Prof. Sakari Melander
3.3.2026

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Aluksi

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sakon ja rikesakon määräämisestä annettua lakia (jäljempänä sakkomenettelylaki, 754/2010), rikoslakia (39/1889), ulosottokaarta (705/2007) ja esitutkintalakia (805/2011). Sakkomenettelylain soveltamisalaa laajennettaisiin siten, että lain mukaisessa menettelyssä voitaisiin käsitellä rikosasiat, joista voi seurata enintään kaksi vuotta vankeutta tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta. Lisäksi menettelyssä voitaisiin määrätä enintään 5 000 euron suuruinen menettämisseuraamus, asian selvittämisestä aiheutuneiden päihdetutkimuskustannusten korvausvelvollisuus sekä ratkaista asianomistajan yksityisoikeudellinen vaatimus. Lisäksi poliisi voisi ratkaista sellaiset asiat, joista säädetty ankarin rangaistus on enintään sakkoa tai kuusi kuukautta vankeutta, jolloin poliisi voisi määrät enintään 60 päiväsakon sakkorangaistuksen.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen arvioinnin lähtökohdat

1. Sakkomenettelylaissa on kysymys tuomioistuimen ulkopuolella tapahtuvasta rikosasioiden summaarista käsittelyä koskevasta lainsäädännöstä. Tuomiovallan käyttämistä tuomioistuimen ulkopuolella on välittömästi arvioitava perustuslain (731/1999) 3 §:n 3 momentin kannalta, jonka mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina

korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää perustuslain 99 §:n 1 momentin mukaan korkein oikeus.

2. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään asettanut edellytyksiä tuomiovallan siirtämiselle tuomioistuinten ulkopuolelle. Yleisesti valiokunta on katsonut, että tavallisella lailla voidaan säätää vain rajoitettuja ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksellisiä poikkeuksia (PeVL 1/1982 vp, s. 3/I, PeVL 12/1993 vp, s. 1/II ja PeVL 7/2010 vp, s. 3).

3. Asettaessaan valtiosääntöoikeudellisia edellytyksiä tuomiovallan siirtämiselle tuomioistuinten ulkopuolelle perustuslakivaliokunta on ensinnäkin katsonut, että rikosoikeudellisen tuomiovallan käytöstä tuomioistuinten ulkopuolella on säädettävä lailla, jossa riittävän tarkasti määritellään asianomaisten tuomiovallan käyttäjien valtuudet ja sovellettava menettely. Toiseksi valtuuksien käyttäjien asiantuntemuksesta, valvonnasta ja vastuusta on huolehdittava asianmukaisesti ja valtuuksia voidaan antaa vain virkavastuulla toimiville henkilöille. Kolmanneksi keskeistä on huolehtia epäillyn oikeusturvasta. Oikeusturvan kannalta on valiokunnan mukaan tärkeää, että tuomioistuinten ulkopuolella ei määrätä muita kuin varallisuusarvoisia seuraamuksia, joiden rahallinen arvo on määrättävä niin, että niiden suorittaminen on kohtuullista kaikille maksukyvystä riippumatta. Seuraamukset eivät välittömästi tai välillisesti saa johtaa vapauden menettämiseen. Neljänneksi valiokunta on korostanut, että henkilöllä, jolle määrätään rangaistus summaarisessa menettelyssä, on aina oltava mahdollisuus saattaa asia riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi (PeVL 7/2010 vp, s. 3/I; ks. myös PeVL 1/1982 vp, s. 4 ja PeVL 12/1993 vp, s. 1–2).

4. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut aiemmin voimassa olleen rangaistusmääräysmenettelyä koskevan lain (692/1993) merkinneen tuomiovallan siirtymistä tuomioistuinorganisaation ulkopuolelle niin merkittävissä määrin, että lakiehdotus oli hyväksyttävä perustuslainsäätämisjärjestyksessä (PeVL 12/1993 vp, s. 1/II). Valiokunta esitti lisäksi tarkoin harkittavaksi, oliko ehdotettua lakia syytä säätää edes perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Tässä harkinnassa valiokunnan mukaan oleellista oli, että ehdotettu rangaistusmääräysmenettely koski vain vähäisiä tekoja, esimerkiksi lähinnä liikenne- ja tullirikkomuksia (PeVL 12/1993 vp, s. 2/I). Voimassa oleva sakkomenettelylaki on hyväksytty tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 7/2010 vp, s. 6/II).

5. Yleisesti perustuslakivaliokunta on todennut, että tuomiovallan käytön edelleen laajentamiseen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle on suhtauduttava pidättyväisesti (PeVL 46/2005 vp, s. 4/I ja PeVL 7/2010 vp, s. 3/II).

6. Perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuun oikeusturvaan liittyen rikosasioiden summaarinen menettely on merkityksellinen ennen muuta sanottuun perusoikeussäännökseen sisältyvän oikeuden saada asiansa käsiteltyä asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivästystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa kannalta. Tässä suhteessa perustuslakivaliokunta on pitänyt olennaisena, että rikkomuksesta epäilty tai asianomistaja, joka ei anna suostumustaan summaariseen menettelyyn, saa asian tavalliseen rikosasioiden käsittelyyn tuomioistuimessa (PeVL 7/2010 vp, s. 3/II).

7. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti kiinnittänyt huomiota oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja asioiden viivytyksettömään käsittelyyn liittyvien perusoikeuksien merkitykseen oikeudenkäynnin kulmakivinä (PeVL 43/2021 vp, 12 kohta ja siinä mainitut lausunnot). Lisäksi valiokunta on katsonut, 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 (esim. PeVL 4/2010 vp, s. 5/II ja siinä mainitut lausunnot). Valiokunta on korostanut, että oikeudenkäyntien kokonaiskeston lyhentämiseen on pyrittävä sellaisin uudistuksin, jotka ovat tasapainossa oikeudenkäynnin joutuisuuden ja oikeusturvan muiden ulottuvuuksien kanssa (PeVL 7/2014 vp, s. 2–3).

8. Eduskunnan lakivaliokunta on hiljattain kiinnittänyt huomiota siihen, että syyttäjien käsiteltäväksi tulevien asioiden määrä on kasvanut ja että tuomioistuinlaitoksessa vireillä olevien asioiden määrät ja keskimääräiset käsittelyajat ovat korkealla tasolla. Ruuhkautuminen on valiokunnan saaman selvityksen mukaan pitkäkestoista eikä ruuhkia ole tietystä lisäresursoinnista huolimatta saatu purettua (LaVL 7/2025 vp, s. 4; ks. myös LaVL 8/2025 vp, s. 4–5).

Esityksen tavoitteet sekä siinä ehdotetun sääntelymallin perusteet ja niiden hyväksyttävyys

9. Esityksen (s. 42) mukaan sen tavoitteena on sujuvoittaa rikosprosessia siten, että sakkomenettelylain soveltamisalaa laajennettaisiin. Esityksessä todetun mukaan suuri määrä selviä ja yksinkertaisia rikosasioita siirtyisi ehdotettujen muutosten seurauksena täysmittaisesta rikosprosessista kevyempään sakkomenettelyyn. Käytännössä kysymys on edellä todetun mukaisesti tuomiovallan siirtämisestä tuomioistuinten ulkopuolelle. Toiseksi esityksessä ehdotetaan esitutkintaviranomaisten ratkaisutoimivallan laajentamista. Tässä tilanteessa ei esityksen mukaan sinänsä ole kysymys tuomiovallan siirtämisestä tuomioistuinten ulkopuolelle, koska jo aiemmin hyväksyttyä syyttäjille siirrettyä tuomiovaltaa ehdotetaan siirrettäväksi esitutkintaviranomaisille (HE, s. 114).

10. Rikosprosessin sujuvoittamista koskeva tavoite on sinänsä nähdäkseni selvästi hyväksyttävissä ja perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun oikeusturvaperusoikeuden kannalta perusteltu. Rikosasioiden käsittelyaika on Suomessa jo valmiiksi varsin pitkä ja ajat ovat entisestään kasvaneet, mitä voidaan pitää hyvin huolestuttavana oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja siihen sisältyvän asioiden viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen kannalta. Tästä näkökulmasta suhteellisen vähäisiäkin asioiden käsittelyaikojen kohentumiseen liittyviä hyötyjä voidaan pitää perustuslain 21 §:n kannalta perusteltuina.

11. Lähtökohtaisesti ei nähdäkseni kuitenkaan ole asianmukaista eikä perusteltua pyrkiä tehostamaan ja sujuvoittamaan rikosprosessia tavalla, jossa luovutaan rikosprosessitoimijoiden välisestä toimivaltajaosta, jolle on esitettävissä painavat rikosprosessin ja rikoslainkäytön toimivuuteen sekä rikosprosessiketjun toimijoiden asemaan sekä riippumattomuuteen palautuvat samoin kuin perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuun oikeusturvaan kytkeytyvät perusteet. Viime kädessä kysymys on perustuslain 3 §:n 3 momentissa asetetuista vaatimuksista luopumisesta ja tuomiovallan siirtämistä koskevan tietyin valtiosääntöoikeudellisin edellytyksin tapahtuvan poikkeuksen laajentamisesta tavalla, jota ei välttämättä ole pidettävä asianmukaisena. Selvää nähdäkseni on, että ensisijainen vaihtoehto olisi noudattaa perustuslain 3 §:n 3 momenttia ja rikosprosessiketjun toimijoiden toimivallanjakoa ja resursoida mainitut viranomaistoimijat tavalla, joka täysimääräisesti mahdollistaisi niiden toiminnan perustuslain 21 §:n edellyttämin tavoin ilman aiheetonta viivytystä. Samoin ensisijaisena olisi nähdäkseni pidettävä tuomioistuinmenettelyjen kehittämistä tavalla, jossa arvioitaisiin mahdollisuuksia kevennettyjen menettelyjen käyttöönottamiseen.

12. Selvyyden vuoksi on tässä yhteydessä syytä kiinnittää huomiota siihen esityksen perusteluissa (esim. s. 14, 50, 88, 108 ja 110) todettuun, jonka mukaan esityksen arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon viime vuosina yleistyneet hallinnolliset seuraamusmaksut, joiden määräämistä ei perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan ole nähty ongelmallisena perustuslain 3 §:n 3 momentin kannalta. Esityksessä kuitenkin jätetään huomiotta, että hallinnollisen seuraamusmaksun määräämistä pidetään vakiintuneesti hallintoasiana, jonka käsittelyssä sovelletaan viranomaisessa hallintolakia (434/2003) ja tuomioistuimessa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019) (ks. myös PeVL 12/2019 vp, s. 10). Hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisessä ei näin ole kysymys asiasta, jota olisi tullut arvioida perustuslain 3 §:n 3 momentin kannalta, koska niiden määräämisessä noudatetaan tavanomaista hallintoasioiden käsittelyjärjestystä.

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen

13. Esityksessä ehdotetaan sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista kattamaan rikokset, josta ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin enintään kaksi vuotta vankeutta (1. lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin 1 kohta). Voimassa olevan lain mukaan sakkomenettelyssä voidaan käsitellä rikokset, joista säädetty ankarin rangaistus on enintään kuusi kuukautta vankeutta. Asian tulisi voimassa olevan lain tapaan olla yksinkertainen ja selvä. Lisäksi säädettäisiin, että teosta ei yleisen rangaistuskäytännön mukaisesti olisi odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa.

14. Ehdotettu sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen on huomattava, vaikka 1. lakiehdotuksen 1 a §:ssä tiettyjä rikoksia rajattaisiin sakkomenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Edellä todetun mukaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että tavallisella lailla voidaan säätää vain rajoitettuja ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksellisiä poikkeuksia perustuslain 3 §:n 3 momentista (PeVL 1/1982 vp, s. 3/I, PeVL 12/1993 vp, s. 1/II ja PeVL 7/2010 vp, s. 3). Tuomiovallan käytön edelleen laajentamiseen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle on suhtauduttava pidättyväisesti (PeVL 46/2005 vp, s. 4/I ja PeVL 7/2010 vp, s. 3/II).

15. Vaikka 1. lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin mukaan sakkomenettelyn soveltamisalaan kuuluvien rikosten tulisi edelleen olla yksinkertaisia ja selviä, ehdotus toteutuessaan kuitenkin johtaisi laajaan sakkomenettelyn soveltamisalan laajentumiseen tavalla, jota ei nähdäkseni voida pitää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytetyin tavoin rajoitettuna ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksellisenä. Sakkomenettelylain 1 §:n 1 momentin vaatimusta asian yksinkertaisuudesta ja selvyydestä ei ensinnäkään voi pitää yksiselitteisenä, mikä voinee jo itsessään soveltamisalan laajentuessa johtaa menettelyn epäyhtenäiseen soveltamiskäytäntöön. Samoin on huomattava, että sakkomenettelyn soveltamisalaan tulisi useita rikoksia, joita koskevien säännösten soveltamiseen liittyy usein tulkinnallisia seikkoja, vaikka tiettyjä sanottujen rikosten ilmenemismuotoja saatettaisiin pitää yksinkertaisina ja selvinä. Tällainen käytännössä usein soveltamisen kannalta vaikea rikostunnusmerkistö on muun muassa rikoslain 36 luvun 1 §:ssä tarkoitettu petos.

16. Yleisesti ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta sellaista sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista, jossa menettelyn soveltamisalaan kuuluisivat enintään kahden vuoden vankeusmaksimin sisältävät rikokset nykyisen kuuden kuukauden vankeusmaksimin sisältävien säännösten sijaan, voidaan pitää huomattavana. Nähdäkseni jo yksin tällä perusteella olisi

mahdollista katsoa, että kysymys ei ole rajoitetusta ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksellisestä soveltamisalan laajentamisesta.

17. Lisäksi on huomattava, että ehdotettu soveltamisalan laajentaminen voi johtaa tilanteeseen, jossa tuomioistuimen ulkopuolella tosiasiallisesti arvioidaan lajinvalintaa sakon ja vankeuden välillä, koska sakkomenettelyn soveltamisalaan tulisi huomattavasti vakavampia rikoksia kuin aiemmin. Tuomioistuinten toteuttamaan tuomiovaltaan rikosasioissa kuuluu olennaisena osana syytteenalaisen teon moitittavuuden arviointi ja tuomion ollessa syyksilukeva rangaistusseuraamuksen oikeasuhtaisuuden arviointi, mikä pitää sisällään myös päätöksen rangaistuslajin valinnasta. Vaikka sakkomenettelyssä ei luonnollisesti edelleenkään voisi tuomita muuta kuin sakkorangaistuksen, ehdotettu soveltamisalan laajentaminen saattaisi tosiasiassa johtaa tilanteeseen, jossa sakkomenettelyssä käytännössä kuitenkin määritettäisiin lajinvalintaa sakon ja vankeuden välillä menettelyn soveltamisalaan käsiteltävänä olevan esityksen myötä tulevissa vakavammissa rikoksissa.

18. Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan sakkomenettelyn soveltamisen edellytyksenä olisi, että rikoksesta ei yleisen rangaistuskäytännön mukaisesti olisi odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa. Esityksen (s. 90) perustelujen mukaan säännös ohjaisi esitutkintaviranomaisen arviointia ja jos asiassa tulee harkittavaksi valinta sakkorangaistuksen ja vankeuden välillä, asia tulisi ohjata rikosprosessiin. Esityksessä (s. 54) ehdotettua sääntelyratkaisua perustellaan muun ohessa sillä, että rikosprosessitoimijoilla on käytössään useita sisäiseen käyttöön tarkoitettuja käsikirjoja rangaistuksen määräämisestä.

19. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt oikeusturvan kannalta tärkeänä, 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 (PeVL 1/1982 vp, s. 4/I). Eduskunnan lakivaliokunta taas on korostanut oikeusturvasyiden edellyttävän, että mitä ankarampi rangaistus, sitä painavammat perusteet on sille, että asia ei jää yksin esitutkintaviranomaisen harkintaan (LaVM 9/2010 vp, s. 5/II).

20. Koska sakkomenettelyn soveltamisalaan ehdotetaan nykyistä huomattavasti vakavampia rikoksia, soveltamisala kattaisi jatkossa myös sellaisia tekoja, joiden suhteen rangaistuslajin valinta sakon ja vankeuden välillä tosiasiallisesti usein ajankohtaistuu. Vaikka esityksessä ei ehdoteta sääntelyä, joka mahdollistaisi vapauteen kohdistuvan seuraamuksen määräämisen muulle kuin tuomioistuimelle, ehdotettu sääntely voi kuitenkin tosiasiallisesti johtaa tilanteeseen, jossa rangaistuskäytännössä muotoutuva raja sakon ja vankeuden välillä tosiasiallisesti määrittyy sakkomenettelyssä muuten kuin tuomioistuimen toimesta.

21. Lisäksi esityksen perustelut ovat edellä mainitussa suhteessa osin ongelmalliset. Esityksessä (s. 43) ehdotettua sääntelyä perustellaan osin toteamuksella, jonka mukaan lainopillisen koulutuksen saaneella syyttäjällä olisi jo ”nykyisin rikosprosessissa vahva rooli rangaistuslajin valinnassa, kun hän esittää haastehakemuksessaan seuraamuskannanoton”. Syyttäjä on kuitenkin rikosasian asianosainen eikä syyttäjän esittämä seuraamuskannanotto luonnollisesti sido tuomioistuinta. Syyttäjällä ei näin ole tosiasiallisesti minkäänlaista asemaa rangaistuslajin valinnassa vaan syyttäjä esittää sitä koskevan näkemyksensä seuraamuskannanoton muodossa tuomioistuimelle, joka tekee lajinvalintaa koskevan ratkaisun itsenäisesti ja riippumattomasti.

22. Esityksessä (s. 54) todetun mukaan ehdotusta pidetään tältä osin perusteltuna myös siksi, että rikosprosessitoimijoilla on käytössään useita sisäiseen käyttöön tarkoitettuja käsikirjoja rangaistuksen määräämisestä. Tältä osin on huomattava, että sanotunlaiset käsikirjat eivät ole ongelmattomia perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta, vaikka niiden tarkoitus on merkityksellinen perustuslain 6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisuuden ja sitä ilmentävän rangaistuskäytännön yhtenäisyyden kannalta. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate kuitenkin sitoo rangaistuksen tuomitsemisen kirjoitettuun eduskuntalakiin ja rangaistuskäytännön tosiasiallinen ohjaaminen rikosprosessitoimijoiden käytännön käsikirjoilla, jotka eivät välttämättä ainakaan täysin perustu tuomioistuinten laajasti selvitettyyn rangaistuskäytäntöön tai korkeimman oikeuden rangaistuksen mittaamista koskeviin ennakkoratkaisuihin, jollaisia ei myöskään ole kaikista rikoslajeista saatavilla, ei ole tämän laillisuusperiaatteen sisältämän vaatimuksen kannalta ongelmatonta.

23. Edellä esitetyin perustein esityksessä ehdotettu sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen johtaisi nähdäkseni menettelyn soveltamisalan laajenemiseen tavalla, jota ei voida pitää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytetyllä tavalla rajoitettuna ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksellisenä. Lisäksi ehdotettu sääntely uhkaa tosiasiassa siirtää sakon ja vankeuden välisen rajan määrittämistä koskevaa päätöksentekoa tuomioistuimen ulkopuolelle, koska sakkomenettelyn soveltamisalaan tulisi entistä huomattavasti vakavampia rikoksia, joita koskevissa asioissa lajinvalinta sakon ja vankeuden välillä usein ajankohtaistuu.

Yksityisoikeudellisen vaatimuksen ratkaiseminen sakkomenettelyssä

24. Esityksessä ehdotetaan, että asianomistajan yksityisoikeudellinen vaatimus voitaisiin ratkaista sakkomenettelyssä. 1. lakiehdotuksen 3 c §:n 1 momentin mukaan sakkomenettelylaissa voitaisiin ratkaista rikokseen perustuva yksityisoikeudellinen vaatimus, jos se on riidaton ja suuruudeltaan sakkomääräyksen tai sakkovaatimuksen antamishetkellä pääomaltaan enintään 5 000 euroa. Ehdotetun säännöksen 2 momentin mukaan yksityisoikeudellista vaatimusta ei kuitenkaan saisi käsitellä sakkomenettelylaissa säädetyssä menettelyssä, jos se on lain vastainen tai selvästi kohtuuton taikka jos se loukkaa sivullisen oikeutta. Yksityisoikeudellista vaatimusta ei saisi käsitellä momentin mukaan sakkomenettelyssä myöskään, jos vaatimus kohdistuu yhteisvastuullisesti useampaan henkilöön.

25. Ehdotus siirtäisi korvausvaatimuksia koskevaa ratkaisuvaltaa tuomioistuimelta esitutkintaviranomaiselle tai syyttäjälle ja sitä on arvioitava ennen muuta tuomiovallan siirtämistä koskevan perustuslakivaliokunnan perustuslain 3 §:n 3 momenttiin palautuvan käytännön kannalta. Edellä todetun mukaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että tavallisella lailla voidaan säätää vain rajoitettuja ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksellisiä poikkeuksia perustuslain 3 §:n 3 momentista (PeVL 1/1982 vp, s. 3/I, PeVL 12/1993 vp, s. 1/II ja PeVL 7/2010 vp, s. 3). Tuomiovallan käytön edelleen laajentamiseen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle on suhtauduttava pidättyväisesti (PeVL 46/2005 vp, s. 4/I ja PeVL 7/2010 vp, s. 3/II).

26. Ehdotetun sääntelyn sisältämä vaatimus yksityisoikeudellisen vaatimuksen riidattomuudesta sekä sakkomenettelyssä ratkaistavan yksityisoikeudellisen vaatimuksen euromääräinen yläraja sinänsä johtavat tilanteeseen, jossa sakkomenettelyssä käsiteltävät korvausasiat eivät välttämättä olisi erityisen monimutkaisia tai euromääräisesti suuria. Toisaalta ehdotusta voidaan kuitenkin pitää periaatteellisesti ongelmallisena, koska yksityisoikeudellinen vaatimus on

tyypillisesti asia, joka tulee ratkaista nimenomaan tuomioistuinkäsittelyssä. Yksityisoikeudellisen vaatimuksen käsittelyn siirtämistä tuomioistuimen ulkopuolelle ei nähdäkseni epäilyksittä voi pitää rajoitettuna ja vähämerkityksellisenä poikkeuksena perustuslain 3 §:n 3 momentista.

27. Ehdotetun sääntelyn periaatteellista ongelmallisuutta huomattavasti lisää se, että 1. lakiehdotuksen 3 c §:n 2 momentin mukaan yksityisoikeudellista vaatimusta ei saisi käsitellä sakkomenettelyssä, jos vaatimus on lain vastainen tai selvästi kohtuuton taikka jos se loukkaa sivullisen oikeutta. Sisällöllisesti ehdotetulle sääntelylle on esitettävissä hyväksyttävät perusteet, mutta ongelmaksi nähdäkseni muodostuu se, että momentissa tarkoitettujen esteperusteiden arviointi edellyttää tyypillisesti oikeudellista harkintaa. Sanottujen esteperusteiden arviointi toteutuisi luontevimmin tuomioistuimessa, mitä ilmentää myös se, että sääntelyn vastaa sisällöltään oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 20 luvun 3 §:n 1 momenttia, jossa säädetään oikeudenkäynnissä vahvistettavan sovinnon esteperusteista vastaavansisältöisesti.

Suostumuksen peruuttaminen

28. Esityksessä ehdotetaan, että epäillyn ja asianomistajan mahdollisuudesta peruuttaa suostumuksensa ennen rangaistusmääräyksen antamista luovuttaisiin. 1. lakiehdotuksen mukaan sakkomenettelylain epäillyn suostumuksen peruttamista koskeva 4 §:n 5 momentti kumottaisiin eikä asianomistajan suostumuksen peruuttamista koskevin osin sakkomenettelylain 5 §:n 2 momentissa enää viitattaisi kumottavaksi ehdotettuun 4 §:n 5 momenttiin.

29. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään korostanut suurta pidättyväisyyttä suostumuksen käyttämisessä perusoikeuksiin puuttumisen oikeutusperusteena (esim. PeVL 32/2025 vp, 5 kohta). Valiokunnan mukaan perusoikeusrajoituksen kohteeksi joutuvan henkilön suostumuksella voi kuitenkin sinänsä olla merkitystä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa, ja perustuslakivaliokunta on pitänyt tässä suhteessa oleellisena sitä, mitä voidaan pitää oikeudellisesti relevanttina suostumuksena tietyssä tilanteessa (esim. PeVL 7/2014 vp, s. 4/II, PeVL 31/2005 vp, s. 3). Valiokunta on toisaalta pitänyt selvänä, että perusoikeussuoja ei voi oikeudellisena kysymyksenä menettää aina merkitystään pelkästään siksi, että laissa säädetään jonkin toimenpiteen vaativan kohdehenkilön suostumuksen. Perusoikeussuojaa ei voida millaisessa asiassa tahansa jättää riippumaan asianomaisen suostumuksesta. Valiokunta on edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta, suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista sekä sääntelyn välttämättömyyttä. Suostumuksen aitouteen ja vapaaehtoisuuteen sekä nimenomaisuuteen on valiokunnan mielestä kiinnitettävä erityistä huomiota, kun kysymys on oikeusturvasta rikosoikeudenkäynnissä. Lisäksi on varmistuttava siitä, että suostumuksen antaja tietää ja ymmärtää suostumuksen merkityksen (esim. PeVL 32/2025 vp, 5 kohta, PeVL 7/2014 vp, s. 4–5, PeVL 31/2005 vp, s. 3/II).

30. Perustuslakivaliokunta arvioi suostumuksen käyttämistä perusoikeuksiin puuttumisen oikeutusperusteena vastaavansisältöisesti myös voimassa olevaa sakkomenettelylakia säädettäessä (PeVL 7/2010 vp, s. 5).

31. Esityksessä (s. 113) katsotaan, että ehdotettu sääntelykokonaisuus kokonaisuudessaan turvaisi hyväksyttävällä tavalla suostumuksenantajan oikeusturvan perustuslakivaliokunnan asiaa koskevassa lausuntokäytännössä edellytetyllä tavalla, vaikka suostumuksen peruuttamista

koskevasta sääntelystä luovuttaisiin. Asianosaiselle tulisi edelleen ilmoittaa suostumusta tiedusteltaessa asian ratkaisemisen kannalta olennaiset seikat ja viranomaisen tulisi pyrkiä varmistamaan, että asianosainen ymmärtää suostumuksensa merkityksen. Asianosaisilla olisi myös mahdollisuus toimittaa syyttäjälle lisäselvitystä asiassa, minkä lisäksi heillä olisi muutoksenhakuoikeus.

32. Edellä mainittu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioon ottaen ehdotettu sääntely täyttäisi kuitenkin huomattavasti paremmin perustuslaista seuraavat vaatimukset, jos epäillyn ja asianomistajan mahdollisuudesta peruuttaa suostumuksensa asian käsittelemiselle sakkomenettelyssä ei luovuttaisi. Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta huomiota on kiinnitettävä myös ehdotettuun sakkomenettelylain soveltamisalan huomattavaan laajentamiseen. Jos menettelyn soveltamisalaa laajennetaan ehdotetulla tavalla ja jos samalla luovuttaisiin epäillyn ja asianomistajan mahdollisuudesta peruuttaa suostumuksensa asian käsittelyyn sakkomenettelyssä, ehdotetut muutokset voisivat kokonaisuutena arvioiden muodostua huomattavan laajoiksi ja oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmallisiksi.

Esitutkintaviranomaisten ratkaisutoimivallan laajentaminen

33. Esityksessä ehdotetaan, että poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten toimivaltaa laajennettaisiin kattamaan kaikki ne asiat, joissa syyttäjä voimassa olevan lainsäädännön mukaan vahvistaa sakkovaatimuksen antamalla rangaistusmääräyksen. Esitutkintaviranomaisten toimivalta kattaisi ehdotuksen mukaan kaikki teot, joista säädetty enimmäisrangaistus olisi sakko tai kuusi kuukautta vankeutta (1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentti). Voimassa olevassa laissa luetellaan nimenomaisesti ne teot, jotka kuuluvat esitutkintaviranomaisen ratkaisutoimivaltaan (sakkomenettelylain 3 §:n 2 momentti). Esityksen mukaan sakkomääräyksessä voitaisiin määrätä enintään 60 päiväsakon suuruinen sakkorangaistus (1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentti).

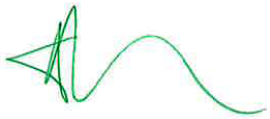
34. Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevien perustelujen (s. 114) mukaan sanottua ehdotusta ei tule arvioida perustuslain 3 §:n 3 momentin kannalta, koska ehdotuksella ei siirretä asioita pois tuomioistuimelta vaan kysymys olisi aiemmin jo hyväksytyn tuomiovallan siirtämisestä syyttäjältä esitutkintaviranomaiselle. Ehdotusta on kuitenkin arvioitava perustuslain 21 §:n ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

35. Tässä suhteessa on huomattava, että ehdotus toteutuessaan merkitsisi huomattavaa rikosasioita koskevan ratkaisutoimivallan siirtämistä syyttäjältä poliisille tai muulle esitutkintaviranomaiselle. Kysymys olisi kaikista rikoksista, joista on säädetty enimmäisrangaistukseksi sakkoa tai kuusi kuukautta vankeutta. Oikeusturvan kannalta kysymys on siitä, että sakkomääräyksen soveltamisalaan on perusteltua sisällyttää tekoja, joihin ei sisälly sellaista harkintavallan käyttöä, joka olisi jätettävä syyttäjälle tai tuomioistuimelle (LaVM 9/2010 vp, s. 5/I).

36. Perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun oikeusturvan ja oikeasuhtaisuuden kannalta samoin kuin ehdotetun sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden kannalta perustellumpi sääntelymalli olisi voimassa olevaa sakkomenettelylain 3 §:n 2 momenttia vastaava, jossa nimenomaisesti lueteltaisiin sakkomenettelyn soveltamisalaan kuuluvat rikokset. Esityksessä ehdotettu sääntelymalli, jossa sakkomenettelyn soveltamisala rajataan enimmäisrangaistuksen mukaan, johtaa menettelyn laajaan sekä oikeusturvan ja oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmalliseen soveltamisalan määrittymiseen.

37. Lisäksi on huomattava, että esityksen mukaan sakkomääräyksessä voitaisiin määrätä enintään 60 päiväsakon suuruinen sakkorangaistus (1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentti). Esityksen sisältämää tätä koskevaa ehdotusta voidaan pitää ongelmallisena, koska 60 päiväsakon rangaistus merkitsee jo siinä määrin vakavaa tekoa, että kysymys lajinvalinnasta sakkorangaistuksen ja vankeuden välillä voi ajankohtaistua. Tältä osin kysymys ei nähdäkseni olisi rajoitetusta ja vähämerkityksellisestä rikosasioita koskevan ratkaisutoimivallan siirtämisestä oikeusviranomaiselta esitutkintaviranomaiselle.

Helsingissä 3.3.2026



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori