

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2003:11

*Sakon muuntorangaistuksen
järjestäminen*

Selvitysmiesten ehdotus

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2003:11

*Sakon muuntorangaistuksen
järjestäminen*

Selvitysmiesten ehdotus

OIKEUSMINISTERIÖ
HELSINKI 2003

ISSN 1458-7149
ISBN 952-466-101-2
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
15.5.2003

Selvitysmiehet	Julkaisun laji Selvitysmiesten ehdotus	
Ylitarkastaja Kari Haavisto, sosiaali- ja terveysministeriö Neuvotteleva virkamies Kirsti Kuivajärvi, oikeusministeriö	Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
Julkaisun nimi Sakon muuntorangaistuksen järjestäminen Selvitysmiesten ehdotus	Toimielimen asettamispäivä 5.3.2003	
<p>Tiivistelmä</p> <p>Selvitysmiehet esittävät pääehdotuksenaan, että maksamatta olevaa sakkoa ei muunneta vankeudeksi niissä tapauksissa, joissa sakotettu on ulosotossa todettu tosiasiallisesti varattomaksi eikä yleinen etu erityisesti vaadi muuntamista. Alle 18-vuotiaana tehdyistä rikoksista saatuja sakkoja ei muunneta vankeudeksi. Varattomuustapauksissa täytäntöönpanosta luovutaan jo ennen haastamista oikeuteen ja tuomioistuinkäsittelyä. Päätöksen toimenpiteistä luopumisesta varattomuustapauksissa tekee ulosottomies, jolla on parhaiten tiedossa sakotetun edellytykset sakon maksamiseen.</p> <p>Tämän lisäksi ehdotetaan, että sakkovankien määrän vähentämiseksi päiväsakkojen muuntosuhde vankeuspäiviksi muutetaan siten, että kolme päiväsakkoa vastaa yhtä päivää vankeutta. Uhkasakon muuntosuhde muutetaan siten, että 30 euron rahamäärä vastaa muunnettuna yhden päivän vankeutta. Muuntorangaistuksen vähimmäispituudeksi säädetään 10 päivää ja enimmäispituudeksi 60 päivää. Usean muuntorangaistuksen täytäntöönpanon enimmäispituudeksi säädetään 90 päivää. Uhkasakon muuntorangaistuksen enimmäispituus on 20 päivää.</p> <p>Edelleen ehdotetaan, että sakkovankien määrän vähentämiseksi vankiloissa ja muuntorangaistuksen tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi päihdeongelmaiset muuntorangaistukseen tuomitut suorittavat pääosan rangaistuksestaan päihdehuollon palveluissa. Rangaistuksen täytäntöönpanon viisi ensimmäistä arkipäivää suoritetaan vankilassa, jossa on riittävästi terveydenhuoltohenkilökuntaa. Tänä aikana valmistellaan sijoitussopimus päihdehoitoon.</p> <p>Ehdotettua uudistusta perustellaan muun muassa nykytilanteen epäkohtiin liittyvillä seikoilla, tarkoituksenmukaisuuteen ja oikeudenmukaisuuteen liittyvillä syillä, yleisestäävyyden ja erityisestäävyyden sekä sakkotulojen kertymisen kannalta.</p> <p>Nykyisin muuntomenettelyyn käytännössä päädytään vain yhteiskunnan syrjäytyneimpien ja köyhimpien henkilöiden kohdalla. Sakko on varallisuusrangaistus ja se on vankeutta lievempi seuraamus. Ehdotetulla uudistuksella tuetaan sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumista, kun sakotettuja kansalaisia ei enää kohdeltaisi eriarvoisesti riippuen siitä, onko henkilöllä varallisuutta vai ei.</p>		
Avainsanat: (asiasanat) Sakko, uhkasakko, sakon muuntorangaistus, sakkovanki, päihdehuolto		
Sarjan nimi ja numero Lausuntoja ja selvityksiä 2003:11	ISSN 1458-7149	ISBN 952-466-101-2
Kokonaissivumäärä 35	Kieli suomi	Hinta Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Oikeusministeriö	Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum
15.5.2003

Utredningsmännen	Typ av publikation Förslag av utredningsmännen		
Överinspektör Kari Haavisto, social- och hälsovårdsministeriet	Uppdragsgivare Justitieministeriet		
Konsultativ tjänsteman Kirsti Kuivajärvi, justitieministeriet	Datum då organet tillsattes 5.3.2003		
Publikation (även den finska titeln) Ordnande av förvandlingsstraffet av böterna. Förslag av utredningsmännen (Sakon muuntorangaistuksen järjestäminen. Selvitysmiesten ehdotus)			
Publikationens delar			
Referat			
<p>Utredningsmännen framför att obetalda böter inte skall förvandlas till fängelsestraff i sådana fall där den bötfällda i utsökningen har konstaterats vara medellös och det allmänna intresset inte speciellt förutsätter förvandlingen. Böter som har dömts för brott som har begåtts när den bötfällda är under 18 år förvandlas inte till fängelsestraff. I fall där den bötfällda är medellös avstår man från verkställandet av straffet innan den bötfällda stäms till rätten och målet behandlas vid domstolen. Beslutet om att avstå från åtgärder fattas av utsökningssmannen som bäst vet den bötfälldes möjligheter att betala böterna.</p> <p>För att minska antalet bötesfångar föreslås ytterligare att dagsböter skall förvandlas till fängelsedagar så att tre dagsböter motsvarar en fängelsedag. Vite förvandlas till fängelse så att ett penningbelopp på 30 euro motsvarar en fängelsedag. Minimilängden för förvandlingsstraffet skall vara 10 dagar och maximilängden 60 dagar. Maximilängden för flera förvandlingsstraff skall vara 90 dagar. Maximilängden för förvandlingsstraffet av vitet är 20 dagar.</p> <p>Det föreslås vidare att för att minska antalet bötesfångar och för att ordna förvandlingsstraffet på ett ändamålsenligt sätt skall de som har rusproblem och som har dömts till ett förvandlingsstraff avtjäna största delen av sitt straff i missbrukarvården. Vid verkställigheten av straffet avtjänas de fem första vardagar i ett fängelse där det finns tillräckligt med hälsovårdspersonal. Under denna tid bereds ett avtal om förpassning till missbrukarvården.</p> <p>Den föreslagna reformen motiveras bland annat med nulägets nackdelar, skäl som anknyter sig med ändamålsenligheten och rättvisan, allmänpreventionen och specialpreventionen samt inkasserandet av böterna.</p> <p>Nuförtiden döms förvandlingsstraffet i praktiken ut endast när det är fråga om de mest utstötta och fattigaste personerna i samhället. Böter är ett förmögenhetsstraff och de är ett lindrigare straff än ett fängelsestraff. Med den föreslagna reformen stöds verkställandet av social rättvisa eftersom de medborgare som har dömts till böter inte längre behandlas ojämnt beroende på om de har förmögenhet eller inte.</p>			
Nyckelord Böter, vite, förvandlingsstraff av böter, bötesfänge, missbrukarvård			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-numren, andra referensnumren)			
Seriens namn och nummer Justitieministeriet, Utlåtanden och utredningar 2003:11		ISSN 1458-7149	ISBN 952-466-101-2
Sidoantal 35	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Justitieministeriet		Förlag Justitieministeriet	

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö käynnisti 5.3.2003 neuvoteltuaan sosiaali- ja terveysministeriön kanssa sakon muuntorangaistuksen tilannetta ja sakkovankien sijoittamista koskevan selvitystyön.

Tehtävänä oli valmistella ehdotus toimenpiteistä, joiden tavoitteena oli järjestää sakon muuntorangaistuksen suorittaminen mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla. Toimenpiteitä tuli tarkastella ainakin seuraavista näkökulmista:

- sakon muuntorangaistuksen muuntamatta jättäminen muun muassa asianomaisen terveydentila ja sosiaalinen tilanne huomioon ottaen (vrt. RL 2 a:6), esimerkiksi muuntamatta jättämisen käyttö nykyisin ja mahdollisuudet lisätä muuntamatta jättämistä (selvitystyössä otetaan huomioon aikaisemmat asiaa koskevat selvitykset);
- tuomioistuimissa sakon muuntoa harkittaessa tarpeellisten, muun muassa maksukykyä koskevien tietojen hankkimiseen ja saatavuuteen liittyvät kysymykset;
- sakon muuntorangaistusta suorittavien rangaistusajan käytännön järjestelyt vankiloissa, muun muassa sijoittelu ja sakkovankien terveydenhuollon järjestämisestä edellyttävät toimenpiteet;
- mahdollisuudet sakon muuntorangaistuksen suorittamiseen rangaistuslaitoksen ulkopuolisissa yksiköissä sen mukaan kuin kyseisen henkilön terveydentila, päihteiden käyttö tai muut syyt edellyttävät.

Selvitysmieheksi kutsuttiin ylitarkastaja Kari Haavisto sosiaali- ja terveysministeriöstä ja määrättiin neuvotteleva virkamies Kirsti Kuivajärvi oikeusministeriöstä. Selvitystehtävän juridisena asiantuntijana toimi hallitussihteeri Anne Hartoneva oikeusministeriöstä. Selvityksen tuli valmistua 15.5.2003 mennessä.

Selvitysmiehet ottivat yhdeksi lähtökohdaksi oikeuspolitiikan strategiaan vuosiksi 2003–2012 sisältyvän kannanoton muuntorangaistuksen käytön rajoittamisesta maksukyvyttömyyden vuoksi suorittamatta jäävien sakkojen osalta. Lisäksi selvitysmiehet ottivat tarkoituksenmukaisuussyistä tavoitteekseen löytää keinot sakkovankien määrän vähentämiseksi pohjoismaiselle tasolle.

Selvitysmiehet kuuluivat työnsä aikana eri asiantuntijoita ja perehtyivät toimintaan liitteessä esitettyjen tietojen mukaisesti. Kirjallisuusluettelosta käyvät ilmi aineistot, joita selvitysmiehet ovat käyttäneet.

Saatuun työnsä valmiiksi selvitysmiehet jättävät selvityksensä oikeusministeriölle.

Helsingissä 15. toukokuuta 2003

Kari Haavisto

Kirsti Kuivajärvi

SISÄLTÖ

1 TOIMENPIDE-EHDOTUKSET	5
2 SAKON MUUNTORANGAISTUKSEN MUUNTAMATTA JÄTTÄMINEN	
2.1 Ehdotuksen perustelut	6
2.2 Ehdotuksen toteutumisen edellyttämät lainmuutokset	11
2.3 Arvio ehdotuksen vaikutuksista sakkovankien määrään	12
3 SELVITETYT MUUT MAHDOLLISUUDET MUUNTORANGAISTUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANON UUDISTAMISEKSI JA SAKKOVANKIEN MÄÄRÄN VÄHENTÄMISEKSI	
3.1 Ehdotuksen perustelut	13
3.2 Arvio ehdotuksen vaikutuksista sakkovankien määrään	15
4 MUUNTORANGAISTUKSEN SUORITTAMINEN MAHDOLLISIMMAN TARKOITUKSEN MUKAISELLA TAVALLA	
4.1 Ehdotuksen perustelut	16
4.2 Mahdollisuudet sijoittaa muuntorangaistukseen tuomitut rangaistuslaitosten ulkopuolelle	17
4.3 Sakkovankien sijoittelu ja muut käytännön järjestelyt vankiloissa	19
5 NYKYTILANNE	
5.1 Sakkovangit	20
5.2 Muuntoasian vireilletulo, muuntorangaistuksen määrääminen ja muuntamatta jättäminen	23
5.3 Muuntorangaistuksen täytäntöönpano vankiloissa	30
5.4 Tilanne muissa pohjoismaissa	31
LÄHTEET, KIRJALLISUUSLUETTELO	33
LIITE Selvitysmiesten kuulemat asiantuntijat, perehtymiskäynnit, saadut lausunnot	35

1 TOIMENPIDE-EHDOTUKSET

Selvitysmiehet esittävät pääehdotuksenaan, että

- Maksamatta olevaa sakkoa ei muunneta vankeudeksi niissä tapauksissa, joissa sakotettu on ulosotossa todettu tosiasiallisesti varattomaksi eikä yleinen etu erityisesti vaadi muuntamista. Alle 18-vuotiaana tehdyistä rikoksista saatuja sakkoja ei muunneta vankeudeksi. Varattomuustapauksissa täytäntöönpanosta luovutaan jo ennen haastamista oikeuteen ja tuomioistuinkäsittelyä. Päätöksen toimenpiteistä luopumisesta varattomuustapauksissa tekee ulosottomies, jolla on parhaiten tiedossa sakotetun edellytykset sakon maksamiseen.

Tämän lisäksi ehdotetaan, että

- Sakkovankien määrän vähentämiseksi päiväsakkojen muuntosuhde vankeuspäiviksi muutetaan siten, että kolme päiväsakkoa vastaa yhtä päivää vankeutta. Uhkasakon muuntosuhde muutetaan siten, että 30 euron rahamäärä vastaa muunnettuna yhden päivän vankeutta. Muuntorangaistuksen vähimmäispituudeksi säädetään 10 päivää ja enimmäispituudeksi 60 päivää. Usean muuntorangaistuksen täytäntöönpanon enimmäispituudeksi säädetään 90 päivää. Uhkasakon muuntorangaistuksen enimmäispituus on 20 päivää.
- Sakkovankien määrän vähentämiseksi vankiloissa ja muuntorangaistuksen tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi päihdeongelmaiset muuntorangaistukseen tuomitut suorittavat pääosan rangaistuksestaan päihdehuollon palveluissa. Rangaistuksen täytäntöönpanon viisi ensimmäistä arkipäivää suoritetaan vankilassa, jossa on riittävästi terveydenhuoltohenkilökuntaa. Tänä aikana valmistellaan sijoitussopimus päihdehoitoon.

2 SAKON MUUNTORANGAISTUKSEN MUUNTAMATTA JÄTTÄMINEN

Selvitysmiesten ehdotus

Maksamatta olevaa sakkoa ei muunneta vankeudeksi niissä tapauksissa, joissa sakotettu on ulosotossa todettu tosiasiallisesti varattomaksi eikä yleinen etu erityisesti vaadi muuntamista. Alle 18-vuotiaana tehdyistä rikoksista saatuja sakkoja ei muunneta vankeudeksi. Varattomuustapauksissa täytäntöönpanosta luovutaan jo ennen haastamista oikeuteen ja tuomioistuinkäsittelyä. Päätöksen toimenpiteistä luopumisesta varattomuustapauksissa tekee ulosottomies, jolla on parhaiten tiedossa sakotetun edellytykset sakon maksamiseen.

2.1 Ehdotuksen perustelut

Nykytilanteen epäkohtiin liittyvät perustelut

Nykyisin on olemassa selkeät säännökset, jotka luovat edellytykset muuntamatta jättämiselle. Käytännössä näitä säännöksiä ei juurikaan sovelleta. Vuoden 1999 sakkouudistuksessa käyttöönotetut uudet lainmuutokset, muun muassa syyttäjän mahdollisuus jättää vaatimatta muuntorangaistusta, eivät ole tuoneet muutosta tilanteeseen. Pikemminkin järjestelmä ankaroitui vähävaraisimpien sakotettujen kohdalla sakkouudistuksen johdosta, kun alimman päiväsakon rahamäärä kaksinkertaistui¹. Sakkovankien määrä on noussut viime vuosina.

Tuomioistuimet ovat jättäneet sakkoja muuntamatta lähinnä vain tapauksissa, joissa sakkoon johtanut rikos on tehty alle 18-vuotiaana tai päiväsakkomäärä on ollut alle 8 päiväsakkoa. Perusteet (henkilön ikä rikoksen tekohetkellä ja päiväsakkomäärä) ovat tällöin nähtävissä muuntoasiaa koskevista asiakirjoista. Mistään sakotetun henkilökohtaisiin olosuhteisiin liittyvistä tekijöistä, rikoksesta hänelle aiheutuneista seurauksista tai sosiaali- ja terveydenhuollon toimista ei välity syyttäjälle eikä tuomioistuimelle tietoa, mikäli sakotettu ei itse sitä toimita. Pääsääntöisesti sakotetut jättävät saapumatta muunto-oikeudenkäyntiin. Ratkaisua muuntamatta jättämisen lisäämiseksi ei siten voida rakentaa sen varaan, että sakotetun pitäisi itse olla aktiivinen maksukyvyttömyytensä syiden esille tuonnissa.

Sakkojen täytäntöönpano- ja muuntoprosessi on hidas ja työllistää useita viranomaisia. Koska muuntorangaistus päätöksiä on noin 20 000 vuoden aikana² ja kun muuntorangaistuksen prosessuaalinen käsittely sekä tuomioistuimessa että syyttäjälaitoksessa

¹ Vuoden 1999 sakkouudistuksessa päiväsakon alin rahamäärä nousi 20 markasta 40 markkaan. Eurouudistuksessa alin päiväsakko aleni 6 euroon.

² Oikeusrekisterikeskuksesta saadun tiedon mukaan vuonna 2002 tuomioistuimissa käsiteltiin 20 288 muuntorangaistusasiaa.

on muotoutunut erittäin rutiininomaiseksi ja kaavamaiseksi, tarvitaan uudet lähtökohdat ja menettelytavat, jotka voivat johtaa muuntamatta jättämiseen tai syyttäjän toimesta muuntovaatimuksen esittämisestä luopumiseen tai toimenpiteistä luopumiseen jo mahdollisimman varhaisessa prosessin vaiheessa. Tällaisten perusteiden tulee ilmetä sakkojen täytäntöönpanossa normaalin toiminnan yhteydessä kertyvistä tiedoista.

Muuntomenettelyyn käytännössä päädytään vain yhteiskuntamme syrjäytyneimpien ja köyhimpien henkilöiden osalta. Vallitseva tilanne antaa siksi aiheen erityisesti tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden näkökulmasta tarkastella kriittisesti sakon muuntorangaistuksen käytön nykyistä laajuutta.

Ehdotus on johdonmukainen oikeuspolitiikan strategisten linjausten kanssa. Ehdotuksella voidaan parantaa kansalaisten sosiaalista yhdenvertaisuutta, lisätä viranomais-toiminnan joustavuutta, nopeuttaa päätöksentekoa maksukyvyttömyyden vuoksi maksamattoman sakon täytäntöönpanosta luopumisen osalta ja tehostaa seuraamusjärjestelmän (vankeinhoidon) vaikuttavuutta ja resurssien käyttöä vakavamman rikollisuuden torjumiseen.

Sakotetun maksukykyä koskevien tietojen saatavuus

Toimeksiantoon sisältyvä sakotetun maksukykyä koskevien tarpeellisten tietojen hankkiminen ja saatavuus liittyvät kiinteästi muuntamatta jättämisen edellytyksiin.

Jo nykyisessä ulosottomenettelyssä ulosottomies toteaa ulosottoasiakkaan mahdollisen varattomuuden. Tämä koskee myös sakon muuntorangaistukseen tuomittuja. Maksukyvyyn selvittämisessä ulosottomiehen käytettävissä ovat tietyt rekisteri- ja muut tiedot, joiden pohjalta varsin kattavasti voidaan saada tieto henkilön tulojen ja varallisuuden kokonaisuudesta. Näitä rekistereitä ja muita tietolähteitä ovat verotustietorekisteri, eläketurvakeskuksen ja työvoimaviranomaisten tiedot työpaikasta, ulosottorekisteri, Kansaneläkelaitoksen tiedot henkilölle maksettavista sosiaali-etuuksista, ajoneuvorekisterin ja kiinteistörekisterin tiedot henkilön omaisuudesta sekä pankkitilitiedot. Näiden tietojen ja tuloksettomaksi todetun perintäyrityksen avulla voidaan henkilön mahdollinen varattomuus todeta riittävän varmasti.

Ulosottoviranomaisten mahdollisuudet saada henkilön varallisuusasemaa koskevia tietoja paranevat entisestään ulosottolain uudistuksen toteutuessa maaliskuussa 2004. Uudistuksen myötä ulosotto myös tehostuu, koska edellä todetut rekisteri- ynnä muut tiedot hankitaan velallisesta jo, ennen kuin perintätoimet aloitetaan. Henkilön ulosottohistoria kertyy uudistuksen jälkeen kattavasti. Lisäksi uudistus parantaa syyttäjien ja tuomioistuinten mahdollisuuksia saada ulosottoviranomaiselta tiedot sakotetun maksukyvyttömyyden syistä.

Lokakuussa 1999 toteutetulla sakkouudistuksella³ tavoiteltiin muun muassa sitä, että syyttäjät ja tuomioistuimet saisivat aikaisempaa enemmän tietoa sakon maksamattomuuden syistä muuntoratkaisuaan varten. Käytännössä on kuitenkin havaittu, että syyttäjien ja tuomioistuinten tieto maksukyvyttömyyden syistä ei ole sakkouudistuksen

³ Muun muassa laki rikoslain muuttamisesta 550/1999, laki rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta 555/1999, asetus päiväsakon rahamäärän muuttamisesta 609/1999 sekä asetus sakkorangaistuksesta annetun asetuksen muuttamisesta 611/1999.

myötä olennaisesti lisääntynyt. Suurin ongelma tiedonkulussa on se, että ulosottomiehen tiedot eivät päädy syyttäjälle tai tuomioistuimeen. Käytännössä tilanteet, joissa syyttäjällä olisi riittävät tiedot jättääkseen vaatimatta sakon muuntamista tai tuomioistuin jättäisi sakon muuntamatta, ovat hyvin harvinaisia. Syyttäjällä ei ole velvollisuutta selvittää tuomioistuimelle syitä sakon maksamattomuuteen ja tilanne on johtanut käytännöllisesti katsoen automaattiseen sakon muuntomenettelyyn.

Maksukyvyttömyyden syiden selvittämisen kannalta ongelmallista on se, että maksamattomuuden syyt eivät tule ilmi edes muuntoasian käsittelyssä, koska valtaosa vastaajista jää saapumatta muunto-oikeudenkäyntiin. Todettakoon vielä, että Helsingissä, missä määrätään suuri osa muuntorangaistuksista, syyttäjä ei ole paikalla muunto-oikeudenkäynnissä, vaikka sakotettu sinne tulisikin eli tieto maksukyvyttömyyden syistä ei voisi välittyä syyttäjänkään kautta tuomioistuimeen.

Tarkoituksenmukaisuuteen liittyvät perustelut

Nykyistä sakkojen täytäntöönpano- ja muuntorangaistusprosessia voidaan monestakin syystä pitää epätarkoituksenmukaisena. Prosessi, joka lopulta päättyy sakon suorittamiseen vankeusrangaistuksena on hidas, useita viranomaisia työllistävä ja turhauttava ja se tulee erittäin kalliiksi verrattuna saamatta jäävien sakkojen rahamääriin.

Perustellusti voidaan esittää, että varattomuustapauksissa muuntorangaistuksen käytöstä luopuminen sisältää kuitenkin myös ei-toivottuja sivuvaikutuksia. Sakkoja maksavat nimittäin nykyisin sellaisetkin henkilöt, joilta niitä ei saataisi esimerkiksi ulosoton suojaosuuksien vuoksi tai muusta syystä perityksi. Edelleen voidaan kysyä, mitkä ovat tehdyn ehdotuksen vaikutukset yleiseen lainkuuliaisuuteen ja sakon uskottavuuteen seuraamuksena, jos muuntorangaistuksen uhka varattomuustapauksissa vähenee. Valtaosalle kansalaisista sakko toimisi kuitenkin edelleen hyvänä ja tehokkaana varallisuusrangaistuksena ja perinnän tai muunnon uhka toimii maksuhalukkuuden kannustimena. Näin ollen ehdotettu uudistus ei vaaranna yleistä lainkuuliaisuutta tai sakon uskottavuutta. Ehdotetusta uudistuksesta aiheutuva uhka ehdottomien vankeusrangaistusten käytön lisääntymiseksi ei liene erityisen suuri. Ehdotetulla uudistuksella saavutettavat hyödyt ovat selvästi ei-toivottuja sivuvaikutuksia suuremmat. Prosessi-ekonomiset seikat puoltavat sitä, että varattomuustapauksissa sakkojen täytäntöönpanosta voidaan luopua jo ennen haastamista ja tuomioistuinkäsittelyä.

Ulosottomies toteaa ulosottoasiakkaan mahdollisen varattomuuden käytettävissään olevien rekisteri- ja muiden tietojen perusteella. Ulosottoviranomaisten mahdollisuudet saada henkilön varallisuusasemaa koskevia tietoja paranevat entisestään ulosottolain uudistuksen toteutuessa maaliskuussa 2004. Kun ulosoton kehittämiseen on merkittävästi panostettu muun muassa investoimalla tietojärjestelmän uudistamiseen, kehittämällä lainsäädäntöä ja kouluttamalla henkilöstöä, on tarkoituksenmukaista ja oikeusministeriön strategisen ajattelun mukaista hyödyntää tehdyt panostukset myös siten, että varattomuuden toteamiseen ulosotossa liitetään pitkälle menevä oikeusvaikutus.

Ulosottomiehellä on siis mahdollisimman kattava tieto henkilön tulo- ja varallisuusasemasta, joten on luontevaa, että ulosottomiehellä olisi selkeissä ja tosiasiallisissa varattomuustapauksissa toimivaltuus pysäyttää sakon muuntaminen vankeudeksi ilman,

että asiaa tarvitsisi viedä edelleen syyttäjälle ja tuomioistuimelle. Selvissä varattomuustapauksissa varattomuus käy ilmi ulosottohistoriasta ja käytettävissä olevista rekisteritiedoista eikä asian toteamiseksi tarvita muuta selvitystä.

Jos tosiasiallisesti varattomien henkilöiden sakkorangaistuksen käsittely voitaisiin ulosottomiehen päätöksellä lopettaa varattomuuden toteamiseen, voitaisiin sakkojen perinnässä ja muuntamisessa keskittää voimavarat tapauksiin, joissa varoja on saatavissa ja joissa muuntorangaistuksen uhka toimii sakon maksamisen kannustimena. Tällainen järjestelmä olisi myös oikeusministeriön omaksumien periaatteiden mukainen.

Edellä todetun järjestelmän toteuttamisessa tulisi erityisesti tutkittavaksi, ketkä sakkorangaistukseen tuomituista ovat tosiasiallisesti varattomia ja ketkä ovat maksuhaluttomia tai maksuvelvollisuutta pakoilevia. Lisäksi oma luokkansa olisivat tuntemattomiksi todetut tuomitut, joita ei tavoiteta. Huomattava osa nykyisin tuntemattomiksi jäävistä voidaan kuitenkin ulosottohistoria- ja muiden tietojen perusteella määritellä varattomiksi.

Ulosottomies siis toteaisi tosiasiallisesti varattomat tuomitut. Sen sijaan jos olisi epävarmaa, onko kyse varattomasta vai pakoilevasta tai tuntemattomasta tuomitusta, jota ei ole voitu todeta riittävän luotettavasti varattomaksi, henkilö etsintäkuulutettaisiin ja muuntoasian selvittäminen vietäisiin syyttäjän kautta tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Todettakoon vielä, että osa sakkorangaistukseen tuomituista suorittaa ajoittain myös ehdotonta vankeusrangaistusta. Jos henkilö suorittaa rangaistustaan avolaitoksessa, häneltä peritään palkasta myös sakkoja.

Selvitysmiesten ehdotuksessa on otettu huomioon muissa pohjoismaissa tapahtunut kehitys ja ehdotus on sen kanssa johdonmukainen. Sekä Ruotsissa että Tanskassa maksamattoman sakon täytäntöönpanosta luopuminen tapahtuu alemmalla portaalla kuin meillä. Ruotsissa ulosotto voi keskeyttää sakkojen perinnän, Tanskassa sen voi tehdä poliisi. Norjassa taas ei ole erillistä muuntomenettelyä, vaan maksamaton sakko pannaan lain nojalla täytäntöön muuntorangaistuksena. Norjan vankeinhoidon kasvaneessa vankikuormitustilanteessa muuntorangaistusten täytäntöönpanoa ei kuitenkaan pidetä kiireellisenä, kun vankiloihin jonottamista puretaan. Käytännössä ainakin osa sakoista vanhenee Norjassa vankilapaikkaa jonotettaessa.

Oikeudenmukaisuuteen liittyvät perustelut

Esitettyä uudistusta voidaan perustella sekä tarkoituksenmukaisuus- että oikeudenmukaisuusnäkökohdilla. Perustuslain 1 §:ssä todetaan, että valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Oikeudenmukaisuus on perustuslain keskeinen arvolähtökohta. Perustuslaissa oikeudenmukaisuuden edistäminen viittaa paitsi yhdenvertaisuuden turvaamiseen, myös taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin.

Rikosoikeudelliselta järjestelmältä on syytä edellyttää oikeudenmukaisuutta kaikilla tasoilla. Rikosoikeudessa oikeudenmukaisuus edellyttää muun muassa suhteellisuus-

periaatteen noudattamista. Oikeudenmukaisuus siis edellyttää, että rangaistuksella osoitettavaa paheksuntaa jaetaan tuomitulle vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä ja rangaistuksen määrä on mahdollisimman oikeassa suhteessa rikoksen törkeyteen ja tekijän syyllisyyteen. Suhteellisuusperiaatteen noudattamisen ohella rikosoikeudessa oikeudenmukaisuus edellyttää yhdenvertaisuusperiaatteen ja kohtuullisuuden noudattamista sekä oikeusturvanäkökohtien huomioon ottamista.

Sakko on varallisuusrangaistus ja se on vankeutta lievempi seuraamus. Esitetyllä uudistuksella tuetaan oikeudenmukaisuuden toteutumista, kun sakotettuja kansalaisia ei enää kohdeltaisi eriarvoisesti riippuen siitä, onko henkilöllä varallisuutta vai ei. Varattomuuden perusteella maksamattomat sakot eivät saisi johtaa varallisuusrangaistusta ankarampaan seuraamukseen. Sakkojen perinnän tehostuminen ulosotto toiminnan uudistumisen kautta luo edellytykset selvitysmiesten tekemän esityksen toteuttamiselle.

Uudistus yleisestäävyyden ja erityisestäävyyden kannalta

Suurin osa sakkovangeista on vakavasti päihdeongelmaisista, asunnottomia ja varattomia. Heihin ei juurikaan voida olettaa tehoavan muuntorangaistuksen yleisestäävyyden tarkoittama, rangaistusuhasta johtuva ennaltaehkäisevä tai normien sisäistämistä tehostava vaikutus. Selvitystyön ehdotuksessa on lähtökohdaksi otettu se, että sakon muuntamatta jättämisen laajentaminen toteutettaisiin lisäämällä muuntamatta jättämistä tuomitun maksukyvyttömyyden perusteella. Näin ollen maksukyvyttömyyteen perustuva muuntamatta jättäminen ei vaikuttaisi sakkorangaistuksen yleisestäävään tehoon maksukykyisten henkilöiden kohdalla. Näin on todettu olevan Ruotsissa, jossa sakon muuntorangaistuksesta on käytännössä luovuttu.

Erityisestäävyys tarkoittaa suoritetun rangaistuksen vaikutusta tuomittuun itseensä. Muuntorangaistuksen uhka erityisestäävissä mielessä ei juuri vaikuta siihen ryhmään, joka varattomuutensa vuoksi ei kykene sakkojaan maksamaan. Joissakin tapauksissa syrjäytyneet sakotetut itse asiassa haluavat vankilaan. Rangaistukseen sisältyvät hoito- ja muut toimenpiteet voivat sisältää erityisestääviä vaikutuksia. Varsinkin ensikertaiselle sakkovangille rikoksentehtäjäksi samaistuminen, yhteiskunnan vastaisuuden ja passiivisuuden lisääntyminen, vieraantuminen yhteiskunnasta ja laitostuminen toimivat pikemminkin erityisestäävyyttä vastaan.

Uudistus sakkotulojen vähenemisen kannalta

Uudistuksen seurauksena sakkotuloista jäisi saamatta vain ne sakot, jotka maksetaan prosessin viime vaiheessa vankeusuhan perusteella tai joissa suunnitelmallisesti vältetään sakon maksamista eikä perintä onnistu. Niissä tapauksissa, joissa sakko maksetaan viime hetkellä vankeusuhan johdosta, maksaminen lähes aina tapahtuu jonkun muun henkilön kuin sakotetun omista varoista tai sakot suoritetaan sosiaaliturvaetuuksista. Ruotsin kokemuksista on evidenssiä siitä, että vuonna 1983 toteutettu uudistus, jolla itse asiassa vähennettiin muuntorangaistusten käyttö lähes olemattomiin, ei ole vaikuttanut kansalaisten sakkojen maksumoraaliin siitä huolimatta, että uudistuksen yhteydessä sakkojen muunnon uhka käytännössä poistui. Ruotsissa saadaan perityksi noin 90–95 % sakoista.

Säästöt, jotka kertyvät viranomaistoiminnan vähentyneinä kustannuksina ehdotetun uudistuksen seurauksena, kompensoivat sakkotulojen menetystä. Etsintäkuulutus-, haaste- ja muunto-oikeudenkäynnin kustannukset ja muuntorangaistuksen täytäntöönpanosta vankiloissa aiheuttamat kustannukset ovat käytännössä moninkertaiset perittäviin sakkosummiin nähden. Taloudellisesti suurin hyöty prosessin kannalta saadaan siis, kun muuntoasian täytäntöönpanosta luopuminen voitaisiin tehdä jo ulosottovaiheessa.

Joka tapauksessa maksamattoman sakon perintä jatkuu sakon vanhentumiseen asti, joten myöhemmin mahdollisesti muuttuvaan henkilön maksukykyyn voidaan reagoida.

2.2. Ehdotuksen toteutumisen edellyttämät lainmuutokset

Ehdotuksen toteuttamisen edellyttämät säädösmuutokset on lisätty nykyisin voimassa oleviin säädöksiin kursivoinnilla.

Sakon täytäntöönpanosta annetun lain 3 luvun 24 §:n 2 momentin mukaan
 haastamista ei saa suorittaa, jos maksuvelvollinen on suorittamassa asevelvollisuutta, on reservin kertausharjoituksessa tai palvelemissa aseettomana tai siviilipalvelusmiehenä taikka jos hänelle on myönnetty yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain (57/1993) mukainen velkajärjestely *tai hän on varaton.*

Rikoslain 2 a luvun 6 §:n 1 momentin mukaan
 Tuomioistuim voi jättää muuntorangaistuksen määräämättä, jos

- - - - -

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

Rikoslain 2 a luvun 4 § koskee muuntorangaistuksen määräämistä. Pykälän 1 momentin mukaan

Sakkoon tuomitulle, jolta sakkoa ei ole saatu perityksi, on maksamatta olevan sakon sijasta määrättävä muuntorangaistuksena vankeutta. Maksamaton uhkasakko, jota ei ole saatu perityksi, on muunnettava vankeudeksi.

Pykälään lisättäisiin 2 momentti seuraavasti:

Alle 18-vuotiaana tehdystä rikoksesta tuomittua sakkoa ei kuitenkaan saa muuntaa vankeudeksi, elleivät painavat syyt sitä vaadi.

Selvitysmiehet ehdottavat, että ulosottomies selvittäisi ja toteaisi sakotetun mahdollisen varattomuuden. Ulosottomies tekisi myös päätöksen siitä, että varattomaksi todetun sakotetun asiaa ei viedä sakon muuntorangaistusmenettelyyn. Tätä ulosottomiehen toimivaltuutta koskeva säännös lisättäisiin uuteen ulosottolakiin.

2.3 Arvio ehdotuksen vaikutuksista sakkovankien määrään

Selvitysmiesten tekemä ehdotus muuntamalla jättämiskäytännön laajentamisesta tarjoaa kokonaisratkaisun sakkovankien määrän vähentämiseksi. Ehdotuksen toteuduttua sakkovankien määrä vähenee pohjoismaiselle tasolle, todennäköisesti muutamaan kymmeneen. Valtaosa sakkovangeista on varattomia ja tapaukset tulevat näin ollen muuntamalla jättämisen käyttöalan piiriin. Muunnettavaksi tulevat ainoastaan sakot, joissa henkilö on niskoitellut tai pakoillut perintää esimerkiksi siirtämällä omaisuutensa perinnän ulottumattomiin.

3 SELVITETYT MUUT MAHDOLLISUUDET MUUNTORANGAISTUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANON UUDISTAMISEKSI JA SAKKOVANKIEN MÄÄRÄN VÄHENTÄMISEKSI

Selvitysmiesten ehdotus

Sakkovankien määrän vähentämiseksi päiväsakkojen muuntosuhde vankeuspäiviksi muutetaan siten, että kolme päiväsakkoa vastaa yhtä päivää vankeutta. Uhkasakon muuntosuhde muutetaan siten, että 30 euron rahamäärä vastaa muunnettuna yhden päivän vankeutta.

Muuntorangaistuksen vähimmäispituudeksi säädetään 10 päivää ja enimmäispituudeksi 60 päivää. Usean muuntorangaistuksen täytäntöönpanon enimmäispituudeksi säädetään 90 päivää. Uhkasakon muuntorangaistuksen enimmäispituus on 20 päivää.

3.1 Ehdotuksen perustelut

Sakon muuntorangaistus on nykyisin suhteettoman ankara verrattuna muihin seuraamusmuotoihin. Lyhyellä aikavälillä ankaroitumista tapahtui vuoden 1999 sakkouudistuksen yhteydessä, kun päiväsakon alin rahamäärä kaksinkertaistui 20 markasta 40 markkaan⁴. Erityisesti muutos on vaikuttanut vähävaraisimpien mahdollisuuksiin suorittaa sakkoja. Tällä hetkellä valtaosa kaikista sakoista (58 %) määrätäänkin minimipäiväsakkoina. Vuonna 2000 oikeudenkäynnissä määrätystä sakoista oli 40 markan mukaisia minimipäiväsakkoja 73 %. Rangaistusmääräyssakkojenkin ryhmässä minimipäiväsakon osuus nousi lähes kaksinkertaiseksi sakkouudistuksen jälkeen⁵.

Muuntorangaistukset tuottavat nykyään kohtuuttoman pitkiä vankeusrangaistuksia. Muuntorangaistukset ovat keskimäärin pidentyneet 15 vuoden aikana. Vuonna 1988 muuntorangaistuksen pituus oli poikkileikkausaineistossa keskimäärin 40 päivää, kun se vuoden 2003 poikkileikkausaineistossa oli 73 päivää. Vuonna 2002 yli 60 päivän muuntorangaistusta suoritti yli kolmannes sakkovangeista. Muuntorangaistuksista on siten muodostunut pituutensa puolesta ehdotonta vankeutta vastaava seuraamus. Kun kyseessä on alun perin varallisuuteen kohdistuvaksi tarkoitettu rangaistus, tilannetta ei voida pitää hyväksyttävänä. Sakkorangaistus on tarkoitettu vankeusrangaistusta lievemmäksi seuraamusmuodoksi. Ellei merkittävää tilanteen korjausta saada aikaan pikaisesti, on oletettavaa, että sakkovankien määrä vain kasvaa. Tähän saattaa vaikuttaa muun muassa se, että muuntoon on alkanut tulla vuonna 2001 toteutetusta lainmuutoksesta johtuen huumausaineen käyttörikkomuksesta saatuja sakkoja.

⁴ Eurouudistuksessa alin päiväsakko aleni 6 euroon.

⁵ Rikollisuustilanne 2000.

Selvittäessään pääehdotustaan, joka on esitelty luvussa 2, täydentäviä ja / tai muita tarvittavia vaihtoehtoja muuntorangaistuksen täytäntöönpanon uudistamiseksi selvitysmiehet totesivat, että nykyistä parempi lopputulos edellyttää muutoksia sekä päiväsakkojen että uhkasakkojen muuntosuhteeseen että muuntorangaistuksen vähimmäis- ja enimmäispituuksiin.

Muuntosuhde

Nykyinen muuntosuhde, kaksi päiväsakkoa vastaa yhden päivän vankeutta, on ollut käytössä vuodesta 1987 lähtien. Muuntosuhdetta ei muutettu vuoden 1999 sakkouudistuksen yhteydessä, kun päiväsakon alin rahamäärä kaksinkertaistui. Muuntosuhteen⁶ muuttaminen esitetyllä tavalla on perusteltua muutoksesta aiheutuneen ankaroitumisen korjaamiseksi. Päiväsakon alimman rahamäärän kaksinkertaistaminen kohdistui kipeimmin vähävaraisimpiin, joita sakkovangeiksi päätyvät ovat.

Uhkasakkojen nykyinen muuntosuhde (20 euron rahamäärä vastaa yhden päivän vankeutta) johtaa erittäin pitkiin muuntorangaistuksiin. Sakkovangeilla, jotka ovat suorittaneet muunnettuja uhkasakkoja, uhkasakon / -sakkojen suuruus on ollut keskimäärin 470 euroa⁷, mikä käytännössä merkitsee 23 päivän vankeutta. Yleisin uhkasakko sakkovangeilla on 336 euroa. Selvitysmiehet ovat päätyneet esittämään uhkasakon muuntosuhteen muuttamista samassa suhteessa kuin päiväsakkojen, jolloin 30 euron rahamäärä vastaisi muunnettuna yhden päivän vankeutta. Kun pääosa uhkasakoista määrätään esteettömästä oikeudesta poissaolosta, joka merkitsee varsin korkeata sakon rahamäärää, ei liene oletettavissa, että muuntosuhteen muutos heikentäisi uhkasakon tehoa.

Muuntorangaistuksen vähimmäis- ja enimmäispituus

Ehdotettu muuntorangaistuksen vähimmäispituus olisi 10 päivää. Lyhyet muuntorangaistukset rasittavat nykyisin kohtuuttomasti sakkojen täytäntöönpanosta huolehtivia viranomaisia, erityisesti vankilaviranomaisia. Kymmenen päivän vähimmäispituus tarkoittaisi sitä, että mikäli samalla kerralla muunnettavien sakkojen päiväsakkomäärä jäisi nykyisellä muuntosuhteella alle 20 päiväsakkoa, sakko / sakot jätettäisiin muuntamatta. Esitys on samansuuntainen jo nykyisessä laissa muuntamatta jättämistä koskevan säännöksen kanssa. Rikoslain 2a luvun 6 §:n 1 kohdan mukaan muuntorangaistus voidaan jättää määräämättä, jos sakkoon johtanut rikosta sen haitallisuus huomioon ottaen on kokonaisuutena arvostellen pidettävä vähäisenä. Esitys konkretisoi vähäisyyserusteiden koskemaan kaikkia alle 20 päiväsakon sakkoja.

Muuntorangaistuksen enimmäispituus olisi 60 päivää nykyisen 90 päivän sijasta. Usean muuntorangaistuksen täytäntöönpanon enimmäispituus olisi 90 päivää. Muunnetun uhkasakon / uhkasakkojen enimmäispituus olisi 20 päivää vankeutta. Enimmäis-

⁶ Tarkoituksenmukaisesta muuntosuhteesta on käyty keskustelua Saksassa, jossa on pyritty löytämään ratkaisua sakon muuntorangaistusten ja vankiluvun lisääntymiselle. Muuntosuhdetta on muutettu aiemmasta käytännöstä, jolloin yksi päiväsakko vastasi yhden päivän vankeutta siten, että kaksi päiväsakkoa vastaa yhden päivän vankeutta. Keskustelussa on ollut esillä vaatimukset siitä, että muuntosuhde 3:1 tai 4:1 olisi oikeudenmukaisempi vaihtoehto. (Jareborg 2003.)

⁷ Aho 2003.

pituuksia lyhentämällä voidaan nykyistä paremmin osoittaa ero sakon muuntorangaistuksen ja vankeusrangaistuksen välillä, sakko on kuitenkin tarkoitettu lievemmäksi rangaistukseksi kuin ehdoton vankeus. Muuntorangaistukset ovat nykyisin varsin pitkiä. Muuntosuhteen muutoksen ja muuntorangaistuksen vähimmäis- ja enimmäispituuksien yhteisvaikutus merkitsisi, että käytännössä sakot, joiden päiväsakkomäärä on alle 30 päiväsakkoa, jäisivät muuntamatta vankeudeksi.

Ehdotettu muuntorangaistuksen pituus, 10–60 päivää, on tarkoituksenmukainen muuntorangaistuksen täytäntöönpanon kannalta. Vähimmäispituuden muutos vähentää merkittävästi vankilaviranomaisten rutiinityötä kaikista lyhyimpien muuntorangaistusten täytäntöönpanojen jäädessä pois. Ehdotettu muuntorangaistuksen pituus antaa hyvät lähtökohdat myös päihdeongelmaisten sakkovankien sijoittamiselle päihdehuollon yksikköihin. Yleisesti käytetty kuntoutusjakso päihdehuoltolaitoksessa on noin neljä viikkoa tai enemmän.

3.2 Arvio ehdotuksen vaikutuksista sakkovankien määrään

Selvitysmiesten pääehdotus, joka on esitelty luvussa 2, tarjoaa ensisijaisen ratkaisun sakon muuntorangaistuksen epäkohtien korjaamiseksi ja sakkovankien määrän vähentämiseksi pohjoismaiselle tasolle. Luvussa 3 esitelty muutosehdotus täydentää ensisijaista ratkaisua ja tulee sovellettavaksi niiden tuomittujen kohdalla, joilla muuntorangaistus täytäntöönpannaan, toisin sanoen, joita ei voida todeta varattomiksi tai jotka niskoittelevat sakkojen maksamista ja perintää vastaan tai jos yleinen etu vaatii sakon muuntamista vankeudeksi.

4 MUUNTORANGAISTUKSEN SUORITTAMINEN MAHDOLLISIMMAN TARKOITUKSEN MUKAISELLA TAVALLA

Selvitysmiesten ehdotus

Sakkovankien määrän vähentämiseksi vankiloissa ja muuntorangaistuksen tarkoituksen mukaiseksi järjestämiseksi päihdeongelmaiset muuntorangaistukseen tuomitut suorittavat pääosan rangaistuksestaan päihdehuollon palveluissa. Rangaistuksen täytäntöönpanon viisi ensimmäistä arkipäivää suoritetaan vankilassa, jossa on riittävästi terveydenhuoltohenkilökuntaa. Tänä aikana valmistellaan sijoitussopimus päihdehuoltoon.

4.1 Ehdotuksen perustelut

Sakkovankien tilannetta kuvaa yleinen huono-osaisuus. Useimmat sakkovangit ovat fyysisesti ja psyykkisesti huonokuntoisia ja heillä on takanaan alkoholin, huumeiden tai sekakäyttöä jo vuosien ajan, työttömyyttä ja asunnottomuutta. Varattomuuden takia maksamatta jäänyt sakko on muutettu oikeuden päätöksellä mekaanisesti vankeudeksi. Varsinaisen muuntorangaistuksen aloitus toteutuu usein ilman varsinaista suunnitelmaa. Poliisi ottaa sakotetun kiinni päihtymyksen tai rikosepäilyn vuoksi ja vankilaan tullaan yleensä kiinniotettuna.

Päihteiden ongelmakäytön, terveysongelmien ja muun huono-osaisuuden takia sakkovangit tarvitsevat runsaasti terveydenhuoltopalveluita tuomionsa alussa. Terveydenhuoltohenkilökuntaa tarvitaan aivan erityisesti vangin saapuessa vankilaan. Tässä yhteydessä vangille tehdään tulotarkastus, jonka yhteydessä arvioidaan henkilön päihdekäyttöä ja aloitetaan mahdollinen tarpeen mukainen vieroitushoito. Sakkovankeja vastaanottavien laitosten henkilökuntaan tulee kuulua riittävästi terveydenhuoltohenkilökuntaa, joka on erikoistunut päihdeongelmaisten hoitoon.

Muuntorangaistuksen viiden ensimmäisen päivän aikana vangin terveydentila ja päihdehoidon tarve arvioidaan vankilassa, jossa on tähän arviointiin tarvittavat terveydenhuollon palvelut. Sakkovankeja koskevien selvitysten mukaan suurimmalla osalla sakkovangeista on ongelmallista päihteiden käyttöä ja siten tarvetta myös päihdehuollon palveluihin. Viiden ensimmäisen vankilapäivän aikana tai rangaistuskauden alussa valmistellaan sopimus sijoituslaitoksen kanssa. Sopimuksessa määritellään tarkemmin sijoituksen sisältö, kesto ja muut sijoitukseen liittyvät yksityiskohdat. Täytäntöönpanon viisi ensimmäistä arkipäivää on myös aika, jona vanki voi vielä maksaa sakkonsa ja täytäntöönpano siinä tapauksessa raukeaa.

4.2 Mahdollisuudet sijoittaa muuntorangaistukseen tuomitut rangaistuslaitosten ulkopuolelle

Vankien sijoitus vankilan ulkopuoliseen laitokseen on ollut mahdollista kesäkuusta 1999 lukien. Rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain (39/1889, RTL) 2 luvun 3 d §:n mukaan luotettavaksi katsottava vanki, jolla on päihdeongelma tai jolla voidaan olettaa olevan erityisiä vaikeuksia selviytyä vapaudessa, voidaan vankilan toimesta sijoittaa määräajaksi rangaistuslaitoksen ulkopuoliseen yksikköön, jossa hän osallistuu päihdekuntoutukseen tai hänen selviytymismahdollisuuksiaan parantavaan muuhun tavoitteelliseen toimintaan.

Oikeusministeriön vankeinhoito-osasto⁸ on 21.12.2000 antanut ohjeen (nro 12/011/2000) vangin sijoittamisesta rangaistuslaitoksen ulkopuoliseen laitokseen. Ulkopuoliseen yksikköön sijoittaminen tehdään yhteistyössä lähettävän vankilan, ulkopuolisen laitoksen ja tarvittaessa vangin kotikunnan kesken. Sijoitettaessa vanki vankilan ulkopuolelle voidaan tälle sijoitukselle antaa vankilan puolelta ehtoja, joilla sijoituksen tarkoituksenmukaisuus varmistetaan. Tällaisia ehtoja voivat olla vangin sitoutuminen pyydettyä huumetestiin tai puhalluskokeeseen. Tämän lisäksi vanki antaa suostumuksensa siihen, että yksikkö, johon hänet on sijoitettu, voi antaa vankilalle tietoja sovittujen ehtojen noudattamisesta. Ulkopuoliseen laitokseen sijoittaminen ei ole erillinen rangaistusmuoto, vaan sijoitus on osa rangaistusta ja vangin valvonnasta vastaa vankila.

Eriyistä luetteloa vankiloiden kanssa yhteistyöhön soveltuvista laitoksista ei ole olemassa. Sijoitukseen soveltuvan yksikön toiminnan sisällön ja laadun tulee kuitenkin sisältää sellaisia palveluita, joiden voidaan katsoa edistävän vangin selviytymistä. Päätöksen yhteistyöyksiköstä tekee Rikosseuraamusvirasto tai rangaistuslaitoksen johtaja.

Vankeinhoito-osaston ohjeen mukaiset edellytykset sijoitusyksikölle korostavat yhteistyövalmiuksia ja sopimuksen mukaista vangin valvontaa. Ohjeen mukainen yksikkö järjestää sosiaali- tai terveydenhuollon, opetus- tai muita soveltuvia palveluja. Yksikkö on valtion, kunnan, kuntayhtymän tai muun julkisyhteisön ylläpitämä tai vastaava yksityinen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottava yksikkö, jonka toiminta on järjestetty yksityisen sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain (603/1996) tai yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain (152/1990) mukaisesti. Näiden laitosten toiminnan valvonnasta vastaavat lääninhallitukset.

Päihdehuollon palvelut

Sakkovangit eivät oleellisesti erotu päihdehuollon erityispalveluiden käyttäjien enemmistöstä, erityisesti laitoshuollon, selviämisasemien ja päiväkeskusten asiakkaista ja suurella osalla on aikaisempia kokemuksia päihdepalveluista⁹. Moniongelmaiset asiakkaat tarvitsevat päihdeongelmaan liittyvän erityishoidon lisäksi psykososiaalista tukea, valmennusta arkielämään ja tukea itsenäisen asumisen opettelussa. Vaikka

⁸ Rikosseuraamusalan organisaatiouudistus toteutettiin 1.8.2001, jolloin lakkautettiin oikeusministeriön vankeinhoito-osasto ja alan keskusvirastoksi perustettiin Rikosseuraamusvirasto.

⁹ Kaukonen 2000.

lainsäädäntö takaa päihdeongelmallisille heidän tarpeensa mukaiset palvelut, pitkäjänteisen kuntoutuksen mahdollisuuksia voidaan nykyisin kuntien huonosta taloudellisesta tilanteesta johtuen tarjota vain osalle tarvitsijoista¹⁰.

Päihdehuollon erityispalveluissa – avo- ja laitospalveluista sekä niihin kytkeytyvistä tuetun asumisen ratkaisuista hoitojatkumoita rakentaen – voidaan hoitaa sakon muuntorangaistukseen tuomittuja päihdeongelmaisia. Sakkovankien hoidon järjestäminen edellyttää kuitenkin sitä, että siihen osoitetaan valtion suora ja täysimääräinen rahallinen tuki. Sakkovankien hoidon rahoittaminen kunnan maksusitoumuksen turvin on hyvin vaikeata. Muilta osin sakkovankien hoidon pitää tapahtua hoitojärjestelmän ehdoilla päihdehuoltolain mukaisesti.

Ehdotuksen toteuttamisen edellytykset

Sakkovankien sijoittaminen päihdehuollon erityispalveluihin on perusteltua nimenomaan vankien päihdeongelmien takia. Päihdehuollon kuntouttavat palvelut tukevat osaltaan vankia päihdeongelman hoitoon ja elämäntilanteen selvittelyyn. Käytännössä sijoittaminen päihdehuollon erityispalveluihin voi tapahtua jo nykyisessä järjestelmässä vankilan ja päihdepalveluja tuottavan yksikön välisellä sopimuksella.

Selvitysmiehet esittävät, että muuntorangaistuksen täytäntöönpanon viisi ensimmäistä arkipäivää suoritetaan vankilassa. Sakkovankin vastaanottanut vankila arvioi tänä aikana vangin päihdehuollon tarpeen, huolehtii mahdollisesta katkaisuhoidosta ja muun tarpeellisen terveydenhuollon järjestämisestä ja valmistelee sijoitussopimuksen päihdehuollon palveluihin. Valmistelua edesauttaisi ja nopeuttaisi se, jos kyseisellä vankilalla on jo olemassa puitesopimukset päihdehuollon palveluja tarjoavien yksiköiden kanssa ja sijoittamissopimukset voidaan laatia näihin puitesopimuksiin perustuen. Vankilalla tulisi olla yhteistyösopimuksia useiden päihdehuollon palveluja tuottavien tahojen kanssa, jolloin tarpeenmukainen palvelu voidaan järjestää sujuvasti myös palvelupisteen kuormitus huomioiden. Tällä menettelyllä päihdeongelmaiset muuntorangaistukseen tuomitut voisivat suorittaa viisi arkipäivää ylittävän osan rangaistuksestaan päihdehuollon palveluissa.

Toimintamallin toteuttaminen edellyttää sitä, että toimintaan osoitetaan valtion suora ja täysimääräinen rahallinen tuki - vankiloille sakkovankien vankilan ulkopuolella tapahtuvaan päihdekuntoutukseen varattuja määrärahoja. Vankeuden ajan kustannuksista vastaisi valtio. Mahdolliset päihdekuntoutusjatkumot muuntorangaistuksen suorittamisen jälkeen valmisteltaisiin päihdehuoltoyksikön ja kuntoutukseen sijoitetun kotikunnan kanssa. Päihdekuntoutuksen hinta vaihtelee kuntoutuksen sisällöistä riippuen, mutta yleisesti esimerkiksi kuntouttavan laitoshoidon vuorokausihinta on pienempi kuin vankilavuorokauden hinta.

Muuntorangaistuksen suorittamisen edellyttämä kontrolli voidaan toteuttaa samalla tavalla kuin nykyisin RTL 2 luvun 3 d §:n nojalla toteutettavassa ulkopuolisessa laitossijoituksessa.

¹⁰ Haavisto et al 1997.

4.3 Sakkovankien sijoittelu ja muut käytännön järjestelyt vankiloissa

Koska selvitysmiesten pääehdotuksen (luvussa 2) ja sitä täydentävien ehdotusten, muun muassa päihdehuoltoon sijoittamista tarkoittavan ehdotuksen (luvussa 4.2) toteutuessa vankilassa muuntorangaistusta suorittavien vankien määrä vähenee olennaisesti, mahdollisesti muutamaan kymmeneen sakkovankiin, ei ole tarpeen enemmälti selvittää sakkovankien rangaistusajan käytännön järjestelyjä vankiloissa. Selvitysmiehet kiinnittävät huomiota kuitenkin muutamaan seikkaan koskien sakkovankien sijoittamista vankilaan ja tarvittavia toimintoja ja palveluja.

Sakkovankien kohdalla ei useimmiten tarvita suljetun vankilan turvallisuustasoa ja tällä perusteella avolaitokset tai Jokelan vankilan sakkovankiosaston kaltainen osasto ovat perustellumpi sijoituspaikka sakkovangeille. Käytännössä avolaitokseen pääsyn estää kuitenkin usein hankaluus sijoittaa avolaitokseen lyhyttä rangaistusta suorittavia.

Terveydenhuoltopalvelujen saatavuus on toinen sakkovankien kohdalla varmistettava seikka. Sakkovangit ovat huonokuntoisia päihdeongelmaisia ja tarvitsevat jo vankilaan saapuessaan terveydentilan tarkastuksen ja usein myös päihteiden käytön katkaisun. Tällöin tulisi varautua erillisiin, vain katkaisuhoitoon tarkoitettuihin valvottuihin päihdevieroitustiloihin. Näillä panostuksilla taattaisiin nopea tilannearvio ja hoidon aloittaminen sitä tarvitseville.

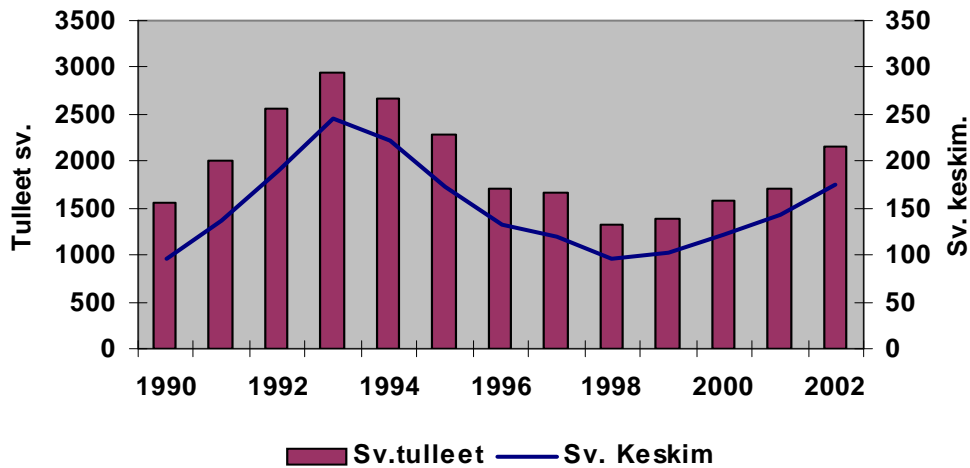
Jokelan vankilan yhteydessä toimivan sakkovankiosaston toimintatapoja kannattaa hyödyntää muuntorangaistusten täytäntöönpanoa kehitettäessä. Tälläkin sakkovankiosastolla on kuitenkin ainakin nykyisten sakkovankimäärien ollessa kyseessä edelleen tarvetta nimenomaan terveydenhuollon palvelujen lisäämiseksi ja erityisesti myös työtoiminnan kehittämiseksi.

5 NYKYTILANNE

5.1 Sakkovangit

Sakkovankien lukumäärä on viime vuosina lisääntynyt. Keskimäärin päivittäin sakkovankeja oli 96 vuonna 1998 mutta vuonna 2002 jo 190. Ajoittain heitä oli vuoden 2002 aikana yli 200. Huhtikuun 1. päivänä 2003 sakkovankien määrä oli 217. Vankilaan vuoden aikana tulleita sakkovankeja oli vuonna 1998 yhteensä 1 318 ja vuonna 2002 peräti 2 156. Vuoden 2002 aikana vapautui 1 944 henkilöä suorittamasta pelkästään sakon muuntorangaistusta, mikä oli 460 sakkovankia enemmän kuin edellisenä vuonna. Tämän lisäksi sakon muuntorangaistusta suorittavia tutkinta- ja vankeusvankeja oli 1092. Sakkovangeista 63 % suoritti enintään 30 päivän ja 36 % alle 10 päivän sakon muuntorangaistusta.

Sakkovangit vuosina 1990-2002



Sakkovankien kaikkein yleisimpiä rikoksia ovat näpistykset (taulukko). Neljänneksellä sakkovangeista on huumausainerikos joko pää- tai sivurikoksena. Esteetön poissaolo oikeudesta vastaajana on päärikoksena 20 %:lla. Muuntorangaistukseen sisältyi yksi tai useampia uhkasakkoja 28 %:ssa tapauksista.

Sakkovankien vankilauusiminen on erittäin korkea, mistä voidaan päätellä, että vankeudella ei ole heidän kohdallaan preventiivistä vaikutusta. Sakon muuntorangaistusta tulee uudelleen suorittamaan 70 % sakkovangeista¹¹.

¹¹ Kuivajärvi 2003.

Taulukko Sakkovankien päärikkokset 14.1.2003 sakkoselvityksessä (N = 149)

Päärikos ¹²	%
Varkausrikos, yleensä näpistys	37
Huumausainerikos	13
Ajoluovatta-ajo	9
Rattijuopumus	8
Pahoinpitely	6
Muu	27
Yhteensä	100

Muuntorangaistuksen pituus on keskimäärin 73 päivää. Muunnettujen vankeuspäivien määrä on 18 %:lla sakkovangeista 90 ja 23 %:lla pisin mahdollinen eli 120 päivää. Keskimäärin sakot (mukaan lukien uhkasakot) ovat 1 260 euroa. 12 %:lla sakot jäävät alle 400 euron.

Sakkovangit ovat pääasiassa 19–64-vuotiaita. Iän suhteen sakkovangit eivät eroa mainittavasti muista vangeista. Siviilisäädyltään sakkovangit poikkeavat muista vangeista siinä, että naimisissa olevia (4 %) on huomattavasti kaikkia vankeja vähemmän (kaikista vangeista 16 % on naimisissa). Peruskoulun on suorittanut yhdeksän kymmenestä sakkovangista. Peruskoulun jälkeinen ammattikoulutus puuttuu joka toiselta sakkovangilta ja ammattikoulutusta vaille olevien osuus on kasvanut viime vuosina. Sakkovankien koulutus on merkittävästi huonompi kuin vastaavan ikäisen miespuolisen väestön keskimääräinen koulutus.

Joka toisen sakkovangin työhistoria on vähäinen tai puuttuu kokonaan. Yhdeksän kymmenestä muuntorangaistusta suorittavasta ei ole ollut työssä ennen muuntorangaistuksen alkua. Sakkovankien työllisyystilanne on huonontunut 10 vuodessa. Toimeentulo on pääasiallisesti tulonsiirtojen varassa. Neljännes sakkovangeista saa ennen vankilaan tuloaan työttömyyskorvausta ja 40 % toimeentulotukea. Eläkettä saa noin 13 %. Osa joutuu etsimään ravintonsa roskakalaatikoista ja asumaan asumiseen kelvottomissa tilapäissuojissa. Sakon muuntorangaistusta suorittaneista joka neljäs oli ollut ennen muuntorangaistuksen alkua täysin vaille asuntoa – myös ilman asuntolaa tai mahdollisuutta asua satunnaisesti jonkun luona epävirallisesti. Osalla sakkovangeista on ilmeisesti runsaasti velkoja ja korvausvelvollisuuksia¹³. Työttömyys ja tulonsiirroilla eläminen muovaavat yksinäisten miesten arkipäivän elämää. Sakkovankien huono-osaisuus, muun muassa yksinäisyys, asunnottomuus ja päihteiden runsas käyttö, vaarantaa sekä psyykkisen että fyysisen terveyden ja rajaa sosiaaliset suhteet toisiin asunnottomiin. Muuntorangaistusta suorittavista suuri osa elää psyykkisesti ankaraa ja terveydelle vaarallista elämää.¹⁴

¹² Päärikos tarkoittaa rikosta, josta on saatu suurin sakko. Tässä ei ole otettu mukaan rikosnimikettä ”esteetön poissaolo oikeudesta”, joka oli päärikkoksena 20 %:lla sakkovangeista. (Aho 2003.)

¹³ Kilpeläinen 2003.

¹⁴ Hypén 2003.

Tehdyssä selvityksessä¹⁵ useampi kuin kaksi kolmesta sakon muuntorangaistusta suorittaneesta arvioitiin päihteiden suurkuluttajiksi. Puolet sakkovangeista arvioitiin erityisen vaikeasti päihteistä riippuvaisiksi. Tämä tarkoittaa alkoholin kohdalla jatkuvaa käyttöä sekä alkoholin puuttuessa myös korvikealkoholiin turvautumista. Huumausaineiden kohdalla kyse on suonensisäisestä jatkuvasta käytöstä, jota varjostaa yliannostusvaara ja huumeiden sairausvaikutuksista aiheutuva kasvava kuoleman riski.

Vapautuneiden sakkovankien kuolleisuus on varsin korkea ja poikkeaa myös ehdotonta vankeutta suorittaneiden kuolleisuustilanteesta. Lähes puolet sakon muuntorangaistusta suorittaneista kuolee 10 vuoden sisällä vapautumisestaan¹⁶.

Sakkovankien työ- ja toimintakykyä koskeneet arviot, jotka koostuvat terveydenhuoltohenkilökunnan tekemistä terveydentila-arvioista ja vankien psyykkistä ja fyysistä kuntoa koskevista arvoista, osoittavat, että 60 %:lla sakkovangeista työ- ja toimintakyky on alentunut tai heikko. Joka viidennen sakkovangin psyykinen ja fyysinen kunto on niin heikko, että heidän sijoittamisensa vankila-aikana työhön tai muuhun toimintaan ei ole mahdollista¹⁷.

Vankien terveydentilaa arvioinut työryhmä on todennut, että sakkovangit tulevat erittäin kalliiksi vankeinhoitolaitokselle, koska useimmat ovat katkaisuhoidon tarpeessa ja muutenkin terveydentilaltaan huonossa kunnossa.

¹⁵ Hypén 2003.

¹⁶ Kuivajärvi 2003.

¹⁷ Hypen 2003.

5.2 Muuntoasian vireilletulo, muuntorangaistuksen määrääminen ja muuntamatta jättäminen

Järjestelmän kehitys 1960-luvulta nykytilanteeseen

1960-luvulta lähtien on useiden lainuudistusten yhteydessä pyritty vähentämään sakon muuntorangaistukseen tuomittujen määrää. Esimerkiksi mainittakoon juopumuksen dekriminalisointi vuoden 1969 alusta lähtien. Tähän liittyi itsenäisyyspäivänä 1967 toteutettu armahduslaki, joka vapautti vankiloista noin 400 sakkovankia. Sakkolainsäädännön kokonaisuudistuksessa (HE 174/1967 vp) päädyttiin erilliseen muuntomenettelyyn. Tuomioistuin saattoi muuntorangaistuksen pituutta määrätessään ottaa huomioon kaikki sakon maksamatta jättämiseen johtaneet syyt ja sakotetun henkilökohtaiset olosuhteet. Muuntorangaistus voitiin määrätä myös lykkäytymään kahdella vuodella (ehdollinen muuntorangaistus) ja jollei tuomittu lykkäytymisaikana syyllistyisi uuteen rikokseen, muuntorangaistuksen täytäntöönpano raukeaisi. Uudistusta koskeneeseen hallituksen esitykseen sisältyi myös se, että päihdehuoltolaan sijoitetun sakko ja sakon muuntorangaistus voisi määräytyä edellytyksin raueta.

Juopumuksen dekriminalisointi, edellä mainittu armahduslaki ja sakkolainsäädännön uudistaminen vähensivät sakkovankien määrän lähes olemattomiin.

Sakkorangaistuksen täytäntöönpanoa koskevaa lainsäädäntöä (HE 65/1976 vp) uudistettiin vuoden 1978 alusta, jolloin muun muassa muuntorangaistuksen vähimmäisaika alennettiin kymmenestä päivästä kuuteen päivään. Muuntorangaistus oli uudessa lainsäädännössä määrätyin edellytyksin mahdollista jättää kokonaan määräämättä. Näistä sakotetun erityisistä henkilökohtaisiin olosuhteisiin liittyvistä syistä mainittiin hallituksen esityksessä esimerkkeinä sakotetun vakava vammautuminen, pysyvä sairaus tai muu vastaava sakotetun maksukyvyyn heikkeneminen.

Rangaistusten täytäntöönpanosta annetun asetuksen 2 lukuun (595/1977) lisättiin erityissäännös, jonka mukaan muuntorangaistusta ei voitaisi panna täytäntöön sinä aikana, kun tuomittu on hoidettavana huoltolassa tai lastensuojelulaitoksessa. Lisäksi säädettiin, että ulosottomiehen olisi lykättävä muuntorangaistuksen täytäntöönpanoa kolmella kuukaudella sakotetun pyynnöstä siitä, kun sakotettu on päästetty huoltolasta tai lastensuojelulaitoksesta. Täytäntöönpanoon saataisiin kuitenkin ryhtyä, jos olisi ilmeistä, että sakotettu on hakeutunut hoitolaitokseen välttääkseen muuntorangaistuksen täytäntöönpanoa tai että sakotettu ei tule täytäntöönpanon lykkäyksestä huolimatta maksamaan sakkoaan, taikka jos muuntorangaistuksen täytäntöönpanoon muuten on erittäin painavia syitä. Nämä säännökset ovat edelleen voimassa.

Edellä mainituilla säännöksillä pyrittiin siihen, ettei huoltolassa hoidettavana oleva henkilö joutuisi vankilaan muuntorangaistusta suorittamaan kesken hoidon. Lisäksi katsottiin, että huoltolassa olevan henkilön taloudellinen asema on pitkäaikaisen päihteiden käytön ja siihen usein liittyvän työpaikan menettämisen vuoksi heikentynyt siinä määrin, että hän ei heti huoltolasta päästyään pysty maksamaan sakkoa, eikä siten voi välttää suorittamasta sakkoa muuntorangaistuksena. Lisäksi sen, että sakotettu olisi tietoinen siitä, että hän heti huoltolasta päästyään joutuisi vankilaan, katsottiin vaikuttavan epäedullisesti huolto- ja hoitotoimenpiteiden onnistumiseen. Sen vuoksi säädettiin mahdollisuudesta lykätä muuntorangaistuksen täytäntöönpanoa kolmella kuukaudella huoltolasta pääsyn jälkeen. Lykkäämisen tarkoituksena oli antaa

sakotetulle tilaisuus kuntoutumiseen ja taloudellisten asioidensa hoitamiseen, jotta hän voisi lykkäysaikana suorittaa sakkonsa rahana.

Vuonna 1987 tuli voimaan sakon muuntorangaistusta koskeva uudistus (HE 153/ 1985 vp), jonka tarkoituksena oli muuntorangaistuksen määräämismenettelyn yksinkertaistaminen niissä tapauksissa, joissa oli kysymys usean sakkorangaistuksen muuntamisesta. Muutoksesta aiheutuvan muuntorangaistuksen ankaroitumisen välttämiseksi ja muuntorangaistuksesta aiheutuvien epäkohtien vähentämiseksi muuntosuhde lievennettiin siten, että sakkoja vankeudeksi muunnettaessa kahta maksamatonta päiväsakkoa vastaa yhden päivän vankeus. Muuntorangaistuksen lyhin aika väheni samalla kuudesta päivästä neljään päivään. Samalla kerralla täytäntöön pantavien muuntorangaistusten enimmäisaika lyheni 180 päivästä 120 päivään. Samalla säädettiin, että muuntorangaistusta suorittamaan tuleva sakkovanki saattoi suorittaa sakkonsa vankilaan saavuttuaan vielä viiden ensimmäisen arkipäivän aikana.

Eduskunnan lakivaliokunta esitti mietinnössään (4/1986 vp) selkeän kantansa muuntorangaistuksen käytön vähentämiseksi. Se totesi, että sakko on varallisuusrangaistus, joka on tarkoitettu lievemmäksi kuin vapausrangaistus. Sen vuoksi valiokunta piti tärkeänä pyrkiä tehostamaan sakkojen perintää niin, että sakkojen muuntamisesta voidaan yhä enenevässä määrin luopua. Tavoitteena tuli lakivaliokunnan mielestä olla, että sakon muuntamisesta yleensä luovutaan ja muuntorangaistus tuomitaan vain erityisissä poikkeustapauksissa.

Vuonna 1995 uudistetussa kuntalaissa (365/1995) muutettiin kunnallisen järjestys-säännön rikkomisesta tuomitut sakot muuntokelvottomiksi. Vastaava säännös sisältyy uuteen järjestyslakiin.

Laki rikesakkomenettelystä (66/1983) tuli voimaan vuonna 1983. Lain 4 §:ssä säädetään, että rikesakkoa ei voida muuntaa vankeudeksi (myös rikoslain 2a luvun 8 §:n 3 mom.). Rikesakon käyttöalan laajentamista on perusteltu muun muassa prosessi-ekonomisin syin. Rikesakko on päiväsakkoa yksinkertaisempi ja se vaatii vähemmän viranomaisresursseja. Vuoden 1999 sakkouudistuksessa rikesakko tuli mahdolliseksi soveltaa 20 km/t:n ylinopeuksiin. Rahamäärältään korkein mahdollinen rikesakko korotettiin 400 markasta 700 markkaan.

Vuonna 1999 voimaan tullut sakkouudistus¹⁸ laajensi tuomioistuimen oikeutta jättää sakko tai sen osa muuntamatta ja mahdollisti myös syyttäjälle oikeuden jättää vaatimatta muuntorangaistusta. Lisäksi laajennettiin muuntamatta jättämistä uhkasakkojen osalta. Uhkasakon muuntosääntöä muutettiin siten, että markkamääräisenä tuomitun uhkasakon jokaista täyttä sataa markkaa (nykyisin 20 euroa) vastaisi yhden päivän vankeus.

Uusin muutos (laki sakon täytäntöönpanosta 672/2002), joka tuli voimaan lokakuussa 2002, tähtäsi myös muuntorangaistusten vähentämiseen. Lainmuutoksen jälkeen sakot eivät enää ole ulosotossa viimeksi suoritettavia saatavia. Osa sakoista oli tullut nimittäin muuntoon siksi, että sakotetun varat oli ulosotossa käytetty muihin velkoihin eikä rahaa ollut enää jäänyt sakkojen maksuun.

¹⁸ Muun muassa laki rikoslain muuttamisesta 550/1999, laki rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta 555/1999, asetus päiväsakon rahamäärän muuttamisesta 609/1999 sekä asetus sakkorangaistuksesta annetun asetuksen muuttamisesta 611/1999.

Muuntoasian vireille tulo

Sakkojen täytäntöönpanotehtävistä huolehtii Oikeusrekisterikeskus. Mikäli sakkoa ei makseta tuomioistuimen antamalla tai rangaistusmääräysmenettelyn rangaistusvaatimukseen liitetyllä tilillepanokortilla, Oikeusrekisterikeskus lähettää maksukehotuksen. Mikäli sakkoa ei kehotuksesta huolimatta makseta, Oikeusrekisterikeskus lähettää asian ulosottoon. (Laki sakon täytäntöönpanosta 672/2002, 7 ja 8 §). Ulosottomies lähettää maksuvelvolliselle maksukehotuksen ja voi myöntää tämän pyynnöstä maksuaikaa (laki sakon täytäntöönpanosta 10 § ja 14 §). Jos sakkoa ei saada perityksi, maksuvelvollinen on haastettava muuntorangaistuksen määräämistä koskevaan oikeudenkäyntiin. Haastamista ei saa suorittaa, jos maksuvelvollinen on suorittamassa asevelvollisuutta, on reservin kertausharjoituksissa tai palvelemassa aseettomana tai siviilipalvelusmiehenä taikka jos hänelle on myönnetty velkajärjestely. (Laki sakon täytäntöönpanosta 24 §).

Oikeusrekisterikeskus etsintäkuuluttaa sakotetun, jos sakkoa ei saada ulosottotoimin perittyä ja jos hänen olinpaikkansa on tuntematon tai hänen voidaan olettaa pakoilevan perintää (laki sakon täytäntöönpanosta 19 §). Poliisi haastaa tavatessaan etsintäkuulutetun muuntorangaistusta koskevaan oikeudenkäyntiin. Haasteessa maksuvelvollinen kutsutaan saapumaan tuomioistuimeen vastaamaan virallisen syyttäjän vaatimukseen muuntorangaistuksen määräämisestä ja ilmoitetaan käsittelyn ajankohta ja -paikka. Samalla ilmoitetaan, että asia voidaan ratkaista haastetun poissaolosta huolimatta ja että tämä voi toimittaa kirjallisen vastineensa tuomioistuimelle ennen asian käsittelyä (laki sakon täytäntöönpanosta 25 §).

Maksuvelvolliselle annetaan haastamisen yhteydessä haastetodistus, joka sisältää tiedot saatavan määränneestä viranomaisesta, saatavan perusteena olevasta ratkaisusta, maksamatta olevasta määrästä, perintätunnuksesta ja maksun vastaan ottavan viranomaisen tiliyhteydestä. Haastamisen suorittaja ilmoittaa haastamisesta toimittamalla haastetodistuksen kappaleen viralliselle syyttäjälle ja Oikeusrekisterikeskukselle. (Laki sakon täytäntöönpanosta 25 §, valtioneuvoston asetus sakon täytäntöönpanosta, 789/2002, 11 §.) Virallinen syyttäjä saattaa muuntorangaistuksen määräämistä koskevan asian vireille käräjäoikeudessa toimittamalla sinne muuntorangaistusvaatimuksen, sakkoa ja sen maksutilannetta koskevat tiedot (valtioneuvoston asetus sakon täytäntöönpanosta 12 §).

Syyttäjän tehtävät

Vaatimuksen sakon muuntamisesta vankeudeksi esittää syyttäjä. Vuonna 1999 voimaan tullut sakkouudistus toi syyttäjille harkintavaltaa muuntorangaistusvaatimuksen esittämisestä luopumiseksi. Sakon täytäntöönpanosta annetun lain 28 §:n mukaan syyttäjä saa jättää vaatimatta muuntorangaistuksen määräämistä maksamattoman sakon sijaan, jos

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

- 2) sakkoon johtanut rikos on tehty alle 18-vuotiaana eikä rikoksesta ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa tai vankeutta enintään kuusi kuukautta tai
- 3) muuntorangaistusta on pidettävä kohtuuttomana tai tarkoituksettomana ottaen huomioon maksuvelvollisen henkilökohtaiset olot, rikoksesta hänelle aiheutuneet muut seuraukset, sosiaali- ja terveydenhuollon toimet ja muut seikat, eikä tärkeä yleinen etu muuta vaadi.

Uhkasakon muuntovaatimuksen esittämättä jättämisen osalta syyttäjällä on samat harkintaperusteet kuin tuomioistuimella, mutta syyttäjän tulee ottaa huomioon tärkeä yleinen etu (laki sakon täytäntöönpanosta 28 §).

Muuntorangaistuksen määrääminen ja muuntamatta jättäminen

Tuomioistuin voi lykätä muuntoasian käsittelyä varatakseen maksuvelvolliselle tilaisuuden sakon maksamista varten. Asian käsittelyä voidaan lykätä myös maksutilanteen selvittämiseksi. (Laki sakon täytäntöönpanosta 31 §).

Sakkoon tai uhkasakkoon tuomitulle, jolta sakkoa ei ole saatu perityksi, on maksamatta olevan sakon sijasta määrättävä muuntorangaistuksena vankeutta (rikoslaki 2 a:4). Muuntorangaistus määrätään siten, että kahta maksamatta olevaa päiväsakkoa vastaa yhden päivän vankeus. Jos muunnettavien päiväsakkojen lukumäärä on pariton, yhtä päiväsakkoa ei muunneta. Jos päiväsakosta on maksettu vain osa, katsotaan päiväsakko maksamatta olevaksi. Euromääräisenä tuomitun uhkasakon jokaista täyden 20 euron määrää vastaa muuntorangaistusta määrättäessä yhden päivän vankeus. Muuntorangaistuksen pituus on vähintään neljä päivää ja enintään 90 päivää. Samalla kertaa muunnettavista sakoista määrätään vain yksi muuntorangaistus. Uhkasakko rinnastetaan tällöin sakkoon. Tuomioistuin voi määrätä muuntorangaistuksen säädettyä lyhyemmäksi, kuitenkin vähintään neljäksi päiväksi. (Rikoslaki 2 a:5). Mikäli tuomitulla on samalla kertaa suoritettavana useampia muuntorangaistuksia, ne lasketaan yhteen. Sakon muuntorangaistus ei saa olla pitempi kuin 120 päivää. (RTL 2:1a.)

Sakon tai sen osan muuntamatta jättämisestä on säädetty rikoslain 2 a luvun 6 §:ssä (550/1999). Sen mukaan tuomioistuin voi jättää muuntorangaistuksen määräämättä, jos

- 1) sakkoon johtanutta rikosta sen haitallisuus huomioon ottaen on kokonaisuutena arvostellen pidettävä vähäisenä,
- 2) sakkoon johtanut rikos on tehty alle 18-vuotiaana tai
- 3) muuntorangaistusta on pidettävä kohtuuttomana tai tarkoituksettomana ottaen huomioon sakotetun henkilökohtaiset olosuhteet, rikoksesta hänelle aiheutuneet muut seuraukset, sosiaali- ja terveydenhuollon toimet ja muut seikat.

Vuonna 1999 voimaan tullutta sakkolainsäädännön uudistusta koskevista valmisteluasiakirjoista (HE 74/1998 vp) käy ilmi, että muuntamista harkittaessa rikoksen vähäisyyden huomioon ottamisen tarkoituksena ei ole, että jostain sinänsä vähäisenä pidettävästä rikoslajista säännönmukaisesti jätettäisiin määräämättä muuntorangaistus. Rikoksen vähäisyyden arviointi olisi jokaisessa yksittäistapauksessa suhteutettava kyseiseen rikoslajiin. Tuomioistuimen olisi arvioitava, onko rikosta pidettävä rikoslajin normaalitapaukseen verrattuna vähäisenä. Rikoksen vähäisyyttä osoittaa esimerkiksi

normaalirangaistusta pienempi päiväsakkomäärä. Tuomioistuimella on esityksen mukaan mahdollisuus luopua muuntorangaistuksen määräämisestä myös sellaisista sakoista, jotka on tuomittu rikoksista, joista on säädetty rangaistukseksi vankeutta. Tuomioistuinten harkintavalta on tässä suhteessa laajempi kuin syyttäjän harkintavalta olla vaatimatta muuntorangaistusta.

Muuntamatta jättämistä alle 18-vuotiaana tehtyjen, sakkoon johtaneiden rikosten osalta perusteltiin (HE 74/1998 vp) muun muassa sillä, että alle 18-vuotiaana tehdystä rikoksesta ei nykyisin saa tuomita ehdottomaan vankeuteen, elleivät painavat syyt sitä vaadi. Perusteena muuntorangaistuksen määräämiseksi nuorelle voisi olla maksamattomien sakkojen lukuisuus. Maksamattomien sakkojen lukuisuuden ei kuitenkaan katsottu aina ratkaisevan. Nuorten rikkomuksissa usein on kyse ikärajojen rikkomisesta tai ne liittyvät tiettyyn ikäkauteen, jolloin sakkoja saattaa kertyä runsaasti. Katsottiin, että tällöin voi olla tarkoitukseton määrätä muuntorangaistusta. Myös rikollisuuden laatu voisi vaikuttaa muuntorangaistuksen määräämiseen nuorelle.

Rikoslain 2 a luvun 6 §:n 3 kohdan mukaan muuntorangaistus voidaan jättää määräämättä, jos muuntorangaistusta on pidettävä kohtuuttomana tai tarkoituksettomana ottaen huomioon sakotetun henkilökohtaiset olosuhteet, rikoksesta hänelle aiheutuneet muut seuraukset, sosiaali- ja terveydenhuollon toimet ja muut seikat. Vastaavilla perusteilla voidaan oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 1 luvun 7 ja 8 §:n mukaisten yleisten syyttämättäjättämisperusteiden nojalla jättää syyte nostamatta sekä rikoslain 3 luvun 5 §:n 3 ja 4 momenttien mukaisten tuomitsemättäjättämisperusteiden nojalla rangaistus tuomitsematta. Lain valmisteluasiakirjoissa katsotaan, että muuntorangaistus voitaisiin jättää määräämättä, jos sakotettu on hyvin iäkäs, pysyvästi sairas tai vakavasti vammautunut. Henkilökohtaisiin olosuhteisiin kuuluisivat myös pitkäaikainen työttömyys tai muusta vastaavasta syystä johtunut varattomuus. Rikoksesta aiheutunut muu seuraus on esimerkiksi sakotetun vakava loukkaantuminen teon yhteydessä tai sen jälkiseurauksena. Jos sakotetulle on aiheutunut rikoksesta lakiin perustuvia tai muita seurauksia, kuten työpaikan menetys, viraltapano tai avioero, jotka ovat vaikuttaneet hänen kykyynsä maksaa sakkoa, muuntorangaistuksen määrääminen voi olla kohtuuton. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimilla oli tarkoitus täydentää voimassa olevia säännöksiä päihdehuoltolassa tai lastensuojelulaitoksessa olevan sakotetun muuntorangaistuksen täytäntöönpanosta. Katsottiin (HE 74/1998 vp), että joskus on tarkoituksenmukaisempaa olla määräämättä muuntorangaistusta, jos sakotettu on laitoshoidossa esimerkiksi päihderiippuvuuden tai psyykkisen sairauden vuoksi. Vankeuteen joutuminen laitosajan päätyttyä ja lykkäysmahdollisuuksien tultua käytetyksi voi katkaista aloitetun tai suunnitellun hoitosuhteen avohoidossa.

Muu seikka, joka katsottiin voitavan ottaa huomioon harkittaessa muuntorangaistuksesta luopumista, oli sakon tuomitsemisesta kulunut huomattavan pitkä aika tai jos sakon vanhentumisaika olisi lähellä. Muuntorangaistus voitaisiin myös jättää määräämättä, jos päiväsakoista maksamatta oleva osa on pieni.

Uhkasakon muuntamatta jättämisestä on säädetty rikoslain 2 a luvun 7 §:ssä (550/1999). Tuomioistuin voi jättää maksamattoman uhkasakon sijasta tuomittavan muuntorangaistuksen määräämättä, jos

- 1) päävelvoitetta on kokonaan tai osaksi noudatettu tai

- 2) muuntorangaistusta on pidettävä kohtuuttomana tai tarkoituksettomana ottaen huomioon velvoitetun henkilökohtaiset olosuhteet, päävelvoitteen noudattamatta jättämisestä hänelle aiheutuneet seuraukset tai muut seikat.

Lainvalmisteluasiakirjoissa (HE 74/1998 vp) katsottiin tuomioistuimelle mahdolliseksi kohtuussyistä jättää määräämättä muuntorangaistus. Velvoitetun henkilökohtaisten olosuhteiden huomioon ottamisella tarkoitetaan samaa kuin päiväsakkojen muuntamatta jättämisestä koskevilla säännöksissä. Päävelvoitteen noudattamatta jättämisestä aiheutuneilla muilla seurauksilla tarkoitettiin esimerkiksi hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten kumulaatiota, joka saattaa johtaa kohtuuttomaan lopputulokseen.

Erilaisia uhkasakkoja on paljon. Lähes kaikki vankilassa muuntorangaistuksena suoritettavat uhkasakot on asetettu tuomioistuimeen saapumisen turvaamiseksi. Näiden uhkasakkojen määrä on kasvanut uudistetussa rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyssä. Kun aikaisemmin uhkasakkoa käytettiin pakkokeinona vasta, kun vastaaja tai todistaja kutsuttiin jatkokäsittelyyn, nykyisin poissaolojen vuoksi asetetaan uhkasakko myös kutsuttaessa heitä ensikäsittelyyn¹⁹. Lisäksi hallintoviranomaiset voivat asettaa uhkasakkoja. Uhkasakko toimii tehosteena sille, että henkilö täyttää hänelle asetetun velvoitteen. Muuntorangaistusta koskevia säännöksiä sovelletaan myös uhkasakoihin. Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetun lakiin (619/1996) sisältyy kuitenkin erityissäännös, jonka mukaan lapsen huollon tai tapaamisoikeuden turvaamiseksi asetettua uhkasakkoa ei saa muuntaa vankeudeksi, elleivät erittäin painavat syyt sitä vaadi.

Sakon ja uhkasakon täytäntöönpano raukeaa viiden vuoden kuluttua lainvoiman saaneen tuomion antamispäivästä (rikoslain muutos 138/1973, 8:11).

Muuntovaatimuksesta luopumisen ja muuntamatta jättämisen käyttö nykyisin

Muuntoasioiden käsittely tuomioistuimessa on varsin erilaista kuin tavallisten syyteasioiden, sillä muuntoasiat ovat suppeatutkintaisia tai summaarisia asioita²⁰. Tämä johtuu siitä, että kun syyttäjät ovat passiivisia eivätkä vastaajat yleensä saavu paikalle itse tai asiamiehen välityksellä, tuomioistuin joutuu perustamaan ratkaisunsa usein vain kahteen asiakirjaan, haastetodistukseen ja sakkorekisteriotteeseen.

Syyttäjät eivät ole juurikaan käyttäneet vuonna 1999 voimaan tullutta mahdollisuuttaan jättää esittämättä muuntovaatimusta. Oikeusrekisterikeskuksesta saatujen tietojen mukaan vuonna 2002 syyttäjät jättivät vain seitsemässä tapauksessa muuntovaatimuksen esittämättä.

Syyttäjän on harkinnassaan otettava huomioon, mistä rikoksesta muunnettava sakko on tuomittu, kuinka moneen rikokseen henkilö on syyllistynyt ja onko sakotettu pyrkinyt maksamaan sakon. Syyttäjän on otettava huomioon myös prosessiekonomiset tekijät. Vaatimuksesta luopuminen tosiasiallisesti lisää syyttäjän töitä.²¹ Sakkojen maksamattomuuteen johtaneet syyt eivät välity syyttäjälle eikä syyttäjällä ole velvollisuutta niitä selvittää. Syyttäjällä ei ole suppean asiakirja-aineiston perusteella käytännössä

¹⁹ HE 74/1998.

²⁰ Rautio 2001, 707-708.

²¹ Rautio 2001, 707-708.

mahdollisuutta harkita esimerkiksi kohtuusperusteista muuntovaatimuksen esittämistä jättämistä. Nykymenttelyssä on myös vaikea harkita muuntovaatimuksen esittämättä jättämistä rikoksen vähäisyyden perusteella, koska jo rikoksen syyteharkinnassa on ollut mahdollisuus jättää syyte nostamatta vähäisyyserusteella. Lisäksi ilmeisesti harkintaa on hankala tehdä pelkän rikosnimikkeen ja päiväsakkomäärän perusteella. Muunto-menttelyyn ei hankita jutun esitutkintapöytäkirjoja tai muita asiakirjoja. Helsingin käräjäoikeudessa, jossa määrätään suurin osa muuntorangaistuksista²², syyttäjä ei ole edes paikalla muunto-oikeudenkäynnissä, joten maksamattomuuden syyt eivät välity syyttäjälle, vaikka haastettu tulisi paikalle oikeudenkäyntiin niistä kertomaan.

Muuntamatta jättäminen on käytännössä jäänyt erittäin vähäiseksi. Oikeusrekisterikeskuksesta saatujen tietojen mukaan vuonna 2002 jätettiin muuntamatta 484 muuntovaatimusesitystä, joka oli 2,4 % muuntorangaistusasioista²³. Kun sakotetut eivät saavu muunto-oikeudenkäyntiin, tuomioistuimella on huonot edellytykset pohtia muuntamatta jättämistä. Tuomioistuimen käytettävissä on tällöin muuntorangaistuksen vaatimuslomake ja sakkorekisterinote tai luettelo haastettavista sakoista. Näistä ilmenee sakotetun henkilötiedot, rikos, josta sakko on saatu, päiväsakkojen lukumäärä ja sakon rahamäärä ja sakosta maksettu osuus. Käytännössä muuntaminen tapahtuu kaavamaisesti.

Rikoslain 2 a luvun 6 §:n 1 momentin 1-kohdan mukaan muuntamisesta voidaan luopua, jos sakkoon johtanutta rikosta sen haitallisuus huomioon ottaen on pidettävä vähäisenä. Kohdan soveltaminen on käytännössä koettu ongelmalliseksi, kuten edellä todettiin myös syyttäjän muuntovaatimuksesta luopumisen yhteydessä. Selkeämpänä ratkaisuna toimisi lievien tekojen muuntokelvottomuudesta säättäminen.²⁴

Rikoslain 2 a luvun 6 §:n 1 momentin 2-kohdan mukaan sakko voidaan jättää muuntamatta, jos sakkoon johtanut rikos on tehty alle 18-vuotiaana. Helsingin käräjäoikeudessa alle 18-vuotiaana tehdyistä rikoksista tuomitut sakot jätetään yleensä muuntamatta. Käytäntö on johdonmukainen rikoslain 2 b luvun 1 §:n 2 momentin (520/2001) kanssa, sillä alle 18-vuotiaana tehdystä rikoksesta saa tuomita ehdottoman vankeusrangaistuksen vain, jos painavat syyt sitä vaativat.

Eniten harkintavaltaa antavat 3-kohdan perusteet. Sen mukaan muuntorangaistusta on pidettävä kohtuuttomana tai tarkoituksettomana ottaen huomioon sakotetun henkilökohtaiset olosuhteet, rikoksesta hänelle aiheutuneet muut seuraukset, sosiaali- ja terveydenhuollon toimet ja muut seikat. Käytännössä nämä olosuhteet, seuraukset tai muut toimet eivät yleensä tule tuomioistuimen tietoon.

Helsingin käräjäoikeudessa on pääsääntöisesti jätetty muuntamatta alle kahdeksan päiväsakon sakko²⁵. Alle kahdeksan päiväsakon tilanteissa muuntosuhde johtaisi kohtuuttomaan tulokseen lyhimmän muuntorangaistuksen ollessa neljä päivää.

Korkein oikeus on antanut sakon muuntorangaistusta koskevia ennakkopäätöksiä voimassa olevan lain soveltamisesta maksukyvyttömyystapauksiin.

²² Helsingin käräjäoikeudessa käsiteltiin vuonna 2002 noin 5 200 muuntorangaistusasiaa.

²³ Aiemman lain mukaista muuntamatta jättämiskäytäntöä on selvittänyt Kuivajärvi (1992). Vuonna 1989 Uudenmaan läänin tuomioistuimissa jätettiin muuntamatta noin 1 % muuntoon tulleista sakoista. Muuntamatta jätetyistä sakoista yli 90 % oli alle 8 päiväsakon suuruisia.

²⁴ Rautio 2001, Kuivajärvi 2003.

²⁵ Rautio 2001, 712.

KKO 1993:110: Liikkeenharjoittaja, joka oli tehnyt konkurssin ja jäänyt työttömäksi, oli kykenemätön maksamaan hänelle aikaisemmin tuomittuja sakkoja. Kun sakkojen maksamatta jääminen oli aikanaan osaksi johtunut maksuhaluttomuudesta, muuntorangaistus oli tuomittava, mutta sen määrää alennettiin rikoslain 2 luvun 5 §:n 4 momentin perusteella.

KKO 1993:111: A oli pitkäaikaisesta sairaudesta ja työttömyydestä aiheutuneen vaikean taloudellisen tilanteensa vuoksi ollut kykenemätön maksamaan hänelle tuomittuja sakkoja. Sen vuoksi ja kun yleisen lainkuuliaisuuden ylläpitäminen ei toisin vaatinut, muuntorangaistus jätettiin määräämättä.

KKO 1998:135: A oli työkyvyttömyyseläkkeellä parantumattoman sairauden vuoksi. Sairauskustannustensa ja asunovelkojensa takia hän oli perheineen saanut kunnalta jatkuvaa toimeentulotukea. Näiden A:n henkilökohtaisiin olosuhteisiin liittyvien erityisten syiden vuoksi muuntorangaistus jätettiin määräämättä, kun yleisen lainkuuliaisuuden ylläpitämisenkään ei toisin vaatinut.

5.3 Muuntorangaistuksen täytäntöönpano vankiloissa

Vuoden 2002 aikana vankilaan tulleita sakkovankeja oli 2 156. Tämän lisäksi sakon muuntorangaistusta suorittavia tutkinta- ja vankeusvankeja oli 1 092. Sakkovangeista kaksi kolmannesta suoritti enintään 30 päivän rangaistusta ja näistä puolet alle kymmenen päivän rangaistusta. Huhtikuun 1. päivänä 2003, sakkovankeja oli 217, jotka yhdeksää vankia lukuun ottamatta oli sijoitettu suljettuun vankilaan.

Sakon muuntorangaistusta suorittavien sijoitteluperusteet vankiloihin ovat samanlaiset kuin vankeusvankien. Määräviä tekijöitä ovat tuomitun kotipaikka ja rangaistuksen pituus. Avolaitossijoittelussa sakkovankeja koskevat samat kriteerit kuin muitakin vankeja. Avolaitokseen sijoituksen edellytyksinä ovat tuomitun luotettavuus, terveydentila sekä halu ja kyky sitoutua päihteettömyyteen. Alle 30 päivän rangaistusta suorittavia ei pääsääntöisesti määrätä avolaitokseen. Etelä-Suomen alueen vankiloihin sakkovangeista oli 1.4.2003 sijoitettu 145 eli 67 %. Eniten sakkovankeja oli Vantaan (57), Jokelan (36) ja Hämeenlinnan (34) vankiloissa.

Vantaan vankilassa tehdyn selvityksen mukaan vuonna 2002 vankilaan saapuneista 629:stä muuntorangaistukseen määrätystä²⁶ sakon maksoi viiden ensimmäisen arkipäivän aikana 25 %, jotka näin ollen vapautuivat enemmälti muuntorangaistustaan suorittamasta. Lisäksi vankilassa oli tutkintavankeja ja vankeusvankeja, jotka ovat maksaneet sakkojaan viiden päivän maksuajan aikana.

Periaatteessa kaikille vankeus- tai sakon muuntorangaistusta suorittaville vangeille tehdään tulotarkastus. Tämän tarkastuksen tekee sairaanhoitaja tai lääkäri. Käytännössä kaikille lyhyttä sakon muuntorangaistusta suorittaville sakkovangeille ei ehditä tarkastusta tehdä. Tulotarkastuksen yhteydessä arvioidaan vankien työkyky. Keväällä 2003 tehdyssä selvityksessä²⁷ todettiin, että 44 % sakkovangeista oli työkykyisiä. Työkykyisistä sakkovangeista oli kolmannes sijoitettu työhön. Samassa selvityksessä todettiin sakkovankien sijoittamisen erilaisiin toimintoihin olevan ongelmallista ainakin osassa laitoksia tuomioiden lyhyiden takia.

²⁶ Selvityksessä oli mukana kaikki 1.1.2002 –19.11.2002 vankilaan saapuneet sakkovangit.

²⁷ Hypén 2003.

Sakkovankien kohdalla ei yleensä tarvita suljetun vankilan turvallisuustasoa, mutta nykyisin on olemassa vain yksi nimenomaan sakkovangeille tarkoitettu vankilaosasto. Tämä toimii Jokelan vankilan yhteydessä. Osasto perustettiin keväällä 2003 suljetuksi sakkovankiosastoksi, joka sijaitsee vankilan muurien ulkopuolella. Osasto on ympäröity piikkilangoin varustetulla verkkoaidalla.

Osastolla on vartiointihenkilökunnan lisäksi kokopäiväinen sairaanhoitaja ja ohjaaja. Sairaanhoitaja vastaa osaltaan sakkovankien terveyspalveluista, mutta vankien hoito kuormittaa myös muuta henkilökuntaa. Osastolla on lisäksi käytössään lääkäripalvelu, kerran viikossa noin ½ päivää. Näistä panostuksista huolimatta myös vakaviin somaattisiin sairauksiin liittyviä vankilan ulkopuolisia hoitokäyntejä tehdään usein. Osastolla järjestetään vangeille kurssitoimintaa, jonka tarkoituksena on selvittää elämäntilannetta ja tukea päihteetöntä elämäntapaa ja löytää erilaisia toimintamahdollisuuksia vapautumisen jälkeen. Kursseille on osallistunut noin kolmannes osaston vangeista. Kursseille osallistumista on rajoittanut joskus se, että kaikki halukkaat eivät ole mahtuneet mukaan ja joskus se, että osa vangeista on ollut niin huonokuntoisia, ettei osallistuminen ole ollut mahdollista.

Jokelan sakkovankiosastolla on todettu yhdeksi pulmaksi henkilökunnan vähyys ja samoin henkilökunnan työskentelytilojen riittämättömyys. Vankien kannalta selvin puute on työ- ja kuntoutustilojen puute. Vangeista suuri osa haluaisi osallistua työtoimintaan.

Vankiloiden terveydenhuollon resurssit eivät ole lisääntyneet samassa suhteessa kuin vankimäärät ja vankien terveysongelmat. Vankien terveydenhuoltoa vuonna 2002 selvittänyt työryhmä totesi vankien (työryhmä ei erotellut sakkovankeja muista vangeista) suurimmaksi sairausryhmäksi päihteiden ongelmakäytön. Sakkovankien kohdalta työryhmä totesi sakkovankien tulevan erittäin kalliiksi vankeinhoitolaitokselle, koska työryhmän mukaan useimmat sakkovangit ovat katkaisuhoidon tarpeessa ja muutenkin terveydentilaltaan huonossa kunnossa.

5.4 Tilanne muissa pohjoismaissa

Sakkovankien määrä muissa pohjoismaissa on huomattavasti pienempi kuin Suomessa. Ruotsissa ei ole sakkovankeja lainkaan.

Taulukko Sakkovankien päivittäiset keskimäärät eri pohjoismaissa vuosina 1996–2001

	Sakkovankeja					
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Suomi	132	119	96	102	121	149
Norja	30	42	36	43	44	47
Ruotsi	–	–	–	–	–	–
Tanska	94	62	49	51	54	49

Ruotsissa päivä-, raha- ja järjestyssakot voidaan lainsäädännön mukaan muuttaa vankeudeksi. Tämän lisäksi on erityislainsäädäntöä, joissa useissa todetaan, että kyseisen lain perusteella määrättyjä sakkoja ei voi muuttaa vankeudeksi. Sakkojen perinnässä on ruotsalaisessa käytännössä ulosottoviranomaisella eli kruununvoudilla laajat valtuudet. Sakkojen perintä voidaan keskeyttää, jos siitä aiheutuu kohtuutonta haittaa sakotetulle tai jollekin, joka on riippuvainen hänen elatuksestaan. Ulosottoviranomaisen tekemästä keskeyttämispäätöksestä voi sakotetun oleskelupaikkakunnan syyttäjä tehdä valituksen. Maksamaton sakko voidaan muuttaa vähintään 14 päivän ja enintään kolmen kuukauden vankeudeksi. Muuntaminen tehdään vain poikkeuksellisesti ja erityisestä syystä. Tällainen syy voisi olla niskoittelu maksamisessa tai jos muunto on erityisen perusteltu yleiseltä kannalta. (Bötesverkställighetslag 1979:189.) Harkinnan toimenpiteiden keskeyttämisestä tekee ulosottoviranomainen. Ruotsalaiset alioikeudet ovat määränneet sakkorangaistuksen muunnettavaksi alle kymmenessä tapauksessa vuodessa viimeisten vuosien aikana. Käytännössä Ruotsissa ei ole ollut sakkovankeja sen jälkeen, kun järjestelmää perusteellisesti uudistettiin vuoden 1983 alusta lukien. Sakkojen perintä onnistuu edelleen hyvin ja muuntamisesta luopumisen ei ole katsottu vaikuttaneen sakkojen yleiseen perintään. Kaikista sakoista saadaan perittyä noin 90–95 %.

Tanskassa jos sakkoa ei makseta, suoritetaan sen sijasta muuntorangaistus. Tuomioistuimien määrää muuntorangaistuksen pituuden tuomitessaan päiväsakkorangaistuksen. Pääsääntö on, että yksi päiväsakko vastaa yhtä päivää vankeutta. Muuntorangaistuksen minimi on kaksi, maksimi kuusikymmentä päivää. (Bekendtgørelse af staffeloven 779/2002.) Tanskassa poliisi päättää sakon täytäntöönpanosta ja voi myös alentaa sakkoa tai luopua sakon perimisestä kokonaan (lov om fuldbyrdelse af straf m.v 432/2000). Perusteena perimisestä luopumiseen voi olla se, että on ilmeistä, ettei perintä ole mahdollista tai että perintä olennaisesti heikentäisi sakotetun elinehtoja. Sakon muuntorangaistusta ei oikeusministeriön ohjeen mukaan yleensä tule panna täytäntöön, jos sakotettu on alle 18-vuotias.

Norjassa ei ole lainkaan päiväsakkojärjestelmää, vaan sakko on aina rahasakko. Tuomioistuimien määrää muuntorangaistuksen sakon määräämisen yhteydessä. Tämä pannaan täytäntöön, jos sakkoa ei makseta. Muuntorangaistuksen minimi on yksi päivä ja maksimi kolme kuukautta (straffeloven 10/1902). Sakotettu voi hakea muuntorangaistuksen täytäntöönpanon lykkäystä ja armahdusta muuntorangaistuksesta. Norjassa rangaistuslaitokset ovat olleet viime vuosina ylikuormitettuja ja vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa on joutunut odottamaan. Jonoja purettaessa muuntorangaistusten täytäntöönpanoa ei pidetä kiireellisenä. Ainakin osa sakoista käytännössä vanhenee vankipaikkaa odottaessa. Vuosittain tuomituista sakoista maksetaan noin 97 prosenttia.

LÄHTEET, KIRJALLISUUSLUETTELO

- Aho, Timo (1993) Sakkovanki nro 386/1993. Selvitys sakkovankien lisääntymisestä 1990-luvulla. Oikeusministeriön vankeinhoito-osasto.
- Aho, Timo (2003) Selvitys sakkovangeista. Julkaisematon käsikirjoitus.
- Haavisto, Kari ja Kaukonen, Olavi ja Nuorvala, Yrjö ja Niemelä Jorma (1997) Puitteet paperista, raamit rahasta. Kymmenen vuotta päihdehuoltolakia – Mikä muuttui? Alkoholipolitiikka 4/1997.
- Von Hofer, Hanns (2002) Imprisonment for non-payment of fines in Sweden. Paper presented at the 2nd Conference of the European Society of Criminology. Toledo / Spain, September 2002.
- Hypén, Kimmo (2003) Sakon muuntorangaistusta suorittavien vankien työ- ja toimintakyky. Rikosseuraamusvirasto. Käsikirjoitus 4.3.2003.
- Jareborg, Nils (2003) Böter i stället för fängelse? Svensk Juristtidning 2/2003. 231–242.
- Karsikas, Vuokko (2002) Vankien sijoitus ulkopuoliseen laitokseen vuosina 1999–2001. Rikosseuraamusviraston monisteita 4/2002.
- Kaukonen, Olavi (2000) Päihdepalvelut jakautuneessa hyvinvointivaltiossa. Stakes. Tutkimuksia.
- Kilpeläinen, Mia (2003) Sakon muuntorangaistus. Joensuun yliopiston oikeustaloustieteen pro gradu –tutkielma.
- Kuivajärvi, Kirsti (1992) Sakoista vankilaan. Tutkimus sakkovangeista ja muuntorangaistusjärjestelmästä. Oikeusministeriön vankeinhoito-osaston julkaisuja 1/1992.
- Kuivajärvi, Kirsti (2003) Sakon muuntorangaistus sakkovankien vankilauran ja uusimisen näkökulmasta. Käsikirjoitus. Ilmestyy Oikeus-lehdessä 2/2003.
- Lappi-Seppälä, Tapio (2002) Yleisökäsitykset ja vuoden 1999 sakkouudistus. Haastattelututkimus väestön sakkojärjestelmää ja liikennesakkoja koskevista käsityksistä vuosina 1999–2001. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 195.
- Lindholm, Per (1994) Fängelse som förvandlingsstraff för böter; en nödvändighet eller en skamfläck? Tidskrift, utgiven av Juridiska Föreningen i Finland. Häfte 2–3/1994, s.205–220.
- Littunen, Jarmo (2002) Sakkovangit. Oikeusministeriön sisäinen muistio. 2.10.2002.
- Nordisk statistik för kriminalvården i Danmark, Finland, Norge och Sverige 2001. Kriminalvårdsstyrelsen. Norrköping.
- Oikeuspolitiikan strategia ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003–2012. Oikeusministeriö 2002.

Rautio, Jaakko (2001) Muuntorangaistuksen määrääminen käräjäoikeudessa. Lakimies 4/2001, s. 698 – 717.

Rikollisuustilanne 2000. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Sakko, muuntorangaistus ja rikesakko. Rikoslakiprojektin ehdotus. Oikeusministeriö. Lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1996.

Vankien terveydenhuollon kehittäminen (2002). Työryhmän raportti. Rikosseuraamusviraston monisteita 1/2003.

LAINVALMISTELUASIAKIRJAT

HE 174/1967 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle sakkorangaistusta ja sen täytäntöönpanoa koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.

HE 65/1976 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle sakkorangaistuksen täytäntöönpanoa koskevan lainsäädännön muuttamisesta.

HE 153/1985 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle muuntorangaistusta koskevan lainsäädännön muuttamisesta.

HE 74/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle sakkoa, muuntorangaistusta ja rikesakkoa koskevien säännösten uudistamisesta.

HE 216/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Eduskunnan lakivaliokunnan lausunto n:o 4/1986 vp.

LIITE

Selvitysmiehet perehtyivät sakkojen ja muuntorangaistuksen täytäntöönpanoon sekä sakkovankien päihdehoitomahdollisuuksiin ja kuulivat seuraavia asiantuntijoita:

- Oikeusministeriö
 - Ulosottojohtaja Timo Heikkinen, oikeusministeriö
 - Neuvotteleva virkamies Helinä Lehtinen, oikeusministeriö
- Helsingin ulosottovirasto
 - Johtava kihlakunnanvouti Pekka Louekoski
 - Kihlakunnanvouti Risto Hämäläinen
 - Avustava ulosottomies Tapio Kekkonen
- Helsingin kihlakunnan syyttäjävirsto
 - Kihlakunnansyyttäjä Simo Kolehmainen
- Helsingin käräjäoikeus
 - Notaari Mia Pujals
 - Toimistos sihteeri Eija Zili
- Vantaan vankila
 - Johtaja Tuomo Junkkari
 - Apulaisjohtaja Heidi Meling
 - Ylilääkäri Aulikki Ahlgren
 - Osastonhoitaja Leena Rantanen
- Jokelan vankila
 - Vartiopäällikkö Jarmo Salminen
 - Sairaanhoitaja Sari Rapo
 - Ohjaaja Heidi Koskiheimo
- Tervalammin kartano, kuntoutuskeskus
 - Johtaja Terttu Norri
 - Sosiaalityöntekijä Kaisa Karhu
- Päihdeasiamies Marjo Tervo

Selvitysmiehet saivat asiasta lausunnon / kannanoton seuraavilta tahoilta:

- Päihdehuollon valtakunnallinen yhteistyöryhmä, allekirjoittajat puheenjohtaja Roger Nordman ja työvaliokunnan puheenjohtaja Lasse Murto
- Kriminaalihuollon tukisäätiö, allekirjoittajat toiminnanjohtaja Jukka Mäki ja projektisuunnittelija Matti Huunan-Seppälä

Sarjan aiemmat julkaisut vuonna 2003

1. Toteutuvatko turvallisuustalkoot? Seurantaraportti kansallisen rikosentorjuntaohjelman toteutuksesta
2. Vankeinhoitolaitoksen uudistaminen. Rake-hankkeen I-vaiheen raportti
3. Nuorten tekemien rikosten nopeutettu käsittely. Kokeilusta laajentamiseen, laajentamisesta valtakunnallistamiseen
4. Eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan puitepäätöksen täytäntöönpano
5. Tuomariksi pätevytyminen. Lausuntoyhteenvedo
6. Alkoholirikokset. Tiivistelmä lausunnoista
7. Kuolleeksi julistamisesta annetun lain uudistaminen. Tiivistelmä lausunnoista
8. Julkisen notaarin tehtävien kehittäminen
10. Ehdotus asuntokauppalainsäädännön uudistamiseksi. Asuntokauppatyöryhmän mietintö