Veli-Pekka Viljanen

HE 5/2026 vp laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 8.4.2026

Hallituksen esityksessä ehdotetaan sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain soveltamisalaa laajennettavaksi siten, että lain mukaisessa menettelyssä voitaisiin käsitellä rikosasiat, joista ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Lisäedellytyksenä olisi, että rikoksesta ei ole yleisen rangaistuskäytännön mukaisesti odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa (1 § 1 mom. 1 kohta). Voimassa olevassa laissa soveltamisala on rajoitettu rikoksiin, joiden rangaistusmaksimi on enintään 6 kuukautta vankeutta.

Lisäksi lain tarkoittamassa menettelyssä voitaisiin määrätä enintään 5000 euron suuruinen menettämisseuraamus (3 a §) ja asian selvittämisestä aiheutuneiden päihdetutkimuskustannusten korvausvelvollisuus (3 b §) sekä ratkaista asianomistajan yksityisoikeudellinen vaatimus (3 c §).

Ehdotukset merkitsevät tuomiovallan siirtämistä nykyistä laajemmin tuomioistuinten ulkopuolelle. Ehdotuksia on niin ollen arvioitava erityisesti suhteessa perustuslain 3 §:n 3 momentin säännökseen, jonka mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, sekä perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskeviin säännöksiin.

Perustuslakivaliokunta on erityisesti vanhemmassa käytännössään suhtautunut varsin kielteisesti tuomiovallan käyttämisen osoittamiseen tuomioistuinten ulkopuolelle (ks. rikesakkolakia koskeva lausunto PeVL 1/1982 vp ja rangaistusmääräyslakia koskeva lausunto PeVL 12/1993 vp). Esimerkiksi jälkimmäisessä lausunnossa valiokunta katsoi silloin käsiteltävänä olleen rangaistusmääräyslain merkitsevän tuomiovallan siirtyvän varsin merkittävässä määrin riippumattoman tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle, jonka vuoksi lakiehdotus oli säädettävä perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Valiokunta totesi tuolloin, että tavallisella lailla voidaan säätää vain rajoitettuja ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksisiä poikkeuksia (PeVL 12/1993 vp, s. 1-2).

Sittemmin perustuslakivaliokunta kanta rikosasioiden siirtämiseen tuomioistuinten ulkopuoliseen summaariseen käsittelyyn on jossain määrin lieventynyt. Nyt muutettavaksi ehdotettu laki sakon ja rikesakon määräämisestä (754/2010) säädettiin aikanaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 7/2010 vp). Sitä on myös sittemmin muutettu tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 37/2017 vp).

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin mainitun lain säätämisen yhteydessä vielä korostanut, että tuomiovallan käytön edelleen laajentamiseen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle on kuitenkin suhtauduttava pidättyvästi (PeVL 7/2010 vp, s. 3, ks. myös PeVL 46/2005 vp, s. 4). Tähän valiokunnan toistamaan lähtökohtaan nähden ehdotettuun soveltamisalan laajennukseen on syytä suhtautua huomattavan kriittisesti. Ehdotus merkitsee sitä, että suuri osa rikosasioista voisi siirtyä tuomioistuinprosessin ulkopuolella ratkaistaviksi. Summaarisen menettelyn soveltamisalan piiriin tulisi myös suhteellisen vakavia rikosnimikkeitä.

Perustuslakivaliokunta perusti vuoden 2010 valtiopäivillä tavallista lainsäätämisjärjestystä puoltavan kantansa ensinnäkin siihen, että summaarisessa menettelyssä käsiteltävät rikkomukset mahdollistivat tuomioistuinten keskittymisen vakavampien ja monimutkaisten rikosten selvittämiseen. Valiokunta viittasi erityisesti ehdotetun lainsäädännön tavoitteeseen edistää perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettua asian viivytyksetöntä käsittelyä tuomioistuimessa. Valiokunta piti olennaisena, että rikkomuksesta epäilty tai asianomistaja, joka ei anna suostumustaan summaariseen käsittelyyn, saa asian tavalliseen rikosasioiden käsittelyyn tuomioistuimessa. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota lain soveltamisalan piiriin kuuluvien rikosten ehdotettuihin rangaistusasteikkoihin ja totesi myös merkitykselliseksi, että summaarisessa menettelyssä määrättyä sakkoa tai rikesakkoa ei voida muuntaa vankeudeksi (PeVL 7/2010 vp, s. 3-4).

Perustuslakivaliokunnan aikaisempaa tulkintakäytäntöä voidaan tiivistää siten, että valiokunta suhtautuu pidättyvästi tuomiovallan käytön uskomiseen tuomioistuinten ulkopuolelle. Tästä pääsäännöstä voidaan tavallisella lailla poiketa vain rajoitetusti ja vain vähämerkityksellisissä asioissa.

Lain soveltamisalan laajentaminen niin, että sen piiriin tulisivat lähtökohtaisesti kaikki sellaiset rikokset, joiden rangaistusmaksimi olisi enintään 2 vuotta vankeutta (nykyisen 6

kuukauden sijaan), ei ole merkitykseltään vähäinen muutos. Se tarkoittaisi sitä, että tuomioistuinten ulkopuolella käsiteltäväksi siirtyisi merkittävä määrä varsin vakaviakin rikoksia. Tätä lieventää jossain määrin vaatimus, jonka mukaan lain soveltamisen lisäedellytyksenä olisi, että rikoksesta ei yleisen rangaistuskäytännön mukaisesti ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa.

Kiinnitän huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta nyt muutettavaksi ehdotetun lain säätämisen yhteydessä antoi valtiosääntöoikeudellista painoarvoa sille, että lain soveltamisalan piiriin tulevat rikokset ovat ”vähäisiksi luonnehdittavia” (ks. PeVL 7/2010 vp, s. 3-4). Ehdotettu lain soveltamisalan laajentaminen ei nähdäkseni sovi hyvin niihin valtiosääntöisiin kriteereihin, joiden perusteella perustuslakivaliokunta on hyväksynyt alun perin sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain säätämisen tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. On myös huomattava, että oikeusturvaan liittyvien takeiden merkitys korostuu sitä mukaa, mitä vakavimmista rikoksista on kysymys. Tältä osin on selvää, että nykyistä olennaisesti vakavampien rikostyyppien käsittelyn siirtäminen tuomioistuinten ulkopuolelle ja summaariseen menettelyyn ei voi olla heikentämättä niiden osalta niitä oikeusturvan takeita, joita oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin tuomioistuimessa liittyy sekä rikoksesta epäillyn että asianomistajan kannalta.

Lakiehdotuksen 1 a §:ään sisältyy 14-kohtainen luettelo, joissa lain soveltamisalan ulkopuolelle rajataan tietyt rikosnimikkeet. Poissuljenta koskisi muun muassa erinäisiä henkeen, terveyteen ja vapauteen liittyviä rikoksia, seksuaalirikoksia, terrorismirikoksia, sotarikoksia, rikoksia ihmisyyttä vastaan, lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan käyttöön kohdistuvia rikoksia sekä järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumista (ks. HE, s. 107-108). Poissuljenta vähentää lakiehdotukseen liittyviä ongelmia tuomiovallan käytön siirtämisestä tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle. Samalla pitkä kasuistinen poikkeusluettelo heikentää ehdotetun sääntelyn selkeyttä.

Sinänsä lakiehdotuksen taustalla on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita. Se pyrkii osaltaan turvaamaan tuomioistuinten mahdollisuutta sille jäävien asioiden viivytyksettömään käsittelyyn (PL 21 § 1 mom.). Samalla se kuitenkin merkitsee normaalin oikeudenkäyntimenettelyn ulkopuolelle jäävien asioiden osalta oikeusturvan keskeistenkin elementtien, kuten oikeudenkäynnin julkisuuden ja suullisen käsittelyn, menettämistä.

Ehdotuksessa kiinnittää huomiota myös se, että nykytilasta poiketen summaarisessa menettelyssä voitaisiin käsitellä yksityisoikeudellisia vaatimuksia, jos ne ovat riidattomia ja suuruudeltaan enintään 5000 euroa (3 c §). Tältäkin osin ehdotukseen sisältyy periaatteellisia ongelmia perustuslain 3 §:n 3 momentissa tarkoitetun tuomiovallan käytön kannalta. Myös yksityisoikeudellisten vaatimusten ratkaiseminen on sellaista perustuslain 3 §:n 3 momentissa tarkoitettua tuomiovallan käyttöä, joka kuuluu lähtökohtaisesti riippumattomille tuomioistuimille.

Asian ratkaiseminen laissa tarkoitetussa summaarisessa menettelyssä edellyttää 4 §:n mukaan, että rikoksesta epäilty luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen käsiteltävänä olevan lain mukaisessa menettelyssä. Vastaavasti 5 §:n mukaan asian käsittely vaatii asianomistajan suostumuksen. Perustuslakivaliokunta on antanut nyt muutettavaksi ehdotetun lain säätämisen yhteydessä merkitystä epäillyn ja asianomistajan suostumukselle. Valiokunnan mielestä suostumuksen aitouteen ja vapaaehtoisuuteen sekä nimenomaisuuteen oli kiinnitettävä erityistä huomiota, kun kysymys on oikeusturvasta rangaistusta määrättäessä ja rikosoikeudenkäynnistä luopumisesta. Valiokunta esitti harkittavaksi säännösehdotusten muuttamista siten, että virkamiehen on pyrittävä varmistamaan, että epäilty ja asianomistaja ymmärtää suostumuksensa merkityksen ennen sen antamista (PeVL 7/2010 vp, s. 5). Nyt ehdotettuihin 4 ja 5 §:ään sisältyy nimenomainen velvoite selostaa syytetylle ja asianomistajalle muun muassa suostumuksen merkitys ja määrättävät seuraamus. Tältä osin ehdotus näyttää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana.

Laista ehdotetaan kuitenkin poistettavaksi epäillyn ja asianomistajan mahdollisuus peruuttaa suostumuksensa, kunnes asia on ratkaistu. Tämä heikentää suostumuksen aitoutta. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan tältä osin, että menettelyyn liittyisi edelleen monia asianosaisten oikeusturvaa varmistavia tekijöitä (esim. mahdollisuus lisäselvitysten antamiseen, valitusoikeus), vaikka suostumuksen peruuttamisesta luovuttaisiin (HE, s. 113). Tältä osin en pidä suostumuksen peruuttamismahdollisuudesta luopumista perustuslain 21 §:n näkökulmasta ongelmallisena, vaikkakin kyse on asianosaisten kannalta selkeä heikennys heidän asemaansa.

Esityksessä ehdotetaan myös, että poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten (tullimiehet, rajavartiomiehet, erätarkastajat) toimivaltaa laajennettaisiin sakkomenettelyssä siten, että esitutkintaviranomaiset voisivat antaa sakkomääräyksen kaikissa niissä asioissa,

joissa syyttäjä voimassa olevan lainsäädännön nojalla vahvistaa sakkovaatimuksen antamalla rangaistusmääräyksen (3 §). Esityksessä ehdotetaan siten, että esitutkintaviranomaisten toimivallan piiriin kuuluisivat kaikki teot, joista säädetty enimmäisrangaistus olisi sakko tai kuusi kuukautta vankeutta. Nykyisin poliisin toimivaltaan kuuluu suppea listaus nimikkeitä. Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että esitutkintaviranomaisten toimivaltaan kuuluvaa päiväsakon lukumäärää korotettaisiin nykyisestä 20 päiväsakosta 60 päiväsakkoon. Ehdotus siirtäisi ratkaisuvaltaa syyttäjältä esitutkintaviranomaisille (ks. HE, s. 114).

Toimivaltaa siirtyisi siten oikeustieteellisen koulutuksen saaneilta syyttäjiltä virkamiehille, joiden koulutukselliset edellytykset lain tarkoittaman ratkaisuvallan käyttämiselle ovat merkittävästi vähäisemmät. Ehdotettu esitutkintaviranomaisten toimivallan lisääminen ei siten ole ongelmaton perustuslain 21 §:ään sisältyvän oikeusturvavaatimuksen näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut myös perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan oikeusturvavaatimuksen osalta rajoitukseen oikeutettujen henkilöiden koulutuksellisia vaatimuksia edellytyksenä rajoitustoimivallan antamiselle (ks. esim. PeVL 17/1998 vp). Tästä näkökulmasta arvioiden voidaan esitutkintaviranomaisen ratkaisuvallan laajentamista ehdotetulla tavalla ja ehdotetussa laajuudessa pitää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.