

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §:n sekä rikoslain 2 a luvun muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi sakon ja rikesakon määräämisestä annettua lakia ja rikoslakia. Esityksen mukaan rangaistumääräyksellä tai sakkomääräyksellä ei voitaisi käsitellä rikosasiaa, jos sakotettavan aikaisemmat sakkorikokset osoittavat niiden toistuvuuden ja samankaltaisuuden perusteella ilmeistä piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä ja niiden rikkomisista määräytyistä seuraamuksista. Jos henkilölle on käsiteltävänä olevaa rikkomusta edeltävän vuoden aikana tehtyjen tekojen perusteella määrätty vähintään kolme sakkorangaistusta, rikkomus käsiteltäisiin tuomioistuimessa.

Näin toistuvasti sakkorikoksiin syyllystyneille olisi mahdollista tuomita muuntorangaistus, jos sakkoa ei saada perityksi.

Esityksen tarkoituksena on edistää rikosioikeusjärjestelmän uskottavuutta, lain kieltojen

ja käskyjen noudattamista sekä yleistä lainkuuliaisuutta.

Sakon muuntosuhdetta muutettaisiin siten, että päiväsakoin määräytyissä sakoissa nykyisen kolmen päiväsakon asemesta neljää maksamatonta päiväsakkoa vastaisi yhden päivän vankeus.

Muuntorangaistuksen vähimmäispituus korotettaisiin neljästä päivästä viiteen päivään ja enimmäispituus alennettaisiin 60 päivästä 40 päivään.

Koska lakien voimaantulo riippuu poliisi- ja oikeushallinnon tietojärjestelmähankkeiden toteutumisaikatauluista, ne on tarkoitettu tulemaan voimaan samana päivänä kuin sakon ja rikesakon määräämisestä annettu laki, jonka voimaantulosta säädetään erikseen lailla.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYS	2
YLEISPERUSTELUT	4
1 JOHDANTO	4
2 NYKYTILA	4
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	4
Sakon muuntorangaistusjärjestelmän kehitys	4
Sakkorikollisuuden kehitys	6
Sakkojen täytäntöönpanomenettely ja perintä	7
Muuntorangaistusmenettely	9
Sakon muuntamisen edellytykset.....	9
Sakon muuntorangaistusta suorittavat vangit	10
2.2 Pohjoismainen vertailu	11
Ruotsi	11
Norja	11
Tanska	13
2.3 Nykytilan arviointi.....	13
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	15
3.1 Muuntorangaistusjärjestelmän kehittämisvaihtoehtoja.....	15
Sakon muuntamisen edellytykset.....	15
Sakotettujen tukipalvelut	16
Muuntorangaistusmenettely	16
3.2 Keskeiset ehdotukset	17
Sakon muuntamisen edellytykset.....	17
Sakon muuntosuhde ja muuntorangaistuksen pituus	18
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	18
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	18
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	19
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	19
5 ASIAN VALMISTELU	20
5.1 Valmisteluvaiheet ja aineisto	20
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen	20
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	22
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT	22
1.1 Laki sakon ja rikesakon määräämisestä.....	22
1.2 Rikoslaki.....	22
2 a luku Sakosta, muuntorangaistuksesta ja rikesakosta	22
2 VOIMAANTULO	24
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	24
LAKIEHDOTUKSET	26
1. Laki sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §:n muuttamisesta	26
2. Laki rikoslain 2 a luvun muuttamisesta	27
LIITE	29
RINNAKKAISTEKSTIT	29

1. Laki sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §:n muuttamisesta	29
2. Laki rikoslain 2 a luvun muuttamisesta	30

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Suomen seuraamusjärjestelmän keskeiset rangaistuslajit ovat rikesakko, sakko, vankeus ja yhdyskuntaseuraamukset, kuten yhdyskuntapalvelu. Vankeusrangaistus voi olla ehdoton tai ehdollinen. Ehdoton vankeus on rangaistuslajeista ankarin ja rikesakko lievin.

Sakon muuntorangaistus on rangaistus, jossa sakkoon tuomitun maksamaton sakko muunnetaan ehdottomaksi vankeusrangaistukseksi. Rangaistumääräysmenettelyssä annettua sakkorangaistusta ei muunneta vankeudeksi. Myöskään rikesakkoa ei voida muuntaa vankeudeksi.

Suurin osa sakkorangaistuksista saadaan perityksi rahallisena suorituksena joko vapaaehtoisella maksulla tai ulosottotoimin. Muuntorangaistusta käytetään vain pienessä osassa sakkorangaistuksista. Maksukykyisiltä sakotetuilta sakko saadaan pääsääntöisesti perittyä viime kädessä ulosottotoimin. Uhka muuntorangaistuksesta voi lisätä sakotetun maksuhalukkuutta, vaikka sakkoa ei sakotetun vähävaraisuuden vuoksi saataisikaan ulosottotoimin perityksi.

Käytännössä muuntorangaistus kohdistuu syrjäytyneisiin tai muuten yhteiskunnan huono-osaisiin ihmisiin. Vankien terveystutkimuksessa muutama vuosi sitten kävi ilmi, että sakon muuntorangaistusta suorittavat vangit ovat poikkeuksellisen huonokuntoinen ryhmä jopa verrattuna muihin vankeihin.

Sakon muuntorangaistusta suorittavat vangit ovat olleet merkittävä vankiryhmä vankiloissa ja sakkovankien määrän vähentäminen on ollut yksi muuntorangaistusjärjestelmän kehitykseen johtanut syy. Sakkovankien määrää on pyritty vähentämään 1960-luvulta lähtien useilla lainmuutoksilla.

Muuntorangaistuksen hyväksyttävyydestä on käyty keskustelua vuosikymmeniä. On pidetty kohtuuttomana, että vankilaan voi joutua sellaisestakin rikoksesta, jonka moittita-

vuus edellyttää pelkkää sakkorangaistusta. Muuntorangaistuksen käyttöä on laissa vähä vähältä rajoitettu. Yleisesti on kuitenkin pidetty tarpeellisena säilyttää muuntorangaistus jossain muodossa.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Sakon muuntorangaistusjärjestelmän kehitys

Sakon muuntorangaistusjärjestelmä on ollut käytössä koko Suomen itsenäisyyden ajan. Alkujaan yksi maksamaton päiväsakko vastasi yhtä päivää vankeutta.

1940-luvulla muuntorangaistuksen käytön rajoittamista ehdotettiin yli 20 päiväsakon suuruisiin sakkoihin ja silloinkin vain, jos muuntamiseen oli erityisesti aihetta. Ehdotus ei johtanut lainsäädäntömuutoksiin.

Sakon muuntorangaistusta suorittavien vankien määrä oli 1960-luvulla korkea. Päivittäisten vankilukujen mukaan muuntorangaistusta suorittavia vankeja oli enimmillään yli tuhat. Sakon muuntorangaistusta pidettiin jo tuolloin ankarana seuraamuksena rikoksista, joista alun perin tuomittiin vain sakkorangaistus. Sakon täytäntöönpanojärjestelmää ryhdyttiin kehittämään, jotta sakot saataisiin perittyä rahana ja muuntorangaistus tulisi vain poikkeuksellisesti kyseeseen.

Vuonna 1963 tuli mahdolliseksi maksaa sakko osamaksulla ja maksamiseen voitiin myöntää maksuaikaa. Muuntorangaistuksen enimmäispituudeksi säädettiin 180 päivää vankeutta. Edelleen muuntorangaistus muunnettiin vankeudeksi 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 edelleen, että muuntorangaistusta käytet-

täisiin vain poikkeustapauksissa. Käyttöön otettiin erillinen muuntorangaistusmenettely, jossa tuomioistuimella määrää muuntorangaistuksen. Tuomioistuimelle tuli myös mahdollisuus myöntää lykkäystä maksamiselle ja tuomita rangaistus lievempänä muun muassa kohtuussyistä. Nämä muutokset lisäsivät harkintavaltaa muuntorangaistuksen käyttämisessä ei ollut voitu ottaa huomioon tuomitun olosuhteita.

Huoltolaitoksessa tai kasvatuslaitoksessa olevien tuomittujen sakkojen muuntamista vankeudeksi pidettiin epätarkoituksenmukaisena, koska tällöin olisi menetetty näiden laitosten positiiviset vaikutukset henkilöiden käyttäytymiseen. Tästä syystä muuntorangaistus oli mahdollista tuomita rauenneeksi, jos tuomittu oli huoltolaitoksessa tai kasvatuslaitoksessa.

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

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

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

Muuntorangaistuksen vähimmäispituus laskettiin kuuteen päivään vankeutta.

Vuonna 1985 tuli voimaan laki rikesakkojen menettelystä (66/1983). Rikesakkoja ei voinut muuntaa vankeudeksi.

Vuonna 1985 annettiin eduskunnalle hallituksen esitys seuraavasta muuntorangaistusjärjestelmän uudistamisesta. Tuolloin pyrit-

tiin korjaamaan eräitä järjestelmässä olleita epäkohtia.

Ensimmäkin muuntorangaistusten jälkikäteisestä yhdistämisestä luovuttiin, koska se aiheutti paljon työtä ja tuomion purkua koskevia hakemuksia korkeimpaan oikeuteen. Muuntorangaistuksia ei enää yhdistetty vankilassa, vaan samalla kerralla suoritettavaksi tulneiden muuntorangaistusten ajat laskettiin yhteen. Yksittäisen muuntorangaistuksen enimmäispituudeksi säädettiin 90 päivää ja yhteenlaskettujen muuntorangaistusten enimmäispituudeksi 120 päivää vankeutta.

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

Kolmanneksi säädettiin mahdollisuus saada lykkäystä sakkojen maksuun. Jos sakotettu jo suoritti vankilassa rangaistusta, maksuaikaa pidennettiin kahteen kuukauteen. Myös pelkkää muuntorangaistusta suorittamaan tuleville tuli mahdollisuus maksaa sakkonsa viiden arkipäivän kuluessa vankilaan saapumisesta.

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

Vuonna 1994 tuli voimaan laki rangaistusmääräysmenettelystä (692/1993). Silloin jo pitkään käytössä ollut rangaistusmääräysmenettelyä muutettiin siten, että toimivalta rangaistusmääräyksen antamiseen siirrettiin tuomioistuimelta syyttäjälle. Rangaistusmääräyssakot jäivät edelleen muuntokelpoiksi. Eduskunta hyväksyi lain niin sanottuna poikkeuslakina muun muassa siksi, että tuomiovaltaa siirtyi syyttäjille.

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 ulosottomenettelyä lukuun ottamatta.

Vuosina 2006—2008 sakon muuntorangaistusjärjestelmään on tehty kolme uudistusta, joilla on pyritty vähentämään sakon muuntorangaistusta suorittavien vankien määrää vaikeassa määrärahatilanteessa. Vuonna 2005 keskivankiluku oli korkeimmillaan 1980-luvun lopun jälkeen. Kun riittävää lisärahoitusta ei ollut mahdollista saada, oikeusministeriössä kartoitettiin keinoja vähentää vankien määrää.

Eduskunnalle annettiin kesäkuussa 2005 hallituksen esitys sakon muuntorangaistusta koskevien säännösten muuttamiseksi (HE 76/2005 vp). Sakkovankien määrää ehdotettiin vähennettäväksi useilla lainmuutoksilla. Muuntorangaistuksen muuntosuhdetta lievennettiin siten, että päivä vankeudessa vastaa aiemman kahden asemesta kolmea päivä-sakkoa. Samalla yksittäisen muuntorangaistuksen enimmäispituus laskettiin 60 päivään vankeutta ja samalla kertaa suoritettavien muuntorangaistusten yhteenlaskettu pituus 90 päivään vankeutta.

Vuoden 2007 lainmuutoksessa enintään 20 päiväsakon suuruiset rangaistusmääräysmenettelyssä annetut sakot säädettiin muuntokelvottomiksi. Taustalla olivat edelleen vankiloiden voimavaraongelmat.

Vuoden 2008 lainmuutoksessa kaikki rangaistusmääräysmenettelyssä annetut sakot ja osa uhkasakoista säädettiin muuntokelvottomiksi.

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

Vuonna 2010 eduskunta hyväksyi lain sakon ja rikesakon määräämisestä (754/2010), joka tulee voimaan erikseen säädettävänä ajankohtana. Laissa säädetään sakon ja rikesakon määräämisestä summaarisessa menettelyssä. Laki korvaa rikesakkomenettelystä annetun lain ja rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain. Sakkojärjestelmän kannalta keskeinen muutos uudessa laissa on se, että jatkossa poliisi voi antaa sakkomääräyksen tietyistä alle 20 päiväsakon suuruisista sakoista, eivätkä tällaiset asiat enää mene syyttäjän käsiteltäväksi rangaistusmääräyksinä.

Sakkorikollisuuden kehitys

Poliisin tietoon tullut rikollisuus on 2000-luvulla lisääntynyt erityisesti liikenne-rikkomusten määrän kasvaessa. Liikenne-rikkomukset ovat tyypillisiä sakkorikoksia ja yleisin seuraamus niistä on rikesakko. Liikenne-rikoksista tuomitut sakkorangaistukset myös pääsääntöisesti maksetaan. Muuntorangaistusjärjestelmän kannalta merkityksellisiä ovat rikokset, joista tuomittua sakkoa ei saada sakotetulta perityksi, vaan sakko muunnetaan vankeudeksi.

Oikeusministeriössä on aikaisempien muuntorangaistusjärjestelmää koskevien lainmuutosohjelmien yhteydessä selvitetty tyypillisiä muuntorangaistukseen johtaneita rikoksia. Tavanomaisia rikosnimikkeitä ovat lievät omaisuusrikokset ja liikenne-rikoksista kulkuneuvon kuljettaminen oikeudetta.

Tilastokeskuksen tietojen mukaan sakkorangaistus on Suomessa yleisimmin tuomittu seuraamus. Vuodesta 2009 lähtien rikesakko on ollut eniten käytetty rangaistus. Rikesakkojen määrä nousi vuonna 2011 yli 300 000:een, mutta laski vuonna 2012 taas alle 2009 vuoden tason olleen 270 000. Rikesakko voidaan määrätä esimerkiksi lievimmistä liikenne-rikkomuksista ja erityisesti automaattisen liikenteenvalvonnan tehostumisen on lisännyt rikesakkojen määrää.

Rangaistusmääräyssakkojen määrä on 2000-luvulla ollut vuosittain 200 000:n ja 250 000:n välillä. Viime vuosina rangaistusmääräyssakkojen määrä on hieman laskenut. Vuonna 2012 rangaistusmääräyksellä tuomitujen 191 000 henkilön päiväsakkojen keskilukumäärä oli 14 kappaletta, rahamäärä keskimäärin 16,2 euroa ja sakon kokonaisrahamäärä keskimäärin 218 euroa. Oikeudessa sakkoihin tuomittiin 36 000 henkilöä. Oikeudenkäynnin sakkotuomioissa päiväsakkojen keskilukumäärä oli 38 kappaletta, rahamäärä keskimäärin 12,6 euroa ja sakon kokonaisrahamäärä keskimäärin 461 euroa. Myös valtaosa rangaistusmääräyssakoista määrätään liikenne-rikoksista. Rangaistusmääräyssakoista noin 80 prosenttia on suuruudeltaan vähemmän kuin 20 päiväsakkoa. Rangaistusmääräyssakoista noin 6 prosenttia on vuosina 2010—2012 tuomittu alle 18-vuotiaille.

Tuomioistuimessa tuomituista sakoista hie-
man alle 20 prosenttia on suuruudeltaan vä-
hemmän kuin 20 päiväsakkoa. Tuomiois-
tuimessa tuomituista sakoista noin 6 prosent-
tia on vuosina 2010—2012 tuomittu alle 18-
vuotiaille.

Liikenne rikokset muodostavat enemmistön rikoksista, joista tuomitaan sakkorangaistus. Rikoslain 23 luvun liikenne rikosten seuraamukset määrätään pääsääntöisesti (83 % tapauksista vuonna 2013) rangaistusmääräysmenettelyssä. Vuonna 2013 poliisin tietoon tuli muita kuin moottorikäyttöisellä ajoneuvolla liikennejuopumukseen liittyviä liikenne rikoksia noin 470 000. Vuonna 2012 sakkoon johtaneista liikenne rikoksista noin 11 600 käsiteltiin tuomioistuimissa ja muut rangaistusmääräys- tai rikesakkomenettelyssä. Tuomioistuimissa käsitellyistä asioista yli puolet eli noin 6 500 oli rattijuopumuksia.

Toisen suuremman ryhmän sakkorikoksista muodostavat omaisuusrikokset. Niistä erityisesti näpistys on tyypillinen sakkorangaistukseen johtava rikos. Poliisin tietoon tulleista rikoksista näpistysten määrä on 2000-luvulla pysynyt melko tasaisena 65 000—73 000 vuosittaisen näpistysjutun tasolla. Vuonna 2013 näpistyksiä tuli poliisin tietoon 68 000 eli 0,4 prosenttia enemmän kuin vuonna 2012. Joka kolmas poliisin tietoon tullut varkausrikos oli liikkeestä aukioloaikana tehty varkaus tai näpistys. Viime vuosina myymälävarkauksien määrä on kuitenkin vähentynyt. Vuonna 2013 rikoksia tehtiin lähes sama määrä kuin edellisvuonna. Vuonna 2012 näpistyksestä tuomittiin lähes 25 300 henkilöä. Näistä 22 700 tuomiota käsiteltiin rangaistusmääräysmenettelyssä ja 2 600 tuomiota tuomioistuimissa. Tässä suhteessa vuoden 2008 jälkeen on tapahtunut olennainen muutos. Vuonna 2008 näpistysasioista käsiteltiin tuomioistuimissa noin 600, mutta vuodesta 2009 alkaen määrä on kasvanut. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen vuonna 2010 tekemän tutkimuksen perusteella tuomioistuimissa käsiteltyjen sakkorikosten määrä onkin lisääntynyt viimeisimmän muuntorangaistusjärjestelmään tehdyn muutoksen jälkeen. Tilastojen perusteella voidaan arvioida, että keskeinen muutos on tapahtunut juuri näpistysasioiden siirtymisenä rangaistusmääräysmenettelystä tuomioistuinmenettelyyn.

Oikeusrekisterikeskuksesta saatujen tietojen perusteella tyypillisesti toistuvia sakkorikoksia ovat näpistys ja kulkuneuvon kuljettaminen oikeudetta. Yksittäiset henkilöt saattavat vuoden kuluessa saada lukuisia sakkotuomioita etenkin näpistyksestä. Tilanne on tältä osin ollut samanlainen jo pitkään. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen vuonna 2010 tekemässä tutkimuksessa sakon muuntorangaistusjärjestelmään tehdyillä muutoksilla ei ole havaittu olleen vaikutusta tällaisten henkilöiden käyttäytymiseen. Samassa tutkimuksessa arvioitiin myös muuntorangaistusjärjestelmän muutosten vaikutusta yleisemmin lainkuuliaisuuteen, eikä tässäkään suhteessa havaittu muutoksia.

Sakkojen täytäntöönpanomenettely ja perintä

Sakon täytäntöönpanomenettelystä säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa lais-
sa.

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 kuin lainvoimainen tuomio.

Lain 5 §:n mukaan sakon ensi asteena 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, Oikeusrekisterikeskuksen on lain 7 §:n nojalla lähetettävä sakotetulle maksukehoitus, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta tai vaaranna ulosottoimin tapahtuvaa maksua.

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

Sekä ulosottomiehellä että Oikeusrekisterikeskuksella on käsiteltävänä olevassa asiassa mahdollisuus myöntää sakotetulle mak-

suaikaa ja sakon maksamisesta voidaan laatia maksusuunnitelma.

Lain 24 §:n mukaan maksuvelvollinen on haastettava muuntorangaistuksen määräämiseksi oikeudenkäyntiin, jos vankeudeksi muunnettavissa olevaa täytäntöönpanokelpoista sakkoa ei saada täysimääräisesti häneltä perittyä eikä ilmene syytä jatkaa kysymyksessä olevan seuraamuksen perintää. Muuntorangaistusmenettelyn aloittamisen jälkeenkin sakkoa voidaan periä sakotetulta ja osamaksu ja maksusuunnitelman tekeminen on mahdollista. Muuntorangaistusmenettelyä käsitellään tarkemmin myöhemmin.

Lain 34 §:n mukaan muuntorangaistuksen määräämisen jälkeen sakon perintää ulosottoimin ei saa jatkaa. Kuitenkin jos muuntorangaistus on jätetty määräämättä, perintää voidaan jatkaa. Myös muuntokelvottomien sakkujen perintää voidaan jatkaa niiden vanhenemiseen saakka. Lain 35 §:n mukaan sakotetulla on muuntorangaistuksen määräämisen jälkeenkin mahdollisuus maksaa sakko. Tällöin kaikki muunnetut sakot on kuitenkin maksettava kokonaan. Jos sakkoa ei ennen muuntorangaistuksen täytäntöönpanon aloittamista makseta kokonaan, muuntorangaistus pannaan täytäntöön vankilassa. Vankeuslain (767/2005) 2 luvun 8 §:n mukaan sakotetulla on vielä muuntorangaistuksen täytäntöönpanon alettuaakin viisi arkipäivää aikaa maksaa sakko, jolloin muuntorangaistuksen täytäntöönpano raukeaa. Muuntorangaistusta täytäntöön pantaessa vankeuslain 2 luvun 7 §:n nojalla vankilassa jo muuta rangaistusta suorittavalle voidaan myöntää lykkäystä sakon maksamiseen enintään kaksi kuukautta. Vielä vankilassa sakon on maksanut vuosina 2010—2012 hieman alle 300 henkilöä vuosittain.

Oikeusrekisterikeskuksen perimät sakkotulot ovat kasvaneet 2000-luvulla liikenne rikoksista annettujen sakkujen määrän kasvassa. Viime vuosina vuosittaiset sakkotulot ovat pysyneet 90 miljoonan euron ja 100 miljoonan euron välissä, jos huomioimatta jätetään vuosina 2009 ja 2010 perityt poikkeuksellisen suuret rikkomusmaksut asfaltti- ja puukartelleihin liittyen. Vuonna 2012 sakkotulot olivat noin 91 miljoonaa euroa.

Sakkojen perintäprosessissa on edellä ilmenevin tavoin useita eri vaiheita. Sakkojen

perintää tarkasteltaessa on huomattava, että perintä vie aikaa, ja tietynä vuonna tuomittujen sakkujen lopullinen perintätulos näkyy vasta yhden tai kahden vuoden kuluttua. Jonkin verran sakkoja saadaan perityksi aina niiden vanhentumiseen saakka, mutta merkittävä osuus tietyn vuoden sakoista saadaan perityksi kahden vuoden sisällä. Lopullinen perintätulos selviää kuitenkin vasta sakon vanhentuuessa, eli viiden vuoden kuluttua sen määräämisestä.

Perinnässä ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia viimeisten kolmen vuoden aikana. Tilastojen mukaan sakkojen perinnässä ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia myöskään, jos vertaillaan perintätietoja ennen ja jälkeen sakon muuntorangaistusta koskeneiden lainmuutosten.

Valtaosa sakoista on vuosina 2010—2012 maksettu ilman maksukehotusta vapaaehtoisesti. Rikesakoista vapaaehtoisesti on maksettu noin 80 prosenttia. Maksukehotuksen ja ulosottoperinnän aikana rikesakoista on saatu perityksi tähän mennessä kaikkiaan noin 95 prosenttia. Rangaistusmääräyssakoista puolestaan on maksettu vapaaehtoisesti noin 65—67 prosenttia. Maksukehotuksen ja ulosottoperinnän jälkeen rangaistusmääräyssakoista on saatu perityksi kaikkiaan yli 80 prosenttia.

Summaarisia sakkoja määrätään tyypillisesti liikenne rikkomuksista ja sakotetut ovat usein maksukykyisiä työssä käyviä henkilöitä. Tuomioistuimen tuomitsemisissa sakoissa taas on kyse hajanaisemmasta rikosnimikkeistöstä ja pääsääntöisesti liikenne rikkomuksia vakavammista rikoksista. Myös rikosentekijöiden sosiaalinen asema ja maksukyky lienee tässä ryhmässä heikompi kuin lievissä liikenne rikkomuksissa.

Sakon perinnän epäonnistuminen voi joutua pääasiassa kahdesta syystä. Joko sakotetua ei tavoiteta sakon perimiseksi tai sakotettu on ulosottomenettelyssä varaton, eikä häneltä voida ulosottoimin periä sakkoa. Ellei sakon perintä onnistu eikä sitä suoriteta muuntorangaistuksena, sakko vanhenee aikanaan. Pieni osuus sakoista myös raukeaa sakotetun kuoleman johdosta.

Vaikeasti tavoitettavista sakotetuista oman ryhmänsä muodostavat ulkomaalaiset sakote-

tut, joilta sakkooa on käytännössä vaikea periä pakkotoimin.

Niin sanotuista ulosotossa varattomista henkilöistäkin useat maksavat sakkonsa viimeistään muutorangaistusmenettelyn aikana. Oikeusrekisterikeskuksen arvion mukaan rangaistusmääräysmenettelyssä määrättyjen sakkojen muuntokielto on aiheuttanut sen, että tällaiset sakotetut pyrkivät maksamaan vain muuntokelpoiset sakot ja jättävät muut sakot maksamatta. Muutorangaistuksen uhalla voidaan siten arvioida olevan ainakin jonkinlaista vaikutusta sakotettujen maksuhalukkuuteen silloin, kun kyse on ulosottomenettelyssä varattomista henkilöistä.

Käytännössä muutorangaistusta suorittamaan joutuvat lähinnä sellaiset henkilöt, joilla ei ole minkäänlaista varallisuutta ja jotka ovat pääosin yhteiskunnan palvelujärjestelmien ulkopuolella.

Muutorangaistusmenettely

Jos sakkooa ei saada perityksi ulosottomenettelyssä, ulosottoviranomainen toimittaa Oikeusrekisterikeskukselle ilmoituksen sakotetun varattomuudesta tai muusta syystä, jonka vuoksi perintä ei ole onnistunut ja haastaa, jos mahdollista, sakotetun muuntoprosessiin, jossa sakko muunnetaan vankeudeksi rikoslain 2 a luvussa (550/1999) säädetyllä tavalla. Syyttäjä vastaa valtion puhevallan käytämisestä muutorangaistusmenettelyssä.

Muutorangaistusmenettelyyn siirretään ainoastaan muuntokelpoiset sakot. Haastettaessa sakotetulle on sakon täytäntöönpanosta annetun lain 27 §:n mukaan varattava tilaisuus maksaa sakko. Syyttäjällä on myös tietyn 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 säädetyin edellytyksin. Edellytyksenä muuntamatta jättämiselle on rikoksen vähäisyys, rikoksentehtäjän alaikäisyys tai rikoksentehtäjän henkilökohtaiset olosuhteet.

Valtaosa muutorangaistuksista tuomitaan ilman tuomitun läsnäoloa istunnossa. Tuomitut saapuvat istuntoon lähinnä pyytääkseen

lykkäystä sakon maksamiseen. Jos tuomioistuimien myöntää lykkäystä sakon maksamista varten, tuomitun kanssa sovitaan maksuaikataulusta ja tuomittu määrätään tulemaan muuntoasian käsittelyä varten uuteen istuntoon myöhempänä ajankohtana. Uudessa istunnossa tarkastetaan, onko tuomittu noudattanut maksuohjelmaa. Sakkojen muuntamatta jättäminen on harvinaista. Muuntamatta jätetään käytännössä alle 18-vuotiaille tuomittuja sakkoja.

Muutorangaistusmenettely on käynnistetty vuosina 2010—2012 vuosittain noin 11 000 asiassa. Muutorangaistuspäätöksiä puolestaan on tullut Oikeusrekisterikeskukselle täytäntöönpantavaksi vuosina 2010—2012 vuosittain hieman yli 8 000. Tätä eroa selittää se, että osassa muutorangaistusasioista sakotettu maksaa sakon muutorangaistusmenettelyn aikana. Muutorangaistusmenettelyyn menevissä asioissa on kysymys lähinnä tuomioistuimissa tuomituista sakkorangaistuksista.

Koska rangaistusmääräysmenettelyssä määrättyjä sakkoja ei enää voida muuntaa vankeudeksi, muutorangaistusmenettelyssä käsiteltävien asioiden määrä on viime vuosina laskenut. Vielä 2000-luvun alkupuolella tuomioistuimissa ratkaistiin vuosittain lähes 20 000 muutorangaistusasiaa.

Sakon muuntamisen edellytykset

Sakon muuntamisen edellytyksistä säädetään rikoslain 2 a luvussa. Luvun 4 §:n mukaan maksamaton sakko voidaan muuntaa vankeudeksi, jollei sitä ole saatu perityksi sakotetulta. Maksamattomien uhkasakkojen muuntaminen on mahdollista ainoastaan, jos tuomioistuimien on tuominnut sen oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi tai ulosottokaaren (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 muunnetaan

sa 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.

Sakon muuntorangaistusta suorittavat vangit

Vankilassa muuntorangaistusta suorittavaan sovelletaan samoja sääntöjä kuin muutakin vankeusrangaistusta suorittavaan. Käytännössä muuntorangaistusta suorittavat vangit ovat terveydentilaltaan muita vankeja huonommassa kunnossa. Sakon muuntorangaistusta suorittamaan saapuvat vangit tarvitsevat usein enemmän terveyspalveluita vankilassa kuin vangit pääosin. Lisäksi on tavallista, että tuomittu saapuu tai tuodaan vankilaan päihtyneenä.

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.

Vuonna 1963 toteutettu 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 nolliin.

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.

Sakkovankien määrä pysyi 1980-luvulla suhteellisen tasaisena. Vuonna 1985 tehdyllä rikesakkouudistuksella rikesakoista tuli muuntokelvottomia, mikä vähensi sakkovan-

kien määrää. Laskuun vaikuttivat myös useat muut lainmuutokset, joista merkittävimpänä oli muuntosuhteen muutos niin, että kaksi päiväsakkoa vastaa yhtä päivää vankeutta. 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 sakkovankien 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 vähimmäismäärän nostaminen 20 markasta 40 markkaan.

Muuntosuhteen muutos ja rangaistummääräysakkojen muuntokielto vuosina 2006—2008 ovat jälleen vähentäneet sakkovankien keskimäärää. Vuonna 2006 muuntorangaistusta suorittavia vankeja oli keskimäärin 189 päivittäin, mutta tämän jälkeen vankimäärä on laskenut huomattavasti. Vuonna 2013 sakon muuntorangaistusta suorittavia vankeja oli päivittäin keskimäärin 48.

Lainsäädäntömuutokset ovat vaikuttaneet vastaavasti myös vankilaan saapuneiden sakkovankien määrään. Rikosseuraamuslaitoksen tilastojen mukaan vuonna 2013 vankiloihin saapui 1 179 sakotettua, kun esimerkiksi vuonna 2007 määrä oli 1 857. Vuonna 2013 pelkästään sakon muuntorangaistusta suorittaneita vankeja oli 1 155 ja sakon muuntorangaistusta muun vankeusrangaistuksen ohella tai tutkintavankina suorittaneita oli 542. Tässäkin on tapahtunut merkittävä muutos viime vuosina, sillä vuonna 2007 vastaavat määrät olivat 1 780 ja 1 156. Erityisesti sakon muuntorangaistusta muun rangaistuksen ohella suorittaneiden määrä on siten viime vuosina vähentynyt lähes puoleen aiemmasta.

2.2 Pohjoismainen vertailu

Ruotsi

Ruotsissa on käytössä kolme sakkotyyppiä: päiväsakko, rahamäärältään kiinteä sakko ja säännellyt sakot (normerade böter), joista säädetään erityissäännöksissä (lag om flottning i allmän flottled 426/1919, fiskelagen 787/1993). Jos rikokselle ei ole määrätty tiettyä sakkotyyppiä, tuomitaan sakko päiväsakona. Jos rikoksesta ei odoteta pienempää rangaistusta kuin 30 päiväsakkoa, tuomitaan sakko rahamäärältään kiinteänä sakkona.

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

Sakkojen täytäntöönpanosta vastaa ulosotoviranomainen 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 muuntorangaistusvaatimuksen tuomioistuimessa, joka voi muuntaa sakon.

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

Ruotsin poliisihallituksen vuosilta 2003—2011 kerättyjen tilastojen mukaan noin 90 % järjestyssakoista, noin 60 % rangaistusräyksenmenettelyssä määrättyistä sakoista ja noin 50 % tuomioistuimessa määrättyistä sakoista maksetaan vapaaehtoisesti. Kruununvoudin

tilastotietojen mukaan noin 60 % perintään siirretyistä sakoista saadaan perittyä. Syyttäväviranomaisen ja kruununvoudin tilastotietojen mukaan vain 1—3 vuosittaista sakon muuntoa koskevaa asiaa rekisteröitiin vuosina 2000—2011 (SOU 2012:34, s. 133—138).

Ruotsissa valmistui kesällä 2012 mietintö (SOU 2012:34, Nya påföljder), jossa mm. arvioitiin sakon muuntorangaistusjärjestelmää ja ehdotettiin muutoksia sakon muuntoa koskevaan lainsäädäntöön. Lainsäädäntöä ei kuitenkaan ole marraskuuhun 2014 mennessä muutettu.

Mietinnön mukaan tulisi säätää mahdollisuudesta lykätä sakon maksua ja myöntää pidempi maksuaika päiväsakoille jo ennen kuin perintä on siirtynyt kruununvoudille. Nykyisen lainsäädännön mukaan sakkojen maksuaika on 30 päivää. Asia siirtyy kruununvoudille perintään, jos maksua ei ole tullut 14 päivän sisällä 30 päivän maksuajan päättymisestä. Pidempi maksuaika tai mahdollisuus maksaa erissä voitaisiin myöntää sakkoon tuomitun hakemuksesta.

Toiseksi mietinnössä otettiin kantaa sakkomuuntorangaistuksen tarpeellisuuteen suhteessa vähäiseen määrään muuntorangaistuksia. Mietinnössä esitetyn arvon mukaan sakkomuuntorangaistusta ei tule lopettaa. Mietinnössä ehdotetaan, että vaatimus siitä, että sakkoon tuomitun niskoittelu olisi *ilmeinen*, tulisi poistaa. Mietinnön mukaan sakot tulisi muuntaa vankeudeksi jos sakkoon tuomittu niskoittelee maksamisessa tai jos muuntorangaistus on muutoin yleisen edun kannalta erityisestä syystä perusteltu.

Mietinnön mukaan sakkoja ei tulisi voida muuntaa muuksi rangaistukseksi, kuten esimerkiksi yhdyskuntapalveluksi tai valvontarangaistukseksi. Tätä perustellaan sillä, että tällainen muuntorangaistus vaatisi resurssija oikeusjärjestelmältä takaamatta kuitenkaan muuntorangaistuksen täytäntöönpanon onnistumista. Lisäpanostus muuntorangaistusjärjestelmään ei olisi perusteltua suhteessa tehtyyn rikokseen.

Norja

Norjassa ei ole käytössä päiväsakkojärjestelmää vaan kaikki sakot ovat rahamäärältään kiinteitä. Sakon perimistä ja muuntorangaistus-

tuksen määräämistä koskevaa sääntelyä on rikoslain (straffelov 10/1902) 28 ja 53—55 §:ssä sekä rikosprosessilain (straffeprosesslov 25/1981) 455 ja 456 §:ssä. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan kaikki sakot ovat muuntokelpoisia ja muunnetaan vankeudeksi. Sakkotuomiosta määrätään samalla myös muuntorangaistuksen pituus sekä syyttäjän että tuomioistuimen tuomitessa sakon. Muuntorangaistuksen pituus on vähintään yksi päivä ja enintään kolme kuukautta.

Sakon tuomitsee joko tuomioistuin tuomiolla tai syyttäjä päätöksellä. Sakkojen perinnästä vastaa Statens inkrevningsentral niminen viranomaislainen. Jos sakkoa ei makseta vapaaehtoisesti tai saada muuten perityksi, voidaan se määrätä täytäntöön pantavaksi muuntorangaistuksena. Päätöstä täytäntöönpanosta ei käsitellä erikseen tuomioistuimessa. Sakon muuntosuhteesta vankeudeksi ei ole tarkkaa sääntelyä mutta useimmissa tapauksissa 1000 kruunua vastaa kaksi päivää vankeutta. Jos sakkoon tuomittu on maksanut osan sakosta, lyhentää tämä muunnettua vankeustuomiota.

Kesällä 2011 Norjan eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen sakkopalvelusta vaihtoehtona vankeudelle, jos sakkoa ei makseta (Prop. 93 L Endringer i straffegjennomføringsloven mv. (bøtteneste som alternativ til fengsel hvis boten ikke betales)). Lainmuutos eli rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain 16 a § tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014. Järjestelmän keskeiset perusteet ovat seuraavat.

Muuntorangaistus pannaan täytäntöön vain, jos sakkoon tuomittu maksukyvyistä huolimatta jättää sakon maksamatta tai yleinen etu sitä vaatii. Sakkoon tuomittu voi suostua suorittamaan sakonmuunnosta johtuvan vankeusrangaistuksensa sakkopalveluna. Lainmuutoksen taustalla on ajatus muun muassa siitä, että sakkojen muunto vankeudeksi aiheuttaa tilanteen, jossa sakkoon tuomittu joutuu velkavankeuteen. Tällaista menettelyä voidaan pitää sosiaalisesti syrjivänä.

Norjan rikosseuraamusviranomaisen (Kriminalomsorgen) tulee pyytää sakkoon tuomitulta tämän suostumus. Jos sakkoon tuomittu antaa suostumuksensa, päättää Kriminalomsorgen, että vankeusrangaistus tulee suorittaa sakkopalveluna. Edellytyksenä sakkopalvelun suorittamiselle on, että sakkoon tuomitul-

la on asunto ja ylläpito Norjassa rangaistuksen täytäntöönpanon aikana. Jos sakkoon tuomittu ei anna suostumustaan tai ei vastaa suostumuspyyntöön, suoritetaan sakon muuntorangaistus vankeutena.

Sakkopalvelun tuntimäärän päättää Kriminalomsorgen. Lakiehdotuksen mukaan sakon yhteydessä tuomittu vankeusrangaistus lasketaan sakkopalveluksi siten, että yksi päivä vankeutta vastaa kahta tuntia sakkopalvelua. Sakkopalvelu voi siten kestää kahdesta tunnista 180 tuntiin. Tuntimäärän lisäksi Kriminalomsorgen määrää tämän suorittamisajan, joka voi olla 20 päivästä kuuteen kuukauteen.

Lainmuutoksen esitöissä todetaan, että sakkopalvelun kohderyhmä tulee olennaisesti koostumaan henkilöistä, joilla on päihdeongelmia ja jotka usein myös kärsivät mielen-terveysongelmista ja joilla siten voi olla vaikeuksia suorittaa sakkopalvelu. Tämä on otettu huomioon siten, että alkuperäinen suoritusajan yläraja on muutettu 120 päivästä 6 kuukauteen. Norjan lainsäädännön mukaan yhdyskuntapalvelu tulee suorittaa tasaisesti sille määrättyllä ajanjaksona. Sakkopalvelu eroaa yhdyskuntapalvelusta siten, että sakkopalvelu voidaan suorittaa keskitetysti lyhyenä aikana eikä siihen määrättyä ajanjaksoa tarvitse hyödyntää kokonaisuudessaan.

Kriminalomsorgen määrää myös sakkopalvelun sisällön sakkotuomion määräämissä puitteissa. Sakkopalvelun sisältö on pääasias- sa sama kuin yhdyskuntapalvelu. Sakkoon tuomittu voi maksaa sakkonsa vielä sakkopalvelun täytäntöönpanon aloittamisen jälkeen. Jos sakkoon tuomittu rikkoo sakkopalvelun sääntöjä, tulee kriminalomsorgenin kiinnittää sakkoon tuomitun huomio tähän ja selvittää tälle sääntöjä ja niiden rikkomisen vaikutuksia. Lakiehdotuksen mukaan tämän tarkoituksena on antaa tuomitulle toinen mahdollisuus suorittaa sakkopalvelu. Jos sakkoon tuomittu rikkoo sakkopalvelun sääntöjä ja edellytyksiä tai jos on todennäköistä, että tämä on tehnyt tai tulee tekemään rikoksen tai välttää sakkopalvelun suorittamista voidaan sakkoon tuomittu määrätä vankeuteen.

Vuonna 2013 vankeusrangaistus pantiin täytäntöön 717 sakkoasiassa.

Tanska

Tanskassa on käytössä kaksi sakkotyyppeä: 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 (Bekendtgørelse af straffeloven LBK 1007/2012) 50, 51 ja 53—55 §§:stä ja rangaistusten täytäntöönpanolain (Bekendtgørelse af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. LBK 435/2012) 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 maksukehityksen, jossa mainittu summa hänen on maksettava 20 päivän sisällä. Jos kyse on uhkasakosta, maksuaikaa on kymmenen 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 muun-

torangaistusta varten. Esimerkiksi sakotetun alaikäisyys voi ehtojen täytyttyäkin olla peruste olla panematta muuntorangaistusta täytäntöön.

2.3 Nykytilan arviointi

Sakkorangaistukseen liittyviä keskeisiä kysymyksiä on, miten on meneteltävä niiden henkilöiden suhteen, jotka eivät kykene maksamaan saamaansa sakkoa. Periaatteellisesti on ongelmallista, että rikoksentekeijä voi selvittää rikoksestaan käytännössä ilman tosiasiallista seuraamusta.

Rangaistusmääräysmenettelyssä annettujen sakkojen muuntokelvottomuutta on kritisoitu siksi, että tällaisiin sakkorangaistuksiin tuomituille ei seuraa mitään rangaistusta, jos sakkoa ei saada perityksi.

Muuntorangaistuksen käytössä keskeisenä periaatteellisena ongelmana on puolestaan pidetty sitä, että varallisuuteen kohdistettu rangaistus muunnetaan 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 rangaistuksen huomattavaa ankaroitumista sillä perusteella, ettei sakotettu syystä tai toisesta ole maksanut sakkoaan. Periaatteellisena ongelmana voidaan pitää myös muuntorangaistuksen kohdistumista yksinomaan sellaisiin henkilöihin, jotka eivät heikon taloudellisen tilanteensa vuoksi kykene maksamaan sakkoaan. Sakkoa ankarampi muuntorangaistus kohdistuu pääsääntöisesti jo muutenkin heikossa asemassa oleviin.

Muuntorangaistuksen vaikuttavuudesta rikoksentekeijöiden käyttäytymiseen ja lainkuullaisuuteen on käyty yhteiskunnallista keskustelua. Useissa puheenvuoroissa on epäilty, että sakkorikosten määrä lisääntyy, jos muuntorangaistuksesta luovutaan. Tutkimustiedon valossa muuntorangaistuksesta luopumisella rangaistusmääräysmenettelyssä annettujen sakkojen osalta ei kuitenkaan vaikuttaisi olevan tällaista vaikutusta.

Koska suurin osa sakoista saadaan perityksi ulosotossa, muuntorangaistuksella ei ole

suurta merkitystä maksukykyisen väestön osalta. Käytännössä maksukykyisin sakkorikoksiin syyllistyvä väestönosa ovat liikenne-rikkomuksiin syyllistyneet.

Suurin osa sakkorikoksiin syyllistyvistä, jotka eivät kykene maksamaan sakkoaan, on vaikeasti syrjäytyneitä, eikä sakolla sen enempää kuin muuntorangaistuksen uhalla ole suurtakaan vaikutusta heidän käyttökseen. Myös muuntorangaistuksen erityisestävää vaikutusta voidaan heidän osaltaan perustellusti epäillä. Tällaisen vaikutuksen syntymistä voidaankin pitää epätodennäköisenä muun muassa siksi, että sakon muuntorangaistus ei kytkydy suoraan rikokseen, vaan se määrätään useimmiten pitkän ajan kuluttua itse rikoksesta sakotetun varattomuuden vuoksi.

Keskustelu muuntorangaistuksesta on ollut erityisen vilkasta vuonna 2009 voimaan tulleen uudistuksen jälkeen, kun rangaistusmääräysmenettelyssä tuomitut sakot jäivät kaikki muuntorangaistusjärjestelmän ulkopuolelle. Muutosta on kritisoitu kahdesta näkökulmasta.

Ensinnäkin rangaistusmääräyssakkojen muuntokieltä on pidetty epäoikeudenmukaisena, koska tietty varattomien joukko jää ilman tosiasiallista rangaistusta erityisesti näpistysrikoksista. Voidaan myös kysyä, kuinka perusteltua on, että sakkorikoksen ankaruudesta riippumaton menettelyvalinta rangaistusmääräysmenettelyn ja tuomioistuimen menettelyn välillä ratkaisee sen, voidaanko sakko myöhemmin muuntaa vankeudeksi. Myös eduskunta viittasi näihin seikkoihin lainmuutoksen hyväksymisvaiheessa. Antamassaan ponnassa eduskunta edellytti (EV 79/2008 vp), että hallitus valmistelee säännökset, joilla turvataan se, että rangaistusmääräysmenettelyä ei voida käyttää, jos sakotettu ei piittaa lain käskyistä ja kielloista. Lakivaliokunta viittasi mietinnössään (LaVM 9/2008 vp) erityisesti toistuvasti samanlaisia rikoksia tekeviin henkilöihin, joilta ei varattomuuden vuoksi saada sakkoja perityksi.

Toiseksi rangaistusmääräyssakkojen muuntokiellon vaikutuksista rikollisuuteen on huolestuttu. Muutoksen on pelätty lisäävän varsinkin varattomien henkilöiden rikollisuutta. Erityisesti toistuvasti näpistyksiin syyllistyvien henkilöiden rikollisuuden on epäilty lisääntyvän lainmuutoksen seurauksena. Oike-

uspoliittisen 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 varattomien henkilöiden rikollisuuteen eikä muidenkaan henkilöiden rikollisuuteen. Tässä suhteessa rangaistusmääräyssakkojen muuntokiellon pelätyt vaikutukset eivät näyttäisi toteutuneen. Kuitenkin on huomattava, että muuntokiellolla tavoitellut vaikutukset vankiluokun ovat toteutuneet ennakoidulla tavalla.

Muutoksen vaikutuksiin liittyvänä ongelmana on tullut esille, että tuomioistuimessa käsiteltyjen näpistysasioiden vuosittainen määrä on yli kaksinkertaistunut rangaistusmääräysmenettelyssä tuomittujen sakkojen muuntokiellon voimaantulon jälkeen. Vaikuttaakin siltä, että muuntokiellon seurauksena erityisesti näpistysasioita on ohjautunut aikaisempaa enemmän tuomioistuin käsittelyyn aikaisemmin käytetyn rangaistusmääräysmenettelyn sijaan. Myös Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksessa vuodelta 2010 on havaittu sakkoasioiden käsittelyn siirtymä rangaistusmääräysmenettelystä tuomioistuinmenettelyyn.

Nykyisen muuntorangaistusjärjestelmän hyvänä puolena voidaan pitää sitä, että vain tuomioistuimen tuomitsemat sakot voidaan muuntaa vankeudeksi. Perustuslakivaliokunta on jo 1980-luvulla rikesakkojärjestelmää arvioidessaan katsonut, että muulla kuin tuomarin tai tuomioistuimen päätöksellä ei voi määrätä muita kuin varallisuusarvoisia seuraamuksia, joiden rahallinen arvo on määrättävä niin, että niiden suorittaminen on kohtuullista kaikille maksukyvyistä riippumatta. Tällaisissa tapauksissa kysymykseen tulevat seuraamukset eivät myöskään saa välittömästi tai välillisesti aiheuttaa tai johtaa henkilökohtaisen vapauden menettämiseen (PeVL 1/1982 vp). Nykyinen muuntorangaistusjärjestelmä on tämän linjauksen mukainen.

Uhkasakkojen muuntokelpoisuus puolestaan on periaatteellisesti ongelmallinen kysymys, koska kyse ei ole rikosoikeudellisesta seuraamuksesta vaan hallinnollisesta maksusta. Hallituksen esityksessä laeiksi rikos-

lain 2 a luvun ja uhkasakkolain 10 §:n muuttamisesta (HE 164/2007 vp) ehdotettiin uhkasakkojen muuntokieltoa. Käsitellessään asiaa eduskunta päätti kuitenkin säilyttää uhkasakot osittain muuntokelpoisina siten, että tuomioistuimen oikeudenkäynnin tai ulosotomenettelyn turvaamiseksi määräämät uhkasakot voidaan edelleen muuntaa vankeudeksi. Perusteluna ratkaisulle oli huoli siitä, että muuntokielto voisi vaikuttaa tuomioistuinten tai ulosoton toiminnan tehokkuuteen.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Yleinen tavoite on, että sakoista mahdollisimman suuri osa maksettaisiin vapaaehtoisesti ja maksamatta jääneet sakot saataisiin perityksi ilman muuntorangaistusmenettelyä tai muuntorangaistuksen täytäntöönpanoa.

Muuntorangaistuksen käytön tulisi olla mahdollisimman vähäistä eikä se saisi seurata yksinomaan henkilön varattomuudesta.

Muuntorangaistuksella tavoiteltavan erityisestävän vaikutuksen säilyttämiseksi muuntorangaistuksen tulisi kohdistua vain sellaisiin henkilöihin, jotka välttelevät sakkonsa maksua tai eivät piittaa lain kielloista ja käskyistä, vaan syyllistyvät esimerkiksi jatkuvasti lieviin omaisuusrikoksiin. Esityksen tavoite on osin palauttaa muuntorangaistus tällaisissa tapauksissa.

Sakon muuntamisen edellytysten tulisi täyttää myös perustuslain vaatimukset. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä sitä, että ainoastaan tuomioistuimen tuomitsemat seuraamukset voivat välittömästi tai välillisesti johtaa henkilökohtaisen vapauden menetykseen (PeVL 1/1982 vp ja PeVL 7/2010 vp).

Muuntorangaistus ei saisi olla kohtuuttoman ankara, kun otetaan huomioon muuntorangaistukseen johtaneen rikoksen vähäisyys.

Sakotetulla tulisi olla mahdollisuus maksaa sakko mahdollisimman pitkään, koska sakon muuntorangaistuksen tulee aina olla viimesijainen vaihtoehto.

Mahdollisen uusintarikollisuuden ehkäisemiseksi olisi tärkeää, että muuntorangaistukseen tuomittu pääsisi yhteiskunnan palvelu-

jen piiriin myös muuntorangaistuksen päätyttyä.

3.1 Muuntorangaistusjärjestelmän kehittämismahdollisuuksia

Sakon muuntamisen edellytykset

Voimassa olevan muuntorangaistusjärjestelmän etuna on, että summaarisessa rangaistusmääräysmenettelyssä tuomitut sakkorangaistukset eivät ole muuntokelpoisia. Tätä voidaan pitää sakotettujen oikeusturvan kannalta parhaana ratkaisuna. Ratkaisu on myös perustuslain ja ihmisoikeussopimusten kannalta ongelmaton, koska vain tuomioistuimen tuomitsemat sakot voidaan muuntaa vankeudeksi. Toiseksi nykyisessä järjestelmässä sakkovankien määrä on vähäinen verrattuna aikaisempaan. Nykyjärjestelmällä ei myöskään ole tutkimustiedon valossa ollut sellaisia negatiivisia vaikutuksia sakotettujen käyttäytymiseen kuin on pelätty. Nämä seikat puoltaisivat sakon muuntamisen edellytysten säilyttämistä nykyisellään.

Nykyjärjestelmää on kuitenkin pidetty epäoikeudenmukaisena sellaisissa tilanteissa, joissa sakotettu syyllistyy toistuvasti sakkorikoksiin, mutta niitä ei voida muuntaa vankeudeksi, koska sakko on määrätty rangaistusmääräysmenettelyssä.

Mainitun ongelman korjaamiseksi on olemassa kaksi vaihtoehtoa.

Ensinnäkin olisi mahdollista palauttaa osa poliisin tai syyttäjän määräämistä sakoista muuntokelpoisiksi. Näin voitaisiin tehdä sellaisissa tilanteissa, joissa sakotettu on toistuvasti syyllistynyt rikoksiin. Tätä vaihtoehtoa voidaan kuitenkin pitää ongelmallisena perustuslakivaliokunnan kannanottojen valossa. Lisäksi ratkaisu lisäisi muuntorangaistusmenettelyssä käsiteltävien asioiden määrää ja nostaisi vankilukua.

Toinen, tässä esityksessä esitetty ehdotus on perustuslain kannalta ongelmattomampi. Ehdotuksessa rajataan summaarisen sakoitusmenettelyn käyttöä toistuvasti sakkorikoksiin syyllistyvien henkilöiden kohdalla siten, että toistuvasti sakkorikoksiin syyllistyville ei annettaisi sakkoa summaarisessa menettelyssä, vaan asia vietäisiin aina tuomioistuin-

käsittelyyn. Tämä vaihtoehto on eduskunnan ponnessaan esittämän mukainen.

Käytännössä tämän suuntaista siirtymää rangaistusmääräysmenettelystä tuomioistuimenmenettelyyn on jo tapahtunut asianomistajien evätessä suostumuksensa rangaistusmääräysmenettelyn käyttöön. Sitä on pidetty ongelmallisena tuomioistuinten ja syyttäjän työmäärän kannalta.

Ehdotus lisäisi huomattavasti riidattomien rikosasioiden määrää tuomioistuimissa. Erityisesti liikenne rikosten ja lievien omaisuusrikosten juttumäärät tulevat kasvamaan. Myös tämä ratkaisu lisäisi muuntorangaistusmenettelyssä käsiteltävien asioiden määrää ja nostaisi vankilukua.

Kummankin vaihtoehdon ulkopuolelle rajattaisiin joka tapauksessa rikesakot, jotka ovat olleet aina muuntorangaistusjärjestelmän ulkopuolella.

Sakotettujen tukipalvelut

Varattomat sakotetut jäävät usein yhteiskunnan sosiaali- ja terveystalveluiden ulkopuolelle. Yhtenä vaihtoehtona onkin ehdotettu, että parannettaisiin julkisen sektorin ja kolmannen sektorin tukipalvelujen käyttöä sakotettujen tilanteen selvittämisessä. Esimerkiksi sakotetun saaminen velkaneuvonnan tai etsivän nuorisotyön palvelujen piiriin voi edistää sakotetun sosiaalisen tilanteen selvittämistä ja sakkojen maksamista. Näin muuntorangaistuskin voitaisiin välttää. Heikossa tilanteessa olevien sakotettujen tilanteen selvittäminen olisi ylipäänsä hyödyllistä myös uusintarikollisuutta ennalta ehkäisevänä toimenpiteenä. Jo nykyisin esimerkiksi päihdekuntoutukseen hakeutuminen on saatanut edesauttaa myös sakkoasioiden selvittämistä.

Käytännön ongelmana sakotettujen saamisessa tällaisten palvelujen piiriin on kuitenkin se, että sakotetut ovat usein hankalasti tavoitettavissa eivätkä oma-aloitteisesti hakeudu sosiaalipalvelujen pariin.

Muuntorangaistusmenettely

Muuntorangaistusasian tuomioistuinkäsittelyn yksinkertaistamiseksi on eri yhteyksissä

esitetty seuraavia kolmea vaihtoehtoista mallia:

Yksi ehdotus on ollut, että tuomioistuim määräisi muuntorangaistuksen ehdollisena ja määrätessään sakkorangaistuksen. Täytäntöönpanoviranomaisen tehtävänä olisi laskea lopullinen muuntorangaistus, jos sakko olisi osittain maksettu. Ehdotus yksinkertaistaisi muuntorangaistusmenettelyä huomattavasti, koska muuntorangaistusasiaa ei käsiteltäisi erikseen tuomioistuimissa. Ehdotukseen sisältyy kuitenkin useita ongelmia. Keskeisin ongelma on se, että tätä menettelyä ei voitaisi käyttää kuin tuomioistuimen määräämiin sakkoihin, koska vankeusrangaistus ei voi perustua poliisiin tai syyttäjän määräämään sakkoon. Näin ollen rangaistusmääräys-sakkoille jouduttaisiin joka tapauksessa kehittämään erillinen muuntorangaistusmenettely, jos ne halutaan jälleen muutokelpoiksi.

Toinen vaihtoehto olisi vähentää syyttäjän roolia muuntorangaistusasioiden käsittelyssä siten, että muuntorangaistusasiat käsiteltäisiin edelleen suullisessa käsittelyssä, mutta syyttäjä ei osallistuisi käsittelyyn muulta osin kuin silloin, jos sakotettu tulisi käsittelyyn. Muuntorangaistusasian panisi vireille Oikeusrekisterikeskus, ja asiat käsiteltäisiin tuomioistuimen istunnossa ilman syyttäjä, joka kutsuttaisiin tarvittaessa paikalle, jos sakotettu tulisi istuntoon. Järjestelyssä valtion puhevaltaa käyttäisi kaksi viranomaista, joten sääntelyn tulisi olla erittäin selkeä siltä osin, mikä taho vastaisi puhevallan käyttämisestä missäkin tilanteessa.

Kolmas vaihtoehto olisi säilyttää erillinen muuntomenettely, mutta se tapahtuisi lähtökohtaisesti kirjallisena ja Oikeusrekisterikeskus käyttäisi valtion puhevaltaa. Kuten nykyisin rikosasioiden kirjallisessa käsittelyssä, myös tässä menettelyssä kirjallinen käsittely edellyttäisi sakotetun suostumusta, joka voitaisiin pyytää haastamisen yhteydessä. Oikeusrekisterikeskuksen tehtävät lisääntyisivät hieman, mutta kokonaisuudessa menettely säästäisi viranomaisten resursseja, kun osin päällekkäistä työtä jäisi pois. Mahdolliset suulliset käsittelyt edellyttäisivät kuitenkin valtakunnallista koordinaointia ja sitä, että Oikeusrekisterikeskus voisi osallistua käsittelyyn videoneuvottelun välityksellä. Muuntorangaistusasian käsittely kokonaan kirjallise-

na olisi myös tuomioistuimen työmäärän kannalta ainakin jonkin verran yksinkertaisempaa kuin nykyisin, sillä erillinen suullinen käsittelyvaihe jäisi pois. Sinällään olisi todennäköistä, että valtaosa muuntorangaistusasioista käsiteltäisiin tässäkin menettelyssä ilman, että sakotettu lausuisi asiassa mitään.

Muuntorangaistusmenettelyn uudistamista valmistellaan erikseen myöhemmin.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Sakon muuntamisen edellytykset

Periaatteellisesti on tärkeää, että sakon muuntorangaistusta käytetään mahdollisimman vähän, koska siinä varallisuuteen kohdistuva rangaistus muunnetaan vapausrangaistukseksi. On myös kohtuussyistä ongelmallista, että vankilaan voi joutua sellaisestakin rikoksesta, jonka rangaistusarvo edellyttäisi pelkkää sakkorangaistusta. Järjestelmän uskottavuuden ja yleisen oikeustajun kannalta on kuitenkin tarpeellista, että muuntorangaistusta voidaan käyttää sellaisissa tapauksissa, joissa sakotetun oma toiminta osoittaa piittaamattomuutta sakkorangaistuksesta. Tällaisessa tilanteessa muuntorangaistus tulee suorittaa vankilassa.

Ehdotuksen mukaan erikseen säädettävänä ajankohtana voimaan tulevaa sakon ja rikesakon määräämisestä annettua lakia esitetään muutettavaksi siten, että laissa tarkoitetun sakkomääräysmenettelyn ja rangaistusmääräysmenettelyn käyttöä rajoitetaan. Sakkorangaistukseen johtavaa rikkomusta ei saisi käsitellä sakko- tai rangaistusmääräysmenettelyssä, jos rikkomuksen tekijälle on rikkomusta edeltävän vuoden kuluessa tehtyjen tekojen perusteella määrätty kolme sakkorangaistusta ja tekojen samankaltaisuus osoittaa kokonaisuutena arvioiden piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä. Ehdotus toteuttaa eduskunnan ponnessaan (79/2008 vp) edellyttämän vaatimuksen.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että vain tuomioistuimen tuomitsema sakkorangaistus voi edes välillisesti johtaa vapausrangaistukseen. Tästä syystä on välttämätöntä, että vain tuomioistuimessa tuomitut sakot ovat muuntokelpoisia.

Ehdotus merkitsisi merkittävää työmäärän lisäystä poliisille, syyttäjälle ja tuomioistuimille, sillä etenkin toistuvia liikenne rikoksia ja lieviä omaisuusrikoksia on runsaasti. Tuomioistuimen käsiteltäväksi olisi lisäksi vietävä sellaisiakin asioita, joissa sakotettu maksaa sakkonsa joka tapauksessa.

Ehdotus lisäisi muuntorangaistusasioiden määrää, koska osa nyt muuntokelvottomista sakoista tulisi jälleen muuntokelpoisiksi.

Ehdotus lisäisi myös sakon muuntorangaistusta suorittavien vankien määrää, jota kuitenkin on mahdollista jossain määrin vähentää jäljempänä esitetyillä sakon muuntosuhteen ja muuntorangaistuksen pituuden muutamisilla.

Ehdotus voisi lisätä jonkin verran sakkojen maksamista, kun muuntorangaistuksen uhka palautettaisiin osaan sakoista. Ehdotuksella ei tutkimustiedon valossa olisi vaikutusta rikollisuuden määrään.

Alle 20 päiväsakon suuruiset sakot olisivat muuntokelvottomia. Ehdotuksella rajattaisiin lievimmät sakkorangaistukset muuntorangaistusjärjestelmän ulkopuolelle. Näin muuntorangaistuksen uhka kohdistuisi törkeämpiin sakkorikoksiin. Myös niin sanottu toistuva rikollisuus jäisi pääsääntöisesti muuntokelpoiseksi, koska tyyppillisesti esimerkiksi toistuvista näpistyksistä tuomitaan yli 20 päiväsakon sakkorangaistuksia. Ehdotus olisi tältä osin perusteltu rangaistusarvoon liittyvistä kohtuussyistä ja vankilukuvaikutuksen lieventämiseksi.

Alle 18-vuotiaana tehdystä rikoksesta tuomitut sakkorangaistukset olisivat muuntokelvottomia. Nykyisin tuomioistuin voi jättää alle 18-vuotiaana tehdystä rikoksesta tuomitun sakon muuntamatta ja käytäntönä onkin ollut, että tällaisia sakkoja ei muunneta. Muutos nykyiseen olisi siinä, että tällaiset sakot olisivat lähtökohtaisesti muuntokelvottomia eikä niitä vietäisi muuntorangaistusmenettelyyn. Ehdotus vastaisi nykyistä käytäntöä ja yleistä periaatteellista lähtökohtaa, ettei alaikäisiä tuomita vankilaan kuin poikkeuksellisesti.

Muuntamatta jättämisen harkinnanvaraisia edellytyksiä täsmennettäisiin.

Sakotetun terveydentila, sosiaaliset olosuhteet, osallistuminen päihdekuntoutukseen, pyrkimys maksaa sakko ja muut vastaavan-

laiset seikat voitaisiin ottaa huomioon. Käytännössä rikoslain 2 a luvun 6 §:ssä säädettyjä sakon muuntamista jättämisen edellytyksiä sovelletaan harvoin, vaikka useimmat sakotetut ovat sosiaalisen tilanteensa puolesta sellaisia, että muuntamista jättämiselle voisi olla edellytyksiä.

Sakon muuntosuhde ja muutorangaistuksen pituus

Päiväsakon muuntosuhdetta ehdotetaan muutettavaksi siten, että neljä päiväsakkoa vastaisi yhtä päivää vankeutta. Tällä hetkellä kolme päiväsakkoa vastaa yhtä päivää vankeutta.

Muutorangaistuksen vähimmäispituus korotettaisiin neljästä päivästä viiteen päivään ja enimmäispituutta alennettaisiin 60 päivästä 40 päivään vankeutta.

Vuonna 2013 sakon muutorangaistuksen keskimääräinen pituus oli pelkästään sakon muutorangaistusta suorittavien osalta 15 päivää ja muun rangaistuksen ohella muutorangaistusta suorittaneiden osalta 26 päivää.

Vuonna 2013 suoritettiin 41—60 päivän pituisia muutorangaistuksia 55 kappaletta ja yli 60 päivän pituisia muutorangaistuksia 11 kappaletta. Muutorangaistuksen enimmäispituuden laskemisella voitaisiin vaikuttaa pidempien muutorangaistusten määrään.

Ehdotukset ovat perusteltuja, koska muutorangaistuksessa on olennaista, että sakotetulle seuraa jokin konkreettinen seuraamus. Seuraamuksen pituuden puolestaan on syytä olla kohtuullisen lyhyt, koska kyse on varallisuuseuraamuksen muuntamisesta vapausseuraamukseksi, mitä periaatteellisesti voidaan pitää rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen vastaisena. Muutorangaistuksen enimmäispituutta alentamalla korostettaisiin muutorangaistuksen ja ehdottoman vankeuden eroa.

Vankiloiden yliasutustilanne on vaikea. Ehdotus lyhentäisi yksittäisiä muutorangaistuksia ja lieventäisi vankiluvun nousua.

Haittapuolena voidaan pitää sitä, että muutorangaistukset muodostuisivat niin lyhyiksi, ettei niiden aikana ehdittäisi toteuttaa minkäänlaisia vankeudenaikaisia kuntoutus- tai vastaavia toimenpiteitä.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Poliisin ja syyttäjälaitoksen arvioiden mukaan esityksessä mainittuja neli- tai useampikertaisia ja piittaamattomia rikoksentehtäjiä olisi noin 25 000 vuosittain. Teot olisivat todennäköisesti useimmiten näpistyksiä, näpistyksen yrityksiä, lieviä petoksia sekä kulkuneuvon kuljettamisia oikeudetta ja muita liikenne rikkomuksia. Näpistystapauksia, joissa sama henkilö oli epäiltynä yli kolme kertaa vuoden 2013 aikana, oli noin 16 500 kappaletta, kulkuneuvon kuljettamisia oikeudetta 6 700 kappaletta ja lieviä petoksia 1 900. Nämä rikokset tyypillisesti kasaantuvat samoille henkilöille. Näitä asioita ei käsiteltäisi enää summaarisessa rikosprosessissa vaan varsinaisessa rikosasian oikeudenkäynnissä.

Poliisin tekemissä arvioissa on lähtökohtana, että ehdotettujen muutosten myötä 25 000 selvässä rikosasiassa suoritettaisiin jatkossa suppea esitutkinta. Menettelykuvauksen mukaan poliisi ottaa rikoksesta epäillyn kiinni, vie poliisiasemalle, kirjaa rikosilmoituksen ja tekee kuulustelun, jos se on päihtymistilan vuoksi mahdollista. Asia rekisteröidään mahdollisesti tuntomerkkirekisteriin. Asianomistajan vaatimukset kirjataan. Tämä voi tapahtua pääsääntöisesti vain päiväsaikaan. Yöaikaan tapahtuvissa tapauksissa epäilty kutsutaan kuulusteluun ja asian käsittelyyn käytetyn ajan määrä kasvaa, jos henkilö ei tule paikalle ja hänet joudutaan noutamaan. Tutkintatoimenpiteen suorittaneen poliisin esimies tarkastaa ja hyväksyy työn tuloksen, joku kirjaa asian poliisin tietojärjestelmään ja lähettää sen syyttäjälle. Henkilöt, jotka eivät saavu asian oikeuskäsittelyyn, joudutaan etsintäkuuluttamaan, pitämään säilössä sovittuna käsittelypäivänä, kuljettamaan istunto-paikalle ja vartioimaan siellä. Kaiken kaikkiaan työaikaa arvioidaan menevän yhteen tapaukseen noin 6 tuntia.

Poliisin henkilötyövuosia tulisi kertymään 25 000 rikoksen käsittelystä (25 000 kertaa 6 h/1640) yhteensä 91 henkilötyövuotta. Yhden henkilötyövuoden hinta on 55 250 euroa, jolloin määrärahan tarve poliisille olisi viisi miljoonaa euroa.

Syyttäjän arvion mukaan, jos asiaa ei enää jatkossa käsiteltäisi summaarisessa rikosprosessissa, aiheutuisi siitä syyttäjille selvä työ määrän lisäys. Syyttäjän olisi ensin suoritettava syyteharkinta normaaliin tapaan, ja tämän jälkeen osallistuttava asian käsittelyyn tuomioistuimessa. Neljännen sakkorikoksen mentyä tuomioistuinkäsittelyyn myös seuraavat sakot olisi vietävä samaan käsittelyyn. Tämä lisäisi erityisesti syyttäjän ja tuomioistuimen käsittelemien juttujen määrää. Syyttäjälaitokseen saapuisi jatkossa noin 25 000 yksinkertaista rikosasiaa nykyistä enemmän. Syyttäjälaitoksen mukaan tällaisen rikosasian hinta on keskimäärin 101 euroa. Laskennallisesti työ määrän lisäys tarkoittaisi 2,5 miljoonan euron lisätarvetta, joka puolestaan tarkoittaisi noin 35 syyttäjää.

Tuomioistuimissa käsiteltävät, vaikkakin yksinkertaiset rikosasiat, lisääntyisivät vastaavasti. Jos yksinkertaisen rikosasian käsittely maksaisi istuntopäivää kohden keskimäärin 400 euroa ja juttuja käsiteltäisiin keskimäärin noin kymmenen päivässä, 25 000 jutun käsittelyyn tarvittaisiin noin miljoonan euron lisämääräraha.

Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan vaikutusten osalta toistuvuusratkaisun vaikutuksen on arvioitu nostavan keskivankilukua pelkääntään sakon muuntorangaistusta suorittavien osalta 50 päivittäisellä vangilla ja muuta rangaistusta samalla suorittavien osalta 40 vangilla, jos vähintään kolme kertaa vuoden sisällä uusivien rikokset johtaisivat muuntorangaistukseen. Arviosta oli rajattu pois enintään 20 päiväsakon tuomiot. Sakon muutoksen lieventäminen nykyisestä vähentäisi hieman tätä vankilukuvaikutusta. Vankiluvun nousu tulisi olemaan varovaisestikin arvioituna 50 päivittäistä vankia.

Rikosseuraamuslaitoksessa joudutaan tekemään lähitulevaisuudessa rakenteellisia muutoksia laitoksen kehittämiseksi. Tulevien vuosien alenevat määräraha-kehitykset edellyttävät nykyisen toimitilarakenteen karsimista ja henkilöstösäästöjä, joten sakon muuntorangaistusta suorittamaan tulevien vankien asuttamiseen ei voitaisi hyödyntää nykyistä vankilakapasiteettia.

Yhden vankivuoden laskennallinen hinta suljetuissa laitoksissa vuonna 2013 oli keskimäärin 78 600 euroa. Jos keskivankiluku-

lisäys on 50 päivittäistä vankia, lisäkustannuksia tulisi noin 3,9 miljoonaa euroa. Tästä henkilöstökustannusten osuus olisi 2 145 000 euroa (55 %), toimitilakustannusten osuus 780 000 euroa (20 %) ja muiden toimintamenojen osuus 975 000 euroa (25 %).

Vuosittaisia lisäkustannuksia esityksestä tulisi edellisen perusteella ainakin 12,4 miljoonaa euroa. Oikeusministeriön hallinnon osalta lisäkustannukset (7,4 miljoonaa euroa) on sisällytetty oikeusministeriön kehusehdotukseen.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Viranomaisten lisääntyneen työ määrän ohella ehdotusten merkittävimmät muutokset liittyisivät toimivien tietojärjestelmäyhteyksien luomiseen. Poliisilla tulisi sakotustilanteissa olla joutuisasti ja vaivattomasti saatavissa tieto rikkeen tehneen henkilön rikoshistoriasta huomioidakseen tiedot toistuvuuslaskennassa. Tieto sekä poliisiin että syyttäjän määräämistä sakoista olisi saatavissa Oikeusrekisterikeskuksen sakkorekisteristä. Tällä hetkellä poliisin käytössä olevat tietojärjestelmät eivät mahdollista sakkojen lukumäärän tarkistamista Oikeusrekisterikeskuksesta.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Muuntorangaistusjärjestelmän muutokset eivät tutkimustiedon valossa ole vaikuttaneet rikollisuuteen. Ehdotusten toteuttaminen toisi muuntorangaistusjärjestelmän piiriin takaisin sellaisia henkilöitä, jotka eivät aiempien uudistusten jälkeen ole siellä enää olleet (lähinnä liikenne rikoksiin toistuvasti syöllistyneitä). Näiden osalta vankeusrangaistus voi lisätä syrjäytymistä.

Yksittäisten toistuvasti samaan tekoon syöllistyvien (lähinnä vähäiset omaisuusrikokset kuten myymälänäpistykset) henkilöiden osalta sakkojen maksuhalukkuus voi lisääntyä, jos muuntokelpoisten sakkojen alaa laajennetaan. Toisaalta ne jotka suorittavat muuntorangaistuksen vankilassa, ovat pääosin syrjäytyneitä ja vakavasti terveysongelmaisia. Heidän osaltaan on olemassa tarve tukitoimille ja hoidolle vankeusrangaistuksen sijaan. Tällä hetkellä kuitenkin tuomiois-

tuimessa muunnettujen sakkojen suorituspaikka on ainoastaan vankila.

Toistuvista teoista aiheutuva muuntorangaistusuhka on omiaan parantamaan yleistä luottamusta rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään. Tällä ei kuitenkaan olisi merkittävää vaikutusta valtion sakkotuloihin.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja aineisto

Oikeusministeriö asetti 4 päivänä helmikuuta 2013 selvitysmiehen laatimaan ehdotuksen sakon muuntorangaistusjärjestelmän kehittämiseksi. Selvitysmiehen tehtävänä oli laatia ehdotus sakon muuntamisen edellytyksiä koskevien säännösten muuttamiseksi siten, että eduskunnan vastauksessaan (79/2008 vp) esittämät ponnet otetaan huomioon. Selvitys valmistui 19 päivänä kesäkuuta 2013. Siinä esitettiin erilaisia vaihtoehtoja järjestelmän kehittämiseksi. Selvityksen perusteella oikeusministeriön kriminaalipoliittisella osastolla valmisteltiin luonnos hallituksen esitykseksi sakon muuntorangaistusjärjestelmän kehittämiseksi. Luonnoksessa esitettiin useita erilaisia muuntorangaistusjärjestelmän kehittämismalleja. Olennaista oli rikoksen toistuvuuden huomioiminen prosessilajia valittaessa.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Oikeusministeriö pyysi selvitykseen perustuvasta esitysluonnoksesta lausuntoa yhteensä 37 viranomaiselta tai järjestöltä. Lausunnonantajia pyydettiin arvioimaan erityisesti ehdotusten kustannus- ja henkilöstövaikutuksia sekä ehdotusten vaikutusta sakkojen täytäntöönpanoprosessin toimivuuteen käytännössä. Lausunnoista on laadittu yhteenveto.

Oikeusministeriölle toimitettiin 32 lausuntoa. Esitysluonnoksesta antoivat lausuntonsa sisäministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, oikeusministeriön lainvalmisteluosasto, Oikeusrekisterikeskus, tietosuojavaltuutetun toimisto, Valtakunnantoukavirasto, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö, Helsingin ulosottovirasto, Keski-

Suomen ulosottovirasto, Etelä-Savon ulosottovirasto, Helsingin syyttäjänvirasto, Sisä-Suomen syyttäjänvirasto, Itä-Suomen syyttäjänvirasto, Helsingin kärjäoikeus, Keski-Suomen kärjäoikeus, Etelä-Savon kärjäoikeus, Etelä-Suomen rikosseuraamusalue, Länsi-Suomen rikosseuraamusalue, Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikkö, Rikosseuraamuslaitoksen täytäntöönpanoyksikkö, Poliisihallitus, Suomen Kuntaliitto, A-klinikkasäätiö, Kriminaalihuollon tukisäätiö, Takuu-Säätiö, Rikosseuraamusalan neuvottelukunta, Suomen Lakimiesliitto, Suomen Kaupan Liitto, Julkisten ja hyvinvointialojen Liitto JHL ry ja Palkansaajajärjestö Pardia ry.

Suurin osa lausunnonantajista suhtautui esitykseen vähintäänkin varauksellisesti. Poliisihallituksen ja Rikosseuraamuslaitoksen lausunnoissa kiinnitettiin huomiota erityisesti esityksestä aiheutuviin taloudellisiin kuluihin sekä työmäärän lisääntymiseen samaan aikaan kun kyseisten hallinnonalojen määrärahoja vähennetään. Myös tuomioistuinlaitoksen lausunnoissa ilmaistiin huoli työmäärän lisääntymisestä muuntorangaistuskäsittelyjen myötä. Periaatteellisella tasolla arvostelu kohdistui varallisuusseuraamuksen muuttamiseen vankeusrangaistukseksi. Lisäksi kyseenalaistettiin muuntorangaistusmahdollisuuden ennaltaehkäisevä vaikutus uusintarikollisuuteen. Valtiovarainministeriö totesi launnonssaan, että mahdolliset muutokset nykyjärjestelmään on toteutettava valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilöstövuosimäärien puitteissa ja päättyi nykyjärjestelmän säilyttämisen kannalle.

Useassa launnonssa kiinnitettiin huomiota siihen, että kohderyhmänä olevat sakotetut ovat erityisen moniongelmaisia ihmisiä, joiden rangaistusaika jää verrattain lyhyeksi. Tällöin rangaistusaikaisten toimintojen järjestäminen siten, että niillä voitaisiin edistää muuntorangaistusta suorittavien yhteiskuntaan sopeutumista, ei välttämättä toteudu.

Launnonssa pohdittiin, hyötyisikö osa muuntorangaistuksen kohteista pikemminkin esimerkiksi sosiaalihuollon toimenpiteistä yhdistettynä rangaistuksen suorittamiseen kuin pelkästään rangaistuksesta. Toisaalta todettiin myös muuntorangaistuksen olevan

joidenkin syrjäytyneiden osalla ainoa mahdollisuus päästä terveydenhuollon piiriin. Erityisesti korostettiin sitä, että yhteiskunnan tukipalveluita tulisi kehittää niin, että nimenomaan maksukyvyttömät tai muutoin syrjäytyneet henkilöt pääsisivät tarvitsemansa avun piiriin.

Ulosottoviranomaiset vastustivat esitysluonnoksessa alkujaan esitettyä luopumista uhkasakkojen muuntamisesta vankeudeksi. Uhkasakon muuntomahdollisuuden pelotevaikutuksen johdosta yleensä muuntomenetelyyn eteneminen on harvinaista. Jos muuntamismahdollisuus poistettaisiin, ei ulosottoviranomaisella olisi käytännössä keinoja turvata uhkasakolla tavoiteltu käyttäytyminen. Tällöin tilalle tulisi säätää painostusvankeus.

Lausuntopalaute ei kuitenkaan ollut yksiselitteisen kielteistä. Erityisesti Kaupan Liitto suhtautui myönteisesti sakon muuntorangaistusjärjestelmän uudistamiseen. Myös ulosottoviranomainen piti velallisten nykyisen muuntokelvottomien sakkojen maksua välte-

levän toimintatavan muuttamiseksi sakkojen muuntokelpoisuuden palauttamista perusteltuna.

Useissa lausunnoissa kiinnitettiin kuitenkin huomiota siihen, pitääkö muuntorangaistuksen olla aina vankeutta vai voisivatko jotkut tukipalvelut tulla kyseeseen. Toisaalta lausunnoissa huomioitiin asioiden yhteiskunnallinen merkittävyys; rikoksen uhrin ja tämän läheisten kannalta rikos on aina merkittävä ja rikos on myös julkinen asia sen lopulta kohdistuessa yhteiskuntaa sekä sen sääntöjä vastaan. Muuntorangaistusjärjestelmää pidettiin välttämättömänä ainakin tilanteissa, joissa henkilö on omalla toiminnallaan osoittanut piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä. Tästä syystä oli tarpeellista, että sakot voitaisiin ainakin tietyissä tilanteissa muuttaa muuksi kuin varallisuusseuraamukseksi, vaikka se merkitsisi rangaistustason ankaroitumista.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki sakon ja rikesakon määräämisestä

1 §. *Lain soveltamisala.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti. Lain 2 §:ssä määriteltyjä sakkomääräystä tai rangaistusmääräystä ei saisi antaa, jos rikkomuksen tehnyt on tekoaan edeltäneen vuoden aikana syyllistynyt vähintään kolme kertaa rikkomukseen, josta on tuomittu sakkorangaistus tämän lain mukaisessa menettelyssä. Tällöin asia käsiteltäisiin summaarisen menettelyn sijasta riippumattomassa tuomioistuimessa.

Lisäksi edellytettäisiin, että näiden kolmen rangaistukseen johtaneen teon perusteena olleet teot sekä uusi rikkomus osoittavat kokonaisuutena arvioituna henkilön piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä.

Arvioitaessa rikosten toistuvuutta otettaisiin laskennassa huomioon sakkorangaistukseen johtaneet teot. Rikesakkoja ei otettaisi huomioon.

Tekojen lukumäärä ja ajankohdat selvitetäisiin Oikeusrekisterikeskuksesta tutkittavana olevan rikoksen selvittämisen yhteydessä, jos selvittämistä ei luotettavasti pystyttäisi tekemään tutkivan viranomaisen rekistereistä.

Kokonaisarvioinnissa huomioon otettava henkilön piittaamattomuus lain kielloista ja käskyistä olisi pääteltävissä uuden ja aikaisempien rikosten välisestä suhteesta.

Piittaamattomuutta osoittaisi se, että henkilö syyllistyisi toistuvasti saman rikosnimikkeen tai samankaltaisiin rikoksiin tietyn ajanjakson sisällä. Tämä osoittaisi tekijän olevan johdonmukaisen piittaamaton tietyytyypisistä toisten intresseistä.

Säännöksen tarkoittama vuoden aika laskettaisiin kustakin rikoksesta erikseen. Esimerkiksi, jos ensimmäinen rikos on tehty 5.4.2013, se otetaan laskennassa huomioon, jos neljäs rikos on tehty 4.4.2014. Vuoden laskenta-aika rikoksen toistamisessa rajaisi

satunnaisen uusimisen lainkohdan soveltamisen ulkopuolelle. Toistuvuuden arvioiminen vuoden laskenta-ajan johdosta olisi mahdollista aikaisintaan vuoden kuluttua lain voimaantulosta.

Toistuvuutta koskevan laskennan sekä kokonaisarvioinnin tekisi lakia soveltava viranomaislain, joka useimmissa tapauksissa olisi poliisi. Erityisesti piittaamattomuuselementin arvioiminen jättäisi jossakin määrin harkintavaltaa rikkomuksen havainneelle tai sitä muuten käsittelevälle poliisimiehelle. Toisaalta kysymys olisi ainoastaan prosessilajin valinnasta, eikä lopullisesta rikosoikeudellisesta seuraamuksesta.

Yhdenmukaisten soveltamislinjausten tekeminen jäisi poliisin harkintavaltaan. Yhtenäisen käytännön omaksumiseksi poliisin käyttämässä käsikirjassa seuraamusten määräämiseksi rangaistusvaatimus- ja rikesakkoasioissa eli sakotusohjeessa tulisi olla soveltamisohjeet kokonaisharkinnassa huomioon otettavista seikoista. Pykälästä ilmenevä vuoden ajanjakso toistuvuuden arvioinnissa johtaa siihen, että säännöstä voidaan soveltaa aikaisintaan vuoden kuluttua sen voimaantulosta. Poliisi on 1 päivänä lokakuuta 2014 uudistanut sakotusohjettaan toistuvien rikkomusten käsittelemisen osalta. Poliisin ohjetta voidaan noudattaa ennen säännöksen voimaantuloa ja soveltamista.

1.2 Rikoslaki

2 a luku Sakosta, muuntorangaistuksesta ja rikesakosta

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

Pykälän 1 momentin mukaan muuntorangaistuksen tuomitsemisen edellytyksenä olisi, että sakko on maksamatta eikä sitä ole saatu ulosottoimin perittyä. Sakon täytäntöönpanossa noudatettaisiin sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa säädettyä menettelyä kuten nykyisinkin. Vasta tuloksettomana

ulosoton jälkeen sakko olisi mahdollista viedä muuntorangaistuskäsittelyyn.

Pykälään lisättävän 2 momentin 1 kohdan mukaan sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain mukaisessa menettelyssä annettua sakkoa ei saisi muuntaa vankeudeksi. Tällä tarkoitettaisiin sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 2 §:ssä määriteltyjä sakkomääräystä, rikesakkomääräystä ja rangaistusmääräystä.

Momentin 2 kohdassa säädettäisiin, ettei alle 20 maksamatonta päiväsakkoa saisi muuntaa vankeudeksi. Tuolloin kyseessä on yleensä vähäisenä pidettävä rikollisuus. Jo summaariseen menettelyyn ryhtymisen edellytykset merkitsevät sitä, ettei kyseinen rikos ole vakava.

Lisäksi momentin 3 kohdassa rajattaisiin muuntorangaistuksen soveltamiskohdan ulkopuolelle alle 18-vuotiaana tehdystä rikoksesta tuomitut sakkorangaistukset. Jos kysymyksessä on yhteinen sakkorangaistus, jossa osa syyksi luetuista rikoksista on tehty alle 18-vuotiaana, ei näitä rikoksia huomioitaisi muuntorangaistusta määrättäessä. Rikoslain 6 luvun 9 §:n 2 momentin mukaan alle 18-vuotiaana tehdystä rikoksesta ei saa tuomita ehdottomaan vankeuteen, elleivät painavat syyt sitä vaadi.

5 §. Muuntorangaistuksen pituus. Pykälän 1 momentissa säädettyä sakon muuntosuhdetta ehdotetaan muutettavaksi siten, että päiväsakon määräytyisä sakoissa nykyisen kolmen päiväsakon asemesta neljää maksamatta olevaa päiväsakkoa vastaisi yhden päivän vankeus. Muuntosuhteen muuttaminen tasaisi sakkojen muuntamisesta tässä esitetystä ehdotuksesta mahdollisesti aiheutuva vankiluvun nousua.

Pykälän 3 momentista ilmenevä muuntorangaistuksen enimmäispituus ehdotetaan alennettavaksi 60 päivästä 40 päivään. Tällöin voitaisiin osaltaan vähentää vankeudesta aiheutuvia haittoja muuntorangaistukseen tuomitulle sekä niin ikään pyrittäisiin hallitsemaan vankiluvun kasvua. Muuntorangaistuksen vähimmäispituus ehdotetaan korotettavaksi neljästä päivästä viiteen päivään, koska alle 20 päiväsakon sakkoja ei voitaisi muuntaa vankeudeksi. Tällöin esimerkiksi 21 päiväsakkoa olisi 1 momentissa esitetyn muuntosuhteen mukaisesti muunnettavissa

viideksi päiväksi vankeutta. Tästä syystä 3 momentista poistettaisiin kyseinen kohta.

Pykälän 5 momentissa säädettyä muuntorangaistuksen vähintään määrää koskeva viittaus ehdotetaan edellä 3 momentissa esitetyn perusteluin muutettavaksi muuntorangaistuksen vähimmän määrän osalta neljästä päivästä viiteen päivään vankeutta.

6 §. Sakon tai sen osan muuntamatta jättäminen. Keskeisistä sakon muuntamisen edellytyksistä säädettäisiin luvun 4 §:ssä. Tästä huolimatta säädettäisiin edelleen erikseen eräistä kohtuusperusteista, joiden nojalla tuomioistuin voisi jättää sakon muuntamatta.

Momentin 1 kohdan mukaan sakko voitaisiin jättää muuntamatta, jos se olisi kohtuullista sakotetun henkilökohtaisten olosuhteiden tai terveydentilan vuoksi. Kohtuusperusteina voitaisiin ottaa huomioon sakotetun henkilöön liittyvät tai sakon määräämisen jälkeiset tapahtumat, joilla arvioidaan olevan vaikutusta sakon maksamatta jättämiseen. Henkilökohtaisiin olosuhteisiin kuuluisivat myös esimerkiksi pitkäaikainen työttömyys tai muusta vastaavasta syystä johtunut varattomuus. Jos sakotetulle on aiheutunut rikoksesta lakiin perustuvia tai muita seurauksia, kuten työpaikan menetykset, viraltapano tai avioero, jotka ovat vaikuttaneet hänen kykynsä maksaa sakkoa, sakon muuntamiseen ryhtyminen voisi olla kohtuutonta. Terveydentilaan perustuvilla syillä tarkoitettaisiin vakavaa päihdeongelmaa, pysyvää sairautta tai vakavaa vammautumista.

Nykyisen 1 momentin 1 ja 2 kohdassa olevat sakon muuntorangaistuksen määräämättä jättämisen perusteet eivät olisi enää tarpeen, koska rikoksen vähäisyys eli alle 20 päiväsakon rangaistukset ja tekijän alaikäisyys olisivat 4 §:n kohdalla ehdottomia esteitä sakon muuntamiselle.

Momentin 2 kohdan mukaan henkilön haakeutuminen esimerkiksi päihdekuntoutukseen tai viranomaisen tai tämän toimesta järjestettyyn rikoksettomaan elämäntapaan kannustavaan koulutukseen vaikuttaisi sakon muuntamatta jättämistä koskevaan harkintaan. Harkinnassa tulisi kiinnittää huomiota henkilön sitoutumiseen samaansa kuntoutukseen. Pelkkä tahdonilmaisu kuntoutukseen pääsystä ei olisi vielä riittävää lainkohdan

soveltamiseksi. Toisaalta harkinnassa olisi otettava huomioon, että vankeuteen joutuminen laitospäättyä voi katkaista aloitetun ja suunnitellun hoitosuhteen avohoidossa.

Momentin 3 kohta olisi uusi. Sen mukaan muuntorangaistus voitaisiin jättää tuomitsematta sakotetulle tuomitusten muiden lainvoimaisten rikosoikeudellisten seuraamusten vuoksi. Tuomioistuimien voisi jättää sakon muuntamatta, jos muuntorangaistus olisi tarkoitukseton suhteessa rangaistuskokonaisuuteen. Sakon muuntorangaistuksella ei käytännössä olisi merkitystä esimerkiksi, jos sakotetulle on juuri tulossa täytäntöön pantavaksi tai täytäntöön pantavana on pitkä vankeusrangaistus, koska lyhyt sakon muuntorangaistus ei vaikuta juurikaan koko rangaistuksen keston. Toisaalta sakotettu voisi olla juuri vapautunut suorittamasta muuta vankeusrangaistusta, jolloin palaaminen vankilaan muuntorangaistusta suorittamaan voisi olla haitaksi tuomitun sopeuttamiselle yhteiskuntaan. Huomioon voitaisiin ottaa paitsi vankeusrangaistukset, myös yhdyskuntaseuraukset.

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

Voimaantulo. Lain voimaan tullessa tuomioistuimissa vireillä olevaan muuntorangaistusta koskevaan asiaan sovellettaisiin uutta lainsäädäntöä rikoslain 3 luvun 2 §:stä ilmenevän lievemmän lain periaatteen mukaisesti. Näin uuden lain mukaiset muutokset, enimmäisajat ja -määrät sekä 20 päivän vähimmäismäärää koskeva säännös tulisivat sovellettaviksi. Tilanteessa, jossa sakon muuntorangaistus olisi tuomittu käräjäoikeudessa vanhan lain voimassaoloaikana, tuomittu voisi oikeudenkäymiskaaren 25 luvussa säädettyä aikana muutosta hakemalla saada muuntorangaistuksensa muutosuhdetta lievennetyksi sekä myös pidemmäksi kuin 40 päiväksi tuomitun muuntorangaistuksensa lyhennytyksi.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan samana päivänä kuin sakon ja rikesakon määräämisestä annettu laki, jonka voimaantulosta säädetään erikseen lailla. Voimaantuloajankohdan olisi perusteltua olla sama kuin sakon ja

rikesakon määräämisestä annetun lain voimaantuloajankohta, koska esitys muuttaa kyseisen lain sisältöä. Kaikki muutettavat lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan samana ajankohtana. Tämä johtuu siitä, että voimaantuloajankohtaa määrättäessä joudutaan kiinnittämään huomiota niihin viranomais toiminnan muutoksiin, joita on tarkemmin käsitelty esityksen vaikutuksia koskevassa jaksossa. Voimaantulo riippuu myös oikeus- ja poliisihallinnon tietojärjestelmähankkeiden käyttöönoton toteutumisaikataulusta. Tietojärjestelmien muutosten valmistumista ja käyttöönottoa ei voida tarkkaan arvioida. Tavoitteena on, että sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain voimaantulon edellyttämät muutokset tietojärjestelmissä olisivat toiminnassa vuonna 2016. Tietojärjestelmien tulee olla myös toimintavarmoja, kun ne otetaan käyttöön. Tämänkään vuoksi ei ole perusteltua ottaa lakiin tarkkaa voimaantuloajankohtaa.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Säätämisyjärjestystä tulisi arvioida perustuslain 7 §:n 3 momentin kannalta. Tämän säännöksen mukaan henkilön vapautta ei saa riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Tuomioistuimien päättyä rangaistuksena tuomitavasta vapaudenmenetyksestä.

Voimassa olevassa laissa sakon määräämisessä noudatettu menettely määrää sen, voidaanko sakko muuntaa vankeudeksi. Tuomioistuimen tuomitsemat sakot ovat muuntokelpoisia, mutta rangaistusmääräysmenettelyssä tuomitut sakot ovat muuntokelvottomia. Rikosoikeusjärjestelmän uskottavuuden kannalta on ongelmallista, jos sakkorangaistukseen toistuvasti tuomitulle ja sakon maksamatta jättäneelle ei seuraa mitään rangaistusta silloinkaan, kun rikosten toistuvuus osoittaa piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä.

Eduskunta on edellyttänyt vastauksessaan (EV 79/2008 vp), että hallitus valmistelee tarvittavat ehdotukset sääntelyksi, jolla rajataan rangaistusmääräysmenettelyn käyttö pois tilanteista, joissa tekijä on menettelyl-

lään osoittanut piittaamattomuutta lain kielloista tai käskyistä.

Ehdotetuilla säännöksillä lievennettäisiin eduskunnan edellyttämällä tavalla jyrkkää erottelua rangaistusmääräysmenettelyssä ja tuomioistuimessa tuomittujen sakkojen välillä. Ehdotuksen mukaan rikkomusta ei saisi käsitellä rangaistusmääräysmenettelyssä, jos rikkomuksen tehneelle olisi rikkomusta edeltävän vuoden aikana tehtyjen rikkomusten perusteella määrätty vähintään kolme sakkorangaistusta. Edellytyksenä olisi edelleen, että tekojen samankaltaisuus osoittaa kokonaisuutena arvioiden tekijän piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä. Ehdotus on välttämätön yhteiskunnallisen tarpeen eli rikosoikeusjärjestelmän uskottavuuden saavuttamiseksi.

Ehdotus on rajattu siten, että mahdollisuus muuntaa sakkorangaistus vankeudeksi koskisi vasta neljättä samankaltaista rikkomusta vuoden sisällä. Lisäksi ehdotuksen mukaan

vähäisiä alle 20 päiväsakon suuruisia sakkorangaistuksia ei saisi lainkaan muuntaa vankeudeksi. Ehdotuksella lyhennettäisiin muuntorangaistuksen enimmäismäärää ja muutettaisiin muuntosuhdetta edullisemmaksi rikoksentehtäjälle. Näistä syistä ehdotus olisi myös perusoikeuksien rajoittamiselle asetetun suhteellisuusvaatimuksen mukainen. Tilanteista, joissa sakkorangaistus voitaisiin siirtää tuomioistuimen käsiteltäväksi, säädettäisiin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti laissa. Muuntorangaistuksen tuomitsisi tuomioistuin, ja tuomitulla olisi mahdollisuus valittaa tuomiosta.

Edellä mainituista syistä lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) 1 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

1 §

Lain soveltamisala

Sakkorangaistukseen johtavaa rikkomusta ei saa käsitellä tässä laissa säädettyssä menettelyssä, jos rikkomuksen tehneelle on tämän lain mukaisesti määrätty rikkomusta edeltä-

vän vuoden aikana tehtyjen rikkomusten perusteella vähintään kolme sakkorangaistusta ja tekojen samankaltaisuus osoittaa kokonaisuutena arvioiden piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä.

Tämä laki tulee voimaan samana päivänä kuin sakon ja rikesakon määräämisestä annettu laki (754/2010).

2.

Laki**rikoslain 2 a luvun muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikoslain (39/1889) 2 a luvun 5 ja 6 §, sellaisina kuin ne ovat 5 § laissa 983/2005, ja 6 § laeissa 550/1999, 578/2008 ja 755/2010, sekä
lisätään 2 a luvun 4 §:ään, sellaisena kun se on laissa 578/2008, uusi 2 momentti seuraavasti:

2 a luku

Sakosta, muuntorangaistuksesta ja rikesakosta

4 §

Muuntorangaistuksen määrääminen

—————
 Sakkoa ei kuitenkaan saa muuntaa vankeudeksi, jos:

- 1) sakko on määrätty sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain mukaisessa menettelyssä;
- 2) maksamatta olevia päiväsakkoja on vähemmän kuin 20;
- 3) sakkoon johtanut rikos on tehty alle 18-vuotiaana.

5 §

Muuntorangaistuksen pituus

Muuntorangaistus sakosta määrätään siten, että neljää maksamatta olevaa päiväsakkoa vastaa yhden päivän vankeus. Jos muunnettavien päiväsakkojen lukumäärä ei ole neljällä jaollinen, yli jääviä päiväsakkoja ei muunnetta. Jos päiväsakosta on maksettu vain osa, katsotaan päiväsakko maksamatta olevaksi.

Euromääräisenä tuomitun uhkasakon joikaista täyttä 30 euroa vastaa muuntorangaistusta määrättäessä yhden päivän vankeus.

Muuntorangaistuksen pituus on vähintään viisi päivää ja enintään 40 päivää. Muunto-

rangaistusta ei saa määrätä ilman erityistä syytä, jos maksamattomien uhkasakkojen määrä on vähemmän kuin 120 euroa.

Samalla kertaa muunnettavista sakoista määrätään vain yksi muuntorangaistus 3 momentissa säädetyllä tavalla. Uhkasakko rinnastetaan tällöin sakkoon.

Tuomioistuin voi 6 §:n 1 momentissa tai 7 §:ssä säädetyillä perusteilla määrätä muuntorangaistuksen tässä pykälässä säädettyä lyhyemmäksi, kuitenkin vähintään viideksi päiväksi.

6 §

Sakon tai sen osan muuntamatta jättäminen

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

- 1) sakotetun henkilökohtaiset olosuhteet tai terveydentila;
- 2) sakotetun osallistuminen sosiaali- ja terveydenhuollon toimenpiteisiin;
- 3) sakotetulle muusta rikoksesta tuomittu vankeusrangaistus tai yhdyskuntaseuraamus.

Määrätessään muuntorangaistusta yhteisestä sakkorangaistuksesta tuomioistuimen tulee arvioida sellaisten sakkojen osuus yhteisestä rangaistuksesta, joita ei saa muuntaa vankeudeksi, sekä jättää se muuntamatta vankeudeksi.

Sitä sakon osaa, jolla sakon kokonaisrahamäärä on 3 §:n 2 momentin tai 7 luvun 3 a §:n nojalla korotettu, ei muunnetta vankeudeksi.

Tämä laki tulee voimaan samana päivänä
kuin sakon ja rikesakon määräämisestä an-
nettu laki (754/2010).

Helsingissä 4 päivänä joulukuuta 2014

Pääministeri

ALEXANDER STUBB

Puolustusministeri *Carl Haglund*

*Liite**Rinnakkaistekstit***1.****Laki****sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) 1 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

1 §

1 §

*Lain soveltamisala**Lain soveltamisala*

Sakkorangaistukseen johtavaa rikkomusta ei saa käsitellä tässä laissa säädetyssä menettelyssä, jos rikkomuksen tehneelle on tämän lain mukaisesti määrätty rikkomusta edeltävän vuoden aikana tehtyjen rikkomusten perusteella vähintään kolme sakkorangaistusta ja tekojen samankaltaisuus osoittaa kokonaisuutena arvioiden piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä.

Tämä laki tulee voimaan samana päivänä kuin sakon ja rikesakon määräämisestä annettu laki (754/2010).

2.

Laki**rikoslain 2 a luvun muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikoslain (39/1889) 2 a luvun 5 ja 6 §, sellaisina kuin ne ovat 5 § laissa 983/2005, ja 6 § laeissa 550/1999, 578/2008 ja 755/2010, sekä
lisätään 2 a luvun 4 §:ään, sellaisena kun se on laissa 578/2008, uusi 2 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

2 a luku

2 a luku

Sakosta, muuntorangaistuksesta ja rikesakosta**Sakosta, muuntorangaistuksesta ja rikesakosta**

4 §

4 §

*Muuntorangaistuksen määrääminen**Muuntorangaistuksen määrääminen*

5 §

5 §

*Muuntorangaistuksen pituus**Muuntorangaistuksen pituus*

Muuntorangaistus sakosta määrätään siten, että kolmea maksamatta olevaa päiväsakkoa vastaa yhden päivän vankeus. Jos muunnettavien päiväsakkojen lukumäärä ei ole *kolmella* jaollinen, yli jääviä päiväsakkoja ei muunneta. Jos päiväsakosta on maksettu vain osa, katsotaan päiväsakko maksamatta olevaksi.

Euromääräisenä tuomitun uhkasakon joikaista täyden 30 euron *määrää* vastaa muuntorangaistusta määrättäessä yhden päivän vankeus.

Muuntorangaistuksen pituus on *kuitenkin*

Sakkoa ei kuitenkaan saa muuntaa vankeudeksi, jos:

1) sakko on määrätty sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain mukaisessa *mettelyssä*;

2) maksamatta olevia päiväsakkoja on *vähemmän kuin 20*;

3) sakkoon johtanut rikos on tehty *alle 18-vuotiaana*.

Muuntorangaistus sakosta määrätään siten, että *neljää* maksamatta olevaa päiväsakkoa vastaa yhden päivän vankeus. Jos muunnettavien päiväsakkojen lukumäärä ei ole *neljällä* jaollinen, yli jääviä päiväsakkoja ei muunneta. Jos päiväsakosta on maksettu vain osa, katsotaan päiväsakko maksamatta olevaksi.

Euromääräisenä tuomitun uhkasakon joikaista *täyttä 30 euroa* vastaa muuntorangaistusta määrättäessä yhden päivän vankeus.

Muuntorangaistuksen pituus on vähintään

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.

Samalla kertaa muunnettavista sakoista määrätään vain yksi muuntorangaistus 3 momentissa säädetyllä tavalla. Uhkasakko rinnastetaan tällöin sakkoon.

Tuomioistuin voi 6 §:n 1 momentissa tai 7 §:ssä mainituilla perusteilla määrätä muuntorangaistuksen tässä pykälässä säädettyä lyhyemmäksi, kuitenkin vähintään neljäksi päiväksi.

6 §

Sakon tai sen osan muuntamatta jättäminen

Tuomioistuin voi jättää muuntorangaistuksen määräämättä, jos

1) sakkoon johtanut 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.

Määrätessään muuntorangaistusta yhteisestä sakkorangaistuksesta tuomioistuimen tulee arvioida sellaisten sakkojen, joita ei saa muuntaa vankeudeksi, osuus yhteisestä rangaistuksesta sekä jättää se muuntamatta vankeudeksi.

Sitä sakon osaa, jolla sakon kokonaisrahämäärä on 3 §:n 2 momentin tai 7 luvun 3 a §:n nojalla korotettu, ei muunneta vankeudeksi.

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

viisi päivää ja enintään 40 päivää. Muuntorangaistusta ei saa määrätä ilman erityistä syytä, jos maksamattomien uhkasakkojen määrä on vähemmän kuin 120 euroa.

Samalla kertaa muunnettavista sakoista määrätään vain yksi muuntorangaistus 3 momentissa säädetyllä tavalla. Uhkasakko rinnastetaan tällöin sakkoon.

Tuomioistuin voi 6 §:n 1 momentissa tai 7 §:ssä *säädetyillä* perusteilla määrätä muuntorangaistuksen tässä pykälässä säädettyä lyhyemmäksi, kuitenkin vähintään *viideksi* päiväksi.

6 §

Sakon tai sen osan muuntamatta jättäminen

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

1) *sakotetun henkilökohtaiset olosuhteet tai terveydentila;*

2) *sakotetun osallistuminen sosiaali- ja terveydenhuollon toimenpiteisiin;*

3) *sakotetulle muusta rikoksesta tuomittu vankeusrangaistus tai yhdyskuntaseuraamus.*

Määrätessään muuntorangaistusta yhteisestä sakkorangaistuksesta tuomioistuimen tulee arvioida sellaisten sakkojen osuus yhteisestä rangaistuksesta, joita ei saa muuntaa vankeudeksi, sekä jättää se muuntamatta vankeudeksi.

Sitä sakon osaa, jolla sakon kokonaisrahämäärä on 3 §:n 2 momentin tai 7 luvun 3 a §:n nojalla korotettu, ei muunneta vankeudeksi.

(Kumotaan)

Tämä laki tulee voimaan samana päivänä kuin sakon ja rikesakon määräämisestä annettu laki (754/2010).