

Asia: VN/10633/2021

## **Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle sakon ja muiden omaisuuden kohdistuvien seuraamusten täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi**

### Lausunnonantajan lausunto

**Lausuntonne sakon täytäntöönpanosta annetun lain yleisiä säännöksiä koskevista muutosehdotuksista. Erityisesti lausunnonantajia pyydetään lausumaan hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevista muutosehdotuksista ja kutakin ministeriötä pyydetään lausumaan oman hallinnonalansa lainsäädäntöön ehdotetuista muutoksista.**

-

**Lausuntonne rahamääräisen saatavan perintää koskevista muutosehdotuksista.**

-

**Lausuntonne sakon muuntorangaistuksen määräämistä koskevista muutosehdotuksista.**

Rikoksettoman elämän tukisäätiö (RETS) on voittoa tavoittelematon organisaatio, joka tukee rikostaustaisia henkilöitä tarjoamalla asumisen tukipalveluja, kuntoutusohjelmia, neuvontaa ja ohjausta sekä koulutusta ammattilaisille ja päättäjille. RETS kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä sakon täytäntöönpanosta annettavaksi lainsäädännöksi.

Muuntorangaistuksen määräämistä koskeviin säännöksiin ei ehdoteta merkittäviä sisällöllisiä muutoksia. Keskeisin muutos olisi se, että Rikosseuraamuslaitos vastaisi jatkossa muuntorangaistukseen tuomittujen vankilaan ilmoittautumisajan määräämisestä ja etsintäkuuluttamisesta Oikeusrekisterikeskuksen ja ulosoton sijaan. Muutosten ei arvioida olennaisesti vaikuttavan Rikosseuraamuslaitoksen työmäärään, koska uudet tehtävät pystytään hoitamaan teknisesti ja automatisoidusti.

Muuntorangaistusmenettelyyn liittyviä kysymyksiä on käsitelty useissa eri yhteyksissä toimenpiteiden löytämiseksi muuntoprosessin keventämiseksi. Vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon aloitustehtävien siirtyessä ulosotolta Rikosseuraamuslaitokselle 2015 sakonmuuntorangaistusten osalta lausuttiin, että myös aloittamistoimien siirtäminen

Rikosseuraamuslaitokselle edellyttää käytännössä sitä, että Rikosseuraamuslaitoksen ja Oikeusrekisterikeskuksen tietojärjestelmät ovat yhteydessä keskenään. Tuolloin Oikeusrekisterikeskuksen ja ulosoton tietojärjestelmät ovat keskenään yhteydessä, mutta Rikosseuraamuslaitoksen ja Oikeusrekisterikeskuksen tietojärjestelmiltä tällainen yhteys toistaiseksi puuttui (HE 110/2014 vp, s. 9).

Rikoksettoman elämän tukisäätiö pitää uudistusta aloitustehtävien siirtämisestä Rikosseuraamuslaitoksen hoidettavaksi odotettuna ja kannatettavana tietojärjestelmäohjelman edistyessä.

Vuonna 2015 vankeusrangaistuksen aloitustoimenpiteiden siirrolla pyrittiin tehostamaan yhteiskunnallista vaikuttavuustavoitetta uusintarikollisuuden vähentämisessä. Vaikuttavuuden uskottiin lisääntyvän, kun tuomitun tausta ja sijoitusperusteet selvitetään jo vapaudessa. Perusteluiden mukaan tuomittu voitiin sijoittaa turvallisuustasoltaan ja toiminnoiltaan soveltuvaan vankilaan ilman arviointia varten tarvittavia väliaikaissijoituksia. Haastattelussa voitaisiin ottaa esille monipuolisesti sellaiset tekijät ja yhteistyöverkostot, jotka edistäisivät tuomitun sijoittumista takaisin yhteiskuntaan. Samalla voitaisiin tehdä vähintään alustava rangaistusajan suunnitelma, jossa olisi tiedot myös mahdollisista aikaisemmista ja tulevista rikosseuraamuksista. Niin ikään lyhytaikaista rangaistusta suorittamaan tulevien kanssa voitaisiin jo tässä vaiheessa paneutua vapautamissuunnitelman tekemiseen. Tarvittaessa myös mahdolliset tukitoimet kunnallisten palveluiden kanssa voitaisiin käynnistää jo ennen vankilaan ilmoittautumista ja varmistaa siten jatkumot vapautumisen jälkeen (HE 110/2014 vp, s. 11–12).

Nyt lausuttavana olevassa esityksessä ei juuri avata aikaisemman vuonna 2015 tehdyn uudistuksen yhteydessä esitettyjä aloitustoimenpiteiden keskittämistä puoltaneita uusintarikollisuuden vähentämiseen tähtäviä vaikuttavuusperusteita. Huomioon ottaen tiedot sakkovankien syrjäytymisestä, pääosin hyvin vakavasti päihdeongelmaisena ja julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden ulkopuolisena henkilöryhmänä, voidaan aloitustoimenpiteiden tärkeyttä ja tehokkuuden tarvetta korostaa juuri heidän kohdallaan.

Esityksessä ei myöskään kuvata tarkemmin menettelyä tavoitettujen tuomitujen rangaistusajan suunnittelusta tai tarvittavien yhteistyötahojen kontaktoimisesta esimerkiksi vankilan ulkopuolisten sijoitusten edistämiseksi tai päihdepalvelujatkumoiden luomiseksi. Rikosseuraamuslaitoksen ohjeissa vangin sijoittamisesta ulkopuoliseen laitokseen (9/400/2021) menettelystä todetaan: " Myös sakon muutorangaistukseen tuomitut voidaan kuulla rangaistusajan suunnitelmasta sekä kertoa heille sijoituksen mahdollisuudesta ja pyytää lupaa olla yhteydessä yhteistyöverkostoihin ennen määrättyä ilmoittautumisajankohtaa ... Ennen sijoitussopimuksen tekemistä selvitetään yhteistyössä vangin kotikunnan viranomaisten kanssa sijoituspaikan soveltuvuus vangin sijoittamiseen. Kotikunnan viranomaisten kanssa tehdään vangin suostumuksella yhteistyötä ennen sijoitusta ja mahdollisen sijoituksen aikana tarvittavien tukitoimien järjestämiseksi. Kun vangin kotikunta, vankila, vanki ja sijoituspaikka ovat päättäneet sijoituspaikasta, sovitaan sijoituksen ajankohdasta, tuloprosessista ja sijoitussopimuksen laatimisesta. Koska vankiterveydenhuolto vastaa

vangin terveydenhuollosta, tulee vankiterveydenhuollon kanssa varmistaa sijoituksen ajankohta ja sijoituspaikan soveltuvuus".

Vankilassa täytäntöön pantuja muuntorangaistuksia on vuosittain ollut noin 2000. Rikoksettoman elämän tukisäätiöllä ei ole tiedossa ajantasaisia tilastoja sakkovankien ulkopuolisista päihdehoitosijoitusten määrästä ja onnistumisista. Tiedossa on kuitenkin Rikosseuraamuslaitoksen toimintaedellytyksiin liittyvät haasteet mm. henkilöstöressurssien vähyyteen, lisääntyviin vankimääriin sekä esimerkiksi arviointityön ruuhkautumiseen ja vapautumisen valmisteluun tähtäävien tehtävien hoitamisessa. Tällöin vaarana on, että sinällään erittäin kannatettavan uudistuksen vaikutukset rajoittuvat vain muutoksiin viranomaisten työnjaossa ja tehokkuuteen teknisissä tietojärjestelmissä. Näin ollen myös hallituksen esityksen arvion realistisuutta uudistuksen toteuttamisen vähäisestä työmäärästä on vaikea arvioida. Ilmeisesti aloitustehtävien siirtoon liittyvän vaikuttavuustavoitteen edistäminen on myös tarkoitus jättää Rikosseuraamuslaitoksen ohjeistettavaksi ja organisoimaksi.

Ehdotus muutoksenhakuoikeuden lisäämisestä Oikeusrekisterikeskuksen tekemiin päätöksiin esimerkiksi maksuajan myöntämistä koskevissa päätöksissä on perusteltu perustuslain 21 §:n ja sakotetun oikeusturvan toteutumisen edistämiseksi.

**Lausuntonne menettämisseuraamusta koskevista muutosehdotuksista.**

-

**Lausuntonne rikosvahinkosaatavien täytäntöönpanoa koskevista muutosehdotuksista.**

-

**Lausuntonne rekistereitä ja tiedonluovutusta koskevista muutosehdotuksista.**

-

**Lausuntonne rangaistusvaatimusta ja päihdetutkimuskustannusten määräämistä koskevista muutosehdotuksista.**

-

**Lausuntonne muista muutosehdotuksista.**

-

**Lausunnonantajan mahdolliset muut huomiot.**

Muuntorangaistuksen periaatteellisena ongelmana voidaan pitää myös muuntorangaistuksen kohdistumista yksinomaan sellaisiin henkilöihin, jotka eivät heikon taloudellisen tilanteensa vuoksi

kykene maksamaan sakkoaan. Sakkoa ankarampi vankeutena toimeenpantava muuntorangaistus kohdistuu näin olleen pääsääntöisesti jo muutenkin heikossa asemassa oleviin.

Suurin osa sakkorikoksiin syyllistyvistä, jotka eivät kykene maksamaan sakkoaan, ovat vaikeasti syrjäytyneitä, eikä sakolla sen enempää kuin muuntorangaistuksen uhalla ole olennaista vaikutusta heidän käytökseensä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen vuonna 2010 tekemän tutkimuksen perusteella vuonna 2007 toteutetulla enintään 20 päiväsakon rangaistusmääräyssakkojen muuntokiellolla tai vuonna 2008 toteutetulla kaikkien rangaistusmääräyssakkojen muuntokiellolla ei vaikuttaisi olleen vaikutusta henkilöiden rikollisuuteen. Myös muuntorangaistuksen erityisestävää vaikutusta voidaan sakkovankien kohdalla epäillä. Tällaisen vaikutuksen syntyminen pidetään jopa epätodennäköisenä muun muassa siksi, että sakon muuntorangaistus ei kytkeydy suoraan rikokseen, vaan se määrätään useimmiten pitkän ajan kuluttua henkilön varattomuuden vuoksi. (HE 178/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle sakon muuntorangaistuksen määräämistä koskevan sääntelyn muuttamiseksi, s. 13)

Myös lakivaliokunta on eri hallituskausilla todennut sakkojen tehokkaan perintäjärjestelmän johtavan siihen, että sakon muuntorangaistuksen täytäntöönpanon piiriin valikoituu useimmiten päihdeongelmaisia, asunnottomia ja aidosti varattomia henkilöitä. Valiokunta on eri kokoonpanoilla katsonut, että tällaisten henkilöiden säilyttäminen suljetuissa vankiloissa on epätarkoituksenmukaista sekä heidän itsensä että täytäntöönpanoviranomaisen näkökulmasta. Lisäksi valiokunta on katsonut, että muuntorangaistuksen sijasta tulisi pääsääntöisesti pyrkiä käyttämään yhdyskuntapalvelun tyyppisiä seuraamuksia tai päihdehuollon piiriin kuuluvia toimenpiteitä.

Vuonna 2018 lakivaliokunta on viitannut vuoden 2014 uudistusta koskeneeseen aikaisemman lakivaliokunnan mietintöön, josta ilmenee, että oikeusministeriössä on eri yhteyksissä selvitetty ja arvioitu vaihtoehtoisten seuraamusten mahdollisuuksia, mutta varteenotettavaa, tarkoituksenmukaista seuraamusta ei ole löytynyt (LaVM 36/2014 vp). Lakivaliokunta on pitänyt tätä valitettavana ja katsonut, ettei vaihtoehtoisen seuraamuksen etsimistä tule kokonaan unohtaa, koska ei voida pitää poissuljettuna, etteikö jossain vaiheessa löytyisi sellainen vaihtoehtoinen seuraamus, joka olisi sovelias ainakin joillekin sakkovangeille. (LaVM 16/2018 vp, s. 2, 7–8)

Pohjoismainen vertailu osoittaa, että Ruotsissa sakot voidaan muuntaa vankeudeksi, jos niitä ei vapaaehtoisesti makseta eikä saada ulosotossa perityksi. Edellytyksenä on, että sakotettu ilmeisesti niskoittelee maksamisessa tai että muuntorangaistus on muutoin yleisen edun kannalta erityisestä syystä perusteltu. Käytännössä Ruotsissa sakkoja ei juuri muunneta vankeudeksi. Norjassa sakkotuomioissa määrätään samalla myös muuntorangaistuksen pituus sekä syyttäjän että tuomioistuimen tuomitessa sakon. Muuntorangaistus pannaan täytäntöön vain, jos sakkoon tuomittu maksukyvyistä huolimatta jättää sakon maksamatta tai yleinen etu sitä vaatii. Käytössä on myös erityinen sakkopalvelu. (HE 178/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle sakon muuntorangaistuksen määräämistä koskevan sääntelyn muuttamiseksi.)

Rikoksettoman elämän tukisäätiö pitää erittäin myönteisenä ja tärkeänä viime vuosina osoitettua rahoitusta ja tukea sakkovankien sijoittamiseksi ulkopuoliseen päihdehoitoon sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen jatkumoiden kehittämiseksi yhteistyössä hyvinvointialueiden ja päihdehoitotoimijoiden kanssa.

Keskustelua sakonmuuntorangaistukseen liittyvistä periaatteellisista ongelmista varallisuuteen kohdistuvana seuraamuksena, kohdistumisesta suomalaisen yhteiskunnan syrjäytyneimpään väestöosaan ja sille mahdollisesti tarkoituksenmukaisemmista vaihtoehdoista tulee kuitenkin lakivaliokuntien lausumien mukaisesti jatkaa. Pohjoismainen käytäntö, jossa muuntorangaistus tulee kyseeseen vain niskuroivan maksukykyisen henkilön kohdalla, saattaisi olla perusteltu vaihtoehto sakkoon liittyvien periaatteellisen ongelman ratkaisemiselle. Nykyinen järjestelmä on altis kritiikille myös sen kustannustehottomuuden näkökulmasta, koska siinä seuraamuksena menetetyt sakkotulot lopulta aiheuttavat huomattavan menoerän vankipäivän kustannuksina ilman mainittavia yleis- ja erityisestäviä vaikutuksia kohderyhmän rikolliseen käyttäytymiseen.

Sunikka Sanna  
Rikoksettoman elämän tukisäätiö sr