

ASiantuntijalausunto

Apulaisprofessori Tatu Hyttinen

EDUSKUNNAN LAKIVALIOKUNNALLE

Asia: HE 26/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Aluksi

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain lisäksi kymmentä muuta lakia. Tavoitteena on ensinnäkin selkeyttää ja yhtenäistää sakon täytäntöönpanosta annetun lain nojalla täytäntöön pantavien seuraamusten täytäntöönpanosäännöksiä. Toiseksi tavoitellaan saatavien perintämenettelyn yksinkertaistamista. Kolmanneksi tavoitteena on selkeyttää muuntorangaistusmenettelyä. Neljäntenä tavoitteena on parantaa maksuvelvollisten oikeusturvaa, mitä tavoitellaan paitsi sääntelyä selkeyttämällä myös ehdottamalla muutoksenhakuoikeutta saatavan täytäntöönpanosta tehtäviin päätöksiin.

Hallituksen esitys perustuu oikeusministeriön vuonna 2021 asettaman työryhmän laatimaan hallituksen esityksen luonnokseen, jossa arvioitiin sakon täytäntöönpanosta annetun lain muutostarpeita tietojärjestelmähankkeen yhteydessä. Työryhmän mietinnön pohjalta uudistustyö on toteutettu kaksivaiheisesti. Uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa tehdyt lainsäädäntömuutokset tulivat voimaan 1.1.2026. Niitä perusteltiin hallituksen esityksessä 5/2025 vp, josta lakivaliokunta antoi mietintönsä LaVM 6/2025 vp toukokuussa 2025.

Olin kuultavana lakivaliokunnassa maaliskuussa 2025 käsiteltäessä ensimmäisen vaiheen lainsäädännöllisiä uudistuksia. Näin ollen minulle on muodostunut kokonaiskuva siitä, kuinka sakon täytäntöönpanoon liittyviä lakeja on aikaisemmin uudistettu (uudistuksen ensimmäinen vaihe) ja kuinka nyt ehdotetut lainsäädännölliset muutokset (uudistuksen toinen vaihe) onnistuvat viimeistelemään sakon täytäntöönpanoon liittyvän kokonaisuudistuksen.

Tulkintani on, että tämän toisen vaiheen keskeiset uudistukset liittyvät sakon muuntorangaistuksen määräämismenettelyyn sekä menettämisseuraamusten täytäntöönpanoon. Sen lisäksi esitys

sisältää yksittäisiä säännösmuutoksia, joita voidaan pääsääntöisesti pitää teknisluontoisina uudistusehdotuksina.

Keskityn lausunnossani sakon muuntorangaistukseen määräämismenettelyyn. Lisäksi esitän muutamia muita huomioita, jotka liittyvät tarkasteltavaan sääntelykokonaisuuteen. Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Hallituksen esityksen perusteltavuus

Ehdotetut lainsäädännölliset uudistukset yksinkertaistaisivat ja selkeyttäisivät saatavien perintämenettelyä sekä mahdollistaisivat tulevaisuudessa sähköisen täytäntöönpanomenettelyn. Ne myös selkeyttäisivät muuntorangaistusmenettelyä ja menettämisseuraamusten täytäntöönpanoa, kuten myös viranomaisten välistä tehtävänjakoa. Näin ollen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta muutoksia voidaan pitää perusteltuna, koska laillisuusperiaatteeseen sisältyy muun ohella vaatimus rikosoikeudellisten rangaistusten täytäntöönpanoa koskevien säännösten täsmällisyydestä.

Olennaista myös on, että ehdotetut lainsäädännölliset muutokset ovat pääosin lainsäädäntöä selkeyttäviä ja/tai teknisiä sekä sähköisen täytäntöönpanomenettelyn mahdollistavia. Tästä seuraa, etteivät muutosehdotukset sisällä sellaisia isoja periaatteellisia ehdotuksia, jotka voisivat olla ongelmallisia rangaistusjärjestelmän kokonaisvaltaisen toiminnan, rangaistusjärjestelmän keskeisperiaatteiden tai valtiosäännön näkökulmasta. Kun lisäksi huomioidaan, että ehdotetut muutokset on valmisteltu huolellisesti ja valmisteluprosessin aikana on soveltuvin osin huomioitu lausuntokierroksella saatu palaute, ehdotetut lainsäädännölliset uudistukset ovat hioutuneet toimivaksi jo ennen eduskuntaan päätymistään. Näin ollen kokonaisarvioni hallituksen esityksestä on positiivinen.

Kritiikkiä voidaan sen sijaan kohdistaa tietynlaiseen kunnianhimottomuuteen, joka liittyy etenkin sakon muuntorangaistuksen määräämismenettelyyn. Tarkoitan tällä seuraavaa.

Ehdotus muuntorangaistusmenettelyn selkeyttämiseksi

Muuntorangaistuksesta säädetään rikoslain 2 a luvun 4 §:ssä. Sen mukaan sakkoon tuomitulle, jolta sakkoa ei ole saatu perityksi, on maksamatta olevan sakon sijasta määrättävä muuntorangaistuksena vankeutta. Myös tietyt tuomioistuimen tuomitsemat uhkasakot voidaan muuntaa vankeudeksi.

Siitä, kuinka muuntorangaistusta tuomittaessa on meneteltävä, säädetään sakon täytäntöönpanosta annetun lain 3 luvussa. Hallituksen esityksessä muuntorangaistuksen määräämistä koskeviin menettelytapasäännöksiin ei ole ehdotetu merkittäviä sisällöllisiä muutoksia. Näin ollen tarkoitus on, että muuntorangaistuksen määräämismenettely säilyisi pääosin ennallaan, vaikka nykyistä menettelytapaa on – käsittääkseni myös lausuntopalautteessa – kritisoitu laajasti. Kritiikin ydin voidaan tiivistää siihen, että nykyisenkaltaisen muuntorangaistusmenettely kuormittaa liiallisesti syyttäjiä ja tuomioistuimia. Kyse on seuraavasta.

Rikosasioissa käydään ensiksi oikeudenkäynti, jossa vastaajalle tuomitaan sakkorangaistus. Jos sakkoja ei makseta, asia viedään uudelleen tuomioistuimeen muutokäsittelyyn. Edessä on uusi oikeudenkäynti, jossa muuntovaatimuksen esittää syyttäjä ja asia käsitellään lähtökohtaisesti rikosasioiden oikeudenkäynnistä voimassa olevassa järjestyksessä. Käytännössä tämä tarkoittaa suullista käsittelyä käräjäoikeudessa.

Uusintakäsittelyn lopputuloksena sakot joko muunnetaan vankeudeksi tai asian käsittelyä lykätään. Lykkäys voi perustua sakon maksutilanteen selvittämistarpeeseen tai esimerkiksi sakotetun henkilökohtaisiin olosuhteisiin tai terveydentilaan. Tiedossani olevien selvitysten mukaan henkilökohtaisilla syillä on vain harvoin merkitystä asian ratkaisemisessa. Tästä tarkoittaa käytännössä sitä, että muuntorangaistusmenettely on varsin summaarista menettelyä ilman merkittävää oikeudellista harkintaa (katso myös hallituksen esityksen sivu 42). Summaarisuutta korostaa se, että muuntomenettelyssä syyttäjien rooli on lähinnä muodollinen.

Hallituksen esityksestä ilmenee, että vuosittain muuntorangaistusmenettelyyn haastetaan yli 10 000 henkilöä ja tuomioistuimen tuomitsemia muuntorangaistuksia on vuosittain noin 6 000 kappaletta (tilanne vuonna 2025, katso hallituksen esityksen sivu 7). Jos muuntorangaistusmenettelyä kevennettäisiin, se voisi tulkintani mukaan vapauttaa syyttäjien ja tuomareiden/notaarien aikaa käsitellä oikeudellisesti haastavampia asioita.

Radikaalein vaihtoehto olisi se, että tuomitut sakot olisivat sellaisenaan muutokelpoisia (tämä vaihtoehto on tunnistettu hallituksen esityksen sivuilla 40–41). Esimerkiksi Tanskassa menettelytapa on se, että tuomioistuimen tuomitsee sakkorangaistuksen sekä samalla muuntorangaistuksen siltä varalta, ettei sakkoa myöhemmin makseta. Hallituksen esityksessä tämänkaltaisen menettelyn

ongelmaksi on nostettu se, että siihen voisi liittyä perustuslaillisia kysymyksiä. Tämän vuoksi esityksessä ei ehdoteta, että erillisestä muuntomenettelystä luovuttaisiin (hallituksen esityksen sivu 41). Olisin pitänyt perusteltuna, että valmisteluvaiheessa olisi selvitetty tarkemmin perustuslain asettamia rajoja muuntorangaistusmenettelystä luopumiseksi. Esimerkiksi oma tulkintani on, ettei perustuslaki välttämättä estäisi erillisestä muuntorangaistusmenettelystä luopumista.

Toinen vaihtoehto olisi se, että aikaisemmin tuomitut sakot ja/tai uhkasakot muunnettaisiin vankeudeksi kirjallisessa menettelyssä. Tämäkin prosessi keventäisi muuntomenettelyä. Kirjallista menettelyä ei ole kuitenkaan pidetty perusteltuna, koska sen on katsottu edellyttävän sakotetun suostumusta, ja esityksessä on arvioitu, ettei maksuvelvollinen välttämättä antaisi suostumusta muuntorangaistuksen kirjalliseen menettelyyn (hallituksen esityksen sivu 42).

Esityksessä on myös todettu, että kirjallinen menettely voisi soveltua muuntorangaistusasian käsittelyyn, jos käsittely voitaisiin toteuttaa kirjallisena ilman sakotetun suostumusta. Ongelmaksi on tässäkin yhteydessä nostettu perustuslailliset kysymykset, jotka käytännössä liittyvät nimenomaan siihen, ettei kirjallista menettelyä ole koettu mahdolliseksi ilman sakotetun suostumusta (hallituksen esityksen sivu 42). Tältä osin on kuitenkin perusteltua huomioda hallituksen esitys HE 188/2025 vp sekä sitä koskeva lakivaliokunnan mietintö LaVM 3/2026 sekä perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 9/2026 vp, jotka liittyvät rikosprosessin sujuvoittamistavoitteisiin.

Olennaista on, että käsitellessään hallituksen esitystä HE 188/2025 vp perustuslakivaliokunta on todennut, ettei vastaajan tarvitsisi tulevaisuudessa antaa nimenomaista suostumusta rikosasian kirjalliseen menettelyyn. Tästä voidaan päätellä, että myös kirjallinen muuntorangaistusmenettely voisi olla mahdollista järjestää siten, ettei menettelyn edellytyksenä olisi sakotetun nimenomainen suostumus. Nähdäkseni hallituksen esityksen HE 188/2025 vp yhteydessä laadittu lakivaliokunnan mietintö (LaVM 3/2026 vp) ja perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 9/2026 vp) antavatkin hyvän perusteen pohtia ja arvioida sitä, voitaisiinko myös muuntorangaistuksia määrittäessä siirtyä kirjalliseen menettelyyn, jos erillistä muuntorangaistusmenettelystä luopumista ei pidetä perusteltuna.

Pohjimmiltaan kyse on siis seuraavasta kysymyksestä: Miksi sakkojen muuntamista varten ylläpidetään kohtalaisen raskasta suullista tuomioistuinmenettelyä, jos tuomioistuinmenettelyjä pyritään monilla muilla tavoin keventämään ja sujuvoittamaan esimerkiksi rikosasioiden kirjallisen

menettelyn käyttöalaa laajentamalla (katso tästä aiheesta edellä mainitut hallituksen esitys HE 188/2025 vp; LaVM 3/2026; PeVL 9/2026 vp).

Muuntorangaistuksen täytäntöönpanoon ryhtyminen

Ehdotetun sakon täytäntöönpanolain luvun 36 §:n 2 momentin mukaan oikeusrekisterikeskuksen on ilman aiheetonta viivästystä haettava Rikosseuraamuslaitokselta muuntorangaistuksen täytäntöönpanoa, jos maksuvelvollinen ei täytä maksuvelvollisuutta kokonaisuudessaan 1 momentissa tarkoitetussa ilmoituksessa asetetussa määräajassa tai mainitun momentin nojalla myönnetyn maksuajan kuluessa. Oikeusrekisterikeskuksen on kehotettava maksuvelvollista ottamaan yhteyttä Rikosseuraamuslaitokseen muuntorangaistuksen täytäntöön panemiseksi. Rikosseuraamuslaitoksen on ryhdyttävä muuntorangaistuksen täytäntöönpanoon noudattaen, mitä vankeuslain 2 luvussa säädetään.

Tämä tarkoittaisi muun ohella sitä, että Rikosseuraamuslaitos määräisi maksuvelvolliselle ilmoitautumisajan vankilaan, jos hän ottaisi yhteyttä Oikeusrekisterikeskuksen kehotuksen mukaisesti. Muussa tapauksessa Rikosseuraamuslaitos etsintäkuuluttaisi maksuvelvollisen vankeuslain 2 luvun 2 a §:n nojalla. Näin ollen muuntorangaistuksen täytäntöönpanotehtävät on tarkoitus siirtää ulosotolta Rikosseuraamuslaitokselle, mikä on perusteltua. Muutos todennäköisesti parantaisi täytäntöönpanon suunnitelmallisuutta ja lisäksi voidaan olettaa, että tämä muutos edistäisi muuntorangaistukseen tuomittujen pääsyä tarpeenmukaisiin päihdehuollon palveluihin (katso myös hallituksen esitys sivu 37).

Hallituksen esityksessä on toisaalta katsottu, että Rikosseuraamuslaitoksen lisääntyvät muuntorangaistustehtävät eivät olennaisesti vaikuttaisi Rikosseuraamuslaitoksen työmäärään (hallituksen esityksen sivu 39). Käsittääkseni esimerkiksi vuonna 2023 vankilaan tulleiden sakkovankien määrä oli yli 2 300 vankia yhteensä vajaasta 6 500 vankilaan tulleesta vangista (katso Rikosseuraamuslaitoksen tilastot vuodelta 2023). Tämä tarkoittaa sitä, että karkeasti ottaen sakkovankien osuus vankilaan tulevista vangeista on yli kolmasosa. Niinpä tilastojen nojalla vaikuttaisi siltä, että pienetkin muutokset niissä Rikosseuraamuslaitoksen tehtävissä, jotka liittyvät muuntorangaistuksen täytäntöönpanoon, voivat olla työllistäviä. Pitäisinkin tärkeänä, että nyt tehtävien uudistusten yhteydessä huolehdittaisiin Rikosseuraamuslaitoksen riittävästä voimavaroista, etenkin, kun tiedossa on, että vankimäärä on muutenkin kasvussa.

Käräjäoikeuden kokoonpano muuntorangaistusasian käsittelyssä

Tällä hetkellä voimassa olevan lain mukaan muuntorangaistuksen määräämistä koskevassa asiassa käräjäoikeus on päätösvaltainen myös, kun siinä on yksin puheenjohtaja. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että nykyisin muuntorangaistuksen määräämistä koskeva asia on mahdollista käsitellä myös muussa kuin yhden tuomarin kokoonpanossa.

Nyt ehdotetaan, että muuntorangaistuksen määräämisessä ainoa päätösvaltainen kokoonpano olisi yhden tuomarin kokoonpano, eli muuntorangaistuksen määräämistä koskevassa asiassa käräjäoikeus on päätösvaltainen, kun siinä on yksin puheenjohtaja (ehdotettu sakon täytäntöönpanosta annetun lain 29 §). Käytännössä muutos toteutettaisiin siten, että voimassa olevasta laista poistettaisiin sana ”myös” (Muuntorangaistuksen määräämistä koskevassa asiassa käräjäoikeus on päätösvaltainen ~~myös~~, kun siinä on yksin puheenjohtaja).

Kyse on varsin pienestä nyanssista, ja käytännössä sakon muuntorangaistuksen ratkaistaneen aina yhden tuomarin kokoonpanossa. Nyt ehdotettu ratkaisumalli poikkeaa kuitenkin oikeudenkäymiskaassa noudatetusta systematiikasta, jossa laajemmalla ratkaisukokoonpanolla on aina samat oikeudet kuin suppeammalla ratkaisukokoonpanolla. Hallituksen esityksessä ei ole perusteltu sitä, miksi ehdotettuun – ja oikeudenkäymiskaaren systematiikasta poikkeavaan – ratkaisumalliin on päädytty. Jos muuntorangaistusmenettely halutaan edelleenkin säilyttää nykyisenkaltaisena, pitäisin perusteltua noudattaa sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa samaa ratkaisukokoonpanosystematiikkaa kuin oikeudenkäymiskaassa. Edellä toteamani tavalla pitäisin tosin perusteltuna, että nykyisen kaltaisesta muuntorangaistusmenettelystä luovuttaisiin.

Esineen etsiminen asunnosta tai muista tiloista

Ehdotetun 43 b §:n 1 momentin mukaan täytäntöönpanotehtävää suorittava virkamies saa etsiä menetetyksi tuomittua esinettä tai tapettavaksi määrättyä eläintä tuomitulle kuuluvista tai hänen käytössään olevista tiloista 43 §:ssä tarkoitettua haltuun ottamista varten. Etsintä saadaan tehdä myös sivulliselle kuuluvissa tai hänen käytössään olevissa tiloissa, jos on aihetta olettaa, että menetetyksi tuomittu esine tai tapettavaksi määrätty eläin on siellä.

Samaisen pykälän ehdotetussa kakkosmomentissa säädetään, että tuomitulle kuuluvassa tai hänen käytössään olevassa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa etsintä saadaan tehdä vain, jos on perusteltua aihetta olettaa, että menetetyksi tuomittu esine tai tapettavaksi määrätty

eläin on siellä. Mitä tässä säädetään tuomitusta, koskee myös sivullista, jos on erittäin painava peruste olettaa, että sivullisen asunnossa on menetetyksi tuomittu esine tai tapettavaksi määrätty eläin.

Ehdotettu säännös on paitsi uudenlainen myös merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatuksi kotirauhan näkökulmasta. Tältä osin on ensinnäkin olennaista, että perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että kotirauha voi tietyissä tilanteissa väistyä, jos kyse on sen varmistamisesta, että tuomioistuimen ratkaisu voidaan panna tehokkaasti täytäntöön (katso ainakin PeVL 12/2002 vp). Toiseksi ehdotetussa säännöksessä kotirauhaan puutumisesta on asetettu kohtalaisen korkeat kynnykset: Jos kyse on tuomitun omasta asunnosta, etsintä saadaan tehdä vain, jos on perusteltua aiheuttaa olettaa, että menetetyksi tuomittu esine tai tapettavaksi määrätty eläin löytyy asunnosta. Jos kyse on sivullisen asunnosta, etsintään saadaan ryhtyä vain, jos on erittäin painava peruste olettaa esineen tai tapettavaksi määrätyn eläimen löytyvän asunnosta. Kynnykset ovat korkeammat kuin esimerkiksi pakkokeinolain mukaisessa kotietsinnässä. Tämä korostaa ehdotetun säännöksen turvaavan myös kotirauhaa. Pidänkin selvänä, että kotirauhan piiriin ulottuvalle toiminnalle on ensinnäkin hyväksyttävä peruste. Toiseksi ehdotettua sääntelyä voidaan pitää riittävän täsmällisenä sekä oikeasuhtaisena, minkä vuoksi se ei tulkintani muodostu ongelmaksi kotirauhan suojan näkökulmasta.

Lainsäädäntöehdotusten voimaantulo

Ehdotetut muutokset edellyttävät tietojärjestelmämuutoksia, joista käsittääkseni merkittävin on Oikeusrekisterikeskuksen uuden täytäntöönpanojärjestelmän käyttöönotto. Se on tarkoitus ottaa käyttöön vuonna 2028. Tarkoitus on, että suurin osa nyt ehdotetuista lainsäädännöllisistä muutoksista tulee voimaan nimenomaan täytäntöönpanojärjestelmän käyttöönoton yhteydessä.

Jos tietojärjestelmähankkeen kanssa tulee ongelmia, lienee selvää, että myös merkittävä osa nyt ehdotetuista lainsäädäntöuudistuksista tulee voimaan tarkoitettua myöhemmin. Esityksessä tämä on huomioitu siten, että tarvittaessa lakien voimaantuloa arvioidaan uudelleen, ja tarvittaessa myös lailla säädetään erikseen ehdotusten voimaantuloajankohdan siirtämisestä (esityksen sivu 73). Ehdotettua menettelytapaa voidaan pitää perusteltuna ja tässä tapauksessa myös välttämättömänä. Samalla hiukan vieroksun sitä, että esimerkiksi rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta vahvistavien sekä maksuvelvollisten oikeusturvaa parantavien lainsäädäntömuutosten voimaantulo jää riippumaan tietojärjestelmähankkeen onnistumisesta ja aikataulusta. Olennaisempaa tosin on, että

esimerkiksi sakon muuntorangaistusmenettelyyn tehtävien muutosten on tarkoitus tulla voimaan aikaisintaan vuonna 2028. Näin ollen lainsäätäjällä olisi vielä hyvin aikaa pohtia sitä, onko nykyisen kaltaisen muuntorangaistusmenettelyn säilyttäminen perusteltua.

Keskeiset suositukset lakivaliokunnalle

Ehdotetut lainsäädännölliset muutokset ovat pääosin teknisiä ja kaikin puolin perusteltuja. Niinpä minulle ei ole merkittäviä tai olennaisia huomioita, jotka liittyisivät ehdotettujen lainsäädäntöuudistusten yksityiskohtiin. Suuressa kuvassa pitäisin kuitenkin perusteltuna, että lakivaliokunta pohtisi, pitäisikö nykyistä muuntorangaistusmenettelyä pyrkiä keventämään luopumalla kokonaan erillisestä muuntorangaistusmenettelystä tai siirtymällä asiassa kirjalliseen menettelyyn. Jälkimmäinen vaihtoehto on tunnistettu merkitykselliseksi myös hallituksen esityksessä (katso hallituksen esityksen sivu 42), ja sen merkitystä korostaa rikosprosessin sujuvoittamiseen liittyvät lakihankkeet, joissa esitettyä normatiivista argumentaatiota voisi hyödyntää muuntorangaistusmenettelyn kunnianhimoisemmassa kehittämisessä. Pitäisin myös perusteltuna, että lakivaliokunta tämänkin lakihankkeen yhteydessä korostaisi Rikosseuraamuslaitoksen resurssien riittävyyttä, koska on selvää, että ehdotetut muutokset tulevat lisäämään Rikosseuraamuslaitoksen työmäärää.

Helsingissä 9.4.2026

Tatu Hyttinen

OTT, VTM, VT, rikosoikeuden apulaisprofessori