin toteaisi, täyttyvätkö kyseisessä tapauksessa valvontarangaistuksen käytön edellytykset. Valvontarangaistuksen pituus (14 vuorokautta – neljä tai kahdeksan kuukautta) sopisi sakon muuntorangaistusten pituuksiin. Muuntosuhde olisi yhden suhde yhteen: yksi päivä vankeutta vastaisi yhtä valvontarangaistuspäivää ja yksi kuukausi vankeutta vastaisi yhtä valvontarangaistuskuukautta.

Valvontarangaistuksen **täytäntöönpanossa** olisi sakon muuntorangaistusta suorittavien osalta ennakoitavissa ongelmia ainakin toimeenpanosuunnitelman mukaisessa olinpaikassa pysyttelemisessä sekä päihteenkäyttökiellon noudattamisessa. Erityinen valvontarangaistuksen täytäntöönpanon käytännön ongelma on se, että isolla osalla sakon muuntorangaistusta suorittavista ei ole kiinteää asuin- tai olinpaikkaa. Päihdehuollon laitos olisi tietenkin tällainen paikka, mutta voi olla ongelmallista saada tuomitun kotikunnalta maksusitoumus hoitoa varten.

Valvontarangaistukseen liitettävän päihteenkäyttökiellon osalta voitaisiin pohtia, olisiko sakon muuntorangaistusta suorittavien suuren päihdeongelmamäärän vuoksi mahdollista säätää heitä koskien päihteenkäyttörajoituksista mutta ei ehdottomasta päihteenkäyttökiellosta. Tällöinkin ehdoton päihteen käyttökielto tulisi säätää valvontarangaistuksen täytäntöönpanoon liittyvään toimintavelvoitteeseen, toisin sanoen jos tuomitun velvollisuutensa olisi esimerkiksi osallistua johonkin ohjattuun toimintaan, hän ei saisi olla sitä koskevissa tapaamisissa tai tilaisuuksissa päihtynyt. Toisaalta ehdotonta päihteen käyttökieltoa voidaan perustella sillä, että vähäinkin päihteenkäyttö voi johtaa elämäntilanteen muuttumiseen hallitsemattomaksi ja vaikeuttaa valvontarangaistuksen muiden ehtojen noudattamista. Joka tapauksessa ongelmallista on se, ettei päihteettömyysvaatimusta tai päihteen käytön rajoituksia voitaisi kovin tehokkaasti valvoa.

Jos sakon muuntorangaistuksena valvontarangaistukseen tuomittu rikkoisi vakavasti valvontarangaistuksen ehtoja, **valvontarangaistus muunnettaisiin ehdottomaksi vankeudeksi** samoin menettelyin kuin muissakin valvontarangaistustapauksissa. Menettelyllisten yksityiskohtien valmistelu on käynnissä, mutta eräs mahdollisuus on, että Kriminaalihuoltolaitos ilmoittaisi asiasta syyttäjälle, joka tilanteen niin vaatiessa veisi asian tuomioistuimen päätettäväksi. Tuomioistuin voisi määrätä valvontarangaistuksen loppuosan suoritettavaksi ehdottomana vankeutena. Jos valvontarangaistusta käytettäisiin sakon muuntorangaistuksena, siitä ei pääsisi ehdonalaiseen vapauteen, kuten ei pääse muuntovankeudestakaan.

Valvontarangaistuksen vahvuuksia ja heikkouksia mahdollisena muuntorangaistuksena

Valvontarangaistuksen valmistelussa on siis lähdetty siitä, että se olisi tarkoitettu nimenomaan sellaisiin tapauksiin, joissa yhdyskuntapalvelu ei ole ollut toimiva tai sen ei

ennakoida toimivan. Silti sakon muuntorangaistusta suorittavien henkilöiden elämäntilanteeseen liittyy useimmiten sellaisia erityisiä ongelmia, joiden voidaan ennakoida aiheuttavan huomattavia käytännön hankaluuksia valvontarangaistuksen valmistelussa ja täytäntöönpanossa.

Pohdittaessa valvontarangaistusta mahdollisena vankeuden korvaavana sakon muuntorangaistuksena etuina ja haittoina tulevat esiin jokseenkin samat seikat kuin edellä yhdyskuntapalvelun osalta. Sakon muuntorangaistusta suorittavien vankien osalta valvontarangaistus on ongelmallinen myös siksi, että merkittävältä osin nämä henkilöt ovat asunnottomia. Valvontarangaistuksen täytäntöönpano edellyttää myös päihitteettömyyttä, mikä olisi pääosin päihdeongelmaisten tuomitujen osalta edellytys, jota olisi hankalaa noudattaa ja valvoa. Ei välttämättä olisi kohtuullista säätää sakon muuntorangaistusta suorittaville lievennystä päihteenkäyttökiellosta, jos se kuitenkin on olennainen osa valvontarangaistuksen kaavailtua onnistumista myös muilta osiltaan.

On syytä ottaa huomioon myös se, että mahdollisen uuden seuraamuksen käynnistysvaiheessa sitä ei kenties ole tarkoituksenmukaista kuormittaa sosiaalisesti erityisen ongelmallisella ryhmällä tai tehdä sen rinnalle ainakaan heti alkuvaiheessa lievennettyä sakon muuntorangaistusversiota. Valvontarangaistuksen mahdollisesti aikanaan vakiinnuttua sekä järjestelyjen ja teknisten laittein kehittyttyä voisi olla tämänhetkistä paremmat edellytykset pitää valvontarangaistusta vankeuden vaihtoehtona myös sakon muuntorangaistuksena. Kun valvontarangaistukseen tuomitseminen edellyttää soveltuvuusselvityksen laatimista, joudutaan pohtimaan myös yhdyskuntapalvelun käyttöönottoa ja näiden kahden rangaistusten suhdetta sakon muuntorangaistuksena.

Ruotsissa on käytössä valvontarangaistus. Se ei kuitenkaan ole itsenäinen seuraamus vaan vankeinhoitoviranomaisten päätöksellä käytettävä vankeuden täytäntöönpanon muoto. Koska Ruotsissa ei käytännössä ole lainkaan sakon muuntorangaistusta suorittavia, valvontarangaistuksen valmistelussakaan ei yksityiskohtaisesti pohdittu sen käyttöä muuntorangaistuksena.

C. Ehdollinen rangaistus

Ehdollista vankeutta koskevat nykyiset säännökset

Rikoslain 6 luvun 9 §:n koskee valintaa ehdollisen ja ehdottoman vankeuden välillä. Määräaikainen, enintään kahden vuoden vankeusrangaistus voidaan määrätä ehdolliseksi, jollei rikoksen vakavuus, rikoksesta ilmenevä tekijän syyllisyys tai tekijän aikaisempi rikollisuus edellytä ehdottomaan vankeuteen tuomitsemista. Alle 18-vuotiaana tehdystä rikoksesta ei kuitenkaan saa tuomita ehdottomaan vankeusrangaistukseen, elleivät painavat syyt sitä vaadi.

Rikoslain 2 b luvun 3 §:n 1 momentin mukaan kun vankeus tuomitaan ehdollisena, rangaistuksen täytäntöönpano lykkääntyy koeajaksi. Koeaika on vähintään yksi vuosi ja enintään kolme vuotta. Mainitun luvun 5 §:n 1 momentin mukaan tuomioistuimien voi määrätä ehdollisen vankeuden pantavaksi täytäntöön, jos tuomittu tekee koeaikana rikoksen, josta tuomioistuimen harkinnan mukaan hänet olisi tuomittava ehdottomaan vankeu-

teen. Tällöin täytäntöönpantavasta rangaistuksesta ja koeajalla tehdystä rikoksesta tuomittavasta rangaistuksesta määrätään yhteinen ehdoton vankeusrangaistus muista rikoksista samalla kertaa tuomittavien vankeusrangaistusten kanssa.

Oikeuskäytännössä ehdollinen vankeus määrätään harvoin pantavaksi täytäntöön. Lähiinnä ehdollinen vankeus vaikuttaa uudesta rikoksesta tai uusista rikoksista tuomittavan rangaistuksen lajiin, toisin sanoen ehdolliset vankeudet johtavat tietyssä vaiheessa siihen, että aletaan tuomita ehdotonta vankeutta.

Arvioita ehdolliseen vankeuteen liittyvistä menettelyistä, jos se otettaisiin käyttöön muuntorangaistuksena

Jos ehdollinen vankeus olisi käytössä sakon muuntorangaistuksena, sen **tuomitsemisen** edellytykset olisivat ilmeisesti samat kuin mitä rikoslain 6 luvun 9 §:ssä nykyisin säädetään, toisin sanoen rikoksen vakavuus, tekijän syyllisyys tai tekijän aikaisempi rikollisuus ei edellyttäisi vankeuden tuomitsemista ehdottomana. Muuntosuhde voisi olla nykyinen eli kolme päiväsakkoa vastaisi yksi päivä vankeutta. Sen sijaan rikoslain 2 b luvun 3 §:n 1 momentin mukainen koeajan yhden vuoden pituinen vähimmäiskesto saattaa olla sakkorangaistusten osalta pitkähkö. Voitaisiin harkita esimerkiksi puolen vuoden mittaisen koeajan käyttöönottoa.

Jos ehdollinen vankeus muuntorangaistuksena olisi **täytäntöönpanoltaan** samanlainen kuin ehdollinen vankeus muutoinkin, oltaisiin tilanteessa, jossa sakkorikokset eivät voisi johtaa ehdollisen vankeuden määräämiseen ehdottomaksi vankeudeksi. Esimerkiksi tapanäpistelijät eivät tässä tilanteessa päätyisi vankilaan. Jotta ehdollisella vankeudella olisi todellista sisältöä muuntorangaistuksena, ehdollinen vankeus tulisi voida määrätä täytäntöönpantavaksi myös uuden sakkorikoksen perusteella. Käytännössä tämä todennäköisesti ei sanottavasti vähentäisi sakon muuntorangaistusta suorittavien lukumäärää siitä, millaiseksi se muodostuisi työryhmän ehdottamien muuntosäännösten mukaan. Käytännössä tämä mitä ilmeisimmin johtaisi lähes nykyisenkaltaiseen sakon muuntorangaistusta suorittavien lukumäärään. Muuntorangaistusten pituudet tosin todennäköisesti olisivat nykyistä lyhyempiä, koska sakkorangaistuksista voisi muodostaa yhteisen rangaistuksen. Kuitenkin ehdollisella vankeudella tavoiteltavat yhdenvertaisuus-, kohtuullisuus- ja muut niiden kaltaiset edut pääosin menetettäisiin, jos merkittävä osa ehdollisista rangaistuksista määrättäisiin täytäntöönpantaviksi.

Työryhmä on kaavaillut, että rangaistusmääräysmenettelyssä annetut sakkorangaistukset voidaan muuntaa vankeudeksi, jos henkilö edellisen vuoden aikana kolme kertaa on rikkonut samaa säännöstä vastaan. Henkilön neljännestä vuoden aikana tehdystä rikoksesta rangaistusmääräysmenettelyssä määrätty sakko olisi siis muuntokelpoinen ja tuomioistuimien voisi määrätä tällaisen sakon muuntorangaistuksen ehdolliseksi. Jos sakon muuntorangaistuksena tuomittu vankeus on määrätty ehdolliseksi ja tuomittu koeaikana syyllistyy uuteen sakkorikokseen, joudutaan pohtimaan, pitäisikö ehdollinen vankeusrangaistus määrätä täytäntöönpantavaksi ja myönteisessä tapauksessa muodostaa muuntorangaistuksista yhteinen vankeusrangaistus. Tällainen laajaa harkintavaltaa sisältävää päätöksenteko tuskin on mahdollinen rangaistusmääräysmenettelyn kaltaisessa summaarisessa menettelyssä. Koeaikana tehdyt sakkorikokset olisi siten siirrettävä tuomio-

istuimen käsiteltäväksi, jolloin sinänsä lievät rikokset jouduttaisiin käsittelemään ras-
kaassa menettelyssä esitutkinta-, syyttäjä- ja tuomioistuinvaiheineen. Menettely ei olisi
tarkoituksenmukainen rikosten vähäisyyteen nähden.

Ehdollisen vankeuden vahvuuksia ja heikkouksia mahdollisena muuntorangaistuksena

Ehdollisen vankeuden pohdinta muuntorangaistusvaihtoehtona on perusteltua muun
muassa siksi, ettei ole osoitettu hyviä syitä, miksi varallisuusrangaistuksen muunnossa
siirrytään ehdollisen vankeuden ohi suoraan ehdottomaan vankeuteen. Ehdollisen van-
keuden käyttöä sakon muuntorangaistuksena puoltavat myös suhteellisuus- ja yhdenver-
taisuusperiaatesyyt: ehdollista vankeutta tuomitaan yleisesti selvästi vakavammista ri-
koksista kuin mitä sakkorikokset ovat. Sakkovankien rikollisuus liittyy pääosin nimen-
omaan syrjäytymiseen eli heidän tekemänsä rikokset ovat valtaosaltaan rikoksia, joista
tuomitaan sakkoja. Pelkkien sakkorikosten perusteella ehdollista vankeutta ei siis voi-
taisi määrätä täytäntöön pantavaksi, ellei siitä erikseen säädettäisi. Tällöin herää kysy-
mys, pitäisikö myös ehdollinen vankeusrangaistus voida määrätä täytäntöön pantavaksi
sakkorangaistuksen perusteella. Näissä tilanteissa rikosten tekemisen toistuvuus ei siis
nykyisillä ehdollisen vankeuden säädöksillä merkitsisi päätymistä jossakin vaiheessa
ehdottomaan vankeusrangaistukseen.

Ehdolliseen vankeuteen liittyy eräänlainen varoitustarkoitus, toisin sanoen rikosoikeus-
järjestelmä osoittaa tekijälle seuraamuksen, jonka käytännön elämää rajoittava merkitys
on kuitenkin vähäinen. Jos rikoksentekijä toimii seuraamuksen edellyttämällä tavalla eli
ei syyllisty koeaikana uuteen rikokseen, josta hänet olisi tuomittava ehdottomaan van-
keuteen, hän vapautuu ehdollisesta vankeudesta ilman ankarampaa rangaistusta. Käy-
tännössä ehdollisen vankeuden varoitusvaikutuksen on todettu toimivan hyvin. Sakon
muuntorangaistukseen tuomittavien henkilöiden osalta varoitusvaikutuksen ei voida
otaksua toimivan, koska moni sakkovanki on toistuvasti sakkorikoksiin syyllistynyt eikä
ehdollinen vankeus ole riittävä varoitus rikosten tekemisen lopettamiseksi.

Työryhmä on kaavaillut, että sakon muuntamisen keskeinen peruste olisi piittaamatto-
muus lain käskyistä ja kielloista. Ehdolliselle vankeudelle sakon muuntorangaistuksena
ei jää itsenäistä soveltamisalaa, jos muuntovankeuden määräämisen edellytys on edellä
mainittu eikä ehdollisen vankeuden varoitusvaikutus enää tässä vaiheessa toimi. Sakko-
vankien elämäntilanne on usein jopa sellainen, ettei ehdottomalla vankeusrangaistusel-
lakaan ole rikosten tekemistä ehkäisevää pelotevaikutusta. Toinen mahdollisuus olisi,
että ehdollisesta vankeudesta muuntorangaistuksena muodostuisi faktisesti lähes auto-
maattisesti määrättävä ehdollinen tuomitsematta jättäminen.

Rikosrekisteriin ei merkitä sakkorikoksia. Ne näkyvät sakkorekisteristä. Näin ollen jotta
tuomioistuin voisi tietää, onko henkilö tuomittu ehdolliseen vankeuteen sakon muunto-
rangaistuksena, se tarvitsisi tiedon sakkorekisteristä. Ehdollisen vankeuden käyttö
muuntorangaistuksena edellyttäisi siis sakkorekisterin hankkimista lähes kaikissa rikos-
jutuissa. Syyttäjillä on tekninen käyttöyhteys sakkorekisteriin.

D. Ehdollinen vankeus ja sen tehosteeksi tuomittu valvonta

Ehdollisen vankeuden valvontaa koskevat nykyiset säännökset

Rikoslain 6 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan rikoksen alle 21-vuotiaana tehnyt voidaan tuomita ehdollisen vankeuden tehosteeksi koeajaksi valvontaan, jos tätä on pidettävä perusteltuna tekijän sosiaalisen selviytymisen edistämiseksi ja uusien rikosten ehkäisemiseksi. Laki ja asetus nuorista rikoksentekijöistä lähtevät siitä, että valvonta on sekä kontrollia että tukea. Valvonnasta huolehtii Kriminaalihuoltolaitos.

Ehdollisen vankeuden tuomitsemisen edellytykset ja sen vaikutukset ovat sellaiset kuin edellä ehdollisen vankeuden osuuden alussa on kuvattu.

Arvioita ehdollisen vankeuden valvontaan liittyvistä menettelyistä, jos se otettaisiin käyttöön muuntorangaistuksena

Jos ehdollinen vankeus ja siihen liitetty valvonta otettaisiin käyttöön muuntorangaistuksena, seuraamuksen **valmistelu** edellyttäisi tarkoituksenmukaisen valvonnan sisällön selvittämistä. Sakon muuntorangaistusta suorittavilla korostuvat siis päihdeongelmat ja syrjäytyneisyys. Valvonnan sisällön suunnittelu tapahtuisi luontaisesti Kriminaalihuoltolaitoksen asiantuntemuksen avulla. Valvonnan valmistelussa todettaisiin muun muassa, miten tiheästi valvontatapaamisia olisi ja mitä mahdollisia tukitoimenpiteitä valvontaan olisi liitettävissä. Tässä korostuisivat Kriminaalihuoltolaitoksen ja henkilön kotikunnan yhteistyö esimerkiksi toimeentulo- ja asuntoasian hoitamisessa sekä päihde- ja mielenterveyspalveluiden järjestämisessä. Jos ehdollista vankeutta ja siihen liitettyä valvontaa voitaisiin pitää tarkoituksenmukaisena sakon muuntorangaistuksen muotona, tulisi myös pohtia, sisältyisikö valvonta kaikkiin tässä tarkoitettuihin ehdollisiin vankeuksiin vai perustuisiko valvonta yksilölliseen tarveharkintaan.

Ehdollisen vankeuden valvojina myös näissä tapauksissa toimisivat Kriminaalihuoltolaitoksen virkamiehet. Ehdolliseen vankeuteen liittyvän valvonnan **täytäntöönpanossa** tuomitun tulisi kyetä noudattamaan sovittuja tapaamisaikoja. Toinen keskeinen vaatimus on se, ettei valvontatapaamisiin voi tulla päihtyneenä. Kuten edellä on muiden vaihtoehtoisten seuraamusten osalta todettu, näitä vaatimuksia on sakon muuntorangaistusta suorittavien henkilöiden elämäntilanteensa ongelmallisuuden vuoksi hankala noudattaa. Ehdollisen vankeuden valvonnan säännösten nojalla näiden vaatimusten rikkominen ei voisi johtaa ehdollisen vankeuden määräämiseen täytäntöönpantavaksi. Seurauksena on vakavimmillaan valvonta-ajan pidentäminen.

Jos ehdollinen vankeus ja siihen liitetty valvonta otettaisiin sakon muuntorangaistukseen, voisi olla tarkoituksenmukaista liittää valvonnan ehtojen rikkomiseen myös mahdollisuus **määrätä ehdollinen vankeus täytäntöönpantavaksi**. Näin ollen esimerkiksi rikosten tekemisen tai valvontatapaamisten laiminlyönnin perusteella valvojana toimiva Kriminaalihuoltolaitoksen virkamies voisi tehdä asiasta esityksen syyttäjälle, joka veisi tuomioistuimen ratkaistavaksi, määrätäkö kyseinen ehdollinen vankeus täytäntöönpantavaksi. Tämä menettelytapa terävöittäisi ehdollisen vankeuden valvonnan käyttöä

sakon muuntorangaistuksena. Tällä tavalla seuraamus voisi olla uskottava tuen ja puutumisen yhdistelmä.

Ehdollisen vankeuden valvonnan vahvuuksia ja heikkouksia mahdollisena muuntorangaistuksena

Sakon muuntorangaistusta suorittavilla henkilöillä on monenlaisia elämänhallinnan ongelmia. Nämä ovat syynä myös muun muassa siinä, ettei ole yksinkertaisesti kehitettävissä toimivaa yhdyskuntaseuraamusta, joka soveltuisi vakavasti syrjäytyneille henkilöille. Sakkovankien ollessa pääsääntöisesti päihdeongelmaisia ja monin tavoin syrjäytyneitä seuraamukseen liitettävä valvonta ja tuki voisivat toimia mahdollisuuksina puuttua henkilön rikolliseen toimintaan. Siltä osin kuin valvontaan voitaisiin kytkeä päihdehuollon ja mielenterveyden palveluita sekä henkilön perustoimeentulon järjestämistä kunnan sosiaalitoimen kanssa, seuraamus voisi tukea sekä henkilön sosiaalisen selviytymisen että uusintarikollisuuden ehkäisyn tavoitteita. Se, että sakon muuntorangaistusta suorittavat ovat vakavassa syrjäytymiskiarteessä, puoltaisi valvonnan liittämistä kaikkiin ehdollisen vankeuden muuntorangaistuksiin. Jos näin toimittaisiin, valvonnan täytäntöönpanossa voitaisiin joustavasti ottaa huomioon kunkin henkilön tarvitsema valvonnan intensiivisyys.

Sakon muuntorangaistuksena käytettävä ehdollisen vankeuden valvonta edellyttäisi valvojana toimivan Kriminaalihuoltolaitoksen resurssien huomattavaa lisäystä. Kyse olisi ainakin osassa tapauksia varsin intensiivisestä valvonnasta, jotta voitaisiin saavuttaa valvonnan tavoitteet ja järjestää henkilöön elämänvalmiuksien parantamiseksi tarvittava tuki.

Kun valvonta olisi osa ehdollisena vankeutena määrättyä muuntorangaistusta, vaihtoehtoon liittyy samat ongelmat kuin viimeksi mainittuun muuntorangaistukseen.

E. Hoitoseuraamus

Kyseessä olisi kokonaan uusi seuraamusmuoto, johon liittyy useita periaatteellisia ja käytännön ongelmia. Hoitoseuraamukseen liittyy hoidon ja rangaistuksen yhdistämisen vaikeus. Tähän liittyviä vaikeita kysymyksiä ovat muun muassa:

- hoito edellyttää hoidettavan aitoa sitoutumista hoitoon ja sen tavoitteisiin, joten edellytys tai asetelma ei sovi rangaistukseen,
- kuntien taloudelliset mahdollisuudet osoittaa hoitopaikkoja hoitoa tarvitseville ovat heikentyneet, olisiko siis perusteltua, että rikokseen syyllistynyt henkilö saisi hoitopaikan ja rikoksetonta elämää elänyt henkilö joutuu jonottamaan sitä pitkiä aikoja ja
- hoitolaitosten henkilöstön toimivaltuudet eivät kaikilta osiltaan ole sellaiset, joita tarvitaan seuraamuksen täytäntöönpanossa.

Lähtökohtaisesti puhtaasti hoidollinen seuraamus ilman minkäänlaista repressiivistä elementtiä ei voine tulla kyseeseen muuntorangaistuksena. Sen sijaan hoito voisi tulla

kyseeseen muuntorangaistuksen osana tai sen osan täytäntöönpanomuotona. Voisi olla tarkoituksenmukaista, että Vankeinhoitolaitokseen perustettaisiin hoitopaikkoja, jotka olisivat keskittyneitä vangeille ominaisten sairauksien, kuten päihdesairauksien hoitoon. Tällainen ei olisi kuitenkaan erityinen vankeuden vaihtoehtoseuraamus, vaan eräs tapa toteuttaa vankeuden, muun muassa uusintarikollisuuden vähentämiseen tähtääviä tavoitteita.

Rikoslain 2 a luvun 6 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan tuomioistuin voi jättää muuntorangaistuksen määräämättä, jos muuntorangaistusta on pidettävä kohtuuttomana tai tarkeituksettomana muun muassa sakotetun sosiaali- ja terveydenhuollon toimien vuoksi. Käytännössä tuomioistuimet soveltavat tätä lainkohtaa tilanteissa, joissa sakotettu osoittaa hakeutuneensa esimerkiksi päihdehoitoon.

Vankeuslain 8 luvun 9 §:n nojalla vangille voidaan myöntää lupa osallistua toimintaan vankilan ulkopuolella. Toiminta voi olla opiskelua, sijoitus ulkopuoliseen laitokseen, kuten päihdehuollon laitokseen tai osallistua valvottuun ulkopuoliseen toimintaan esimerkiksi vangin kuntoutumisen tukemiseksi. Käytännössä näissä tilanteissa on erikseen sovittu vangin kotikunnan kanssa laitossijoituksen tai kuntoutuksen rahoituksesta sekä tarvittaessa toiminnan jatkumisesta tietyn ajan vangin vapauduttua.

23.10.2009

Sakon muuntorangaistusjärjestelmän kehittäminen

Työryhmän toimeksiannon 4-kohta:

Työryhmän tehtävänä on selvittää mahdollisuudet kohentaa sakon muuntorangaistusjärjestelmän ulkopuolelle jääneiden ja jäävien henkilöiden elinolosuhteita. Viimeaikaiset suunnitelmat ja toimenpiteet syrjäytyneiden henkilöiden asunnottomuuden vähentämiseksi kohdistuvat myös sakkovankijoukkoon. Asunnottomuuden lisäksi tulee pohdittavaksi heidän ohjaamisensa sosiaali- ja terveystoimen palveluiden piiriin.

1. Sakon muuntorangaistusta suorittavien henkilöiden elämäntilanteesta

Sakon muuntorangaistusta suorittamaan päätyvät erittäin syrjäytyneet, pääosin hyvin vakavasti päihdeongelmaiset henkilöt. Valtiotieteen lisensiaatti Kirsti Kuivajärvi on selvittänyt sakkovankien sosiaalista tilannetta ensin 1990-luvun alussa ja sittemmin vuonna 2003. Pääsääntöisesti sakkovangit ovat jo pidempään olleet asunnottomia, köyhiä ja päihteidenkäyttäjiä. Tälle joukolle sakot ja muuntorangaistus ovat menettäneet rangaistusarvonsa. Itse asiassa muuntorangaistuksen suorittaminen on merkinnyt monelle näistä henkilöistä heidän elämäntilanteestaan poikkeavaa perushuollon järjestymistä: asianmukaiset asuinolot, säännölliset ateriat, puhtaus ja perusterveydenhuolto. Kuivajärven tutkimuksessa selviää myös sakkovankien suuri kuolleisuus. Hänen tutkimusjoukossaan keskimääräinen kuolinikä oli 54 vuotta.

Kimmo Hypén on vuonna selvittänyt 2003 sakon muuntorangaistusta suorittavien vankeiden työ- ja toimintakykyä. Hänen saamansa tutkimustulokset sakkovankien sosioekonomisesta tilanteesta ovat murheelliset. Niiden perusteella on pääteltävissä sakkovankien elämäntilanteen heikentyneen viime vuosina, verrattuna esimerkiksi 1990-luvun alun tilanteeseen. Hypénin tutkimuksen mukaan sakon muuntorangaistusta suorittamaan tulleista joka neljäs oli täysin vailla asuntoa, siis jopa vailla asuntolapaikkaa. Vain 10 %:lla oli ansiotuloja. Pääasiallinen toimeentulon lähde oli toimeentulotuki (44 %:lla) ja työttömyyskorvaus (26 %). Tutkimuksensa perusteella Hypén arvioi 70 % sakon muuntorangaistusta suorittavista päihteiden suurkuluttajiksi.

Sakon muuntorangaistusta suorittavien henkilöiden huono sosioekonominen sekä terveys- ja asumistilanne edellyttäisivät suurta panostusta heidän elämäntilanteensa parantamiseksi. Seuraavassa tarkastellaan viimeaikaisia toimia sakkovankien terveys- ja päihdetilanteen sekä asumistilanteen parantamiseksi.

2. Viimeaikaiset ja suunnitellut toimenpiteet sakkovankien terveys- ja päihdetilanteen parantamiseksi

Selvitysten perusteella sakkovankien merkittävimmät terveysongelmat liittyvät pitkäaikaiseen päihteidenkäyttöön. Lisäksi heillä on runsaasti mielenterveysongelmia. Näiden terveysongelmien liittyminen työttömyyteen, asunnottomuuteen ja puutteelliseen toimeentuloon, tekee heistä haasteellisia terveyspalveluiden asiakkaita.

Väestöryhmien terveyserojen kaventamiseksi on Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksessa (THL) koordinoitu pitkäaikaistyöttömiin kohdistuvan terveysneuvonnan, terveystarkastusten ja elämänhallinnan vahvistamisen hankkeita lupaavin tuloksin. Tällaisissa terveystarkastuksissa on mahdollista kartoittaa toimintakykyä ja tukea toimintakykyä moniammatillisena toimintana. Uuteen terveydenhuoltolakiesitykseen tullee sisältymään *muiden terveystarkastusten ulkopuolelle jääville henkilöille tarjottavat terveystarkastukset*.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman Mieli 2009 -työryhmän (STM22:00/2006) ehdotuksiin sisältyy *monimuotoisten jalkautuvien päihdepalveluiden kehittäminen*. THL työstää vielä ehdotuksiin liittyvää toimeenpanosuunnitelmaa.

Mieli 2009 -työryhmän ehdotuksiin sisältyy myös terveyskeskuksessa yhteistyönä sosiaalitoimen kanssa tuotettu *matalan kynnyksen vastaanotto toiminta*, joka kykenee nykyistä paremmin vastaamaan epätyypilliseen, vaikeasti määriteltävään avun tarpeeseen, joka liittyy potilaitten alentuneeseen kykyyn hallita omaa elämäänsä. Tavoitteena matalan kynnyksen toiminnalla on erityisesti helpottaa mielenterveys- ja päihdeongelmaisten hakeutumista palveluiden piiriin. Tällaisen toiminnan kehittäminen on osa sosiaali- ja terveysministeriön Toimiva terveyskeskus -ohjelmaa, joka on käynnistetty 30.0.2009 ja jonka toimenpideohjelmaa toteutetaan vuosien 2009 – 2010 aikana.

Moniongelmaisuuksensa vuoksi sakkovankien tyyppiset väestöryhmät tulevat erityisesti hyötymään *sosiaali- ja terveystoimen paremmasta integraatiosta*, johon pyritään sekä sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön uudistamisessa että kuntarakenneuudistuksissa. Edellä tarkoitettuja lainsäädäntöuudistushankkeita ovat uusi terveydenhuoltolaki, joka on tarkoitus antaa eduskunnalle keväällä 2010 (STM79:00/2008) sekä sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen (STM037:00/2009), jossa työryhmän toimikausi on 1.5.2009 – 31.12.2011.

3. Viimeaikaiset ja suunnitellut toimenpiteet sakkovankien asumistilanteen parantamiseksi

Aiempien tutkimusten perusteella voidaan arvioida, että huono-osaisimmat sakkovangit kuuluvat siihen kohderyhmään, jonka asunto-olojen ja sosiaalisen tilanteen parantamiseen Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisohjelma tähtää. Valtioneuvosto hyväksyi helmikuussa 2008 pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisohjelman, jonka tavoitteena on puolittaa pitkäaikaisasunnottomuus vuoteen 2011 mennessä. Ohjelmassa pitkäaikaisasunnottomilla tarkoitetaan henkilöitä, joiden asunnottomuus on pitkittynyt tai uhkaa pitkittyä vakavien sosiaalisten ja terveydellisten ongelmien vuoksi. Kyse on siten huo-

no-osaisimmista päihde ja/tai mielenterveysongelmaisista asunnottomista, joilla usein on myös toimintakykyä merkittävästi rajoittavia somaattisia sairauksia. Ohjelmaa valmistelleen työryhmän arvion mukaan tähän eniten tukea ja hoidollisia palveluja tarvitsevaan asunnottomien ryhmään kuuluu 1/3 yksinäisistä asunnottomista eli 2 500 henkilöä.

Vähentämisohjelmassa on mukana 10 kaupunkia, joissa on eniten asunnottomia. Ohjelmakaudella toteutettavissa hankkeissa järjestetään uusi asumisratkaisu kaikkiaan 2 500 pitkäaikaisasunnottomalle. Näistä asunnoista pääosa on vuokrasuhteeseen perustuvia tukiasuntoja, eniten tukea ja palveluja tarvitseville toteutetaan palveluasumiseen rinnasteisia tehostetun tukiasumisen yksiköitä. Asunnoista kaikkiaan 2 000 tulee pääkaupunkiseudulle.

Valtion viranomaisten ja mukana olevien kaupunkien tekemien aiesopimusten mukaisesti valtio rahoittaa Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) investointiavustuksella 50 % toteutettavista asuntokohteista ja kaupungit vastaavasti 50 %. Investointeihin on varattu ARA:n rahoitusta kaikkiaan 80 miljoonaa euroa. Asuntokohteisiin palkattavan tukihenkilöstön osalta sosiaali- ja terveysministeriö osoittaa 50 %:n kohdenneet valtionavustuksen palkkauskustannuksiin, yhteensä 10,2 miljoonaa euroa. Ohjelman rahoitukseen osallistuu myös Raha-automaattiyhdistys (RAY) osoittamalla järjestöille rahoitusta tukiasuntojen hankintaan sekä tukemalla asunnottomien palvelujen kehittämishankkeita.

Vähentämisohjelman lähtökohtana on Asunto ensin -periaate, jonka soveltaminen edellyttää tukipalvelujen voimakasta kehittämistä. Sosiaaliviranomaisilla on kaupungeissa keskeinen rooli ohjelman toteutuksessa. Ohjelman puitteissa on käynnistynyt laajamittainen asunnottomien palvelujen kehittäminen, jossa on mukana kuntien sosiaali- terveysviranomaisten lisäksi järjestöjen työntekijöitä. Palvelujen sisällöllinen kehittäminen on organisoitu valtakunnallisen kehittäjäverkoston kautta, jonka koordinaatiosta vastaa sosiaalialan osaamiskeskus SOCCA. Keskeisenä tavoitteena sisällöllisessä kehittämisessä on moniammatillisen työotteen vakiinnuttaminen. Esimerkkinä moniammatillisesta työstä on Helsingissä kesäkuussa 2009 avattu Hietaniemenkadun asunnottomien palvelukeskus, jossa sosiaalialan henkilöstön kanssa työskentelee terveysaseman lääkäri ja sairaanhoitaja. Myös moniammatillisen kotikuntoutustiimin työskentely käynnistyy Helsingissä tämän vuoden aikana.

Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisohjelmaan liittyen on käynnistynyt myös Rikosseuraamusviraston koordinoima kehittämisprojekti Oma koti -hanke. Hanke toteuttaa yhteistyössä ohjelmaan osallistuvien kaupunkien ja asumispalveluja tuottavien järjestöjen kanssa toimivia paikallisia ja asiakaskohtaisia käytäntöjä asunnottomien vankilasta vapautuvien ja kriminaalihuollon asiakkaiden tuettuun asumiseen.

Sosiaalialan järjestöillä on jo pitkään ollut keskeinen rooli syrjäytyneimpien asunnottomien auttamisessa, esimerkkinä Vailla vakinaista asuntoa ry (VVA), jonka etsivää työtä tekevä Yökiitäjä-projekti on onnistunut tavoittamaan palvelujärjestelmän ulkopuolelle jääneitä asunnottomia. VVA:n etsivä työ on tämän vuoden alusta vakinaistettu RAY:n toiminta-avustuksella. Vapautuvien vankien osalta keskeinen järjestötoimija on Kriminaalihuollon tukisäätiö, joka tekee yhteistyötä usean kunnan kanssa vapautuvien vanki-

en asumisen järjestämisessä. RAY on osoittanut avustusta Kriminaalihuollon tukisäätiöille ja useille muille järjestöille vapautuvien vankien tukiasuntojen hankkimiseksi.

Meneillään olevien ohjelmien ja hankkeiden voidaan jo tässä vaiheessa arvioida merkittävästi kohentavan vakavasti syrjäytyneiden asunnottomien sakkovankien ja muunto-rangaistustenjärjestelmän ulkopuolelle jääneiden asunnottomien henkilöiden asumisolosuhteita, sosiaali- ja terveyspalvelujen saantia ja heidän yleistä elämäntilannettaan.

Eriävä mielipide

Sakon muuntorangaistusjärjestelmän kehittämistä koskeneen työryhmän työn yhtenä tavoitteena oli selvittää sakon muuntorangaistuksen käytön vähentämisedellytykset. Selvitettävänä oli muun muassa mahdollisuus rajata muuntorangaistuksen käyttö vain tapauksiin, joissa maksukykyinen tuomittu tahallisesti tai tarkoituksellisesti jättää sakon maksamatta.

Jos työryhmä olisi ottanut toimeksiantoon sisältyvän sakon muuntorangaistuksen käytön vähentämistavoitteen työnsä keskiöön, se olisi pystynyt vastaamaan sakon muuntorangaistuksen epäkohtiin, jotka liittyvät seuraamuksen oikeudenmukaisuuteen. Sakko on varallisuuteen kohdistuva rangaistus ja muuntorangaistus tarkoittaa varallisuusrangaistuksen muuttamista vapaudenmenetykseksi. Muuntorangaistus seuraamuksena ei ole oikeassa suhteessa rikkomukseen, josta sakko on tuomittu. Joistakin tyypillisistä sakkorikoksista kuten näpistyksestä ei ole edes mahdollisuutta tuomita vankeusrangaistusta. Käytännössä muuntorangaistus koskee vain vaikeasti huono-osaisia ihmisiä. Suurella osalla sakkovangeista on päihdeongelma ja monia muita sairauksia ja ongelmia. Vankila ei ole oikea paikka ko. syrjäytyneiden ja päihdeongelmaisten tilanteen hoitamiseksi. Työryhmässä ei ole juurikaan käyty keskustelua uudistuksen kriminaalipoliittisista tavoitteista.

Työryhmä ei ole onnistunut muuntorangaistuksen käyttöä vähentävässä tehtävässään, vaan työryhmän ehdotus arvioni mukaan pikemminkin lisää kuin vähentää sakkovankien määrää. Sakon muuntorangaistuksen käytön mahdollisen lisääntymisen osalta ehdotus on siten ristiriidassa oikeuspolitiikan 2003-2012 strategian tavoitteiden kanssa ja oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmaan 2010–2013 sisältyvän sakkovankiluvun arvioidun kehityksen kanssa. Lisääntyvä sakkovankiluku lisääisi vankeinhoidon kustannuksia ja vaikeuttaisi vankiloiden vankipaikkatilannetta. Myös rikosseuraamusalan strategiaan sisältyvä painopisteen siirtäminen laitosseuraamuksesta avolaitostäytäntöönpanoon ja yhdyskuntaseuraamuksiin ts. vankiluvun hallittuun vähentämiseen kyseenalaistaa työryhmän ehdotuksen mielekkyyden. Sakon muuntorangaistusta suorittavat eivät tarvitse vankilan eristystä ja korkean turvallisuustason tarkoittamaa laitosseuraamusta, joka tulee myös yhteiskunnalle kalliiksi.

Ehdotus on ristiriitainen myös pohjoismaisen kehityksen kanssa. Tällä hetkellä Ruotsissa, Tanskassa ja Islannissa ei ole lainkaan vankiloissa sakon muuntorangaistuksen suorittajia. Norjassa valmistellaan lainsäädäntöä, jonka mukaan sakon muuntorangaistus korvattaisiin yhdyskuntapalvelulla. Ruotsissa sakon muuntorangaistuksen käyttö käytännössä lopetettiin jo 25 vuotta sitten.

Viimeisin sakon muuntorangaistusta koskeva lainmuutos Suomessa tuli voimaan 1.10.2008, jolloin kaikki rangaistusmääräysmenettelyssä annetut sakot ja osa uhkasakoista säädettiin muuntokelvottomiksi. Työryhmän ehdotus tarkoittaa viimeisimmän lainmuutoksen romuttamista. Eduskunta on em. lainuudistuksen yhteydessä antanut lausuman (EV 79/2008 vp), jossa edellytettiin, että oikeusministeriö seuraa ja arvioi sakon muuntokiellosta aiheutuvia vaikutuksia kiinnittäen huomiota mm. sakkovankien määrän kehitykseen, sakkotulojen määrään, sakkorangaistuksen uskottavuuteen seuraamuksena sellaisissa tapauksissa, joissa henkilö syyllistyy toistuvasti vähäisiin

rikoksiin ja vaikutuksiin rikollisuuteen kokonaisuutena ja kaupan alan yritysten kannalta.

Edellä mainittu lainmuutos on vähentänyt sakkovankien määrää odotetusti. Lokakuun 1. päivänä 2009 sakkovankeja oli vankiloissa 62. Työryhmän ehdotus on pulmallinen, koska siinä päädytään esittämään 1.10.2008 tulleen lainmuutoksen muuttamista uudistuksen tavoitteiden vastaiseen suuntaan. Nyt tehty ehdotus lisäisi sakkovankien määrää, jos rangaistusmääräyssakot tulisivat muuntokelpoisiksi niissä tapauksissa, joissa henkilö on toistuvasti rikkonut samaa rangaistussäännöstä. Tässä vaiheessa kun viimeisin lainmuutos on ollut voimassa vasta vuoden, ei ole vielä käytettävissä riittäviä tietoja uudistuksen vaikutuksista. Eduskunta itsekin on edellyttänyt, että oikeusministeriö antaa lainmuutoksen vaikutuksista selvityksen eduskunnalle vasta vuoden 2010 loppuun mennessä. Tällainen tutkimus on tietävästi vireillä oikeusministeriön toimesta. Näin ollen työryhmän ehdotus lisätessään muuntokelpoisten sakkojen määrää on perusteeton ja / tai vähintäänkin ennenaikainen.

Työryhmän olisi pitänyt ottaa lähtökohdaksi sakon muuntorangaistusta suorittavien määrän väheneminen nykyisestä eikä tehdä ehdotusta, joka johtaa järjestelmän kiristämiseen. Työryhmä ei ole esimerkiksi tutkinut mahdollisuutta muuntorangaistusten maksimipituuden lyhentämiseen tai päiväsakkojen muuntosuhteen muuttamiseen.

Ehdotettu rikoslain 2 a luvun 4 §:n 1 ja 2 momentti tarjoavat mielestäni oikeanlaisen säädöspohjan muuntorangaistuksen määräämiselle ts. varattomat henkilöt rajattaisiin lähtökohtaisesti muuntorangaistusmenettelyn ulkopuolelle. Ehdotettu 4 §:n 3 momentti, joka tarkoittaa, että rangaistusmääräysmenettelyssä annetut sakot muuttuisivat muuntokelpoisiksi henkilön rikottua samaa rangaistussäännöstä edellisen vuoden aikana kolme kertaa, on kuitenkin ongelmallinen ja johtaa sakkovankien lisääntymiseen. Momentti on pulmallinen siitäkin syystä, että tuomioistuimen tulisi voida todentaa aiemmin tuomitut sakkorangaistukset. Nykyisin tuomioistuimien ei saa muuntorangaistusasian käsittelyn yhteydessä tietoa aiemmista sakoista. Katson, että nykyistä rangaistusmääräyssakkojen muuntokieltoa ei tulisi peruuttaa, vaan ehdotettua rikoslain 2 a luvun 4 §:n 1 ja 2 momenttia tulisi soveltaa vain tuomioistuin sakoihin.

Myös ehdotetut säännökset muuntamatta jättämisestä (ehdotettu rikoslain 2 a luvun 6 §) ovat pulmallisia tuomioistuimen saaman tiedon kannalta ja voivat siten jäädä käyttökelvottomiksi. Ehdotuksen mukaan tuomioistuin voi jättää muuntorangaistuksen määräämättä, jos muuntorangaistusta on pidettävä kohtuuttomana tai tarkoituksettomana 1) sakotetun henkilökohtaisten olosuhteiden, sakotetun terveydentilan, rikoksesta hänelle aiheutuneiden muiden seurausten tai muiden seikkojen takia; 2) sakotetulle tuomitun muun rikosoikeudellisen seuraamuksen takia. 1-kohdan mukainen säännös on käytännössä todettu nykyisessäkin lainsäädännössä toimimattomaksi, koska tuomioistuin ei saa tietoa sakotetun olosuhteista. Valtaosa sakotetuista ei tule muuntoistuntoon paikalle kertomaan henkilökohtaisesta tilanteestaan. Työryhmä ei ole myöskään kyennyt määrittelemään, miten tuomioistuin saisi tiedon 2-kohdassa tarkoitettua tuomitusta vankeus- tai yhdyskuntaseuraamuksesta. Säännös aiheuttaa yhdenvertaisuusongelmia, jos muuta seuraamusta koskevan tiedon ilmitulo on sattumanvaraista. Säännös jättää avoimeksi, millä aikavälillä määrätyt seuraamukset otettaisiin huomioon.

Järjestelmän kovenemista nykyisestä, ts. sakkovankimäärien lisääntymistä tarkoittavat paitsi ehdotettu rikoslain 2 a luvun 4 §:n 3 momentti myös ehdotettu vankeuslain 2 luvun 7 ja 8 §:n kumoaminen. Sakkoja ei siten voisi enää maksaa vankilassa muuntorangaistuksen täytäntöönpanon alettua. Tavoitteena tämä olisi kannatettava muutos. Nykyisin muunnettuja sakkoja kuitenkin maksetaan vankiloissa varsin paljon. Vuonna 2008 vankilassa maksettiin peräti 956 muuntorangaistuksen käsittävät sakkomäärät (sisältää myös rangaistusmääräysmenettelyssä määrättyjä sakkoja, joita nykyisin ei enää muunneta). Näistä 400 koski pelkkää sakon muuntorangaistusta suorittavia, jotka sakkonsa maksettuaan vapautuivat vankilasta. Lopuissa 556 muuntorangaistuksessa sakot maksettiin muun rangaistuksen suorittamisen ohessa. Ehdotuksen tavoittelemat säästöt sakkojen maksamiseen liittyvissä vankilahenkilöstön työtehtävissä kostaautuvat monin kerroin, jos lopputuloksena on sakkovankimäärien lisääntyminen. Ehdotuksessa ei ole kattavasti arvioitu sen kokonaisvaikutuksia sakkovankien määrään.

Sakon muuntorangaistusta koskeviin ongelmiin on jo usean vuosikymmenen ajan etsitty sopivaa ratkaisua. Nyt ehdotettu lainmuutos on oikeansuuntainen ehdotetun rikoslain 2 a luvun 4 §:n 1 ja 2 momentin osalta. Em. säännösehdotuksia tulisi soveltaa tuomioistuinsakkoihin. Rangaistusmääräyssakkojen muuntokieltoa ei tulisi kumota. Kokonaisuutena lakiehdotuksen vaikutukset eivät ole hyväksyttäviä. Uudistusehdotukset eivät ratkaise muuntorangaistukseen liittyviä oikeudenmukaisuusongelmia ja ehdotukset mitä todennäköisimmin lisäävät muuntorangaistuksen käyttöä. Tästä syystä en voi yhtyä ehdotukseen.

Helsingissä 30.10.2009

Hankepäällikkö Kirsti Kuivajärvi
Rikosseuraamusvirasto

SAKON MUUNTORANGAISTUSTYÖRYHMÄ

Olen työryhmän enemmistön kanssa eri mieltä seuraavista ehdotuksista:

1. Aiemmin tuomitun muuntorangaistuksen huomioiminen (ns. jälkikonkurrenssi)

Mietinnössä ehdotetun rikoslain 2 a luvun 5 a §:ssä säädettäisiin ns. jälkikonkurrensista niin, että aiemmin tuomittu muuntorangaistus olisi rikoslain 7 luvun 6-8 §:iä vastaavalla tavalla otettava huomioon uutta muuntorangaistusta tuomit-
taessa.

Katson, että ehdotettu säännös on kasuistinen ja johtaa käytännössä asian laa-
tuun nähden tarpeettoman monimutkaisuuden ja työläisiin soveltamistilanteisiin,
koska samalla kertaa muunnettavana voi olla lukuisia sakkoja pitkähköltä ajan-
jaksolta.

Harkinnassa on myös otettava huomioon, että käräjäoikeus ei nykyisellään saa
rutiininomaisesti tietoa aiemmin tuomituista muuntorangaistuksista. Muuntoran-
gaistuksia ei kirjata rikosrekisteriin. Jollei käräjäoikeus saisi ajantasaista tietoa
henkilön muista muuntorangaistuksista, voi ehdotettu säännös johtaa sakon-
muuntoa koskevien ylimääräisten muutoksenhakujen huomattavaan yleistymi-
seen.

En kannata ehdotettua 2 a luvun 5 a §:ää. Katson, että tässä suhteessa riittävä
säännös on jo voimassaoleva vankeuslain 3 luvun 5 §, jonka mukaan muunto-
rangaistusten yhteenlaskettu aika saa olla samalla rangaistuskaudella enintään 90
päivää. Ehdotettua säännöstä vastaava vaikutus saataisiin yksinkertaisesti aikaan
alentamalla vankeuslaissa säädetty muuntorangaistuksen enimmäisaika 60 päi-
väksi. Lisäksi kiinnitän huomiota siihen, että aiemmin tuomitut rikosoikeudelli-
set seuraamukset voitaisiin ehdotetun rikoslain 2 a luvun 6 §:n 1 momentin 2
kohdan mukaan ottaa huomioon muuntamatta jättämisen perusteena.

2. Rangaistusmääräysmenettelysakkojen palauttaminen muuntokelpoisiksi

Ehdotetun rikoslain 2 a luvun 4 §:n 3 momentin mukaan rangaistusmääräysme-
nettelystä annettu sakko voitaisiin eräin edellytyksin muuntaa vankeudeksi.
Säännös merkitsee vasta 1.10.2008 voimaantulleen rangaistusmääräysmenettely-
sakkojen muuntokiellon osittaista kumoamista ja siten järjestelmän ankaroitta-
mista.

Ehdotusta on perusteltu "prosessilajineutraalisuudella" eli sillä, ettei prosessila-
jista saisi riippua, voidaanko sakko muuntaa vankeudeksi. Perusteluissa viitattu
yhdenvertaisuus ei kuitenkaan ehdotuksenkaan mukaan kaikissa tapauksissa to-
teutuisi, koska tuomioistuinsakkojen ja rangaistusmääräysmenettelysakkojen
osalta muuntoedellytykset olisivat erilaiset.

Mietinnössä ei nähdäkseni ole esitetty riittäviä perusteita sille, että rangaistus-
määräysmenettelyssä tuomitut sakot olisi palautettava muuntokelpoisiksi.

Lisäksi totean, että joissakin tapauksissa samalla kertaa muunnettavana olevien sakkojen lukumäärä on huomattava ja sen vuoksi ehdotettu säännös, jonka mukaan kolmas saman rangaistussäännöksen rikkominen vuoden kuluessa johtaa muuntorangaistukseen, voi aiheuttaa hyvin työläitä soveltamistilanteita.

3. Mahdollisuus maksaa sakko vankilassa

Työryhmä ehdottaa, että sakon maksamista vankilassa koskevat vankeuslain 2 luvun 7 ja 8 §:t kumottaisiin. Ehdotusta on perusteltu sillä, että maksamiseen liittyvät järjestelyt kuluttavat vankeinhoidon resursseja. Lisäksi viime hetkellä tapahtuvien maksujen epäillään tulevan muiden kuin tuomitun varoista, joten tuomittu rangaistus ei kohdistu oikein.

Ehdotettua muutosta voidaan pitää mainituista syistä perusteltuna. Katson kuitenkin vankeinhoidon resurssien tarkoituksenmukaisen käytön kannalta paremmaksi, että muuntorangaistusta suorittamaan saapuneella olisi vielä oikeus maksaa sakko, koska siten voidaan välttää osa muuntorangaistuksen täytäntöönpanosta aiheutuvista kustannuksista.

Wilhelm Norrman
käräjätuomari

Asiantuntijan kannanotto

Yhdyn sakon muuntorangaistustyöryhmän jäsenen Kirsti Kuivajärven eriävässä mielipiteessä esitettyyn arvioon, jonka mukaan työryhmä ei ole onnistunut muuntorangaistuksen käyttöä vähentävässä tehtävässään, vaan työryhmän ehdotus pikemminkin lisää kuin vähentää sakkovankien määrää. Kun muuntorangaistus käytännössä koskee vain vaikeasti syrjäytyneitä päihdeongelmaisia ihmisiä, on työryhmän ehdotus myös sosiaalipoliittisilta vaikutuksiltaan epätydyttävä ja ristiriidassa niiden toimenpiteiden kanssa, joilla vakavasti syrjäytyneiden päihdeongelmaisten henkilöiden asunto-oloja sekä sosiaalista ja terveydellistä hyvinvointia pyritään kohentamaan.

Mielestäni työryhmän työssä ei riittävän perusteellisesti ole selvitetty esimerkiksi yhdyskuntaseuraamuksen soveltuvuutta vaihtoehtoseuraamukseksi. Työryhmän työssä on näkynyt vahva ennakkokäsitys yhdyskuntaseuraamuksen soveltumattomuudesta vaikeasti syrjäytyneille sakkovangeille eikä mitään selvityksiä vapaaehtoisuuteen perustuvien hoidollisten elementtien yhdistämisestä yhdyskuntaseuraamukseen ole tehty.

Helsingissä 30.10.2009

Ohjelmajohtaja Juha Kaakinen

Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisohjelma

Sarjan aiemmat julkaisut vuonna 2009

1. Seksuaalirikollisten hoito
2. Luottotietolain muuttaminen
3. Tiedoksianto oikeudenkäynnissä
4. Todisteiden luovuttaminen EU:n jäsenvaltioiden välillä
5. Tuomioistuinharjoittelu
6. Eurojustin vahvistaminen
7. Riidattomien velkomusasioiden käsittelyn kehittäminen
8. Eläinsuojelurikosten seuraamuksien tehostaminen
9. Ehdotus julkisten hankintojen oikeussuojakeinojen muuttamisesta. Työryhmän välimietintö
10. Vakuutusoikeuden kehittämishanke
11. Pahoinpitelyrikos läheissuhteissa ja työpaikalla
13. Eräiden käräjäoikeuksien asiallinen toimivalta
14. Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen
15. Kulutusluottoja koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus
16. Lahjusrikokset
17. Oikeudenkäyntiavustajien kelpoisuus ja valvonta
18. Luonnos pohjoismaiseksi saamelaisopimukseksi. Arvio sopimusluonnoksen suhteesta Suomen perustuslakiin ja muuhun kansalliseen lainsäädäntöön sekä Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin
20. Maksuohjelman kesto. Velkajärjestelytyöryhmä



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
puh. (09) 160 03
www.om.fi

PB 25
00023 STATSRÅDET
tfn (09) 160 03
www.jm.fi