Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori 26.3.2026

**LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI SAKON JA RIKESAKON MÄÄRÄÄMISESTÄ ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 5/2026 VP)**

*Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.*

**Yleistä**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sakon ja rikesakon määräämisestä annettua lakia sekä rikoslakia, ulosottokaarta ja esitutkintalakia. Esityksen mukaan sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain soveltamisalaa laajennettaisiin siten, että lain mukaisessa menettelyssä voitaisiin käsitellä rikosasiat, joista voi seurata enintään kaksi vuotta vankeutta. Kuitenkin tiettyjä henkeä ja terveyttä suojaavia rikostunnusmerkistöjä rajattaisiin soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi menettelyssä voitaisiin määrätä enintään 5 000 euron suuruinen menettämisseuraamus ja asian selvittämisestä aiheutuneiden päihdetutkimuskustannusten korvausvelvollisuus sekä ratkaista asianomistajan yksityisoikeudellinen vaatimus. Viranomaisten toimivallanjakoa ehdotetaan muutettavaksi siten, että poliisi voisi ratkaista sellaiset asiat, joista säädetty ankarin rangaistus on enintään sakkoa tai kuusi kuukautta vankeutta. Poliisi voisi määrätä enintään 60 päiväsakon suuruisen sakkorangaistuksen. Loput asiat ratkaisisi syyttäjä. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan pääosin voimaan kesällä 2027.

Esityksen tavoitteena on sujuvoittaa rikosprosessia laajentamalla sakkomenettelyn soveltamisalaa. Ehdotettujen muutosten vuoksi suuri määrä selviä ja yksinkertaisia rikosasioita siirtyisi täysmittaisesta rikosprosessista kevyempään sakkomenettelyyn. Muutokset keventäisivät siten rikosprosessiin osallistuvien viranomaisten työtä ja nopeuttaisivat näin rikosasioiden käsittelyä. Rikosoikeudenhoidon kannalta tavoitteena on mahdollistaa käytettävissä olevien resurssien tarkoituksenmukainen ja tehokas kohdentuminen asioiden laatu ja merkitys huomioon ottaen. Nopeampi käsittely voisi tehostaa myös aineellisen rikosoikeuden käyttäytymistä ohjaavaa vaikutusta. Asianosaisten kannalta tavoitteena on parantaa oikeusturvan saatavuutta yksittäisessä asiassa. Myös asianosaisille sakkomenettely on tuomioistuinprosessia nopeampi ja edullisempi tapa saada rikosasiassa ratkaisu. Ehdotetut muutokset eivät esityksen mukaan olennaisesti heikentäisi asianosaisten oikeusturvaa, koska sakkomenettelyssä voitaisiin edelleen käsitellä vain selviä ja yksinkertaisia asioita, joista yleisen rangaistuskäytännön mukaan voidaan määrätä sakkorangaistus. Asianosaisilla olisi myös edelleen suostumuksellaan mahdollisuus estää sakkomenettelyn käyttö. Asianomistajan muutoksenhakuoikeutta parannettaisiin.

Esitykseen sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso (11). Siinä on tehty arviointia suhteessa tai viitattu perustuslain 3 §:n 3 momenttiin (tuomiovalta), 6 §:ään (yhdenvertaisuus), 7 §:n 3 momenttiin (vapaudenmenetystä koskeva rangaistus), 8 § (rikosoikeudellinen laillisuusperiaate) sekä 21 §:ään (oikeusturva). Esiin on tuotu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Esille on tuotu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohta. Perustuslakijaksossa on asiakysymyksinä arvioitu sakkomenettelyn soveltamisalaa, suostumuksen peruuttamista, esitutkintaviranomaisten ratkaisutoimivallan laajentamista ja alaikäisten epäillyn asemaa. Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Esitykseen liittyvien perusoikeusnäkökohtien, erityisesti tuomiovallan käyttämiseen ja oikeusturvaan liittyvien seikkojen, vuoksi hallitus pitää kuitenkin perusteltuna, että esityksestä pyydettäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto ainakin soveltamisalan laajentamista koskevan ehdotuksen osalta.

**Arviointiperusta**

Sääntely on merkityksellistä perustuslain 21 §:n kannalta. Mainitun perusoikeussäännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslain 21 § edellyttää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumista kokonaisuutena. Tämän ohella se antaa institutionaalisen suojan tuon kokonaisuuden tärkeimmille ainesosille. Perustuslain säännös ei estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. (HE 309/1993 vp, s. 72/II, ks. PeVL 58/2025 vp, kappale 3, PeVL 4/2010 vp, s. 3/II.)

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja asioiden viivytyksettömään käsittelyyn liittyvien perusoikeuksien merkitykseen oikeusvaltion kulmakivinä (PeVL 58/2025 vp, kappale 14, PeVL 5/2018 vp, s. 2, PeVL 12/2017 vp, s. 2, PeVL 14/2016 vp, s. 9). Valiokunta on korostanut, 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, PeVL 29/2014 vp, s. 2). Valiokunta on korostanut, että tämän johdosta oikeusprosessien keventämiseen ei ole syytä ryhtyä vain toimintamenojen säästöjen tavoittelemiseksi (PeVL 5/2018 vp, s. 2, ks. myös PeVL 9/2026 vp, kappale 4).

Perustuslakivaliokunnan mukaan pitemmällä aikavälillä on välttämätöntä toteuttaa tarkoituksenmukaiset oikeudenhoidon rakenteelliset, menettelylliset ja muut uudistukset sekä toimenpiteet oikeusturvan kehittämiseksi siten, että oikeusturvan taso vastaa perustuslain ja Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten vaatimuksia (PeVL 58/2025 vp, kappale 14, PeVL 19/2016 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on kiirehtinyt hankkeita, joilla parannetaan oikeusturvan saatavuutta ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista ja kiinnittänyt valtioneuvoston vakavaa huomiota asiaan (PeVL 58/2025 vp, kappale 15).

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut rikosprosessin sujuvoittamista koskeneita lakiehdotuksia perustuslain 21 §:n kannalta (ks. esim. PeVL 9/2026 vp, kappale 3). Arvioidessaan esitystä laeiksi esitutkintalain, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain ja oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 3 b §:n muuttamisesta valiokunta totesi, että ehdotetun sääntelyn tavoitteena on myös tarjota oikeusturvaa tehokkaammin ja lyhentää käsittelyaikoja (PeVL 9/2026 vp, kappale 5). Perustuslakivaliokunta on pitänyt tuomioistuinkäsittelyjen joutuisuuden edistämistä tärkeänä ja todennut, että tuomioistuinmenettelyjen kehittäminen voi ajan oloon vaikuttaa asioiden käsittelyaikoihin ja siten edistää perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattua oikeutta saada asiansa ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimessa käsitellyksi (ks. myös PeVL 4/2010 vp, s. 5/II ja siinä mainitut lausunnot).

Sakkomenettelyn perustuslaillisia edellytyksiä on arvioitu jo aiempien lakimuutosten yhteydessä. Tältä osin esityksessä on tehty kattavaa tämän lausuntokäytännön analyysia (ks. mm. PeVL 46/2005 vp, PeVL 12/1993 vp, PeVL 1/1982 vp). Perustuslakivaliokunta on linjannut, että tuomiovallan käytön edelleen laajentamiseen on suhtauduttava pidättyvästi (PeVL 7/2010 vp s. 3, PeVL 46/2005 vp s. 4). Mainittujen perustuslakivaliokunnan kannanottojen jälkeen sakkomenettelyn soveltamisalaa on laajennettu kuitenkin niin, että rattijuopumusrikoksia voidaan käsitellä sakkomenettelyssä. Sakkomenettelyn käytön yleiseksi edellytykseksi lisättiin vaatimus asian selvyydestä ja yksinkertaisuudesta. Rattijuopumuksesta ei ole kuitenkaan säädetty ankarampaa rangaistusta kuin kuusi kuukautta vankeutta, joten tuolla uudistuksella ei sakkomenettelyn käyttöalaa laajennettu rangaistusasteikon perusteella arvioituna vähäisinä pidettävien rikosten ulkopuolelle.

Aiemman hallituksen esitykseen laeiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muuttamisesta (HE 103/2017 vp) yhteydessä perustuslakivaliokunta lähestyi tuomiovallan siirron hyväksyttävyyttä eräänlaisella kokonaisharkinnalla, jossa olennaista oli, että kokonaisharkinnan tulee johtaa siihen, että siirtoa voidaan pitää tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksellisenä poikkeuksena. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja asioiden viivytyksettömään käsittelyyn liittyvien perusoikeuksien merkitykseen oikeusvaltion kulmakivinä ja korosti myös, että tuomioistuinten ja muiden oikeusturvan toteuttamisesta vastaavien viranomaisten perusrahoitus on turvattava riittävällä tavalla hankalassakin taloustilanteessa, eikä oikeusprosessien keventämiseen ole syytä ryhtyä vain toimintamenojen säästöjen tavoittelemiseksi. (PeVL 37/2017 vp.)

Ehdotuksella on merkitystä myös perustuslain 3 §:ssä tarkoitetun tuomiovallan käytön kannalta (ks. PeVL 5/2018 vp, s. 2, PeVL 53/2014 vp, s. 2/II).

Lisäksi sääntely on merkityksellistä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan mukaisen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta.

**Arviointi**

***Yleisarvio***

*Esityksessä on kyse sakkomenettelyn käytön laajentamisesta rikosprosessin sujuvoittamisen ja oikeusturvan parantamisen tarkoituksessa. Asia on merkityksellinen tuomiovaltaa koskevan perustuslain 3 §:n 3 momentin kannalta sekä oikeusturvaa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perustuslain 21 §:n kannalta. Merkityksellisiä ovat lisäksi yhdenvertaisuutta koskeva perustuslain 6 § ja rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskeva 8 §, kun otetaan huomioon, että sakkomenettelyn laajentamisen seurauksena rikosasiat entistä laajemmin ohjautuvat joko tavallisessa rikosasiain käsittelyjärjestyksessä tai summaarisessa menettelyssä eri viranomaisten käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi.*

*Esityksellä on etenkin oikeusturvaperusoikeuden kannalta eri suuntaisia ulottuvuuksia ja kyse on ylipäänsä myös tarpeesta varmistaa eri perusoikeuksien mahdollisimman tasapainoinen toteutuminen. Kysymys on viime kädessä siitä, miten sinänsä perustuslain 21 §:ää osaltaan toteuttava tavoite rikosprosessin sujuvoittamisesta voidaan tehdä sakkomenettelyä laajentamalla siten, ettei yksilön oikeusturva kuitenkaan liiaksi heikkene.*

*Esityksessä on tunnistettu mainitut asiaan liittyvät perusoikeuskytkökset ja tehty varsin laadukasta valtiosääntöoikeudellista arviointia. Perustuslakijaksossa on myös asianmukaisesti tuotu esille esityksen jännitteitä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön nähden.*

*Teen seuraavassa perustuslainmukaisuuden arviointia suhteessa esityksen tavoitteeseen, oikeusturvan rajoittamiseen, tuomiovallan käyttöön, sakkomenettelyn soveltamisalan laajuuteen, esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän ratkaisuvaltaan sekä asianosaisten suostumuksiin ja suostumuksen peruuttamiseen. Lisäksi teen lopuksi huomioita rikosprosessin sujuvoittamista koskevien lainsäädäntömuutosten yhteisvaikutuksista ja seurantatarpeesta. Esittämäni arviot kohdistuvat ennen muuta lakiin sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muuttamisesta (1. lakiehdotus).*

***Tavoitteen suhde oikeusturvaperusoikeuteen***

Esityksen mukaan tavoitteena on sujuvoittaa rikosprosessia laajentamalla sakkomenettelyn soveltamisalaa. Esityksessä tuodaan esille, että sakkomenettelylain mukainen menettely vaatii sekä poliisilta että syyttäjältä vähemmän työtä kuin täysimittainen esitutkinta ja syyteharkinta. Sakkomenettely nopeuttaa merkittävästi niin esitutkintaviranomaisen kuin syyttäjänkin työtä. Sakkomenettelyssä käsitelty ja ratkaistu asia ei siirry ensi vaiheessa lainkaan tuomioistuimeen, millä on suuri vaikutus tuomioistuimen resursseihin ja toiminnan järjestämiseen. Lisäksi ehdotus parantaisi esityksen mukaan myös asianosaisten oikeusturvaa yksittäisessä rikosasiassa. Niin rikoksesta epäilty kuin asianomistajakin voisi saada selvän ja yksinkertaisen asian käsiteltyä nykyistä nopeammin, eikä käsittely edellyttäisi asianosaisilta aikaa vievää tuomioistuinkäsittelyä.

Esityksestä antamassaan lausunnossa hallintovaliokunta totesi, että sakkomenettelyn laajentaminen sujuvoittaa ja nopeuttaa rikosprosessia yksinkertaisissa ja selvissä asioissa. Sakkomenettelylain mukainen menettely vaatii esitutkintaviranomaisilta vähemmän työtä kuin täysimittainen esitutkinta. Sakkomenettelyyn kohdistuvilla muutoksilla voidaan tehostaa rikostorjuntaa, lisätä

rikostorjunnan vaikuttavuutta ja sujuvoittaa prosesseja, kun resursseja voidaan kohdentaa vaativampiin asioihin. Sakkomenettelyn laajentamisella on olennainen vaikutus niin esitutkintaviranomaisten kuin oikeusviranomaistenkin resurssien käyttöön. Muutos parantaa myös kansalaisen oikeusturvaa, kun asioita saadaan ratkaistua aiempaa nopeammin ja tehokkaammin. (HaVL 7/2026 vp, s. 2.)

*Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisen voi arvioita tehostavan rikosprosessimenettelyä. Ehdotettu muutos voisi edesauttaa tuomioistuin- ja syyttäjälaitoksen resurssien keskittämisessä vaativien asioiden käsittelemiseen, mikä puolestaan edistäisi asioiden nopeampaa käsittelemistä tuomioistuimessa. Tältä osin sääntelyn tavoitetta rikosprosessin sujuvoittamisesta on pidettävä perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvatun oikeusturvan mukaisena, johon kuuluu myös oikeus oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa. Vastaavaan tapaan sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisen voi arvioida turvaavan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaisen oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutumista.*

***Oikeusturvan rajoittaminen***

*Sakkomenettelyssä asian laatuun ja menettelyn soveltumiseen liittyvä arviointi siirtyisi enenevissä määrin tuomioistuimilta poliiseille, joilta ei vaadita muodollista lainopillista koulutusta. Tätä on pidettävä ongelmallisena oikeusturvan toteutumisen kannalta, sillä oikeudellisen asiantuntemuksen merkitys on keskeistä jo ennen varsinaisen sakkomenettelyn käynnistymistä arvioitaessa sakkomenettelyyn ohjautuvan rikosasian vähämerkityksellisyyttä, yksinkertaisuutta ja selvyyttä.*

*Esityksessä on pyritty kompensoimaan oikeusturvaa rajoittavia ulottuvuuksia tai varmistamaan oikeusturvan mahdollisimman hyvää toteutumista useilla keinoilla. Ehdotetut lakimuutokset edellyttävät poliisin sakko-ohjeistuksen päivittämistä. Ohjeistusta päivittäessään poliisi tekee yhteistyötä Syyttäjälaitoksen ja mahdollisesti muidenkin rikosprosessin toimijoiden kanssa. Lisäksi ehdotetut muutokset edellyttävät poliisimiesten ja muiden sakkomenettelyä soveltavien viranomaisten asianmukaista koulutusta. Myös muutoksenhakuoikeus varmistaa asianosaisten oikeusturvan toteutumista. Nämä seikat ovat epäillyn ja asianomistajan oikeusturvan varmistamisen kannalta sinänsä olennaisia (ks. myös HaVL 7/2026 vp, s. 3).*

*Kokonaisuutena arvioiden esityksen perusteella on kuitenkin vaikea vakuuttua siitä, että voitaisiin riittävästi varmistua poliisin kyvystä tunnistaa rikosasioissa sellaiset haastavat oikeudelliset kysymykset tai rajanvetotilanteet, jotka estäisivät todellisuudessa sakkomenettelyn käytön ja joiden ratkaiseminen tulisi tehdä tuomioistuimessa. Kiinnitän huomiota siihen, että ratkaisuvaltaa käyttävän viranomaisen riippumattomuudesta ja oikeudellisesta asiantuntemuksesta ei ole ehdotettu kirjattavaksi lakiin erityisiä takeita. Tältä osin ehdotettu sakkomenettelyn laajentaminen voisi merkitä perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvaperusoikeuden rajoittamista ja mahdollista vaarantumista, kun asioita siirtyisi tuomioistuimen ratkaisuvallan ulkopuolelle.*

***Suhde tuomiovallan käyttöön***

*Sakkomenettelylaissa on kysymys tietynlaisten rikosasioiden käsittelemisestä ja ratkaisemisesta riippumattoman tuomioistuinorganisaation ulkopuolella tapahtuvassa suppeatutkintaisessa rikosprosessissa syyttäjäviranomaisten sekä poliisi- ja eräiden muiden viranomaisten toimin. Tältä osin ehdotus on merkityksellinen perustuslain 3 §:n 3 momentin kannalta, jonka mukaan*

*tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Arvioitavana on, onko kyse joiltain osin tai ehdotettujen muutosten yhteisvaikutusten perusteella sellaisista sakkomenettelyn laajennuksista, joilla kajotaan perustuslain 3 §:n 3 momentissa tarkoitetun tuomiovallan ydinalueeseen siten, ettei kyse tuomiovallan käytön kannalta ole enää vähämerkityksisestä poikkeuksesta (ks. PeVL 5/2018 vp, s. 2, PeVL 53/2014 vp, s. 2).*

*Arvioinnissa on pidettävä lähtökohtana perustuslakivaliokunnan linjausta, jonka mukaan tuomiovallan käytön edelleen laajentumiseen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle on suhtauduttava pidättyvästi (PeVL 7/2010 vp, s. 3, PeVL 46/2005 vp, s. 4). Tältä kannalta pidän ylipäätään ongelmallisena, että rikosprosessin ongelmia pyritään ratkaisemaan lisääntyvin poikkeuksin perustuslain 3 §:n 3 momentista siten, että asioita siirretään rikosprosessiketjussa toimijalta toiselle. Sen sijaan ensisijaisesti tulisi keventää oikeudenkäyntimenettelyitä oikeusturvatakeet täyttävällä tavalla ja järjestää tuomioistuimille ja rikosprosessin osallisena toimiville syyttäjille sekä esitutkintaviranomaisille riittävät resurssit toimia siten, että asiat pystytään käsittelemään perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavoin ilman aiheetonta viivytystä.*

*Tuomiovallan siirto tuomioistuinten ulkopuolelle merkitsee poikkeusta perustuslain 3 §:n 3 momentista. Pidän esityksen mukaista tuomioistuimen ulkopuolelle annettavaa ratkaisuvaltaa sillä tavoin merkittävänä, että ehdotettu sakkomenettelyn soveltamisalan laajennus alkaa huomionarvoisella tavalla lähestyä tuomiovallan ydinaluetta. Samalla on syytä korostaa, että ehdotettu uudistus ei saisi myöskään johtaa siihen, että kynnys siirtää asia oikeudenkäyntiin muodostuu liian korkeaksi. Arvioni mukaan esitetty muutos sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamiseksi tarkoittaa poikkeamista perustuslain 3 §:n 3 momentin sääntelystä. Tähän arvioon vaikuttaa osaltaan tarkastelu sakkomenettelyn soveltamisalan laajuudesta.*

***Sakkomenettelyn soveltamisalan laajuus***

Esityksessä ehdotetaan sakkomenettelyn käytön laajentamista. Sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010, jäljempänä sakkomenettelylaki) soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi siten, että sakkomenettelyssä voidaan käsitellä rikosasiat, joista ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kaksi vuotta vankeutta ja joista ei ole yleisen rangaistuskäytännön mukaisesti odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa. Tietyt henkeä ja terveyttä suojaavat rikostunnusmerkistöt rajattaisiin soveltamisalan ulkopuolelle. Laajennetunkin soveltamisalan osalta asian tulee olla selvä ja yksinkertainen, ja asian käsittelylle sakkomenettelyssä vaaditaan epäillyn ja asianomistajan suostumus.

Oikeus saada oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi on nimenomaisesti turvattu perustuslain 21 §:ssä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on hyväksynyt vähäisten rikosasioiden käsittelyn ja siinä tapahtuvan syyttömyysolettaman kumoamisen tuomioistuinten ulkopuolella, mutta vain sillä edellytyksellä, että epäillyllä on mahdollisuus saada asia tuomioistuimen käsiteltäväksi kaikki EIS 6 artiklan oikeusturvatakeet täyttävässä menettelyssä.

Perustuslakivaliokunnan mukaan sellainen poikkeus perustuslain 21 §:n mukaiseen oikeudenkäyntiin, että viranomainen määrää rangaistuksen ilman tuomioistuinkäsittelyä, on hyväksyttävissä vain, jos menettely koskee luonteeltaan vähäisiä rikkomuksia, joissa rikosoikeudellinen moitittavuus on alhainen, ja jos epäillyllä on tosiasiallinen mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi (PeVL 17/2014 vp, PeVL 32/2013 vp).

*Ehdotuksessa on rangaistusasteikon perusteella mukana myös vakavia rikoksia verrattuna voimassa olevan lain mukaan sakkomenettelyn alaan kuuluviin rikoksiin. Sakkomenettelyn soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi tekoihin, joissa aiempaa useammin käsitellään myös asianomistajan oikeusturvan kannalta moniulotteisempia ja merkityksellisempiä seikkoja vakavampien rikosepäilyjen yhteydessä. Ehdotetusta ankarimman rangaistuksen korottamisesta saattaa seurata, että yhä useammin summaarisesti käsiteltäviin ja ratkaistaviin asioihin liittyisi sellaisia oikeudellista arviointia edellyttäviä näkökohtia, jotka vaativat asian yksinkertaisuuden ja selvyyden tarkempaa arvioimista esimerkiksi rajanvedoissa eri tekomuotoja koskevien rikostunnusmerkistöjen välillä, tahallisuuden ja tuottamuksen, eri osallisuusmuotojen sekä yrityksen ja täytetyn rikoksen välillä.*

*Sakkomenettelyn laajentaminen kahden vuoden enimmäisrangaistuksella rangaistaviin rikoksiin on merkittävä muutos, jonka oikeusturvaa heikentäviä vaikutuksia vähentävät paitsi soveltamisalan rajaukset myös se, että menettely edellyttää asianosaisten suostumusta ja että muutoksen yhteydessä mahdollistetaan asianosaisten kattava muutoksenhaku. Ehdotetussa 1 a §:ssä on rajattu varsin suuri määrä rikoksia menettelyn ulkopuolelle. Pidän perusteltuna rajausta, että soveltamisalan ulkopuolelle muun ohella jätettäisiin suojeltavan oikeushyvän ja rikosten luonteen vuoksi henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset, seksuaalirikokset, sotarikokset ja rikokset ihmisyyttä vastaan. Tällä on merkitystä myös sen kannalta, että sakkomenettelyn laajentamisen seurauksena rikosoikeudellisen lainkäytön julkisuus vähenee, millä voi olla merkitystä yleis- ja erityispreventiivisen vaikutuksen kannalta. Lisäksi oikeusturvanäkökohtien kannalta on asianmukaista, että sakkomenettelyn soveltamisala säilyisi ennallaan silloin, kun on kyse alaikäisen tekemäksi epäillystä rikoksesta.*

*Ehdotettu soveltamisalan laajennus tekoihin, joista säädetty ankarin rangaistus on sakko tai enintään kaksi vuotta vankeutta, ei täytä käsitykseni mukaan perustusvaliokunnan asettamaa edellytystä vähäisistä rikkomuksista (ks. PeVL 17/2014 vp, PeVL 32/2013 vp). Mielestäni näin laajamittaista tuomiovallan siirtoa ei voida pitää tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksellisenä eikä myöskään rajoitettuna. Rangaistusasteikoltaan vähäisempiinkin asioihin voi liittyä merkittäviä rajanveto- ja tulkintakysymyksiä. Se, että kahden vuoden vankeusuhkaiset teot otettaisiin mukaan sakkomenettelyn soveltamisalaan, jättäisi laajan tulkinnallisen alan sakkomenettelyssä toimivaltaisille viranomaisille laissa olevasta asian yksinkertaisuuden ja selvyyden vaatimuksesta huolimatta. Vaarana on epäyhtenäinen lain soveltaminen, mikä on ongelmallista paitsi perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan myös perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden kannalta. On syytä korostaa, että sakkomenettelyssä käsiteltävän tapauksen täytyy olla selvä ja yksinkertainen. Tulkinnanvaraiset tai epäselvät tapaukset eivät voi tulla sakkomenettelyssä käsiteltäväksi (ks. myös HaVL 7/2026 vp, s. 3). On muun ohella huolehdittava siitä, ettei sakkomenettelyyn siirry asioita, joissa tulee arvioitavaksi sakko- ja vankeusrangaistuksen välinen rajanveto.*

*Kiinnitän huomiota myös siihen, että kyse on julkisen vallan käytöstä, jonka tulee perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesti perustua lakiin. Lailla säätämisen vaatimukseen ja perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin liittyy myös vaatimus täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Esitykseen on valittu hyvin kaavamainen soveltamisalarajoitus. Esityksessä on sinänsä käyty läpi sääntelyvaihtoehtoja ja yritetty perustella valittua soveltamisalarajausta. Tältä osin kuitenkin arviointia ja lopputulosta voi pitää jossain määrin sekavana. Sääntelyn täsmällisyyden näkökulmasta*

*olisi parempi vaihtoehto rajata soveltamisalaan esimerkiksi suoraan ainoastaan tietyt prosessissa käsiteltävät rikosnimikkeet.*

*Edelleen on syytä ottaa huomioon, että esityksessä nojaudutaan pitkälti vaatimukseen siitä, että sakkomenettely soveltuu, kun asia on ”yksinkertainen ja selvä”, ja lakiin otettavaan edellytykseen, että ”yleisen rangaistuskäytännön mukaisesti ei ole odotettavissa sakkoa ankarampaa rangaistusta”. Ehdotettu muutos, jossa lain soveltamisalasääntelyyn lisättäisiin vaatimus siitä, että asiasta ei yleisen rangaistuskäytännön mukaisesti olisi odotettavissa ankarampaa rangaistuista kuin sakkoa, vastaisi pitkälti esitutkintalain 3 luvun 14 §:ssä säännöstä suppean esitutkinnan edellytyksistä. Katson tarpeelliseksi korostaa, että mainitut soveltamisalasääntelyn kriteerit ovat hyvin tulkinnanvaraisia ja niiden arviointi jäisi pitkälti poliisin tehtäväksi.*

*Mietintövaliokunnan on syytä vielä tarkkaan harkita, miten soveltamisalan rajaus voitaisiin tehdä siten, että se täyttää parhaalla mahdollisella tavalla perustuslain 3 §:n 3 momenttiin, 6 §:ään ja 21 §:ään kytkeytyvät vaatimukset sekä olisi myös perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 80 §:n 1 momentin mukaisen lailla säätämisen vaatimuksen kannalta riittävän täsmällinen.*

*Lisäksi pidän huomionarvoisena perustuslakivaliokunnan kantaa, jonka mukaan oikeusturvan kannalta on tärkeää, että muulla kuin tuomarin tai tuomioistuimen päätöksellä ei määrätä muita kuin varallisuusarvoisia seuraamuksia, joiden rahallinen arvo on määrättävä niin, että niiden suorittaminen on kohtuullista kaikille maksukyvystä riippumatta (ks. PeVL 2/2017 vp, s. 4–5, PeVL 1/1982 vp, s. 4–5). Tähän nähden täysin ongelmattomalta ei vaikuta se, että esityksessä ehdotetaan määrättävän menettämisseuraamuksen enimmäismäärän korottamista viisinkertaiseksi 1000 eurosta 5000 euroon, päihdetutkimusten korvaamista sekä asianomistajan enimmillään 5000 euron määräisen yksityisoikeudellisen korvausvaatimuksen ratkaiseminen samassa menettelyssä tuomioistuimen ulkopuolella.*

***Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän ratkaisuvalta***

Poliisin ratkaisuvaltaa ehdotetaan laajennettavaksi sakkomenettelyssä siten, että poliisi voi antaa sakkomääräyksen kaikista rikostunnusmerkistöistä, joista syyttäjä voimassa olevan lainsäädännön nojalla vahvistaa sakkovaatimuksen antamalla rangaistusmääräyksen. Poliisin ratkaisuvallan piiriin kuuluisivat kaikki teot, joista säädetty enimmäisrangaistus on sakkoa tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Poliisi voisi määrätä enintään 60 päiväsakon suuruisen sakkorangaistuksen. Loput asiat ratkaisisi syyttäjä. Ehdotus koskee poliisin lisäksi tullimiehiä, rajavartiomiehiä sekä erätarkastajia.

Esitutkintalakia säädettäessä perustuslakivaliokunta katsoi, että poliisin ja syyttäjän yhteistyötä koskevien säännösten tuli olla ehdotettua velvoittavampia ja täsmällisempiä (PeVL 66/2010 vp, s. 4). Valiokunta ei kiinnittänyt erikseen huomiota suppean esitutkinnan edellytyksiin. Käsitellessään oikeudenkäyntien viivästymistä valiokunta totesi, että esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisten yhteistyötä on edelleen kehitettävä ja alueellisia eroja vähennettävä. Valiokunnan mukaan lopputuloksen kannalta olisi hyödyksi, jos syyttäjä voisi kohdentaa ja rajoittaa esitutkintaa rikos- ja prosessioikeudellisesti olennaisiin kysymyksiin erityisesti laajoissa ja vaikeissa talousrikosjutuissa ja järjestäytyneen rikollisuuden jutuissa. Yhteistyön tiivistäminen edellyttää valiokunnan mielestä organisaatioiden sisäisiä toimenpiteitä, minkä ohella olisi perusteltua selvittää, mitä hyötyjä voitaisiin saavuttaa poliisin sijoittamisella oikeusministeriön hallinnonalaan. (PeVM 1/2010 vp, s. 4/I.)

*Ehdotus siirtäisi merkittävästi ratkaisuvaltaa syyttäjältä esitutkintaviranomaisille ja laajentaisi huomattavasti esitutkintaviranomaisten ratkaisuvaltaa. Mahdollisuus määrätä 20 päiväsakon sijasta jopa 60 päiväsakkoa laajentaa poliisin toimivaltaa huomattavasti moitittavampiin tekoihin kuin aiemmin. Nykyisin poliisin toimivaltaan kuuluu huomattavasti suppeampi listaus rikosnimikkeitä. Myös esimerkiksi Tullin osalta laajennettuun soveltamisalaan kuuluisi huomattava määrä rikoksia. Lisäksi esitutkintaviranomaisten toimivaltaan kuuluvaa päiväsakon lukumäärää korotettaisiin nykyisestä 20 päiväsakosta 60 päiväsakkoon eli kolminkertaiseksi. Kysymys on perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan kannalta merkityksellisestä sääntelystä.*

*Asiaa on syytä arvioida pitkälti vastaavaan tapaan kuin edellä käsiteltyä sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista. Ongelmalliseksi ratkaisuvallan siirrossa voi muodostua muun muassa puutteellinen lainopillinen koulutus, lainkäytön ja ratkaisukäytännön yhtenäisyyden turvaaminen ja tulkinta- ja rajanvetotilanteiden tunnistaminen.*

*Uudistus korostaa poliisin ja syyttäjän yhteistyön merkitystä entistä aikaisemmassa vaiheessa. Tätä yhteistyötä on pidettävä tärkeänä prosessia sujuvoittavana tekijänä. Esityksessä ehdotettu sääntely sakkomenettelylain 7 §:ssä poliisin ja syyttäjän yhteistyöstä sakkomenettelyn edellytysten arvioinnissa ei ole velvoittavaa, mutta on kuitenkin pidettävä asianmukaisena, että poliisimies voisi tarvittaessa neuvotella syyttäjän kanssa asian soveltumisesta sakkomenettelyyn tai asian muusta oikeudellisesta arvioinnista. Mainittu säännös ei kuitenkaan riitä poistamaan sääntelyyn liittyviä oikeusturvaongelmia. Poliisin tai muun esitutkintaviranomaisen ratkaisuvallan lisääminen ehdotetulla tavalla rikoksiin, joista syyttäjä voimassa olevan lain mukaan antaa rangaistusmääräyksen, ei ole mielestäni perustuslakivaliokunnan tarkoittamin tavoin vähämerkityksinen tuomiovallan käytön kannalta (PeVL 7/2010 vp s. 3). Esityksessä läpikäydyt vaihtoehtoiset sääntelyratkaisut olisivat nähdäkseni monilta osin vähemmän ongelmallisia perustuslain 3 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 21 §:n kannalta.*

***Asianosaisten suostumukset ja suostumuksen peruuttaminen***

Esityksessä ehdotetaan, että asianosaisten mahdollisuudesta peruuttaa suostumuksensa luovuttaisiin. Tätä on perusteltu muun ohella sillä, että suostumuksen peruuttamisesta luopuminen sujuvoittaisi menettelyä ja sillä, että sakkomenettelyssä on kyse selvistä ja yksinkertaisista rikosasioista, joista voidaan määrätä vain sakkorangaistus. Tällaisissa asioissa voidaan esityksessä todetun mukaan jo asiaa selvitettäessä varmistua siitä, että asianosainen ymmärtää suostumuksensa merkityksen. Lisäksi esityksen mukaan käytännössä suostumuksen peruuttamista on myös käytetty vain vähän ja nykyisessäkin menettelyssä asianosaisella on mahdollisuus toimittaa syyttäjälle lisäselvitystä asiassa. Tällainen mahdollisuus säilyisi jatkossakin. Asianosaisella olisi edelleen myös muutoksenhaussa mahdollisuus vedota siihen, ettei hän ole ymmärtänyt suostumuksensa merkitystä.

Sääntelyä suostumuksen antamisesta on perustuslakivaliokunnan mukaan arvioitava erityisesti vastaajan oikeusturvan takeiden kannalta. Sakkomenettelylaissa on oltava säännökset siitä, miten epäilty voi peruuttaa sakkomenettelyyn antamansa suostumuksen. (Ks. PeVL 7/2010 vp.) Mainittu lähtökohta ilmaistiin aiemman sakkouudistuksen yhteydessä, jolloin epäillyn suostumusta pidettiin edellytyksenä summaarisen sakkomenettelyn hyväksyttävyydelle. Epäillyn suostumus liittyy sekä perustuslain 3 §:ssä tarkoitettuun tuomiovallan käyttöön että perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan

ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin. Perustuslakivaliokunta ei ole käsittääkseni erikseen lausunut siitä, onko muutoksenhakumahdollisuus määrättyyn rangaistukseen riittävä oikeusturvatae, jos suostumuksen peruuttamismahdollisuudesta luovutaan.

*Ehdotettu epäillyn suostumuksen peruuttamisesta luopuminen sopii varsin huonosti yhteen edellä mainitun lähtökohdan kanssa. Koska sakkomenettely on epäillyn osalta merkittävä luopuminen oikeuksista, tulisi epäillyllä olla oikeus peruuttaa antamansa suostumuksensa, kunnes asia on ratkaistu. Esityksessä on toisaalta esitetty asianmukaisia perusteluja ehdotukselle. Nähdäkseni ehdotus voi kuitenkin olla hyväksyttävä vain siltä osin kuin sakkomenettelyyn tosiasiassa siirtyy vain selviä ja yksinkertaisia rikosasioista, joihin ei liity rajanvetokysymyksiä. Pidän ylipäätään asianomistajan suostumuksen edellytystä olennaisena, mikäli esitetty kahden vuoden rangaistusmaksimi pidetään menettelyyn soveltuvien asioiden rajauksena. Mielestäni on syytä korostaa myös sitä, että asianosaisen antama suostumus menettelyyn ei ole riittävä korjaamaan oikeusturvaan liittyviä epäkohtia. Maallikkovastaajan ei voi olettaa kykenevän arvioimaan poliisin esittämän sakkomääräyksen oikeellisuutta suhteessa siihen, millaisen seuraamuksen tuomioistuin asiassa mahdollisesti määräisi. Pidän joka tapauksessa perusteltuna, että asianomistajan muutoksenhakuoikeuden laajentaminen toteutuu esityksessä esitetyin tavoin.*

***Yhteisvaikutukset ja seurantatarve***

*Esityksessä on todettu, että esitys on tarvittaessa sovitettava eduskunnassa yhteen hallituksen esitysten HE 163/2025 vp ja HE 187/2025 vp kanssa. Esityksen antamisen jälkeen näistä on annettu perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 11/2026 vp ja PeVL 16/2026 vp. Esityksen vaikutusten arvioinnissa ei havaintojeni mukaan ole kiinnitetty huomiota rikosprosessin sujuvoittamista koskevien esitysten muodostamaan kokonaisuuteen yhteisvaikutuksineen. Huomio kiinnittyy myös siihen, että valmisteilla on sakkomenettelyn yksinkertaistamista ja sujuvoittamista koskeva uudistus.*

*Samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä lainsäädäntöhankkeilla voi vaikeuttaa eri esitysten kumulatiivisten vaikutusten huomioon ottamista. On syytä seurata rikosprosessiin kohdistuvien osittaisten uudistusten vaikutuksia tarvittaessa kokonaisarvion keinoin ja painottaa mahdollisesti havaittavien oikeusturvan toteutumiseen liittyvien ongelmien asianmukaista korjaamista. (Ks. esim. PeVL 5/2018 vp, s. 5, PeVL 4/2018 vp, s. 3.)*

*Tämän ohella on tärkeää seurata nyt arvioitavana olevan esityksen tavoitteiden toteutumista sekä vaikutuksia asianosaisten oikeusturvan toteutumiseen, kuten esityksessäkin on todettu. Tältä osin tulisi seurata muun ohella sitä, millaisia tapauksia sakkomenettelyssä ratkaistaan ja onko soveltamiskäytäntö yhdenmukaista, ja tarpeen vaatiessa tarkistaa menettelyn soveltamisalaa.*

Helsingissä 26.3.2026

*Anu Mutanen*, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori