1. Lausuntopyyntö

Hallintovaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa HE 5/2026 vp johdosta. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi sakon ja rikesakon määräämisestä annettua lakia (sakkomenettelylaki), rikoslakia, ulosottokaarta sekä esitutkintalakia. Keskeisimmiltä osin esitys koskee sakkomenettelylain uudistamista, jossa sakkomenettelyn soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi.

> Tässä lienee syytä mainita sellainen taustatieto, että olen oikeusministeriön asettamana selvitysmiehenä laatinut selvityksen sakkomenettelyn laajentamismahdollisuuksista (Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2024:25). Sanottu selvitys on ollut taustamateriaalina nyt arvioitavalle hallituksen esitykselle.

Arvioin lausunnossani tarkasteltavana olevan hallituksen esityksen tärkeyttä, esityksessä olevaa suostumussääntelyä sekä eräitä esityksen perustuslainmukaiseen liittyviä näkökohtia. Olen aiemmin antanut lausunnon tästä esityksestä lakivaliokunnalle, enkä tuossa lausunnossa havainnut huomautettavaa esityksessä ehdotetun sääntelyn suhteen. Tosin, kuten tästäkin lausunnosta ilmenee, asianomistajaa koskevaa niin sanottua suostumussääntelyä olisi mahdollista arvioida toisin kuin hallituksen esityksessä tehdään.

2. Hallituksen esityksen tärkeys

Hallituksen esitystä 5/2026 vp arvioitaessa on koko ajan pidettävä mielessä, että oikeudenkäynnit kestävät Suomessa liian pitkään. Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisella pyritään yksiselitteisesti tehostamaan rikosprosessimenettelyä ja keskittämään tuomioistuin- ja syyttäjälaitoksen resursseja vaativien asioiden käsittelemiseen. Tämä puolestaan edistäisi asioiden nopeampaa ratkaisemista tuomioistuimessa. Näin ollen sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista voidaan katsoa puoltavan sekä EIS 6 artiklan 1 kohdassa ja perustuslain 21.1 §:ssä turvattu oikeus oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa. Etenkin Suomessa tämä perus- ja ihmisoikeus on otettava huomioon äärimmäisellä vakavuudella.

Vuoden 2011 maaliskuun loppuun mennessä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut Suomea vastaan 57 langettavaa tuomiota, jossa todetaan EIS 6 artiklan loukkaus oikeudenkäynnin pitkän keston takia. Tämä tarkoittaa sitä, että nämä kaikki ovat **maamme syyksi luettuja ihmisoikeusloukkauksia**. Lisäksi EIT on sanottuun ajankohtaan mennessä vahvistanut noin 50 oikeudenkäyntien pituutta koskevaa sovintoa, mikä puolestaan tarkoittaa sitä, että **näissä tapauksissa Suomen valtio on** myöntänyt ennen sovintoa ihmisoikeusloukkauksen.[1]

Enää (vuoden 2011 jälkeen) oikeudenkäyntien kestoa koskevia valituksia ei EIT:hen käytännössä ole mennyt. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että asia olisi kunnossa, vaan syynä on vuoden 2010 alussa voimaan tullut laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä. EIT ei nimittäin ota tutkittavaksi valituksia, jos ihmisoikeusloukkaus on jo kansallisella tasolla hyvitetty, ja sanotun viivästyshyvityslain mukaan loukkaus hyvitetään nykyään käytännössä aina Suomen itsensä toimesta.

[1] Ks. tarkemmin Virolainen, Jyrki – Vuorenpää, Mikko: Johdatus prosessioikeuteen. Teoksessa Prosessioikeus (päätoim. Mikko Vuorenpää), kuudes uudistettu painos, Alma Talent 2021, s. 208-209.

> Tässä on syytä erityisesti korostaa, että oikeudenkäyntien pitkään kestoon liittyvät ongelmat eivät suinkaan ole vähentyneet viimeisimpinä vuosina, vaan pikemminkin päinvastoin. Esimerkiksi vuonna 2017 rikosasioiden oikeudenkäyntien kesto (esitutkinta+syyteharkinta+käräjäoikeusvaihe) oli 10,3 kuukautta, ja tammi-kesäkuussa vuonna 2024 jo 14.7 kuukautta.[2] Liian pitkiä käsittelyaikoja koskevan argumentaation painoarvo on siten viime aikoina vain lisääntynyt.

Yllä sanottu Suomen erittäin vakava oikeudenkäyntien liian pitkään kestoon liittyvä ihmisoikeusongelma pitää nähdäkseni ottaa koko ajan huomioon pohdittaessa tarvetta laajentaa sakkomenettelyn soveltamisalaa.

3. Suostumussääntely

3.1 Epäilty

Epäillyn suostumus menettelyyn on esityksen perustuslainmukaisuutta ajatellen välttämätön.

3.2 Asianomistaja

Asianomistajan suostumuksesta sakkomenettelyyn säädetään SakkoL 5 §:ssä seuraavasti:

> Asianomistajan suostumus
>
> Asian käsitteleminen tämän lain mukaisessa menettelyssä edellyttää asianomistajan suostumuksen, jonka tiedustelemisen yhteydessä hänelle on selostettava suostumuksen merkitys.
>
> Asianomistajan suostumuksesta on voimassa, mitä 4 §:n 2 ja 5 momentissa säädetään epäillyn suostumuksesta. Asianomistajan on ilmoitettava peruuttaessaan suostumuksensa asian perintätunnus.

Suostumuksen vaatiminen asianomistajalta saattaa joissakin tapauksissa vaikeuttaa sakkomenettelyn toteuttamista hyvinkin paljon. Oman näkemykseni mukaan jatkovalmistelussa voitaisiin harkita luopumista asianomistajan suostumusta koskevasta sääntelystä. Seuraavissa jaksoissa perustelen ehdotusta yksityiskohtaisesti. Tarkastelu jakaantuu kolmeen osaan: asianomistajan syyteoikeuteen, asianomistajan vahingonkorvausvaatimuksiin ja adheesioperiaatteeseen sekä asianomistajan prosessuaalisiin perus- ja ihmisoikeuksiin.

---

[2] Ks. rikosasioiden käsittelyaikojen kasvusta tarkemmin https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOGE1NDQxNDgtYjI2Yy00Yzk1LWFmMTUtNjNkNzA4ZDMxYTczIiwidCI6IjdjMTRkZmE0LWMwZmMtNDcyNS05ZjA0LTc2YTQ0M2RlYjA5NSIsImMiOjh9 välilehti ”Käräjäoikeuksissa ratkaistut rikosasiat”.

> Totean jo heti tässä alussa sen, että usein asianomistaja saattaa olla antamatta suostumustaan sakkomenettelyyn siksi, että sakkomenettelyssä määrättyjä seuraamuksia ei ole mahdollista muuntaa vankeudeksi. Omasta puolestani ymmärrän mainiosti tämän perustelun, mutta en pidä perustetta riittävänä sille, että asianomistajan suostumusta koskevaa sääntelyä ei voitaisi kumota. Näin on ensinnäkin siitä syystä, että lainsäätäjä on jo SakkoL 1.5 §:ssa asettanut ylärajan sille, kuinka monta ”muuntamiskelvotonta” sakkoa sakkomenettelyssä voidaan määrätä. Toisaalta katson, että sakkomenettelyuudistuksen taustalla oleva tarve oikeudenkäyntien tehostamisesta on painoarvoltaan suurempi kuin asianomistajan tarve saada seuraamuksia, jotka voidaan muuntaa vankeudeksi. Ja kolmanneksi mainitsen vielä sen itsestään selvyyden, että perus- tai ihmisoikeuksista ei ole johdettavissa asianomistajalle oikeutta sitovasti päättää siitä, että häneen kohdistuneesta teosta määrätty rangaistus on muutettavissa vankeudeksi.

3.2.1 Asianomistajan syyteoikeuden suhde SakkoL 5 §:n suotumusta koskevaan sääntelyyn

Asianomistajalla olevaa syyteoikeutta on pidettävä erittäin vahvana oikeutena, mistä syystä se tarvitsee tuekseen hyvät perusteet. Perinteisesti asianomistajan syyteoikeuden funktiot[3] on jaettu kahteen ryhmään: kontrollifunktioon ja hyvitysfunktioon.

Nyt sanotuista kontrollifunktiolla viitataan siihen, että asianomistajalla olevan henkilökohtaisen syyteoikeuden on katsottu pelkällä olemassaololla ehkäisevän syyttäjän virheellisiä syyttämättäjättämispäätöksiä. Tietyt seikat ovat kuitenkin omiaan vähentämään kontrollifunktion merkitystä. Ensinnäkin syyttäjän toiminnan valvominen edellyttää usein sellaista juridista asiantuntemusta, jollaista tavallisella maallikolla ei ole. Toisaalta voidaan todeta, että syyttäjien virantoimitusta valvotaan riittävästi jo muiden viranomaisten toimesta ja että syyttäjät hoitavat tehtäviään virkavastuulla.

Asianomistajan syyteoikeuden hyvitysfunktion voidaan puolestaan ajatella perustuvan niin sanottujen sovitusteorioiden mukaiseen rangaistuskäsitykseen. Sovitusteorioissa eli absoluuttisissa teorioissa oikeutus rangaistukselle haetaan tehdystä teosta. Rangaistuksen oikeutus on tällöin siinä, että rikoksentekijä on ansainnut rangaistuksen rikkomalla yhteisesti sovittuja sääntöjä vastaan ja rangaistuksen tehtävänä on olla rikoksen oikeudenmukainen sovitus. Edelleen asianomistajan syyteoikeutta voidaan sovitusteorioiden mukaisesti perustella yleisellä oikeustajulla, jolloin rikoksesta seuraava rangaistus ymmärretään ikään kuin moraalisena hyvityksenä sille, joka on joutunut rikoksen uhriksi.

Asianomistajan syyteoikeuden perusteleminen hyvitysfunktiolla on kuitenkin pulmallista. Ensinnäkin rangaistusten perusteleminen sovitusteorioilla on menettänyt merkitystään ns. preventioteorioiden kustannuksella, joita pidetään nykyisin merkittävimpänä tapana perustella rikosoikeudellisten keinojen käyttöä. Vastaavasti on sanottavissa, että asianomistajan syyteoikeutta on nykyisin varsin vaikeata kytkeä ikivanhaan ajatukseen asianomistajan oikeudesta kostaa tapahtunut oikeudenloukkaus.

Kuten havaitaan, asianomistajalla olevaa syyteoikeutta on vaikeata perustella ainoastaan syyteoikeuden kontrolli- tai hyvitysfunktiolla. Tästä syystä perusoikeusajattelu näyttäisikin tarjoavan kestävimmän perustelun asianomistajan toissijaiselle syyteoikeudelle. Jos kerran PL 21 §:n mukaan jokaisella

[3] Tässä selvityksessä asianomistajan syyteoikeuden funktioiden tarkastelu perustuu selvityksen laatijan kirjoittamaan kirjaan: Vuorenpää, Mikko, Asianomistajan oikeudet rikosprosessissa. Viro 2014 s. 39-41 ja siellä viitatut lähteet.

on oltava oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa, edellyttää tämä oikeus asianomistajan kohdalla sitä, että hänellä on oltava mahdollisuus saattaa hänen kohdistunut rikos tuomioistuimen harkittavaksi niissäkin tapauksissa, joissa syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai poliisi on päättänyt, ettei asiassa tarvitse toimittaa esitutkintaa.

Nykyisin asianomistajan syyteoikeuteen kuuluvista oikeuksista säädetään rikosprosessilain (ROL) 1 luvun 14 ja 15 §:ssä. Niiden perusteella asianomistajan syyteoikeuteen kuuluu neljä oikeutta: oikeus nostaa toissijainen syyte (ROL 1:14.1), oikeus yhtyä syyttäjän tai toisen asianomistajan nostamaan syytteeseen (ROL 1:14.3), oikeus hakea muutosta syyteasiassa annettuun ratkaisuun (ROL 1:14.3) sekä oikeus ottaa ajaakseen syyte, jonka syyttäjä tai toinen asianomistaja on peruuttanut (ROL 1:15.1).[4]

Syyteoikeuden osalta SakkoL 5 §:n asianomistajan suostumusta koskevalla sääntelyllä pyritään siten turvaamaan yllä sanottujen syyteoikeuteen kuuluvien oikeuksien toteutuminen. Tässä suhteessa on tärkeätä huomata, että **mikäli SakkoL 5 §:n suostumusta koskeva oikeusohje kumottaisiin, olisi siitä huolimatta mahdollista lausua, että asianomistajan mahdollisuudet käyttää syyteoikeuteensa** kuuluvia oikeuksia pysyisivät jossain määrin ennallaan. Tällä tarkoitan sitä, että asianomistajalla säilyisi edelleen oikeus nostaa toissijainen syyte, mikäli poliisi päättäisi, että asiassa ei ole aihetta suorittaa esitutkintaa tai mikäli syyttäjä päättäisi SakkoL 30.1 §:n syyttämättäjättämispäätösperusteella nojalla olla antamatta rangaistusmääräystä. Vastaavasti asianomistajalla säilyisi SakkoL 35 §:n nojalla oikeus hakea muutosta rangaistusmääräysmenettelyssä annettuun seuraamukseen muun muassa sillä perusteella, että seuraamus perustuu väärään lain soveltamiseen. Lainkohdan perusteluissa väärää lainsoveltamista koskevan kriteerin katsotaan täyttyvän muun muassa silloin, kun sakkomenettelyssä on määrätty selvästi vakiintuneesta mittaamiskäytännöstä poikkeava rangaistus.[5]

Sakkomenettelyssä asianomistajalta nykyisin edellytettävästä suostumusvaatimuksesta luopuminen ei siten tarkoittaisi sitä, että asianomistaja menettäisi syyteoikeutensa kokonaan. Asianomistaja voisi edelleen nostaa toissijaisen syytteen, jos esitutkintaviranomainen tai syyttäjä päättäisi luopua toimenpiteistä, minkä lisäksi asianomistajalla säilyisi rajoitettu oikeus muutoksenhakuun sakkomenettelyssä määrätyistä seuraamuksista. Asianomistaja voisi hakea muutosta muun muassa silloin, jos sakkomenettelyssä on määrätty vakiintunutta rangaistuskäytäntöä selvästi lievempi seuraamus.

3.2.2 Asianomistajan vahingonkorvausvaatimusten suhde SakkoL 5 §:n suotumusta koskevaan sääntelyyn

Syyteoikeuden lisäksi sakkomenettelyn edellytyksenä olevan asianomistajan suostumussääntelyn välttämättömyyttä pitää tarkastella myös asianomistajalla rikoksen johdosta mahdollisesti olevien vahingonkorvausvaatimuksien kannalta. Tämä johtuu siitä, että sakkomenettelyssä ei ole mahdollista käsitellä vahingonkorvausvaatimuksia, mistä syystä asianomistaja menettää kokonaan niin sanotusta adheesioperiaatteesta[6] saamansa edun, jos asia ratkaistaan sakkomenettelyssä.

---

[4] Ks. asianomistajan syyteoikeuteen kuuluvista oikeuksista tarkemmin Vuorenpää 2014 s. 44-59.
[5] Ks. HE 94/2009 vp s. 47.
[6] Adheesioperiaatteella tarkoitetaan sitä, että rikosasian käsittelemisen yhteydessä tutkitaan myös rikoksesta johtuvat yksityisoikeudelliset vaatimukset. Adheesioperiaatetta koskevat säännökset ovat ROL 3 luvussa.

> Oikeusvertaillen voidaan todeta, että esimerkiksi Ruotsissa myös asianomistajan vahingonkorvausvaatimuksia voidaan käsitellä sakkomenettelyssä (RB 48:5a).

Tarkastelun aluksi on syytä korostaa sitä, että asianomistajalla olevassa oikeudessa esittää syytteessä tarkoitetusta rikoksesta johtuvat yksityisoikeudelliset vaatimukset syyteasian käsittelyn yhteydessä ei ole kysymys minkäänlaisesta perus- tai ihmisoikeudesta. Tämä johtuu siitä, että ilman adheesioperiaatteen soveltamistakin asianomistajalla on siviilivaatimustensa osalta aina oikeus oikeudenkäyntiin eli hän voi vapaasti esittää myös rikokseen perustuvia yksityisoikeudellisia vaatimuksia myös siviiliprosessuaalisessa järjestyksessä. Mikäli hän esittää vaatimuksensa vasta rikosjutun käsittelyn jälkeen, rikosjutussa annettua tuomiota voidaan käyttää todisteena siviilivaatimusta tutkittaessa. Mietittäessä asianomistajaa koskevaa suostumussääntelyä, siviilivaatimusten kohdalla onkin siten kysymys ainoastaan adheesioperiaatteen asianomistajalle antaman edun merkityksestä verrattuna siihen, että asianomistaja joutuisi esittämään siviilivaatimuksensa tavallisessa siviiliprosessissa.

Adheesioperiaatetta tarkasteltaessa prosessuaalisia perus- ja ihmisoikeuksia merkittävämpi on EU:n uhridirektiivi.[7] Sanotun direktiivin 16 artiklassa säädetään seuraavasti:

> **Oikeus rikosoikeudellisen menettelyn kuluessa tehtävään päätökseen rikoksentekijän velvoittamisesta korvauksen maksamiseen**
>
> 1. Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että uhrilla on oikeus saada rikosoikeudellisen menettelyn kuluessa kohtuullisessa ajassa päätös rikoksentekijän velvoittamisesta korvauksen maksamiseen, paitsi jos tällainen päätös kansallisen oikeuden mukaan tehdään toisessa oikeudellisessa menettelyssä.
>
> 2. Jäsenvaltioiden on edistettävä toimenpiteitä, joilla rikoksentekijää kannustetaan maksamaan uhrille asianmukainen korvaus.

Sanotun direktiivin on katsottu ilmentävän lähtökohtaista oikeutta saada korvausvaatimus käsitellyksi rikosasian yhteydessä.[8] Asianomistajan suostumusta koskevan sääntelyn kannalta keskeinen kysymys onkin, asettaako uhridirektiivin siteerattu 16 artikla ehdottoman esteen asianomistajan suostumusta säätelevän SakkoL 5 §:n kumoamiselle. Ehdottoman varmaa vastausta kysymykseen lienee mahdotonta antaa ilman EU-tuomioistuimen ratkaisua, ja tähän kysymykseen tuomioistuin ei ainakaan vielä ole ottanut kantaan.

Vaikka varmaa vastausta siihen, estääkö uhridirektiivin 16 artikla SakkoL 5 §:n asianomistajan suostumusta koskevan oikeusohjeen kumoamisen, ei ole annettavissa, voidaan tässä kuitenkin jatkovalmistelua varten esittää argumentteja sen puolesta, että asianomistajan suostumusta koskeva sääntely voidaan uhridirektiivistä huolimatta kumota.

Ensinnäkin voidaan lähteä liikkeelle uhridirektiivin 16 artiklan 1 kohdan sanamuodosta, jonka mukaan uhrilla on oikeus saada rikosoikeudellisen menettelyn kuluessa kohtuullisessa ajassa päätös rikoksentekijän velvoittamisesta korvauksen maksamiseen, paitsi jos tällainen päätös kansallisen oikeuden mukaan tehdään toisessa oikeudellisessa menettelyssä. Sanamuotonsa mukaisesti uhrilla

[7] Direktiivi 2012/29/EU rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta.
[8] Ks. sakkomenettelyn laajentamistyöryhmän mietintö (OJML 2016:54) s. 47

on siis oikeus adheesioperiaatteen noudattamiseen vain, jos päätös vahingonkorvauksesta tehdään kansallisen oikeuden mukaan rikosasian käsittelyn yhteydessä. Muotoilu mahdollistaa näin ollen sellaisenkin tulkinnan, että **direktiiviä sovelletaan vain niihin menettelyihin, joissa adheesioperiaatetta sovelletaan**. Tähän oikeuteen asianomistajan suostumusta koskevan sääntelyn kumoamisenkaan yhteydessä ei tarkkaan ottaen olla edes puuttumassa, vaan suostumussääntelystä luopumisen jälkeenkin asianomistajalla säilyisi aina oikeus esittää siviilivaatimuksensa rikosprosessin yhteydessä silloin, kun asiaa käsitellään tuomioistuimessa. Näin ajateltuna adheesioperiaatetta sovellettaisiin uudistuksen jälkeenkin täsmälleen samassa laajuudessa kuin tällä hetkellä.

Sen sijaan uhridirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa **ei ainakaan suorasanaisesti säädetä mitään siitä, että asianomistajalla olisi ehdoton oikeus kaikissa tapauksissa saada rikosasiansa käsitellyksi sellaisessa menettelyssä, jossa myös siviilivaatimusten käsitteleminen olisi mahdollista**. Nyt sanottu ilmenee jo nykymenettelyssä voimassa olevista säännöksistä eli ROL 3:3:n mukaan tuomioistuimella on oikeus erottaa rikosasian yhteydessä esitetty siviilivaatimus käsiteltäväksi riita-asiain oikeudenkäynnistä säädetyssä järjestyksessä. Tämä oikeus on ehdoton, eikä asianomistajalla ole valtaa estää erottamispäätöstä, eikä hän ROL 3:4:n mukaan saa edes hakea muutosta erottamispäätökseen. Uhridirektiivin 16 artiklan vastaisena siviilivaatimusten erottamista rikosasian yhteydestä ei kuitenkaan missään nimessä voida pitää.[9]

3.2.3 Asianomistajan suostumusvaatimus perus- ja ihmisoikeuksien kannalta

3.2.3.1 Siviilivaatimusten esittäminen

Kuten jo edellä jaksossa lausuttiin, asianomistajan suostumusvaatimuksesta luopuminen ei aiheuta perus- tai ihmisoikeuksiin liittyviä ongelmia siviilivaatimusten osalta. Näin on siitä syystä, että siviilivaatimuksia koskien asianomistajalla on aina oikeus PL 21 §:n ja EIS 6 artiklan tarkoittamin tavoin oikeus oikeudenkäyntiin, jossa hän voi esittää rikoksesta johtuvat vahingonkorvausvaatimuksensa siviiliprosessuaalisessa järjestyksessä, vaikka asian rikosoikeudellinen puoli olisi jo tutkittu sakkomenettelyssä.

Toisaalta perus- ja ihmisoikeudet eivät myöskään edellytä adheesioperiaatteen noudattamista oikeudenkäynnissä, mistä syystä adheesioperiaatteesta luopuminen sakkomenettelyssä käsiteltävissä asioissa ei tuota perustuslaillisia ongelmia.[10]

3.2.3.2 Asianomistajan syyteoikeus

Euroopan ihmisoikeussopimus.

[9] Ks. myös. LaVL 12/2023 vp (uhridirektiivi) s. 4.
[10] EU:n uhridirektiivin 16 artiklan ja adheesioperiaatteen välistä suhdetta arvioitiin jo edellä jaksossa 3.2.2.

EIS:n soveltuminen asianomistajaan syyteasiaa käsiteltäessä on EIT:n käytännössä osoittautunut varsin hankalaksi kysymykseksi. Aivan aluksi tässä voidaan mainita siitä, että asianomistajaa ei sinänsä mainita ollenkaan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa.

EIS:n soveltumista asianomistajaan ei kuitenkaan voida suoraan ratkaista sillä perusteella, käytetäänkö itse sopimustekstissä termiä asianomistaja vai ei, vaan ratkaisua on haettava toisaalta. Tässä yhteydessä ehdottomasti keskeisimmässä asemassa on oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä sääntelevä EIS 6 artikla, jonka ensimmäisessä virkkeessä taataan *jokaiselle* oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Tältä osin EIS 6(1) art. näyttäisi siis sääntelevän yhtä lailla vastaajan kuin myös asianomistajan prosessuaalisia ihmisoikeuksia. Pulmia sen sijaan aiheutuu siitä, että sanottu artikla sanamuotonsa mukaan soveltuu ainoastaan sellaisiin oikeudenkäynteihin, joissa päätetään asianosaisen *oikeuksista ja velvollisuuksista* (eng. civil rights and obligations) tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Puhuttaessa EIS 6 artiklan soveltumisesta asianomistajaan keskeiseksi nousee siten kysymys siitä, *voidaanko rikosjutun katsoa koskevan asianomistajan oikeuksia ja velvollisuuksia*.

EIT on pohtinut tätä kysymystä ensinnäkin tapauksessa *Helmers vs. Ruotsi* (29.10.1991), jossa Helmers oli rikosjutun asianomistajana nostanut syytteen kunnianloukkauksesta. Tällöin EIT katsoi, että EIS 6(1) artiklassa käytetty ilmaisu asianosaisen oikeudet ja velvollisuudet sulkee asianomistajan lähtökohtaisesti mainitun artiklan soveltamisalan ulkopuolelle, mikäli asianomistaja esittää jutussa ainoastaan rangaistusvaatimuksen (Helmers tuomion kohta 28). EIT:n kanta ei kuitenkaan tässä suhteessa ollut täysin ehdoton, sillä se katsoi, että tietyissä rikoksissa loukkauksen kohteena on kuitenkin sellainen yksityisluontoinen oikeus, joka sinänsä kuuluu EIS 6(1) artiklan civil rights and obligations -ilmauksen alle. Esimerkiksi tällaisesta oikeudesta EIT mainitsi kunniansuojan (right to enjoy good reputation).[11] Näin ollen EIS 6(1) artiklan säännökset näyttäisivät EIT:n tulkinnan mukaan ulottavan vaikutuksensa kunnianloukkausrikosten asianomistajiin, mutta muissa rikostyypeissä säännöksen soveltaminen vain rangaistusvaatimusta ajaviin asianomistajiin näyttäisi olevan vähintäänkin pulmallista.[12]

Helmers vs. Ruotsi tuomion jälkeen EIT on arvioinut EIS 6(1) artiklan soveltumista tilanteeseen, jossa asianomistaja esittää vain rangaistusvaatimuksen tapauksessa *Peres vs. Ranska* (12.2.2004). Myös tässä ratkaisussa EIT päätyi lopputulokseen, että ilmaus civil rights and obligations ei itsessään pidä sisällään asianomistajan syyteoikeutta. Tuomion perustelukohdassa 70 lausutaan tältä osin seuraavasti:

> ”The Court considers that in such cases the applicability of Article 6 has reached its limits. It notes that the Convention does not confer any right, as demanded by the applicant, to “private revenge” or to an actio popularis. Thus, the right to have third parties prosecuted or sentenced for a criminal offence cannot be asserted independently: it must be indissociable from the victim's exercise of a right to bring civil proceedings in domestic law, even if only to secure symbolic reparation or to protect a civil right such as the right to a “good reputation”

Yllä olevan tarkastelun perusteella voidaan epäröimättä lausua, että kunnianloukkausrikokset pois lukien EIS 6 artiklan soveltamisalaan (rights and obligations) eivät kuulu asianomistajan ajamat rangaistusvaatimukset.[13] Tästä puolestaan seuraa, ettei EIS itsessään edellytä, että rikosasian

[11] Ks. tuomion kohta 27.
[12] Ks. myös Virolainen, Jyrki – Pölönen, Pasi: Rikosprosessin osalliset. Rikosprosessioikeus II. Porvoo 2004 s. 196-200.
[13] Ks. myös Virolainen, Jyrki – Pölönen, Pasi 2004 s. 199-200.

asianomistajalta olisi (kunnianloukkaukset jälleen pois lukien) oltava itsenäinen syyteoikeus, koska EIS 6 artiklan mukainen oikeus oikeudenkäyntiin kattaa vain asiat, joissa on kysymys henkilön oikeuksista tai velvollisuuksista. Asianomistajan syyteoikeus ei näin ollen ainakaan muissa kuin kunnianloukkausrikoksissa ole sellainen Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattu prosessuaalinen ihmisoikeus, jonka vuoksi SakkoL 5 §:ssä säädetyn asianomistajan suostumusta koskevan oikeusohjeen kumoaminen rikkoisi Euroopan ihmisoikeussopimusta.

> Todettakoon (kuten myös Helmers ja Perez -ratkaisuista ilmenee), että mikäli asianomistaja esittää tai hän voisi esittää rikosprosessin yhteydessä myös yksityisoikeudellisia vaatimuksia, EIS 6 artiklan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat oikeusturvan takeet ulottavat myös rikosprosessissa vaikutuksensa asianomistajaan. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että EIS 6 artikla edellyttäisi asianomistajalla olevaa syyteoikeutta silloinkaan, kun hän voisi syyteasian yhteydessä vaatia myös vahingonkorvausta, vaan tältä osin on EIS:n kannalta riittävää, että asianomistaja voi vapaasti ja täysin rikosprosessista riippumatta esittää rikoksesta johtuvat yksityisoikeudelliset vaatimuksensa siviiliprosessuaalisessa järjestyksessä.[14]
>
> Edelleen tässä voidaan oikeusvertaillen todeta, että esimerkiksi Tanskassa asianomistaja voi käyttää toissijaista syyteoikeutta vain hyvin rajoitetusti (retsplejeloven 727 §).

Perustuslaki.

Ehdottomasti keskeisin peruste asianomistajan syyteoikeudelle on PL 21 §:n oikeusturvaa koskevassa säännöksessä *jokaiselle* taattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Perustuslain säännös eroaa näin ollen siinä merkittävässä suhteessa EIS 6(1) artiklasta, että perustuslaissa oikeutta oikeudenkäyntiin ei asianomistajan kohdalla rajata pelkästään asioihin, jotka koskevat oikeuksia ja velvollisuuksia. Näin ollen PL 21 §:n säännös vaikuttaa täysimääräisesti myös silloin, kun puhutaan vain rangaistusvaatimuksia esittävistä asianomistajista. SakkoL 5 §:n kumoamista ajatellen keskeinen kysymys on näin ollen se, estääkö asianomistajalla oleva syyteoikeus sanotun lainkohdan kumoamisen tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Omasta puolestani vastaan yllä olevaan kysymykseen, että ei estä. Ensinnäkin on huomattava, että asianomistajan suostumusta koskevasta sääntelystä luopuminen ei poista asianomistajan käytöstä kaikkia hänen syyteoikeuteensa kuuluvia oikeuksia. Kuten jo edempänä jaksossa 3.2.1 todettiin, asianomistajan syyteoikeuteen kuuluu neljä oikeutta eli oikeus nostaa toissijainen syyte, oikeus yhtyä syyttäjän tai toisen asianomistajan nostamaan syytteeseen, oikeus ottaa ajettavakseen peruutettu syyte sekä oikeus hakea muutosta syyteasiassa annettuun ratkaisuun. Jos asianomistajan suostumusta koskeva SakkoL 5 § kumottaisiin, nyt sanotuista oikeuksista jäisi jäljelle toissijaiseen syytteen nostamisoikeus kokonaisuudessa ja muutoksenhakuoikeuskin osittain. Nyt sanotuista etenkin toissijaisen syytteen nostamisen voidaan tietyssä mielessä ajatella muodostavan asianomistajan syyteoikeuden keskeisimmän ytimen, sillä juuri toissijaisen syytteen nostamisoikeudella asianomistaja voi varmistaa sen, että häneen kohdistunut oikeudenloukkaus päätyy oikeudenmukaiseen

[14] Sen sijaan, mikäli rikosprosessin lopputuloksella olisi ratkaiseva ja siviiliprosessissa tuomioistuinta sitova vaikutus sen tutkiessa asianomistajan siviilivaatimusta, Perez vs. Ranska tapauksesta (erit. kohta 25) lienee mahdollista vetää sellainenkin johtopäätös, että tällöin EIS 6 artiklan voidaan katsoa edellyttävän myös asianomistajalla olevaa syyteoikeutta. Tässä lausunnossa tähän kysymykseen ei tarvitse perehtyä tarkemmin, sillä Suomessa rikostuomiolla ei ole oikeusvoimavaikutusta myöhemmässä siviilioikeudenkäynnissä.

oikeudenkäyntiin silloinkin, kun syyttäjä tai esitutkintaviranomainen on päättänyt luopua asiassa toimenpiteistä. Näin ollen on vaikea ajatella, että asianomistajan suostumusta koskevasta sääntelystä luopuminen olisi ristiriidassa PL 21 §:n oikeusohjeen kanssa.

> Edelleen tässä on huomattava, että vaikka asianomistajan suostumusta koskevasta sääntelystä luopumisen (vastoin käsitystäni) katsottaisiin olevan ristiriidassa perustuslain 21 §:n kanssa, voidaan pitää ilmeisenä, että kysymyksessä olisi rajoitettu ja vähäinen poikkeus PL 21 §.n oikeusohjeesta. Tällaisia poikkeuksia perustuslakivaliokunta on katsonut mahdolliseksi tehdä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.[15]

3.2.4 Johtopäätös

Edellä esitetyn perusteella asianomistajan suostumuksesta sakkomenettelyyn voidaan luopua. Mitä ensinnäkin tulee asianomistajan oikeuteen esittää rikoksesta johtuvia *siviilivaatimuksia*, niin sanottu oikeus ei vaarantuisi, vaikka suostumussääntely kumottaisiin. Suostumussääntelyn kumoamisesta huolimatta perustuslain 21 §:n ja EIS 6(1) artiklan säännökset oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin täyttyvät siviilivaatimusten osalta täysimääräisesti jo sillä, että asianomistaja voi esittää sakkomenettelyssä käsitellyistä teoista johtuvia yksityisoikeudellisia vaatimuksia siviiliprosessuaalisessa järjestyksessä. Myöskään EU:n uhridirektiivin 16 artiklan 1 kohdan adheesioperiaatetta koskeva normeeraus ei jaksossa 3.2.2 esitetyn tulkinnan mukaan aseta estettä asianomistajan suostumusta koskevan oikeusohjeen kumoamiselle etenkään, kun nyt tarkasteltavan esityksen mukaan asianomistajalla olisi oikeus esittää yksityisoikeudelliset vaatimuksensa sakkomenettelyn yhteydessä.

Myöskään asianomistajalla oleva *syyteoikeus* ei perustuslain tai EIS:n näkökulmasta estä SakkoL 5 §:n kumoamista. EIS 6(1) artikla ei kunnianloukkausrikoksia lukuun ottamatta edes sovellu vain rangaistusvaatimuksia esittävään asianomistajaan. Kunnianloukkausrikosten kannalta olen valmis katsomaan, että suostumussääntelyn kumoamisesta huolimatta asianomistajalla säilyvä oikeus nostaa toissijainen syyte syyttäjän tai esitutkintaviranomaisen luopuessa toimenpiteistä täyttää riittävässä määrin EIS 6(1) artiklassa olevan edellytyksen siitä, että jokaisella, jonka oikeuksia tai velvollisuuksia asia koskee, on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

> Todettakoon, että esimerkiksi ratkaisussa *Perez vs. Ranska* EIT korosti perustelukohdassa 29 juuri tämän toissijaisen syytteen nostamisoikeuden merkitystä asianomistajan oikeusturvan kannalta. Vastaavasti tätä oikeutta on korostettu syyttäjien roolia koskevassa Euroopan ministerineuvoston suosituksen Recommendation Rec(2000)19 kohdassa 34, jossa lausutaan seuraavasti:
>
> ”Interested parties of recognised or identifiable status, in particular victims, should be able to challenge decisions of public prosecutors not to prosecute; such a challenge

[15] Lisäksi tässä voidaan korostaa, että jo hallituksen esityksessä HE 103/2017 vp s. 12 lausuttiin muun muassa niin, että perustuslakivaliokunnan esittämien kriteerien ja arvioinnin perusteella voidaan myös päätellä, että suostumus on merkityksellinen **ennen kaikkea epäillyn oikeusturvasta huolehtimisen kannalta.** Näin ollen jo aiemmassa sakkomenettelyä koskevassa lainvalmistelussa on epäillyn suostumusta sakkomenettelyyn pidetty asianomistajan suostumusta merkityksellisempänä kriteerinä.

> may be made, where appropriate after an hierarchical review, either by way of judicial review, or by authorising parties to engage private prosecution."

Niin ikään perustuslain 21 §:n osalta pidän riittävänä, että SakkoL 5 §:n suostumussääntelyn kumoamisesta huolimatta asianomistajalla säilyy kaikissa tapauksissa oikeus nostaa toissijainen syyte, mikäli syyttäjä tai esitutkintaviranomainen on päättänyt luopua asiassa toimenpiteistä.

4. Muutama ehdotuksen säätämisjärjestykseen liittyviä huomio

-Olen edellä sanotussa sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista koskevassa selvityksessäni (Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2024:25 s. 24-44) käsitellyt laajasti sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamiseen liittyviä perustuslakikysymyksiä. Kootusti säätämisjärjestyskysymykset tiivistyvät kolmeen kysymykseen:

-Tuomiovallan käyttäminen

-Niin sanottu suostumusoppi (eli perusoikeuksien rajoittamiseen on saatava yksiselitteinen suostumus)

-Perusoikeuksien rajoittaminen

Suostumusopin ja perusoikeuksien rajoituskriteerien suhteen voidaan pitää ilmeisenä, että perustuslakivaliokunnan käytännössä omaksutut tulkinnat täyttyvät tässä ehdotuksessa. Ja samaan lopputulokseen voidaan epäröimättä päätyä myös tuomiovallan käyttämistä koskevan kriteerin kohdalla, sillä kyseessä on perustuslakivaliokunnan terminologiaa käyttäen rajoitettu ja vähämerkityksellinen poikkeus siitä, että PL 3.3 §:n mukaan tuomiovaltaa käyttävät tuomioistuimet.

Tähän loppuun voidaan ottaa esimerkiksi sitaatti perustuslakivaliokunnan lausunnosta asiassa PeVL 2/2017 vp (hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi) s. 4–5:

> ”Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 8 luvussa ehdotetaan säädettäväksi rikemaksusta ja seuraamusmaksusta. Valvontaviranomainen voi ehdotuksen mukaan määrätä tällaisia maksuja seuraamukseksi laissa tai EU:n asetuksessa säädettyjen velvollisuuksien rikkomisesta tai laiminlyönnistä.
>
> Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan tällaiset maksut eivät ole perustuslain 81 §:n mielessä sen paremmin veroja kuin maksujakaan vaan lainvastaisesta teosta määrättäviä sanktioluonteisia hallinnollisia seuraamuksia. Valiokunta on asiallisesti **rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen** seuraamukseen (korostus M.V.) (PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/I, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I ja PeVL 32/2005 vp, s. 2/II). Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä

> tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kyse on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/I, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I ja PeVL 32/2005 vp, s. 2—3). Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II ja PeVL 74/2002 vp, s. 5/I).
>
> Lisäksi säännösten tulee täyttää sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (ks. esim. PeVL 28/2014 vp, PeVL 15/2014 vp). Valiokunta on myös pitänyt ns. ankaraan vastuuseen ja ns. käännetyn todistustaakan varaan perustuvaa seuraamuksen määräämistä perustuslain 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman vastaisena (PeVL 4/2004 vp, s. 7/I, PeVL 57/2010 vp, ks. myös PeVL 15/2016 vp).
>
> **Esitykseen sisältyvät säännökset hallinnollisista seuraamuksista täyttävät pääosin perustuslakivaliokunnan käytännössä tällaiselle sääntelylle asetetut vaatimukset** (korostus M.V.). Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota eräisiin seikkoihin[16].”

Muun ohella siteeratussa lausunnossa oli kysymys viranomaisen (Finanssivalvonta) määräämistä hallintosanktioista, jotka enimmillään voisivat kohota 5 miljoonaan euroon. Tästä huolimatta perustuslakivaliokunta ei nähnyt lausunnossaan mitään ongelmia sen suhteen, että kyseessä olisi PL 3.3 §:n vastainen tuomiovallan siirtäminen pois tuomioistuinlaitokselta. Tarkkaan ottaen perustuslakivaliokunta ei tässä(kään) lausunnossa edes arvioinut säätämisjärjestyskysymystä PL 3.3 §:n kannalta, mistä on suoraan luettavissa, että tuomiovaltakysymykseen liittyviä perustuslaillisia ongelmia ei valiokunnan mukaan ole hallintosanktioiden kohdalla olemassa. Ei edes silloin, kun valiokunta on siteeratusta tekstistä ilmenevin tavoin ”asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen”.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan yksiselitteinen linja hallintosanktioiden määräämisessä on syytä ottaa huomioon pohdittaessa sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista. Jos enimmillään 5 miljoonan euron hallintosanktioiden määräämisvallan antaminen tuomioistuinlaitoksen ulkopuoliselle viranomaiselle ei perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan ole ongelmallinen PL 3.3 tuomiovallan käyttämistä säätelevän oikeusohjeen kannalta, on vaikea nähdä, miksi tässä selvityksessä esitetty sakkomenettelyn soveltamisalan maltillinen laajentaminen voisi aiheuttaa PL 3.3 §:än liittyviä ongelmia.

> Toisaalta tässä voidaan mainita myös lausunto PeVL 37/2017 vp, jossa perustuslakivaliokunta ei pitänyt tuomiovallan käytön osalta ongelmallisena sitä, että useampi tuhat uutta rikosasiaa siirrettiin sakkomenettelyyn samalla, kun sanotun menettelyn soveltamisala ulotettiin koskemaan rattijuopumuksia.

[16] Nämä seikat, joihin perustuslakivaliokunta halusi kiinnittää huomiota liittyivät lähinnä ne bis in idem -kieltoon.

Turussa 10.3.2026

Mikko Vuorenpää
Prosessioikeuden professori
Lapin yliopisto