EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta, Lakivaliokunta

LAUSUNTO

26.2.2026

Viite: Lakivaliokunnan kokous 3.3.2026 klo 10.00

EOAK/1320/2026 HE 5/2026 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI SAKON JA RIKESAKON MÄÄRÄÄMISESTÄ ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

1 YLEISTÄ

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi sakon ja rikesakon määräämisestä annettua lakia (sakkomenettelylaki) 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 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.

Ehdotuksen mukaan 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.

Hallituksen esityksen tavoitteena on sujuvoittaa rikosprosessia. Hallituksen esityksen mukaan muutokset keventäisivät siten rikosprosessiin osallistuvien viranomaisten, poliisin, syyttäjän ja tuomioistuinten, työtä ja nopeuttaisivat näin rikosasioiden käsittelyä.

2 YKSITTÄISISTÄ SÄÄNNÖSEHDOTUKSISTA

2.1 Sakkomenettelylain 1 § (Lain soveltamisala)

Tuomiovallan siirto tuomioistuinten ulkopuolelle merkitsee poikkeusta perustuslain 3 §:n 3 momentista.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että sakkomenettelyn asiallista soveltamisalaa korotetaan tekoihin, joista ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Ehdotuksen mukaan (s. 108) sakkomenettelyn soveltamisalaan siirtyisi arviolta 5 000–6 000 asiaa.

Perustuslakivaliokunta on aikanaan linjannut, että tuomiovallan käytön edelleen laajentamiseen on suhtauduttava pidättyvästi. (PeVL 46/2005 vp s. 4 ja PeVL 7/2010 vp s. 3). Jälkimmäisessä lausunnossaan valiokunta viittasi lausuntoonsa PeVL 12/1993 vp, jossa todetaan, että tavallisella lailla voidaan säätää vain rajoitettuja ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksisiä poikkeuksia rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttöön tuomioistuinlaitoksen ulkopuolella. Mainitussa lausunnossaan rangaistusmääräysmenettelylaista perustuslakivaliokunta totesi: ”Rangaistusmääräyslakiehdotuksessa siirretään yleisesti syyttäjälle mahdollisuus päättää rangaistuksesta ehdotuksessa tarkemmin määritellyissä rikosasioissa. Tuomiovaltaa siirtyisi tuomioistuinorganisaation ulkopuolelle varsin merkittävässä määrässä. Nimenomaan rikosoikeudellista tuomiovaltaa käytettäessä oikeusturvanäkökohdat ovat keskeisiä. Valiokunnan käsityksen mukaan tällöin on ensiarvoisen tärkeää pitää kiinni lainkäytön sellaisesta riippumattomuudesta, jota hallitusmuodon mainitut säännökset tarkoittavat. Aiempaan käytäntöönsä viitaten valiokunta katsoo, että tavallisella lailla voidaan tästä säätää vain rajoitettuja ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksisiä poikkeuksia.” (PevL 12/1993 vp, s. 1)

Siten se poikkeus perustuslain 21 §:n mukaiseen oikeudenkäyntiin, että viranomainen määrää rangaistuksen ilman tuomioistuinkäsittelyä, olisi hyväksyttävissä vain, jos menettely koskee luonteeltaan vähäisiä rikkomuksia, joissa rikosoikeudellinen moitittavuus on alhainen.

Näiden perustuslakivaliokunnan kannanottojen jälkeen sakkomenettelyn soveltamisalaa on laajennettu kuitenkin niin, että rattijuopumusrikoksia voidaan käsitellä sakkomenettelyssä. Sakkomenettelyn käytön yleiseksi edellytykseksi lisättiin vaatimus asian selvyydestä ja yksinkertaisuudesta. Huomioitavaa kuitenkin on, että rattijuopumuksesta ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin kuusi kuukautta vankeutta, joten tuolla uudistuksella ei sakkomenettelyn käyttöalaa laajennettu rangaistusasteikon perusteella arvioituna vähäisinä pidettävien rikosten ulkopuolelle.

Hallituksen esityksen sivulla 105 todetaan perustuslakivaliokunnan vakiintuneesti katsoneen, että sakkomenettely, jossa viranomainen määrää rangaistuksen ilman tuomioistuinkäsittelyä, on poikkeus perustuslain 21 §:n

mukaisesta oikeudesta tuomioistuinkäsittelyyn ja että 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. Ajatus lienee oikea, mutta tässä kohdassa viitatuista perustuslakivaliokunnan lausunnoista PeVL 17/2014 vp ja PeVL 32/2013 vp en löydä yhteyttä tähän asiaan.

Nyt ehdotetaan sakkomenettelyn käyttöalaa laajennettavaksi niin, että pääsäännön mukaisesti sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain mukaisen menettelyn piirin tulisivat rikokset, joista josta ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kaksi vuotta vankeutta ja josta ei ole yleisen rangaistuskäytännön mukaisesti odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa. Ehdotetussa 1 a §:ssä toki rajataan varsin suuri määrä tämän edellytyksen täyttäviä rikoksia menettelyn ulkopuolelle.

Ehdotuksessa on rangaistusasteikon perusteella kysymys varsin vakavistakin (kuten esityksen sivulla 24 alaikäisten asemaa pohdittaessa todetaan ”sakkomenettelyssä käsiteltävät rikosasiat laajenisivat verrattain törkeisiin rikostunnusmerkistöihin”) rikoksista verrattuna voimassa olevan lain mukaan sakkomenettelyn alaan kuuluviin rikoksiin. Ehdotettu soveltamisalan laajennus tekoihin, joista säädetty ankarin rangaistus on sakko tai enintään kaksi vuotta vankeutta, ei, ehdotetusta 1 § a:stä huolimatta, täytä käsitykseni mukaan perustusvaliokunnan edellytystä ”vähäisistä rikkomuksista”.

Mielestäni näin laajamittaista tuomiovallan siirtoa ei voida pitää myöskään rajoitettuna ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksellisenä, vaikka hallituksen esityksen sivulla 108 näin arvioidaankin.

Ehdotetun muutoksen vaikutus esimerkiksi lainkuuliaisuuteen ehdotettujen rikosnimikkeiden rikosprosessuaalisen käsittelyn siirtyessä sakkomenettelyyn julkisen oikeudenkäynnin ulkopuolelle voidaan olettaa olevan haitallinen. Sillä, että rikosasioita ratkaistaan enenevässä määrin tuomioistuin käsittelyn ulkopuolella, on käsitykseni mukaan yleisestävyyden kannalta heikentävä vaikutus.

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.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan rajausta, jonka mukaan tässä laissa säädetyssä menettelyssä ei saa käsitellä sakkorangaistukseen johtavaa rikosta, jos rikoksesta epäilty on tekohetkellä ollut alle 18-vuotias ja rikoksesta on säädetty ankarampi rangaistus kuin sakko tai kuusi kuukautta vankeutta.

Ehdotuksen mukaan oikeusturvanäkökohdat (esim. s. 24 ja 57) puoltavat sakkomenettelyn soveltamisalan säilyttämistä ennallaan silloin, kun on kyse alaikäisen tekemäksi epäillystä rikoksesta eikä ehdotettu soveltamisalan laajennus tulisi sovellettavaksi alaikäisen epäillyksi tekemän rikoksen kohdalla. Pidän tätä hyvänä.

2.2 Sakkomenettelylain 1 a § (Soveltamisalan rajaukset)

Nykyisen sakkomenettelyä koskevan soveltamisrajauksen (virkarikokset sekä meri- ja sotilaisoikeudenkäyntilain mukaiset asiat) lisäksi soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin ehdotuksen mukaan rikosten luonteen, asianomistajaan liittyvien seikkojen, suojeltavien oikeushyvien ja rikoksiin liittyvän julkisuusintressin vuoksi henkeen, terveyteen ja vapauteen kohdistuvat rikokset, seksuaalirikokset, terrorismirikokset, sotarikokset, rikokset ihmisyyttä vastaan, lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan käyttöön kohdistuvat rikokset sekä rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä tarkoitettu järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen. Lisäykset koskisivat sakkomenettelyn laajennettua soveltamisalaa eli tekoja, joista säädetty ankarin rangaistus on yli kuusi kuukautta vankeutta mutta enintään kaksi vuotta vankeutta.

Mikäli soveltamisalaa 1 §:ään ehdotetun muutoksen mukaisesti laajennetaan, on hallituksen esityksessä esitetyin tavoin soveltamisalaa perusteltua rajata niin, että kaikki enintään kahden vuoden vankeusrangaistuksen sisältävä rikokset eivät tulisi sakkomenettelylain soveltamisalan piiriin.

Pidän ehdotettua rajausta oikeansuuntaisena.

Esityksen perusteluissa (s. 91) on käsitelty muun muassa rikoslain 16 luvun 9 a §:ssä säädettyä lähestymiskiellon rikkomista ja todettu, että teossa on tunnistettava tyyppitapaus, joka on tavanomaisesti selvä ja yksinkertainen sekä sakolla sovitettava ja sillä perusteella tätä rikosta ei rajattaisi sakkomenettelylain ulkopuolelle, koska ”asianomistajan intressissä voi jopa olla saada asia nopeasti käsitellyksi sakkomenettelyssä.”

Vaikka lähtökohtaisesti kysymys on asianomistajaan liittyvästä suojeltavasta oikeushyvästä, johon kohdistetut rikokset on ehdotettu rajattavaksi soveltamisalan ulkopuolelle, voitaneen esitystä tältä osin pitää perusteltuna, koska ehdotetun 5 §:n mukaisesti voimassa olevan lain kanssa yhtäläisesti asian käsittely sakkomenettelyssä edellyttää asianomistajan suostumusta.

Totean ehdotettujen soveltamisalan rajausten lukuisuuden vuoksi menettelyyn sisältyvän vaaran sakkomenettelyn käyttämisestä seuraamuksen käsittelyyn sellaisen rikoksen kohdalla, joka on rajattu soveltamisalan ulkopuolelle. Tämän vuoksi on korostettava esityksen sivulla 91 mainittua poliisiasiain tietojärjestelmään toteutettavaa rajausta. Vaikka tällaiset tietotekniset rajaukset eivät poistaisikaan poliisimiehen ja syyttäjän velvollisuutta varmistua asian soveltuvuudesta sakkomenettelyyn,

on tärkeää saattaa tietojärjestelmään laista johtuvat rajaukset ennen lain voimaan tuloa.

Huomionarvoista on, että mikäli 1 §:ään ehdotetun mukainen soveltamisalan laajennus säädetään sakkomenettelylakiin, on jatkossa mahdollisia uusia enintään kahden vuoden vankeusrangaistuksen sisältäviä kriminalisointeja säädettäessä aina erikseen arvioitava, soveltuuko sakkomenettelylaki niiden käsittelyyn, vai onko 1 a §:n soveltamisalan rajaukset sisältävää luetteloa täydennettävä säädettävällä uudella kriminalisoinnilla.

2.3 Sakkomenettelylain 3 § (Toimivaltaiset viranomaiset)

Tuomiovallan käyttö kuuluu tuomioistuimille. Tämän vuoksi syyttömyysolettaman kumoavan ratkaisun voi lähtökohtaisesti tehdä vain tuomioistuin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin 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. Oikeus saada ”oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva” päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi (”access to court”) on nimenomaisesti turvattu myös Suomen perustuslain 21 §:ssä.

Poliisin ratkaisuvaltaa ehdotetaan laajennettavaksi sakkomenettelyssä siten, että poliisi voisi antaa sakkomääräyksen kaikista rikostunnusmerkistöistä, joista syyttäjä voimassa olevan lainsäädännön nojalla vahvistaa sakkovaatimuksen antamalla rangaistusmääräyksen. Esityksessä ehdotetaan siten, että poliisin ratkaisuvallan piiriin kuuluisivat kaikki teot, joista säädetty enimmäisrangaistus olisi sakkoa tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Seuraamus voisin olla enintään 60 päiväsakon suuruinen sakkorangaistus. Ehdotus koskee poliisin lisäksi tullimiehiä, rajavartiomiehiä sekä erätarkastajia kuten myöhemmin on kuvattu.

Perusteluissa (s. 51) on todettu, että muutos edellyttää erityisen huomion kiinnittämistä epäillyn oikeusturvaan, koska sakon määräisi nykyistä useammin poliisi tai muu virkahenkilö, joka ei ole saanut lainopillista koulutusta. Myös lainkäytön yhtenäisyydestä on huolehdittava.

Nämä edellä kerrotut seikat huomioon ottaen en voi pitää ehdotettua hyväksyttävänä. 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).

2.4 Esitutkintalain 5 luvun 1 § (Ilmoitus syyttäjälle)

Esityksessä ehdotetaan muutosta esitutkintalain 5 luvun 1 §:n 1 momentin 1 virkkeeseen. Esitutkintaviranomaisen olisi jatkossa viipymättä ilmoitettava

syyttäjälle asiasta, jossa rikoksesta epäiltynä on poliisimies, eikä ilmoitusvelvollisuudesta rajattaisi pois asioita, jotka käsitellään sakkomenettelyssä.

Tätä perustellaan (s. 41 ja 64) sillä, että poliisimiehen vapaa-ajalla tekemien rikosten käsittelyyn sakkomenettelyssä, jossa poliisi antaa kollegalleen rikoksesta epäillylle poliisille sakkomääräyksen tai -vaatimuksen voidaan pitää ongelmallisena muun muassa menettelyn läpinäkyvyyden kannalta erityisesti, jos syyttäjä ei lainkaan arvioi asiaa. Ilmoitusvelvollisuus lisäisi poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosasioiden käsittelyn hyväksyttävyyttä sakkomenettelyssä. Ilmoitusvelvollisuus saattaisi jossain määrin lisätä neuvottelua yksittäisistä poliisirikosasioista Keskusrikospoliisin ja valtakunnansyyttäjän toimiston poliisirikosyksikön välillä.

Muutos lisäisi poliisirikostutkinnanjohtajina toimivien syyttäjien työtä ilmeisesti jonkin verran. Perusteluissa esitetyt näkökohdat menettelyn läpinäkyvyydestä ja ylipäätään poliisirikosten tutkintajärjestelyille aikanaan esitetyt perusteet (sen turvaaminen, että esitutkinta näissä rikoksissa toimitetaan epäillyn aseman siihen vaikuttamatta ja yleisön esitutkinnan puolueettomuutta kohtaan tunteman luottamuksen ylläpitäminen) puoltavat ehdotettua.

Oikeusasiamies
Jari Råman

Esittelijäneuvos
Mikko Eteläpää

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.