Prof. Sakari Melander
3.3.2026

**Kirjallinen lisäselvitys eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esityksen (HE) 5/2026 vp johdosta**

1. Eduskunnan lakivaliokunnan kokouksessa 3.3.2026 allekirjoittaneelta pyydettiin kirjallista lisäselvitystä hallituksen esityksessä 5/2026 vp ehdotettuun liittyen. Pyydettynä lisäselvityksenä esitän kunnioittavasti seuraavan.

2. Ensimmäiseksi lisäselvitystä on pyydetty siitä, tulisiko sakon muuntorangaistuksen käyttöä mahdollisesti laajentaa sakkomenettelylain soveltamisalan laajentamisen yhteydessä.

3. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on perustuslain (731/1999) 3 §:n 3 momenttiin kytkeytyvässä lausuntokäytännössään katsonut, että sakkomenettelyssä tai vastaavassa tuomioistuimen ulkopuolella tapahtuvassa menettelyssä määrätyt seuraamukset eivät välittömästi tai välillisesti saa johtaa vapauden menettämiseen (PeVL 7/2010 vp, s. 3/I, PeVL 12/1993 vp, s. 1–2 ja PeVL 1/1982 vp, s. 4). Näin on selvää, että vain tuomioistuimen määräämä sakkorangaistus voidaan muuntaa vankeudeksi (ks. myös HE, s. 31 ja LaVM 16/2018 vp, s. 4).

4. Esityksen (s. 31–32) perustelujen mukaan sitä valmisteltaessa on arvioitu mahdollisuuksia lisätä sakon muuntorangaistuksen käyttöä tilanteissa, joissa sakkoa ei saada perittyä. Esityksen valmistelussa on tältä osin arvioitu sakkomenettelylain 1 §:n 5 momentin muuttamista. Momentin mukaan sakkorangaistukseen johtavaa rikkomusta ei saa käsitellä sakkomenettelylaissa säädetyssä menettelyssä, jos rikkomuksen tehneelle on sakkomenettelylain mukaisesti annettu rikkomusta edeltävän vuoden aikana tehtyjen rikkomusten perusteella yhteensä vähintään kuusi sakkomääräystä tai rangaistusmääräystä ja tekojen samankaltaisuus osoittaa kokonaisuutena arvioiden piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä.

5. Käsiteltävänä olevassa esityksessä (s. 32–33) on nähdäkseni perustellusti päädytty siihen, että sakkomenettelylain 1 §:n 5 momenttia ei ehdoteta muutettavaksi. Muuntorangaistuksen uhka ei ensinnäkään vaikuta maksukykyisten henkilöiden käyttäytymiseen, koska sakko saadaan heiltä perittyä hyvin, viime kädessä ulosottotoimin (HE 178/2018 vp, 3). Toiseksi sakkovangit ovat usein varsin heikossa asemassa. Eduskunnan lakivaliokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomiota siihen, että sakon muuntorangaistuksen piiriin valikoituu useimmiten päihdeongelmaisia, asunnottomia ja aidosti varattomia henkilöitä (LaVM 21/2006 vp, s. 2/I, LaVM 9/2008 vp, s. 4 ja 8 ja LaVM 36/2014 vp, s. 4). Erityisesti sakkovankien terveydentila on tutkimuksissa todettu erittäin huonoksi ja riippuvuusongelman on todettu olevan keskeisin sakkovankeihin liittyvä ongelma. Lisäksi tutkimuksen mukaan sakkovangeista noin puolet oli ollut vailla vakinaista asuntoa ennen vankilaan joutumistaan (Matti Joukamaa ja työryhmä: Rikosseuraamusasiakkaiden terveys, työkyky ja hoidontarve, s. 25 ja 75 (Rikosseuraamuslaitoksen julkaisuja 1/2010)). Kolmanneksi sakon muuntorangaistuksen käytön lisääminen kasvattaisi jo entisestään kasvanutta vankilukua ja lisäisi Suomen vankiloissa tällä hetkellä vallitsevaa yliasutusongelmaa. Tällainen muutos aiheuttaisi myös merkittäviä kustannuksia (ks. HE, s. 32).

6. Edellä esitetyin perustein on nähdäkseni selvää, että sakon muuntorangaistuksen käyttöä ei ole sakkomenettelyn soveltamisalan mahdollisen laajentamisen yhteydessä tai muutoinkaan syytä lisätä. Pikemmin on syytä korostaa sakon muuntorangaistuksen yleistä ongelmallisuutta sekä sitä lakivaliokunnan käytännöstäkin ilmenevää lähtökohtaa, jonka mukaan sakon muuntorangaistukselle tulisi löytää vaihtoehto (LaVM 4/1986 vp, s. 1/II, LaVM 12/2005 vp, s. 2/II, LaVM 21/2006 vp, s. 1–2, LaVM 9/2008 vp, s. 8/I ja LaVM 36/2014 vp, s 4/I).

7. Toiseksi lisäselvitystä pyydettiin siitä, tulisiko asianomistajan suostumusta koskevasta edellytyksestä asian käsittelemiselle sakkomenettelyssä luopua (sakkomenettelylain 5 §:n 1 momentti).

8. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on voimassa olevaa sakkomenettelylakia koskevassa lausunnossaan käsitellyt menettelyn edellytyksenä olevaa sekä vastaajan että asianomistajan suostumusta asian käsittelylle tuomioistuimen ulkopuolella ja antanut suostumusta koskevalle sääntelylle merkitystä siinä, että ehdotettu sääntely oli hyväksyttävissä perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kannalta (PeVL 7/2010 vp, s. 4–5).

9. Esityksessä ehdotetaan sakkomenettelylain soveltamisalan merkittävää laajentamista. Rikosoikeudellisen järjestelmän rikosprosessi mukaan lukien yhtenä keskeisenä tarkoituksena on oikeussuojan antaminen rikoksen asianomistajalle. Esityksessä (s. 27) todetun mukaisesti asianomistajan suostumuksesta luopuminen heikentäisi asianomistajan prosessuaalisia oikeuksia. Tällaista muutosta voitaisiin pitää erityisen ongelmallisena sakkomenettelyn soveltamisalan laajentuessa. Koska esityksessä ehdotetaan sakkomenettelylain soveltamisalan merkittävää laajentamista, asianomistajan suostumuksesta luopuminen merkitsisi myös suhteellisen huomattavaa asianomistajan prosessuaalisten oikeuksien heikentymistä. Esityksessä (s. 27) omaksuttu näkemys, jonka mukaan asianomistajan suostumuksesta ei ehdoteta luovuttavaksi, on näin nähdäkseni perusteltu.

10. Kolmanneksi lisäselvitystä on pyydetty siitä, tulisiko rikoslain (39/1889) 21 luvun 5 §:ssä tarkoitettu perusmuotoinen pahoinpitely voida käsitellä sakkomenettelyssä sakkomenettelylle asetettujen sakkomenettelylain 1 §:ssä tarkoitettujen yleisten edellytysten täyttyessä. Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 1 a §:n 9 kohdassa pahoinpitely on rajattu sakkomenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Toisaalta voimassa oleva sakkomenettely on sakkomenettelylain 1 §:n 1 momentin mukaan mahdollinen käsiteltäessä rikkomusta, josta ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin kuusi kuukautta vankeutta. Rikoslain 21 luvun 7 §:ssä tarkoitetusta lievästä pahoinpitelystä voidaan tuomita sakkoa, eli lievää pahoinpitelyä koskeva teko voidaan voimassa olevan sakkomenettelylain mukaan käsitellä sakkomenettelyssä.

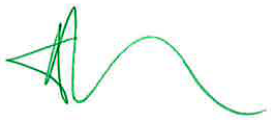
11. Esityksessä (s. 46–47) on suhteellisen kattavasti arvioitu kysymystä siitä, voitaisiinko perusmuotoinen pahoinpitely sisällyttää sakkomenettelyn soveltamisalaan. Esityksessä mainittuihin perusteluihin voidaan yhtyä. Lisäksi on huomattava, että pahoinpitely rikoksena loukkaa yksilön hyvin keskeisiä oikeushyviä ja perusmuotoista pahoinpitelyä koskevat asiat harvoin ovat niin selviä, että ne on voitu ratkaista esimerkiksi kirjallisessa menettelyssä (HE, s. 47). Pahoinpitelyä koskevaan asiaan liittyy tyypillisesti myös sellaisia yksityisoikeudellisia vaatimuksia, jotka voivat olla tulkinnanvaraisia ja joiden ratkaiseminen edellyttää tuomioistuimessa toteutettavaa oikeudellista arviointia. Vastaavasti esityksessä (s. 47) todetun mukaisesti lähisuhdeväkivaltaan liittyvät tilanteet tulisi välttämättä rajata sakkomenettelyn soveltamisalan

ulkopuolelle, minkä vuoksi myös johdonmukaisuussyyt puoltavat tavallisen pahoinpitelyn rajaamista sakkomenettelyn ulkopuolelle.

12. Lisäksi voidaan kiinnittää huomiota siihen, että eduskunnan lakivaliokunta on sakkomenettelylain 3 §:ssä tarkoitettua poliisin sakkomääräystä arvioidessaan pitänyt perusteltuna muun muassa lievän pahoinpitelyn rajaamista sanotun säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle (LaVM 9/2010 vp, s. 5). Vaikka sanottua säännöstä ehdotetaan nyt muutettavaksi ja esitutkintaviranomaisen ratkaisutoimivaltaa laajennettavaksi, lakivaliokunnan esittämät perusteet ovat nähdäkseni edelleen ajankohtaisia.

13. Käsiteltävänä olevassa esityksessä sekä edellä esitetyin perustein sakkomenettelyn soveltamisalaa ei nähdäkseni ole perusteltua laajentaa kattamaan rikoslain 21 luvun 5 §:ssä tarkoitettua perusmuotoista pahoinpitelyä.

Helsingissä 3.3.2026



Sakari Melander
professori