OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
Erityisasiantuntija Hanna Leivo

4.3.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 5/2026 vp)

1 Esityksen tausta

Rikosasioiden käsittelyn eli rikosprosessin kesto viranomaisissa on pidentynyt huolestuttavalla tavalla, mikä vaarantaa oikeusturvan toteutumista ja tehokasta saatavuutta. Esimerkiksi vuonna 2014 keskimääräinen rikosasian käsittelyaika oli poliisilla 4,1 kuukautta, syyttäjällä 2,1 kuukautta ja käräjäoikeudessa 3,7 kuukautta. Vuonna 2024 käsittelyajat olivat poliisilla 7,2 kuukautta, syyttäjällä 3,1 kuukautta ja käräjäoikeudessa 5,3 kuukautta. Keskimääräinen kokonaiskäsittelyaika on pidentynyt alle 10 kuukaudesta yli 15 kuukauteen. On kuitenkin huomioitava, että rikosasioiden laajuus vaihtelee huomattavasti, joten yksittäisen asian todellinen käsittelyaika voi olla merkittävästi keskimääräistä lyhyempi tai pidempi.

Eräs keskeinen syy rikosprosessien pidentymiseen on ollut rikosoikeudenhoidon viranomaisten pitkäkestoinen rahoitusvaje, johon on kiinnitetty huomiota muun ohella Valtioneuvoston selonteossa oikeudenhoidosta (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:67). Käsittelyaikojen pidentymiseen ovat vaikuttaneet myös rikosprosessin toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset kuten rikosasioiden kansainvälistyminen ja monimutkaistuminen sekä rikosten siirtyminen toteutettaviksi tietoverkon välityksellä.

Vuosina 1959–2022 Suomea koskien on todettu yhteensä 62 Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 6 artiklan loukkausta oikeudenkäynnin pituuden vuoksi. Kaiken kaikkiaan Suomi on saanut 192 tuomiota, joista 142 tuomiossa on todettu yhden tai useamman EIS:n sopimusmääräyksen loukkaus. Ulkoministeriöstä saadun tiedon mukaan vuosina 2014–2024 Suomea vastaan on annettu kaksi sellaista tuomiota, joissa on todettu EIS 6 artiklan loukkaus oikeudenkäynnin pituuden vuoksi. Nämä tuomiot ovat vuosilta 2014 ja 2017. Vuoden 2022 jälkeen ei ole annettu yhtään sellaista tuomiota Suomea vastaan, jossa olisi todettu vastaava loukkaus.

Huomionarvoista tältä osin on, että vuonna 2009 on annettu laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009), joka mahdollistaa tällaisen hyvityksen määräämisen kansallisesti. Tämä on vähentänyt valituksia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen (EIT), joka ei myöskään tutki valituksia, mikäli kansallisesti on jo määrätty kohtuullinen viivästymishyvitys.

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain 1 §:n nojalla kyseisessä laissa säädetään asianosaisen oikeudesta saada valtion varoista hyvitys, jos oikeudenkäynti viivästyy. Saman lain 12 §:n nojalla Valtiokonttori maksaa oikeudenkäynnin viivästymistä koskevan hyvityksen. Lain 9 §:n 3 momentin nojalla tuomioistuimen on ilmoitettava hyvityksen määräämistä koskevasta ratkaisustaan viipymättä Valtiokonttorille. Korvauksia on maksettu vaihtelevasti: viime vuosina noin 200 000 euroa vuosittain. Vuonna 2024 korvauksia maksettiin kuitenkin yli 400 000 euroa. Rikosasioiden osuus maksetuista hyvityksistä on hieman alle 60 prosenttia.

Edellä esitettyyn nähden on tärkeää, että rikosprosessia sujuvoitetaan ja sen kestoa lyhennetään.

Laki sakon ja rikesakon määräämisestä (754/2010) koskee sakkorangaistuksen määräämistä tuomioistuimen ulkopuolella. Sakkomenettelyssä poliisi tai syyttäjä voi määrätä sakkorangaistuksen selvässä ja yksinkertaisessa rikosasiassa. Sakkomenettelyssä voidaan käsitellä vain rikosasia, jonka enimmäisrangaistus on sakkoa tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Lisäksi edellytetään epäillyn ja asianomistajan suostumusta menettelyyn. Sakkomenettelyssä ratkaistavaa asiaa ei siis tarvitse käsitellä tuomioistuinprosessissa, mikä keventää prosessia niin viranomaisten kuin asianosaistenkin kannalta. Menettelyssä ei voida määrätä ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai rikesakko, eikä menettelyssä määrättyä sakkoa voida muuntaa vankeudeksi. Sakkomenettelyssä ratkotaan vuosittain yli 100 000 asiaa.

Esityksessä ehdotetaan sakkomenettelyn käytön laajentamista. Ehdotetuilla muutoksilla parannettaisiin koko rikosprosessiketjun viranomaisten mahdollisuuksia huolehtia rikosasioiden käsittelystä joutuisasti.

2 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että lain soveltamisalaa koskevaan sääntelyyn lisättäisiin vaatimus siitä, että asiasta ei yleisen rangaistuskäytännön mukaisesti olisi odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa.

Sakkomenettelyn soveltamisala laajennettaisiin rikoksiin, joista on säädetty kahden vuoden enimmäisrangaistus. Ehdotusta rajattaisiin kuitenkin siten, että soveltamisalan ulkopuolelle jätettäisiin tietyt rikostunnusmerkistöt kuten henkeen, terveyteen ja vapauteen kohdistuvat rikokset, seksuaalirikokset, terrorismirikokset, sotarikokset ja rikokset ihmisyyttä vastaan. Oikeusturvanäkökohtien vuoksi sakkomenettelyn soveltamisalaa ei laajennettaisi silloin, kun on kyse alaikäisen tekemäksi epäillystä rikoksesta.

Esityksessä ehdotetaan, että menettelyssä voitaisiin lisäksi määrätä enintään 5 000 euron suuruinen menettämisseuraamus, asian selvittämisestä aiheutuneet päihdetutkimuskustannukset sekä ratkaista asianomistajan riidaton yksityisoikeudellinen vaatimus, mikäli asianosaiset antavat siihen suostumuksensa.

Poliisi voisi ehdotuksen mukaan ratkaista sellaiset asiat, joista säädetty ankarin rangaistus on enintään sakkoa tai kuusi kuukautta vankeutta. Poliisi voisi määrätä enintään 60 päiväsakon suuruisen sakkorangaistuksen. Ehdotus koskee poliisin lisäksi tullimiehiä, rajavartiomiehiä sekä erätarkastajia. Loput asiat ratkaisisi syyttäjä.

Sakkomenettelylakia täydennettäisiin säännöksellä poliisin ja syyttäjän yhteistyöstä sakkomenettelyn edellytysten arvioinnissa. Ehdotetun säännöksen nojalla poliisi voisi tarvittaessa neuvotella syyttäjän kanssa siitä, soveltuuko yksittäinen rikosasia sakkomenettelyyn.

Asianosaisten mahdollisuudesta peruuttaa suostumuksensa luovuttaisiin.

Esityksessä asianomistajan muutoksenhakuoikeus sakkomenettelyssä laajennettaisiin vastaamaan määräyksen saajan muutoksenhakuoikeutta. Säännöksiä muutettaisiin myös siten, että asianomistajan valitus käsiteltäisiin samoin menettelysäännöksin kuin määräyksen saajan valitus.

Menettelyn edellytyksenä säilyisivät vaatimus asian selvyydestä ja yksinkertaisuudesta sekä asianosaisten suostumuksesta menettelyyn.

3 Esityksen suhde perustuslakiin

Yleistä

Esitys on merkityksellinen erityisesti perustuslain (731/1999) 3 §:n 3 momentissa säädetyn tuomiovallan käytön ja perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta. Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohta ja Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artikla ovat myös arvioinnissa merkitykselliset. Kyse on erityisesti punninnasta sen suhteen, kuinka laajasti rikosasioita voidaan siirtää ratkaistavaksi tuomioistuimen ulkopuolella sen edistämiseksi, että rikosasiat pystytään käsittelemään perustuslain 21 §:ssä tarkoitetulla tavalla viivytyksettömästi.

Myös yhdenvertaisuutta koskeva perustuslain 6 §:n säännös ja rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskeva 8 §:n säännös ovat arvioinnissa relevantteja.

Perustuslain 7 §:n 3 momentin nojalla rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Edellä mainitun perustuslain säännöksen nojalla sakkomenettelyssä poliisin tai syyttäjän määräämiä sakkoja ei voi muuntaa vankeudeksi. Tätä lähtökohtaa ei ehdoteta muutettavaksi.

Sakkomenettelylakia koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa 7/2010 vp viitattiin PeVL 1/1982 vp:ssä esitettyihin kriteereihin, joiden täyttyessä tuomiovallan siirtämisestä voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä:
— Rikosoikeudellisen tuomiovallan käytöstä tuomioistuinten ulkopuolella on säädettävä lailla, jossa riittävän tarkasti määritellään asianomaisten tuomiovallan käyttäjien valtuudet ja sovellettava menettely.
— Valtuuksien käyttäjien asiantuntemuksesta, valvonnasta ja vastuusta on huolehdittava asianmukaisesti ja valvontaa voidaan antaa vain virkavastuulla toimiville henkilöille.
— Keskeistä on huolehtia epäillyn oikeusturvasta. Tämän kannalta on tärkeää, ettei tuomioistuimen ulkopuolella määrätä muita kuin varallisuusarvoisia seuraamuksia, joiden rahallinen arvo on määrättävä niin, että niiden suorittaminen on kohtuullista kaikille maksukyvystä riippumatta. Seuraamukset eivät saa välittömästi tai välillisesti johtaa henkilökohtaisen vapauden menettämiseen.
— Henkilöllä on aina oltava mahdollisuus saattaa asia riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Vuoden 2010 lausunnossa viitattiin myös lausuntoon PeVL 12/1993 vp, jossa todetaan, että tavallisella lailla voidaan säätää vain rajoitettuja ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksisiä poikkeuksia rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttöön tuomioistuinlaitoksen ulkopuolella. Lausunnon 46/2005 vp mukaan tuomiovallan käytön edelleen laajentamiseen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle on suhtauduttava pidättyvästi.

Perustuslakivaliokunta on lähestynyt tuomiovallan siirron hyväksyttävyyttä eräänlaisella kokonaisharkinnalla.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja asioiden viivytyksettömään käsittelyyn liittyvien perusoikeuksien merkitykseen oikeusvaltion kulmakivinä (PeVL 12/2017 vp, s. 2, PeVL 14/2016 vp, s. 9, PeVL 29/2014 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on korostanut myös, että tuomioistuinten ja muiden oikeusturvan toteuttamisesta vastaavien viranomaisten perusrahoitus on turvattava riittävällä tavalla hankalassakin taloustilanteessa (PeVL 19/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2016 vp, s. 9, PeVL 9/2016 vp, s. 5 ja PeVL 29/2014 vp, s. 2/II). Valiokunta onkin korostanut, että tämän johdosta oikeusprosessien keventämiseen ei ole syytä ryhtyä vain toimintamenojen säästöjen tavoittelemiseksi (PeVL 5/2018 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että sakkomenettelyn käyttö ei saa johtaa siihen, että rikosoikeudellista vastuuta siirretään hallintomenettelyyn tavalla, joka heikentää oikeusturvaa (PeVL 23/2001 vp). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että sakkomenettely, jossa viranomainen määrää rangaistuksen ilman tuomioistuinkäsittelyä, on poikkeus perustuslain 21 §:n mukaisesta oikeudesta tuomioistuinkäsittelyyn. Tällainen poikkeus on hyväksyttävissä vain, jos menettely koskee luonteeltaan vähäisiä rikkomuksia, joissa rikosoikeudellinen moitittavuus on alhainen, ja jos epäillyllä on tosiasiallinen mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Sakkomenettelyä käytettäessä rajoitetaan jo nykyisellään perusoikeuksia. Näiden rajoitusten hyväksyttävyyttä on arvioitu sakkomenettelyä koskeneiden aiempien lainmuutosten yhteydessä.

Perusoikeuksia rajoitettaessa on otettava edellä nimenomaisesti sakkomenettelyä koskevien kannanottojen lisäksi huomioon perustuslakivaliokunnan käytännössä kehittyneet perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Perusoikeuksien rajoitusten tulee ensinnäkin perustua eduskunnan säätämään lakiin. Toiseksi rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Kolmanneksi rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Hyväksyttävyyden arvioinnissa merkitystä voi olla esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavanlaista oikeutta koskevilla määräyksillä, ainakin siltä osin kuin niihin sisältyy tyhjentävä luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita. Neljänneksi tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Viidenneksi rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Kuudenneksi perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava

riittävistä oikeusturvajärjestelyistä. Seitsemänneksi rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. (PeVL 25/1994 vp, s. 5).

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen

Ehdotettuja muutoksia on tarkasteltava erityisesti perustuslain 3 §:n 3 momentissa säädetyn tuomiovallan käytön sekä 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta, koska ehdotus siirtäisi tuomiovaltaa nykyistä laajemmin tuomioistuimelta poliisille ja syyttäjälle.

Ehdotetut sakkomenettelyn soveltamisalan laajennukset on rajattu täsmällisesti ja tarkkarajaisesti laissa. Kysymystä ehdotettujen muutosten hyväksyttävyydestä, oikeasuhtaisuudesta ja perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuudesta arvioitaessa säännöksiä on tarkasteltava kokonaisuutena.

Ehdotuksia voidaan pitää hyväksyttävinä ja oikeasuhtaisina seuraavista syistä.

Rikosasioiden käsittelyyn liittyviä viiveitä voidaan pitää merkittävänä perusoikeusongelmana. Sakkomenettelyssä yksittäinen rikosasia voidaan käsitellä joutuisammin kuin varsinaisessa rikosprosessissa. Ehdotetut muutokset edistäisivät siten oikeusturvan viivytyksettömyyttä sellaisissa asioissa, joita ei ole niiden oikeudellisen tai näytöllisen tulkinnanvaraisuuden vuoksi tarpeen käsitellä tuomioistuimessa. Tämä parantaa rikosprosessin sujuvuutta paitsi yksittäisessä rikosasiassa myös kokonaisuudessaan.

Vaikka ehdotuksissa sakkomenettelyn soveltamisala laajennettaisiin koskemaan enintään kahden vuoden enimmäisrangaistuksia, tämä ei tarkoittaisi sitä, että menettelyyn siirtyisivät kaikki tällaiset rikosasiat. Laajennetunkin soveltamisalan sisällä sakkomenettelyyn soveltuisivat vain sellaiset yksittäiset rikosasiat, jotka ovat selviä ja yksinkertaisia sekä uutena edellytyksenä sellaisia, joista yleisen rangaistuskäytännön perusteella tuomitaan vain sakkorangaistus. Menettelyyn ohjautuisivat siten edelleen vain rikosasioina vähämerkityksiset asiat, vaikka soveltamisalan enimmäisrangaistusta nostettaisiinkin.

Sakkomenettelyn soveltamisalaa esityksen mukaisesti laajennettaessa sakkomenettelyn soveltamisalaan siirtyisi vain sellaisia rikosasioita, joista yleisen rangaistuskäytännön mukaan määrätään sakkorangaistus, kuten nykyisinkin. Tämä varmistettaisiin säätämällä asiasta laissa, koska laajennetun soveltamisalan piirissä voi nykyistä useammin tulla esille kysymys siitä, onko yksittäinen rikosasia sakolla sovitettava. Sakkomenettelyssä jo nykyisin käsiteltävien rikosten ja myös ehdotettavaan soveltamisalaan kuuluvien rikosten joukosta onkin oikeuskäytännöstä johdettavin selkein ja objektiivisin kriteerein erotettavissa konkreettisia tekotyyppejä, jotka voidaan helposti tunnistaa sakolla sovitettaviksi. Rikosprosessiin ohjautuisivat laajennetunkin soveltamisalan piiristä sellaiset rikosasiat, joissa tulee punnittavaksi ankarampi rangaistus kuin sakko. Ehdotettu sääntely olisi siten hyväksyttävää myös siltä osin, että laissa säädetyt vaatimukset asian yksinkertaisuudesta ja selvyydestä sekä yleisen rangaistuskäytännön mukaan sakolla sovitettavasta teosta ohjaavat rangaistuslajivalintaa edellyttävät asiat tuomioistuinprosessiin. Tältäkin kannalta sakkomenettelyyn ohjautuisi vain vähämerkityksisiä rikosasioita.

Rangaistuslajivalintakysymykseen liittyen on hyvä huomata, että voimassa olevassa sakkomenettelysääntelylain sääntelyssä on sinällään jo hyväksytty se, että asian yksinkertaisuutta ja selvyyttä on pidetty riittävinä perusteina ohjata rangaistuslajivalintaa edellyttävät rikosasiat pois sakkomenettelystä. Esimerkiksi rattijuopumuksesta voidaan antaa sakko sakkomenettelyssä, vaikka tapauskohtaisesti on mahdollista, että rattijuopumusasiassa täytyisi harkita muita rangaistuslajeja, ja niin myös tehdään

suuressa osassa rattijuopumusasioista. Nyt ehdotetuista kahden vuoden enimmäisrangaistuksella säädetyistä rikostunnusmerkistöistä esimerkiksi törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen on tässä suhteessa hyvin samanlainen kuin rattijuopumus.

Edelleen menettely myös perustuu sekä epäillyn että asianomistajan suostumukseen. Lisäksi soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin kategorisesti rikostunnusmerkistöjä, joilla suojellaan esimerkiksi henkilökohtaista koskemattomuutta tai vapautta. Tällaisia oikeushyviä loukkaavat rikokset tulisi käsitellä tuomioistuimessa. Laajennettu sakkomenettely ei myöskään tulisi sovellettavaksi alaikäisten kohdalla. Edellä mainitut rajaukset lisäävät ehdotuksen hyväksyttävyyttä.

Rangaistuskäytännön yhtenäisyyden varmistavat jatkossa edellä mainittujen seikkojen lisäksi lainsoveltajien sisäiset ja ulkoiset ohjeistukset, uusi syyttäjän kanssa neuvottelua koskeva säännös sekä se, että laajennetun soveltamisalan teot tulevat jatkossa lainopillisen koulutuksen saaneen syyttäjän ratkaistavaksi.

Ehdotetut säännökset rajaisivat siten kokonaisuudessaan sakkomenettelyn soveltamisalan vain sellaisiin rikosasioihin, joiden voidaan edelleen katsoa olevan laadultaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella sakkomenettelyyn soveltuvia. Ehdotuksen perusteella sakkomenettelyn soveltamisalaan siirtyisi arviolta 5 000–6 000 asiaa. Merkittävä osa näistä asioista on jo sakkomenettelyn nykyisen soveltamisalan piirissä, mutta niitä ei ole voitu käsitellä menettelyssä, koska asiaan on liittynyt päihdetutkimuskustannusten korvausvaatimus tai yksityisoikeudellinen korvausvaatimus. Ehdotettu muutos on kohtuullinen yleisesti sakkomenettelyssä ja tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden määrään nähden. Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 37/2017 vp esittämät kannanotot, myös nyt esitettävää laajennusta voidaan pitää rajoitettuna ja vähämerkityksellisenä. Esitystä voidaan pitää hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena eikä sillä puututa perusoikeuksien ydinalueeseen.

Sakkomenettelyn laajentamisen seurauksena rikosoikeudellisen lainkäytön julkisuus vähenee muttei se edelleenkään lopu kokonaan. Kun huomioidaan sakkomenettelyyn soveltuvat rikosasiat, julkisuusintressiä ei voida pitää niin merkittävänä, että asiat edellyttäisivät tuomioistuinkäsittelyä. Asian käsittelyn viivytyksettömyyttä voidaan pitää tässä tilanteessa julkisuusintressiä painavampana.

Esityksessä säilytettäisiin vaatimus epäillyn ja asianomistajan suostumuksesta sakkomenettelyn edellytyksenä. Jatkossa niin epäillyllä kuin asianomistajallakin olisi yhtäläinen oikeus hakea muutosta sakkomenettelyssä annettuun ratkaisuun. Muutoksenhaku tapahtuisi käräjäoikeuteen, joten sakkomenettelyssä annettu ratkaisu olisi aina mahdollista saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi.

Ehdotukset olisivat siten oikeusturvavaatimusten kannalta ongelmattomia. Ehdotuksilla parannettaisiin sakkomenettelyyn siirtyvien asioiden käsittelyn viivytyksettömyyttä sellaisissa asioissa, jotka eivät välttämättömästi edellytä asian ratkaisemista tuomioistuimessa. Ehdotuksia voidaan pitää hyväksyttävinä myös Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

Menettämisseuraamukset

Ehdotuksella on merkitystä sekä perustuslain 3 §:n 3 momentissa säädetyn tuomiovallan käytön että 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta. Edellä esitetyt linjaukset tuomiovallan siirrosta ja siihen liittyvistä oikeusturvatakeista soveltuvat myös menettämisseuraamuksia koskevaan arvioon.

Menettämisseuraamusten osalta voidaan viitata esityksessä hallinnollisten sanktioiden määräämisestä lausuttuun sekä siihen, että perustuslakivaliokunta on asiallisesti rinnastanut taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Kun perustuslakivaliokunta ei ole nähnyt taloudellisesti arvoltaan erittäin suurien hallinnollisten sanktioiden määräämisen osalta ongelmaa sen suhteen, että kyseessä olisi perustuslain 3 §:n 3 momentin vastainen tuomiovallan siirtäminen pois tuomioistuimista, ei sakkomenettelyssä määrättävän menettämisseuraamuksen määrän korottamista 5 000 euroon voida pitää myöskään tältä osin ongelmallisena. Menettämisseuraamuksia tuomittaessa on lisäksi tietyissä tapauksissa katsottu mahdolliseksi perustuslain ja ihmisoikeussopimusten estämättä luopua keskeisistä rikosprosessiin kuuluvista syytetyn oikeusturvatakeista, joista ei luovuttaisi syyteasian käsittelyn yhteydessä.

Menettämisseuraamuksen määräämiseen tai suuruuteen ei liity erityistä harkintaa, kun seuraamukset perustuvat usein vakiomääräisiin viranomaismaksuihin. Sakkomenettelyssä määrättävän menettämisseuraamuksen ylärajan nostaminen nopeuttaisi jossain määrin asioiden käsittelyä.

Päihdetutkimuskustannusten määrääminen sakkomenettelyssä

Ehdotuksella on merkitystä sekä perustuslain 3 §:n 3 momentissa säädetyn tuomiovallan käytön että 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta. Ehdotus siirtäisi päihdetutkimuskustannuksia koskevaa ratkaisuvaltaa tuomioistuimelta esitutkintaviranomaiselle tai syyttäjälle.

Ehdotettua muutosta voidaan verrata varsinaisen sakon ratkaisemiseen sakkomenettelyssä. Päihdetutkimuskustannuksissa ei kuitenkaan ole kysymys varallisuusarvoisen rangaistuksen määräämisestä vaan asian selvittämisestä aiheutuneiden kustannusten määräämisestä maksettavaksi valtiolle. Lähtökohtaisesti voidaankin sanoa, että kyse on tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksisemmästä poikkeuksesta kuin itse sakon määräämisessä. On myös huomattava, että ehdotus sujuvoittaisi rikosasioiden käsittelyä ja edistäisi siten rikosasian käsittelyn viivytyksettömyyttä.

Päihdetutkimuskustannusten määrääminen käsiteltäisiin samassa menettelyssä kuin varsinaisen sakonkin määrääminen. Päihdetutkimuskustannusten käsittely sakkomenettelyssä edellyttäisi siten myös epäillyn suostumusta, kuten varsinaisen sakonkin ratkaiseminen. Epäilty voisi siten suostumuksellaan estää asian käsittelyn sakkomenettelyssä, jolloin asia käsiteltäisiin rikosprosessissa. Päihdetutkimuskustannukset ovat tyypillisesti suuruudeltaan pieniä ja ne määräytyvät kaavamaisesti tehtyjen tutkimusten mukaan. Päihdetutkimuskustannuksia koskevaan ratkaisuun voisi myös hakea muutosta vastaavalla tavalla kuin varsinaisen sakon määräämiseenkin.

Asianomistajan korvausvaatimuksen käsittely sakkomenettelyssä

Tälläkin ehdotuksella on merkitystä sekä perustuslain 3 §:n 3 momentissa säädetyn tuomiovallan käytön että 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta. Tälläkin ehdotuksella pyritään sujuvoittamaan rikosasian ja siihen liittyvän yksityisoikeudellisen vaatimuksen käsittelyn viivytyksettömyyttä.

Ehdotuksen hyväksyttävyyttä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että korvausasiassa on kyse dispositiivisesta asiasta, jonka asianosaiset voivat nykyisinkin halutessaan sopia ilman tuomioistuinkäsittelyä. Tässä suhteessa korvausasia eroaa merkittävästi varsinaisesta sakkoasiasta. Onkin

perusteltua, että asianosaiset voivat suostumuksellaan tietyissä rajoissa päättää siitä, millaisessa prosessissa tällainen asia käsitellään.

Ehdotuksessa sakkomenettelyn käyttöala rajattaisiin vain riidattomiin korvausasioihin. Asianosaisten tulisi siten hyväksyä vaatimus sekä perusteeltaan että määrältään ja suostua sen käsittelemiseen sakkomenettelyssä. Korvaukset määräytyisivät useimmiten varsin kaavamaisesti esimerkiksi menetetyn tuotteen arvon mukaan eivätkä käytännössä olisi määrältään suuria. Selvyyden vuoksi ehdotetaan kuitenkin menettelyssä käsiteltävälle vaatimukselle 5 000 euron enimmäisrajaa eikä kohtuutonta tai selvästi lainvastaista vaatimusta voitaisi vahvistaa. Näillä rajoituksilla varmistettaisiin se, ettei sakkomenettelyssä käsiteltäisi asianosaisten suostumuksellakaan sellaisia korvausasioita, jotka eivät luonteeltaan sovi sakkomenettelyyn. Kyse olisi siis aina asiasta, joka on riidaton ja jonka käsittelyyn asianosaiset ovat antaneet suostumuksensa. Tällaisen asian käsittelemistä sakkomenettelyssä voidaan pitää vähämerkityksisenä tuomiovallan siirtona.

Esitutkintaviranomaisilla ja syyttäjällä olisi tarvittava asiantuntemus korvausvaatimuksen käsittelemiseen etenkin, kun kyse olisi riidattomasta vaatimuksesta. Mikäli asiaan liittyy erityistä tulkinnanvaraisuutta tai epäselvyyttä, ei asiaa tule käsitellä sakkomenettelyssä. Muutos myös edistäisi asianosaisten prosessuaalisia oikeuksia siten, että korvausasia saataisiin käsiteltyä nykyistä nopeammin sakkomenettelyssä. Yksityisoikeudellista vaatimusta koskevaan ratkaisuun voisi myös hakea muutosta vastaavalla tavalla kuin varsinaisen sakon määräämiseenkin.

Suostumuksen peruuttaminen

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on korostettu erityisesti sitä, että suostumusperusteisessa perusoikeusrajoituksessa on varmistettava suostumuksen aitous ja se, että henkilö ymmärtää suostumuksensa merkityksen, ja muutenkin on säädettävä suostumukseen liittyvistä menettelyllisistä takeista. Ehdotetussa laissa säilytettäisiin edelleen säännökset siitä, että asianosaisille ilmoitetaan suostumusta tiedusteltaessa asian ratkaisemisen kannalta olennaiset seikat ja että viranomaisen tulisi pyrkiä varmistamaan, että asianosainen ymmärtää suostumuksensa merkityksen. Laissa säilyisi myös edelleen asianosaisten mahdollisuus toimittaa syyttäjälle lisäselvitystä asiassa. Samoin säilyisi mahdollisuus hakea muutosta. Menettelyyn liittyisi siten edelleen monia asianosaisten oikeusturvaa varmistavia tekijöitä, vaikka suostumuksen peruuttamisesta luovuttaisiin. Kokonaisuudessaan sääntelykokonaisuus turvaisi siten edelleen hyväksyttävällä tavalla suostumuksenantajan oikeusturvan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytetyllä tavalla.

Sakkomenettelyssä käsitellään vain selviä ja yksinkertaisia rikosasioita ja niihin liittyviä riidattomia korvausasioita. Menettelyssä voidaan määrätä vain sakkorangaistusta. Asiat ovat siten luonteeltaan sellaisia, että asianosaiset voivat lähtökohtaisesti ymmärtää suostumuksensa sisällön jo asiaa selvitettäessä. Nämä lähtökohdat koskevat myös ehdotettua menettelyn laajennettua soveltamisalaa. Nämäkään seikat eivät edellytä erillisen suostumuksen peruuttamismahdollisuuden säilyttämistä. Suostumuksen peruuttamisesta luopuminen myös osaltaan sujuvoittaisi prosessia ja edistäisi rikosasian käsittelyn viivytyksettömyyttä.

Esitutkintaviranomaisten ratkaisutoimivallan laajentaminen

Tällä ehdotuksella ei olisi merkitystä perustuslain 3 §:n 3 momentin kannalta, sillä ehdotuksella ei siirrettäisi uusia asioita pois tuomioistuimilta. Kyse olisi jo aiemmin hyväksytyn tuomiovallan siirtämisestä syyttäjältä esitutkintaviranomaisille.

Ehdotus sujuvoittaisi rikosasioiden käsittelyä ja edistäisi rikosasian käsittelyn joutuisuutta. Ehdotus ei muuttaisi käsittelyn julkisuutta nykyisestä. Koska suullisesta käsittelystä luopumista ja sakkomenettelyyn suostumista koskevia edellytyksiä ei ehdoteta poistettaviksi eikä suostumuksen antamista koskeviin menettelysääntöihin tehdä asianosaisen oikeusturvaa heikentäviä muutoksia, myöskään perustuslain 21 § ei ole ehdotuksen arvioinnissa muutoin kuin oikeusturvan ja viivytyksettömän käsittelyn osalta merkityksellinen.

Lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on korostanut sitä, että tuomiovallan käyttäjien asiantuntemuksesta, valvonnasta ja vastuusta on huolehdittava asianmukaisesti. Riittävän valvonnan ja vastuun toteuttaminen edellyttää, että tällaisia valtuuksia voidaan antaa vain virkavastuulla toimiville henkilöille.

Syyttäjät hyväksyvät esitutkintaviranomaisten sakkovaatimukset noin 98 prosentissa asioista. Kymmenen vuoden soveltamiskäytäntö osoittaa siten, että esitutkintaviranomainen tunnistaa sakkomenettelyyn soveltuvat asiat ja osaa määrätä rangaistuksen niissä rikoslain rangaistuksen määräämistä koskevien säännösten mukaisesti. Kyse on myös edellä kuvatulla tavalla siitä, että esitutkintaviranomaisten ratkaisuvaltaan siirtyvissä asioissa on verrattain vakiintunut rangaistuskäytäntö. Laissa säädettäisiin myös esitutkintaviranomaisten mahdollisuudesta neuvotella syyttäjän kanssa muun muassa asian soveltumisesta sakkomenettelyyn tai muusta asian oikeudellisesta arvioinnista. Sakkomenettelyssä toimivien viranomaisten koulutuksesta huolehdittaisiin.

Ehdotuksessa esitutkintaviranomaisten toimivaltaa on rajattu myös siten, että esitutkintaviranomaisten ratkaisuvaltaan eivät siirtyisi teot, joissa tulisi arvioida sakko- ja vankeusrangaistuksen välistä rajaa. Tämä pyrittäisiin varmistamaan sillä, että esitutkintaviranomaiset voisivat määrätä enintään 60 päiväsakon sakkorangaistuksen. Tätä suuremmat sakkorangaistukset ja samalla mahdollinen harkinta sakkorangaistuksen ja vankeusrangaistuksen rajanvetoon liittyen sekä tarve siirtää asia rikosprosessiin pysyisivät siten lainopillisen koulutuksen saaneen syyttäjän ratkaisuvallassa. Ehdotuksen hyväksyttävyyttä ja asianosaisten oikeusturvaa lisäisi myös se, että esitutkintaviranomaisen antamaan sakkomääräykseen voisi hakea muutosta.

Yhteenveto

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen merkitsee poikkeusta perustuslaissa määriteltyyn tuomiovallan käyttöön. Toisaalta soveltamisalan laajentaminen edistää asian viivytyksetöntä käsittelyä sekä yksittäisessä rikosasiassa että rikosprosessissa kokonaisuudessaan.

Rikosprosessiketjun ruuhkautuminen on pitkäkestoista eikä ruuhkia ole lisäresursoinnista huolimatta saatu purettua. Rikosprosessiketjun resursseja on pyritty edelleen lisäämään tällä hallituskaudella, mutta toisaalta oikeushallinnon viranomaisten resursseihin on kohdistunut myös leikkauksia. Tällä hallituskaudella on edistetty useita hankkeita rikosprosessin sujuvoittamiseksi. Rikosprosessin sujuvoittamiseen tähtäävät toimet, joihin sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminenkin kuuluu, ja

rikosprosessiketjun toimijoiden riittävistä resursseista huolehtiminen eivät ole toisensa poissulkevia toimia. Ottaen huomioon oikeushallinnon viranomaisten ruuhkien pitkäkestoisuus ja ongelman vakavuus, on tarkoituksenmukaista huolehtia toimijoiden resursseista samalla, kun prosesseja sujuvoitetaan ja kehitetään. Kun sujuvoittamista tehdään ja prosessin oikeusturvatakeita arvioidaan, on tarkoituksenmukaista kohdistaa huomio erityisesti lievimpiin rikosasioihin eli asioihin, jotka voitaisiin käsitellä mahdollisimman kevyessä menettelyssä eli sakkomenettelyssä. Sakkomenettelyn soveltamisalaa laajennettaessa sujuvoittamishyödyt olisivat merkittävät.

Kuten edellä on kuvattu, ehdotetut muutokset on rajattu siten, että sakkomenettelyn soveltamisala koskisi edelleen vain vähämerkityksisiä rikosasioita. Tuomiovallan käyttöä ei siirtyisi pois tuomioistuimista sellaisissa asioissa, joissa perustuslain 3 §:n 3 momentti tai 21 § edellyttävät asian ratkaisemista tuomioistuimessa. Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä ja ne ovat perustuslaillisesti hyväksyttäviä.