

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi 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. Ehdotetut säännökset päihdetutkimuskustannusten korvattavaksi määräämisestä tulisivat kuitenkin voimaan vuonna 2028.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	5
1 Asian tausta ja valmistelu	5
1.1 Tausta	5
1.2 Valmistelu	6
2 Nykytila ja sen arviointi	8
2.1 Johdanto	8
2.2 Sakkomenettelyn soveltamisala	8
2.2.1 Nykytila	8
2.2.1.1 Lainsäädäntö	8
2.2.1.2 Sakkorikosten käsittely sakkomenettelyssä ja tuomioistuimessa	10
2.2.2 Nykytilan arviointi	11
2.2.2.1 Yleistä	11
2.2.2.2 Sakkomenettelyn edellytykset yksittäisessä asiassa	12
2.2.2.3 Sakkomenettelyyn soveltuvat rikostunnusmerkit	12
2.3 Muut sakkomenettelyssä määrättävät seuraamukset	13
2.3.1 Nykytila	13
2.3.2 Nykytilan arviointi	14
2.4 Sakkomenettelyssä toimivaltaiset viranomaiset	15
2.4.1 Nykytila	15
2.4.1.1 Lainsäädäntö	15
2.4.1.2 Soveltamiskäytäntö	17
2.4.2 Nykytilan arviointi	19
2.5 Alaikäinen epäilty sakkomenettelyssä	21
2.5.1 Nykytila	21
2.5.2 Nykytilan arviointi	22
2.5.2.1 Alaikäisten epäiltyjen menettelylliset oikeudet sakkomenettelyssä	22
2.5.2.2 Soveltamisalan laajentaminen alaikäisen epäillyn asiassa	23
2.6 Asianosaisten suostumukset	24
2.6.1 Epäillyn suostumus	24
2.6.2 Asianomistajan suostumus	25
2.6.3 Suostumuksen peruuttaminen	27
2.7 Asianomistajan yksityisoikeudellisen vaatimuksen käsitteleminen	28
2.8 Päihdetutkimuskustannusten määrääminen sakkomenettelyssä	28
2.9 Sakon muuntorangaistuksen käyttöala	31
2.10 Esitutkinta sakkomenettelyssä	33
2.10.1 Nykytila	33
2.10.1.1 Esitutinnan laajuus sakkomenettelyssä	33
2.10.1.2 EU-oikeuden merkitys sakkomenettelyssä	34
2.10.2 Nykytilan arviointi	37
2.10.3 Syyttäjän osallistuminen sakkomenettelyn edellytysten arviointiin	38
2.10.4 Poliisin asianosaisasema	38
2.10.4.1 Nykytila	38
2.10.4.2 Nykytilan arviointi	40

2.11 Asianomistajan muutoksenhakuoikeus sakkomenettelyssä.....	41
3 Tavoitteet.....	42
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset.....	43
4.1 Keskeiset ehdotukset	43
4.1.1 Sakkomenettelyn soveltamisala.....	43
4.1.1.1 Sakkomenettelyn yleiset edellytykset.....	43
4.1.1.2 Sakkomenettelyyn soveltuvat rikostunnusmerkistöt	43
4.1.2 Menettämisseuraamuksen määrääminen sakkomenettelyssä	49
4.1.3 Poliisin ratkaisulta.....	50
4.1.3.1 Poliisin ratkaistavaksi kuuluvat asiat.....	50
4.1.3.2 Poliisin ratkaisulta ja päiväsakkojen lukumäärä	53
4.1.4 Alaikäinen epäilty sakkomenettelyssä.....	56
4.1.4.1 Sakkomenettelyn soveltamisala.....	56
4.1.4.2 Esitutkinnassa sovellettavat oikeusturvatakeet.....	57
4.1.5 Suostumuksen peruuttaminen	58
4.1.6 Asianomistajan yksityisoikeudellisen vaatimuksen käsittely	58
4.1.7 Päihdetutkimuskustannusten määrääminen sakkomenettelyssä	59
4.1.8 Esitutkinta sakkomenettelyssä	60
4.1.8.1 Esitutinnan laajuus.....	60
4.1.8.2 Syyttäjän osallistuminen sakkomenettelyn edellytysten arviointiin	63
4.1.8.3 Poliisin asianosaisasema	63
4.1.9 Asianomistajan muutoksenhakuoikeus.....	64
4.2 Pääasialliset vaikutukset	65
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	65
4.2.2 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset	70
4.2.2.1 Perusoikeusvaikutukset.....	70
4.2.2.2 Vaikutukset lapsiin	70
4.2.2.3 Vaikutukset viranomaisiin	71
4.2.2.4 Tiedonhallintavaikutukset.....	72
4.2.2.5 Tietosuojavaikutukset	72
4.2.2.6 Rikollisuusvaikutukset.....	72
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot.....	73
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	73
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomaille käytetyt keinot	73
5.2.1 Ruotsi.....	73
5.2.2 Norja	76
5.2.3 Tanska.....	77
5.2.4 Saksa	78
5.2.5 Alankomaat.....	79
5.2.6 Yhteenveto.....	79
6 Lausuntopalaute.....	80
6.1 Yleistä	80
6.2 Lain soveltamisalan laajentaminen: rikokset, joista säädetty ankarin rangaistus on kaksi vuotta vankeutta	80
6.3 Lain soveltamisalan laajentaminen: menettämisseuraamukset	82

6.4 Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän ratkaisuvallta.....	82
6.5 Alaikäinen epäilty sakkomenettelyssä	84
6.6 Asianosaisten suostumukset ja suostumuksen peruuttaminen.....	85
6.7 Lain soveltamisalan laajentaminen: yksityisoikeudellisen vaatimuksen käsittely	85
6.8 Esitutkintaan ehdotetut muutokset.....	87
6.9 Muutoksenhakusääntelyyn ehdotetut muutokset	87
6.10 Muita huomioita.....	88
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	90
7.1 Laki sakon ja rikesakon määräämisestä.....	90
7.2 Rikoslaki	101
7.3 Ulosottokaari.....	101
7.4 Esitutkintalaki	101
8 Voimaantulo	102
9 Toimeenpano ja seuranta.....	102
10 Suhde muihin esityksiin	102
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys.....	103
11.1 Sakkomenettelyn soveltamisala.....	103
11.1.1 Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö.....	103
11.1.2 Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen	106
11.1.3 Menettämisseuraamukset.....	109
11.1.4 Päihdetutkimuskustannusten määrääminen sakkomenettelyssä	110
11.1.5 Asianomistajan korvausvaatimuksen käsittely sakkomenettelyssä	111
11.2 Suostumuksen peruuttaminen	112
11.3 Esitutkintaviranomaisten ratkaisutoimivallan laajentaminen	114
11.4 Alaikäisten epäillyn asema	115
LAKIEHDOTUKSET	117
1. Laki sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muuttamisesta	117
2. Laki rikoslain 10 luvun 9 §:n muuttamisesta.....	123
3. Laki ulosottokaaren 2 luvun 2 §:n muuttamisesta	124
4. Laki esitutkintalain 5 luvun 1 §:n muuttamisesta	125
LIITE	127
RINNAKKAISTEKSTIT	127
1. Laki sakon ja rikesakon määräämisestä.....	127
2. Laki rikoslain 10 luvun 9 §:n muuttamisesta.....	138
3. Laki ulosottokaaren 2 luvun 2 §:n muuttamisesta	139
4. Laki esitutkintalain 5 luvun 1 §:n muuttamisesta	141

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Rikosasioden käsittelyn eli rikosprosessin kesto viranomaisissa on pidentynyt huolestuttavalla tavalla, mikä vaarantaa oikeusturvan toteutumista ja tehokasta saatavuutta. Esimerkiksi vuonna 2014 keskimääräinen rikosasian käsittelyaika oli poliisilla 4,1 kuukautta, syyttäjällä 2,1 kuukautta ja käräjäoikeudessa 3,7 kuukautta. Vuonna 2024 käsittelyajat olivat poliisilla 7,2 kuukautta, syyttäjällä 3,1 kuukautta ja käräjäoikeudessa 5,3 kuukautta. Keskimääräinen kokonaiskäsittelyaika on pidentynyt alle 10 kuukaudesta yli 15 kuukauteen. On kuitenkin huomioitava, että rikosasioden laajuus vaihtelee huomattavasti, joten yksittäisen asian todellinen käsittelyaika voi olla merkittävästi keskimääräistä lyhyempi tai pidempi.

Eräs keskeinen syy rikosprosessien pidentymiseen on ollut rikosoikeudenhoidon viranomaisten pitkäkestoinen rahoitusvaje, johon on kiinnitetty huomiota muun ohella Valtioneuvoston selonteossa oikeudenhoidosta (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:67). Käsittelyaikojen pidentymiseen ovat vaikuttaneet myös rikosprosessin toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset kuten rikosasioden kansainvälistyminen ja monimutkaistuminen sekä rikosten siirtyminen toteutettaviksi tietoverkon välityksellä.

Rikosprosessilainsäädäntöön on kohdistunut viime vuosina lukuisia osittaisuudistuksia, joilla on pyritty oikeusprosessien keventämiseen. Euroopan unionin oikeus on lisäksi osaltaan johtanut rikosprosessisääntelyn muuttamiseen ja asettanut viranomaisille uusia velvoitteita.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) sihteeristö on laatinut taulukon¹ kaikista loukkauksista artikloittain ja sopimusvaltioittain vuosilta 1959–2022. Taulukosta ilmenee, että vuosina 1959–2022 Suomea koskien on todettu yhteensä 62 Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 6 artiklan loukkausta oikeudenkäynnin pituuden vuoksi. Kaiken kaikkiaan Suomi on saanut 192 tuomiota, joista 142 tuomiossa on todettu yhden tai useamman EIS:n sopimusmääräyksen loukkaus. Ulkoministeriöstä saadun tiedon mukaan vuosina 2014–2024 Suomea vastaan on annettu kaksi sellaista tuomiota, joissa on todettu EIS 6 artiklan loukkaus oikeudenkäynnin pituuden vuoksi. Nämä tuomiot ovat vuosilta 2014 ja 2017. Vuoden 2022 jälkeen ei ole annettu yhtään sellaista tuomiota Suomea vastaan, jossa olisi todettu vastaava loukkaus.

Huomionarvoista tältä osin on, että vuonna 2009 on annettu laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009), joka mahdollistaa tällaisen hyvityksen määräämisen kansallisesti. Tämä on vähentänyt valituksia EIT:een, joka ei myöskään tutki valituksia, mikäli kansallisesti on jo määrätty kohtuullinen viivästymishyvitys.

Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain 1 §:n nojalla kyseisessä laissa säädetään asianosaisen oikeudesta saada valtion varoista hyvitys, jos oikeudenkäynti viivästyy. Saman lain 12 §:n nojalla Valtiokonttori maksaa oikeudenkäynnin viivästymistä koskevan hyvityksen. Lain 9 §:n 3 momentin nojalla tuomioistuimen on ilmoitettava hyvityksen määräämistä koskevasta ratkaisustaan viipymättä Valtiokonttorille.

¹ https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/stats_violation_1959_2022_eng

Korvauksia on maksettu vaihtelevasti: viime vuosina noin 200 000 euroa vuosittain. Vuonna 2024 korvauksia maksettiin kuitenkin yli 400 000 euroa. Rikosasioiden osuus maksetuista hyvityksistä on hieman alle 60 prosenttia.

Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain 6 §:n 4 momentin mukaan oikeutta hyvitykseen ei ole siltä osin kuin rangaistusta alennetaan tai hallinnollista seuraamusta lievennetään viivästymisen perusteella. Valtiokonttorista saatujen tietojen perusteella rangaistusta oli vuonna 2024 lievennetty ainoastaan kahdessa tapauksessa. Tuomioistuinvirastosta ja Oikeusrekisterikeskuksesta saadun tiedon mukaan rangaistuksen lievennyksestä ei ole saatavilla määrätietoja, vaikka rangaistuksen lieventämisiä tapahtuu.

Edellä esitettyyn nähden on tärkeää, että rikosprosessia sujuvoitetaan ja sen kestoa lyhennetään.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa (2023) näihin ongelmiin pyritäänkin puuttumaan. Hallitusohjelman mukaan osana suomalaisen oikeusvaltion ja demokratian vahvistamista sujuvoitetaan oikeusprosesseja. Tavoitteena on nopeuttaa ja sujuvoittaa prosesseja samalla huomioiden oikeusturva ja perusoikeudet. Tavoitteen saavuttamiseksi hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti hallitus toteuttaa sakkomenettelyn kokonaistarkastelun ja uudistuksen. Kirjauksen mukaan menettelyä yksinkertaistetaan, ja arvioidaan lisättäväksi sakon muuntorangaistuksen käyttöä tilanteissa, joissa sakkoa ei saada perittyä.

Laki sakon ja rikesakon määräämisestä (754/2010, jatkossa myös sakkomenettelylaki) on ollut voimassa 1.12.2016 lukien. Laissa säädetään menettelystä, jossa poliisi tai syyttäjä voivat määrätä sakkorangaistuksen selvässä ja yksinkertaisessa rikosasiassa. Asiaa ei tällöin tarvitse käsitellä tuomioistuinprosessissa, mikä keventää prosessia niin viranomaisten kuin asianosaistenkin kannalta.

Tilastokeskuksen tietojen mukaan vuonna 2022 alioikeudessa rangaistukseen tuomituista rangaistuslajin mukaan jopa 56 prosenttia tuomittiin sakkorangaistukseen. Tuomioistuimissa käsitellään siten edelleen merkittävä määrä sakkoasioita, joista osa voisi soveltua käsiteltäväksi kevyemmässä menettelyssä.

Sakkomenettelyn käytön lisääminen ja sen soveltamisalan laajentaminen olisivat tehokkaita keinoja kokonaiskäsitelyajan lyhentämiseksi ja työmäärän vähentämiseksi rikosprosessiketjussa. Sakkomenettelyssä lukumääräisesti ison osan asioista voi ratkaista poliisi antamalla sakkomääräyksen. Syyttäjän toiminnassa on puolestaan huomattavasti nopeampaa vahvistaa poliisin sakkovaatimus antamalla rangaistuspäätös kuin ratkaista asia normaalissa syyteharkinnassa. Sakkomenettelyssä käsiteltäviä asioita ei ensivaiheessa käsitellä lainkaan tuomioistuimessa, mikä säästää merkittävästi tuomioistuimen resursseja.

Esityksessä ehdotetaan sakkomenettelyn käytön laajentamista. Näin esityksellä parannettaisiin koko rikosprosessiketjun viranomaisten mahdollisuuksia huolehtia rikosasioiden käsittelystä joutuisasti. Samalla asianosaisten oikeusturvasta huolehdittaisiin riittävällä tavalla.

1.2 Valmistelu

Sakkomenettelylain kokonaisuudistusta koskevan hankkeen esivalmistelu tehtiin virkatyönä oikeusministeriössä. Tärkeimmiltä sidosryhmiltä pyydettiin alustavaa lausuntoa sakkomenettelyn nykytilaan liittyvistä epäkohdista. Esivalmistelun tueksi vastaukset saatiin sisäministeriöstä, Poliisihallituksesta, Syyttäjälaitoksesta ja Rajavartiolaitoksesta.

Oikeusministeriö tilasi professori Mikko Vuorenpäältä esivalmistelun ja työryhmätyön tueksi selvityksen sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamismahdollisuuksista sekä asianosaisten suostumusten tarpeellisuudesta sakkomenettelyn edellytyksenä (Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita, 2024:25; jatkossa Vuorenpää 2024). Selvitys² julkaistiin 19.11.2024.

Asiaa on käsitelty myös rikosprosessin sujuvoittamista koskevassa työryhmän muistiossa (Oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 2023:16, s. 48; jatkossa myös OMML 2023:16).

Oikeusministeriö asetti lokakuussa 2024 työryhmän arvioimaan sakkomenettelyn kokonaisuudistusta. Työryhmän tehtävänä oli valmistella tarvittavat säädösehdotukset, jotta Petteri Orpon hallituksen ohjelman (2023) mukaiset tavoitteet sakkomenettelyn kokonaisuudistuksesta toteutuvat. Työryhmän tavoitteena oli selvittää 1) sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain soveltamisalan laajentamismahdollisuudet kuitenkin niin, ettei sakon muuntorangaistuksen käyttö olennaisesti vähene; 2) selvittää lain muut muutostarpeet, erityisesti siten, että sakkomenettelyä yksinkertaistetaan ja sujuvoitetaan; 3) selvittää sakon muuntorangaistuksen käytön laajentamismahdollisuudet siten, ettei työryhmän ehdotuksista kokonaisuudessaan aiheudu rikosprosessin toimijoille lisäkustannuksia sekä valmistella ehdotukset tarvittavaksi säädösmuutoksiksi. Työryhmätyössä huomioitiin erityisesti perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan edellyttämät asianosaisten oikeuden ja oikeusturvan toteutuminen.

Työryhmän toimeksiantoja muutettiin kesäkuussa 2025 aikataulun osalta siten, että työryhmälle annettu tehtävä päätettiin toteuttaa vaiheistetusti kahdessa eri osassa. Ensimmäisessä vaiheessa, jota tämä hallituksen esitys koskee, päätettiin toteuttaa työryhmän tehtävistä sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain soveltamisalan laajentamismahdollisuuksien (1) sekä sakon muuntorangaistuksen käytön laajentamismahdollisuuksia (3) koskeva arviointi. Lisäksi toteutettiin kyseisistä muutosehdotuksista aiheutuvat välttämättömät muutokset menettelysäännöksiin. Toisessa vaiheessa tullaan selvittämään laajemmalti lain muut muutostarpeet, erityisesti siten, että sakkomenettelyä yksinkertaistetaan ja sujuvoitetaan.

Työryhmä luovutti ensimmäisen vaiheen työryhmämietintönsä oikeusministeriölle 29.9.2025.

Työryhmän mietintö on ollut lausuntokierroksella syksyllä 2025. Tiedot lausuntokierroksesta löytyvät suomeksi osoitteesta:

<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=bcdflc14-8b0c-4a33-b884-c4f84beb3486>

Mietinnöstä saatua lausuntopalautetta käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Hallituksen esitysluonnos on ollut lainsäädännön arviointineuvoston arvioitavana loppuvuodesta 2025. Arviointineuvoston palautetta käsitellään tarkemmin jäljempänä.

² <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-162-5>

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Johdanto

Voimassa oleva sakkomenettelylaki tuli voimaan 1.12.2016. Laissa säädetään menettelystä, jota noudatetaan, kun määrätään sakkorangaistus tuomioistuimen ulkopuolella. Sakkomenettelyssä poliisi tai syyttäjä voi määrätä sakkorangaistuksen, jos kyse on selvästä ja yksinkertaisesta rikosasiasta. Sakkomenettelyssä voidaan käsitellä rikosasia, josta säädetty ankarin rangaistus on rikesakko, sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta ja määrätä enintään 1 000 euron suuruinen menettämisseuraamus. Menettelyn käyttö edellyttää myös epäillyn ja asianomistajan suostumusta. Sakkomenettelyssä määrättyä sakkoa ei voida muuntaa vankeudeksi.

Sakkomenettelylain käyttöala laajeni vuonna 2019. Tuolloin ajokiellon määrääminen siirrettiin tuomioistuimelta poliisille. Muutoksen johdosta rattijuopumusrikoksia voidaan käsitellä sakkomenettelyssä. Sakkomenettelyn käytön yleiseksi edellytykseksi lisättiin vaatimus asian selvyydestä ja yksinkertaisuudesta. Lisäksi epäillyn suostumusta kevennettiin, epäillyn valitusoikeuden rajaukset poistettiin ja epäillyn valituksen käsittelyssä noudatettavia menettelysäännöksiä muutettiin.

Vuoden 2021 alussa lain 1 §:n 5 momenttiin lisättiin säännös, jonka mukaan rikkomusta ei saa käsitellä sakkomenettelyssä, jos rikkomuksen tehneelle on tämän lain mukaisesti annettu rikkomusta edeltävän vuoden aikana tehtyjen rikkomusten perusteella yhteensä vähintään kuusi sakkomääräystä tai rangaistusmääräystä ja tekojen samankaltaisuus osoittaa kokonaisuutena arvioiden piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä (HE 178/2018 vp). Muutoksen tarkoituksena oli varmistaa se, että toistuvasti sakkorikoksiin syyllistyvien henkilöiden rikokset käsitellään tuomioistuimessa, jolloin maksamattoman sakon sijasta voidaan määrätä sakon muuntorangaistus.

Vuoden 2026 alussa laista kumottiin mahdollisuus niin sanotun rangaistusvaatimuksen käyttöön. Rangaistusvaatimuksella sakotetulle on voitu varata mahdollisuus antaa suostumuksensa menettelyyn myöhemmin maksamalla sakko kokonaan tai osittain. Menettelyä on käytetty vähän ja se on työllistänyt viranomaisia sekä viivästyttänyt rikoksen esitutkintaa ja siten sakkomenettelyä.

2.2 Sakkomenettelyn soveltamisala

2.2.1 Nykytila

2.2.1.1 Lainsäädäntö

Sakkomenettelylain 1 §:n 1 momentissa säädetään sakkomenettelyn käytön edellytyksistä. Momentin nojalla sakkomenettelylain mukaisessa menettelyssä voidaan määrätä sakkorangaistus rikkomuksesta, josta ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta, sekä rikesakko rikkomuksesta, jonka rangaistukseksi rikesakko on erikseen laissa säädetty.

Sakkomenettelylain 1 §:n 3 momentin nojalla sakkomenettelyssä ei saa käsitellä virkarikosta koskevaa asiaa eikä merilain (674/1994) 20 luvussa tai sotilasoikeudenkäyntilain (326/1983) 2 §:ssä tarkoitettua asiaa.

Sakkomenettelyssä voidaan nykyisin käsitellä myös poliisin vapaa-ajallaan tekemäksi epäilty rikos, jos menettelyn edellytykset muuten täyttyvät eikä syyttäjä ole päättänyt ryhtyä asiassa tutkinnanjohtajaksi esitutkintalain (805/2011) nojalla.

Mainituissa puitteissa sakkomenettelyn ulkopuolelle jäävät muun muassa rikokset, joista on rangaistuskäytännön mukaan odotettavissa sakkoa ankarampi rangaistusseuraamus, sekä rikokset, joista on tosiasiallisesti määrättävästä seuraamuksesta riippumatta säädetty ankarampi rangaistus kuin kuusi kuukautta vankeutta.

Lisäksi sakkomenettelyssä voidaan käsitellä vain yksinkertainen ja selvä asia.

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamismahdollisuuksia on arvioitu edellisen kerran kattavasti vuonna 2016. Aiemmassa sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista koskevassa työryhmämietinnössä (Oikeusministeriön julkaisu, mietintöjä ja lausuntoja 54/2016, s. 78; jatkossa OML 54/2016) on todettu, että sakkomenettelyssä käsiteltävän asian tulisi olla yksinkertainen ja selvä sekä näytöllisessä että oikeudellisessa suhteessa. Ratkaisevaa olisi se, että asia on ratkaisun antamishetkellä yksinkertainen ja selvä. Kysymys on ennen kaikkea asian ratkaisijan kuten poliisimiehen tai syyttäjän arviosta. Sillä, että epäilty kiistää teon, ei olisi olennaista merkitystä selvyuden arvioinnissa, jos asiassa olisi muutoin käsillä vahva näyttö. Epäilty tai asianomistaja voisi näissä tilanteissa halutessaan jättää suostumuksensa antamatta, jolloin asia käsitellään tavanomaisessa rikosprosessissa.

Poliisihallituksen 9.8.2019 antamassa sakkokäsikirjassa eli ohjeessa sakkokäsikirjasta ja rangaistuksen määräämisestä sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain mukaisessa sakkomenettelyssä on avattu sakkomenettelyn soveltamisalan rajausta tarkemmin. Sakkokäsikirjan (s. 2) mukaan: ”rikoksen yksinkertaisuus tarkoittaa rikoksen suoraviivaisuutta; näpistys on yksinkertainen rikos silloin, kun epäilty anastaa elintarvikkeita vähittäistavaramyymälästä ja poistuu maksamatta tuotteita. Tällainen rikos on myös selvä, jos siihen ei liity vaikeita näyttökysymyksiä.”

Sakkokäsikirjan (s. 13–14) mukaan: ”yksinkertainen ja selvä rikosasia edellyttää kahden eri asian tarkastelua. Rikosasian yksinkertaisuudella tarkoitetaan asian oikeudellista luonnetta; yksinkertainen rikos on oikeustositseikoiltaan suoraviivainen eikä sisällä vaikeita oikeudellisia tulkintakysymyksiä. Tästä syystä se liittyy myös rikoksen todistustositseikkoihin, koska yksinkertainen rikos ei edellytä monimutkaista tai muutoin poikkeuksellista todistelua. Yksinkertainen rikosasia on usein sellainen valvonnassa havaittu tai muutoin esimerkiksi enintään kahden todistajan kertomaan perustuva rikos.

Asian selvytyksessä sen sijaan on kyse ensisijaisesti rikoksen näytöstä. Selvä rikosasia ei sisällä haastavia näyttökysymyksiä ja asia on usein näytetty toteen rikoksesta epäillyn omalla tunnustuksella. Epäillyn esittämä kiisto ei kuitenkaan tee rikosasiasta vaikeaa tai epäselvää. Tunnustuksen sijaan rikosasian näyttönä voi olla edellä mainittu enintään kahden todistajan kertomus, erilaista asiakirjatodistelua tai vaikka valvontakamerakuva. Jotta näyttö olisi selvä, tulee näytön olla sellaista, että sen perusteella yksinkertainen rikosasia on näytetty toteen.”

Sakkokäsikirjan (s. 14) mukaan: ”Sakkomenettelyn kannalta on olennaista, että asia on yksinkertainen ja selvä silloin, kun asiaa ollaan ratkaisemassa sakkomenettelyssä. Ei siis ole poissuljettua, että asiaa on alun perin selvitetty tavanomaisessa esitutkinnassa suppean esitutkinnan sijaan, mutta ennen esitutkinnan päättämistä asia on osoittautunut oikeudelliselta luonteeltaan yksinkertaiseksi ja näytöltään selväksi. Tällöin asian esitutkinta voidaan päättää syyteharkintaan siirtämisen sijaan käyttämällä sakkomenettelyä, jos asianomaiset siihen suostuvat.

Yksinkertaiset ja selvät rikosasiat voidaan aina käsitellä täysimääräisessä rikosprosessissa sakkomenettelyn sijaan, vaikka asianomistaja ja epäilty suostuisivatkin sakkomenettelyn käyttöön. Valinta täysimääräisen rikosprosessin ja sakkomenettelyn välillä perustuu tarkoituksenmukaisuuden harkintaan, jossa viranomaisen toimintaa ohjaa rikoksesta epäillyn osoittama piittaamattomuus lain kielloista ja käskyistä, sekä asianosaisten suostumukset.

Prosessilajin valintaan voivat vaikuttaa myös rikoksen olosuhteisiin liittyvät seikat, joiden vuoksi rikos ei ole enää luonteeltaan vähäinen, vaikka rikos olisikin yksinkertainen ja selvä. Esitutkintaviranomaisen voi esituskinnassa jo arvioida, että käsiteltävästä rikoksesta olisi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tuomittava sakkorangaistuksen sijaan vankeusrangaistus. Tällöin ainoa vaihtoehto olisi selvittää rikos esituskinnassa ja siirtää se esituskinnan jälkeen syyttäjälle esituskintaan. Tämä on kuitenkin hyvin harvinainen tilanne, mutta jos tällaisten asioiden arviointi konkretisoituisi rikoksen esituskinnassa, tulee esituskintaviranomaisen olla varhaisessa vaiheessa yhteydessä syyttäjään.”

2.2.1.2 Sakkorikosten käsittely sakkomenettelyssä ja tuomioistuimessa

Rangaistusmääräyksellä sakkoon tuomittujen lukumäärä oli 33 755 vuonna 2021, 33 876 vuonna 2022 ja 34 005 vuonna 2023. Sakkomääräyksellä sakkoon tuomittujen lukumäärä puolestaan oli 77 762 vuonna 2021, 72 965 vuonna 2022 ja 75 873 vuonna 2023. Sakkomenettelyssä ratkotaan vuosittain siten yli 100 000 asiaa.

Poliisihallituksesta saadun tiedon mukaan vuosina 2023–2025 sakkomenettelyssä ei ratkaisu yhtään asiaa, jossa rikoksesta epäiltynä olisi ollut poliisimies. Tähän tietoon liittyy epävarmuutta, sillä poliisin tietojärjestelmässä jokainen poliisin tekemäksi epäilty rikosasia tulisi yksilöidä manuaalisesti erillisellä tarkenteella.

Nykyisin sakkomenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle jäävät kaikki rikostunnusmerkistöt, joista säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta. Näin on siitä huolimatta, että useissa tällaisissa rikostunnusmerkistöissä tuomitaan pääosin sakkorangaistuksia, ja rikokset voivat olla luonteeltaan selviä ja yksinkertaisia.

Yhden vuoden vankeusrangaistus on säädetty enimmäisrangaistukseksi useista eri rikoksista. Lukumääräisesti suurimpia nimikkeitä ovat ainakin lähestymiskiellon rikkominen, maahantulokiellon rikkominen, kulkuneuvon luovuttaminen juopuneelle, vahingonteko, vaarallisen esineen hallussapito, jonka enimmäisrangaistus muuttui 1.1.2026 kahteen vuoteen vankeutta, ja lääkerikos. Tilastokeskuksen tietojen mukaan tuomioistuimissa sakkoon tuomittujen lukumäärä lähestymiskiellon rikkomisissa vuonna 2023 oli 76, kun oikeudessa tuomittujen lukumäärä oli yhteensä 84. Vastaavat lukumäärät vuonna 2023 olivat maahantulokiellon rikkomisen osalta 133 sakkoon tuomittua ja yhteensä 158 oikeudessa tuomittua, kulkuneuvon luovuttamisen juopuneelle osalta 112 sakkoon tuomittua ja yhteensä 117 oikeudessa tuomittua, vahingonteon osalta 775 sakkoon tuomittua ja yhteensä 865 oikeudessa tuomittua, vaarallisen esineen hallussapidon osalta 177 sakkoon tuomittua ja yhteensä 189 oikeudessa tuomittua sekä lääkerikoksen osalta 46 sakkoon tuomittua ja yhteensä 50 oikeudessa tuomittua.

Yhden vuoden kuuden kuukauden vankeusrangaistus puolestaan on säädetty enimmäisrangaistukseksi varkaudesta, kavalluksesta, moottorikulkuneuvon käyttövarkaudesta, kätkemisrikoksesta, laittomasta tuontitavaraan ryhtymisestä ja tulliselvitysrikoksesta. Tilastokeskuksen tietojen mukaan tuomioistuimissa sakkoon tuomittujen lukumäärä varkaustapauksissa vuonna 2023 oli noin 1 100, kun oikeudessa tuomittujen lukumäärä oli yhteensä noin 2 300. Vastaavat lukumäärät vuonna 2023 olivat kavalluksen osalta 85 sakkoon

tuomittua ja yhteensä 180 oikeudessa tuomittua. Tulliselvitysrikoksen ei ollut rekisteröity yhtään oikeudessa tuomittua vuonna 2023, ja muiden tämän ryhmän nimikkeiden osalta tietoja ei ollut saatavilla Tilastokeskuksen järjestelmistä, sillä tuomioiden lukumäärät olivat niissä selvästi pienempiä.

Kahden vuoden vankeusrangaistus puolestaan on säädetty enimmäisrangaistukseksi useista eri rikoksista. Lukumääräisesti suurimpia nimikkeitä tässä ryhmässä ovat ainakin törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen, josta Tilastokeskuksen tietojen mukaan tuomioistuimissa sakkoon tuomittujen lukumäärä vuonna 2023 oli 2 613, kun oikeudessa tuomittujen lukumäärä oli yhteensä 3 261 sekä huumausainerikos, jossa tuomioistuimessa sakkoon tuomittujen lukumäärä vuonna 2023 oli 1 684, kun oikeudessa tuomittujen lukumäärä oli yhteensä 3 368. Muita tyypillisiä nimikkeitä tässä ryhmässä ovat vesiliikennejuopumus (sakko: 166, oikeudessa tuomittu: 170), veropetos (sakko: 23, oikeudessa tuomittu: 67), väärennys (sakko: 101, oikeudessa tuomittu: 144), petos (sakko: 884, oikeudessa tuomittu: 1 979), maksuvälinepetos (sakko: 68, oikeudessa tuomittu: 177), ampuma-aserikos (sakko: 139, oikeudessa tuomittu: 422), dopingrikos (sakko: 26, oikeudessa tuomittu: 43), säännöstelyrikos (sakko: 11, oikeudessa tuomittu: 16), salakuljetus (sakko: 205, oikeudessa tuomittu: 346), huumausainerikoksen valmistelu (sakko: 50, oikeudessa tuomittu: 52) ja alkoholirikos (sakko: 21, oikeudessa tuomittu: 21).

2.2.2 Nykytilan arviointi

2.2.2.1 Yleistä

Voimassa olevalla sakkomenettelylailla kumottiin pitkään voimassa olleet rikesakkomenettelystä annettu laki (66/1983) ja rangaistusmääräysmenettelystä annettu laki (692/1993). Aiemmin voimassa olleet rikesakkomenettelystä ja rangaistusmääräysmenettelystä annetut lait olivat osin ristiriidassa perustuslain kanssa. Lakien keskeisimmät valtiosääntöoikeudelliset ongelmat liittyivät muun muassa rikesakkomenettelyn rajoitettuun muutoksenhakujärjestelmään (ks. PeVL 1/1982 vp) ja laadullisesti ja määrällisesti merkittävän tuomiovallan siirtämiseen tuomioistuimen ulkopuolelle syyttäjälle (ks. PeVL 12/1993 vp).

Kuten edellä on todettu tuomioistuimet ratkaisevat nykyisin runsaasti selviä ja yksinkertaisia sakkoasioita, jotka soveltuisivat käsiteltäväksi sakkomenettelyssä. Tämä sitoo tuomioistuinten resursseja ja aiheuttaa asianosaisille viivytystä asian käsittelyyn. Myös syyttäjälle syytteen nostaminen selvässä ja yksinkertaisessa asiassa on työläämpää kuin rangaistusmääräyksen antaminen. Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen mahdollistaisi tuomioistuinten ja Syyttäjälaitoksen resurssien kohdentamisen niihin asioihin, joiden käsittely tuomioistuimessa on muun muassa oikeusturvasyistä tarpeen, ja turvaisi tätä kautta kansalaisten perustuslaissa turvattua oikeutta saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheetonta viivytystä. Laajentaminen on kuitenkin toteutettava heikentämättä perusteettomasti asianosaisten oikeusturvaa. Lisäksi perustuslaista sekä EU-lainsäädännöstä seuraavat reunaehdot on otettava huomioon.

Rikosprosessissa tulisi nykyistä paremmin kohdistaa voimavarat rikoksen laatu ja asianomistajan asema huomioiden ja löytää joustavampia menettelytapoja lievempien rikosten käsittelyyn – oikeusvarmuus ja yhdenvertaisuus huomioon ottaen. Työ on tällä hetkellä ruuhkautunut koko rikosprosessiketjussa, ja pitkään kestävät oikeudenkäynnit haastavat oikeusvaltioperiaatetta ja rikosvastuun toteutumista. On siten tarpeellista arvioida uusia keinoja nykyisten resurssien tehokkaammaksi ja tarkoituksenmukaisemmaksi käyttämiseksi siten, että varsinaiseen rikosprosessiin oikeudenkäyntimenettelyineen vapautuisi resurssia keskittyä oikeudellisesti ja/ tai näytöllisesti vaativampiin rikosasioihin.

2.2.2.2 Sakkomenettelyn edellytykset yksittäisessä asiassa

Sakkomenettelyssä käsiteltävän asian tulee nykyisin olla yksinkertainen ja selvä. Tällä tarkoitetaan, että asian tulee olla oikeudellisesti yksinkertainen eikä sen tulisi sisältää esimerkiksi monimutkaisia laintulkintakysymyksiä. Lisäksi asiaan liittyvien näyttökysymysten tulee olla selviä. Edellä mainitut rajaukset on edelleen perusteltua säilyttää, jotta sakkomenettelyyn ohjautuu jatkossakin niin oikeudellisesti kuin näytöllisestikin yksinkertaisia ja selviä asioita.

Sakkomenettelyssä voidaan määrätä ainoastaan sakkorangaistus. Lain tasolla ei nykyisin säädetä siitä, miten harkinta sakon ja vankeusrangaistuksen välillä tulee tehdä. Erityisesti, jos sakkomenettelyn soveltamisalaa laajennetaan, on huolehdittava siitä, ettei tuomioistuintoiminnan ydinalueelle puututa eli ettei sakkomenettelyyn siirry asioita, joissa tulee arvioitavaksi sakko- ja vankeusrangaistuksen välinen rajanveto. Jotta varmistutaan siitä, että sakkomenettelyssä käsiteltäisiin ainoastaan sinne kuuluvia sakkotekoja, on menettelyä uudistettaessa tarkoituksenmukaista arvioida, tulisiko laissa säätää tarkemmin siitä, että sakkomenettelyssä käsiteltävästä asiasta ei ole yleisen rangaistuskäytännön mukaisesti odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa.

2.2.2.3 Sakkomenettelyyn soveltuvat rikostunnusmerkistöt

Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistiossa (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2022:39, s. 135; jatkossa myös OMML 2022:39) on todettu, että olisi tarkoituksenmukaista arvioida, millä edellytyksillä tuomioistuimista voitaisiin siirtää pois ne asiaryhmät, jotka eivät edellytä juridista kannanottoa ja jotka ovat riidattomia.

Rikosprosessin sujuvoittamista koskevassa työryhmän muistiossa (OMML 2023:16, s. 50–51) on tarkasteltu kahta eri vaihtoehtoa sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamiseksi. Ensimmäisessä vaihtoehdossa arvioitiin nostettavaksi sakkomenettelylle sallittu enimmäisrangaistus joko yhteen vuoteen kuuteen kuukauteen tai kahteen vuoteen vankeutta. Muistiossa todettiin, että tältä osin tulisi arvioida erikseen, pitäisikö soveltamisalasta poissulkea rikosnimikkeitä, jotka eivät laatunsa tai luonteensa puolesta sovellu lähtökohtaisesti sakkomenettelyyn. Toisen vaihtoehdon mukaan sakkomenettelyyn esitettiin lisättäväksi eräitä rikosnimikkeitä, joissa enimmäisrangaistus olisi yli kuusi kuukautta vankeutta.

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista on arvioitu samankaltaisesti kuin edellä myös aiemmassa sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista koskevassa työryhmämietinnössä (OMML 54/2016).

Professori Mikko Vuorenpää on arvioinut sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista koskevassa selvityksessään (Vuorenpää 2024, s. 48, ks. myös s. 52–53), että sakkomenettelyn yleistä soveltamisalaa voitaisiin laajentaa perustuslailliset ja ihmisoikeuksiin liittyvät reunaehdot huomioiden siten, että menettelyssä voitaisiin käsitellä kaikki sellaiset teot, joista säädetty enimmäisrangaistus on yksi vuosi kuusi kuukautta vankeutta. Tällöin edellytyksenä on, että menettelyyn ohjautuva asia on selvä ja yksinkertainen. Edelleen, jos asia laatunsa puolesta sopii sakkomenettelyyn, menettelyn soveltamisalaa voitaisiin laajentaa myös tekoihin, joista voidaan tuomita enimmillään kahden vuoden vankeusrangaistus. Vuorenpää on selvityksessään (s. 49) todennut, että alaikäisten osalta edellä mainittua sakkomenettelyn laajentamista ei tulisi tehdä.

Jotta sakkomenettelyä uudistettaessa saadaan siirrettyä tuomioistuimista pois sellaiset asiat, jotka eivät sinne luonteensa puolesta kuulu ja jotka olisi tarkoituksenmukaista käsitellä

kevyemmässä prosessissa kuin täydessä rikosprosessissa, on tarkoituksenmukaista arvioida sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista korottamalla nykyistä kuuden kuukauden rangaistusmaksimia.

Nykyisen sääntelyn mukaisesti sakkomenettelyssä ei saa käsitellä virkarikosta koskevaa asiaa eikä merilain (674/1994) 20 luvussa tai sotilasoikeudenkäyntilain (326/1983) 2 §:ssä tarkoitettua asiaa. Kyseinen raja on ollut voimassa jo sakkomenettelylakia edeltäneessä laissa rangaistusmääräysmenettelystä. Hallituksen esityksessä HE 63/1993 vp. (s. 13–14, ks. myös HE 58/1988 vp) onkin lausuttu, että virkarikosten oikeudenkäyntimenettelyyn liittyvä julkisuus lisää luottamusta asioiden tasapuoliseen käsittelyyn. Rangaistusmääräysmenettely, vaikka se ei olekaan viranomaisten sisäistä päätöksentekoa, ei ole samalla tavalla kansalaisten seurattavissa kuin yleinen rikosasioiden oikeudenkäynti. Ne vähäiset virkarikkomukset, jotka luonteensa puolesta soveltuisivat rangaistusmääräyksin käsiteltäviksi, olisi yleensä syytä käsitellä kurinpitomenettelyssä. Lakiin ehdotettiin tuolloin lisättäväksi säännös siitä, että merilaissa (167/39) tarkoitettua asiaa ei saa käsitellä rangaistusmääräysmenettelyssä. Muun ohella merilain forum-säännösten ja merilain säännösten nojalla rangaistukseen tuomittuun kohdistettavien menettämisseuraamusten vuoksi ei katsottu asianmukaiseksi, että merilain nojalla rangaistava rikosasia käsiteltäisiin rangaistusmääräysmenettelyssä. Lakiin ehdotettiin tuolloin otettavaksi myös säännös siitä, että sotilaskurinpitolaissa (331/83) tarkoitettua asiaa ei saa käsitellä rangaistusmääräysmenettelyssä. Sotilasoikeudenkäyntilain (326/83) 15 §:n 2 momentissa säädettiin siten, että sotilasoikeudenkäyntiasiaa ei saanut käsitellä rangaistusmääräysmenettelyssä. Vastaava säännös on voimassa nykyisin sakkomenettelyn osalta.

Kyseiset rajaukset on tarkoituksenmukaista säilyttää sakkomenettelyn soveltamisalaa rajaavina. Soveltamisalaa laajennettaessa on tarpeen arvioida, tulisiko joitain asiaryhmiä rajata edellä mainittujen lisäksi sakkomenettelyn ulkopuolelle esimerkiksi suojeltavan oikeushyvän vuoksi.

Sakkomenettelyn nykyiseen soveltamisalaan kuuluu suuri määrä harvinaisia rikoksia kuten esimerkiksi eläintaudin leviämistä aiheuttaminen, radioaktiivisen aineen hallussapitorikos sekä hissiturvallisuutta koskevien säännösten rikkominen. Harvinaisempien rikosnimikkeiden ja tunnusmerkistöjen kuulumiseen sakkomenettelyn soveltamisalaan ei siten ole nykyisin katsottu olevan periaatteellista estettä, jos yksittäinen rikosasia muuten täyttää sakkomenettelyn edellytykset. Tarkoituksenmukaista jatkossakin olisi, että myös harvinaisempia rikoksia voitaisiin käsitellä sakkomenettelyn laajennetussa soveltamisalassa, jos yksittäinen rikosasia muuten täyttää menettelyn edellytykset.

Sakkomenettelyssä voidaan nykyisin käsitellä poliisimiehen epäillyksi tekemiä rikoksia, mikäli ne teon luonteen vuoksi ovat soveltuneet sakkomenettelyyn eikä kyse ole virkarikoksista. Poliisihallituksesta ja Syyttäjälaitoksesta saadun tiedon mukaan viime vuosina tällaisia rikosasioita ei kuitenkaan ole käsitelty sakkomenettelyssä, sillä myös vapaa-ajalla poliisimiehen epäillyksi tekemä rikos tutkitaan pääsääntöisesti syyttäjätutkinnanjohtajan alaisuudessa, jolloin asiaa ei voida käsitellä sakkomenettelyssä. Sakkomenettelyn soveltamisalaa laajennettaessa on erikseen arvioitava, onko laajentaminen tarkoituksenmukaista ulottaa myös poliisin tekemäksi epäiltyihin rikosasioihin niihin liittyvien erityispiirteiden vuoksi.

2.3 Muut sakkomenettelyssä määrättävät seuraamukset

2.3.1 Nykytila

Sakkomenettelylain 1 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla sakkomenettelyssä voidaan määrätä enintään 1 000 euron suuruinen menettämisseuraamus.

Sakkomenettelylain 1 §:n 2 momentin nojalla asia voidaan käsitellä sakkomenettelyssä silloinkin, kun rikkomuksesta saattaa seurata muu kuin 1 momentissa mainittu seuraamus, jos rikkomuksen tehneelle ei vaadita määrättäväksi tätä seuraamusta.

Sakkomenettelyssä määrätään lisäksi sakkomenettelylain 1 §:n 4 momentin nojalla rikosuhrimaksu.

Sakkomenettelyssä ei nykyisin voida määrätä muita seuraamuksia, kuten eläintenpitokieltoa, liiketoimintakieltoa tai metsästyskieltoa.

Sakkomenettelylain mukaisia rahamääräisiä menettämisseuraamuksia on määrätty Oikeusrekisterikeskuksesta saatujen tietojen mukaan 970 kappaletta vuonna 2020, 599 kappaletta vuonna 2021, 554 kappaletta vuonna 2022, 534 kappaletta vuonna 2023 ja 679 kappaletta vuonna 2024.

2.3.2 Nykytilan arviointi

Sakkomenettelyn käyttöä rajoittaa menettämisseuraamukselle säädetty 1 000 euron yläraja. Ylärajaa voidaan pitää melko matalana. Esimerkiksi ympäristöoikeuden alalla muuten sakkomenettelyyn soveltuva selvä ja yksinkertainen asia voidaan joutua käsittelemään rikosprosessissa, koska valtiolle rikoshyötynä tai lupaviranomaiselle vahingonkorvauksena vaadittava lupamaksujen rahamäärä ylittää 1 000 euron rajan. Meluilmoitusten tekemättä jättäminen on esimerkki asiasta, jossa näin voi käydä.

Rikosprosessin sujuvoittamista pohtinut työryhmä (OMML 2023:16 s. 54) on pitänyt edellä mainituista syistä ongelmallisena sitä, että sakkomenettelyssä määrättävän menettämisseuraamuksen suuruus on ainoastaan 1 000 euroa.

Professori Mikko Vuorenpää on arvioinut sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista koskevassa selvityksessään (Vuorenpää 2024, s. 55), että perustuslain tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen nojalla ei olisi estettä laajentaa sakkomenettelyn soveltamisalaa myöskään tältä osin. Jo nykyisin tuomittaessa menettämisseuraamuksia on tietyissä tapauksissa katsottu mahdolliseksi perustuslain ja ihmisoikeussopimusten estämättä luopua keskeisistä rikosprosessiin kuuluvista syytetyn oikeusturvatakeista, joista ei luovuttaisi syyteasian käsittelyn yhteydessä (ks. RL 10 luvun 9 §:n 4 momentti, käännetty todistustaakka koskien omaisuuden alkuperää).

Menettämisseuraamuksen ylärajan arvioinnissa voidaan ottaa huomioon, että enimmillään jopa viiden miljoonan euron hallinnollisten seuraamusten määräämisvallan antaminen tuomioistuinlaitoksen ulkopuoliselle viranomaiselle (ks. tarkemmin PeVL 2/2017 vp, hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi, s. 4–5) ei perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan ole ongelmallinen perustuslain 3 §:n 3 momentin tuomiovallan käyttämistä koskevan oikeusohjeen kannalta. Tähän nähden voidaan arvioida, ettei olisi perustuslaillisia esteitä sille, että sakkomenettelyssä määrättävien menettämisseuraamusten määrää korotettaisiin maltillisesti.

Edellä mainituista syistä olisi tarkoituksenmukaista tarkastella menettämisseuraamuksen määrän korottamista.

Sakkomenettelylain 1 §:n 4 momentin nojalla sakkomenettelyssä voidaan lisäksi määrätä rikosuhrimaksu, josta säädetään tarkemmin rikosuhrimaksusta annetussa laissa (669/2015).

Rikosuhrimaksu määrätään kaavamaisesti sakkorangaistuksen oheisseuraamuksena. Näin ollen esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi rikosuhrimaksua koskevaa sääntelyä.

Kuten edellä on todettu, sakkomenettelyssä ei nykyisin voida määrätä muita sakkorangaistuksen ohessa tuomittavia seuraamuksia. Tällaisia seuraamuksia ovat esimerkiksi rikoslain (39/1889) 44 luvun 15 §:n 2 momentissa tarkoitettu määräys eläimen määräämisestä tapettavaksi tai rikoslain 48 a luvun 6 §:ssä tarkoitettu metsästyskiellon määrääminen. Muita vastaavia määräyksiä ovat esimerkiksi eläintenpitokiellon, lähestymiskiellon ja liiketoimintakiellon määrääminen.

Koska sakkomenettelyssä voidaan käsitellä vain selviä ja yksinkertaisia asioita, menettelyn laajentamista koskemaan tällaisia oheisseuraamuksia ei voida pitää perusteltuna. Edellä mainittujen seuraamusten määräämiseen liittyy tyypillisesti oikeudellista harkintaa jo tavanomaisessakin rikosasiassa. Näin ollen tällaiset seuraamukset soveltuvat huonosti käsiteltäviksi sakkomenettelyssä. Tämän vuoksi esityksessä ei ehdoteta sääntelyn muuttamista tältä osin.

Esitystä valmisteltaessa selvitettiin mahdollisuutta määrätä sakkomenettelyssä rikoslain 9 luvun mukainen oikeushenkilölle syyttäjän vaatimuksesta tuomittava yhteisösakko. Ottaen huomioon erityisesti yhteisösakon määräämistä koskevat rangaistusvastuun edellytystä (RL 9:2) ja yhteisösakon mittaamisperusteita (RL 9:6) koskevat säännökset voidaan todeta, että yhteisösakon määräämiseen liittyy varsin paljon tulkintaa ja arviointia. Yhteisösakko tulee arvioitavaksi esimerkiksi ympäristörikos- ja työrikosasioissa. Kyseisissä rikostyypeissä, joissa tulisi arvioida muun rikosoikeudellisen arvioinnin lisäksi tai ohella yhteisösakkoa, asia on harvoin selvä ja yksinkertainen. Määrällisesti yhteisösakkoja määrätään lisäksi varsin vähän, sillä Oikeusrekisterikeskuksesta saadun tiedon mukaan yhteisösakkoja määrättiin 72 kappaletta vuonna 2022, 67 kappaletta vuonna 2023 ja 63 kappaletta vuonna 2024. Yhteisösakkoja tulisi sakkomenettelyssä määrättäväksi varsin vähän, kun huomioidaan lisäksi sakkomenettelyssä käsiteltävää asiaa koskevat yleiset ja laadulliset vaatimukset. Ei siten voida pitää tarkoituksenmukaisena laajentaa sakkomenettelyä tältä osin. Edellä esitetyn perusteella esityksessä ei ehdoteta yhteisösakon määräämisen lisäämistä sakkomenettelyyn.

Jaksossa 2.8 käsitellään erikseen kysymystä päihdetutkimuskustannusten määräämisestä sakkomenettelyssä ja jaksossa 2.7 yksityisoikeudellisen korvausvaatimuksen käsittelemistä sakkomenettelyssä.

2.4 Sakkomenettelyssä toimivaltaiset viranomaiset

2.4.1 Nykytila

2.4.1.1 Lainsäädäntö

Sakkomenettelylain 3 §:n 2 momentin nojalla sakkomääräyksen antaa poliisimies. Sakkomääräyksessä voidaan määrätä seuraamukseksi enintään 20 päiväsakon suuruinen sakkorangaistus ja menettämisseuraamus sille, joka rikkoo: 1) tieliikennelakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä; 2) ajoneuvolakia (82/2021) tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä; 3) ajokorttilakia (386/2011); 4) liikennevalvontaa vaikeuttavien laitteiden kieltämisestä annettua lakia (546/1998); 5) liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) taksi-, henkilö- tai tavaraliikennettä koskevia säännöksiä; 6) maastoliikennelakia (1710/1995) tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä; 7) vesiliikennelakia (782/2019) tai sen nojalla annettuja määräyksiä; 8) rikoslain 23 luvun 10 §:ää; 9) rikoslain 28 luvun 3 §:ää; 10) Ahvenanmaan maakunnan säädöstä, joka vastaa 1–9 kohdassa tarkoitettua säännöstä.

Sakkomenettelylain 3 §:n 2 momentin nojalla syyttäjä antaa muissa kuin sakkomääräyksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa rangaistusmääräyksen. Rangaistusmääräys perustuu poliisimiehen antamaan sakkovaatimukseen.

Sakkomenettelylain 3 §:n 1 momentin mukaan rikesakon määrää poliisimies tai syyttäjä.

Sakkomenettelylain 3 §:n 3 momentin mukaan tullimiehen, rajavartiomiehen ja erätarkastajan toimivallasta antaa sakkovaatimus, sakkomääräys ja rikesakkomääräys säädetään erikseen. Edellä mainituista säädetään rikostorjunnasta Tullissa annetun lain (623/2015) 2 luvun 7 §:ssä, rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain (108/2018) 11 §:ssä ja Metsähallituksen erävalvonnasta annetun lain (1157/2005) 14 §:ssä.

Tieliikennelain uudistuksen yhteydessä kesäkuussa 2020 liikennevirhemaksun käyttöönotto korvasi sekä rikesakkomääräyksen että sakkomääräyksen soveltamisalaan kuuluneet liikenne rikkomukset ja sakkomenettelylain 3 luvussa tarkoitetut rikesakkoasiat. Liikennevirhemaksun käyttöönoton myötä poistuivat samojen sakkojen soveltamisalasta myös vesiliikenne rikkomukset, vaarallisten aineiden kuljetusrikkomukset ja käytännössä kaikki liikenteeseen liittyvät rikesakko rikkomukset. Muutoin liikennevirhemaksu kavensi sakkomääräyksellä käsiteltävien rikosten alaa (ajoneuvorikkomus ja ajokorttirikkomus).

Sakkomääräyksellä ratkaistavien asioiden soveltamisalaa arvioitiin sakkomenettelylakia säädettäessä. Hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 94/2009 vp, s. 14) mukaan lähtökohdaksi voitiin ottaa se, että valvontavirkamiehen ratkaisun varaan jäisivät asiat, joissa ei ole odotettavissa laintulkinnallisia vaikeuksia ja joihin valvontavirkamiehet ovat perehtyneet käytännössä. Luonteva raja oli jättää tieliikenteestä, ajoneuvoista ja niiden varusteista sekä käyttämisestä, tavarain tai henkilöiden kuljettamisesta, maastoliikenteestä taikka vesiliikenteestä annettujen säännösten rikkominen valvontavirkamiehen ratkaisovaltaan. Tällaisissa asioissa heidän asiantuntemustaan pidettiin säännönmukaisesti parempana kuin esimerkiksi syyttäjien tai tuomareiden, ja he ovat usein havainneet omakohtaisesti rikkomuksen teko-olosuhteet. Poliisimiehen ratkaisovaltaan voitiin ottaa myös näpistykset, jotka ovat luonteeltaan varsin yksinkertaisia rikoksia. Myös voimavarojen järkevä suuntaaminen puolsi tätä ratkaisua, koska näpistyksiä käsiteltiin rangaistusmääräysmenettelyssä varsin suuri määrä, noin 25 000 vuosittain.

Lakivaliokunta piti mietinnössään (LaVM 9/2010 vp) perusteltuna, että sakkomääräyksen soveltamisalaan sisällytettiin liikenteeseen laajassa mielessä liittyvät rikkomukset, koska nämä kattavat käytännössä erittäin merkittävän osan kaikista yksinkertaistetun menettelyn soveltamisalaan kuuluvista asioista. Ne on tarkoituksenmukaista käsitellä tuomioistuimen ulkopuolella. Tällaiset liikenne rikokset, esimerkiksi ylinopeus, ovat käytännössä varsin yksiselitteisiä asioita, joihin ei sisälly sellaista harkintavallan käyttöä, joka olisi jätettävä syyttäjälle tai tuomioistuimelle. Vastaavasti myös näpistys on tällainen teko. Valvontaa suorittavat virkamiehet ovat käytännössä toistuvasti mainittujen tekojen kanssa tekemisissä, ja heillä on siten kokemusta niiden arviointiin.

Voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyy useita muitakin lieviä sakolla rangaistavia rikkomuksia, kuten lievä vahingonteko, lievä petos, lievä kavallus, lievä moottorikulkuneuvon käyttövarkaus ja lievä pahoinpitely. Lakivaliokunnan edellä mainitun mietinnön mukaan niitä esiintyy käytännössä kuitenkin selvästi liikenne rikkomuksia ja näpistyksiä vähemmän. Lisäksi näiden rikostyyppien sisällä ilmenee tapauksia, joissa on selvästi tulkinnanvaraisempia elementtejä kuin liikenne rikkomuksissa ja näpistyksissä. Kyseisten rikkomusten rajaamista

sakkomääräyksen soveltamisalan ulkopuolelle voitiin valiokunnan mielestä siten pitää perusteltuna.

Lakivaliokunnan edellä mainitun mietinnön mukaan oikeusturvasyyt edellyttivät sitä, että mitä ankarampi rangaistus, sitä painavammat perusteet on sille, että asia ei jää yksin poliisimiehen harkintaan, vaan syyttäjä viime kädessä ratkaisee asian. Se, että menettelyssä käsitellään suhteellisen vähäisiä rikkomuksia, oli perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan merkityksellistä myös säätämisyjärjestyksen kannalta. Menettelyn nopeuden ja tehokkuuden kannalta voitiin puoltaa sitä, että asiaa käsittelee vain yksi virkamies.

Lakivaliokunta katsoi edelleen, että sakkomääräyksen soveltamisala asettui edellä todetut seikat huomioon ottaen kohdalleen myös päiväsakkojen lukumäärän osalta.

Edellä kuvattua hallituksen esitystä (HE 94/2009 vp) koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 7/2010 vp) ei otettu asiaan kantaa.

2.4.1.2 Soveltamiskäytäntö

Alla olevassa taulukossa on poliisin tietojärjestelmästä tiedot poliisin antamista sakkomääräyksistä.

Taulukko 1: Poliisin antamat sakkomääräykset rikosnimikkeittäin

Rikosnimike	2021	2022	2023	2024
Liikenneturvallisuuden vaarantaminen	61 823	56 242	57 009	57 814
Näpistys	9 153	9 293	11 670	10 961
Näpistyksen yritys	303	333	357	321
Kulkuneuvon kuljettaminen oikeudetta	4 374	4 626	4 430	4 318
Ajoneuvorikkomus	2 427	2 389	2 348	2 315
Muut	1 298	1 233	1 132	939
Yhteensä	79 378	74 116	76 946	76 668

Poliisi antoi sakkomääräyksen noin 76 700 tapauksessa vuonna 2024, noin 77 000 tapauksessa vuonna 2023, noin 74 000 tapauksessa vuonna 2022 ja noin 79 000 tapauksessa vuonna 2021. Sakkomääräysten keskimääräinen rangaistus (päiväsakkojen lukumäärä) vuosina 2019–2023 oli Tilastokeskuksen tietojen mukaan 12,7–13,1 päiväsakkoa.

Sakkomääräyksellä annettiin eniten sakkoja liikenneturvallisuuden vaarantamisesta (noin 57 800 tapausta vuonna 2024; noin 57 000 tapausta vuonna 2023), näpistyksestä (noin 11 000 tapausta vuonna 2024; noin 11 600 tapausta vuonna 2023; lisäksi näpistyksen yritys reilu 300 tapausta vuosina 2024 ja 2023) ja kulkuneuvon kuljettamisesta oikeudetta (noin 4 300 tapausta vuonna 2024; noin 4 400 tapausta vuonna 2023). Seuraavaksi suurin nimike oli ajoneuvorikkomus (noin 2 300 tapausta vuonna 2024 ja 2023). Muista nimikkeistä annettiin sakkomääräys selvästi harvemmin.

Alla olevassa taulukossa on syyttäjän tietojärjestelmästä tiedot syyttäjän vahvistettavaksi tulleista sakkovaatimuksista vuodelta 2024.

Taulukko 2: Syyttäjän vahvistamaksi tulleet sakkovaatimukset vuonna 2024.

Rikosluokka	Saapuneet sakkoasiat
Liikenteen vaarantaminen ja liikennepako	8 059
Kulkuneuvon kuljettaminen oikeudetta	6 082
Huumausaineen käyttörikos	3 968
Rikokset muita lakeja ja asetuksia vastaan	3 740
Rikokset RL 42, 43 ja 44 lukua vastaan	1 919
Muut rikokset oikeudenkäyttöä yms. vastaan	1 760
Rattijuopumus ja huumautuneena ajaminen	1 700
Liikennerikkomus, tieliikenteen sosiaalilainsäädännön rikkominen	1 018
Petos, lievä petos	918
Muut	4 337
Yhteensä	33 501

Syyttäjät vahvistivat sakkovaatimuksina saapuneista asioista rangaistusmääräyksellä vuonna 2024 eniten liikenneturvallisuuden vaarantamisia (noin 8 000 asiaa), kulkuneuvon kuljettamisia oikeudetta (noin 6 000 asiaa) ja huumausaineen käyttörikoksia (noin 4 000 asiaa). Isoja asiamääriä saapui syyttäjän vahvistettavaksi lisäksi rattijuopumusrikoksina (noin 1 700 asiaa) ja liikenne rikkomuksina (noin 1 000 asiaa). Isoimmat asiaryhmät taulukon kohdassa rikokset muita lakeja ja asetuksia vastaan olivat ulkomaalaisrikkomus (1 312 asiaa) ja poissaolo kutsunnasta (868 asiaa), kohdassa rikokset RL 42, 43 ja 44 lukua vastaan toisen vahingoittamiseen soveltuvan esineen tai asian hallussapito (1 184 asiaa) ja kohdassa muut rikokset oikeudenkäyttöä yms. vastaan järjestystä ylläpitävän henkilön vastustaminen (998 asiaa). Kohdassa muut isoimmat nimikkeet olivat haitanteko virkamiehelle (noin 750 asiaa), näpistys (noin 650 asiaa) ja muut omaisuusrikokset (590 asiaa).

Lakivaliokunnan mietinnössä (LaVM 9/2010 vp) tulkinna varaisiksi katsotuista rikkomuksista syyttäjien vahvistettavaksi saapui vuonna 2024 lievää petosta tai petosta koskevia asioita 918 kappaletta, lievää vahingontekoa tai vahingontekoa koskevia asioita 252 kappaletta, lievää kavallusta tai kavallusta koskevia asioita 12 kappaletta ja lievää pahoinpitelyä koskevia asioita 135 kappaletta eli yhteensä 1 317 asiaa. Näiden tekojen osuus oli ainoastaan 3,9 % syyttäjien vahvistettavaksi tulleista sakkovaatimuksista.

Alla olevassa taulukossa on syyttäjän tietojärjestelmästä tiedot syyttäjän vahvistettavaksi tulleiden sakkovaatimusten perusteella tehdyistä ratkaisuista.

Taulukko 3: Syyttäjän tekemät ratkaisut vuonna 2024

Alue	1 Rangaist usmäärä ys	2 Lievenn ys	3 Rikesak ko- määräys	4 Antamat ta jättämin en	5 Siirto rikospro sessiin	6 Uusi vaatimu s	YHTEE NSÄ
1 Etelä	12 004	357	2	22	150	21	12 556
2 Länsi	9 761	289	1	93	151	38	10 333
3 Itä	5 816	154	0	21	72	25	6 088
4 Pohjoinen	4 176	143	0	5	43	6	4 373
5 Ahvenanmaa	133	14	0	1	2	0	150
6 VKST	0	0	0	0	1	0	1
Yhteensä	31 890	957	3	142	419	90	33 501

Syyttäjät vahvistivat vuonna 2024 sellaisenaan 95,2 prosenttia heidän ratkaistavakseen tulevista sakkovaatimuksista (31 890 kpl). Mikäli huomioidaan tapaukset, joissa syyttäjät olivat lieventäneet sakkovaatimuksen mukaista seuraamusta 957 tapauksessa, joista suurin osa koskee sakon saaneen tulojen alenemisesta esittämän selvityksen perusteella tehtyä seuraamuksen lieventämistä, sellaisenaan vahvistetut ja lievennetyt rangaistusmääräykset muodostavat 98 prosenttia kaikista syyttäjän sakkoratkaisuista (32 847 kpl). Rangaistusmääräys oli jätetty antamatta ainoastaan 0,42 prosentissa sakkovaatimuksista. Mainitun tilaston mukaan syyttäjä muuttaa poliisin sakkovaatimuksessa esitettyä arviota oikeudenmukaisesta rangaistusseuraamuksesta hyvin harvoin.

Rikesakkoja määrätään vuosittain hieman alle 2 000. Esimerkiksi vuonna 2024 rikesakkoja määrättiin 1 962.

Oikeusrekisterikeskuksesta saadun tiedon mukaan syyttäjän asiankäsittelyjärjestelmä Sakarin tietojen perusteella sakkovalituksia tuli vireille 1 244 kappaletta vuonna 2022 ja 1 411 kappaletta vuonna 2023. Syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten asian- ja dokumentinhallintajärjestelmä Aipa ei erottele valitusasiaa sen mukaan, onko kyse valituksesta poliisin vai syyttäjän tekemään ratkaisuun. Vuonna 2024 Aipassa tuli sakkomenettelylain mukaisia valituksia vireille yhteensä 518 asiaa.

2.4.2 Nykytilan arviointi

Poliisin oikeutta antaa sakkomääräys on rajoitettu kahdella tavalla. Ensinnäkin sakkomääräyksellä voidaan antaa enintään 20 päiväsakon suuruinen sakko. Mainittu rajoitus on rikkomuskohtainen. Jos siten samalla sakkomääräyksellä määrätään rangaistus kahdesta tai useammasta rikkomuksesta, yhteen laskettujen päiväsakkojen määrä voi olla enemmän kuin 20 päiväsakkoa. Päiväsakon rahamäärällä ei ole vaikutusta sakkomääräyksen käyttämiseen. (HE 94/2009 vp, s. 30) Toiseksi sakkomääräyksellä voidaan ratkaista vain tietyt rikkomustyytit.

Tällä hetkellä poliisin toimivaltaan kuuluu varsin suppea luettelo rikoksia, joita kuitenkin ratkotaan määrällisesti paljon. Poliisi on ratkaissut sakkomääräyksellä viime vuosina noin 76

000 asiaa vuosittain, ja syyttäjä on rangaistusmääräyksellä vahvistanut vuonna 2024 noin 33 000 sakkovaatimusta. Iso osa syyttäjälle vahvistettavaksi tulevista sakkovaatimuksista on hyvin kaavamaisia, ja syyttäjä vahvistaa rangaistusmääräyksellä lähes kaikki sakkovaatimukset sellaisenaan. Syyttäjä vahvistaa nykyisin rangaistusmääräyksellä sakkovaatimuksia suuria määriä samoista rikosnimikkeistä, joista poliisi antaa myös itsenäisesti sakkomääräyksiä, kuten liikenneturvallisuuden vaarantamisesta (noin 8 000 rangaistusmääräyksellä ratkaistua asiaa) ja kulkuneuvon kuljettamisesta oikeudetta (noin 6 000 rangaistusmääräyksellä ratkaistua asiaa), sillä poliisin itsenäinen sakotustoimivalta ulottuu ainoastaan 20 päiväsakkoon.

Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistiossa (OMML 2022:39, s. 139) on todettu, että eri viranomaisten toimivallanjakoon liittyvänä seikkana voisi olla perusteltua selvittää, millainen prosessi olisi tarkoituksenmukainen esimerkiksi tunnustetuissa, selvissä ja yksinkertaisissa rikosasioissa.

Sakkomenettelyä uudistettaessa onkin tarkoituksenmukaista arvioida sitä, voitaisiinko poliisin ratkaisuvalltaa laajentaa. Tämä parantaisi syyttäjien mahdollisuuksia keskittyä asioihin, joissa oikeusturva edellyttää, että asian käsittelee nimenomaan lainopillisen koulutuksen saanut henkilö. Rikosasioiden käsittelytavan ja prosessin muodon tulisi valikoitua asian vaativuuden ja laadun mukaan. Poliisin antamat sakkomääräykset ovat prosessieconomisesta näkökulmasta merkittävä osa rikosprosessiketjua, sillä valtaosa pienistä rikkomuksista tulee ratkaistuksi nopeasti ja tehokkaasti, mikä edistää oikeusturvaa. Toisaalta oikeusturva edellyttää myös sitä, että mitä vakavammasta teosta on kyse, sitä painavampi merkitys on oikeusturvalla. Tällöin asian ei tulisi jäädä ainoastaan valvontavirkamiehen ratkaisun varaan.

Professori Vuorenpää on selvityksessään (Vuorenpää 2024, s. 56) arvioinut, että seuraavat rikoslakirikokset voisi lisätä poliisin toimivaltaan: ilkivalta (RL 17:13), lievä luvaton käyttö (RL 28:9), lievä moottorikulkuneuvon käyttövarkaus (RL 28:9 c), luvaton pyynti (RL 28:10), murtovälineen hallussapito (RL 28:12 a) ja lievä vahingonteko (RL 35:3). Ilkivallan osalta Vuorenpää on lausunut, että pitäisi vielä arvioida, aiheuttaako tunnusmerkistön 1 ja 2 kohtaan kuuluva huomattavaa häiriötä koskeva tunnusmerkistötekijä sen, että teon täyttymisen arviointia ei voida pitää hallituksen esityksessä (HE 94/2009 vp) mainitun tavoin ”laintulkinnallisesti yksinkertaisena”. Näiden tekojen osalta voidaan taulukon 2 perusteella todeta, että kyseisiä tekoja tulee syyttäjälle sakkovaatimuksina niin vähän, että ainoastaan näitä nimikkeitä koskevaa muutosta poliisin toimivaltaan ei ole prosessieconomisista ja menettelyn selkeyteen liittyvistä syistä tarkoituksenmukaista tehdä.

Edellä todetun perusteella onkin tarkoituksenmukaista arvioida, voidaanko poliisin ratkaisuvalltaa laajentaa esimerkiksi sakkomenettelyn soveltamisalan nykyisiin rikostunnusmerkistöihin. Toiseksi on arvioitava sitä, voidaanko poliisin ratkaisuvalltaa laajentaa nykyistä ankarampiin sakkorangaistuksiin nykyisestä 20 päiväsakon rajasta.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia rikesakon määräämiseen. Tältä osin muutokset edellyttäisivät rikesakkorikkomuksista annetun lain (986/2016) yksittäisten säännösten arviointia. Jokaisen säännöksen kohdalla tulisi arvioida sitä, voidaanko rikesakon sijasta määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu tai sakkorangaistus. Tällaisilla muutoksilla ei saavutettaisi mainittavia sujuvoittamishyötyjä, kun otetaan huomioon rikesakkojen vähäinen määrä.

2.5 Alaikäinen epäilty sakkomenettelyssä

2.5.1 Nykytila

Nykyisin sakkomenettelyssä voidaan käsitellä myös alaikäisten tekemät sakkorikokset eli teot, joista voidaan tuomita enimmillään kuuden kuukauden vankeusrangaistus. Sakkomenettelyn käyttöä voidaan siten pitää ongelmattomana menettelyn nykyisessä laajuudessa.

Lapsidirektiivissä (direktiivi (EU) 2016/800 rikoksesta epäiltyjä tai syytettyjä lapsia koskevista menettelytakeista rikosoikeudellisissa menettelyissä) määritellään epäiltyjen tai syytettyjen lasten prosessuaalisia oikeussuojatakeita koskevat vähimmäisvaatimukset, joita on sovellettava rikosoikeudellisissa menettelyissä. Direktiivissä säädettyjä oikeuksia voidaan jäsenvaltioissa laajentaa paremman suojan tason tarjoamiseksi. Direktiivin 4 ja 5 artiklassa säädetään esimerkiksi lapsen ja huoltajan tiedonsaanti- ja osallistumisoikeudesta sekä velvollisuudesta oikeuksista ilmoittamiseen. Direktiivi on implementoitu Suomessa vuonna 2019.

Direktiivin soveltamisalaa on rajattu sen 2 artiklan 6 kohdan vähäisiä rikkomuksia koskevalla poikkeussäännöksellä. Poikkeussäännöksen mukaan, kun kyse on vähäisistä rikkomuksista ja jos jäsenvaltion lainsäädännössä säädetään, että jokin muu viranomainen kuin rikosasioissa toimivaltainen tuomioistuimien määrää rangaistuksen, ja tällaisen rangaistuksen määräämisestä on mahdollista valittaa tuomioistuimeen tai saattaa asia sen käsiteltäväksi, direktiiviä sovelletaan ainoastaan menettelyihin tuomioistuimessa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Sama soveltuu tilanteeseen, jossa kyse on vähäisistä rikkomuksista, jos rangaistukseksi ei voida määrätä vapaudenmenetystä. Direktiiviä on sovellettava kaikilta osin, jos lapsi menettää vapautensa, riippumatta siitä, missä vaiheessa rikosoikeudellinen menettely on.

Nykyisen sakkomenettelyn soveltamisalaan kuuluvat rikokset jäävät direktiivin poikkeussäännöksen nojalla sen soveltamisalan ulkopuolelle. Sakkomenettelyssä toimitettava suppea esitutkinta on tästä syystä mahdollinen myös alaikäisten kohdalla siten, ettei siinä noudateta esitutkintalain 7 luvun 14–16 §:n säännöksiä.

Esitutkintalain 7 luvun 14 §:ssä säädetään vajaavaltaisen laillisen edustajan läsnäolosta kuulustelussa. Pykälän 2 momentin mukaan, jos asianomistajana tai epäiltynä kuulusteltavana on 15 vuotta täyttänyt vajaavaltainen, laillisella edustajalla on oikeus olla läsnä kuulustelussa, jos tämä tutkittavaa rikosta koskevassa oikeudenkäynnissä saisi oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 1 tai 2 §:n mukaan käyttää puhevaltaa vajaavaltaisen sijasta tai ohella. Lain 7 luvun 15 §:n 1 momentin mukaan kuulustelusta on etukäteen ilmoitettava 14 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetuille läsnäoloon oikeutetuille vajaavaltaisen laillisille edustajille ja ainakin yhdelle heistä on varattava tilaisuus olla läsnä kuulustelussa.

Lain 7 luvun 16 §:ssä säädetään ilmoitusvelvollisuudesta sosiaaliviranomaisen edustajalle ja tämän oikeudesta osallistua kuulusteluun, kun alle 18-vuotiaasta epäillään rikoksesta tai rikollisesta teosta, jos se ei ole selvästi tarpeetonta. Esitutkintaviranomaisen on myös viipymättä toimitettava kuulustelupöytäkirja sosiaaliviranomaiselle. Näistä esitutkintalain velvoitteista siis lähtökohtaisesti poiketaan nykyisin alaikäisen asiaa sakkomenettelyssä käsiteltäessä. Tästä huolimatta lastensuojelulain (417/2007) 25 § velvoittaa poliisia ilmoittamaan hyvinvointialueelle, jos poliisi on tehtävässään saanut tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää mahdollista lastensuojelun tarpeen selvittämistä. Tämän säännöksen nojalla poliisin on sakkomenettelyn soveltamisalaan kuuluvissakin rikosasioissa arvioitava tarve tehdä ilmoitus lastensuojelun tarpeen selvittämiseksi.

Sakkomenettelyssä poliisi on käsitellyt 15–17-vuotiaiden tekemäksi epäiltyjä rikoksia viime vuosina tilastojen perusteella seuraavasti.

Taulukko 4: Alaikäisten epäiltyjen rikosten määrät prosessilajeittain

Prosessilaji	2021	2022	2023
Tuomioistuinprosessi	2 381	2 363	2 921
Sakkovaatimus	1 684	1 822	2 087
Sakkomääräys	9 012	9 161	9 329
Rikesakkomääräys	445	419	421
Sakkomenettelyssä käsitellyjä yhteensä	11 141	11 402	11 873
Yhteensä kaikki	13 522	13 765	14 758

Yhteensä kaikkia 15–17-vuotiaiden tekemäksi epäiltyjä rikoksia käsiteltiin vuonna 2023 yhteensä 14 758 kappaletta, joista yhteensä 11 873 kappaletta käsiteltiin sakkomenettelyssä. Sakkomenettelyssä käsiteltyjen alaikäisten asioiden määrät suhteessa kaikkiin alle 18-vuotiaiden tekemäksi epäiltyihin rikoksiin ovat olleet suurin piirtein samat myös aiempina vuosina. Samoin sakkomenettelyssä käsiteltyjen asioiden osuus kaikista asioista.

Tilastokeskuksen tietokannasta saatavien tietojen mukaan tuomioistuimessa on tuomittu sakkorangaistuksia alaikäisten tekemistä rikoksista vähäisiä määriä suhteessa kaikkiin alaikäisten sakkomenettelyssä käsiteltyihin tekoihin. Tuomioistuimissa on tuomittu yhteensä 2 127 alaikäistä rikoksentekijää sakkorangaistukseen vuonna 2023. Vuonna 2022 sakkorangaistukseen tuomioistuimessa tuomittujen alaikäisten kokonaismäärä oli 1 753 ja vuonna 2021 1 826.

Sakkomenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle tällä hetkellä rajautuvia tekomääriltään merkittävimpiä rikosnimikkeitä alaikäisten kohdalla ovat törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen, huumausainerikos, varkaus ja törkeä rattijuopumus. Näistä eniten sakkotuomioita annettiin törkeästä liikenneturvallisuuden vaarantamisesta vuonna 2023 yhteensä 417. Huumausainerikoksesta sakkotuomioita annettiin 111, varkaudesta 92, törkeästä rattijuopumuksesta 60. Kaikki mainitut rikokset kuuluvat jäljempänä esityksessä ehdotettuun sakkomenettelyn laajennettuun soveltamisalaan.

2.5.2 Nykytilan arviointi

2.5.2.1 Alaikäisten epäiltyjen menettelylliset oikeudet sakkomenettelyssä

Lapsidirektiivin vähäisiä rikkomuksia koskevan poikkeussäännöksen nojalla edellä kuvatuista menettelyllisistä oikeuksista voidaan nykyisessä sakkomenettelyssä poiketa. Kun alaikäisen rikosasiaa käsitellään sakkomenettelyssä, huoltaja ei siis lähtökohtaisesti saa tietoa alaikäisen rikosepäilystä, osallistu menettelyyn tai saa käyttää puhevaltaa menettelyn aikana. Sama koskee

pääosin myös sosiaaliviranomaisia, ellei lapsesta ole tehty ilmoitusta lastensuojelulain 25 §:n nojalla. Näistä alaikäisen oikeusturvaa suojaavista säännöksistä poikkeamista on perusteltua tarkastella lähemmin riippumatta siitä, laajennetaanko sakkomenettelyn soveltamisalaa myös alaikäisten osalta.

Käytännössä voidaan pitää ongelmallisena sitä, ettei alaikäisen huoltajalle lainkaan ilmoiteta alaikäisen epäillyn rikosasian käsittelystä sakkomenettelyssä. Voidaan kysyä, toteutuuko lapsen etu riittävällä tavalla nykyisessä menettelyssä. Alaikäisen huoltajalla on myös lähtökohtaisesti puhevalta alaikäistä koskevassa asiassa. Nykymenettelyssä puhevallan käyttämiseen ei ole tosiasiallista mahdollisuutta. Onkin perusteltua arvioida, tulisiko alaikäisten oikeusturvan parantamiseksi ja lapsen edun huomioimiseksi alaikäisten menettelyllisiä oikeuksia laajentaa lapsidirektiivin mukaisiksi myös sakkomenettelyn nykyiseen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa.

2.5.2.2 Soveltamisalan laajentaminen alaikäisen epäillyn asiassa

Edellä todetun perusteella sakkomenettelyssä voidaan nykyisin käsitellä myös alaikäisten tekemiä rikoksia. Jos menettelyn soveltamisalaa laajennetaan, on arvioitava sitä, voidaanko myös laajennetun soveltamisalan piiriin kuuluvat alaikäisten rikokset käsitellä sakkomenettelyssä.

Sakkomenettelyn uudistamista aiemmin arvioineen työryhmän mietinnössä (OMML 54/2016, s. 45) alaikäisten soveltamisalan laajentamista on käsitelty seuraavasti:

”Arvioitaessa sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisen ja lapsidirektiiviin sisältyvän vähäisyyspoikkeuksen välistä suhdetta, ei voida pitää perusteltuna, että laajennettukin sakkomenettelyn soveltamisala jäisi kokonaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Vaikka tällainen lähestymistapa laajentaisikin sakkomenettelyn käyttöä ja siten sujuvoittaisi menettelyä, ratkaisu heikentäisi alaikäisen oikeusturvaa. Mitä ankarammalla enimmäisrangaistuksella rangaistavia tekoja sakkomenettelyn piiriin sisällytetään, sitä suurempia odotuksia oikeusturvaan kohdistuu.”

Oikeusturvavaatimusta on pidettävä alaikäisten kohdalla korostuneena, erityisesti, kun arvioidaan sakkomenettelyn käytön ulottamista nykyistä moitittavampiin rikostunnusmerkistöihin. Alaikäisten prosessuaalisista oikeuksista luopumista suostumuksen perusteella täytyy arvioida suhteessa erityisesti perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntokäytäntöön.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut sakkomenettelyn soveltamisalaa alaikäisiin lausunnossaan PeVL 7/2010 vp. Lausunnossaan valiokunta viittasi lausuntoonsa PeVL 31/2005 vp, jossa se piti merkityksellisenä, ettei suostumusta rikosasian käsittelemiseen kirjallisessa menettelyssä voida lainkaan pyytää vastaajalta, joka on teon tehdessään ollut alaikäinen. Valiokunta katsoi, että ehdotetussa summaarisessa menettelyssä käsiteltävät rikkomukset ovat kirjallisessa menettelyssä käsiteltäviä rikoksia lievempiä ja määrättävät rangaistukset vähäisempiä. Alaikäisten poissulkeminen nykyisestä poiketen summaarisen menettelyn piiristä ei ollut tarkoituksenmukaista tai tarpeellista. Lisäksi valiokunta piti merkityksellisenä sitä, että alaikäisen huoltajalla on mahdollisuus hakea muutosta asiassa.

Kirjallisen menettelyn edellytyksenä on se, että rikoksesta voidaan tuomita sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta. Menettelyssä voidaan tuomita enintään yhdeksän kuukauden vankeusrangaistus. Koska alaikäinen ei voi antaa suostumustaan kirjalliseen menettelyyn, menettelyssä ei käsitellä lainkaan alaikäisten rikosasioita.

Jos sakkomenettelyn soveltamisalaa laajennettaisiin alaikäisten osalta esimerkiksi jäljempänä ehdotetulla tavalla enintään kahden vuoden vankeusrangaistusuhkaisiin tekoihin, voidaan kysyä, olisiko ehdotus sopusoinnussa perustuslakivaliokunnan lausunnoissaan esittämien periaatteiden kanssa. Toisaalta sakkomenettelyssä voidaan tuomita vain sakkorangaistus, kun taas kirjallisessa menettelyssä on mahdollista tuomita ankarampikin rangaistus. Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista alaikäisten osalta onkin tarkasteltava suhteessa näihin seikkoihin.

Kuten edellä on todettu, nykyisen sakkomenettelyn on katsottu kuuluvan lapsidirektiivin poikkeussäännöksen alaan. Jos soveltamisalaa laajennettaisiin, sakkomenettelyssä käsiteltävät rikosasiat laajenisivat verrattain törkeisiin rikostunnusmerkistöihin. Voidaankin katsoa, että tällöin kyse ei enää olisi lapsidirektiivin poikkeussäännöksen soveltamisesta, vaan menettelyssä tulisi soveltaa direktiiviä kokonaisuudessaan.

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisen ulottaminen myös alaikäisiin voisikin olla ongelmallista erityisesti alaikäisen oikeusturvan mutta myös lapsidirektiivin velvoitteiden kannalta.

Sakkomenettelyn käytöllä on toisaalta alaikäisillekin tiettyjä käytännön hyötyjä, koska alaikäisen rikosasia voitaisiin käsitellä nopeammin. Yhdenvertaisuusperiaate puoltaisi sitä, että asianosaisilla olisi iästä riippumatta mahdollisuus hyötyä nopeammasta käsittelymahdollisuudesta. Soveltamisalan laajentaminen edistäisi siten myös alaikäisten kohdalla rikosprosessin sujuvuutta, kun asia ratkaistaisiin ilman raskaampaa tuomioistuinkäsittelyä.

Mikäli sakkomenettelyn soveltamisalaa laajennettaisiin myös alaikäisten osalta, käytännön vaikutukset sakkomenettelyyn siirtyviin alaikäisten asioihin olisivat todennäköisesti melko pienet, koska tuomioistuimet tuomitsevat alaikäisille laajennetun soveltamisalan asioissa sakkorangaistuksia verrattain vähän. Soveltamisalan laajennuksen myötä sakkomenettelyyn voisi tuomioistuimista siirtyä joitakin satoja asioita vuodessa.

Edellä mainittujen seikkojen perusteella onkin syytä arvioida, tulisiko sakkomenettelyn soveltamisalaan tehtävä laajennus ulottaa koskemaan myös alaikäisiä.

2.6 Asianosaisten suostumukset

2.6.1 Epäillyn suostumus

Sakkomenettelylain 4 §:ssä säädetään epäillyn suostumuksesta. Suostumus on edellytys sille, että rikosasia voidaan käsitellä sakkomenettelyssä. Pykälän 1 momentin mukaan suostumus käsittää sen, että epäilty luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian käsittelemiseen summaarisessa menettelyssä.

Säännös muutettiin nykyiseen muotoonsa vuonna 2019. Aiemmin epäillyn suostumukseen kuului myös teon tunnustaminen ja määrättävän seuraamuksen hyväksyminen. Muutoksen perusteluja on seikkaperäisesti käsitelty lain esitöissä (HE 107/2016 vp, s. 40–47).

Lain 4 §:ssä säädetään lisäksi siitä, että suostumus annetaan sakkovaatimuksen, sakkomääräyksen tai rikesakkomääräyksen antavalle tai muulle esitutkintaa suorittavalle virkamiehelle taikka syyttäjälle. Kyseisten virkamiesten on selostettava epäillylle suostumuksen merkitys ja pyrittävä varmistamaan, että hän ymmärtää sen. Epäillylle on myös ilmoitettava rikkomuksesta määrättävä seuraamus.

Aiemmin epäilty on voinut antaa suostumuksensa myös maksamalla annetun rangaistusvaatimuksen. Tästä menettelystä luovuttiin 1.1.2026 (ks. HE 5/2025 vp, EV 52/2025 vp).

Rikosprosessin sujuvoittamista pohtinut työryhmä (OMML 2023:16, s. 49–50) piti ongelmallisena sitä, että asianosaiset voivat suostumuksellaan viivyttää prosessia ja toisaalta määrätä prosessilajivalinnan. Tämä koskee myös jaksossa 2.6.2 käsiteltävää asianomistajan suostumusta. Työryhmä piti perusteltuna arvioida, ovatko suostumukset välttämättömiä.

Esitystä valmisteltaessa on arvioitu mahdollisuutta luopua epäillyn suostumuksesta summaarisen menettelyn edellytyksenä.

Epäillyn suostumus liittyy sekä perustuslain 3 §:ssä tarkoitettuun tuomiovallan käyttöön että perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin. Epäillyn suostumus onkin merkityksellinen summaarisen sakkomenettelyn hyväksyttävyyden kannalta.

Epäillyn suostumuksen valtiosääntöoikeudellista merkitystä on arvioitu paitsi edellä mainitun muutoksen yhteydessä myös sakkomenettelylain esitöissä (HE 94/2009 vp ja PeVL 7/2010 vp). Esitöissä epäillyn suostumusta on pidetty edellytyksenä summaarisen sakkomenettelyn hyväksyttävyydelle.

Professori Mikko Vuorenpää on sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista koskevassa selvityksessään (Vuorenpää 2024, s. 59–60) arvioinut epäillyn suostumuksen merkitystä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten kannalta. Selvityksessään Vuorenpää pitää epäillyn suostumusta olennaisena osana summaarisen menettelyn käytön hyväksyttävyyttä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kannalta. Selvityksessään Vuorenpää katsookin, että epäillyn suostumus on keskeinen summaarisen menettelyn edellytys. Tämän vuoksi suostumusta koskevassa sääntelyssä ei ole lieventämisvaraa.

Edellä mainituista valtiosääntöoikeudellisista syistä ei ole edellytyksiä luopua epäillyn suostumuksesta sakkomenettelyn käytön edellytyksenä.

2.6.2 Asianomistajan suostumus

Sakkomenettelylain 5 §:ssä säädetään asianomistajan suostumuksesta pitkälti vastaavasti kuin epäillyn suostumuksesta. Asianomistajan tulee siten antaa suostumuksensa siihen, että rikosasia käsitellään sakkomenettelyssä.

Asianomistajan suostumus sakkomenettelyyn on vaihdellut vuosittain. Poliisin tietojärjestelmään tehdyn haun perusteella esimerkiksi vuonna 2023 asianomistaja ei suostunut sakkomenettelyyn noin 10 000 tapauksessa. Vuonna 2022 tapauksia oli noin 7 500. Vuonna 2024 tapauksia taas oli yli 11 000. Yksittäisistä rikosnimikkeistä suostumusta ei ole annettu useimmiten näpistykseen käsittelemiseen sakkomenettelyssä. Vuosittain suostumus on puuttunut näpistysasioissa noin 5 000–6 000 kertaa. Myös lievissä petosasioissa suostumus on puuttunut vuosittain yli 1 000 kertaa.

Poliisilaitoksilta on selvitetty sitä, minkä syiden vuoksi asianomistaja ei anna suostumustaan sakkomenettelyyn. Selvityksen perusteella yleisin syy suostumuksen puuttumiseen on asianomistajan yksityisoikeudellinen vaatimus. Tämä korostuu asioissa, joissa asianomistaja on vahinkoa kärsinyt oikeushenkilö (tyypillisesti näpistykseen asianomistaja) tai kauppiasvetoisen vähittäistavaraliikkeen yksityinen elinkeinonharjoittaja. Kaupan alalla korostuu myös se, että

asianomistaja ei suostu sakkomenettelyyn, koska sakkomenettelyssä määrättyä sakkoa ei voida muuntaa vankeudeksi. Selvityksen perusteella valtaosa suostumuksen puuttumisesta liittyy näihin syihin. Yksityisten asianomistajien kohdalla sakkojen muuntokelpoisuudella on hyvin marginaalinen rooli. Sen sijaan esimerkiksi liikennerikoksissa suostumus tyypillisesti annetaan, koska korvausasiat hoidetaan vakuutusyhtiön kautta.

Muut syyt suostumuksen puuttumiselle liittyvät erityisesti epäselvyyksiin siinä, ymmärtääkö asianomistaja, mitä summaarinen menettely tarkoittaa. Tällaiset epäselvyydet voivat johtaa suostumuksen antamatta jättämiseen.

Edellä todetun perusteella asianomistajan suostumuksen puuttuminen johtuu erityisesti asianomistajan korvausvaatimuksesta ja kaupan alalla myös halusta saada sakotetulle vankeudeksi muunnettavissa oleva sakko.

Prosessin sujuvuuden kannalta asianomistajan suostumuksen puuttuminen aiheuttaa sen, että huomattava määrä lieviä rikosasioita ohjautuu rikosprosessiin riippumatta siitä, onko kyse selvästä ja yksinkertaisesta rikosasiasta, joka muuten soveltuisi sakkomenettelyyn. Suostumusedellytyksestä luopuminen voisi siten sujuvoittaa prosessia ja vähentää selvien ja yksinkertaisten asioiden käsittelyä tuomioistuimissa.

Esitystä valmisteltaessa onkin arvioitu mahdollisuutta luopua asianomistajan suostumuksesta sakkomenettelyn edellytyksenä. Asiaa on tarkasteltu niin sääntelyn perustuslainmukaisuuden, prosessin sujuvuuden kuin asianomistajan asemankin kannalta.

Ensinnäkin voimassa olevan lain esitöissä ei ole yksityiskohtaisesti arvioitu kysymystä siitä, olisiko asianomistajan suostumusedellytyksestä luopuminen mahdollista perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta.

Lain esitöissä (HE 94/2009 vp) on todettu lyhyesti, että suostumuksen edellyttämisen taustalla ovat asianomistajan syyte- ja vahingonkorvausoikeuteen liittyvät näkökohdat. Perustuslakivaliokunta on sakkomenettelylakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossaan (PeVL 7/2010 vp) käsitellyt suostumussääntelyä suhteessa perustuslain 21 §:ään ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan. Koska esityksessä ehdotettiin niin epäilyllä kuin asianomistajankin suostumusta menettelyn edellytyksenä, valiokunta ei pitänyt esitystä mainittujen säännösten kannalta ongelmallisena.

Professori Vuorenpää on arvioinut kysymystä asianomistajan suostumuksesta seikkaperäisesti edellä mainitussa selvityksessään (Vuorenpää 2024, s. 60–72). Vuorenpää arvioi erityisesti asianomistajan syyteoikeuden ja vahingonkorvausvaatimuksen merkitystä asiassa. Perustuslain, Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan unionin uhridirektiivin vaatimusten perusteella Vuorenpää katsoo, että asianomistajan suostumuksesta luopumista voitaisiin harkita. Hän kiinnittää kuitenkin huomiota tiettyihin epävarmuustekijöitä uhridirektiivin tulkinnassa sekä kunnianloukkausasioissa.

Edellä todetun perusteella asianomistajan suostumuksesta luopuminen ei vaikuttaisi olevan ehdottomassa ristiriidassa perustuslain, Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai EU-säädösten kanssa. Asiaan liittyy kuitenkin Vuorenpään selvityksessään nostamia epävarmuuksia.

Toiseksi prosessin sujuvuuden näkökulmasta asianomistajan suostumuksesta luopuminen voisi mahdollistaa vuosittain useamman tuhannen uuden rikosasian käsittelyn sakkomenettelyssä, vaikka osa puuttuvan suostumuksen vuoksi nykyisin tuomioistuinprosessiin menevistä asioista käsiteltäisiin edelleen tuomioistuimissa muista syistä. Edellä esitetyn vuoksi on vaikea

täsmällisesti arvioida, kuinka suuresta asiamäärästä tarkalleen olisi kysymys. Toisaalta jäljempänä kuvatulla tavalla vastaavanlaista sujuvoittamistavoitetta voitaisiin edistää, jos asianomistajan yksityisoikeudellinen vaatimus voitaisiin käsitellä sakkomenettelyssä.

Kolmanneksi asianomistajan suostumuksesta luopuminen vaikuttaisi asianomistajan asemaan. Asianomistajalla on suostumuksellaan mahdollisuus vaikuttaa erityisesti siihen, käsitelläänkö häntä koskeva rikosasia tuomioistuimessa vai sen ulkopuolella. Muutos vaikuttaisi siten tosiasiaassa asianomistajan prosessuaalisiin oikeuksiin, vaikkei muutosta pidettäisikään perustuslaillisesti ongelmallisena.

Asianomistajan suostumuksella on merkitystä myös arvioitaessa sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista. Mahdollinen soveltamisalan laajentaminen voisi koskea useita rikostunnusmerkistöjä, joissa asianomistajan oikeusturvalla on merkitystä. Asianomistajan suostumuksen säilyttäminen parantaisi osaltaan soveltamisalan laajentamisen hyväksyttävyyttä.

Edellä todetun perusteella asianomistajan suostumuksesta luopumisen suurin hyöty saavutettaisiin siitä, että tietty asiamäärä olisi mahdollista käsitellä sakkomenettelyssä tuomioistuinkäsittelyn sijasta. Vastaavanlaisten hyötyjen saavuttaminen olisi kuitenkin mahdollista siten, että asianomistajan yksityisoikeudellinen vaatimus voitaisiin käsitellä sakkomenettelyssä. Asianomistajan suostumuksesta luopuminen heikentäisi asianomistajan prosessuaalisia oikeuksia ja muutos olisi ongelmallinen, jos sakkomenettelyn soveltamisalaa laajennetaan. Näistä syistä esityksessä ei ehdoteta asianomistajan suostumuksesta luopumista.

Poliisilaitoksille tehdyn selvityksen perusteella erilaiset suostumuksen merkityksen ymmärtämiseen liittyvät epäselvyydet voivat kuitenkin käytännössä estää suostumuksen antamisen. Olisikin perusteltua arvioida, voitaisiinko sääntelyä selventää siten, että asianomistajan suostumuksen sisältöön liittyvät epäselvyydet vähenisivät.

2.6.3 Suostumuksen peruuttaminen

Sakkomenettelylain 4 §:n 5 momentin nojalla epäilty voi peruuttaa suostumuksensa, kunnes asia on ratkaistu. Suostumuksen peruuttamisesta on ilmoitettava syyttäjälle. Asianomistaja voi vastaavalla tavalla peruuttaa suostumuksensa lain 5 §:n 2 momentin nojalla. Säännöksiä on lain esitöissä (HE 94/2009 vp) perusteltu sillä, että jos epäilty haluaa peruuttaa suostumuksensa, käsillä ei enää ole pätevää suostumusta eli sakkomenettelyn edellytysten yhtä osatekijää.

Poliisin tietojärjestelmästä saatujen tietojen perusteella suostumuksen peruuttamisia on tehty 105 vuonna 2021, 71 vuonna 2022 ja 81 vuonna 2023. Lukumääriin voi liittyä jonkin verran epävarmuutta. Peruuttamista käytetään joka tapauksessa verrattain harvoin.

Edellä mainitussa selvityksessään Vuorenpää on arvioinut mahdollisuutta luopua suostumuksen peruuttamismahdollisuudesta. Hän pitää mahdollisena, että muutoksenhakumahdollisuus olisi riittävä oikeusturvatie tilanteissa, joissa epäilty tai asianomistaja haluaisi peruuttaa kerran antamansa suostumuksen. Asiassa on kuitenkin hänen mukaansa huomioitava perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö, erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 7/2010 vp.

Käytännössä suostumuksen peruuttamismahdollisuus sakkomenettelyssä viivyyttää menettelyä jonkin verran, koska jos asianosainen peruuttaa suostumuksensa, asia palautuu tavanomaiseen rikosprosessiin. Soveltamiskäytännössä on myös ollut epäselvyyttä siitä, missä vaiheessa menettelyä suostumuksen peruuttaminen on mahdollista ja mitä suostumuksen peruuttaminen tarkalleen ottaen koskee. Sakkomenettelyssä on ollut esimerkiksi epäselvää, voiko suostumusta

peruuttaa rikesakkomääräyksen tai sakkomääräyksen antamisen jälkeen, vai koskeeko suostumuksen peruuttaminen vain asiaa, joka on käsitelty sakkovaatimuksella. Käytännön ongelman muodostavat myös ulkomaalaiset sakotetut, jotka antavat suostumuksensa menettelyyn ja poistuttuaan maasta peruuttavat sen.

Edellä mainituista syistä olisi perusteltua arvioida suostumuksen peruuttamismahdollisuudesta luopumista.

2.7 Asianomistajan yksityisoikeudellisen vaatimuksen käsitteleminen

Sakkomenettelyssä ei ole mahdollista käsitellä asianomistajan yksityisoikeudellista vaatimusta, vaan korvausasia käsitellään aina tuomioistuimessa. Jos asianomistaja suostuu sakkomenettelyyn, hänen on esitettävä mahdolliset korvausvaatimuksensa erillisessä oikeudenkäynnissä. Kuten jäljempänä jaksossa 5.2.1 kuvataan, esimerkiksi Ruotsissa asianomistajan riidaton korvausvaatimus voidaan käsitellä sakkomenettelyssä.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 3 luvun 1 §:n mukaan asianomistajan korvausvaatimus voidaan käsitellä syyteasian yhteydessä. Luvun 9 §:n nojalla syyttäjän on asianomistajan pyynnöstä ajettava vaatimusta, jos se voi tapahtua ilman olennaista haittaa eikä vaatimus ole ilmeisen perusteeton. Periaatteessa asianomistajalla on myös mahdollisuus ajaa korvausvaatimustaan tuomioistuimessa joko rikosasian käsittelyn yhteydessä tai erillisessä oikeudenkäynnissä, mutta lievissä rikosasioissa on tyypillistä, että syyttäjä esittää korvausvaatimuksen tuomioistuimessa rikosasian yhteydessä. Kahdella syyttäjäläueella keväällä 2025 tehdyn selvityksen perusteella syyttäjä ajoi lievissä rikosasioissa asianomistajan vaatimuksen noin 70–80 prosentissa tapauksista. Vaatimuksen ajamatta jättäminen saattoi johtua esimerkiksi vaatimusten epäselvyydestä tai selvityksen puutteellisuudesta.

Kuten edellä on todettu, asianomistajan yksityisoikeudellinen vaatimus on keskeinen syy siihen, miksi asianomistaja ei anna suostumusta sakkomenettelyyn. Korvausvaatimuksen esittäminen tuomioistuimessa rikosprosessin yhteydessä on asianomistajalle helpompaa kuin korvausvaatimuksen esittäminen erillisessä oikeudenkäynnissä.

Mahdollisuus ratkaista asianomistajan yksityisoikeudellinen vaatimus sakkomenettelyssä voisi siten edistää suostumuksen antamista. Näin sakkomenettelyn käyttöala myös laajenisi, kun selvissä ja yksinkertaisissa asioissa asianomistajan suostumuksen puuttuminen ei olisi esteenä sakkomenettelyn käytölle.

Olisikin perusteltua arvioida, voidaanko asianomistajan korvausvaatimus käsitellä sakkomenettelyssä.

2.8 Päihdetutkimuskustannusten määrittäminen sakkomenettelyssä

Nykyisin tuomioistuin voi määrätä tuomitulle korvausvelvollisuuden asian selvittämisestä aiheutuneista päihdetutkimuskustannuksista. Korvausvelvollisuus määrätään rikosasioiden oikeudenkäynnistä annetun lain 9 luvun 1 §:n mukaisesti.

Säännöksen 1 momentin mukaan, jos vastaaja tuomitaan rangaistukseen tai muuhun rikosoikeudelliseen seuraamukseen, hän on velvollinen suorittamaan oikeuslääkeopillisista tutkimuksista esitutinnan tai oikeudenkäynnin aikana aiheutuneet erityiset kustannukset, jos nämä ovat olleet tarpeen asian selvittämiseksi. Lisäksi säännöksen 2 momentin mukaan, milloin vastaajan velvoittaminen suorittamaan 1 momentissa tarkoitettu korvaus olisi hänen rikoksensa laatuun tai henkilökohtaisiin ja taloudellisiin oloihinsa nähden taikka muusta syystä

kohtuutonta, korvausta on alennettava tai jätettävä se kokonaan tuomitsematta. Säännöksen 3 momentissa säädetään asetuksenantovaltuudesta, jonka mukaan voidaan säätää, ettei vastaajaa ole velvoitettava suorittamaan valtiolle sellaista 1 momentissa tarkoitettua korvausta, joka alittaa asetuksessa säädetyn määrän.

Aiemmin myös rattijuopumusasioissa ajokielto määrättiin rikosasian käsittelyn yhteydessä tuomioistuimessa. Sakkomenettelyn tosiasiallista käyttöalaa laajennettiin vuonna 2019 siirtämällä ajokiellon määräämistä koskeva toimivalta kokonaan poliisille (L 95/2018; HE 103/2017 vp). Muutoksen jälkeen rikoslain 23 luvun 3 §:n mukaiset rattijuopumukset on periaatteessa voitu käsitellä sakkomenettelyssä, jos teot ovat olleet yksinkertaisia ja selviä. Poliisi on voinut määrätä asiaan liittyvän ajokiellon erikseen hallinnollisessa menettelyssä. Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisen tavoitteena oli mahdollistaa tuomioistuinten keskittyminen ydintehtäviinsä. Lain esitöissä arvioitiin, että muutoksen vuoksi tuomioistuimista sakkomenettelyyn siirtyisi noin 5 000 rattijuopumusasia.

Käytännössä uudistuksen myötä sakkomenettelyn piiriin siirtyivät kuitenkin ainoastaan sellaiset rattijuopumukset, joissa päihtymyksen perusteena on alkoholi ja tämä on voitu todeta tarkkuusalkometrikokeella, jonka käytöstä ei aiheudu päihdetutkimuskustannuksia. Tarkkuusalkometri soveltuu ainoastaan alkoholin toteamiseen hengitysilmasta ja ainoastaan silloin, kun rikoksesta epäilty haluaa ja pystyy suorittamaan tarkkuusalkometrikokeen. Muissa tilanteissa epäillyn päihtymystila joudutaan selvittämään verinäytteestä tai teoreettisella lausunnolla. Sama koskee myös muita rikoslain 23 luvun liikenne rikoksia, jotka liittyvät päihteiden käyttöön, kuten 5 §:n vesiliikennejuopumusta sekä 9 §:n liikennejuopumusta moottorittomalla ajoneuvolla.

Lainmuutoksen jälkeen rattijuopumusrikosten profiilissa on tapahtunut muutoksia. Alkoholi-perusteisten rattijuopumusten lukumäärät ovat laskeneet ja huumausaineiden vaikutusten alaisena ajaminen on lisääntynyt. Huumausaineiden vaikutuksen alaisena ajamisen lisääntymisen vuoksi entistä vähemmän rattijuopumuksia on voitu selvittää tarkkuusalkometrikokeella. Oheisessa taulukossa poliisin tietoon tulleet rattijuopumustapaukset on jaoteltu käytetyn päihteen mukaan.

Taulukko 5: Poliisin tietoon tulleet rattijuopumukset käytetyn päihteen mukaan

Vuosi	alkoholi	muu päihdyttävä aine	sekä alkoholi että muu päihdyttävä aine	yhteensä
2019	4 213	6 785	730	13 747
2020	3 352	9 011	937	15 320
2021	3 182	7 190	769	13 162
2022	3 523	5 602	725	11 872
2023	3 558	5 578	718	11 877
2024	3 499	4 799	610	10 932

Muuhun huumaavaan aineeseen kuin alkoholiin liittyvät tapaukset ovat olleet vuosina 2020 ja 2021 yli kaksi kertaa yleisempiä kuin pelkkään alkoholin käyttöön liittyvät tapaukset, mutta vuosien 2022–2024 aikana luvut ovat hieman tasoittuneet, koska rattijuopumusten kokonaismääräkin on laskenut. Kokonaismäärän lasku on johtunut pääasiassa siitä, että

rattijuopumusrikollisuus on valvonnalla paljastettavaa rikollisuutta. Vuosina 2020 ja 2021 poliisi pystyi keskittymään enemmän liikennevalvontaan johtuen maailmanlaajuisesta koronapandemiasta. Edelleen suurin osa rattijuopumustapauksista koskee muuta päihdyttävää ainetta kuin alkoholia.

Sama ilmiö näkyy myös pakkokeinotilastoissa. Esimerkiksi vuonna 2024 tarkkuusalkometrikokeita suoritettiin rattijuopumustapauksissa 2 651 ja päihtymystä selvitettiin muutoin 7 196 tapauksessa.

Päihdetutkimuksia voidaan joutua suorittamaan myös muita kuin rattijuopumuksia koskevissa rikosasioissa. Esimerkiksi vesi-, ilma-, tai junaliikennejuopumuksiin (RL 23:5–7) liittyen vuosina 2019–2024 humalatilaa selvitettiin tarkkuusalkometrillä 823 tapauksessa ja muilla keinoilla 584 tapauksessa. Myös selvittäessä liikennejuopumusta moottorittomalla ajoneuvolla (RL 23:9) muita päihdetutkimuksia on tehty yksittäisissä tapauksissa vuosina 2019–2024 (yhteensä 20 tarkkuusalkometrikoea tai muuta tutkimusta). Huumausaineen käyttörikokseen (RL 50:2 a) liittyviä päihdetutkimuksia tehtiin vuosina 2021–2024 vuosittain 88–110.

Huumausaineiden käyttöön liittyvien sekä sellaisten alkoholiin liittyvien rattijuopumusten, joissa päihtymyksen selvittäminen edellyttää terveydenhuollon ammattihenkilön suorittamaa tutkimusta, selvittämisestä aiheutuu tyypillisesti valtion varoista ensi vaiheessa suoritettavia päihdetutkimuskustannuksia. Muista päihdetutkimuksista aiheutuu kustannuksia, joiden korvaamisesta voi määrätä voimassa olevan lain nojalla vain tuomioistuin. Päihdetutkimuskustannukset muodostuvat pääasiassa verinäytteen ottamisesta aiheutuvista oikeuslääketieteellisistä kustannuksista sekä keskusrikospoliisin rikosteknisen laboratorion ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen suorittamista päihdetutkimuksista. Päihdetutkimus maksaa kaikkinsa tapauksen mukaan muutamasta kymmenestä eurosta noin 350 euroon. Useimmiten korvausmäärä on noin 170 euroa.

Voimassa olevan lainsäädännön nojalla näitä kustannuksia ei voida määrätä sakotetun maksettavaksi summaarisessa menettelyssä. Vain tuomioistuin voi määrätä päihdetutkimuskustannusten maksamisesta. Tämän vuoksi muun muassa laatunsa puolesta sinällään sakkomenettelyyn soveltuvat yksinkertaiset ja selvät huumausaineiden käyttöön liittyvät rikokset on täytynyt edelleen käsitellä rikosprosessissa. Näin ollen esimerkiksi rattijuopumusasioissa riippuu rikoksen selvittämiseen käytettävästä todistuskeinosta, päätyykö asia käsiteltäväksi sakkomenettelyssä vai täysimääräisessä rikosprosessissa. Sama koskee myös muita juopumukseen perustuvia liikenne rikoksia, kuten vesi-, ilma-, ja junaliikennejuopumusta.

Poliisi onkin antanut rattijuopumuksesta sakkovaatimuksia verrattain vähän suhteessa rattijuopumusten kokonaismäärään. Vuosina 2022–2024 sakkovaatimuksia on annettu noin 2 000 vuosittain. Tuomioistuimet ovat puolestaan antaneet rattijuopumustuomioita esimerkiksi vuonna 2023 noin 4 300; näistä sakkorangaistuksia on ollut noin 3 400. Edellä kuvailtujen lainmuutosten tavoitteet eivät siten ole toteutuneet, koska tuolloin arvioitiin, että valtaosa sakkorangaistukseen johtavista rattijuopumusasioista voitaisiin käsitellä sakkomenettelyssä. Sakkomenettelyn käytön rattijuopumuksia koskevissa tapauksissa voidaan tilastojen perusteella odottaa tulevaisuudessa laskevan entisestään muiden kuin tarkkuusalkometrillä todettavien rattijuopumusten muodostaessa yhä suuremman osan rikoksista. Lisäksi tuomioistuimissa käsitellään nykyisin kaikki muutkin huumausaineisiin liittyvät selvät ja yksinkertaiset rikokset, vaikka laatunsa puolesta ne voisivat soveltua sakkomenettelyyn.

Nykytilaa, jossa yksinkertaiset ja selvät päihtymykseen liittyvät rikokset, kuten rattijuopumukset, päätyvät tuomioistuinkäsittelyyn, jos asian tutkimisesta on aiheutunut

päihdetutkimuskustannuksia, ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Olisi perusteltua arvioida mahdollisuutta laajentaa sakkomenettelyn soveltamisalaa myös päihdetutkimuskustannusten korvaamiseen.

2.9 Sakon muuntorangaistuksen käyttöala

Sakkoon tuomitulle, jolta ei saada sakkoa perityksi, voidaan maksamatta olevan sakon sijasta määrätä sakon muuntorangaistuksena ehdotonta vankeutta. Sakon muuntamisen edellytyksistä säädetään rikoslain 2 a luvussa. Sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 3 luvussa ja valtioneuvoston asetuksessa sakon täytäntöönpanosta (789/2002) säädetään tarkemmin muuntorangaistusmenettelystä ja muuntorangaistuksen täytäntöönpanosta.

Rikoslain 2 a luvun 4 §:n mukaan maksamaton sakko voidaan muuntaa vankeudeksi, jollei sitä ole saatu perityksi sakotetulta. Maksamaton uhkasakko voidaan muuntaa vankeudeksi vain, jos tuomioistuimien on tuominnut sen oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi tai ulosottokaaren (705/2007) nojalla. Sakkoa ei kuitenkaan saa muuntaa vankeudeksi, jos sakko on määrätty sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain mukaisessa menettelyssä, maksamatta olevia päiväsakkoja on vähemmän kuin 16 tai sakkoon johtanut rikos on tehty alle 18-vuotiaana.

Sakon muuntorangaistusta koskevaa sääntelyä muutettiin viimeisimmän kerran vuonna 2021 (HE 178/2018 vp). Muutoksella tehtiin mahdolliseksi muuntorangaistuksen tuomitseminen toistuvasti sakkorikoksiin syyllistyneille henkilöille, jos sakkoa ei saada perityksi.

Tästä säädetään sakkomenettelylain 1 §:n 5 momentissa, jonka mukaan sakkorangaistukseen johtavaa rikkomusta ei saa käsitellä laissa säädettyssä menettelyssä, jos rikkomuksen tehneelle on lain mukaisesti annettu rikkomusta edeltävän vuoden aikana tehtyjen rikkomusten perusteella yhteensä vähintään kuusi sakkomääräystä tai rangaistusmääräystä ja tekojen samankaltaisuus osoittaa kokonaisuutena arvioiden piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä. Seitsemättä sakkoa ei siis voida käsitellä lain tarkoittamassa summaarisessa menettelyssä. Asia viedään tässä tapauksessa rikosprosessiin.

Sakon muuntamisen lähtökohtana on se, että vain tuomioistuimen määräämä sakkorangaistus voidaan muuntaa vankeudeksi (esim. PeVL 1/1982 vp ja PeVL 7/2010 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt oikeusturvan kannalta tärkeänä, että vain tuomarin tai tuomioistuimen päätöksellä voidaan määrätä muita kuin varallisuusarvoisia seuraamuksia, joiden arvo on määrättävä niin, että niiden suorittaminen on kohtuullista kaikille maksukyvyistä riippumatta. Tällaisissa tapauksissa kysymykseen tulevat seuraamukset eivät saa välittömästi tai välillisesti aiheuttaa tai johtaa henkilökohtaisen vapauden menettämiseen. Henkilökohtaisen vapauden menetys on niin syvällisesti kansalaisen perusoikeuksiin puuttuva toimenpide, että siitä päättäminen on pidätettävä tuomioistuinten yksinomaaisessa toimivallassa (PeVL 1/1982 vp, s. 4).

Esitystä valmisteltaessa on arvioitu mahdollisuuksia lisätä sakon muuntorangaistuksen käyttöä tilanteissa, joissa sakkoa ei saada perittyä. Muuntorangaistuksen käytön arviointi on toteutettu tarkastelemalla mahdollisuutta laskea edellä mainittua sakkorikosten toistuvuuden rajaa seitsemästä joko kuuteen, viiteen tai neljään. Tällaisen muutoksen myötä toistuvasti sakkorikoksiin syyllistyvät saisivat nykyistä matalammalla kynnyksellä sakkorangaistuksen, joka voitaisiin muuntaa vankeudeksi.

Toistuvien rikkomusten määrää on arvioitu poliisiasian tietojärjestelmän tietokannasta hankittujen tietojen perusteella. Vuonna 2023 voimassa olevan lain mukaisesti (tekijällä enemmän kuin kuusi alla mainittua rikosta vuoden aikana) toistuviin rikkomuksiin syyllistyvien

lukumääräksi arvioitiin 2 021 henkilöä ja heidän tekemiensä rikosten lukumääräksi vuosittain 25 495 rikosta. Arviossa on otettu huomioon toistuvuuden kannalta keskeiset rikosnimikkeet kuten näpistys, näpistyksen yritys, kulkuneuvon kuljettaminen oikeudetta, huumausaineen käyttörikos ja lievä petos.

Oheisessa taulukossa on esitetty edellä mainituin perustein tehty arvio viranomaisille vuosittain aiheutuvista kustannuksista (miljoonaa euroa) nykytilaan verrattuna (seitsemäs rikosasia pois sakkomenettelystä) muilla mahdollisilla toistuvuusvaihtoehdoilla.

Taulukko 6: Arvio viranomaisille aiheutuvista vuosittaisista kustannuksista, jos toistuvuuden perusteella tuomioistuinkäsittelyyn ohjautuvia rikosasioita koskevaa sääntelyä muutetaan

Toistuvuus	Arvio siirtyvästä juttumäärästä	Poliisi	Syyttäjät	Tuomioist uimet	Rikosseur aamuskait os	Yhteensä vähintään (miljoona euroa)
kuudes juttu pois sakkomenett elystä	3 666	0,7	0,6	2,5	1,8	5,6
viides juttu pois sakkomenett elystä	8 391	1,7	1,3	5,6	3,6	12,2
neljäs juttu pois sakkomenett elystä	14 735	2,9	2,3	9,9	5,4	20,5

Yhteensä tämän arvion perusteella toistuvuusratkaisun muutoksista aiheutuisi viranomaisille siten joko noin 5,6, 12,2 tai 20,5 miljoonan euron vuotuiset kustannukset.

On myös huomattava, että viimeisimpien sakon muuntorangaistusta koskevien lainsäädännön muutosten yhteydessä on nostettu esille, että muuntorangaistuksen uhka ei vaikuta maksukykyisten henkilöiden käyttäytymiseen, koska sakot saadaan tällaisilta henkilöiltä perittyä hyvin. Muuntorangaistus kohdistuuakin pääosin maksukyvyttömiin henkilöihin, jotka eivät taloudellisen tilanteensa vuoksi kykene maksamaan sakkoa. Nämä henkilöt ovat usein myös päihdeongelmaisia ja terveydentilaltaan huonokuntoisia. Muuntorangaistuksen saavista varattomista henkilöistäkin useat maksavat sakkonsa vielä ennen muuntorangaistuksen täytäntöönpanoa. Käytännössä muuntorangaistusta suorittamaan joutuvat tyypillisesti sellaiset henkilöt, joilla ei ole minkäänlaista varallisuutta ja jotka ovat pääosin yhteiskunnan palvelujärjestelmien ulkopuolella.

Sakon muuntorangaistuksen uhka ei siis monissa tapauksissa ole tehokas sakon maksuun kannustava tekijä muuntorangaistuksen kohdistuessa tosiasiallisesti täysin varattomiin henkilöihin (HE 178/2018 vp, s. 3, HE 291/2014 vp, s. 13–14, HE 164/2007 vp, s. 8, HE

203/2006 vp, s. 4). Myös lakivaliokunta on huomionnut periaatteellisena ongelmana muuntorangaistuksen kohdistumisen sellaisiin henkilöihin, jotka ovat jo ennestään yhteiskunnassa heikossa asemassa (LaVM 16/2018 vp, s. 17).

Toistuvuutta koskevien säännösten kiristämällä ei siten voida arvioida olevan sellaista vaikutusta toistuvia sakkorikoksia tekevien rikoksentekijöiden käyttäytymiseen, mikä perustelisi kiristystä. Huomioiden myös sääntelyn muutoksista aiheutuvat merkittävät kustannukset edellytyksiä säännösten muuttamiselle ei ole.

Esitystä valmisteltaessa on myös arvioitu vaihtoehtoa, jossa sakkomenettelyn muusta uudistamisesta saatavat kustannussäästöt käytettäisiin edellä tarkasteltuun sääntelyn kiristämiseen. Tässä vaihtoehdossa olisi huomioitava, ettei soveltamisalan laajentamisesta mahdollisesti aiheutuvilla määrärahasäästöillä pystyttäisi kuitenkaan samassa suhteessa kattamaan muuntorangaistuksen käytöstä aiheutuvia lisämäärärahatarpeita esimerkiksi Rikosseuraamuslaitokselle. Tällaista ratkaisua ei voidakaan pitää tarkoituksenmukaisena tai perusteltuna.

Näin ollen valmistelussa on päädytty siihen, ettei sakkomenettelylain 1 §:n 5 momenttia ehdoteta muutettavaksi.

2.10 Esitutkinta sakkomenettelyssä

2.10.1 Nykytila

2.10.1.1 Esitutinnan laajuus sakkomenettelyssä

Esitutkintalaissa säädetään rikoksen esitutkinnassa noudatettavasta menettelystä. Esitutkintalain mukaan voidaan toimittaa niin sanottu perusmuotoinen esitutkinta tai suppea esitutkinta. Suppeassa esitutkinnassa voidaan poiketa esitutkintalain tietyistä säännöksistä. Sakkomenettelyssä toimitetaan suppea esitutkinta, joka on eräiltä osin vielä suppeaakin esitutkintaa suppeampi.

Esitutkintalain 11 luvun 2 §:ssä säädetään suppean esitutinnan sisällöstä. Pykälän 1 momentin mukaan suppeassa esitutkinnassa ei ole tutkinnanjohtajaa. Kuulustelukertomukseen merkitään vain kuulusteltavan lausuman pääsisältö, joka voidaan kirjata kuulustelupöytäkirjan sijasta muuhun asiakirjaan. 2 momentin mukaan suppea esitutkinta saadaan toimittaa noudattamatta 5 luvun 1 §:n ja 7 luvun 11 §:n säännöksiä.

Esitutkintalain 5 luvun 1 §:ssä säädetään ilmoitusvelvollisuudesta syyttäjälle ja 7 luvun 11 §:ssä kuulustelutodistajan käyttämisestä esitutkinnassa.

Suppeassa esitutkinnassa ei näin ollen ole tutkinnanjohtajaa, kuulustelukertomukseen kirjataan vain lausuman pääsisältö, joka voidaan kirjata muuhun asiakirjaan kuin kuulustelupöytäkirjaan, käsiteltävästä asiasta ei tarvitse ilmoittaa syyttäjälle eikä siinä tarvitse käyttää kuulustelutodistajaa. Muutoin suppea esitutkinta toimitetaan kuten perusmuotoinen esitutkinta eli suppeassa esitutkinnassa noudatetaan muun ohella esitutkintalain lain 4 luvun 10 §:n 2 momentin, 13 ja 16 §:n sekä 7 luvun 14–16 §:n säännöksiä. Oikeudesta käyttää valitsemaansa avustajaa esitutkinnassa voidaan ilmoittaa asianosaisille suppeassa esitutkinnassa tosin suullisesti kirjallisen muodon sijaan (ETL 4:10 ja ETL 4:16.3). Käytännössä oikeudesta käyttää avustajaa ilmoitetaan myös suppeassa esitutkinnassa kirjallisesti, sillä se käy ilmi suppean kuulustelun kuulustelupöytäkirjasta. Lisäksi käytännössä suppeassa esitutkinnassa on usein

tutkinnanjohtaja ja kuulustelut kirjataan kuulustelupöytäkirjaan, mikäli kyse ei ole sakkomenettelylain mukaisen asian käsittelystä.

Sakkomenettelylain 7 §:n 1 momentin mukaan sakon ja rikesakon määräämiseen liittyvässä esitutkinnassa on kuultava asianomistajaa ja rikkomuksesta epäiltyä.

Saman pykälän 2 momentin nojalla sakkomenettelylaissa tarkoitetun rikkomuksen selvittämiseksi toimitetaan esitutkintalain 11 luvun 2 §:ssä tarkoitettu suppea esitutkinta, jossa selvitetään ainoastaan ne seikat, jotka ovat välttämättömiä sakkovaatimuksen, sakkomääräyksen tai rikesakkomääräyksen antamiseksi. Esitutkinta saadaan tällöin toimittaa noudattamatta mainitun lain 4 luvun 10 §:n 2 momentin ja 13 ja 16 §:n sekä 7 luvun 14–16 §:n säännöksiä.

Pykälän 3 momentin mukaan jos asianomistaja ei ole suostunut asian käsittelemiseen tämän lain mukaisessa menettelyssä, asian jatkokäsittelyä varten esitutkinta on suoritettava syyteharkinnan edellyttämässä laajuudessa.

Esitutkintalain 4 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan, jos epäilty ei halua käyttää oikeuttaan avustajaan, esitutkintaviranomaisen on tarvittaessa varmistettava, että epäillyllä on riittävät tiedot häntä koskevan rikosepäilyn sisällöstä, hänen oikeudestaan olla myötävaikuttamatta rikoksensa selvittämiseen ja oikeudestaan käyttää avustajaa esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä. Epäillylle on ilmoitettava, että hänellä on oikeus myöhemmin peruuttaa avustajan käyttöä koskevasta oikeudesta luopuminen. Saman luvun 13 §:ssä säädetään asiakirjan kääntämisestä esitutkinnassa ja 16 §:ssä epäillyn oikeuksista ilmoittamisesta. Esitutkintalain 7 luvun 14 §:ssä säädetään puolestaan vajaavaltaisen laillisen edustajan läsnäolosta kuulustelussa, 15 §:ssä yhteydenotosta vajaavaltaisen lailliseen edustajaan ja 16 §:ssä sosiaaliviranomaisen edustajan osallistumisesta kuulusteluun. Edellä mainittuja säännöksiä ei tarvitse noudattaa sakkomenettelyssä, joten sakkomenettelyssä suoritettava suppea esitutkinta voidaan toimittaa suppeaa esitutkintaa vielä suppeampana. Näin ollen rikoksissa, joista säädetty ankarin rangaistus on enintään kuusi kuukautta vankeutta ja jotka käsitellään ja ratkaistaan sakkomenettelyssä, asianosaisten oikeusturvatakeet ovat prosessin sujuvuuden ja tehokkuuden vuoksi asetettu tavanomaista rikosprosessia alemmiksi.

Käytännössä sakkomenettelyssä tehtävän kuulustelun pääsisältö kirjataan nykyisin poliisin sakkolomakkeelle, josta tieto siirtyy rakenteellisenä tietona rajapinnan yli syyttäjälle, joka saa asiassa ainoastaan sakkolomakkeelle kirjatun aineiston. Poliisissa ei siten laadita sakkomenettelyssä ratkaistavissa asioissa esitutkintapöytäkirjaa kansi- ja merkintälehtineen, mikä säästää esitutkintaviranomaisten työtä.

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista käsittelevässä työryhmämietinnössä (OMML 54/2016) on käsitelty laajasti esitutkinnan toimittamisen laajuutta, mikäli sakkomenettelyn soveltamisalaa laajennettaisiin nykyisestä. Kyseisessä mietinnössä päädyttiin ehdottamaan laajennetun soveltamisalan rikoksiin eräänlaista välimuotoa suppean esitutkinnan ja sakkomenettelyn suppean esitutkinnan välille.

2.10.1.2 EU-oikeuden merkitys sakkomenettelyssä

Koska sakkomenettelyssä rikosasia käsitellään ja ratkaistaan noudattamalla tavanomaista kevyempää menettelyä, menettelyn soveltamisalan laajentamisessa on otettava huomioon kansallista rikosprosessia koskevat EU-säädökset. Näistä merkityksellisiä ovat erityisesti direktiivi 2010/64/EU oikeudesta tulkkaukseen ja käännöksiin rikosoikeudellisissa menettelyissä (tulkkausdirektiivi), direktiivi 2012/13/EU tiedonsaantioikeudesta

rikosoikeudellisissa menettelyissä (tiedonsaantidirektiivi), direktiivi 2013/48/EU oikeudesta käyttää avustajaa rikosoikeudellisissa menettelyissä ja eurooppalaista pidätysmääräystä koskevista menettelyissä sekä oikeudesta saada tieto vapaudenmenetyksestä ilmoitetuksi kolmannelle osapuolelle ja pitää vapaudenmenetyksen aika yhteyttä kolmansiin henkilöihin ja konsuliviranomaisiin (avustajadirektiivi) sekä direktiivi (EU) 2016/800 rikoksesta epäiltyjä tai syytettyjä lapsia koskevista menettelytakeista rikosoikeudellisissa menettelyissä (lapsidirektiivi).

Direktiivien soveltamisalaa on rajattu vähäisiä rikkomuksia koskevilla poikkeussäännöksillä, jotka ovat keskenään asiallisesti samansisältöisiä. Vastaavanlainen säännös sisältyy myös oikeusapua koskevaan direktiiviin (EU) 2016/1919. Mainittujen säännösten mukaan, kun kyse on vähäisistä rikkomuksista ja jos jäsenvaltion lainsäädännössä säädetään, että jokin muu viranomainen kuin rikosasioissa toimivaltainen tuomioistuin määrää rangaistuksen, ja tällaisen rangaistuksen määrittämisestä on mahdollista valittaa tuomioistuimeen tai saattaa asia sen käsiteltäväksi, direktiivejä sovelletaan ainoastaan menettelyihin tuomioistuimessa, sanotun kuitenkin rajoittamatta oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Avustaja- ja lapsidirektiiveissä on myös säännös, jonka mukaan direktiivejä on sovellettava kaikilta osin, jos epäilty tai syytetty menettää vapautensa, riippumatta siitä, missä vaiheessa rikosoikeudellinen menettely on.

Tulkkauk-, tiedonsaanti-, avustaja- ja lapsidirektiivien kansallisessa täytäntöönpanossa on todettu sakkomenettelyn jäävän rajoitussäännösten nojalla direktiivien soveltamisalan ulkopuolelle.

Kansallista rikosprosessia koskevat myös jo täytäntöön pannut direktiivi 2012/29/EU rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta (uhridirektiivi) sekä direktiivi (EU) 2016/343 eräiden syyttömyysolettamaan liittyvien näkökohtien ja läsnäoloa oikeudenkäynnissä koskevan oikeuden lujittamisesta rikosoikeudellisissa menettelyissä (syyttömyysolettamadirektiivi). Näissä direktiiveissä ei ole vähäisiä rikkomuksia koskevaa soveltamisalan rajaussäännöstä, eivätkä ne tältä kannalta ole sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisen arvioinnissa välittömästi merkityksellisiä. Ottaen huomioon esityksen sisältö laajennettuun soveltamisalaan tehtävistä rajauksista, laajennetussa soveltamisalassa suoritettavasta esitutkinnasta ja kyseisten direktiivien huomioimisesta ehdotetussa menettelyssä suoraan lain nojalla, kyseisiä direktiivejä ja niistä johtuvia vaatimuksia ei ole tarpeen arvioida tässä esityksessä enemmälti.

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisen kannalta on kuitenkin syytä tarkastella seuraavia direktiivien säännöksiä.

Tulkkauksidirektiivin keskeiset aineelliset säännökset sisältyvät sen tulkkausta koskevaan 2 artiklaan ja asiakirjojen kääntämisestä koskevaan 3 artiklaan. Lisäksi direktiivissä on säännökset tulkkauk- ja käännöskustannusten jäämisestä valtion vastattavaksi (4 artikla), tulkkauksen ja käännösten laadusta (5 artikla) sekä tietojen tallentamisesta (7 artikla).

Tulkkausta koskeva 2 artikla on pantu täytäntöön tekemättä eroa sakkomenettelyn ja tavallisen rikosasioiden käsittelyjärjestyksen välille. Esitutkintalain 4 luvun 12 §:n käsittelykieltä ja tulkkausta koskevia säännöksiä noudatetaan siis myös sakkomenettelyssä (HE 63/2013 vp, s. 12 ja 34).

Tulkkauksidirektiivin 3 artikla koskee asiakirjojen kääntämistä. Artikla velvoittaa toimittamaan kohtuullisessa ajassa käännöksen syytteistä, tuomioista ja vapaudenmenetystä koskevista päätöksistä (artiklan 1 ja 2 kohdat) sekä yksittäistapauksellisen harkinnan perusteella myös

muista keskeisistä asiakirjoista (artiklan 3 kohta). Asiakirjojen sellaisia kohtia, jotka eivät ole merkityksellisiä sen kannalta, että epäilty tai syytetty henkilöt tuntevat heitä vastaan vireillä olevan asian, ei tarvitse kääntää (artiklan 4 kohta). Käännösten sijasta voidaan antaa suullinen käännös tai suullinen yhteenvedo edellyttäen, ettei tämä loukkaa menettelyn oikeudenmukaisuutta (artiklan 7 kohta). Käännöstä koskevasta oikeudesta luopumiseen on sovellettava vaatimuksia siitä, että epäilty tai syytetty henkilöt ovat saaneet etukäteen oikeudellista neuvontaa tai että he ovat muuten täysin selvillä käännöstä koskevasta oikeudesta luopumisen seurauksista, sekä siitä, että luopuminen on yksiselitteistä ja vapaaehtoista (artiklan 8 kohta). Artiklan 9 kohdassa sekä 5 artiklan 1 kohdassa on käännösten laatua koskevia vaatimuksia.

Käännöksiä koskeva 3 artikla on pantu täytäntöön siten, että sakkomenettelyssä ei tarvitse soveltaa sitä koskevia esitutkintalain 4 luvun 13 §:n säännöksiä. Esitutkintalaki ei siten edellytä käännöksen toimittamista esimerkiksi sakkovaatimuksesta, sakkomääräyksestä tai rangaistusmääräyksestä, jotka voidaan sisältönsä puolesta rinnastaa 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin syytteisiin ja tuomioihin.

Tulkkausdirektiivin 7 artikla edellyttää, että silloin kuin epäiltyä tai syytettyä on kuultu tulkin avustuksella tai kun keskeisten asiakirjojen suullinen käännös tai yhteenvedo on annettu 3 artiklan 7 kohdan mukaisesti tai kun henkilö on luopunut oikeudesta käännökseen, tiedot näistä tapahtumista tallennetaan jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti. Velvollisuudet on pantu täytäntöön esitutkintalain 9 luvun 6 §:n 3 momentilla (HE 63/2013 vp, s. 21).

Tiedonsaantidirektiivin keskeiset aineelliset säännökset koskevat oikeutta saada tietoja oikeuksista (3 artikla), oikeuksia koskevaa ilmoitusta pidätyksen yhteydessä (4 artikla), oikeutta saada tietoja syytteestä (6 artikla) sekä oikeutta tutustua asiaan liittyvään aineistoon (7 artikla). Lisäksi 8 artiklan 1 kohdassa säädetään tietojen antamisen kirjaamisesta.

Näistä merkitystä voi sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisessa olla erityisesti direktiivin 3 artiklalla. Artikla on pantu täytäntöön esitutkintalain 4 luvun 16 §:n säännöksillä, joita ei sakkomenettelylain 7 §:n 2 momentin nojalla tarvitse nykyisin noudattaa sakkomenettelyssä. Mainitut säännökset koskevat epäillylle muun muassa itsekriminointisuojausta sekä oikeudesta avustajaan ja käännöksiin tehtäviä ilmoituksia. Ilmoitukset on tehtävä epäillyn ymmärtämällä kielellä. Annetut tiedot on direktiivin 8 artiklan 1 kohdan nojalla kirjattava. Vaatimus on pantu täytäntöön esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (122/2014, esitutkinta-asetus) 1 luvun 3 §:n 10 kohdan säännöksellä, jonka mukaan esitutkintapöytäkirjaan on tehtävä merkintä esitutkintalain 4 luvun 16 §:ssä tarkoitetuista ilmoituksista.

Avustajadirektiivissä keskeiset aineelliset säännökset, joilla voi olla merkitystä sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisen kannalta, koskevat oikeutta käyttää avustajaa rikosoikeudellisissa menettelyissä (3 artikla) ja tästä oikeudesta luopumista (9 artikla). Sen sijaan vapaudenmenetystilanteita koskevilla artikloilla ei ole tältä kannalta merkitystä, koska niitä vastaavia kansallisia säännöksiä on sovellettava pääasian käsittelyjärjestyksestä riippumatta. Sama koskee esitutkintaviranomaisen velvollisuutta turvata epäillyn ja avustajan välisen yhteydenpidon luottamuksellisuus (4 artikla). Avustajan käyttöä koskevasta oikeudesta luopuminen edellyttää 9 artiklan mukaan, että epäilty on saanut suullisesti tai kirjallisesti selvät ja riittävät tiedot kyseisen oikeuden sisällöstä sekä siitä luopumisen mahdollisista seurauksista ja että luopuminen tapahtuu vapaaehtoisesti ja yksiselitteisesti. Luopuminen voidaan tehdä suullisesti tai kirjallisesti. Tiedot luopumisesta ja olosuhteista, joissa luopuminen tapahtui, on kirjattava jäsenvaltion lainsäädännön mukaista kirjaamisen menettelyä käyttäen. Luopuminen on voitava peruuttaa myöhemmin, ja peruuttamismahdollisuudesta on ilmoitettava.

Kansallisessa lainsäädännössä avustajan käyttöä esitutkinnaissa koskevat perussäännökset ovat esitutkintalain 4 luvun 10 §:ssä ja avustajan läsnäolon ja kuulusteluun osallistumisen osalta 7 luvun 12 ja 17 §:ssä. Direktiivin 9 artiklan 2 kohdassa säädetty velvollisuus luopumisen ja sen olosuhteiden kirjaamisesta on pantu täytäntöön esitutkinta-asetuksen 1 luvun 3 §:n uudella 12 kohdalla. Kohdan mukaan esitutkintapöytäkirjaan on tehtävä merkintä siitä, että epäilty on luopunut oikeudestaan käyttää avustajaa, sekä luopumisen yhteydessä epäillylle annetuista esitutkintalain 4 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoitetuista tiedoista.

Epäillyllä on nykyisin aina oikeus käyttää avustajaa. Näin on myös asiassa, joka käsitellään tai soveltuisi käsiteltäväksi sakkomenettelyssä. Sakkomenettelyasiassa epäilty ei kuitenkaan välttämättä halua käyttää avustajaa. Avustajasta luopumisen pitäisi tällöin tapahtua direktiivissä säädetyllä tavalla, jos direktiivin vähäisiä rikkomuksia koskevan poikkeuksen piirissä ei oltaisi, sisältäen myös luopumisen kirjaamista koskevat velvoitteet. Jos taas epäilty haluaa avustajan taikka poliisi katsoo epäillyn oikeusturvan sitä edellyttävän, käsillä on yleensä muitakin rikosasioiden tavallista käsittelyjärjestystä puoltavia käytännön syitä. Mikään ei kuitenkaan sinänsä estä ratkaisemasta asiaa sakkomenettelyssä, vaikka avustajaa olisi käytetty.

Lapsidirektiivissä on vähäisiä rikkomuksia koskeva poikkeussäännös, eikä lapsidirektiivin säännöksiä ole tarvinnut noudattaa täysimääräisesti sakkomenettelyssä kyseisen poikkeussäännöksen nojalla. Kun soveltamisalaa ei lasten osalta ehdoteta laajennettavaksi, ei lapsidirektiivistä aiheutuvaa sääntelyä ole tarpeen arvioida enemmälti.

2.10.2 Nykytilan arviointi

Nykyisin sakkomenettelyssä tehdään esitutkintalaissa tarkoitettu suppea esitutkinta eräin rajauksin. Jos menettelyn soveltamisalaa laajennetaan, tulee arvioida sitä, voidaanko menettelyssä edelleen soveltaa suppeaa esitutkintaa ja erityisesti siihen sakkomenettelylaissa säädettyjä rajoituksia. Asiaa on erityisesti tarkasteltava EU-oikeuden kannalta.

Sakkomenettelyn soveltamisalaa laajennettaessa on huomattava, ettei kansallisella tasolla voida sitovasti määrittää sitä, mitä on pidettävä direktiivin tarkoittamana vähäisenä rikkomuksena. EU:n aineellisen rikosoikeuden tulevaisuutta koskevan periaatekeskustelun³ lopputuloksena linjattiin, ettei tässä vaiheessa ole tarpeen kehittää yhteistä määritelmää tai ymmärrystä tietyille käsitteille, kuten ”vähäiset rikkomukset”. Käsitteiden soveltamisessa olisikin säilytettävä joustavuus.

EU-tuomioistuimien, jolla on viimekätinen toimivalta lausua EU-oikeuden tulkinnasta, ei ole vielä antanut vähäisen rikkomuksen käsitettä selventäviä ratkaisuja. Unionin tuomioistuin on kuitenkin katsonut 12.10.2017 antamassaan tuomiossa Sleutjes (C-278/16, EU:C:2017:757), että kääntämisvelvollisuutta sovelletaan myös asioissa, joissa on kyse vähämerkityksellisistä rikkomuksista (ks. myös (Prokuratura Rejonowa Łódź-Bałutyn (C 338/20, ECLI:EU:C:2021:805)).

Arvioitaessa sakkomenettelyn soveltamisalan mahdollisen laajentamisen ja direktiiveihin sisältyvien vähäisyyspoikkeusten suhdetta ei ole perusteltua lähteä siitä olettamasta, että laajennetunkin sakkomenettelyn soveltamisalan katsottaisiin kokonaisuudessaan jäävän direktiivien soveltamisalan ulkopuolelle. Vaikka tällainen lähestymistapa maksimoisi

³ The future of EU substantive criminal law – Policy debate, 2019, s. 8
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9726-2019-INIT/en/pdf>

menettelyn yksinkertaisuutta ja johdonmukaisuutta, vaihtoehto olisi oikeusturvan kannalta ongelmallinen EU-lainsäädännön noudattamisarvioinnista riippumattakin. Mitä ankarammalla enimmäisrangaistuksella rangaistavia rikoksia menettelyn piiriin saatetaan, sitä suurempia odotuksia myös oikeusturvaan kohdistuu. Kysymyksessä olevat direktiivit koskevat keskeisiä epäillyn ja syytetyn vähimmäisoikeuksia, kuten oikeuksista tehtäviä ilmoituksia, oikeutta avustajan käyttöön sekä oikeutta käännöksiin ja tulkkauksiin. (OMML 54/2016, s. 45)

Näin ollen direktiivien mukaiset oikeudet on saatettava koskemaan myös sakkomenettelyä silloin, kun siinä käsitellään vakavuudeltaan tietyn kynnyksen ylittäviä rikoksia. Enintään kuuden kuukauden vankeudella rangaistavat rikokset kuuluvat jo nykyisin sakkomenettelyn soveltamisalaan, eikä niiden osalta ole tarpeen tehdä muutoksia esitutkintaan ottaen huomioon direktiiveihin sisältyvä vähäisiä rikkomuksia koskeva poikkeus. Sen sijaan niiden rikosten, joista tuomittava ankarin rangaistus on yli kuusi kuukautta vankeutta, esitutkintaa on arvioitava erikseen.

2.10.3 Syyttäjän osallistuminen sakkomenettelyn edellytysten arviointiin

Nykyisin voimassa olevassa sakkomenettelylaissa ei ole sääntelyä poliisin mahdollisuudesta pyytää syyttäjältä ohjausta esimerkiksi siitä, tulisiko asia käsitellä sakkomenettelyssä tai muutoin asian oikeudellisesta arvioinnista. Laissa ei toisaalta ole kielletty tällaista vuoropuhelua poliisin ja syyttäjän välillä yksittäisessä asiassa. Nykyisin käytössä olevat toimintatavat ja -ohjeet eli muun ohella poliisilta syyttäjälle lähtevät A- ja B-ilmoitukset eivät välttämättä ole tarkoituksenmukaisin keino yksittäistä asiaa koskevaan konsultointiin huomioiden sakkomenettelyssä käsiteltävien asioiden määrä ja ratkaisunopeus.

Tässä on toisaalta huomioitava Syyttäjälaitoksesta annetun lain (32/2019) 10 §, jonka mukaan syyttäjällä on itsenäinen ja riippumaton syyteharkintavalta. Syyttäjä tekee itsenäisesti ja riippumattomasti päätösvaltaansa kuuluvat, rikosoikeudellisen vastuun toteuttamista koskevat ratkaisut käsiteltävänä olevassa rikosasiassa. Näin ollen syyttäjä ei voine toista syyttäjää sitovasti linjata rikosasiassa, jota ei ole jaettu hänen ratkaistavakseen.

Käytännössä esitutkintaviranomaisella voi olla korostunut tarve keskustella syyttäjän kanssa yksittäisestä rikosasiasta, jos sakkomenettelyssä voitaisiin jatkossa käsitellä aiempaa ankarampia ja moninaisempia rikoksia. On oletettavaa, että varsin lyhyellä neuvottelulla esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välillä moni pienehkö tulkintaa sisältävä seikka saataisiin ratkaistua ja asia käsiteltyä sakkomenettelyssä. Tavoitteiden saavuttamiseksi vuoropuhelun pitäisi olla vapaamuotoista, eikä konsultointimenettelyn tulisi olla kovin raskas.

Edellä esitettyyn nähden on tarkoituksenmukaista arvioida tarkemmin syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen neuvottelumahdollisuutta ja syyttäjän antaman ohjausmahdollisuuden tarpeellisuutta sakkomenettelyssä.

2.10.4 Poliisin asianosaisasema

2.10.4.1 Nykytila

Esitutkintalain 2 luvun 7 ja 8 §:ssä säädetään esitutkintavirkamiehen esteellisyydestä. Poliisimies on esteellinen esitutkinnassa muun muassa silloin, jos hän on asiassa asianosainen. Tämä koskee luonnollisesti sekä tilannetta, jossa poliisimies on rikoksesta epäilty, että tilannetta, jossa hän on rikoksen asianomistaja. Esitutkintalain 2 luvun 8 §:n mukaan esteellisyyttä ei muodostu poliisin palvelussuhteen perusteella, jos valtio on asiassa asianosainen. Näitä esteellisyyssäännöksiä sovelletaan myös sakkomenettelyssä. Mainittakoon,

että Syyttäjälaitoksesta annetun lain 24 §:ssä on asiasisällöltään samanlaiset säännökset syyttäjän esteellisyydestä. Virkamiehet ovat siten sakkomenettelyssäkin esteellisiä käsittelemään omaa asiaansa.

Tämä ei kuitenkaan yksinomaan muodosta estettä sille, etteikö toinen poliisimies tai toinen syyttäjä voisi käsitellä tällaista asiaa. Poliisimiesten osalta asia on kuitenkin huomioitu esitutkintalain 2 luvun 4 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan syyttäjä johtaa esitutkintaa, jos poliisimiehen epäillään tehneen rikoksen virkatehtävän suorittamisen yhteydessä. Vaikka poliisimiehen tekemäksi epäiltyä rikosta ei ole tehty virkatehtävien suorittamisen yhteydessä, syyttäjä voi rikoksen vakavuuden tai asian laadun sitä muuten edellyttäessä päättää ryhtymisestään tutkinnanjohtajaksi. Syyttäjä voi edellä tarkoitetuissa tapauksissa johtaa esitutkintaa myös siltä osin kuin asiassa on poliisimiehen lisäksi muu epäilty, jos se on asian selvittämiseksi tarkoituksenmukaista.

Syyttäjä ei toimi tutkinnanjohtajana, jos asia käsitellään sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa säädettyssä menettelyssä. Saman pykälän 4 momentin mukaan poliisimiehen tekemäksi epäilty rikos tutkitaan aina muussa kuin hänen toimipaikkansa poliisiyksikössä, jos asiaa ei käsitellä sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa säädettyssä menettelyssä. Muutenkin rikoksen tutkiva poliisiyksikkö tulee tarvittaessa määrätä niin, ettei luottamus esitutkinnan puolueettomuuteen vaarannu. Esitutkintalain 5 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan esitutkintaviranomaisen on viipymättä ilmoitettava syyttäjälle asiasta, jossa rikoksesta epäiltynä on poliisimies, jollei asiaa käsitellä sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa säädettyssä menettelyssä.

Esitutkintalain esitöissä (HE 222/2010 vp, s. 207) on todettu poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten esitutkintalain mukaisesta ilmoitusvelvollisuudesta seuraavasti: Poliisirikosta koskevan ilmoitusvelvollisuuden sisältöön vaikuttaisivat 2 luvun 4 §:n 1 momentissa säädettyinä ehdotetut virallisen syyttäjän tutkinnanjohtajan asemaan liittyvät seikat. Mainitun säännöksen mukaan syyttäjä ei toimisi tutkinnanjohtajana enää kaikkien poliisimiehen tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkinnassa, vaan rikokselta edellytettäisiin yhteyttä virkatehtävien suorittamiseen. Vaikka kytkentää virkatehtäviin ei olisi, syyttäjä voisi päättää ryhtymisestään tutkinnanjohtajaksi. Toisaalta syyttäjä voisi toimia tutkinnanjohtajana myös siltä osin kuin asiassa on poliisimiehen lisäksi muu epäilty. Syyttäjälle siis uskottaisiin laissa harkintavaltaa, jonka käyttämisen mahdollistamiseksi ilmoitusvelvollisuuden tulisi koskea kaikkia rikosasioita, joissa epäilty tai joku epäillyistä on poliisimies. Syyttäjä ei edelleenkaan toimisi tutkinnanjohtajana asioissa, jotka käsitellään rikesakko- tai rangaistusmääräysasioina, minkä vuoksi sellaiset asiat rajattaisiin ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle.

Sakkomenettelylakia tai sitä edeltäneitä lakeja säädettäessä ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi, että tietty ammattiryhmä jätettäisiin sakkomenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Poliisilla on tarkka ohjeistus siitä, millaiset poliisimiehen tekemät rikokset on ilmoitettava syyttäjälle (ks. tarkemmin POL-2023-55661) ja miten poliisin tekemäksi epäilty rikos tutkitaan (ks. tarkemmin POL-2021-144918). Poliisirikosten tutkinta ja käsittely on keskitetty keskusrikospoliisiin.

Poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkintaa koskevan Poliisihallituksen ohjeen POL-2021-144918 (s. 4) mukaan kaikkien poliisimiehiin kohdistuvien rikosepäilyjen esikäsittely ja niihin liittyvä alustava selvittely tehdään keskitetysti valtakunnansyyttäjän toimistossa. Poliisimieheen kohdistuvan rikosepäilyn käsittely alkaa valtakunnansyyttäjän toimistossa, kun ilmoituksen vastaanottanut poliisiyksikkö on ilmoittanut sähköpostilla poliisiasian tietojärjestelmään kirjatusta tutkintailmoituksesta. Saman ohjeen mukaan (s. 5) epäiltäessä rikoksen tapahtuneen poliisimiehen vapaa-ajalla, valtakunnansyyttäjän toimistossa toimiva

syyttäjätutkinnanjohtaja ratkaisee, ryhtyykö syyttäjä asiassa tutkinnanjohtajaksi. Jos syyttäjä ei ota asiassa tutkinnanjohtajuutta, siirtää hän asian tutkintavastuutaulukon mukaisesti tutkintavastuussa olevalle poliisilaitokselle tutkintatoimenpiteitä varten. Sakkomenettelyssä käsiteltävistä asioista on lausuttu samaisessa ohjeessa seuraavasti (s. 5): Poliisi toimittaa itsenäisesti suppean esitutkinnan, jos jo asian alkuvaiheessa tiedetään, että asia tullaan käsittelemään sakkomenettelyssä. Suppeaa esitutkintaa koskeva esitutkintalain 3 luvun 14 §:n 2 momentin säännös tarkoittaa tilannetta, jossa sakkomenettelyn käyttämisen edellytykset ovat selvillä jo tutkintaa aloitettaessa ja että samalla asia myös päätetään käsitellä sakkomenettelyssä. Tällöin rikosta koskevan näytön on oltava ilmeinen jo tutkinnan alkuvaiheessa. Mikäli sakkomenettelyn soveltuvuus ilmenee vasta esitutkinnan aloittamisen jälkeen, siirtää syyttäjä tutkinnanjohtajuuden asiassa poliisille. Tutkinnanvaraisissa tapauksissa asia tulee siirtää tämän ohjeen mukaisesti poliisirikosepäilyn käsittelyyn valtakunnansyyttäjän toimistoon.

Käytännössä poliisin tekemäksi epäiltyjä rikosasioita käsittelevään valtakunnansyyttäjän toimiston poliisirikosyksikköön tulee viikoittain konsultaatiopuheluita sen osalta, että tuleeko poliisimiehen vapaa-ajalla tekemä rikosepäily siirtää kyseiseen yksikköön syyttäjätutkinnanjohtajalle. Poliisirikosyksiköllä on ympärivuorokautinen päivystysjärjestelmä, joka mahdollistaa tiedustelujen tekemisen ajasta ja paikasta riippumatta.

Edellä jaksossa 2.2.1.2 on kuvattu, että sakkomenettelyssä ei ole käsitelty viime vuosina yhtään poliisimiehen vapaa-ajallaan tekemää rikosasiaa. Poliisimiehen vapaa-ajallakin tekemät rikokset siirretään siten varsin herkästi valtakunnansyyttäjän toimiston poliisirikosyksikköön. Vaikuttaisi siten siltä, että yllä kuvattuja ohjeita noudatetaan varsin hyvin. Valtakunnansyyttäjän toimistosta ja Poliisihallituksesta saadun tiedon mukaan, koska poliisin vapaa-ajalla tekemien rikosten ilmoittaminen syyttäjälle ei tapahdu järjestelmästä automaattisesti, on mahdollista, että poliisimiehen vapaa-ajallaan tekemiä rikoksia on kuitenkin käsitelty sakkomenettelyssä ilman, että niistä on ilmoitettu valtakunnansyyttäjän toimiston poliisirikosyksikköön.

Edellä mainittujen esteellisyysäännösten lisäksi esitutkintalaissa tai sakkomenettelylaissa ei ole erikseen huomioitu tilannetta, jossa poliisimies on rikoksen asianomistaja. Lähtökohtaisesti tällainen rikosasia käsitellään siten sakkomenettelylain mukaisessa menettelyssä, kunhan esteellisyysäännökset huomioidaan.

2.10.4.2 Nykytilan arviointi

Jos sakkomenettelyn soveltamisalaa laajennetaan, asialla on merkitystä myös poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten käsittelyssä. Poliisilla on nykyään tarkka ohjeistus siitä, että syyttäjälle on ilmoitettava tietynlaatuista rikosepäilyistä, joissa poliisimies on epäiltynä – riippumatta siitä, onko teko tehty virkatoimen yhteydessä vai vapaa-ajalla. Kuten edellä on kuvattu, viime vuosina sakkomenettelyssä ei ole käsitelty yhtään poliisin tekemäksi epäiltyä rikosasiaa. Poliisimiehen vapaa-ajallakin tekemät teot siirtyvät siten varsin herkästi syyttäjätutkinnanjohtajan arvioitavaksi.

Siitä huolimatta, että poliisin tekemäksi epäiltyjä rikoksia käsitellään saatujen tilastojen valossa hyvin vähän tai ei ollenkaan sakkomenettelyssä, ei ole täysin varmaa, etteikö poliisimiehen vapaa-ajalla tekemiä rikoksia olisi yksittäisissä tapauksissa käsitelty sakkomenettelyssä. Esitutkintaviranomaisella ei nimittäin ole sakkomenettelyssä käsiteltävien asioiden lukumäärä huomioiden mahdollisuutta varmistua kunkin rikoksesta epäillyn ammatista, mikäli epäilty ei sitä itse tuo esiin. Tietojärjestelmissä ei myöskään ole automaatiota, joka mahdollistaisi sen, että poliisimiehen vapaa-ajallaan tekemästä rikoksesta lähtisi aina tieto syyttäjälle.

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. Ei ole kuitenkaan yhdenvertaisuuden näkökulmasta tarkoituksenmukaista rajata tiettyä ammattiryhmää kokonaisuudessaan sakkomenettelyn laajennetun soveltamisalan ulkopuolelle.

Esitutkintalain 2 luvun 4 §:n 1 momentin edellyttämä syyttäjän mahdollisuus päättää tutkinnanjohtajaksi ryhtymisestään poliisimiehen tekemäksi epäillyn teon, jota ei ole tehty virkatehtävien suorittamisen yhteydessä, on turvattava sakkomenettelyssä ja erityisesti silloin, jos sakkomenettelyn soveltamisalaa laajennetaan. Sääntelyä arvioitaessa on otettava huomioon esitutkintalain 5 luvun 1 §:n 1 momentti, jonka mukaan esitutkintaviranomaisen on viipymättä ilmoitettava syyttäjälle asiasta, jossa rikoksesta epäiltynä on poliisimies, jollei asiaa käsitellä sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa säädettyssä menettelyssä.

Edellä esitettyjen seikkojen perusteella on tarkoituksenmukaista arvioida sitä, miten luottamus esitutkinnan puolueettomuuteen turvataan silloin, kun poliisimies on asianosainen sakkomenettelyssä.

2.11 Asianomistajan muutoksenhakuoikeus sakkomenettelyssä

Asianosaisten muutoksenhakuoikeudesta säädetään sakkomenettelylain 35 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan 34 §:n 1 momentissa tarkoitetun määräyksen saaja voi hakea muutosta määräykseen käräjäoikeudelta valittamalla. Asianomistaja voi hakea muutosta määräykseen käräjäoikeudelta valittamalla joko oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 1 §:ssä säädettyillä perusteilla tai sillä perusteella, että määräys perustuu väärään lain soveltamiseen tai ettei hän ole pätevästi antanut tämän lain 4 tai 5 §:ssä tarkoitettua suostumusta. Mainitun momentin perusteella asianomistajan muutoksenhakuoikeus on siten voimassa olevassa laissa varsin rajattu.

Sakkomenettelylain 35 c §:ssä säädetään muusta menettelystä määräyksen saajan valittaessa. Pykälän 1 momentin mukaan määräyksen saajan valituksen käsittelyssä käräjäoikeudessa noudatetaan, mitä oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 1 §:ssä, 2 §:n 2 momentissa sekä 3–6, 8, 17–24 ja 28 §:ssä säädetään valituksen käsittelystä hovioikeudessa. Pääkäsittely on toimitettava, jos asianosainen sitä pyytää tai jos käräjäoikeus pitää sitä tarpeellisenä. Syyttäjän on huolehdittava, että valituksen johdosta toimitetaan esitutkinta muutoksenhaun edellyttämässä laajuudessa. Pykälän 2 momentin mukaan muilta osin menettelyssä noudatetaan, mitä rikosasian käsittelystä käräjäoikeudessa säädetään. Valituksenalaisen määräyksen kääntämisestä on voimassa, mitä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 6 a luvussa säädetään haastehakemuksen kääntämisestä. Pykälän 3 momentin mukaan määräyksen saajan valituksen vastapuolena pidetään syyttäjää ja mahdollista asianomistajaa.

Sakkomenettelylain 35 d §:ssä säädetään puolestaan muusta menettelystä asianomistajan valittaessa. Pykälän mukaan asianomistajan valituksen käsittelyssä käräjäoikeudessa noudatetaan oikeudenkäymiskaaren 8 luvun säännöksiä hakemusasioiden käsittelystä. Syyttäjää ja epäiltyä pidetään asiaan osallisina. Jos sekä asianomistaja että epäilty ovat valittaneet, noudatetaan 35 c §:n säännöksiä.

Asianosaisten muutoksenhakuoikeutta sakkomenettelyssä koskevaa lain 35 §:ää muutettiin 1.6.2019 voimaantulleella säännöksellä (HE 103/2017 vp), jolloin edellä mainitusta pykälästä poistettiin epäillyn osalta valitusperusteita koskevat rajoitukset. Lakimuutoksilla muutettiin lisäksi valitusten käsittelyssä noudatettavia menettelysäännöksiä määräyksen saajan valittaessa

(sakkomenettelylain 35 c §). Muutoksenhakumenettelyä koskevaa sääntelyä asianomistajan valittaessa tarkennettiin (sakkomenettelylain 35 d §), mutta asianomistajan osalta valitusperusteet ja valitusasian käsittelyjärjestys säilyivät ennallaan. Tuolloin lisäksi selvennettiin syyttäjän roolia asianomistajan valituksen käsittelyssä.

Asianomistajan valitusoikeus on nykyisen sakkomenettelylain nojalla hyvin rajattu, mikä osaltaan heikentää perustuslain 21 §:ssä määriteltyä asianomistajan oikeusturvaa. Rajattu muutoksenhakuoikeus vähentää myös mahdollisesti asianomistajan halukkuutta antaa suostumuksensa sakkomenettelyyn. Asianomistajan valittaessa sovelletaan oikeudenkäymiskaaren 8 luvun säännöksiä hakemusasioiden käsittelystä.

Koska asianomistajan käytössä olevat valitusperusteet ovat rajatumpia ja teknisluonteisempia kuin määräyksen saajalla, asianomistajan valituksen käsittelytavan ei ole voimassa olevassa laissa katsottu tarpeen olla vastaavalla tavalla rikosprosessin kaltainen kuin määräyksen saajan valituksen johdosta käynnistytävissä menettelyssä. Oikeudenkäymiskaaren 8 luvun säännökset mahdollistavat myös suullisen kuulemisen tarvittaessa.

Jäljempänä tässä esityksessä ehdotetaan, että sakkomenettelyssä voitaisiin jatkossa käsitellä myös asianomistajan yksityisoikeudellinen korvausvaatimus. Tähän nähden ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, että asianomistajan valitusoikeus perustuisi jatkossa ainoastaan ylimääräisen muutoksenhaun kantelua koskeviin perusteisiin, väärän lain soveltamiseen tai siihen, ettei suostumusta ole annettu pätevästi. Edellä esitetyn perusteella ei voida myöskään pitää hyväksyttävänä, että asianomistajan hakiessa muutosta käsittelyyn noudatettaisiin hakemusasian käsittelyjärjestystä. Näin ollen asianomistajan valitusoikeuden rajoituksia ja muutoksenhakumenettelyä on perusteltua arvioida uudelleen.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on sujuvoittaa rikosprosessia.

Tämä tapahtuisi siten, että sakkomenettelyn soveltamisalaa laajennettaisiin jäljempänä ehdotetuilla lainmuutoksilla. Ehdotettujen muutosten vuoksi suuri määrä selviä ja yksinkertaisia rikosasioita siirtyisi täysmittaisesta rikosprosessista kevyempään sakkomenettelyyn.

Muutokset keventäisivät siten rikosprosessiin osallistuvien viranomaisten, poliisin, syyttäjän ja tuomioistuinten, 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 myöskään 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.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Sakkomenettelyn soveltamisala

4.1.1.1 Sakkomenettelyn yleiset edellytykset

Esityksessä ehdotetaan, että lain soveltamisalaa koskevaan sääntelyyn lisättäisiin vaatimus siitä, että asiasta ei yleisen rangaistuskäytännön mukaisesti olisi odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa.

Kyseisellä täsmennyksellä on tarkoitus ohjata lainsoveltajaa ja selventää sitä, millaiset asiat kuuluvat käsiteltäväksi sakkomenettelyssä. Säännöksellä on lisäksi tarkoitus varmistua siitä, että sakkomenettelyssä ei jatkossakaan käsiteltäisi tekoja, joissa olisi arvioitava sakko- ja vankeusrangaistuksen välistä rajanvetoa.

Mikäli sakkomenettelyn soveltamisalaa laajennettaisiin jäljempänä ehdotetulla tavalla tekoihin, joista säädetty ankarin rangaistus on yli kuusi kuukautta vankeutta, on tärkeää huolehtia lainkäytön yhtenäisyydestä sekä siitä, ettei sakkomenettelyssä käsitellä tekoja, jotka eivät sinne esimerkiksi rangaistuksen määräämiseen liittyvien seikkojen vuoksi kuulu. Soveltamisalaa laajennettaessa on varmistuttava siitä, että sakko- ja vankeusrangaistuksen välisen eron arviointi kuuluu edelleen tuomioistuimille. Säännöksellä ohjattaisiin siten esitutkintaviranomaisten toimintaa siten, että vain selvästi sakolla sovitettavat rikosasiat ohjautuisivat sakkomenettelyyn. Lainopillisen koulutuksen saaneella syyttäjällä on jo nykyisin rikosprosessissa vahva rooli rangaistuslain valinnassa, kun hän esittää haastehakemuksessaan seuraamuskannanoton. Syyttäjänkin huolehtisi jatkossa siten osaltaan siitä, että sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisen jälkeen menettelyyn ohjautuisi ainoastaan sinne soveltuvia, oikeuskäytännön mukaan sakkorangaistuksella sovitettavia yksinkertaisia ja selviä asioita. Lisäksi syyttäjä huolehtisi ammattitaidollaan rangaistuskäytännön yhtenäisyydestä.

Ehdotettu muutos vastaisi pitkälti esitutkintalain 3 luvun 14 §:ssä säännöstä suppean esitutinnan edellytyksistä. Näin ollen uuden säännöksen soveltamisessa voitaisiin noudattaa samoja periaatteita.

Sakkomenettelylakia soveltavien viranomaisten koulusta olisi lisättävä varsinkin ennen uusien säännösten voimaantuloa sekä niiden soveltamisen alkuvuosina sen varmistamiseksi, ettei sakkomenettelyyn siirry asioita, joissa tulisi arvioida sakko- ja vankeusrangaistuksen välistä rajanvetoa. Koulutus on tarpeen myös yhtenäisen rangaistuskäytännön varmistamiseksi. Käytännön toiminnassa olisi lisäksi aiempaa käytäntöä vastaavasti laadittava soveltamisohjeet, joiden nojalla yksittäinen virkamies voisi luotettavasti arvioida asian soveltumista sakkomenettelyyn. Yhteistyötä esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välillä ehdotetaan myöhemmin kuvatuin tavoin lisättäväksi erityisellä konsultointia koskevalla säännöksellä, mikä osaltaan edesauttaa arvioinnissa, soveltuuko asia sakkomenettelyyn vai ei.

4.1.1.2 Sakkomenettelyyn soveltuvat rikostunnusmerkit

Esityksessä ehdotetaan, että sakkomenettelyn soveltamisala laajennettaisiin rikoksiin, joista on säädetty kahden vuoden enimmäisrangaistus.

Ehdotuksen tavoitteena on sujuvoittaa menettelyä, koska nykyistä useampi rikosasia voitaisiin käsitellä menettelyssä.

Käytännössä esimerkiksi normaaliin esitutkintaprosessiin ohjatun varkauden osalta kaikki tarpeelliset toimet, kuten kuulustelut, on usein tehnyt jo tapahtumapaikalla ollut poliisipartio, eikä esitutkintaprosessi itsessään tuota lisäselvitystä tai uutta näyttöä asiaan. Esitutkinnassa varkaudesta laaditaan muotomääräysten mukainen sähköinen esitutkintapöytäkirja, johon rikostutkijan on laadittava muun muassa kansi-, merkintä-, väli- ja henkilölehdet ja tehtävä tarvittavat kirjaukset selostusosaan. Tämän jälkeen rikostutkija kokoaa sähköisen esitutkintapöytäkirjan ja siirtää sen tutkinnanjohtajan kansioon tarkastamista ja allekirjoitusta varten. Tutkinnanjohtaja siirtää esitutkintapöytäkirjan allekirjoituksen jälkeen arkiston kansioon. Arkistosta esitutkintapöytäkirja lähetetään asianosaisille, syyttäjälle ja tuomioistuimelle sekä arkistoidaan arkistolain (831/1994) mukaisesti. Syyttäjä suorittaa asialle tavanomaisen syyteharkinnan ja päättää asian joko syyttämättäjäättämisspätöksellä tai laatimalla asiassa haastehakemuksen ja siirtämällä sen tuomioistuimeen, jossa asia etenee perinteisessä rikosprosessissa.

Sen sijaan sakkomenettelyssä poliisipartio pystyisi hoitamaan esimerkiksi yllä kuvatus varkaustapauksen paikan päällä alusta loppuun ”yhdellä kosketuksella”, mikäli asiaan ei liittyisi yksityisoikeudellista vaatimusta. Poliisipartio kirjaisi poliisiautossa sähköiseen tietojärjestelmään sakon sekä sakkolomakkeelle epäillyn kuulustelun esitutkintalain 3 luvun 14 §:n mukaisessa suppeassa esitutkinnassa (ks. myös ETL 11:2) ja antaisi sakon epäillylle tiedoksi. Tämän jälkeen asia ei vaatisi poliisilta enää mitään toimenpiteitä. Sakko edellyttäisi vielä syyttäjän sähköisen vahvistamisen.

Sakkomenettelylain mukainen menettely vaatiikin sekä poliisilta että syyttäjältä vähemmän työtä kuin täysimittainen esitutkinta ja syyteharkinta. Sakkomenettely nopeuttaa siis merkittävästi niin esitutkintaviranomaisen kuin syyttäjänkin työtä. Lisäksi on huomioitava, että sakkomenettelyssä käsitelty ja ratkaistu asia ei siirry ensi vaiheessa lainkaan tuomioistuimeen, millä on suuri vaikutus tuomioistuimen resursseihin ja toiminnan järjestämiseen.

Ehdotus parantaisi myös asianosaisten oikeusturvaa yksittäisessä rikosasianssa. Niin rikoksesta epäilty kuin asianomistajakin voisi saada selvän ja yksinkertaisen asian käsiteltyä nykyistä nopeammin, eikä käsittely edellyttäisi asianosaisilta aikaa vievää tuomioistuinkäsittelyä. Koska asianosaiset voisivat edelleen suostumuksellaan estää menettelyn käytön, oikeusturvan toteutuminen ei tältäkin osin vaarantuisi.

Seuraavassa on arvioitu tarkemmin sitä, miksi sakkomenettelyn soveltamisalaa on perusteltua laajentaa nimenomaan kahden vuoden enimmäisrangaistuksella rangaistaviin rikoksiin.

Soveltamisalan laajentamista koskevaa ehdotusta voidaan tarkastella ensin sellaisten rikosten osalta, joista on säädetty yhden vuoden kuukauden enimmäisvankeusrangaistus (varkaus, kavallus, moottorikulkuneuvon käyttövarkaus, kätkemisrikos, laitton tuontitavaraan ryhtyminen ja tulliselvitysrikos). Kaikista näistä rikoksista esiintyy monimutkaisempien tapausten ohella käytännössä myös yksinkertaisia ja selviä tapauksia. Rikoksista tuomitaan pääosin sakkorangaistuksia, ja oikeuskäytännöstä on tunnistettavissa selkeitä piirteitä, joiden perusteella sakolla sovitettavia tapauksia voidaan erottaa. Suojeltavien oikeushyvien kannalta rikoksiin ei liity poikkeuksellisen voimakasta selvittämistä tai julkisuusintressiä. Omaisuuteen kohdistuvissa rikoksissa asianomistajalla voi usein olla korvausvaatimus, mutta asianomistajan asema sakkomenettelyssä olisi turvattu suostumuskonstruktiolla sekä sillä, että riidattomat korvaukset voisi jatkossa käsitellä sakkomenettelyssä. Suostumuksen antamista koskeva harkinta voi omaisuusrikosten tapauksessa yleensä tapahtua nopeasti, ja omaisuuden osalta kansalaisilla on yhteiskunnassa joka tapauksessa laaja disponointivapaus. Lisäksi esimerkiksi varkaustapauksissa omaisuus on voitu saada välittömästi myyntikuntoisena takaisin.

Toiseksi ehdotusta voidaan tarkastella sellaisten rikosten osalta, joista on säädetty yhden vuoden enimmäisvankeusrangaistus. Niihin pätee pääsääntöisesti samat näkökohdat kuin edellä. Sakkorangaistuksen käyttöaste on huomattavan suuri, ja iso osa rikoksista käsitellään kirjallisessa menettelyssä, mikä merkitsee, että epäilty on tunnustanut teon. Asianomistajan asemaan tai suojeltaviin oikeushyviin liittyviä periaatteellisia esteitä ei ole, lukuun ottamatta lapsen houkuttelemista seksuaalisiin tarkoituksiin, joka on lapsen kohdistuvana seksuaalirikoksena syytä säilyttää tuomioistuinten yksinomaisessa toimivallassa. Kaikki sellaiset puheena olevaan ryhmään kuuluvat rikokset, joista annetaan vuosittain useampia kuin yksittäisiä tuomioita, käsittävät yksinkertaisia ja selviä tyyppitapauksia, joista on muodostettavissa sakkomenettelyssä toimiville viranomaisille tarvittavat ohjeet. Tällaisia rikoksia ovat esimerkiksi lähestymiskiellon rikkominen, maahantulokiellon rikkominen, kulkuneuvon luovuttaminen juopuneelle, vahingonteko, vaarallisen esineen hallussapito, jonka enimmäisrangaistus muuttui 1.1.2026 lukien kahteen vuoteen vankeutta, ja lääkerikos.

Toisaalta tähän ryhmään kuuluu suuri määrä harvinaisia rikoksia. Muun muassa seuraamuskäytännön vakiintumattomuudesta ja tunnusmerkistön täyttymisen arviointia koskevan informaation vähäisyydestä seuraa, ettei mainittujen rikosten joukossa käytännössä useinkaan ole selviä ja yksinkertaisia tapauksia (esimerkiksi vakuutuspetos, salassapitorikos, suojauksen purkujärjestelmärikos). Toisaalta ei ole näiden rikosten luonteesta tai muusta syyistä johtuvaa periaatteellista estettä sille, että rikokset voivat muodollisesti kuulua sakkomenettelyn soveltamisalaan. Myös sakkomenettelyn nykyiseen soveltamisalaan kuuluu suuri määrä harvinaisia rikoksia (esimerkiksi eläintaudin leviämistä vastaan aiheuttaminen sekä radioaktiivisen aineen hallussapitorikos), eivätkä nyt puheena olevat rikokset olennaisesti poikkea näistä tapauksista.

Kolmanneksi ehdotusta voidaan tarkastella sellaisten rikosten osalta, joista on säädetty kahden vuoden enimmäisvankeusrangaistus. Tähän ryhmään kuuluu aiempaa kahta ryhmää suurempi määrä rikosnimikkeitä. Tietyissä rikosnimikkeissä tuomitaan pääsääntöisesti sakkorangaistus ja niitä ratkotaan suurina määrinä pääosin kirjallisessa menettelyssä, jolloin epäilty on tunnustanut teon ja niissä rangaistuksen määrääminen perustuu kaavamaisiin taulukoihin. Esimerkkinä tästä on törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen, josta Tilastokeskuksen tietojen mukaan tuomioistuimissa sakkoon tuomittujen lukumäärä vuonna 2023 oli 2 613 ja oikeudessa tuomittujen lukumäärä yhteensä 3 261. Toisaalta kahden vuoden rangaistusmaksimin ryhmään kuuluu myös rikosnimikkeitä, joista tuomitaan pääsääntöisesti vankeusrangaistus kuten törkeä rattijuopumus (vuonna 2023 tuomioistuimissa sakkoon tuomittujen lukumäärä oli 96 ja oikeudessa tuomittujen lukumäärä yhteensä 5 182). Tähän ryhmään kuuluu lisäksi rikosnimikkeitä, joissa asianomistajan aseman, suojeltavan oikeushyvän, voimakkaan selvittämistä ja käsittelyn julkisuuteen liittyvien seikkojen vuoksi on suhtauduttava pidättyvästi asioiden siirtämiseen sakkomenettelyyn, kuten henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset, seksuaalirikokset, sotarikokset ja rikoksia ihmisyyttä vastaan sekä lainsäädäntötoimeenpano- ja tuomiovallan käyttöön kohdistuvia rikoksia. Ryhmään kuuluu vielä useita harvinaisempia rikoksia, joissa rangaistusta ei määrätä kaavamaisien taulukoiden perusteella eikä seuraamuskäytäntö ole vakiintunut. Edelleen tunnusmerkistön täyttymisen arviointia koskevan informaation vähäisyyden vuoksi mainittujen rikosten joukossa ei useinkaan ole selviä ja yksinkertaisia tapauksia, kuten matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten ja vientitavaran alkuperää koskevan väärän tiedon antaminen.

Kuten ehdotuksen perustuslainmukaisuutta koskevassa osiossa todetaan, sakkomenettelyn soveltamisalaan voitaisiin ottaa myös harvinaisia rikoksia, kunhan käsillä ei olisi rangaistussäännöksellä suojeltavaan oikeushyvään liittyvää periaatteellista estettä ja yksittäinen rikosasia muuten soveltuu sakkomenettelyyn yksinkertaisuutensa ja selvyytensä puolesta. Sakkomenettelyä uudistettaessa tavoitteina ovat menettelyn yksinkertaistaminen,

rikosprosessin sujuvoittaminen sekä se, että tuomioistuimissa voitaisiin keskittyä asioihin, joissa oikeusturvanäkökohtien, oikeudenkäytön yhtenäisyyden ja tulkintakäytäntöjen kehittymisen vuoksi on todellinen tarve saada asia käsiteltyksi nimenomaan tuomioistuimessa. Kun sakkomenettelyn edellytyksenä säilyy vaatimus asian yksinkertaisuudesta ja selvyydestä ja kun siihen esitetään lisättäväksi vaatimus siitä, ettei asiasta ole yleisen rangaistuskäytännön mukaisesti odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa, edellä mainitut tavoitteet puoltavat soveltamisalan laajentamista mahdollisimman laajasti yksinkertaisiin ja selviin sakolla sovitettaviin tekoihin.

Myös kahden vuoden enimmäisrangaistuksen ryhmään kuuluu rikoksia, joista määrätään pääsääntöisesti sakkotuomioita, ja ne käsittävät yksinkertaisia ja selviä tyyppitapauksia, joista on muodostettavissa sakkomenettelyssä toimiville viranomaisille tarvittavat ohjeet. Tiettyjä rikosnimikkeitä lukuun ottamatta käsillä ei ole asianomistajan asemasta, rikosten luonteesta tai muusta syystä johtuvaa periaatteellista estettä sille, etteivät rikokset voisi muodollisesti kuulua sakkomenettelyn soveltamisalaan. Kuten edellä on todettu, sakkomenettelyn nykyiseen soveltamisalaan kuuluu suuri määrä harvinaisia rikoksia, eivätkä nyt puheena olevat rikokset olennaisesti poikkea näistä tapauksista. Edellä esitettyyn nähden, vaikka kahden vuoden enimmäisrangaistuksen ryhmään kuuluukin harvinaisempia ja tulkinnanvaraisempia tekoja, on sakkomenettelyn uudistamisen tavoitteet huomioiden perusteltua laajentaa soveltamisala koskemaan myös sellaisia tyyppillisesti sakkorangaistuksella käsiteltäviä yksinkertaisia ja selviä tekoja, joista säädetty enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta.

Edellä esitetyn perusteella onkin perusteltua laajentaa sakkomenettelyn soveltamisalaa rikoksiin, joista voidaan tuomita enintään kahden vuoden vankeusrangaistus. Ehdotusta rajattaisiin kuitenkin siten, että soveltamisalan ulkopuolelle jätettäisiin suojeltavan oikeushyvän ja rikosten luonteen vuoksi henkeen, terveyteen ja vapauteen kohdistuvat rikokset, seksuaalirikokset, terrorismirikokset, sotarikokset ja rikokset ihmisyyttä vastaan. Kyseisiä rikostyyppisiä on pidettävä myös asianomistajan aseman ja osin suojeltaviin oikeushyviin liittyvän julkisuusintressin vuoksi sakkomenettelyyn soveltumattomina. Soveltamisalasta rajattaisiin myös rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä säädetty järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen, sillä kyse on osallistumisrikoksesta, joka edistää ammattimaista ja järjestäytynyttä rikollisuutta. Rikosten luonteen, suojattavien oikeushyvien ja asiaan liittyvän julkisuusintressin vuoksi kyseisen tunnusmerkistön mukaiset teot eivät soveltuisi sakkomenettelyssä käsiteltäviksi. Soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin edellä mainittujen rikosten lisäksi lainsäädäntö- toimeenpano- ja tuomiovallan käyttöön kohdistuvat rikokset, sillä niiden ei asian laatu, asian yhteiskunnallinen merkitys, voimakas selvittämisenintressi ja asiaan liittyvä julkisuusintressi huomioiden voida katsoa kuuluvan sakkomenettelyssä käsiteltäviksi. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole supistaa sakkomenettelyn soveltamisalaa nykyisestä, minkä vuoksi edellä esitetyt rajaukset koskisivat ainoastaan sakkomenettelyn laajennettua soveltamisalaa eli tekoja, joista säädetty ankarin rangaistus on yli kuusi kuukautta vankeutta mutta enintään kaksi vuotta vankeutta. Sakkomenettelyssä voisi edelleen soveltaa Ahvenanmaan maakunnan säädöksiä, joissa on soveltamisalan piiriin kuuluvia rangaistusasteikkoja.

Valmistelussa on erikseen arvioitu rikoslain 21 luvun 5 §:ssä säädetyn pahoinpitelyn soveltuvuutta sakkomenettelyyn, sillä mainittava osa sakkorangaistukseen johtavista pahoinpitelyistä soveltuisi selvyytensä ja yksinkertaisuutensa puolesta sakkomenettelyyn. Tilastokeskuksen tietojen mukaan tuomioistuimissa pahoinpitelystä tai lievästä pahoinpitelystä sakkoon tuomittuja oli vuonna 2023 yhteensä 3 361. Tilastosta ei ole eroteltavissa lievien pahoinpitelyjen lukumäärää. Siirtämällä selvät ja yksinkertaiset pahoinpitelyt sakkomenettelyyn saavutettaisiin jonkinlaista sujuvoittamishyötyä. Lähtökohtana voidaan pitää sitä, että etenkin kirjallisessa menettelyssä käsiteltävät asiat voisivat siirtyä sakkomenettelyyn.

Tuomioistuinviraston tietojen perusteella käräjäoikeuksissa vuosina 2021–2023 ratkaistuista lievista ja perusmuotoisista pahoinpitelyistä vain kuusi prosenttia on ratkaistu kirjallisessa menettelyssä (HE 130/2024 vp, s. 33). Näin ollen sakkomenettelyyn mahdollisesti siirtyvä asiämäärä ei olisi kuin enintään 200 asiaa.

Pahoinpitelyn ottaminen sakkomenettelyn laajennetun soveltamisalan piiriin olisi poikkeus edellä ehdotetuista sakkomenettelyn rajoituksista. On myös selvää, että sakkomenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle olisi joka tapauksessa rajattava tietyn tyyppiset pahoinpitelyt, kuten läheisyydessä tapahtuneet perusmuotoiset pahoinpitelyt, sillä ne eivät luonteensa ja teon vakavuuden vuoksi sovellu lainkaan sakkomenettelyssä käsiteltäviksi. Sääntelyratkaisu, jossa jokin nimike lisättäisiin sakkomenettelyn soveltamisalaan mutta josta samalla rajattaisiin tietynlaatuista teoista pois, heikentäisi sakkomenettelyn selkeyttä. Kun otetaan huomioon edellä mainitut seikat kokonaisuudessaan, ei perusmuotoisen pahoinpitelyn ottamista sakkomenettelyn laajennettuun soveltamisalaan voida pitää perusteltuna.

Rikoslain 16 luvussa säädetään rikoksista viranomaisia vastaan. Kyseinen luku sisältää sellaisia rikostunnusmerkistöjä, jotka on rikosten laatuun ja asiaan liittyvän julkisuusintressin vuoksi rajattava sakkomenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle (esimerkiksi lahjuksen antaminen, lahjuksen antaminen kansanedustajalle ja vangin laitton vapauttaminen). Sen sijaan rikoslain 16 luvun 9 a §:ssä tarkoitettu lähestymiskiellon rikkominen, 10 §:ssä tarkoitettu omaisuutta koskevan viranomaiskiellon rikkominen ja 11 §:ssä tarkoitettu liiketoimintakiellon rikkominen eivät ole laadultaan sellaisia, että ne olisi kategorisesti rajattava sakkomenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Kyseisissä rikostunnusmerkistöissä on tunnistettava tyyppitapaus, joka on tavanomaisesti selvä ja yksinkertainen sekä sakolla sovitettava. Lähestymiskiellon rikkomisessa asianomistajan intressissä voi jopa olla – hänen niin katsoessaan – saada asia nopeasti käsitellyksi sakkomenettelyssä. Kun asia käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin sakkomenettelyssä, rikoksesta epäilty saisi nopeasti teon jälkeen rangaistuksen kiellon vastaisesta menettelystä, mikä voisi edistää lähestymiskiellon noudattamista. Mikäli menettely olisi toistuvaa tai jatkuvaa (lähes päivittäistä tai viikoittaista) tai ei muutoin olisi sakolla sovitettavaa, ei asiaa tulisi käsitellä sakkomenettelyssä. Mikäli lähestymiskiellon rikkominen sisältäisi asianomistajan painostamista, tulisi viranomaisen käyttää erityistä harkintaa siinä, soveltuuko asia sakkomenettelyssä käsiteltäväksi. Mikäli lähestymiskiellon määrääminen on perustunut väkivaltarikokseen ja kiellon rikkominen sisältää uhkailuja, voisi vankeusrangaistus tulla kyseeseen, eikä asiaa tällöin tulisi käsitellä sakkomenettelyssä. Myös muut edellä mainitut teot kohdistuvat sellaiseen viranomaistoimintaan, ettei niiden rajaaminen sakkomenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle ole perusteltua suojattava oikeushyvä huomioiden. Näin ollen kyseiset teot olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista ottaa sakkomenettelyn soveltamisalan piiriin. Kun kyse on laajennettuun soveltamisalaan kuuluvista teoista ja kun menettely on toistuvaa, tulee rikosasiassa nykyisinkin arvioitavaksi vankeusrangaistuksen määrääminen jo ennen kuin asia olisi sakkomenettelylain 1 a §:n 2 momentin toistuvuusrajan perusteella siirrettävä tuomioistuinprosessiin. Näin ollen esimerkiksi toistuvasti lähestymiskielloa rikkovan rikosasiat eivät lähtökohtaisesti soveltuisi sakkomenettelyyn.

Soveltamisalan ulkopuolelle rajattavien tekojen osalta esitettiin lausuntokierroksella useita huomioita. Lähestymiskiellon ja liiketoimintakiellon rikkomisen soveltuvuutta sakkomenettelyyn on arvioitu edellä, eikä jatkovalmistelussa ole pidetty perusteltuna supistaa soveltamisalaa näiden tekojen osalta. Rikoslain 17 luvun tunnusmerkistöjen suojeluobjekti on yleinen järjestys, eikä jatkovalmistelussa ole pidetty perusteltuna rajata tämän luvun tunnusmerkistöjä soveltamisalan ulkopuolelle lukuun ottamatta rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä säädettyä järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumista, jonka osalta asiaa on arvioitu edellä. Rikoslain 30 luvun lahjusrikoksessa ei ole kyse julkisissa tehtävissä toimivien henkilöiden toiminnasta vaan elinkeinotoiminnassa tapahtuvista rikoksista. Näin ollen kyseisen

luvun tekoihin ei liity vastaavaa julkisuusintressiä kuin rikoslain 16 luvussa säädettyihin lahjusrikoksiin. Samoin rikoslain 48 luvun ympäristörikoksiin liittyvä julkisuusintressi on erilainen kuin rikoslain 16 luvun lahjusrikoksissa, jotka esitetään rajattavaksi soveltamisalan ulkopuolelle. Näin ollen rikoslain 30 ja 48 lukujen rikoksia ei ole perusteltua rajata sakkomenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Varkaus-, petos-, maksuvälinepetos- ja rahanpesurikokset ovat puolestaan muiden edellytysten täytyessä sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisen ydinalueella. Näin ollen näiden rikosten rajaamista soveltamisalan ulkopuolelle ei ole jatkovalmistelussa sujuvoittamisnäkökulma huomioiden pidetty perusteltuna.

Valmistelussa on arvioitu, kuinka suuri asiamäärä sakkomenettelyyn voisi tosiasiaa siirtyä ehdotettujen muutosten takia. Suuntaa antavana arviona voidaan todeta, että mikäli sakkomenettelyn soveltamisala laajenisi kahteen vuoteen vankeutta, täysimittaisesta rikosprosessista voisi siirtyä sakkomenettelyyn noin 3 000 rikosasiaa. Arvioon liittyy epävarmuutta. Joka tapauksessa ratkaisu toteuttaisi tavoitetta, jolla mahdollistettaisiin tuomioistuinten keskittyminen ydintehtäviinsä.

Jäljempänä on tarkasteltu ehdotetun muutoksen suhdetta perustuslakiin. Tarkastelun perusteella ehdotuksia voidaan pitää myös perustuslainmukaisina.

Valmistelun aikana toisena vaihtoehtona sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamiselle on arvioitu sitä, että laajennettuun soveltamisalaan otettaisiin ainoastaan teot, joista säädetty ankarin rangaistus on yksi vuotta kuusi kuukautta vankeutta. Eräissä kahden vuoden rangaistusmaksimin ryhmään kuuluvissa tapauksissa vankeusrangaistus voi olla pääsääntö (esimerkiksi törkeä rattijuopumus) tai oikeuskäytännön perusteella voi olla vaikeaa muodostaa sellaisia kriteerejä, joiden perusteella osa tapauksista voitaisiin selkeästi katsoa sakolla sovitettaviksi (esimerkiksi kirjanpitorikos). Lisäksi käytäntö osoittaa, että monet edellä mainituista rikoksista ja niiden lisäksi esimerkiksi laitton uhkaus, ympäristörikokset sekä velallisen rikokset ovat vain harvoin sekä näytöllisesti että oikeudellisesti selviä ja yksinkertaisia. Tähän viittaa myös se, että kahden vuoden enimmäisrangaistuksen rikoksista törkeä rattijuopumus ja törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen pois lukien, vain alle viidesosa käsitellään käräjäoikeuksissa kirjallisessa menettelyssä. Tämä vaihtoehto toteuttaisi kuitenkin jossain määrin sakkomenettelyn kokonaisuudistukselle asetettua rikosprosessin sujuvoittamisen tavoitetta.

Edellä on arvioitu perusteltuja sille, miksi kahden vuoden rangaistusmaksimitekojen soveltuvat sakkomenettelyn soveltamisalaan. Mainittujen seikkojen vuoksi ei ole esitettävissä syitä, joiden vuoksi olisi tarkoituksenmukaista rajata soveltamisalaa vain yhden vuoden kuuden kuukauden enimmäisrangaistuksen tekoihin.

Sakkomenettelyssä voidaan käsitellä vain selvä ja yksinkertainen asia, josta yleisen rangaistuskäytännön perusteella voidaan tuomita vain sakkorangaistus. Lisäksi menettely edellyttää asianosaisten suostumusta. Tiedot rikostunnusmerkistöt myös rajattaisiin sakkomenettelyn ulkopuolelle. Sääntelykokonaisuus turvaa siten asianosaisten oikeusturvan yhtä hyvin kahden vuoden enimmäisrangaistuksen teoissa kuin yhden vuoden kuuden kuukauden teoissakin.

Tämä vaihtoehto ei myöskään parhaalla mahdollisella tavalla toteuttaisi rikosprosessin sujuvoittamiseen liittyviä tavoitteita. Tällöin tuomioistuimissa jäisi edelleen käsiteltäväksi useita tyypillisesti sakkoon johtavia rikostunnusmerkistöjä.

Edellä todetun perusteella ei voida pitää perusteltuna laajentaa sakkomenettelyn asiallista soveltamisalaa ainoastaan niihin rikoksiin, joista on säädetty rangaistukseksi enintään yksi vuosi kuusi kuukautta vankeutta.

Valmistelun aikana kolmantena vaihtoehtona sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamiselle on arvioitu sitä, että soveltamisalaan otettaisiin ainoastaan teot, joista säädetty ankarin rangaistus on yksi vuotta kuusi kuukautta vankeutta. Tämän lisäksi soveltamisalaan lisättäisiin joitain tekoja, joista säädetty ankarin rangaistus on kaksi vuotta vankeutta.

Vaikka sakkomenettelyn soveltamisalaa ei katsottaisi perustelluksi laajentaa kaikkiin tekoihin, joista säädetty ankarin rangaistus on kaksi vuotta vankeutta, osa kahden vuoden enimmäisrangaistuksella rangaistavista rikoksista voitaisiin kuitenkin katsoa soveltuvaksi sakkomenettelyn laajennettuun soveltamisalaan. Nämä rikokset voitaisiin liittää menettelyn soveltamisalaan mainitsemalla ne soveltamisalaa koskevassa säännöksessä erikseen. Tällaisina rikoksina voidaan pitää törkeää liikenneturvallisuuden vaarantamista, vesiliikennejuopumusta, väärennystä, petosta, maksuvälinepetosta, ampuma-aserikosta, vaarallisia esineitä koskevien säännösten rikkomista, vaarallisen esineen hallussapitoa, jonka rangaistusmaksimi on 1.1.2026 lukien kaksi vuotta vankeutta, dopingrikosta, salakuljetusta, huumausainerikosta, huumausainerikoksen valmistelua ja huumausainerikoksen edistämistä.

Kyse on tyypillisesti rikoksista, joissa selviä ja yksinkertaisia tyyppitapauksia esiintyy käytännössä paljon ja joissa sakolla sovitettavia tapauksia on helposti tunnistettavissa. Myöskään suojeltava oikeushyvä tai rikoksen laatu eivät merkitse poikkeuksellisen voimakasta selvittämistä tai julkisuusintressiä. Mahdollisen asianomistajan kannalta näihin rikoksiin ei liity sellaisia ongelmia, joita sakkomenettelyn oikeusturvatakeet, erityisesti asianomistajan suostumuksen edellyttäminen ja korvausvaatimuksen käsitteleminen sakkomenettelyssä, eivät riittäisi ehkäisemään.

Rikosprosessin sujuvoittamista koskevat tavoitteet huomioiden, ei vaihtoehtoista sääntelyratkaisua voida kuitenkaan pitää kannatettavana. Sakkomenettelyyn soveltuvan asian laatua koskevat kriteerit rajaavat menettelyyn tulevia asioita, ja suppeammalla soveltamisalalla sakkomenettelyn ulkopuolelle saattaisi jäädä yksinkertaisia ja selviä asioita, joista yleisen rangaistuskäytännön mukaisesti tuomitaan sakkoa.

Tämä vaihtoehto olisi lisäksi ongelmallinen sen vuoksi, että sakkomenettelyyn soveltuvien rikosluetteloiden laadinta on vaikeaa, eikä luetteloa laadittaessa voida huomioida yhteiskunnan tai kriminalisointien muutoksia, mistä syystä luettelosta voisi jäädä helposti puuttumaan tekoja, joihin menettely voisi hyvin soveltua. Sääntelyn selvyiden ja yksinkertaisuuden vuoksi soveltamisalan kategorinen laajentaminen olisi parempi vaihtoehto. Kun huomioidaan sakkomenettelyn soveltamisalaan tehtävät rajoitukset, käsillä ei ole sellaista rangaistussäännöksillä suojattavaan oikeushyvään liittyvää periaatteellista estettä, jonka vuoksi kategorinen laajentaminen ei olisi hyväksyttävissä. Näin ollen tämäkään vaihtoehtoinen ratkaisu ei toteuttaisi sakkomenettelyn uudistamiselle asetettuja tavoitteita.

4.1.2 Menettämisseuraamuksen määrääminen sakkomenettelyssä

Esityksessä ehdotetaan korotettavaksi sakkomenettelyssä määrättävän menettämisseuraamuksen suuruus 5 000 euroon. Asiasta säädettäisiin jatkossa lain uudessa 3 a §:ssä.

Ehdotusta voidaan pitää perusteltuna, koska menettämisseuraamuksen ylärajaa korottamalla sakkomenettelyn soveltamisalan piiriin siirtyisi sellaisia rikosasioita, jotka nykyainsäädännön

mukaan soveltuisivat sakkomenettelyyn muilta kuin menettämisseuraamusta koskevan vaatimuksen osalta. Esimerkiksi ympäristöoikeudessa ainoastaan lupamaksujen suuruuden vuoksi muutoin sakkomenettelyyn soveltuvia selviä ja yksinkertaisia asioita on käsiteltävä oikeudenkäynnissä. Ei ole tarkoituksenmukaista, että muutoin sakkomenettelyyn soveltuva asia siirtyy normaaliin rikosprosessiin ainoastaan vaadittavan menettämisseuraamuksen määrän vuoksi.

Menettämisseuraamuksen ylärajan arvioinnissa voidaan ottaa huomioon enimmillään jopa viiden miljoonan euron hallinnollisten seuraamusten määräämisvallan antaminen tuomioistuinlaitoksen ulkopuoliselle viranomaiselle (ks. tarkemmin PeVL 2/2017 vp, hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi, s. 4–5). Tähän nähden voidaan arvioida, ettei sakkomenettelyssä määrättävien menettämisseuraamusten maltillinen korottaminen 5 000 euroon olisi perustuslaillisesti ongelmallinen. Mainittu 5 000 euron raja mahdollistaisi jatkossa käytännössä useimpien tavanomaisempien menettämisseuraamusten määräämisen sakkomenettelyssä kuten esimerkiksi meluilmoituksiin ja muihin ympäristönsuojeluviranomaistoimintaan liittyviin julkisoikeudellisiin maksuihin liittyvien menettämisseuraamusten määräämisen.

Menettämisseuraamuksia on tuomittu sakkomenettelyssä Oikeusrekisterikeskuksesta saadun tiedon mukaan viime vuosina yli 500 kappaletta (2023: 534 kpl ja 2024: 679 kpl). Tuomioistuimissa 1 000–5 000 euron rahamääräisiä menettämisseuraamuksia on viime vuosina tuomittu vajaa 300 kappaletta (2023: 255 kpl ja 2024: 281 kpl). Ehdotetulla muutoksella sakkomenettelyyn piiriin siirtyisi siten jonkin verran lisää asioita, mutta nimenomaan menettämisseuraamuksen määrän vuoksi sakkomenettelyyn siirtyvien asioiden määrä ei arvion mukaan olisi suuri. Muutoksella saavutettaisiin rikosprosessin sujuvoittamisen näkökulmasta jonkin verran hyötyjä. Muutos olisi lisäksi käytännön toiminnan kannalta merkityksellinen ja edistäisi oikeudenkäyntien sujuvuutta.

Rikoslain 10 luvun 9 §:ään selkeytettäisiin siten, että sakkomenettelyssä sovellettaisiin sakkomenettelylain säännöksiä, kun menettämisseuraamus määrätään. Ehdotus on tarpeen, sillä rikoslain menettämisseuraamusasian käsittelyä koskeva sääntely viittaa tuomioistuinkäsittelyyn eikä sääntely ole sellaisenaan sovellettavissa asian käsittelyyn ja ratkaisuun sakkomenettelyssä.

Ehdotuksia voidaan pitää myös jaksossa 12.1.3 esitetyistä syistä perustuslainmukaisena.

4.1.3 Poliisin ratkaisuvallta

4.1.3.1 Poliisin ratkaistavaksi kuuluvat asiat

Esityksessä ehdotetaan ensinnäkin, että poliisin ratkaisuvalltaa laajennettaisiin 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. Ehdotus koskee poliisin lisäksi tullimiehiä, rajavartiolaitomiehiä sekä erätarkastajia kuten myöhemmin on kuvattu.

Ehdotus tarkoittaisi sitä, että poliisi voisi niin sanotusti yhdellä kosketuksella ratkaista yhä enemmän selviä ja yksinkertaisia rikosasioita. Poliisin ratkaisutoimivallan laajentaminen tukisi myös menettelysäännösten selkeyttä. Poliisin toimivalltaa laajennettaessa syyttäjän toiminnassa ja rikosprosessissa tuomioistuimissa voitaisiin keskittyä vaativampiin, oikeudellisia ongelmia

ja näytön arviointia sisältäviin rikosasioihin. Lisäksi rikosasioiden käsittelytapa ja prosessin muoto valikoituisi asian vaativuuden ja laadun mukaan. Muutos edistäisi siten prosessin sujuvuutta ja parantaisi kansalaisten oikeusturvaa, kun asioita saataisiin ratkottua aiempaa nopeammin ja tehokkaammin.

Syyttäjät käsittelevät sakkomenettelyssä vuonna 2024 yhteensä noin 33 500 asiaa ja antoivat yhteensä vajaa 32 000 rangaistusmääräystä. Ehdotuksen perusteella poliisin ratkaisutoimivaltaan siirtyisi runsaasti sellaisia tekoja, joita syyttäjä tällä hetkellä vahvistaa kaavamaisten taulukoiden perusteella suurina määriä ja joihin ei liity erityisiä tulkinnanvaraisia elementtejä, kuten liikenneturvallisuuden vaarantaminen, kulkuneuvon kuljettaminen oikeudetta, rattijuopumus, liikennerikkomus, huumausaineen käyttörikos, järjestystä ylläpitävän henkilön vastustaminen, ulkomaalaisrikkomus, poissaolo kutsunnasta ja toisen vahingoittamiseen soveltuvan esineen tai aineen hallussapito, jonka rangaistusasteikko muuttui 1.1.2026. Syyttäjät vahvistivat rangaistusmääräyksellä pelkästään edellä mainittuja asioita vuonna 2024 noin 25 000 kappaletta. Prosessiekonomian ja rikosprosessin sujuvoittamisen kannalta olisi tarkoituksenmukaista, että iso osa selvistä ja riidattomista rikosasioista käsiteltäisiin mahdollisimman kevyessä prosessissa eli poliisin sakkomääräyksellä.

Toisaalta 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.

Oikeusturvanäkökulmasta ehdotus tarkoittaisi sitä, että poliisin ratkaisuvalltaan siirtyisi myös suuri määrä nimikkeitä, joita ratkotaan määrällisesti varsin vähän ja joissa ei ole kaavamaista ja vakiintunutta rangaistuskäytäntöä. Esimerkkeinä tällaisista ja pelkästään sakkouhkaisista teoista, joita ratkotaan suhteellisen vähän tai joihin liittyy tulkintaa, voi mainita yksityiselämää loukkaava tiedon levittämisen (RL 24:8), kunnianloukkauksen (RL 24:9), matkapalvelurikkomuksen (RL 30:3 b), kätkemisrikkomuksen (RL 32:5), salassapitorikkomuksen (RL 38:2) ja työntekijöiden edustajien oikeuksien loukkaamisen (RL 47:4). Esimerkkinä teoista, joiden rangaistumaksimi on kuusi kuukautta vankeutta, joista ei ole vakiintunutta rangaistuskäytäntöä ja jotka eivät välttämättä ole yksinkertaisia, voi mainita tuottamuksellisen perättömän lausuman (RL 15:4), törkeän rikoksen ilmoittamatta jättämisen (RL 15:10) ja arpajaisrikoksen (RL 17:16 b).

Lakivaliokunta (LaVM 9/2010 vp) on lisäksi lausunut, ettei poliisin toimivaltaan saisi kuulua tekoja, joissa on selvästi tulkinnanvaraisempia elementtejä kuin liikennerikkomuksissa ja näpistyksissä, ja että oikeusturvasyyt saattavat edellyttää sitä, että mitä ankarampi rangaistus, sitä painavimmat perusteet on sille, ettei asia jää yksin poliisimiehen harkintaan, vaan lainopillisen koulutuksen saanut syyttäjä viime kädessä ratkaisee asian.

Kaikki ehdotettuun soveltamisalaan kuuluvat rikostunnusmerkistöt eivät siten vastaa lakivaliokunnan aiemmassa lausunnossa esitettyjä kriteerejä. Arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon lain soveltamiskäytännöstä saadut kokemukset, sillä nykyistä sakkomenettelylakia on nyt sovellettu lähes 10 vuotta. Lain voimassaolon aikana poliisien koulutus ja poliisin sisäinen ohjeistus ovat kehittyneet, eikä sisäisessä valvonnassa ole havaittu suuria poikkeamia ohjeellisista rangaistustaulukoista. Käytännössä syyttäjä on vahvistanut rangaistusmääräyksen sellaisenaan tai ainoastaan päiväsakon rahamäärään liittyviä seikkoja muuttaen poliisin esittämän sakkovaatimuksen mukaisesti noin 98 prosentissa kaikista poliisin sakkovaatimuksista. Voidaan todeta, että poliisin ratkaisutoimivallan laajentaminen ei aiheuttaisi käytännössä merkittäviä oikeusturvaongelmia.

Oikeusturvaa arvioitaessa on myös huomioitava, että asianosaisilla olisi sakkomenettelyssä edelleen oikeus muutoksenhakuun ja viranomaisilla itseoikaisuun epäillyn hyväksi. Asianomistajan muutoksenhakuoikeutta esitetään jäljempänä kuvatulla tavalla laajennettavaksi. Vaikka voimassa olevan lainsäädännön mukaan syyttäjän vahvistettavaksi tuleviin tekoihin voidaan katsoa liittyvän enemmän tulkinnanvaraisia seikkoja kuin poliisin toimivallan piiriin tällä hetkellä kuuluviin tekoihin, voidaan todeta, että valtaosassa sakkomenettelyssä käsitellyistä tapauksista ajateltua tulkinnanvaraisuutta tai epäselvyyttä ei kuitenkaan sakkomenettelylain soveltamiskäytännön valossa ole.

On myös huomattava, että vaatimukset asian selvyydestä ja yksinkertaisuudesta ohjaavat käytännössä tulkinnanvaraiset rikosasiat rikosprosessiin, eivätkä tällaiset asiat jää sen enempää poliisin kuin syyttäjänkään ratkaistavaksi. Näin ollen poliisin ratkaisuvallasta jäisi vain asiaryhmissään selviä ja yksinkertaisia asioita, jotka soveltuvat hyvin poliisin ratkaistaviksi. Vaativammat asiat ohjautuisivat jatkossakin joka tapauksessa rikosprosessiin. Edelleen poliisin ratkaisuvallasta myös rajattaisiin määrättävien päiväsakkojen enimmäismäärällä, joka olisi 60 päiväsakkoa.

Jäljempänä on tarkasteltu ehdotetun muutoksen suhdetta perustuslakiin. Tarkastelun perusteella ehdotusta voidaan pitää myös perustuslainmukaisena.

Edellä todetun perusteella poliisin ratkaisutoimivallan laajentaminen olisi perusteltua rikosprosessin sujuvoittamiseksi. Myös epäillyn oikeusturvasta voidaan edellä kuvatuin tavoin huolehtia muutoksenkin myötä.

Valmistelussa toisena vaihtoehtona poliisin ratkaisutoimivallan laajentamiseksi on arvioitu sitä, että poliisille siirtyisi lakivaliokunnan mietinnön LaVM 9/2010 vp mukaisesti laajassa mielessä liikenteeseen liittyvät rikkomukset. Näihin tekoihin voitaisiin katsoa kuuluvaksi vakavammat liikenneturvallisuuden vaarantamiset, kulkuneuvon kuljettamiset oikeudetta, rattijuopumukset ja liikenne rikkomukset, joita kaikkia ratkaistaan määrällisesti paljon ja joissa kaikissa rangaistuksen määrääminen perustuu vakiintuneisiin ja kaavaisiin taulukoihin. Näissä teoissa tekotapa toistuu, eikä tekoihin siten liity pääsääntöisesti erityisiä tulkinnanvaraisia seikkoja, minkä vuoksi niitä ei voisi antaa valvontaviranomaisen ratkaistavaksi. Kyse on varsin yksinkertaisista teoista. Edellä mainittuun listaukseen olisi lisättävissä huumausaineen käyttörikos, ulkomaalaisrikkomus, poissaolo kutsunnasta ja järjestystä ylläpitävän henkilön vastustaminen, joita kaikkia ratkaistaan määrällisesti paljon ja joihin ei teon luonteen vuoksi liity pääsääntöisesti ja tyyppitapauksissa tulkinnanvaraisuutta. Tältä osin poliisin toimivaltaa rajaa edelleen sakkomenettelyn yleinen vaatimus asian yksinkertaisuudesta ja selvyydestä, mikä vaatimuksena siirtää vaativimmat asiat joka tapauksessa rikosprosessiin. Lisäksi edellä kuvatuin tavoin sakkomenettelyyn soveltuvan asian laatua rajoittaviin kriteereihin ehdotetaan lisättäväksi se, ettei teosta yleisen rangaistuskäytännön mukaisesti ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa.

Syyttäjät vahvistivat sakkovaatimuksina saapuneista asioista rangaistusmääräyksellä vuonna 2024 eniten liikenneturvallisuuden vaarantamisia, kulkuneuvon kuljettamisia oikeudetta, rattijuopumusrikoksia ja liikenne rikkomuksia. Muista kuin liikenne rikoksista isoja määriä rangaistusmääräyksellä ratkaistiin huumausaineen käyttörikoksissa, toisen vahingoittamiseen soveltuvan esineen tai aineen hallussapidossa, jonka enimmäisrangaistus muuttui 1.1.2026 yhteen vuoteen vankeutta, ulkomaalaisrikkomuksessa, poissaolossa kutsunnasta ja järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamisesta. Syyttäjät vahvistivat edellä mainittuja asioita vuonna 2024 noin 25 000 kappaletta.

Tämä vaihtoehto olisi siten ongelmaton lakivaliokunnan lausunnossaan esittämien kriteerien kannalta. Olisikin perusteltua siirtää ainakin kaikki edellä mainitut kaavamaisia ja eitulkinanvaraisia elementtejä sisältävät nimikkeet poliisin toimivaltaan. Kaikki edellä mainitut nimikkeet täyttävät eduskuntakäsittelyssä poliisin toimivallan piiriin kuuluville asioille esitetyt vaatimukset, ja niiden lukumäärä huomioiden toimivallan siirrosta poliisille olisi saatavilla todellisia prosessihyötyjä. Tämä vaihtoehto rajaisi kuitenkin lakivaliokunnan aiemmassa mietinnössä mainitut tulkinanvaraisempia elementtejä sisältävät teot, kuten lievän petoksen ja lievän pahoinpitelyn, pois poliisin toimivallasta. Lähtökohdaksi on kuitenkin syytä ottaa se, että syyttäjän ja tuomioistuimen ratkaistaviksi tulevat vain sellaiset asiat, joihin liittyy aitoa oikeudellista harkintaa. Tarkasteltu vaihtoehto ei toteuttaisi tätä tavoitetta.

Vaihtoehdolla saavutettaisiin sinällään sujuvoittamishyötyjä, vaikkakin ne olisivat pienemmät kuin ehdotetulla ratkaisulla. Koska sakkomenettelyn soveltamisalaan kuuluu kuitenkin jo nyt myös suuri määrä muita rikoksia, joita käsitellään sakkomenettelyssä vajaa 7 000 kappaletta ja joissa niissäkin poliisi esittää 98 prosenttisesti onnistuneesti sakkovaatimuksen syyttäjälle, ei tilastojen perusteella ole perusteltua rajata poliisin toimivaltaa käsittelemään ainoastaan määrällisesti suurimpia, edellä mainittuja tekoja. Syyttäjä vahvisti poliisin sakkovaatimukseen perustuen rangaistusmääräyksen vuonna 2024 esimerkiksi lähes 400 lievää salakuljetusta koskevassa asiassa, noin 250 lievää vahingontekoa koskevassa asiassa ja vajaassa 120 lievää salakuljetusta koskevassa asiassa, jotka kaikki ovat tyyppitapauksessaan hyvin yksinkertaisia, kaavamaisia eikä niihin sisälly tulkintaa. Kyseisistä teoista määrätään myös rangaistus vakiintuneiden taulukoiden perusteella. Sakkomenettelyn uudistamisen tavoitteet huomioiden ei ole tarkoituksenmukaista rajata kyseisiä tekoja poliisin toimivallan ulkopuolelle, vaan on perusteltua laajentaa poliisin toimivalta kategorisesti koskemaan kaikkia tekoja, joista säädetty ankarin rangaistus on kuusi kuukautta vankeutta. Käsillä ei ole sellaista rangaistussäännöksellä suojattavaan oikeushyvään liittyvää periaatteellista estettä, jonka vuoksi kategorinen laajentaminen ei olisi hyväksyttävissä.

Lisäksi siirrettäessä pistemäisesti ainoastaan tiettyjä tekoja poliisin toimivallan piiriin, ei voida riittävästi huomioida lainsäädännön ja yhteiskunnan muutoksia ja sitä, että jokin uusi kriminalisointi voisi soveltua poliisin toimivallan piiriin.

Poliisin ratkaisuvallan piiriin kuuluisi jatkossa myös myöhemmin esitettävien tavoin yksityisoikeudellisen vaatimuksen käsittely ja ratkaisu. Valmistelussa ei ole katsottu prosessiekonomian näkökulmasta tarkoituksenmukaiseksi, ettei poliisilla olisi toimivaltaa ratkaista selviä, vähäisiä ja riidattomia korvausasioita, jotka liittyisivät isolta osin poliisin jo nykyiseen toimivaltaan kuuluviin näpistysrikoksiin. Mikäli poliisilla ei olisi toimivaltaa käsitellä ja ratkaista muun ohella näpistysasioihin liittyviä yksinkertaisia korvausasioita vaan asia olisi siirrettävä korvausasian käsittelyn vuoksi syyttäjälle, ei ehdotuksella saavutettaisi myöskään toivottuja sujuvoittamishyötyjä. Tällöin ennemminkin kuormitettaisiin jo nykyisellään kovassa työpaineessa olevaa Syyttäjälaitosta entisestään. Näin ollen sellaista ratkaisuvaihtoehtoa, jossa yksityisoikeudellisen vaatimuksen käsittely olisi ainoastaan syyttäjän toimivassa, ei ole pidetty perusteltuna.

4.1.3.2 Poliisin ratkaisuvallalta ja päiväsakkojen lukumäärä

Esityksessä ehdotetaan myös, että poliisin ratkaisuvallaltaan kuuluvaa päiväsakon lukumäärää korotettaisiin nykyisestä 20 päiväsakosta 60 päiväsakoon. Päiväsakon rahamäärällä ei edelleenkään olisi vaikutusta sakkomääräyksen käyttämiseen, ja mainittu rajoitus olisi rikoskohtainen. Poliisin toimivallassa on tällä hetkellä sakkomenettelylain 3 §:n 2 momentin nojalla antaa korkeintaan 20 päiväsakon suuruinen sakkomääräys. Kun sakkomääräyksellä on viime vuosina määrätty keskimäärin 13 päiväsakon suuruinen sakkorangaistus, alkuperäisen

tavoitteen mukaisesti poliisin toimivaltaan kuuluu tällä hetkellä varsin vähäiset teot, joiden osalta oikeusturvasta ja lainkäytön yhtenäisyydestä huolehtiminen on onnistunut maltillisella sisäisellä ohjauksella.

Yksi sakkomenettelyn uudistamisen tavoitteista on edesauttaa sitä, että rikosprosessissa voidaan keskittyä vaativampiin, oikeudellisia ongelmia ja näytön arviointia sisältäviin rikosasioihin. Tätä tavoitetta tukisi se, että poliisin ratkaisuvalltaa laajennettaisiin myös päiväsakon lukumäärän osalta. Poliisin toimivaltaan kuuluvaa päiväsakon lukumäärää on tarkoituksenmukaista korottaa, sillä muutoin poliisin toimivallan piiriin kuuluvien tekojen laajennuksesta saatava hyöty jäisi hyvin vähäiseksi. Useissa tyyppillisissä rikoksissa vakiintuneen rangaistuskäytännön perusteella määrätään ankarampia kuin 20 päiväsakon rangaistuksia.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 1/1982 vp (s. 4 ja 5) 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. Tällaisissa tapauksissa kysymykseen tulevat seuraamukset eivät myöskään saa välittömästi tai välillisesti aiheuttaa tai johtaa henkilökohtaisen vapauden menettämiseen. Rikesakko ja muut sen kaltaiset seuraamusjärjestelmät, joissa seuraamuksen määräämistä ei pääsääntöisesti ollenkaan vahvisteta tuomioistuimessa, vaativat yhdenmukaisuuden edellytyksenä, että seuraamukset ovat kiinteämääräisiä ja että kysymykseen tulevat rikkomustyyppit ovat yksiselitteisiä ja kiistattomasti todettavissa.

Lakivaliokunnan mietinnön (LaVM 9/2010 vp) mukaan oikeusturvasyys edellyttivät sitä, että mitä ankarampi rangaistus, sitä painavammat perusteet on sille, että asia ei jää yksin poliisimiehen harkintaan, vaan syyttäjä viime kädessä ratkaisee asian. Menettelyssä tulisi käsitellä suhteellisen vähäisiä rikkomuksia. Lakivaliokunnan mukaan sakkomääräyksen soveltamisala asettui kohdalleen myös päiväsakkojen lukumäärän osalta.

Edellä mainittujen valiokuntien kannanottojen perusteella tuleekin tarkastella sitä, voidaanko poliisin ratkaisuvalltaa laajentaa nykyistä päiväsakkomäärää ankarampiin rangaistuksiin.

Ehdotusta voidaan pitää perusteltuna ensinnäkin siksi, että rikosprosessitoimijoilla on käytössään useita sisäiseen käyttöön tarkoitettuja käsikirjoja rangaistuksen määräämisestä. Vuonna 2023 julkaistiin myös Rangaistuskäytännön käsikirja (Kempainen ym.). Edellä mainittujen käsikirjojen perusteella liikenneturvallisuuden vaarantamista, kulkuneuvon kuljettamista oikeudetta, huumausaineen käyttörikosta ja rattijuopumusta koskevat rangaistukset ovat hyvin tarkkaan tilastoitu ja taulukoitu. Toisen vahingoittamiseen soveltuvan esineen tai aineen hallussapidossa, jonka rangaistusasteikko nousi 1.1.2026, ulkomaalaisrikkomuksessa, poissaolossa kutsunnasta ja järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamisesta on lisäksi vakiintunut oikeuskäytäntö rangaistuksen määräämisessä. Poliisilla on lisäksi käytössään käsikirja, jossa rangaistuksen määrääminen liikenne rikkomuksista on määritetty yksityiskohtaisesti. Näin ollen voidaan sanoa, että merkittävissä asiaryhmissä rangaistuksen mittaaminen perustuu hyvin kaavamaiseen menettelyyn, eikä poliisin ratkaisuvallan laajentaminen tässä suhteessa ole ongelmallista.

Toiseksi edellä mainitun aineiston perustella liikenneturvallisuuden vaarantamisesta tuomitaan kulloinkin alueella vallitsevan nopeusrajoituksen mukaan tavanomaisesti enintään 30 päiväsakon suuruinen sakkorangaistus. Kulkuneuvon kuljettamisesta oikeudetta normaali rangaistusalue on 20–40 päiväsakkoa. Perusmuotoista rattijuopumusta koskeva rangaistusasteikko voi nousta 70 päiväsakkoon. Huumausaineen käyttörikoksesta tuomitaan

huumausaineen määrän mukaan tavanomaisesti enintään 30 päiväsakon sakkorangaistus. Toisen vahingoittamiseen soveltuvan esineen tai aineen hallussapidosta tuomitaan tavanomaisesti noin 30 päiväsakon suuruinen sakkorangaistus ja järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamisessa enintään 40 päiväsakon suuruinen sakkorangaistus. Ulkomaalaisrikkomuksesta ja poissaolosta kutsunnasta ei myöskään tuomita tyyppitapauksessa yli 40 päiväsakon suuruista sakkorangaistusta.

Mikäli poliisin antaman sakkomääräyksen päiväsakkojen enimmäismäärä korotettaisiin 60 päiväsakkoon, sakkomääräyksellä saataisiin jatkossa käsiteltyä suurin osa liikenne rikoksista sekä sakkomenettelyssä käsiteltävistä muista lukumääräisesti isoista rikosnimikkeistä kuten huumausaineen käyttörikos. Mikäli poliisin toimivaltaan kuuluisivat kaikki kuuden kuukauden rangaistusmaksimilla säädetty teot, myös Tullin toiminnassa toistuvat yksinkertaiset ja selvät lievät veropetokset ja lievät salakuljetukset siirtyisivät sakkomääräyksen soveltamisalan piiriin. Päiväsakkoajan nostamisella voitaisiin siten sujuvoittaa rikosprosessia merkittävästi. Jos taas päiväsakkoajaa ei nostettaisi, sujuvoittamishyödyt edellä ehdotetusta poliisin ratkaisuvallan laajentamisesta jäisivät huomattavasti vähäisemmiksi.

Edellä mainittujen rangaistusasteikkojen perusteella olisi siten tarkoituksenmukaista korottaa poliisin sakkomääräyksen toimivalta 60 päiväsakkoon. Oikeusturvakysymykset tulisivat tällöin otetuiksi huomioon, kun ankarimmin rangaistavat teot jäisivät sakkomenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle samalla kun rikosprosessin sujuvoittamista koskevat tavoitteet saavutettaisiin. Mikäli päiväsakon lukumäärä olisi rajattu 60 päiväsakkoon, syyttäjän ratkaistavaksi jäisivät sellaiset teot, joissa joudutaan arvioimaan ankaran sakkorangaistuksen ja ankarampien seuraamusten välistä rajanvetoa.

Edellä mainittua arviota tukee myös Heikki Kemppisen artikkeli Sakon ja vankeuden välisestä valinnasta rangaistuksen määräämisessä (DL 2/2025). Kemppinen toteaa, että tilastojen valossa yleisen päiväsakkoasteikon yläosaa (120 ps) käytetään verrattain harvoin eli siirtymä sakosta vankeuteen tapahtuu useimmissa tapauksissa tosiasiallisesti jo noin 90 päiväsakon kohdalla, eli yhtä rikosta koskevan sakkoasteikon ylimmän neljänneksen saavuttamisen jälkeen. Siirtymä sakosta vankeuteen ei siten Kemppisen mukaan vaikuttaisi toteutuvan liukuvasti, vaan pikemminkin soveltaen lajinvalinta-ajattelua, joka ei muistuta tavanomaista rangaistuksen mittaamisratkaisua.

Edellä esitetyn perusteella nostettaessa poliisin toimivalta 60 päiväsakkoon ei siten tilastojen valossa olla vielä lähellä sakon ja vankeuden välistä arviointia, minkä voidaan perustellusti todeta kuuluvan lainopillisen koulutuksen saaneen henkilön tehtäväksi. Poliisin toimivallan nostoa päiväsakon lukumäärän osalta on siten pidettävä perusteltuna.

Valmistelussa toisena toteuttamisvaihtoehtona on arvioitu mahdollisuutta muuttaa sääntelyä siten, että poliisin toimivaltaan kuuluvaa päiväsakkojen lukumäärää ei rajoitettaisi lainkaan. Mikäli poliisin toimivaltaan kuuluvaa päiväsakon lukumäärää ei olisi lainkaan rajoitettu ja poliisin toimivallassa olisivat kaikki kuuden kuukauden rangaistusmaksimilla säädetty teot, siirtyisi poliisin käsiteltäväksi kaikki sakkomenettelyssä tällä hetkellä syyttäjän vahvistettavaksi tulevat sakkovaatimukset, mikä edistäisi luonnollisesti hyvin rikosprosessin sujuvoittamisen tavoitetta. Päiväsakkoajan poistamista puoltaisi lisäksi se, ettei sama rikosnimike siirtyisi syyttäjän ratkaistavaksi ainoastaan päiväsakon lukumäärän vuoksi.

Valiokuntien edellä mainitut kannanotot huomioiden ei voida kuitenkaan pitää hyväksyttävänä sellaista sääntelyä, jossa poliisin toimivaltaa laajennettaisiin sekä kaikkiin kuuden kuukauden rangaistusasteikon rikoksiin että päiväsakon lukumäärän enimmäisraja poistettaisiin kokonaan.

Edellä kuvatun valiokuntakäytännön nojalla tilanteessa, jossa poliisin toimivaltaan kuuluvan päiväsakon lukumäärää ei olisi lainkaan rajoitettu, poliisin toimivallassa ei olisi käsitellä enää vain rangaistusankaruudeltaan lievimpiä rikoksia. Oikeusturvasyyt edellyttävät lajissaan ankarimmin rangaistavien tekojen käsittelyä ja ratkaisua lainopillisen koulutuksen saaneen syyttäjän toimesta. Kun sakon ja vankeuden rajan välisen eron arviointi kuuluu puolestaan tuomioistuimille, ei voida pitää perusteltuna, että poliisin oman ratkaisun varassa olisi vankeusrangaistusta lähestyvän sakkorangaistuksen määrääminen sakkomenettelyyn soveltuvan asian laadullisesta lisäkriteeristä huolimatta. Oikeuskäytännön yhdenmukaisuudesta huolehtiminen olisi lisäksi haastavaa tilanteessa, jossa poliisin päiväsakkojen lukumäärää ei olisi lainkaan rajoitettu. Näin ollen ei voida pitää perusteltuna sitä, että poliisin toimivaltaan kuuluvaa päiväsakon rahamäärää ei rajoitettaisi lainkaan riippumatta siitä laajentuisiko poliisin toimivalta käsittämään kaikki kuuden kuukauden rangaistusmaksimilla säädetty teot vai ainoastaan tietyt teot.

Valmistelussa kolmantena toteuttamisvaihtoehtona on arvioitu mahdollisuutta muuttaa sääntelyä siten, että poliisin toimivalta laajennettaisiin enintään 40 päiväsakkoon, sillä suurimmasta osasta yllä luetelluista teoista määrätään tavanomaisesti enintään 40 päiväsakon suuruinen sakkorangaistus. Poliisin toimivallan ulkopuolelle jäisi tässä tilanteessa lukumääräisesti isoista rikosnimikkeistä ainoastaan isohko määrä rattijuopumusrikoksia, joissa rangaistus määrätään hyvin vakiintuneiden ja kaavamaisten taulukoiden perusteella.

Lakivaliokunta on lausunut mietinnössään LaVM 9/2010 vp, että oikeusturvasyyt edellyttivät sitä, että mitä ankarampi rangaistus, sitä painavammat perusteet on sille, että asia ei jää yksin poliisimiehen harkintaan, vaan syyttäjä viime kädessä ratkaisee asian. Lakivaliokunnan mukaan sakkomääräyksen soveltamisala asetui kohdalleen myös päiväsakkojen lukumäärän osalta.

Valiokunnan lausunnon perusteella voisi vaihtoehtoisesti arvioida tarkoituksenmukaiseksi, että 40 päiväsakkoa ankarammat teot eivät jäisi yksin poliisin harkintaan vaan ne siirtyisivät syyttäjän käsiteltäviksi. Tämäkin muutos toteuttaisi jossain määrin rikosprosessin sujuvoittamisen tavoitetta, mutta sujuvoittamishyödyt olisivat pienemmät kuin ehdotetussa ratkaisussa. Raja koskisi ennen muuta rattijuopumusasioita, joissa ankarammatkin sakkorangaistukset tuomitaan kaavamaisesti veren alkoholipitoisuuden mukaan. Ei olisi tarkoituksenmukaista, että tällaiset asiat olisi siirrettävä syyttäjän ratkaistavaksi. Tämän vuoksi poliisin toimivaltaa olisi tarkoituksenmukaista korottaa ehdotuksen mukaisesti.

4.1.4 Alaikäinen epäilty sakkomenettelyssä

4.1.4.1 Sakkomenettelyn soveltamisala

Alaikäisen epäillyn asemaa sakkomenettelyssä on tarkasteltu edellä jaksossa 2.5.

Tuon tarkastelun perusteella voidaan todeta, että sakkomenettelyä on edelleen perusteltua soveltaa myös alaikäisiin ainakin menettelyn nykyisessä laajuudessa. Sakkomenettelyä käytetään myös alaikäisten lievissä rikosasioissa runsaasti eivätkä oikeusturvavaatimukset edellytä menettelystä luopumista.

Sen sijaan menettelyn laajentamista nykyistä törkeämpiin rikostunnusmerkistöihin on syytä erikseen arvioida.

Ensinnäkin valmistelussa ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena säätää alaikäisten asioissa täysikäisistä poikkeavaa enimmäisrangaistuksen rajaa, vaan perustelluimmat vaihtoehdot ovat joko se, että alaikäisten asiat voitaisiin käsitellä sakkomenettelyssä nykyisessä laajuudessa tai se, että

enimmäisrangaistuksen raja nostettaisiin edellä ehdotetulla tavalla kahteen vuoteen vankeutta. Näistä poikkeavan enimmäisrangaistuksen säätäminen olisi omiaan monimutkaistamaan menettelyä.

Toteuttamisvaihtoehtoja on tarkasteltava oikeusturvatakeiden ja sujuvoittamishyötyjen näkökulmasta.

Kuten edellä on todettu, perustuslakivaliokunta on tarkastellut sakkomenettelyn soveltamista alaikäisiin epäiltyihin suhteessa kirjalliseen menettelyyn, jossa ei voida käsitellä alaikäisen rikosasian. Ehdotettu soveltamisalan laajennus laajentaisi sakkomenettelyn rangaistusasteikoltaan yhtä törkeisiin rikoksiin kuin kirjallisessa menettelyssä nykyisin. Toisaalta sakkomenettelyssä rangaistukseksi voidaan määrätä vain sakkorangaistus toisin kuin kirjallisessa menettelyssä. Menettelyn soveltamisala jäisi siten suppeammaksi kuin kirjallisen menettelyn. Kokonaisuudessaan voidaan kuitenkin arvioida, että soveltamisalan säilyttäminen nykyisellään olisi laajentamista paremmin sopusoinnussa perustuslakivaliokunnan aiempien lausuntojen kanssa.

Sakkomenettelyn laajennetussa soveltamisalassa henkilö voisi antaa suostumuksensa verrattain törkeän rikosasian käsittelemiseen tuomioistuimen ulkopuolella. Suostumuksen merkitys tulisi ymmärtää ennen sen antamista. Vaikka alaikäisen laillisen edustajan mahdollisuus käyttää puhevaltaansa jäljempänä esitetyllä tavalla huomioitaisiin, alaikäisen oikeusturvaan liittyvät seikat puoltaisivat sitä, ettei menettelyn soveltamisalaa laajenneta. Nykyistä törkeämpien rikosten käsittely alaikäisen suostumuksen perusteella sakkomenettelyssä on oikeusturvanäkökulmasta ongelmallisempaa kuin sakkomenettelyn nykyiseen soveltamisalaan kuuluvien rikosten. Oikeusturvanäkökulmasta olisikin perustelluinta, että alaikäisen vähäistä törkeämmät rikosasiat käsitellään tuomioistuimessa.

Toisaalta soveltamisalan laajentaminen voisi nopeuttaa alaikäisen rikosasian käsittelyä. Alaikäinen epäilty voisi siten suostumuksellaan saada asiansa käsiteltyä joutuisammin sakkomenettelyssä. Yhdenvertaisuusnäkökohdat puoltaisivat sitä, että rikoksesta epäillyn ikä ei estä mahdollisuutta hyötyä sakkomenettelyn nopeammasta käsittelystä. Tämä puoltaisi soveltamisalan laajentamista myös alaikäisiin epäiltyihin.

Yleisempien sujuvoittamistavoitteiden kannalta kyse on melko pienestä asiaryhmästä. Voidaan arvioida, että laajempi soveltamisala siirtäisi enimmillään joitakin satoja rikosasioita sakkomenettelyyn. Tästä syntyisi vähäisessä määrin kustannushyötyjä viranomaisille, mikä puoltaisi soveltamisalan laajentamista myös alaikäisiin epäiltyihin.

Valmistelussa on punnittu edellä todettuja seikkoja. Kokonaisarviossa on päädytty siihen, että oikeusturvanäkökohdat puoltavat sakkomenettelyn soveltamisalan säilyttämistä ennallaan silloin, kun on kyse alaikäisen tekemäksi epäillystä rikoksesta.

4.1.4.2 Esitutkinnassa sovellettavat oikeusturvatakeet

Lapsidirektiivin näkökulmasta nykyinen sakkomenettely on katsottu kuuluvaksi direktiivin poikkeussäännöksen alaan. Näin ollen kaikkia direktiivin oikeusturvatakeita ei ole säädetty sovellettavaksi. Jos sakkomenettelyn soveltamisalaa laajennettaisiin koskemaan myös kahden vuoden enimmäisrangaistuksen tunnusmerkistöjä, soveltamisalan laajennuksessa ei voitaisi enää soveltaa direktiivin poikkeussäännöstä, vaan direktiivin oikeusturvatakeet tulisi toteuttaa menettelyssä.

Valmistelussa on kuitenkin pidetty jo nykyistäkin oikeustilaa epätydyttävänä, koska poikkeussäännöksen soveltaminen on johtanut siihen, että alaikäisen laillinen edustaja ei saa tietoa rikosprosessista kuin vasta jälkeenpäin. Alaikäisen edustaja ei nykyisin voi käyttää puhevaltaansa kuin muutoksenhakumenettelyssä. Tätä ei voida pitää perusteltuna ratkaisuna alaikäisen oikeusturvan kannalta.

Esityksessä ehdotetaan, että alaikäisen epäillyn asiaa sakkomenettelyssä käsiteltäessä noudatettaisiin jatkossa esitutkintalain 7 luvun 14–15 §:n velvoitteita. Tällöin myös sakkomenettelyasian käsittelyssä noudatettaisiin alaikäisen epäillyn kohdalla säännöksiä laillisen edustajan läsnäolosta kuulustelussa (ETL 7:14) ja yhteydenotosta vajaanlaisen lailliseen edustajaan (ETL 7:15). Ehdotus lisäisi jossain määrin poliisin työmäärää, kun alaikäisen sakkoasian käsittely siirtyisi jossain tilanteissa huoltajien tavoittamiseksi myöhäisempään ajankohtaan eikä asiaa siten voitaisi jatkossa säännönmukaisesti käsitellä tapahtumapaikalla kentällä toimivan partion toimesta.

Sakkomenettelyssä ei edelleenkään sovellettaisi esitutkintalain 7 luvun 16 §:ää, jonka nojalla rikosasiasta pitää ilmoittaa sosiaaliviranomaisille. Valmistelussa on katsottu, ettei suurin osa sakkomenettelyssä käsiteltävistä asioista luonteensa puolesta edellytä sosiaaliviranomaisten osallistumista. Sosiaaliviranomaisille ilmoittaminen näiden lievimpien rikosasioiden yhteydessä toteutuu riittävällä tavalla lastensuojelulain 25 §:n nojalla.

Muutos edistäisi alaikäisten epäiltyjen huoltajien osallistumista menettelyyn. Näin lapsen etu voitaisiin huomioida nykyistä paremmin jo menettelyn alusta alkaen.

4.1.5 Suostumuksen peruuttaminen

Esityksessä ehdotetaan, että asianosaisten mahdollisuudesta peruuttaa suostumuksensa luovuttaisiin.

Tämä olisi perusteltua, koska suostumuksen peruuttamisesta luopuminen sujuvoittaisi menettelyä ja poistaisi käytännössä epäselvyyttä aiheuttaneita tilanteita. Sakkomenettelyssä on kyse selvistä ja yksinkertaisista rikosasioista, joista voidaan määrätä vain sakkorangaistus. Tällaisissa asioissa voidaan jo asiaa selvitettyä varmistua siitä, että asianosainen ymmärtää suostumuksensa merkityksen. Käytännössä suostumuksen peruuttamista on myös käytetty vain vähän.

Nykyisessäkin menettelyssä asianosaisella on mahdollisuus toimittaa syyttäjälle lisäselvitystä asiassa. Tällöin hän voi vedota esimerkiksi siihen, ettei ole ymmärtänyt suostumuksensa merkitystä. Syyttäjä arvioi tapauskohtaisesti tällaisen lisäselvityksen merkityksen. Tällainen mahdollisuus säilyisi jatkossakin.

Asianosaisella olisi edelleen myös muutoksenhaussa mahdollisuus vedota siihen, ettei hän ole ymmärtänyt suostumuksensa merkitystä. Näin ollen asianosaisen oikeusturva taattaisiin menettelyssä, vaikka lakisääteisestä mahdollisuudesta peruuttaa suostumus luovuttaisiinkin.

4.1.6 Asianomistajan yksityisoikeudellisen vaatimuksen käsittely

Esityksessä ehdotetaan, että rikokseen perustuva asianomistajan yksityisoikeudellinen vaatimus voitaisiin käsitellä sakkomenettelyssä tietyn edellytyksen.

Käsittelyn edellytyksenä olisi ensinnäkin se, että sekä epäilty että asianomistaja antaisivat suostumuksensa myös korvausvaatimuksen ratkaisemiseen sakkomenettelyssä. Toiseksi asian

tulisi olla riidaton ja rahamääräinen vaatimus voisi olla pääomaltaan enintään 5 000 euroa, kuten menettelyssä määrättävän menettämisseuraamuksenkin enimmäismäärä olisi. Siten sekä epäillyn että asianomistajan tulisi hyväksyä korvaus niin perusteeltaan kuin määrältäänkin. Kolmanneksi sakkomenettelyssä ei voitaisi käsitellä lain vastaista tai selvästi kohtuutonta vaatimusta taikka sellaista vaatimusta, joka loukkaa sivullisen oikeutta. Käytännössä sakkomenettelyssä käsiteltävät korvausvaatimukset olisivat useimmiten rahamäärältään pieniä ja asioina oikeudellisesti ja näytöllisesti selviä. Koska kyse olisi siten käytännössä varsin pienten, selvien ja riidattomien korvausvaatimusten käsittelystä, myös poliisilla olisi jatkossa toimivalta ratkaista korvausvaatimukset sakkomääräyksellä. Mikäli yksityisoikeudellisen vaatimuksen käsittelyyn sen sijaan liittyisi tulkinnanvaraisia oikeudellisia kysymyksiä, ei asiaa voitaisi pitää sakkomenettelyyn soveltuvana, ja asia olisi siirrettävä rikosprosessissa käsiteltäväksi.

Yksityisoikeudellista vaatimusta ei saisi käsitellä tässä laissa säädetyssä menettelyssä, jos vaatimus kohdistuu yhteisvastuullisesti useampaan henkilöön. Yhteisvastuulliset korvaukset on katsottu tarkoituksenmukaiseksi rajata sakkomenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle, koska niiden käsittely sakkomenettelyssä voisi aiheuttaa tulkintaongelmia muun ohella vastuun kohdentumisessa ja olisi omiaan monimutkaistamaan menettelyä.

Korvausasia käsiteltäisiin samassa menettelyssä kuin varsinainen rikosasiakin. Näin asianosaisilla olisi käytettävissään sakkomenettelyyn liittyvä muutoksenhakumahdollisuus.

Kaiken kaikkiaan kyse olisi siten lähinnä riidattoman korvausasian vahvistamisesta.

Ehdotusta voidaan pitää perusteltuna seuraavista syistä.

Ensinnäkään muutos ei heikentäisi sen enempää epäillyn kuin asianomistajankaan asemaa, sillä näillä olisi edelleen suostumuksellaan mahdollisuus vaikuttaa siihen, käsitelläänkö asia sakkomenettelyssä vai tuomioistuimessa. Asianosaisten asema pikemminkin paranisi, koska riidaton korvausasia voitaisiin ratkaista nykyistä nopeammin sakkomenettelyssä.

Toiseksi muutos edistäisi yleisesti oikeudenkäyntien sujuvuutta. Asianomistajan suostumuksen puuttuminen muodostaa usein esteen sakkomenettelyn käytölle. Kuten edellä jaksossa 2.6.2 on kuvattu, suostumuksen puute johtuu usein juuri siitä, ettei korvausvaatimusta voida käsitellä sakkomenettelyssä. Ehdotetun muutoksen jälkeen asianomistajat todennäköisesti antaisivat nykyistä useammin suostumuksensa sakkomenettelyyn tilanteissa, joissa korvausvaatimus on ollut keskeinen syy asian siirtymiseen rikosprosessiin.

Kolmanneksi jäljempänä jaksossa 12.1.5 esitetystä syistä ehdotusta voidaan pitää myös perustuslaillisesti hyväksyttävänä.

Jotta poliisin tai syyttäjän ratkaisu olisi myös täytäntöönpanokelpoinen, ulosottokaareen lisättäisiin säännökset siitä, että ratkaisu toimisi ulosottoperusteena ja se pantaisiin ulosotossa täytäntöön vastaavasti kuin käräjäoikeuden maksutuomio.

4.1.7 Päihdetutkimuskustannusten määrääminen sakkomenettelyssä

Esityksessä ehdotetaan, että sakkomenettelyssä voitaisiin määrätä maksettaviksi myös päihdetutkimuskustannukset, jotka ovat olleet tarpeen sakkomenettelyssä käsiteltävän asian selvittämiseksi.

Kuten edellä jaksossa 2.8 on todettu, sakkomenettelyn soveltamisalaa on ollut tarkoitus laajentaa yksinkertaisiin ja selviin rattijuopumustapauksiin (L 95/2018, HE 103/2017 vp).

Valtaosa rattijuopumuksista vaatii kuitenkin päihtymystilan selvittämistä muutoin kuin tarkkuusalkometrillä. Nykyisin tällaisia tapauksia ei ole mahdollista käsitellä sakkomenettelyssä, sillä päihdetutkimuskustannuksia ei ole ollut tässä menettelyssä mahdollista määrätä korvattavaksi valtiolle.

Myös muut päihtymystilan selvittämistä vaativat selvät ja yksinkertaiset rikokset on nykyisin käsiteltävä tuomioistuinmenettelyssä, mikäli päihtymystä ei ole voitu osoittaa tarkkuusalkometrillä.

Esitystä valmisteltaessa on arvioitu, ettei nykyinen oikeustila ole tarkoituksenmukainen, eikä se mahdollista yllä mainitun sakkomenettelyn laajentamista koskevan lakimuutoksen tavoitteiden saavuttamista. Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista päihdetutkimuskustannusten korvaamisesta määräämiseen voidaan pitää perusteltuna ihmisten prosessuaalisen yhdenvertaisuuden ja viranomaisten resurssienkäytön kannalta.

Jäljempänä jaksossa 12.1.4 käsitellyistä syistä ehdotusta voidaan pitää myös perustuslaillisesti hyväksyttävänä.

4.1.8 Esitutkinta sakkomenettelyssä

4.1.8.1 Esitutinnan laajuus

Esityksessä ehdotetaan, että sakkomenettelylaissa tarkoitetun rikoksen selvittämiseksi toimitettaisiin esitutkintalain 11 luvun 2 §:ssä tarkoitettu suppea esitutkinta, jossa selvitetäisiin ainoastaan ne seikat, jotka olisivat välttämättömiä sakkovaatimuksen, sakkomääräyksen tai rikesakkomääräyksen antamiseksi. Tämä koskisi sekä nykyisen soveltamisalan asioita että ehdotettua laajempaa sakkomenettelyn soveltamisalaa. Edelleen sakkomenettelyssä sovellettaisiin myös muita esitutkintalain säännöksiä.

Laissa säilytettäisiin säännökset siitä, että esitutkinta saataisiin toimittaa noudattamatta esitutkintalain 4 luvun 10 §:n 2 momentin, 13 ja 16 §:n sekä 7 luvun 16 §:n säännöksiä, jos kyse olisi rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Kyseisiä rajoituksia on pidetty direktiiveissä olevan poikkeussäännöksen nojalla hyväksyttävänä. Sääntelyä muutettaisiin tältä osin kuitenkin siten, että esitutkintalain 7 luvun 14–15 §:ää olisi jatkossa aina noudatettava sakkomenettelyssä. Tällä muutoksella huolehdittaisiin siitä, että alaikäisen rikoksesta epäillyn huoltaja saisi tiedon rikosepäilystä ja voisi käyttää puhevaltaansa esitutkinnassa. Esitystä valmisteltaessa on arvioitu myös sitä, pitäisikö esitutkintalain 7 luvun 16 §:n säännökset sosiaaliviranomaiselle ilmoittamisesta laajentaa koskemaan sakkomenettelyä. Kuitenkin kun otetaan huomioon alaikäisten epäiltyjen rikosasioiden määrä sakkomenettelyssä ja se, että valtaosa asioista ei edellytä aidosti sosiaaliviranomaisten osallistumista, säilytettäisiin raja. Sosiaaliviranomainen saisi jatkossakin tiedon sellaisesta alaikäisen rikoksesta, jossa on tarve arvioida lastensuojelulain mukaisia toimenpiteitä, koska poliisi on velvollinen tekemään tällaisissa tilanteissa lastensuojeluilmoituksen. Näin ollen sosiaaliviranomaiselle ei olisi tarpeen ilmoittaa kaikista vähäisistä rikosasioista, joissa ei ole huolta lapsen hyvinvoinnista tai tilanteesta.

Sakkomenettelyn laajennetun soveltamisalan asioissa ei olisi poikkeuksia suppean esitutinnan tekemisestä. Tällöin sovellettaisiin myös edellä mainittuja esitutkintalain säännöksiä. Tällä varmistettaisiin se, että ehdotus olisi sopusoinnussa edellä mainittujen direktiivien kanssa.

Esitutkinnassa olisi aiemmin säädetyn mukaisesti kuultava rikoksesta epäiltyä ja asianomistajaa.

Ehdotettuja muutoksia voidaan pitää perusteltuna, koska laajennettaessa sakkomenettelyn soveltamisala koskemaan tekoja, joista säädetty ankarin rangaistus on yli kuusi kuukautta mutta enintään kaksi vuotta vankeutta, asianosaisten oikeusturvaan pitää kiinnittää enenevässä määrin huomiota. Laajennetun soveltamisalan rikosten kohdalla ei voida enää perustellusti puhua EU-direktiiveissä mainituista vähäisistä rikkomuksista, jolloin direktiiveissä säädettyjä oikeusturvavaatimuksia ei tarvitsisi noudattaa.

Edellä mainittujen direktiivien täytäntöönpanossa ei ole tehty eroa sen osalta suoritetaanko esitutkinta suppeana vain perusmuotoisena. Näin ollen, kun sakkomenettelyn laajennettuun soveltamisalaan ehdotetaan käytettäväksi esitutkintalain mukaista suppeaa esitutkintaa, tulee asiaa koskeva EU-sääntely suoraan lain nojalla sovellettavaksi.

Kokonaisuudessaan suppea esitutkinta suoritetaan siten sakkomenettelyssä noudattaen edellä mainituista direktiiveistä johtuvia, esitutkintalailla täytäntöön pantuja säännöksiä. Ottaen huomioon sakkomenettelyssä käsiteltävien asioiden laatu myös sakkomenettelyn laajennetussa soveltamisalassa sakkomenettelyssä käsiteltävien asioiden esitutkinnassa ei ole pääsääntöisesti tarvetta tutkinnanjohtajalle tai kuulustelutodistajalle. Mikään ei kuitenkaan estä tarvittaessa käyttämästä tutkinnanjohtajaa sakkomenettelyssä ratkaistavassa asiassa, jonka esitutkinta suoritetaan suppeana. Toisaalta sakkomenettelyn laajennetussa soveltamisalassa ei olisi asioiden laatu huomioden tarpeen suorittaa normaalia täysimittaista esitutkintaa, sillä tämä kuormittaisi tarpeettomasti esitutkintaviranomaisia.

Ehdotukset ovat tarkoituksenmukaisia, sillä mitä ankarammalla enimmäisrangaistuksella rangaistavia rikoksia menettelyn piiriin saatetaan, sitä suurempia odotuksia myös oikeusturvaan kohdistuu. Ehdotuksilla parannetaan asianosaisten oikeusturvaa, mistä syystä ehdotukset ovat perustuslaillisesti hyväksyttäviä.

Sakkomenettelyssä ei nykyisin sovelleta esitutkintalain ja -asetuksen tiettyjä kirjaamisvelvollisuuksia, koska menettelyssä ei laadita esitutkintapöytäkirjaa tai kuulustelupöytäkirjaa. Sakkomenettelyssä esimerkiksi kuulustelu kirjataan suoraan sakkolomakkeelle. Tämän vuoksi tiettyjä ilmoituksia koskevat kirjaukset eivät tule sovellettavaksi sakkomenettelyssä. EU-direktiivit kuitenkin velvoittavat tällaisten kirjausten tekemiseen rikoksissa, joihin ei sovelleta direktiivien poikkeussäännös. Sääntelyssä on siten varmistettava direktiivien vaatimusten toteutuminen. Tämän vuoksi ehdotetaan, että jos rikoksesta on säädetty ankarampi rangaistus kuin kuusi kuukautta vankeutta, sakkovaatimukseen olisi kirjattava tiedot siitä, että epäilty on luopunut oikeudestaan käyttää avustajaa sekä tiedot luopumisen yhteydessä epäillylle annetuista esitutkintalain 4 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoitetuista tiedoista, 4 luvun 16 §:ssä ilmoituksista sekä 9 luvun 6 §:n 3 momentissa tarkoitettut tiedot.

Tiedonsaantidirektiivin osalta kysymys on siitä, että esitutkintalain 4 luvun 16 §:n mukaiset ilmoitukset olisi sakkomenettelyssäkin tehtävä ja tieto ilmoitusten tekemisestä olisi kirjattava esitutkinta-asetuksen 1 luvun 3 §:n 10 kohdan mukaisesti.

Avustajadirektiivin osalta kyse on käytännössä siitä, että oikeudesta avustajan käyttämiseen olisi ilmoitettava ja että epäillyn avustajan käyttöä koskevan luopumisen tulisi noudattaa esitutkintalain 4 luvun 10 §:n 2 momentin mukaisia oikeusturvatakeita. Avustajan käytöstä luopumisesta olisi sakkomenettelyssäkin tehtävä esitutkinta-asetuksen 1 luvun 3 §:n 12 kohtaa vastaavat kirjaukset, ja mahdollisuudesta peruuttaa luopuminen olisi ilmoitettava. Jos epäilty

haluaa käyttää avustajaa tai esitutkintaviranomainen arvioi epäillyn oikeusturvan edellyttävän avustajan käyttöä, asia olisi käytännössä tarkoituksenmukaista siirtää käsiteltäväksi rikosasioiden tavallisessa käsittelyjärjestyksessä tai ainakin esitutkintaa olisi tarkoituksenmukaista jatkaa täydellisenä. Sinänsä ei ole estettä asian ratkaisemiselle sakkomenettelyssä, vaikka epäilty olisi käyttänyt sen yhteydessä avustajaa. (samoin OMML 54/2016, s. 46)

Tulkkausdirektiivin osalta tulisi huomioida käännöksiä koskevan 3 artiklan sekä eräiden tietojen tallentamista koskevan 7 artiklan velvoitteiden toteuttaminen. Kansallisesti näitä säännöksiä vastaavat esitutkintalain 4 luvun 13 § ja 9 luvun 6 §:n 3 momentti.

Asiakirjojen kääntämistä koskevia esitutkintalain säännöksiä tulee jatkossa noudattaa, kun esitutkinta suoritetaan laajennetun soveltamisalan rikosten osalta suppeana. Kyseisten säännösten soveltamisen voidaan arvioida vaativan eniten käytännön järjestelyjä. Esitutkintalain 9 luvun 6 §:n 3 momentin mukaisista merkinnöistä on huolehdittava. Jos epäilty ei halua tai voi pätevästi luopua oikeudestaan käännökseen eikä käännös ole toteutettavissa myöskään suullisena yhteenvedona esimerkiksi yhteisen kielen puuttumisen takia, tulisi esimerkiksi vaatimuslomakkeiden ja myös syyttäjän tietojärjestelmästä lähtevän rangaistusmääräyksen olla käännetty ainakin siltä osin kuin kyse ei ole tulkkausdirektiivin 3 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuista asiakirjojen kohdista. Mainitun kohdan mukaan asiakirjojen sellaisia kohtia, jotka eivät ole merkityksellisiä sen kannalta, että epäilty tuntee heitä vastaan vireillä olevan asian, ei tarvitse kääntää. Käännöksiä koskevia järjestelyitä on kuitenkin pidettävä toteuttamiskelpoisina. Esimerkiksi poliisin tietojärjestelmä tulee jatkossa joka tapauksessa sisältämään eräitä kieliversioita tavallisimmista lomakkeista. Rikosta koskeva yksilöintitieto voidaan kääntää suullisesti, jos suullinen käännös tai yhteenvedo ei loukkaa menettelyn oikeudenmukaisuutta. Tässä yhteydessä on merkityksellistä se, että esitutkintalain 4 luvun 12 §:n 4 momentin säännökset tulkkauksesta koskevat jo voimassa olevan lain mukaan kaikkia sakkomenettelyasioita, mikä ohjaa joka tapauksessa jatkamaan esitutkintaa poliisiasemalla tulkin avustuksella silloin, kun poliisimiehellä ja epäillyllä ei ole riittävästi yhteistä kieltä asian selvittämiseksi tapahtumapaikalla. Syyttäjän rangaistusmääräyksestä taas ei ole tarpeen antaa käännöstä niiltä osin kuin epäilty on jo saanut asiaa koskevat tiedot sakkovaatimuksen yhteydessä. Sen sijaan syyttäjän asiakirjojen käännösvelvollisuus korostuu niissä tilanteissa, joissa poliisimiehen tiedoksi antamaan vaatimukseen nähden tapahtuu jokin muutos. (samoin OMML 54/2016, s. 46–47) Käännöksen tarpeellisuutta arvioitaessa on otettava huomioon oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 6 a luvun 3 §:n säännökset sekä kielilaista johtuva sääntely.

Kirjaamista koskevalla sääntelyllä parannettaisiin edelleen asianosaisten oikeusturvaa ja siten menettelyn hyväksyttävyyttä ja perustuslainmukaisuutta.

Vaihtoehtoisesti esitutkinnan laajuutta voitaisiin arvioida kuten mietinnössä OMML 54/2016 on tehty. Kyseisessä mietinnössä sakkomenettelyn laajennetun soveltamisalan rikosten esitutkinnalle esitettiin asetettavaksi yksittäisiä, EU-sääntelystä johtuvia lisäedellytyksiä suhteessa sakkomenettelyn suppeaan esitutkintaan. Ottaen kuitenkin huomioon tavoitteet sakkomenettelysääntelyn selkeydestä, yksinkertaisuudesta ja johdonmukaisuudesta, ei kyseistä sääntelymallia tiettyjä kirjaamisvelvollisuuden täyttymisvaatimuksia lukuun ottamatta ole pidettävä tarkoituksenmukaisena. Sakkomenettelyn laajentuessa käsittämään yhä vakavampia tekoja, on asianosaisten oikeusturvatakeista huolehdittava tehokkaasti. Edellä mainitussa mietinnössä ehdotettua suppean esitutkinnan ja sakkomenettelyn suppean esitutkinnan välimallia ei siten voida pitää riittävänä asianosaisten oikeusturvaa arvioitaessa ja sakkomenettelyä laajennettaessa.

4.1.8.2 Syyttäjän osallistuminen sakkomenettelyn edellytysten arviointiin

Valtaosa sakkomenettelyssä käsiteltävistä asioista on sillä tavoin selviä ja yksinkertaisia, ettei kysymys niiden soveltumisesta sakkomenettelyyn ole lainkaan tulkinnanvarainen. Osa asioista voi kuitenkin olla sellaisia, että rajanvetoa sakkomenettelyyn ja rikosprosessin välillä on tarpeen harkita. Tällaisissa tilanteissa voidaan tarvita myös syyttäjän lainopillista osaamista.

Esityksessä ehdotetaan, että sakkomenettelylakia täydennettäisiin säännöksillä poliisin ja syyttäjän yhteistyöstä sakkomenettelyn edellytysten arvioinnissa. Ehdotetun säännöksen nojalla poliisi voisi tarvittaessa neuvotella syyttäjän kanssa siitä, soveltuuko yksittäinen rikosasia sakkomenettelyyn. Säännös ei olisi velvoittava vaan poliisilla olisi mahdollisuus matalalla kynnyksellä konsultoida syyttäjää asian soveltumisesta sakkomenettelyyn, mahdollisesti oikeasta rikosnimikkeestä, rangaistuksen mittaamiseen liittyvistä seikoista tai muusta oikeudellista arviointia vaativasta seikasta. Velvoittava säännös ei olisi perusteltu, koska valtaosa sakkomenettelyyn soveltuvista asioista ei edellytä syyttäjän arviointia. Menettelyn avulla voitaisiin varmistaa se, että sakkomenettelyyn päätyisi vain siihen soveltuvia asioita.

Menettely soveltuisi niin sakkomääräysasioihin kuin rangaistusmääräysasioihin.

Syyttäjälaitoksesta annetussa laissa säädetty syyttäjän itsenäinen ja riippumaton päätösvalta huomioiden syyttäjän poliisille antama neuvonta ei kuitenkaan olisi asian lopulta ratkaisevaa syyttäjää sitova, vaan asian ratkaiseva syyttäjä voisi ottaessaan asian ratkaistavakseen arvioida asiaa myös toisin.

4.1.8.3 Poliisin asianosaisasema

Esitystä valmisteltaessa on arvioitu kysymystä siitä, voidaanko poliisin tekemäksi epäilty rikos tai rikos, jossa poliisimies on asianomistajana, käsitellä poliisin antamalla sakkomääräyksellä vai tulisiko tällainen rikosasia ratkaista tuomioistuimessa tai vähintään syyttäjän antamalla rangaistusmääräyksellä.

Kysymyksen arviointi liittyy esteellisyysäännöksiin. Esteellisyysäännökset rajoittavat jo lähtökohtaisesti niiden piiriin kuuluvien virkamiesten mahdollisuutta suorittaa asian esitutkinta tai antaa asiassa ratkaisu. Tämä koskee niin poliisimiehiä kuin syyttäjiäkin. Voidaan katsoa, että esteellisyysäännösten nojalla voidaan riittävästi huolehtia esitutkinnan puolueettomuudesta tällaisissa asioissa. Asian siirtäminen aina syyttäjälle, jos poliisimies on asianosaisena, tekisi menettelystä tarpeettoman monimutkaista.

Menettelyn ulkoista luotettavuutta vahvistaa esitutkintalain esteellisyysäännösten lisäksi esitutkintalain 2 luvun 4 §:n 4 momentin säännös, jonka mukaan poliisimiehen tekemäksi epäilty rikos tutkitaan aina muussa kuin hänen toimipaikkansa poliisiyksikössä, jos asiaa ei käsitellä sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa säädettyssä menettelyssä. Muutenkin rikoksen tutkiva poliisiyksikkö tulee tarvittaessa määrätä niin, ettei luottamus esitutkinnan puolueettomuuteen vaarannu. Vaikka poliisimiehen tekemäksi epäilty rikosasia siten käsiteltäisiin sakkomenettelyssä, on rikoksen tutkiva poliisiyksikkö määrättävä niin, ettei luottamus puolueettomuuteen vaarannu.

Näin ollen esityksessä ei ehdoteta sellaista sääntelyä, joka rajoittaisi aina rikosasian käsittelyä sakkomenettelyssä, jos poliisimies on asianosainen.

Esityksessä ehdotetaan kuitenkin muutosta esitutkintalain 5 luvun 1 §:n 1 momentin 1 virkkeeseen. Esitutkintaviranomaisen olisi viipymättä ilmoitettava syyttäjälle asiasta, jossa

rikoksesta epäiltynä on poliisimies. Voimassa olevan säännöksen virkkeen toinen lause eli ”jollei asiaa käsitellä sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa säädettyssä menettelyssä” poistettaisiin.

Esityksellä varmistettaisiin se, että syyttäjä voisi aina päättää tutkinnanjohtajaksi ryhtymisestään esitutkintalain 2 luvun 4 §:n 1 momentin mukaisesti rikosasiassa, jossa rikoksesta epäiltynä on poliisimies. Tämä koskisi jatkossa myös sellaisia asioita, jotka soveltuvat sakkomenettelyyn. Kuten nykyisinkään poliisin tekemäksi epäiltyjä rikoksia ei rajattaisi kategorisesti sakkomenettelyn ulkopuolelle. Tämä koskisi paitsi sakkomenettelyn nykyistä soveltamisalaa myös ehdotettua laajempaa soveltamisalaa. Esitutinnan puolueettomuuden kannalta voidaan näissä asioissa pitää riittävänä, että säännöksillä varmistettaisiin syyttäjän mahdollisuus ryhtyä asiassa tutkinnanjohtajaksi, jolloin asian käsittelyä ei myöskään jatketa sakkomenettelyssä.

Muutoksen takia kaikista poliisin tekemistä rikoksista tulisi siten ilmoittaa syyttäjälle. Säännös koskisi jatkossakin käytännössä tekoja, jotka on suoritettu vapaa-ajalla, sillä sakkomenettelyssä ei ylipäänsä voida käsitellä virkarikoksia. Ilmoitusvelvollisuus lisäisi poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosasioiden käsittelyn hyväksyttävyyttä sakkomenettelyssä, sillä näiden rikosten käsittelyyn sakkomenettelyssä voi liittyä haasteita suhteessa menettelyn asianmukaisuuteen ja läpinäkyvyyteen tilanteessa, jossa poliisimies antaa sakkomenettelyssä sakkomääräyksen tai -vaatimuksen kollegalleen, rikoksesta epäillylle poliisimiehelle. Ilmoitusvelvollisuus saattaisi jossain määrin lisätä neuvottelua yksittäisistä poliisirikosasioista Keskusrikospoliisin ja valtakunnansyyttäjän toimiston poliisirikosyksikön välillä.

Asian käsittelyn puolueettomuutta turvaisi myös voimassa oleva esitutkintalain 2 luvun 4 §:n 4 momentin säännös siitä, että rikosta tutkiva poliisiyksikkö tulee tarvittaessa määrätä siten, että esitutkinnan puolueettomuus ei vaarannu.

4.1.9 Asianomistajan muutoksenhakuoikeus

Esityksessä asianomistajan muutoksenhakuoikeus sakkomenettelyssä laajennettaisiin vastaamaan määräyksen saajan muutoksenhakuoikeutta. Säännöksiä muutettaisiin myös siten, että asianomistajan valitus käsiteltäisiin samoin menettelysäännösin kuin määräyksen saajan valitus.

Voimassa olevan lain mukaan asianomistajan muutoksenhakuoikeus on hyvin rajattu eli asianomistaja voi sakkomenettelylain nojalla käsitellyssä asiassa valittaa ylimääräisen muutoksenhaun kantelua koskevien perusteiden nojalla, väärän lain soveltamiseen perustuen tai sen vuoksi, ettei suostumusta ole annettu pätevästi. Asianomistajan valittaessa käräjäoikeudessa noudatetaan oikeudenkäymiskaaren 8 luvun säännöksiä hakemusasioiden käsittelystä.

Ehdotusta voidaan pitää perusteltuna, koska sakkomenettelyn soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi tekoihin, joissa aiempaa useammin käsitellään myös asianomistajan oikeusturvan kannalta merkityksellisiä seikkoja. Laajempi muutoksenhakuoikeus lisäisi todennäköisesti asianomistajan halukkuutta antaa suostumuksensa sakkomenettelyyn. Jatkossa myös asianomistajan riidaton yksityisoikeudellinen vaatimus voitaisiin edellytysten täyttyessä käsitellä sakkomenettelyssä. Edellä esitettyihin seikkoihin nähden asianomistajan muutoksenhakuoikeuden laajentamista koskevaa ehdotusta on pidettävä perusteltuna.

Asianomistajan valitusta koskevia menettelysäännösmuutoksia on pidettävä myös osin edellä kuvatuista syistä perusteltuna. Esitettävien muutosten johdosta asianomistajan valitusasia tulisi käsitellä hakemusasian käsittelyjärjestyksen sijaan rikos- tai riita-asian käsittelyjärjestyksessä,

riippuen siitä onko kyse ainoastaan yksityisoikeudelliseen vaatimukseen liittyvästä valituksesta vai käsitelläänkö valitusasiassa myös sakkoasian perusteena olevaa rikosta. Sama valinta käsittelyjärjestyksestä koskee määräyksen saajan valitusta. Käytännössä asianomistajalla ei pääsääntöisesti olisi tarvetta valittaa yksityisoikeudellista korvausta koskevassa asiassa, koska asian käsittely sakkomenettelyssä edellyttää hänen suostumustaan menettelyyn ja korvauksen riidattomuutta. Asianomistajan sakkomenettelylain mukaisia valituksia tulisi siten arvion mukaan hyvin vähäisissä määrin käsiteltäväksi tuomioistuimessa. Asianomistajan muutoksenhakuoikeuteen ja menettelysäännöksiin tehtävät muutokset ovatkin enemmän periaatteellisia kuin käytäntöä suuresti muuttavia. Tähän nähden on hyvä huomioida, että mikäli valitusasia koskisi ainoastaan yksityisoikeudellista vaatimusta, saattaisi valitusasian käsittelyyn käräjäoikeudessa liittyä tavanomainen riita-asian käsittelyn kuluriski.

Tuomioistuinmaksulain (1455/2015) 5 §:n 7 kohdan nojalla kyseisen lain mukaista maksua ei peritä käräjäoikeudessa käsiteltävissä sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain mukaisissa muutoksenhakuasioissa. Ehdotuksella ei ole tarkoitus muuttaa kyseistä pääsääntöä. Näin ollen tilanteessa, jossa valitusasia käräjäoikeudessa perustuu sakkomenettelylain nojalla annettuun ratkaisuun ja jossa valitus koskee ainoastaan korvausasiaa, olisi valitusasian käsittely tuomioistuinmaksulain nojalla edelleen maksutonta.

Ehdotus parantaisi asianomistajan oikeusturvaa, minkä vuoksi ehdotusta voidaan pitää myös perustuslaillisesti hyväksyttävänä.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisen kustannussäästöt

Esityksessä ehdotetaan useita erilaisia muutoksia, joilla kevennettäisiin rikosasioiden käsittelyä.

Keskeisin ehdotus koskisi sitä, että sakkomenettelyn soveltamisalaa laajennettaisiin koskemaan myös rikosasioita, joista voidaan tuomita enintään kaksi vuotta vankeutta.

Valmistelussa on selvitetty, kuinka suuri määrä soveltamisalan kannalta keskeisiä rikosnimikkeitä käsitellään tällä hetkellä tuomioistuimessa suullisessa tai kirjallisessa menettelyssä. Jos oletetaan, että sakkomenettelyyn voisi näistä asioista siirtyä sellaiset, jotka on käsitelty tuomioistuimessa kirjallisessa menettelyssä, sakkomenettelyyn voisi siirtyä enimmillään noin 3 000 rikosasiaa. Keskeisin asiaryhmä olisivat törkeät liikenneturvallisuuden vaarantamiset, joita voisi siirtyä sakkomenettelyyn noin 1 500 vuosittain. Lisäksi sakkomenettelyssä voitaisiin määrätä enintään 5 000 euron suuruinen menettämisseuraamus nykyisen 1 000 euron sijasta. Tämä muutos voisi siirtää sakkomenettelyyn jossain määrin uusia asioita.

Arvioon liittyy kuitenkin epävarmuutta, koska asiaan vaikuttaa se, antavatko asiaan osalliset suostumuksensa menettelyyn vastaavalla tavalla kuin kirjalliseen menettelyyn. Toisaalta osa kirjalliseen menettelyyn soveltuvista rikosasioista käsitellään tuomioistuimessa suullisesti, koska asianosaiset eivät syystä tai toisesta anna suostumustaan tuomioistuimelle, vaikka olisivat esitutkinnassa ilmoittaneet suostumuksestaan kirjalliseen menettelyyn. Osa asiaosaisista voisi tällaisissa tilanteissa suostua sakkomenettelyyn.

Toiseksi ehdotetaan, että sakkomenettelyssä voitaisiin käsitellä asianomistajan yksityisoikeudellinen vaatimus. Tämä mahdollistaisi erityisesti jo nykyisen menettelyn soveltamisalassa olevien näpistysasioiden ja muiden lievien asianomistajalle vahinkoa aiheuttaneiden rikosasioiden käsittelyn sakkomenettelyssä. Koska käsittely edellyttäisi asianomistajan suostumusta, on vaikea täsmällisesti arvioida, millainen vaikutus muutoksella olisi. Kuitenkin kuten edellä on todettu asianomistajan suostumusta ei nykyisin saada noin 10 000 asiassa vuosittain ja keskeinen syy suostumuksen antamatta jättämiseen on nimenomaan korvausvaatimuksen esittäminen. Voidaan arvioida, että merkittävä osa asianomistajista antaisi suostumuksensa menettelyyn, jos korvausvaatimus voitaisiin käsitellä sakkomenettelyssä. Mahdollisuus yksityisoikeudellisen vaatimuksen käsittelyyn sakkomenettelyssä tullee lisäämään ainakin kaupan alan toimijoiden halukkuutta käsitellä asia sakkomenettelyssä. Tämä koskisi erityisesti näpistysasioita. Voidaan arvioida, että tällaisissa asioissa varovaisesti 2 000–3 000 asiaa voisi siirtyä sakkomenettelyyn, kun otetaan huomioon se, että osa asioista käsitellään tuomioistuimissa riippumatta asianomistajan suostumuksen puutteesta eikä korvausvaatimus ole kaikissa asioissa syynä suostumuksen puutteeseen.

Kolmanneksi ehdotetaan, että mahdollisuudesta peruuttaa jo annettu suostumus sakkomenettelyyn luovuttaisiin. Suostumuksen peruuttamisia on ollut vuosittain hieman alle 100. Kun otetaan huomioon se, että osa tällaisista asioista saattaisi jatkossakin siirtyä rikosprosessiin syyttäjän aloitteesta, vaikutus menettelyyn olisi vähäinen.

Kokonaisuutena voidaan arvioida, että ehdotetuilla muutoksilla rikosprosessista sakkomenettelyyn voisi siirtyä enimmillään noin 5 000–6 000 rikosasiaa vuosittain. Kuten edellä on todettu, arvioon liittyy kuitenkin huomattavaa epävarmuutta.

Merkittävimmät laskennalliset kustannussäästöt tästä aiheutuisi tuomioistuimille, koska sakkomenettelyyn siirtyviä asioita ei enää käsiteltäisi tuomioistuimissa. Tosin muutokset voivat vähäisessä määrin lisätä sakkomääräyksiä tai rangaistusmääräyksiä koskevia valituksia, jotka käsiteltäisiin tuomioistuimissa. Yhden rikosasian käsitteleminen kirjallisessa menettelyssä maksaa noin 530 euroa, joten laskennallinen kustannussäästö olisi enimmillään noin 3,2 miljoonaa euroa vuodessa.

Muutokset toisivat laskennallisia kustannussäästöjä myös syyttäjille. Yhden kirjallisessa menettelyssä käsiteltävän asian käsitteleminen maksaa syyttäjälle noin 130 euroa, kun taas rangaistusmääräyksen antaminen sakkomenettelyssä maksaa alle 10 euroa. Laskennallinen kustannussäästö olisi enimmillään noin 720 000 euroa.

Muutokset vaikuttaisivat myös poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen tekemään esitutkintaan. Nykyistä laajempaan asiamäärään voitaisiin soveltaa sakkomenettelyn suppeaa esitutkintaa. Vaikka laajemman soveltamisalan asioissa noudatettaisiin eräitä EU-direktiivien edellyttämiä esitutkintalain säännöksiä, keventyisi esitutkinnan suorittaminen nykyisestä. Voidaan arvioida, että siirtyminen rikosprosessissa tehtävästä esitutkinnasta sakkomenettelyn esitutkintaan säästäisi noin 200 euroa yksittäisessä asiassa. Laskennallinen kustannussäästö olisi enimmillään noin 1,2 miljoonaa euroa.

Esitutkintaviranomaisten, erityisesti poliisin työmäärää lisäisi jossain määrin se, että alaikäisen rikoksesta epäillyn sakkomääräysasioissa tulisi jatkossa huolehtia nykyistä laajemmin lapsidirektiivin mukaisten prosessuaalisten takeiden toteutumisesta, kuten huoltajan informoimisesta. Jatkossa alaikäisten sakkomenettelyssä käsiteltävissä rikosasioissa noudatettaisiin esitutkintalain 7 luvun 14–15 §:n säännöksiä. Tämä lisäisi esitutkintaviranomaisten työmäärään liittyvää määräraharahatarvetta arviolta 500 000–750 000 eurolla vuodessa.

Yksityisoikeudellisen vaatimuksen käsittelyä koskevat muutokset voisivat lisätä vähäisessä määrin Valtiokonttorin työmäärää rikosvahinkoasioiden käsittelyssä, sillä Valtiokonttorilla olisi velvollisuus tietyissä tilanteissa tutkia korvaukset perusteeltaan ja määrältään. Rikosvahinkolain mukaisia asioita ei pitäisi kuitenkaan tulla käsiteltyksi sakkomenettelystä kuin harvoin.

Edellä mainittujen muutosten lisäksi esityksessä ehdotetaan, että jatkossa päihdetutkimuskustannukset voitaisiin määrätä sakkomenettelyssä. Tämä muutos koskisi erityisesti rattijuopumusasioita, mutta vähäisessä määrin myös muita rikosasioita. Tuomioistuimissa tuomittiin sakkorangaistus rattijuopumuksesta esimerkiksi vuonna 2023 noin 3500 kertaa. Voidaan arvioida, että valtaosa näistä asioista siirtyisi muutoksen jälkeen sakkomenettelyyn. Lisäksi sakkomenettelyyn voisi siirtyä vähäisessä määrin muita lieviä rikosasioita, joissa tehdään päihdetutkimuksia. Kuten edellä on todettu, jo vuonna 2019 toteutetuilla lainmuutoksilla (L 95/2018, HE 103/2017 vp.) tavoiteltiin näitä vaikutuksia, mutta muutoksen vaikutukset eivät ole toteutuneet. Arvioidut vaikutukset huomioitiin kuitenkin jo tuolloin viranomaisten määrärahoissa. Näin ollen nyt ehdotetulla muutoksella ei olisi vaikutusta viranomaisten määrärahoihin, vaan sillä voitaisiin saavuttaa jo aiemmin toteutetut kustannussäästöt.

Sakkomääräyksen käytön laajentamisen kustannussäästöt

Esityksessä ehdotetaan myös muutoksia siihen, milloin poliisi voisi ratkaista sakkomenettelyssä käsiteltävän asian ja milloin asian ratkaisisi syyttäjä. Ehdotuksen mukaan nykyisen sakkomenettelyn alaan kuuluvat asiat käsiteltäisiin kokonaisuudessaan poliisin antamalla sakkomääräyksellä, jos rangaistukseksi määrättäisiin enintään 60 päiväsakkoa. Syyttäjän ratkaistavaksi tulisivat siten ennen kaikkea uuden laajemman soveltamisalan piiriin kuuluvat rikosasiat.

Ehdotus aiheuttaisi kustannussäästöjä erityisesti syyttäjille. Tällä hetkellä rangaistusmääräys annetaan yli 30 000 rikosasiassa vuosittain. Kun yhden rangaistusmääräyksen antamisen kustannukset ovat syyttäjälle noin 10 euroa laskennallinen kustannussäästö olisi noin 300 000 euroa.

Poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos antavat nykyisin rangaistusmääräyksen piiriin kuuluvissa asioissa sakkovaatimuksen. Jatkossa nämä esitutkintaviranomaiset antaisivat näissä asioissa sakkomääräyksen. Muutos ei siten olennaisesti vaikuttaisi esitutkintaviranomaisten työmäärään.

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista koskevat ehdotukset edellyttäisivät viranomaisten koulutusta. Koulutusta tarvitaan poliisissa varsinkin kentällä työskentelevälle henkilöstölle, joka tavanomaisesti määrää sakkoja sakkomenettelyssä. Poliisissa annettavaa koulutusta on tarkoituksenmukaista tarjota myös muulle henkilöstölle kuten tutkintahenkilöstölle. Syyttäjälaitoksessa, jossa asiaa ratkaisevat syyttäjät ovat saaneet oikeustieteellisen koulutuksen, koulutuksen määrä on arviolta maltillisempaa. Ehdotettujen muutosten vaatiman koulutuksen kustannusvaikutukset ovat kuitenkin vähäisiä eivätkä ne aiheuta lisämäärärahatarpeita.

Vaikutus sakan muuntorangaistuksen käyttöön

Sakon muuntorangaistustuomioita on viime vuosina annettu vuosittain hieman yli 7 000. Euromääräisesti muuntotuomioissa on ollut kyse noin 3,5 miljoonan euron maksamattomista sakoista. Erilaisia sakkotuomioita muuntotuomioihin on sisällytynyt hieman yli 20 000.

Ehdotetut lainmuutokset siirtäisivät osan tuomioistuimen tuomitsemista sakkoasioista ratkaistavaksi sakkomenettelyssä. Näitä sakkoja ei jatkossa voitaisi muuntaa vankeudeksi. Seuraavassa on arvioitu muutoksen vaikutuksia tässä suhteessa.

Arviointia varten Oikeusrekisterikeskus on koonnut vuodesta 2021 vuoteen 2024 tiedot siitä, millaisia rikoksia muuntotuomiot ja lopulta vankilassa maksetut tai suoritettut muuntotuomiot ovat sisältäneet. Keskeiset muuntotuomioissa toistuvat rikosnimikkeet ovat näpistys, huumausaineen käyttörikos ja kulkuneuvon kuljettaminen oikeudetta. Lisäksi muuntotuomioissa on runsaasti uhkasakkoja, jotka on määrätty oikeudenkäynnistä poissaolon vuoksi. Vankilassa suoritetuissa muuntotuomioissa näpistyksiä on ollut vuosittain yli 30 % ja oikeudesta poissaolon vuoksi tuomittuja uhkasakkoja 10 %. Muiden nimikkeiden osuus on ollut vähäisempi.

Muuntomenettelyn kannalta keskeisimmät rikosnimikkeet ovat siten jo nykyisen sakkomenettelyn soveltamisalan piirissä, mutta rikosten toistuvuuden tai asianomistajan suostumuksen puuteen vuoksi suuri osa niistä käsitellään tuomioistuimessa. Ehdotetut lainmuutokset siirtäisivätkin sakkomenettelyyn pääosin sellaisia rikoksia, joiden merkitys muuntorangaistusmenettelyssä on pieni. Keskeinen tällainen nimike olisi törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen. Tällaisten rikosnimikkeiden siirtyminen sakkomenettelyyn ei siten vaikuttaisi sakon muuntorangaistuksen käyttöön.

Ehdotus asianomistajan korvausvaatimuksen käsittelystä sakkomenettelyssä voi vaikuttaa siihen, että nykyistä useampi näpistys ja lievä petos käsiteltäisiin sakkomenettelyssä. Voidaan kuitenkin arvioida, että erityisesti muuntorangaistusmenettelyyn päätyvistä näpistyksistä valtaosa on sellaisia, jotka joka tapauksessa käsitellään tuomioistuimessa nykyisen sakkomenettelylain 1 §:n 5 momentin toistuvuussäännöksen nojalla. Näin ollen sakkomenettelyyn siirtyvät näpistysasiat olisivat suurelta osin sellaisia, joita ei nykyisinkään käsitellä muuntorangaistusmenettelyssä. Voidaan arvioida, että muutoksen vaikutus muuntorangaistuksen käyttöön olisi vähäinen.

Ehdotus päihdetutkimuskustannusten määräämisestä sakkomenettelyssä vaikuttaisi siihen, että nykyistä useampi rattijuopumusasia käsiteltäisiin sakkomenettelyssä. Vankilassa suoritetuista muuntorangaistuksista noin 5 % on vuosittain rattijuopumuksia. Voidaan arvioida, että ehdotetun muutoksen vuoksi osa näistä muuntorangaistuksena suoritetuista rattijuopumusasioista siirtyisi sakkomenettelyyn. Tämänkin muutoksen vaikutus muuntorangaistuksen käyttöön olisi vähäinen.

Kokonaisuutena voidaan arvioida, että ehdotettujen muutosten vaikutus sakon muuntorangaistuksen käyttöön olisi vähäinen. Vaikutus olisi enimmäkseen muutama vanki päivittäisessä vankiluvussa. Näin ollen muutoksista ei aiheutuisi sen enempää kustannuksia kuin säästöjäkään vankiluvun muutosten vuoksi.

Vaikutus valtion sakkotuloihin

Ehdotuksilla siirrettäisiin jonkin verran nykyisin vankeudeksi muunnettavissa olevia sakkoja sakon muuntorangaistusmenettelyn ulkopuolelle. Muutokset kohdistuisivat kuitenkin suurelta osin sellaisiin rikostunnusmerkistöihin, joiden osuus muuntorangaistusmenettelyssä on pieni.

Kyse onkin rikoksista, joissa sakot maksetaan tai saadaan tehokkaasti perittyä ulosottotoimin. Muutos voisi kuitenkin yksittäisissä asioissa vaikuttaa sakotetun maksuhalukkuuteen, koska muuntorangaistusta ei voitaisi tuomita maksamattoman sakon sijaan. Muutokset eivät kokonaisuudessaan vaikuttaisi valtion sakkotuloihin.

Tietojärjestelmäkustannukset

Ehdotetut lainmuutokset edellyttäisivät tietojärjestelmämuutoksia syyttäjien ja esitutkintaviranomaisten tietojärjestelmiin. Muutokset liittyisivät pääosin lain soveltamisalan laajentamiseen, mikä ei edellyttäisi laajoja muutoksia. Asianomistajan korvausvaatimuksen ja päihdetutkimuskustannusten käsittely sakkomenettelyssä edellyttäisivät uutta tietojärjestelmätoteutusta olemassa oleviin järjestelmiin. Tämä edellyttää muutoksia myös Oikeusrekisterikeskuksen tietojärjestelmään.

Muutokset voitaisiin toteuttaa käynnissä olevissa tietojärjestelmähankkeissa tavanomaisena kehittämistyönä. Kustannuksiltaan merkittävimmät vaikutukset koskisivat syyttäjien rangaistusmääräysasioissa käyttämää tietojärjestelmää ja poliisin tietojärjestelmää.

Alustavasti on arvioitu, että lainmuutosten toteuttamisesta aiheutuisi syyttäjien tietojärjestelmiin noin 90 000 euron kustannukset. Poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten tietojärjestelmämuutosten kustannukset olisivat noin 200 000 euroa.

Oikeusrekisterikeskukselle muutoksista aiheutuisi vain vähäisiä kustannuksia etenkin, jos muutokset voidaan toteuttaa käynnissä olevan Oikeusrekisterikeskuksen täytäntöönpanotietojärjestelmän uudistamishankkeen yhteydessä, eli jos lakien voimaantulo olisi päihdetutkimuskustannusten määräämistä koskevilta osin vasta vuonna 2028. Sen sijaan, mikäli muutokset olisi tehtävä Oikeusrekisterikeskuksen nykyiseen täytäntöönpanotietojärjestelmään, tietojärjestelmämuutosten kustannukset olisivat noin 70 000 euroa.

Yhteenvedo viranomaisille aiheutuvista kustannusvaikutuksista

Kuten edellä on todettu, ehdotetut muutokset tuottaisivat viranomaisille kustannussäästöjä. Säästöjen tarkkaa määrää on vaikea arvioida, koska se riippuu siitä, kuinka paljon rikosasioita tosiasiaa siirtyy täysmittaisesta rikosprosessista sakkomenettelyyn.

Esitys liittyy hallituksen päätöksiin julkisen talouden sopeuttamisesta, ja esityksellä osaltaan puretaan ja kevennetään viranomaisten tehtäviä ja velvoitteita talouspoliittisen ministeriövaliokunnan 24.6.2025 linjauksen mukaisesti. Valtionhallinnon määrärahavähennysten ja menosäästöjen toteuttamiseksi ehdotetuilla lainmuutoksilla pyritään siihen, että rikosprosessin viranomaisille kohdistettujen määrärahaleikkausten vaikutukset rikostorjunnan tehokkuudelle sekä oikeusturvan ja rikosvastuun toteutumiselle jäävät mahdollisimman pieniksi.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman (s. 179–180) mukaan rikostorjuntaa tehostetaan ja sen vaikuttavuutta lisätään keventämällä poliisin esitutkintavelvoitetta esimerkiksi laajojen massarikoskokonaisuuksien kohdalla sekä laajentamalla tutkinnan rajoittamisedellytysten käyttöalaa ja helpottamalla niiden käyttöä. Hallitusohjelman mukaisesti poliisin byrokratiaa vähennetään ja rikosprosessin viimesijaisuus varmistetaan. Sakkomenettelyyn kohdistuvilla muutoksilla osaltaan voidaan tehostaa hallitusohjelman mukaisesti rikostorjuntaa, lisätä rikostorjunnan vaikuttavuutta ja sujuvoittaa prosesseja.

Valtion viranomaisten toimintamenosäästöt toteutetaan tuottavuustoimilla, kuten muun muassa tehtävien ja velvoitteiden määrätietoisella vähentämisellä. Poliisin näkökulmasta esitettävillä muutoksilla parannetaan erityisesti poliisin rikostorjunnan edellytyksiä eli siirretään keveämpään menettelyyn sellaiseen sopivat jutut asianomistajan oikeusturvaa vaarantamatta. Vastaavasti syyttäjien työmäärää vähennetään menettelyä keventämällä ja siirtämällä ratkaisuvaltaa poliisille. Tuomioistuimiin saapuvien asioiden määrän arvioidaan vähentyvän.

Kyse on siis hallinnollisen taakan keventämisestä ja sen myötä rikostorjunnan tilan parantamisesta sekä oikeusturvan ja rikosvastuun toteutumisen varmistamisesta. Poliisi voi kohdentaa niukkoja voimavaroja nopeammin ja laadukkaammin täysmääräistä esitutkintaa vaativien rikosten tutkintaan. Vastaavasti syyttäjät ja tuomioistuimet voivat keskittyä oikeudellisesti vaativampien rikosasioiden käsittelyyn.

4.2.2 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

4.2.2.1 Perusoikeusvaikutukset

Esityksen keskeisenä tavoitteena on sujuvoittaa lievien rikosasioiden käsittelyä. Rikosasia voitaisiin käsitellä sakkomenettelyssä varsinaisen rikosprosessin sijaan, mikä nopeuttaisi asian ratkaisemista. Asianosaiset saisivat siten asiassaan nykyistä nopeammin ratkaisun. Rikosasian asianomistajalle merkitystä olisi myös sillä, että korvausvaatimus voitaisiin ratkaista nopeasti sakkomenettelyssä ja asianomistaja voisi periä korvausta nykyistä nopeammin.

Toisaalta ehdotukset tarkoittaisivat sitä, että asianosaiset luopuisivat nykyistä useammin oikeudestaan suulliseen oikeudenkäyntiin. Tämä koskisi kuitenkin selviä ja yksinkertaisia rikosasioita, joissa rangaistukseksi voitaisiin määrätä vain sakkoa ja tapahtuisi asianosaisten suostumuksella. Sujuvoittamistavoitetta voidaan tässä asiaryhmässä pitää tärkeämpänä kuin asioiden käsittelemistä tuomioistuimessa.

Esityksessä ehdotetaan, että mahdollisuudesta peruuttaa kertaalleen annettu suostumus sakkomenettelyyn ennen rangaistusmääräyksen antamista luovuttaisiin. Tämä muutos vähentäisi periaatteessa menettelyn oikeusturvatakeita, mutta tätä voidaan pitää perusteltuna, koska asianosaisilla olisi edelleen mahdollisuus toimittaa kannanottoja syyttäjälle ennen asian ratkaisua tai hakea ratkaisuun muutosta jälkikäteen. Näin ollen asianosaisten oikeusturva ei vaarantuisi muutoksesta.

Ehdotetut muutokset eivät mainittavassa määrin lisää tai vähennä sakon muuntorangaistuksen käyttöä. Esityksellä ei siten myöskään laajennettaisi tai supistettaisi rangaistusjärjestelmästä aiheutuvia henkilökohtaisen vapauden rajoituksia.

4.2.2.2 Vaikutukset lapsiin

Lapsivaikutusten arvioinnin perustana on ennen muuta YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan periaate lapsen edun ensisijaisuudesta. Esitystä valmisteltaessa ehdotettujen muutosten vaikutuksia alaikäisiin onkin tarkasteltu erityisesti lapsen edun ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään turvaamaan nykyistä paremmin lapsen etu sakkomenettelyssä.

Sakkomenettelyn soveltamisalaa ei laajennettaisi alaikäisten tekemiksi epäillyissä rikoksissa, vaan alaikäisen tekemäksi epäilty rikos voitaisiin käsitellä sakkomenettelyssä vain, jos rikoksen enimmäisrangaistus olisi kuusi kuukautta vankeutta. Lapsen etu ja oikeusturvatakeet puoltavat

sitä, ettei alaikäinen epäilty voisi tätä törkeämissä rikoksissa luopua suostumuksellaan oikeudesta tuomioistuinkäsittelyyn.

Tämä merkitsee kuitenkin sitä, etteivät alaikäiset epäillyt voi saada suostumuksellaan tällaisia asioita käsitellyksi varsinaista rikosprosessia nopeammassa sakkomenettelyssä. Kokonaispunninnassa oikeusturvatakeiden turvaamista voidaan kuitenkin pitää tärkeämpänä kuin alaikäisen rikosasian nopeampaa käsittelyä.

Näin ollen soveltamisalan laajentamista koskevilla muutoksilla ei olisi vaikutuksia lasten asemaan, vaan sääntely vastaisi nykytilaa.

Tietyillä ehdotetuilla muutoksilla kuitenkin parannettaisiin alaikäisten rikoksesta epäiltyjen ja asianomistajien asemaa, sillä sakkomenettelyssä tulisi jatkossa soveltaa alaikäistä koskevia oikeusturvatakeita lapsidirektiivin edellyttämällä tavalla. Tämä parantaisi erityisesti lapsen huoltajan mahdollisuuksia huolehtia lapsen edusta sakkomenettelyssä. Sakkomenettelyssä käsiteltävissä asioissa ei edelleenkään olisi esitutkintalain 7 luvun 16 §:ssä tarkoitettua velvollisuutta ilmoittaa jokaisesta asiasta sosiaaliviranomaisille. Lapsen tarpeet turvattaisiin tässä suhteessa kuten nykyisinkin lastensuojelulain 25 §:ssä säädetyllä ilmoitusvelvollisuudella.

4.2.2.3 Vaikutukset viranomaisiin

Ehdotetut muutokset vaikuttaisivat useiden viranomaisten toimintaan.

Tuomioistuinten toimintaan muutokset vaikuttaisivat siten, että runsaasti nykyisin pääasiassa kirjallisessa menettelyssä käsiteltäviä asioita siirtyisi sakkomenettelyyn. Tämä parantaisi tuomioistuinten edellytyksiä keskittyä vaativampien rikosasioiden käsittelyyn ja voisi osaltaan lyhentää asioiden käsittelyn kestoa.

Syyttäjien toimintaan muutokset vaikuttaisivat siten, että runsaasti nykyisin pääasiassa kirjallisessa menettelyssä käsiteltäviä asioita siirtyisi sakkomenettelyyn. Nämä asiat siirtyisivät tuomioistuimen ratkaistavista syyttäjän ratkaistavaksi. Asian käsittely syyttäjän antamalla rangaistusmääräyksellä olisi syyttäjälle nopeampi ja kevyempi menettely kuin kirjallinen käsittely tuomioistuimessa. Toiseksi nykyisin syyttäjän rangaistusmääräyksellä ratkaistavat asiat siirtyisivät poliisin sakkomääräyksellä ratkaistaviksi, mikä tarkoittaisi sitä, että syyttäjä ei enää osallistuisi lievempien sakkomenettelyasioiden käsittelyyn. Nämä muutokset parantaisivat syyttäjien edellytyksiä keskittyä vaativampien rikosasioiden käsittelyyn ja voisi osaltaan lyhentää asioiden käsittelyn kestoa.

Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen toimintaan muutokset vaikuttaisivat siten, että niiden ratkaisuvaltaan siirtyisi nykyisin syyttäjän rangaistusmääräyksellä vahvistetut sakkorikosasiat. Muutos ei olisi suuri, koska jo nykyisin rangaistusmääräys perustuu esitutkintaviranomaisen antamaan sakkovaatimukseen, jotka syyttäjä lähes aina vahvistaa sellaisenaan. Muutos ei siten olennaisesti vaikuttaisi siihen millaisia toimia esitutkintaviranomaiset asian selvittämiseksi tekevät. Käytännössä nykyinen sakkovaatimus sisältää samat tiedot kuin mitä sakkomääräykseen tulee kirjata. Kirjauksia ei kuitenkaan tarvitsisi tehdä esitutkintapöytäkirjaan vaan kevyemmin sakkovaatimukseen tai sakkomääräykseen.

Esitutkintaviranomaisten toimintaan vaikuttaisi myös se, että nykyistä useampi asia voitaisiin käsitellä sakkomenettelyn kevyessä esitutkinnassa. Esitutkinnassa olisi kuitenkin huomioitava se, että EU-direktiivien vaatimuksista säädetyt poikkeukset soveltuisivat vain, kun käsiteltäisiin enintään kuuden kuukauden rangaistusmaksimin asiaa.

Ehdotetut muutokset siirtäisivät esitutkintaviranomaisille ja syyttäjille toimivaltaa päättää päihdetutkimuskustannusten määrittämisestä sakon ohessa sekä ratkaista asiaan liittyvä yksityisoikeudellinen vaatimus. Kyse on sinällään asioista, joita kyseiset viranomaiset nykyisissäkin menettelyissä selvittävät. Keskeinen muutos koskisi sitä, että jatkossa ne voisivat myös ratkaista tällaiset kysymykset eikä niitä enää tarvitsisi saattaa tuomioistuinkäsittelyyn, jos asianomaiset antaisivat siihen suostumuksensa.

Joka tapauksessa muutokset edellyttäisivät poliisin ja syyttäjien kouluttamista, jotta asioita käsittelevillä virkamiehillä olisi riittävä osaaminen. Ehdotetut muutokset ilman riittävää koulutusta ja ohjeistusta voisivat johtaa virheiden lisääntymiseen oikeudenkäynnin ulkopuolella ratkaistavissa asioissa eli sakkomenettelyasioissa. Kuitenkaan nykyisinkin syyttäjät muuttavat poliisin antamia sakkovaatimuksia harvoin eikä sakkomenettelyasioissa juurikaan käytetä muutoksenhakuoikeutta (vuonna 2023 yhteensä 1 411 sakkovalitusta, kun asioita ratkaistiin sakkomenettelyssä noin 100 000 kappaletta). Näin ollen poliisilla ja syyttäjillä on jo nykyisin varsin hyvä osaaminen sakkomenettelyasioiden käsittelyssä. Sakkomenettelyn laajentamisen ei siten voida arvioida lisäävän merkittävästi virheitä etenkin, kun viranomaisten koulutuksesta huolehditaan asianmukaisesti. Sakkomenettely perustuu lisäksi aina asianosaisten suostumukseen. Suostumuksen vastaanottavan viranomaisten onkin selvitettävä asianosaiselle suostumuksen merkitys kokonaisuudessaan. Tähän nähden sakkomenettelyn sisällön ja siihen liittyvän muutoksenhakumahdollisuuden pitäisi olla asianosaisille varsin selvä. Virhetilanteissa asianosaisilla olisi edelleen myös muutoksenhakuoikeus käräjäoikeuteen.

Ehdotetut muutokset eivät sinällään vaikuttaisi Oikeusrekisterikeskuksen tehtäviin kuin vähäisissä määrin. Oikeusrekisterikeskuksen tietojärjestelmään tulisi kuitenkin toteuttaa toiminnallisuudet viranomaisten määrittämien päihdetutkimuskustannusten vastaanottamiseksi.

4.2.2.4 Tiedonhallintavaikutukset

Ehdotetuilla lainmuutoksilla olisi myös jossain määrin tiedonhallintavaikutuksia. Lainmuutokset edellyttäisivät uusien ominaisuuksien toteuttamista viranomaisten tietojärjestelmiin. Tiedonhallintalain edellyttämät vaikutusten arvioinnit tehdään tietojärjestelmämuutosten toteuttamisen yhteydessä.

4.2.2.5 Tietosuojavaikutukset

Lainmuutosten edellyttämät tietojärjestelmämuutokset perustuvat henkilötietojen käsittelyä koskevaan yleiseen lainsäädäntöön eli tietosuoja-asetukseen ((EU) 2016/679), tietosuojalakiin (1050/2018) ja rikosasioiden tietosuojalakiin (1054/2018) sekä viranomaisia koskeviin henkilötietojen käsittelysääntöihin. Esitys ei sisällä muutoksia näihin sääntöihin. Lainmuutoksilla ei myöskään olennaisella tavalla muuteta käsiteltävien tietojen sisältöä tai käsittelyperiaatteita.

Tietojärjestelmämuutosten toteuttamisen yhteydessä tehdään tarvittavat tietosuojavaikutusten arvioinnit.

4.2.2.6 Rikollisuusvaikutukset

Esitys koskee rikoksia, joista voidaan nykyisin ja myös muutosten jälkeen määrätä sakkorangaistus. Ehdotuksilla ei muuteta rikosten rangaistusankaruutta, vaan ainoastaan sitä, missä prosessissa sakkorikos käsitellään. Muutosten johdosta sakkomenettelyyn arvioidaan siirtyväksi ennen kaikkea tuomioistuimessa nykyisin kirjallisessa menettelyssä ratkaistavia rikosasioita, joissa menettely ei ole suulliseen pääkäsittelyyn rinnastettavin tavoin julkista

oikeudenkäyntiä. Näin ollen sakkomenettelyn laajentamisella ei ole olennaista vaikutusta sakkorangaistusten tehokkuuteen.

Kuten edellä on todettu, ehdotuksilla siirrettäisiin jonkin verran nykyisin vankeudeksi muunnettavissa olevia sakkoja sakon muuntorangaistusmenettelyn ulkopuolelle. Muutokset kohdistuvat valtaosin sellaisiin rikostunnusmerkistöihin, joista tuomittuja sakkoja on muunnettu vankeudeksi vain vähän. Tällaiset muuntorangaistusjärjestelmän muutokset eivät tutkimustiedon perusteella ole vaikuttaneet rikollisuuteen.

Ehdotetuilla muutoksilla ei edellä mainituista syistä arvioida olevan vaikutusta rikollisuuteen.

Voidaan myös arvioida, että ehdotetulla tavalla kohdennettu sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen ei heikennä rangaistusjärjestelmän uskottavuutta. Yksittäisissä rikosasioissa muutos voi kuitenkin tarkoittaa sitä, että varattomalta rikosentekijältä sakkoa ei saada perittyä eikä muuntorangaistuksen käyttö enää ole mahdollista. Tämä voi vähäisessä määrin vaikuttaa sakkojen maksuhalukkuuteen sakkomenettelyyn siirtyvissä sakoissa.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Ehdotusten vaihtoehtoja on käsitelty edellä jaksossa keskeiset ehdotukset.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Ruotsi

Ruotsissa rangaistusmääräyksellä (strafföreläggande; rättegångsbalk (RB, oikeudenkäymiskaari), 1942:740, 48 luku) voidaan määrätä sakko, ehdollinen tuomio (villkorlig dom) ja nuorisopalvelu sekä muu erityinen oikeusseuraamus kuten menettämisseuraamus, suuruudeltaan enintään 3 miljoonan kruunun yrityssakko ja rahamääräinen korvaus asianomistajalle. Tuomittavan menettämisseuraamuksen suuruudelle ei ole laissa asetettu ylärajaa. Rangaistusmääräyksellä voidaan lisäksi määrätä velvollisuus korvata rikoksen selvittämiseksi suoritetun veren, virtsan ja syljen näytteenotosta ja analysoinnista aiheutuneet kustannukset (RB 48:4.3). Alle 18-vuotias rikosentekijä voidaan velvoittaa korvaamaan näytteenotto- ja analysointikulut vain poikkeustapauksissa. Kiinteämääräisiä sakkoja (normerade böter) ei rangaistusmääräyksellä voida määrätä.

Ehdollinen tuomio voidaan määrätä sakkorangaistuksen sijasta tai ohessa, jos on ilmeistä, että tuomioistuimien tuomitsi sellaisen seuraamuksen. Tämä ei kuitenkaan ole mahdollista, jos rikos on tehty alle 18-vuotiaana tai jos on aihetta yhdistää ehdolliseen tuomioon yhdyskuntapalvelu (RB 48:4.2). Alle 18-vuotiaana rikoksen tehneelle voidaan rangaistusmääräyksellä määrätä nuorisopalvelu rikoskaaren (brottsbalk tai BrB, 1962:700) 32 luvun 2 §:ssä säädettyin edellytyksin (RB 48:4.4).

Rangaistusmääräysmenettelyssä voidaan käsitellä rikos, josta säädettyyn rangaistusasteikkoon sisältyy sakkorangaistus. Ankarimpaan enimmäisrangaistukseen perustuvaa rajoitussäännöstä ei ole. Syyttäjäviranomaisen vuonna 2023 julkaisemassa, aikaisemman vuonna 2015 julkaistun

käsikirjan korvaavassa ohjeessa (Strafföreläggande, Rättslig vägledning 2023:2)⁴ on kuvattu rangaistusmääräyksen soveltamisalaa siten, että rikoksen tulee yksittäistapauksessa johtaa sakkoon tai ehdolliseen tuomioon ja seuraamuskäytännön on oltava niin vakiintunutta, että syyttäjän on mahdollista arvioida oikea seuraamus. Syyttäväviranomaisen ohjeessa 2021:21⁵ on luetteloitu rikokset, joista olisi tavallisesti määrättävissä rangaistusmääräys. Esimerkkeinä rikoksista, joista on säädetty sekä sakko- että vankeusrangaistus ja jotka lähtökohtaisesti silti soveltuvat rangaistusmääräysmenettelyyn mainitaan ohjeessa muun muassa vahingonteko, laittoman uhkauksen lievemmat muodot, pahoinpitelyn lievemmat muodot (”misshandel, ringa brott”), alkoholijuomien laiton myynti, näpistys ja lievä petos. Suuresta osasta esimerkkiluettelon rikoksia on säädetty enintään kuuden kuukauden vankeusrangaistus, mutta luettelossa on myös useita rikoksia, joiden enimmäisrangaistus on tätä ankarampi. Esimerkkejä tällaisista rikoksista ovat rikoskaaren 6 luvun 10.2 §:ssä säädetty seksuaalisen ahdistelun tekemuoto ja salakuljetuslain (lag om straff för smuggling, 2000:1225) 3 §:n salakuljetus ja 8 §:n tullirikos, joiden maksimirangaistus on kaksi vuotta vankeutta.

Rangaistusvaatimuksen antaa syyttäjä esitutkintapöytäkirjan tai muun aineiston perusteella syyteharkinnan jälkeen. Sen jälkeen se annetaan tiedoksi epäillylle. Poliisi ei osallistu menettelyyn. Syyttäjä ei saa antaa rangaistusvaatimusta, jos syytteen nostamisen edellytykset eivät ole käsillä. Esteenä rangaistusvaatimuksen antamiselle on myös asianomistajan ilmoitus siitä, että hän aikoo ajaa rikoksen perusteella muuta kuin maksuvelvollisuutta tarkoittavaa yksityisoikeudellista vaatimusta. Vuodesta 2023 alkaen muuta rikosta koskevan tutkinnan vireilläolo ei enää estä rangaistusmääräyksen antamista. Rangaistusmääräys voidaan siten antaa, vaikka tiedossa olisi toinen vireillä oleva rikostutkinta tai samaa epäiltyä vastaan olisi jo toisessa asiassa nostettu syyte.

Jos asianomistaja on esittänyt rikokseen perustuvan rahamääräisen yksityisoikeudellisen vaatimuksen ja olosuhteet ovat sellaiset, että syyttäjä on oikeudenkäymiskaaren mukaan velvollinen ajamaan asianomistajan vaatimusta, myös kyseinen vaatimus sisällytetään rangaistusvaatimuksen epäillyn hyväksyttäväksi (RB 48:5a). Syyttäjä on asianomistajan pyynnöstä velvollinen ajamaan asianomistajan vaatimusta, jos se voi tapahtua ilman olennaista haittaa eikä vaatimus ole ilmeisen aiheeton (RB 22:2). Jos asianomistaja ei ole antanut tietoa siitä, aikooko hän esittää yksityisoikeudellisen vaatimuksen, häntä on mahdollisuuksien mukaan kehotettava tekemään ilmoitus määräajassa (strafföreläggandekungörelse 2 §). Rangaistusvaatimusta ei saa tällä välin antaa. Määräajan päätyttyä rangaistusvaatimuksen saa antaa asianomistajan passiivisuudesta huolimatta. Sen sijaan rangaistusvaatimuksen antamiselle katsotaan olevan este, jos on aihetta olettaa epäillyn kiistävän yksityisoikeudellisen vaatimuksen taikka jos vaatimusta ei ole laadittu selkeästi tai sen perusteet eivät käy selvästi ilmi. Vaikka epäilty olisi esitutkinnan aikana myöntänyt yksityisoikeudellisen vaatimuksen, vaatimusta ei pidä sisällyttää rangaistusmääräykseen, jos syyttäjä katsoo sen olevan ilmeisen aiheeton. Myös määrältään huomattavan vaatimuksen katsotaan muodostavan esteen rangaistusmääräysmenettelyn käyttämiselle. Huomattavan määrän on katsottu vastaavan viittä maksuperusteyksikköä (prisbasbelopp)⁶, joka vuonna 2023 tarkoitti yhteensä 267 500 kruunua

⁴ <https://www.aklagare.se/globalassets/dokument/rattsliga-vagledning/rav-2023-02-strafforelaggande.pdf>

⁵ [Normalstraff för vissa bötesbrott – stöd vid strafföreläggande, Rättslig vägledning 2021:21](#)

⁶ Maksuperusteyksikkö (prisbasbelopp) on vuosittain tarkistettava indeksiperusteinen summa, joka heijastaa Ruotsin hintakehitystä. Vuosittaisen summan vahvistaa Ruotsin hallitus, ja maksuperusteyksikköä hyödynnetään esimerkiksi sosiaalivakuutuslain (socialförsäkringslag) mukaisten etuuksien laskuperusteena.

eli noin 23 000 euroa.⁷ Jos asianomistaja päättää kohtuullistaa yksityisoikeudellista vaatimustaan, se voidaan sisällyttää rangaistusmääräykseen.⁸

Rangaistusmääräyksellä voidaan määrätä myös yrityssakko. Ruotsin oikeusjärjestelmässä yrityssakko on niin sanottu rikokseen perustuva erityinen oikeusseuraamus, mutta tosiasialliselta luonteelta yrityssakon on katsottu vastaavan yhteisösakkoa.⁹ Yrityssakosta säädetään rikoskaaren 36 luvun 23–31 §:ssä. Yrityssakon vähimmäismäärä on 5 000 kruunua ja rangaistusmääräyksellä määrättäessä enimmäismäärä on rajoitettu rikoskaaren mukaisesta 10 miljoonasta kruunusta 3 miljoonaan kruunuun eli noin 260 000 euroon. Yrityssakko voidaan oikeushenkilön lisäksi määrätä elinkeinonharjoittajana toimivalle luonnolliselle henkilölle (BrB 23.3 §).

Epäillyn on hyväksyttävä rangaistusvaatimus toimittamalla syyttäjälle selitys, jossa hän tunnustaa teon ja hyväksyy vaaditun seuraamuksen tai seuraamukset. Tietyissä tapauksissa rangaistusvaatimuksen voi hyväksyä myös maksamalla sakon (RB 48:11). Annettu hyväksyntä on vaikutuksen, jos syyttäjä on sittemmin tehnyt haasteen, haastehakemuksen, uuden rangaistusmääräyksen, syyttämättäjäättämisspätöksen taikka päätöksen esitutkinnan lopettamisesta tai suorittamatta jättämisestä (RB 48:12). Hyväksytyllä rangaistusmääräyksellä on lainvoimaisen tuomion oikeusvaikutukset. Hyväksymättä jättäminen johtaa lähtökohtaisesti syytteen nostamiseen. Rangaistusmääräykseen voi hakea muutosta alioikeudelta vain ylimääräisin muutoksenhakukeinoin kantelu- ja purkuperusteilla taikka sillä perusteella, ettei hyväksyminen ollut pätevä.

Vuonna 2023 annettiin noin 26 000 hyväksyttyä rangaistusmääräystä. Vuoteen 2022 verrattuna rangaistusmääräysten määrä kasvoi erityisesti varkaus- ja anastusrikosten kategoriassa (yhteensä 1 548 rangaistusmääräystä), ja muiden rikoslajien osuus väheni. Rangaistusmääräysten osuus kaikista syyteratkaisuista oli vuonna 2023 noin 23 prosenttia.¹⁰

Rangaistusmääräyksen lisäksi Ruotsin oikeudenkäymiskaaren 48 luvussa on säädetty järjestyssakkomääräyksestä (föreläggande av ordningsbot), jonka voi antaa poliisimies, syyttäjä, tullimies ja rannikkovartiostoon kuuluva virkamies (RB 48:20). Järjestyssakkomenettelyssä voidaan käsitellä sellaisia lieviä rikoksia, joista voidaan tuomita vain kiinteämääräinen sakkorangaistus ja jotka sisältyvät valtakunnansyyttäjän vahvistamaan listaan (ordningsbotskatalog) (RB 48:14). Käytännössä kysymykseen tulevat lähinnä liikenne-rikkomukset. Järjestyssakkoa ei voida antaa, jos epäilty kiistää teon tai jos kaikkia käsillä olevia epäillyn tekoja ei voida sisällyttää järjestyssakkomääräykseen. Määräys pyritään lähtökohtaisesti antamaan epäillyn läsnä ollessa, jolloin hänellä on tilaisuus hyväksyä se välittömästi. Muilta osilta järjestyssakkomenettely vastaa pääosin rangaistusmääräysmenettelyä.

Ruotsissa on vuonna 2024 otettu käyttöön ns. rikosasioiden nopeutettu käsittely (snabbare lagföring), jossa käsittelyaika rikoksen tekemisestä tuomioon oli vuonna 2022 noin seitsemän viikkoa. Menettelyn tarkoituksena on ollut nopeuttaa niin sanottujen massarikosten

⁷ [Strafföreläggande, Rättslig vägledning 2023:2](#), s. 22

⁸ Asianomistajan korvausvaatimuksesta osana rangaistusmääräystä ks. [Skadestånd, Rättslig vägledning 2023:3](#), s. 35–36

⁹ [Oikeushenkilön rangaistusvastuu – nykytila ja kehittämistarpeet, Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2020:22](#), s. 32

¹⁰ Statistiikasta ks. [Personer lagförda för brott 2023 - slutlig statistik](#)

käsittelyaikoja varmistuen oikeusturvan toteutumisesta ja tutkinnan laadusta. (ks. tarkemmin rikosprosessin sujuvoittamista koskeva arviomuistio OMML 2025:18, s. 69–72.)

5.2.2 Norja

Rikosasia voidaan Norjassa ratkaista syyttäjän rangaistusmääräyksellä (forelegg; straffeprosessloven, SPL, 20 luku), jos asia on syyttäjän käsityksen mukaan ratkaistavissa sakolla, menettämisseuraamuksella tai tietyillä virkaan tai liiketoimintaan kohdistuvilla seuraamuksilla (SPL 255 §). Menettämisseuraamuksen suuruutta ei ole laissa rajoitettu. Tapauksissa, joissa toimivalta syytteen nostamiseen on syyttäjälaitoksen puitteissa organisoitu poliisiviranomaiselle kuuluvaksi, tällä on pääsääntöisesti toimivalta myös rangaistusmääräyksen antamiseen samoissa asioissa (forskrift om ordningen av påtalemyndigheten 20-3 § ja toimivaltaperusteista SPL 67.2 §).

Syyttäjän toimivaltaa määräyksen antamiseen ei ole rajattu tiettyihin rikoksiin, mutta käytännössä määräys annetaan vähemmän vakavissa tapauksissa. Vuonna 2023 annettiin 31 670 rangaistusmääräystä. Annetuista rangaistusmääräyksistä päärikoksen mukaan tilastoituna 53 % oli liikenne rikoksia ja 9 % huumausaine- ja alkoholirikoksia, mukaan lukien rattijuopumukset. Väkivaltarikosten osuus oli noin 4 % (1 334 kappaletta).¹¹

Rangaistusmääräysmenettelyssä rikosasia tutkitaan normaalissa järjestyksessä, minkä jälkeen syyttäjä tekee päätöksen syytteen nostamisesta taikka asian ratkaisemisesta antamallaan määräyksellä. Asian ratkaiseminen rangaistusmääräyksellä edellyttää epäillyn suostumusta. Epäiltyä kehoitetaan ilmoittamaan asetetussa määräajassa, hyväksyykö hän määräyksen (SPL 256.1 § 5 kohta). Jos epäilty ei hyväksy määräystä, syyttäjä nostaa syytteen asian käsittelemiseksi tuomioistuimessa (SPL 268 § ja forskrift om ordningen av påtalemyndigheten 20:8). Määräyksen antanutta syyttäjää ylempi syyttäjä voi rikkomuksesta epäillyn eduksi kumota hyväksytyinkin määräyksen, mutta kumoaminen ei voi koskea asianomistajan korvaussaatavaa (SPL 258.1 §). Muutoin hyväksytyllä määräyksellä on tuomion oikeusvaikutukset (SPL 258.2 §). Valittaminen on mahdollista menettelyvirheen, rikoslainsäädännön virheellisen soveltamisen, rikoksen vanhentumisen tai hyväksymisen pätemättömyyden perusteella (SPL 259 §). Valitus johtaa rangaistusmääräyksen hyväksymisen kumoamiseen tai valituksen hylkäämiseen (SPL 260.2 §). Muilta osin noudatetaan valitusta koskevia yleisiä säännöksiä soveltuvien osin (SPL 260.3 §).

Rangaistusmääräys voidaan ulottaa myös eräisiin rahakorvauksiin, kuten SPL 3 §:n mukaiseen asianomistajan vahingonkorvausvaatimukseen, sekä oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen valtiolle (SPL 256.3 §). Asianomistajan korvausvaatimus tulee käsitellä rikosasian yhteydessä, ellei vaatimus ole ilmeisen perusteeton tai sen käsitteleminen rikosasian yhteydessä aiheuta syyttäjälle kohtuutonta haittaa (SPL 427.2 §). Jos syyttäjä pitää vaatimuksen määrän tueksi esitettyjä tietoja riittämättöminä, hän voi sisällyttää määräykseen osan vaatimuksesta. Vaatimuksen täydentämiselle voidaan asettaa määräaika. Henkilölle, joka aikoo esittää enemmän vaatimuksia kuin rangaistusmääräykseen on kirjattu, tulee ilmoittaa, että hän voi saattaa vaatimuksen loppuosaa koskevan asian vireille riita-asioiden käsittelyjärjestyksessä.

Rangaistusmääräysmenettelyssä voidaan tuomita sakkorangaistus rikoslain (Lov om straff, straffeloven) mukaisena yhteisö rangaistuksena (företaksstraff). Yhteisöllä tarkoitetaan osakeyhtiötä, osuuskuntaa, yhdistystä tai muuta yhteenliittymää, yksityistä

¹¹ Statistikkasta ks. [Straffereaksjoner – SSB](#)

elinkeinonharjoittajaa, säätiötä, pesää tai julkisen toiminnan harjoittamista. Yhteisöraangaistus tuomitaan rahamääräisenä ja sen enimmäismäärää ei ole laissa rajoitettu.¹²

Eräiden erityissäännösten perusteella poliisimies ja tullimies voivat määrätä kiinteämääräisen sakon yksinkertaisella määräyksellä (forenklet forelegg) (forskrift om ordningen av påtalemyndigheten 20:11). Menettely koskee tieliikenne-, vesiliikenne ja tullirikkomuksia. Tarkoituksena on, että tällainen seuraamus määrätään välittömästi tekopaikalla. Se voidaan kuitenkin määrätä jälkikäteenkin. Määräys raukeaa, jos rikkomuksesta epäilty ei hyväksy sitä heti tai asetetussa määräajassa. Hyväksymättä jättäminen johtaa syyttäjän rangaistusmääräyksen antamiseen tai asian käsittelyyn tavallisessa rikosprosessissa. Syyttäjä voi rikkomuksesta epäillyn eduksi kumota yksinkertaisen määräyksen. Vuonna 2023 annettiin noin 230 000 yksinkertaista määräystä, joista 94 % koski tilastojen mukaan liikenne rikoksia.

5.2.3 Tanska

Tanskan summaaristen rikosasioiden käsittelyjärjestelmä muistuttaa Ruotsin ja Norjan järjestelmiä. Sakko ja menettämisseuraamus voidaan määrätä tuomioistuinkäsittelyn ulkopuolella. Sakkomenettelystä säädetään rikosprosessilain (retsplejeloven) 832 §:ssä ja asetuksessa tuomioistuimen ulkopuolella määrättävästä menetetyksi tuomitsemisesta (BEK nro 1297, 18.11.2010). Sakkomenettelyssä määrättävän menettämisseuraamuksen suuruutta ei ole lainsäädännössä rajattu. Asianomistajan vahingonkorvausvaatimuksen käsitteleminen sakkomenettelyssä ei ole mahdollista.¹³

Syyttäjä voi antaa sakkomääräyksen (bødeforlæg) rikkomuksesta, jos se ei hänen arvionsa mukaan johda sakkoa ankarampaan rangaistukseen. Ankarimpaan enimmäisrangaistukseen perustuvaa rajaa sakkomenettelyn soveltamiselle ei ole säädetty. Asian käsittely summaarisessa menettelyssä on mahdollista myös usean rikkomuksen tapauksissa. Lisäksi eräissä tapauksissa poliisivirkamies voi määrätä liikenne rikkomuksista kiinteämääräisen sakon.

Sakkomääräyksen voi antaa myös alle 18-vuotiaalle rikoksentekijälle tai oikeushenkilölle. Oikeushenkilöiden rikosoikeudellisesta vastuusta säädetään rikoslain (straffeloven) 5 luvussa, jonka säännökset soveltuvat oikeushenkilöihin, mukaan lukien osakeyhtiöt, muut yhtiöt, yhdistykset, säätiöt, kunnat ja valtion viranomaiset, sekä tietyissä tilanteissa myös yksityisyrittäjiin. Oikeushenkilölle määrättävälle sakolle ei ole asetettu ylärajaa.¹⁴

Seuraamuksen määrääminen summaarisessa menettelyssä voi tulla kysymykseen tapauksissa, joissa rikkomuksesta epäilty myöntää syyllisyytensä ja ilmoittaa olevansa valmis maksamaan sakon asetetussa määräajassa. Käytännössä sakon maksaminen katsotaan riittäväksi epäillyn suostumukseksi. Jos epäilty ei anna suostumustaan, asia käsitellään tuomioistuimessa, jonka ratkaisuun voi hakea muutosta. Hyväksytyllä sakkomääräyksellä on samat vaikutukset kuin lainvoimaisella tuomiolla. Ylemmällä syyttäjällä on kuitenkin oikeus jatkaa asian käsittelyä ja nostaa syyte, samoin kuin syyttämättä jättämispäätöksen ja sovintoratkaisun jälkeen, jos tätä

¹² [Oikeushenkilön rangaistusvastuu – nykytila ja kehittämistarpeet, Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2020:22](#), s. 35–37

¹³ [Justitsministeriet, Betænkning nr. 1522, Retsudvalget 2010-11](#), s. 39, 55

¹⁴ [Juridiske personer – Strafansvar for juridiske personer, Rigadvokatmeddelelsen, 2015](#)

koskeva päätös annetaan sakkomääräyksen hyväksyneelle tiedoksi neljän kuukauden kuluessa hyväksytystä sakkomääräyksestä (retsplejeloven 724.2 ja 832.4 §).

Vuonna 2023 sakkomääräysmenettelyssä annettiin yli 117 000 sakkorangaistusta. Näistä 63 % annettiin tieliikennelain (færdselsloven) nojalla ja 30 % muiden erityislakien nojalla. Alle 8 % sakkomääräyksistä oli rikoslakiperusteisia. Tässä ryhmässä selvä enemmistö määräyksistä annettiin omaisuusrikosten perusteella, joista puolestaan enemmistö oli myymälävarkauksia. Kaikista sakkomääräysmenettelyssä ratkaisuista asioista väkivaltarikosten osuus oli vain 0,2 % (213 kappaletta), vahingontekojen 0,3 % (350 kappaletta) ja petosten 0,2 % (201 kappaletta).¹⁵

5.2.4 Saksa

Saksassa ei ole tuomioistuimen ulkopuolista summaarista rikosprosessia, sillä Saksan perustuslain mukaan vain tuomioistuin voi määrätä rikosoikeudellisen rangaistuksen. Useat vähäisenä pidetyt rikkomukset, erityisesti lievemmät liikenne rikkomukset, on jätetty rikosoikeusjärjestelmän ulkopuolelle. Sen sijaan niitä pidetään järjestysrikkomuksina (Ordnungswidrigkeiten), joista seuraa rikosoikeudellisen rangaistuksen sijaan hallinnollinen sakko (Geldbuße). Järjestysrikkomuksia sääntelee oma lakinsa (Ordnungswidrigkeitengesetz, OWiG). Järjestysrikkomuksia koskevista maksu- ja ajokieltoseuraamuksista on julkaistu luettelo (Bußgeldskatalog). Luettelon mukaiseen soveltamisalaan kuuluu pääosin liikenne rikkomuksia. Soveltamisalassa on kuitenkin myös useita yleiseen järjestykseen liittyviä rikkomuksia (esimerkiksi luvaton kokoontuminen, meluaminen, luvaton prostituution harjoittaminen ja väärän henkilötiedon antaminen; OWiG 111-129 §).

Järjestysrikkomuksia koskevat asiat kuuluvat hallintoviranomaisten ratkaistaviksi lukuun ottamatta eräitä tapauksia, joissa syyttäminen on säädetty syyttäjän ja tuomitseminen yleisten tuomioistuinten tehtäväksi (OWiG 35 §). Syyttäjä voi tilanteesta riippuen myös jatkaa hänelle tulleen rikosasian käsittelyä järjestysrikkomusasiانا tai siirtää asian hallintoviranomaiseen (OWiG 38–44 §). Järjestysrikkomusmenettelyssä sovelletaan suurelta osin rikosprosessilakia (OWiG 46 §). Menettelyn aloittaminen ja päättäminen on toimivaltaisen viranomaisen harkinnassa (OWiG 47 §). Esitutinnan hoitavat poliisiviranomaiset, joilla on tutkinnan suorittamisessa pitkälti samat oikeudet ja velvollisuudet kuin normaalia rikosasiaa käsiteltäessä (OWiG 53 §).

Järjestysrikkomuksesta on säädetty seuraamukseksi hallinnollinen sakko, jonka määrä on vähintään viisi euroa ja yleensä enintään tuhat euroa (OWiG 17 §). Ennen kuin toimivaltainen viranomainen päättää sakon määräämisestä, on epäillylle varattava tilaisuus tulla kuulluksi häntä vastaan esitetystä syyteestä (OWiG 55 §). Sakon määrääminen ei edellytä epäillyn suostumusta, mutta epäilty voi vastustaa sakkoa kahden viikon kuluessa, jolloin hallintoviranomainen joko itse poistaa sakon tai siirtää asian syyttäjälle, joka toimittaa asian toimivaltaiselle alioikeudelle (OWiG 67–69 §). Jos alioikeus katsoo, että asia voidaan ottaa käsittelyyn, se voi toimittaa suullisen pääkäsittelyn ja antaa asiassa tuomion, jolloin voidaan määrätä alkuperäistä järjestyssakkoa ankarampi seuraamus (OWiG 66.2 ja 71 §). Jos alioikeus pitää asiaa ilmeisen puutteellisesti selvitettyinä, se voi myös palauttaa asian hallintoviranomaisen käsiteltäväksi (OWiG 69.5 §). Alioikeus voi lisäksi ratkaista asian antamalla päätöksen (Beschluss), jos se ei pidä suullista käsittelyä tarpeellisenä eivätkä syyttäjä tai epäilty tätä vastusta. Näin toimiessaan alioikeus voi muun muassa vapauttaa epäillyn, vahvistaa sakon tai lopettaa syytteen käsittelyn, mutta ei kuitenkaan korotata sakkoa (OWiG 72

¹⁵ Statiistikasta ks. [STRAF40, Danmarks Statistik](#)

§). Järjestyssakkomenettelyssä voidaan lisäksi määrätä muun muassa menettämisseuraamus. Menettämisseuraamuksen enimmäismäärää ei ole laissa rajoitettu. Lisäksi Saksassa on tuomioistuimen toimivaltaan kuuluva rangaistusmääräysmenettely (Strafbefehlsverfahren; Strafprozeßordnung 407–412 §).

5.2.5 Alankomaat

Alankomaissa syyttäjä voi antaa rangaistusmääräyksen rikoksesta, josta on säädetty rangaistukseksi enintään kuusi vuotta vankeutta. Menettelyssä voidaan määrätä muun muassa sakkorangaistus ja enintään 180 tunnin yhdyskuntaseuraamus (Wetboek van Strafvordering 257 a §). Sakkorangaistuksesta säädetään rikoslain (Wetboek van Strafrecht) 23 §:ssä, jossa rikoksesta määrättävä enimmäissakko on porrastettu kuuteen luokkaan. Rangaistusmääräysmenettelyyn soveltuvien rikosten enimmäissakkoluokka on pääsääntöisesti korkeintaan viides eli toiseksi korkein luokka, jonka mukainen enimmäissakko on 103 000 euroa. Sakkorangaistus voidaan määrätä myös oikeushenkilölle, jolle sakko voidaan määrätä tavallista enimmäissakkoa korkeampana rikoslain 23.7 §:n mukaisesti. Rangaistusmääräysmenettely soveltuu myös oikeushenkilöihin. Rangaistusmääräyksessä voidaan määrätä myös rikoslain mukaisesta menettämisseuraamuksesta ja uhrille maksettavasta rahamääräisestä korvauksesta.

Menettelyn oikeusturvakeita on porrastettu siinä määrättävän konkreettisen seuraamuksen perusteella. Esimerkiksi yli 2 000 euron rahamääräiseen seuraamukseen johtava määräys voidaan antaa vain, jos syyttäjä on kuullut avustajan avustamaa epäiltyä. Kuulemisesta on laadittava kirjallinen raportti (Wetboek van Strafvordering 257 c §). Epäilty voi vastustaa rangaistusmääräystä määräajassa, jolloin asia siirtyy tuomioistuinkäsittelyyn (Wetboek van Strafvordering 257 e §). Eräissä tapauksissa muille virkamiehille on annettu toimivaltaa lievempien seuraamusten määräämiseen (Wetboek van Strafvordering 257 b §). Lisäksi Alankomaissa on lähinnä liikenne rikkomuksia koskeva hallinnollinen seuraamusjärjestelmä.

5.2.6 Yhteenvedo

Edellä tehtyyn vertailuun on valittu maita, joissa on pääpiirteiltään suomalaista järjestelmää muistuttava kokonaan tuomioistuimen ulkopuolinen summaarinen rikosprosessi. Missään vertailumaassa ei kuitenkaan ole täysin Suomen järjestelmän kaltaista sakkomenettelyä, jossa poliisilla on varsin merkittävä rooli ja jossa esitutkinta voidaan toimittaa tavallista suppeammin.

Esimerkiksi Ruotsin järjestelmässä rikosasia tutkitaan tavanomaisessa esitutkinnassa, minkä jälkeen syyttäjä antaa epäillyn hyväksyttäväksi rangaistusvaatimuksen poliisin osallistumatta menettelyyn. Tämän tyyppisen menettelyn soveltamisalaa ei ole vertailumaissa pidetty tarpeellisena rajata rikoksesta säädetyn enimmäisrangaistuksen perusteella, vaan riittävänä on pidetty sakon kuulumista rangaistusasteikkoon (Ruotsi) tai soveltamisalan sitomista määrättävään konkreettiseen rangaistukseen (Norja ja Tanska). Alankomaissa noudatetaan yleistä kuuden vuoden enimmäisvankeusrangaistukseen perustuvaa soveltamisalarajaa. Eroja on myös siinä, edellyttääkö summaarisen menettelyn käyttäminen epäillyn aktiivista suostumusta vai onko riittävänä pidetty mahdollisuutta vastustaa annettua määräystä jälkikäteen.

Mainitun kaltaisista eroista huolimatta voidaan todeta, että Suomen nykyinen kuuden kuukauden enimmäisvankeusrangaistukseen perustuva soveltamisala on kansainvälisesti vertaillen suppea. Myös rangaistuksen ohella määrättävän menettämisseuraamuksen 1 000 euron ylärajaa on pidettävä matalana, sillä missään vertailumaassa ei ole asetettu ylärajaa sakkomenettelyssä tuomittavalle menettämisseuraamukselle. Lisäksi vertailun tilastotiedoista

on suuntaa-antavasti pääteltävissä, että liikenne rikoksia ja yleiseen järjestykseen kohdistuvia rikoksia käsitellään yleisimmin summaarisissa menettelyissä. Summaarista menettelyä käytetään merkityksellisissä määrin myös huumausaine- ja omaisuusrikoksissa. Väkivaltarikollisuuden suhteellinen osuus puolestaan on pieni.

Ruotsissa sakkomenettelyssä voidaan ratkaista myös yksityisoikeudellinen korvausvaatimus tosin kuin Suomessa.

6 Lausuntopalaute

6.1 Yleistä

Sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain uudistamista valmistelleen työryhmän ensimmäisen vaiheen mietintö oli lausuntokierroksella syksyllä 2025. Hankkeen toisen vaiheen työryhmätyö on käynnistynyt syksyllä 2025, ja toisen vaiheen työryhmämietinnön, jossa arvioidaan erityisesti lain menettely- ja muutoksenhakusäätelyä, on tarkoitus valmistua alkukesästä 2026. Seuraavassa käsitellään lausuntopalautetta siltä osin kuin se koskee nyt annettavaan ehdotukseen sisältyviä säännöksiä.

Lausuntopalautteessa ehdotuksia kannatettiin laajasti. Apulaisoikeusasiamiehen sijainen ja korkein oikeus eivät kannattaneet ehdotuksia. Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen mukaan rikosprosessin toimijoille pitäisi ehdotettujen muutosten sijaan turvata riittävät resurssit. Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen ja korkeimman oikeuden mukaan kyse ei ole vähämerkityksellisestä tuomiovallan siirrosta. Oikeuskansleri puolestaan katsoi, että perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi jää, onko esitystä kokonaisuudessaan arvioitaessa ehdotuksissa joiltain osin tai ehdotettujen muutosten yhteisvaikutusten perusteella kyse tuomiovallan ydinalueeseen kajoavista laajennuksista.

Lausunnoissa esitettiin lisäksi muutosehdotuksia yksittäisiin ehdotuksiin. Seuraavassa käsitellään myös näitä huomioita.

6.2 Lain soveltamisalan laajentaminen: rikokset, joista säädetty ankarin rangaistus on kaksi vuotta vankeutta

Suurin osa lausunnonantajista kannatti ehdotusta.

Oikeuskansleri totesi, että jatkovalmistelussa voisi kiinnittää vielä huomiota siihen, kuinka varmistetaan sakkomenettelyyn valikoituvien juttujen yksinkertaisuus ja selvyys ja tämän arvioinnin tekevien sekä asioiden ratkaisevien virkamiesten oikeudellinen asiantuntemus. On muun ohella huolehdittava siitä, ettei sakkomenettelyyn siirry esimerkiksi asioita, joissa tulee arvioitavaksi sakko- ja vankeusrangaistuksen välinen rajanveto. Jatkovalmistelussa esityksen perusteluja on täsmennetty oikeuskanslerin huomioiden johdosta. Sakkomenettelyn soveltamisen edellytykseksi ehdotetaan, että asia voidaan käsitellä sakkomenettelyssä, jos siitä yleisen oikeuskäytännön perusteella on odotettavissa sakkorangaistus. Tällä säännöksellä turvataisiin se, ettei menettelyyn ohjaudu asioita, joissa tulee arvioitavaksi rajanveto sakkorangaistuksen ja vankeusrangaistuksen välillä. Asiaa on käsitelty tarkemmin edellä.

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen ja korkein oikeus katsoivat, ettei kaavailtua soveltamisalan laajentamista voida pitää rajoitettuna ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksellisenä. Ehdotuksella on vaikutus lainkuuliaisuuteen ja yleisestävyyteen. Vaarana on lisäksi epäyhtenäinen lain soveltaminen. Korkein oikeus lausui, että syyttäjän harkintavaltaan siirtyisi sakon ja vankeuden välinen rajanveto. Liikenneoikeusyhdistys ry lausui myös, että esitys

huonontaisi yleisestävää vaikutusta. Ehdotusten perustuslainmukaisuutta on käsitelty laajasti säättämisjärjestysperusteluissa. Ehdotetuista muutoksista ehdotetaan pyydettyväksi perustuslakivaliokunnan lausunto. Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista koskevat muutokset eivät muuta rikosten rangaistusankaruutta. Muuntorangaistuksen määräämisellä ei myöskään ole merkittävää vaikutusta rikolliseen käyttäytymiseen. Epäyhtenäiseen lain soveltamiseen on varauduttava viranomaisten kouluttamisella ja ohjeistusten laatimisella. Syyttäjän lainopillisen koulutuksen saaneena pystyy huolehtimaan rangaistuskäytännöstä ja sen yhtenäisyydestä, sillä syyttäjä ohjaa jo nykyisellään osaltaan rangaistuslajivalintaa esittäessään haastehakemuksessaan seuraamuskannanottonsa. Jatkovalmistelussa sääntelyä ei ole muutettu tältä osin.

Syyttäjälaitos ja Rovaniemen hovioikeus esittivät, ettei sakkomenettelyn soveltamisalaa rajattaisi käsiteltävän rikoksen rangaistusmaksimin mukaan vaan asian selvyyden, laadun ja vaativuuden mukaan. Esimerkiksi rekisterimerkintärikos, josta säädetty ankarin rangaistus on kolme vuotta vankeutta, soveltuisi tyyppitapauksessaan käsiteltäväksi sakkomenettelyssä. Juristiliitto esitti toisaalta jatkovalmistelussa harkittavaksi, että soveltamisalaa laajennettaisiin siten, että laajennettuun menettelyyn otettaisiin ne rikosasiat, joissa maksimirangaistus olisi enintään 1 vuosi 6 kuukautta vankeutta sekä tietyt laissa mainitut rikosnimikkeet (esim. rekisterimerkintärikos). Liikenneoikeusyhdistys ry esitti myös harkittavaksi, että soveltamisalaa laajennettaisiin tekoihin, joista säädetty ankarin rangaistus on 1 vuosi 6 kuukautta. Korkein oikeus lausui puolestaan, että sakkomenettelyn soveltamisalaa voitaisiin laajentaa koskemaan joitain sellaisia rikoksia, joiden enimmäisrangaistus on yli kuusi kuukautta vankeutta. Jatkovalmistelussa ei ole pidetty perusteltuna laajentaa soveltamisalaa ilman selvää rangaistusmaksimia. Kysymystä soveltamisalan laajuudesta ja soveltamisalaa soveltuvista teoista on arvioitu kattavasti edellä. Menettelyn hyväksyttävyyden ja selvyyden sekä sujuvoittamistavoitteiden vuoksi soveltamisalan laajentamista ehdotetulla tavalla on pidetty jatkovalmistelussa perusteltuna sääntelyratkaisuna. Jatkovalmistelussa sääntelyä ei ole muutettu tältä osin.

Lausuntopalautteessa esitettiin erinäisiä huomioita liittyen soveltamisalan ulkopuolelle rajattaviin tekoihin. Soveltamisalan ulkopuolelle esitettiin rajattavaksi myös rikoslain 16 luvun 9 a §:ssä säädetty lähestymiskiellon rikkominen ja 11 §:ssä säädetty liiketoimintakiellon rikkominen, rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä säädetty osallistuminen järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan, 1 b §:ssä säädetty alle rikosvastuikäisen käyttäminen rikoksen tekemiseen ja 3 §:ssä säädetty väkivaltainen mellakka, rikoslain 25 luvun 1 §:ssä säädetty vapaudenriisto, 7 §:ssä säädetty laitton uhkaus ja 7 a §:ssä säädetty vainoaminen, rikoslain 30 luvun 7 §:ssä säädetty lahjominen elinkeinotoiminnassa sekä 48 luvun 1 §:ssä säädetty ympäristön turmeleminen ja 5 §:ssä säädetty luonnonsuojelurikos. Lisäksi ehdotettiin, että laajennetusta soveltamisalasta rajattaisiin pois myös varkaus-, petos-, maksuvälinepetos- ja rahanpesurikokset. Sakkomenettelyyn soveltuvan asian yleisiin edellytyksiin ehdotettiin vielä lisättäväksi vaatimus siitä, että menettelyä voidaan käyttää vain, ellei erittäin tärkeä yleinen etu vaadi asian käsittelemistä tuomioistuimessa. Jatkovalmistelussa on arvioitu, että rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä tarkoitettu järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen on perusteltua rajata sakkomenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle rikosten luonteen ja suojeltavien oikeushyvien vuoksi. Lisäksi rikoslain 25 luvun tunnusmerkistöt, joista säädetty ankarin rangaistus on enintään kaksi vuotta vankeutta, on perusteltua rajata soveltamisalan ulkopuolelle, sillä tunnusmerkistöissä suojataan henkilökohtaista vapautta. Sen sijaan muita lausuntokierroksella soveltamisalan ulkopuolelle rajattavaksi ehdotettuja tunnusmerkistöjä ei ole jatkovalmistelussa katsottu perustelluksi rajata soveltamisalan ulkopuolelle. Menettelyn selvyyden vuoksi jatkovalmistelussa ei ole myöskään katsottu perustelluksi säätää sakkomenettelyn käytölle uutta arvionvaraista lisäedellytystä. Perusteluja on täydennetty tältä osin.

Helsingin hovioikeus, Juristiliitto, Turun hovioikeus ja Itä-Suomen yliopisto, professori Matti Tolvanen esittivät, että ehdotuksen 1 a §:ssä oleva sakkomenettelyn ulkopuolelle jäävien rikosten lista on varsin pitkä, mikä voi olla omiaan hankaloittamaan lain soveltamista. Jaksossa 7.1, soveltamisalan rajausta koskevan 1 a §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että poliisiasian tietojärjestelmissä lain soveltamisalan ulkopuolelle rajattavat rikokset jätetään teknisin ratkaisuin pois poliisin sakotusjärjestelmästä. Näin ollen poliisin tosiasiallista toimintaa ohjataan tietojärjestelmän avulla, eikä poliisi siten joudu jatkuvasti arvioimaan sakkomenettelyn soveltamisalaa koskevia rajoituksia. Sakkomenettelyn edellytysten varmistaminen on myös osa esitutkintaa. Jatkovalmistelussa sääntelyä ei ole muutettu tältä osin.

Syyttäjälaitos, Rovaniemen hovioikeus, Turun hovioikeus, Juristiliitto ja Suomen syyttäjähdistys esittivät lisäksi, ettei perusmuotoisia pahoinpitelyitä (rikoslaki 21 luku 5 §) rajattaisi laajennetun soveltamisalan ulkopuolelle. Edellä jaksossa 4.1.1.2 pahoinpitelyrikoksen soveltuvuutta sakkomenettelyyn on jo arvioitu seikkaperäisesti. Jatkovalmistelussa ei ole pidetty perusteltuna laajentaa soveltamisalaa koskemaan perusmuotoisia pahoinpitelyrikoksia.

Korkein oikeus lausui myös, ettei sakkomenettelyn soveltamisalaa tulisi laajentaa harvinaisempiin rikosasioihin. Edellä nykytilaa koskevassa jaksossa on jo käsitelty sitä, että jo nykyiseen sakkomenettelyn soveltamisalaan kuuluu harvinaisempia rikoksia, joita ei ratkaista vuosittain montaa. Sakkomenettelyn soveltuvaa asiaa rajataan ennen kaikkea sillä, että asian tulee olla yksinkertainen ja selvä. Jatkovalmistelussa sääntelyä ei ole muutettu tältä osin.

6.3 Lain soveltamisalan laajentaminen: menettämisseuraamukset

Suurin osa lausunnonantajista kannatti ehdotusta.

Helsingin hovioikeus totesi, ettei menettämisseuraamuksen enimmäismäärän korottamista 1 000 eurosta 5 000 euroon ole perusteltu riittävästi. Korotus on lisäksi huomattava, eivätkä prosessiekonomiset edut olisi suuret. Vaasan hovioikeus kiinnitti myös huomiota siihen, ettei muutoksella saavuteta merkittäviä prosessiekonomisia hyötyjä. Juristiliittokin totesi, että tavoiteltava päämäärä on saavutettavissa pienemmällä euromäärällä. Liikenneoikeusyhdistys ry lausui toisaalta, että esitetty 5 000 euron menettämisseuraamuksen raja on liian matala, mikäli menettelyssä olisi tarpeen konfiskoida moottoriajoneuvo. Erikoiskaupan liitto Etu ry esitti myös, ettei menettämisseuraamuksessa tarvitsisi olla euromääräistä rajaa. Edellä jaksossa 4.1.2 on esitetty perustelut ehdotetulle ratkaisulle. Menettämisseuraamuksia koskeva muutostarve on noussut ennen kaikkea käytännön toimijoilta, kun sakkomenettelyyn muutoin soveltuva rikosasia on nykyisellään jouduttu vaadittavan menettämisseuraamuksen suuruuden vuoksi siirtämään normaaliin rikosprosessiin. Sujuvoittamisnäkökulmasta menettämisseuraamuksen enimmäismäärän on tarkoituksenmukaista siten olla riittävän korkealla. Jatkovalmistelussa sääntelyä ei ole muutettu tältä osin.

6.4 Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän ratkaisovalta

Poliisin toimivallan laajentamista kannatettiin useimmissa lausunnoissa.

Oikeuskansleri totesi, että jatkovalmistelussa tulisi arvioida, miten entistäkin vaativampi poliisi- ja muiden valvontaviranomaisten sekä syyttävaviranomaisten koulutus ja ohjeistus varmistetaan siten, että näiden soveltamiskäytännöt eivät eroaisi sen enempää toisistaan kuin tuomioistuinten vakiintuneista soveltamiskäytännöistä. Pohjois-Karjalan käräjäoikeus viittasi oikeuskanslerin lausuntoon. Soveltamiskäytännön yhtenäisyys edellyttää sakkomenettelyn toimijoilta entistä parempaa, vastuullisempaa ja huolellisempaa asiankäsittelyä. Tästä on huolehdittava

koulutuksella, tuottamalla lainsoveltamiskäytännöstä ohjeita ja tietojärjestelmillä. Jatkovalmistelussa esityksen perusteluja on täydennetty tältä osin.

Lausuntopalautteessa esitettiin erinäisiä huomioita liittyen poliisin toimivaltaan. Korkein oikeus katsoi, että ehdotettu poliisin toimivaltaa koskeva päiväsakkojen enimmäismäärä on liian korkea. Turun hovioikeus, Juristiliitto ja Pohjois-Karjalan kärjäoikeus pitivät myös 60 päiväsakon rajaa korkeana ja muutosta merkittävänä. Tuomariliitto esitti, että poliisi voisi määrätä yhdellä sakkomääräyksellä yhdellä kertaa arvioitavaksi tulevasta menettelystä enintään 60 päiväsakkoa riippumatta siitä, montaako rikosta määräys koskee. Liikenneoikeusyhdistys ry esitti, että poliisin toimivalta laajennettaisiin enintään 30 päiväsakon sakkorangaistuksiin ja että sitä ankarampi rangaistusseuraamus jäisi sakkomenettelyssä syyttäjän toimivaltaan. Syyttäjälaitos esitti sen sijaan harkittavaksi, että poliisin ratkaisuvallaa korotettaisiin 70 päiväsakkoon, jotta poliisi voisi ratkaista jatkossa käytännössä vakavammatkin, mutta silti selkeät ja yksinkertaiset rattijuopumukset.

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen ei pitänyt poliisin toimivallan laajentamista hyväksyttävänä, sillä poliisin ratkaisuvallan laajentaminen ei ole perustuslakivaliokunnan tarkoittamin tavoin vähämerkityksinen tuomiovallan käytön kannalta (PeVL 7/2010 vp s. 3). Korkein oikeus katsoi myös, ettei poliisin toimivaltaa sakkomääräyksen antamiseen ole perusteltua laajentaa kaikkiin sellaisiin rikoksiin, joista ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta.

Kysymystä poliisin toimivallan laajuudesta ja vaihtoehtoisista ratkaisuvaihtoehdoista on arvioitu kattavasti edellä. Lausunnoissa ei ole esitetty sellaisia seikkoja, joiden vuoksi poliisin toimivallan laajentamista koskevia ehdotuksia olisi perusteltua muuttaa. Jatkovalmistelussa on katsottu, että ehdotusta voidaan pitää perustuslaillisesti hyväksyttävänä säätämisyjärjestysperusteluissa esitetyistä syistä.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK lausui, että muutos poliisin toimivallassa on iso. On tärkeää huolehtia siitä, että poliisit saavat uusiin valtuuksiinsa riittävän koulutuksen. Sisäisestä valvonnasta ja laillisuusvalvonnasta sekä soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamisesta on huolehdittava asianmukaisesti. Juristiliitto kiinnitti myös huomiota uudistuksen vaikutusten seurantaan. Asiaa on arvioitu esityksen valmistelussa, ja lainmuutosten vaatimaan koulutustarpeeseen ja vaikutusten seurantaan on kiinnitetty huomiota. Lausunnoissa ei ole esitetty sellaisia seikkoja, joiden vuoksi ehdotuksia olisi perusteltua muuttaa.

Poliisihallitus ehdotti, että ensimmäisen lakiehdotuksen 3 §:n 4 momenttiin lisättäisiin voimassa olevan lain 4 §:n 2 momentissa mainittu muu esitutkintaa suorittava virkamies ”muu esitutkintaa suorittava virkamies”. Ehdotuksen tavoitteena on mahdollistaa sakkoasian käsittely niissä tilanteissa, joissa sen voi hoitaa muu kuin poliisimies. Edelleen valtaosan sakkoasioista käsittelevät poliisimiehet. Jatkovalmistelussa sakkoasian käsittely on katsottu tarkoituksenmukaiseksi rajata poliisimiehiin menettelyn hyväksyttävyyden vuoksi. Lausunnossa ei ole esitetty sellaisia seikkoja, joiden vuoksi ehdotuksia olisi perusteltua muuttaa, eikä asia ole ollut esillä aiemmin esityksen valmistelun aikana.

Juristiliitto ja korkein oikeus katsoivat, että asianomistajan yksityisoikeudellisesta korvausvaatimuksesta päättäminen tulisi olla yksinomaan syyttäjän toimivallassa, eikä poliisin tulisi vahvistaa korvausvaatimuksia. Yksityisoikeudelliset korvausasiat voivat sisältää vaikeimmillaan sellaisia seikkoja, jotka edellyttävät lainopillista kannanottoa, eikä niiden ratkaisemista voida tästä syystä edellyttää kenttäpoliisilta. Jatkovalmistelussa esityksen perusteluja on täsmennetty siltä osin, että jos poliisin käsiteltäväksi tulevaan

yksityisoikeudelliseen vaatimukseen vaikuttaisi liittyvän tulkinnanvaraisia oikeudellisia kysymyksiä, asiaa ei voida pitää soveltuvana sakkomenettelyyn.

6.5 Alaikäinen epäilty sakkomenettelyssä

Suurin osa lausunnonantajista kannatti ehdotuksia.

Syyttäjälaitos ja Suomen syyttäjähdistys esittivät, että sakkomenettelyn laajennettua soveltamisalaa tulisi yhdenvertaisuusnäkökohtien vuoksi soveltaa täysimääräisesti myös alaikäisiin rikoksesta epäiltyihin. Myös sisäministeriö esitti jatkovalmistelussa harkittavaksi, tulisiko myös alaikäisiin rikoksesta epäiltyihin soveltaa laajennettua sakkomenettelyä. Oikea-aikainen ja nopea puuttuminen nuoren rikoksentekijän rikolliseen menettelyyn on tärkeää. Poliisiammattikorkeakoulu piti tarkoituksenmukaisena laajentaa sakkomenettelyn soveltamisala koskemaan myös alaikäisiä epäiltyjä.

Lapin käräjäoikeus totesi, että sakkomenettelyn jonkinasteinen laajentaminen (esim. yksi vuosi vankeutta) alaikäisten kohdalla voisi nopeuttaa alaikäisten asioiden käsittelyä ja vähentää käräjäoikeuksien painetta nopeasti käsiteltävissä asioissa.

Kysymystä sakkomenettelyn laajennetun soveltamisalan soveltamisesta myös alaikäisiin on arvioitu kattavasti edellä. Jatkovalmistelussa ei ole pidetty perusteltuna laajentaa soveltamisalaa alaikäisten osalta.

Suomen syyttäjähdistys ry katsoi, että esitys on ristiriitainen, koska alaikäisen suostumuksen antamista tekoihin, joissa rangaistusmaksimi on enintään kuusi kuukautta, ei nähdä ongelmallisena, mutta rangaistusasteikoltaan vakavampien tekojen kohdalla sen katsotaan muodostuvan mahdollisesti ongelmaksi. Mikäli alaikäisen epäillyn rikollinen menettely olisi sellaista, ettei se sovellu ylipäättään sakkomenettelyyn tai asiassa ei voida varmistua alaikäisen epäillyn suostumuksesta ja sen antamisen ymmärtämisestä, tulisi asia käsitellä tavallisessa rikosprosessissa. Kysymystä alaikäisen suostumuksesta on arvioitu kattavasti edellä. Jatkovalmistelussa perusteluja on lausuntopalautteen perusteella täsmennetty.

Sosiaali- ja terveysministeriö totesi, että hallituksen esitys luonnoksessa lapsivaikutusten arviointi on tehty suppeasti ottaen huomioon, että esitetyillä muutoksilla on vaikutuksia lapsiin ja ehdotetut muutokset koskevat suoraan myös lapsia. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan, jos esitutkintalain 7 luvun 16 §:n säännökset rajataan alaikäisen sakkomenettelyn ulkopuolelle, tulisi hallituksen esityksessä vähintään perustella sitä, miten lapsen etu ja lapsiystävälliset toimintatavat sekä mahdollisiin lapsen tuen tarvetta vastaaviin palveluihin ohjautuminen varmistetaan alaikäisen sakkomenettelyn esitutkinnassa, jos sosiaaliviranomainen ei ole edustettuna esitutkinnassa tai sosiaaliviranomaiselle ei ole ilmoitettu alaikäisen epäilystä rikoksesta. Poliisiammattikorkeakoulu piti tarkoituksenmukaisena, ettei esitutkintalain 7 luvun 16 §:n sääntelyä rajata sakkomenettelyn ulkopuolelle. Esityksen jatkovalmistelussa alaikäisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia on laajennettu. Jatkovalmistelussa on katsottu, ettei esitutkintalain 7 luvun 16 §:ää ole tarkoituksenmukaista soveltaa sakkomenettelyssä, koska kyse on valtaosin asioista, joissa ei ole tarvetta sosiaaliviranomaisten osallistumiselle, mikä on ollut valmistelun aikana myös sosiaali- ja terveysministeriön näkemys. Lastensuojelulain 25 §:n nojalla poliisilla on näissä tilanteissa velvollisuus tehdä lastensuojeluilmoitus, jos rikosasian selvittämisen aikana ilmenee huoli lapsen hyvinvoinnista. Tätä ilmoitusvelvollisuutta voidaan pitää sakkomenettelyssä riittävänä.

6.6 Asianosaisten suostumukset ja suostumuksen peruuttaminen

Suostumuksen peruuttamista kannatettiin laajasti.

Juristiliitto katsoi, että epäilyllä tulisi olla oikeus peruuttaa antamansa suostumus, kunnes asia on ratkaistu. Asiaa on arvioitu esityksen valmistelussa. Lausunnossa ei ole esitetty sellaisia seikkoja, joiden vuoksi ehdotuksia olisi perusteltua muuttaa.

Oikeuskansleri totesi, että keskeistä on jälkikäteen todennettavin tavoin pyrkiä varmistamaan, että asianosaiset suostumuksen antaessaan tosiasiallisesti ymmärtävät suostumuksensa merkityksen kaikkine seuraamuksineen. Esityksen perusteluissa tulisi tarkemmin avata, miten tämä turvataan. Oikeuskansleri lausui lisäksi, että jatkovalmistelussa olisi hyvä arvioida vielä tarkemmin peruutusmahdollisuudesta luopumista mainitun perustuslakivaliokunnan asiassa HE 94/2009 vp ja PeVL 7/2010 vp antaman linjauksen valossa. Jatkovalmistelussa esityksen perusteluja on täydennetty näiltä osin.

Sisäministeriö, Syyttäjälaitos, Oulun käräjäoikeus ja Rovaniemen hovioikeus esittivät, ettei sakkomenettelyn käyttäminen edellyttäisi asianomistajan suostumusta. Lausunnonantajat viittasivat professori Mikko Vuorenpään selvitykseen, jossa Vuorenpää ehdotti, että asianomistajan suostumuksesta voitaisiin luopua. Suomen tuomariliitto katsoi, että asianomistajan suostumuksen merkitystä tulisi arvioida uudelleen erityisesti selvissä ja vähäisissä rikosasioissa, joissa asianosaisten etu ei vaarannu, ja joissa nykykäytäntö aiheuttaa kohtuuttoman määrän tarpeetonta tuomioistuinprosessia. Jatkovalmistelussa ei ole pidetty perusteltuna luopua asianomistajan suostumuksesta sakkomenettelyn edellytyksenä. Suostumusta voidaan pitää merkittävänä oikeusturvakeena ja edellytyksenä menettelyn soveltamisalan laajentamiselle. Lisäksi asianomistajan suostumusta voidaan pitää merkityksellisenä asianomistajan korvausvaatimuksen käsittelyssä.

Syyttäjälaitos esitti lisäksi, että alle 18-vuotiaan asianomistajan osalta sakkomenettelyn soveltamiseen kaikissa tilanteissa riittäisi asianomistajan ikätaso arvioiden hänen itsensä suostumus tai enintään yhden huoltajan suostumus, myös mahdollisissa eturistiriitatilanteissa. Syyttäjälaitos katsoi, että myös alle 18-vuotiaan rikoksesta epäillyn osalta tulisi ensisijaisesti hänen itsensä suostumus tai toissijaisesti enintään yhden huoltajan suostumus kaikissa tilanteissa riittää sakkomenettelyn käyttöön. Alaikäisten asianosaisten suostumuksiin liittyvät menettelysäännökset ja se, kenen suostumus sakkomenettelylle riittää, tulisi ilmetä yksityiskohtaisesti laista. Jatkovalmistelussa on arvioitu kysymystä siitä, onko sakkomenettelyssä perusteltua säätää esitutkintalaista ja oikeudenkäymiskaaresta poikkeavia säännöksiä alaikäisen ja hänen huoltajiensa puhevallan käytöstä. Koska kyse on alaikäisen oikeusturvan kannalta merkittävästä seikasta, ei ole perusteltua rajoittaa alaikäisen tai hänen huoltajiensa puhevaltaa siitä, mitä esitutkintalaissa ja oikeudenkäymiskaaresta säädetään.

6.7 Lain soveltamisalan laajentaminen: yksityisoikeudellisen vaatimuksen käsittely

Yksityisoikeudellisen vaatimuksen käsittelyä sakkomenettelyssä kannatettiin laajasti.

Korkein oikeus piti ehdotusta periaatteellisesti ongelmallisena, sillä yksityisoikeudellisten vaatimusten ratkaiseminen kuuluu lähtökohtaisesti perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomioistuimille. Jatkovalmistelussa on katsottu, että ehdotusta voidaan pitää perustuslaillisesti hyväksyttävänä säätämisyjärjestysperusteluissa esitetyistä syistä.

Syyttäjälaitos, Kaupan liitto ry ja Elinkeinoelämän keskusliitto EK esittivät, ettei yksityisoikeudellisen korvausvaatimuksen enimmäismäärää ole syytä rajata lainsäädännössä,

sillä kysymys on dispositiivisesta ja riidattomasta vahingonkorvausasiasta. Helsingin hovioikeus, Vaasan hovioikeus, Helsingin kärjäoikeus, Kanta-Hämeen kärjäoikeus ja Pohjois-Karjalan sen sijaan pitivät 5 000 euron rajaa korkeana. Helsingin hovioikeuden ja Pohjois-Karjalan kärjäoikeuden mukaan 1 000 euroa olisi sopiva enimmäiskorvaus. Jatkovalmistelussa on katsottu, että esityksen hyväksyttävyyden ja täsmällisyyden vuoksi on perusteltua säätää sakkomenettelyssä käsiteltäville korvausvaatimuksille enimmäismäärä. Esityksessä on arvioitu vaihtoehtoja enimmäismäärän suuruudelle. Lausunnoissa esitettyjen seikkojen perusteella ei ole katsottu perustelluksi muuttaa ehdotusta.

Helsingin hovioikeus kiinnitti huomiota siihen, ettei luonnoksessa ole arvioitu sitä, voiko ja missä määrin alaikäinen epäilty hyväksyä yksityisoikeudellisen vaatimuksen ottaen huomioon erityisesti holhoustoimesta annetun lain 4 luvun sääntely ja esitetyn 5 000 euron enimmäismäärä. Esityksen perusteluja on jatkovalmistelussa täsmennetty siten, että yksityisoikeudellisen vaatimuksen käsittelyssäkin tulee ottaa huomioon esitutkintalain ja oikeudenkäymiskaaren säännökset alaikäisen ja hänen huoltajiensa puhevallan käyttämisestä.

Korkein oikeus katsoi, että ehdotettavan sääntelyn tulisi olla johdonmukainen rikosprosessisääntelyn kanssa ja ehdotettu 3 c §:n säännös tulisi rajata koskemaan vain rikokseen perustuvia asianomistajan yksityisoikeudellisia vaatimuksia. Turun hovioikeus lausui, ettei ehdotetussa sääntelyssä ole selvää mainintaa asianomistajan vaatimuksen esittämisestä eikä myöskään vastapuolen (epäillyn) vastauksesta (myöntämisestä). Yksityisoikeudelliset vaatimukset tulisi sakkomenettelyssä käsitellä niin, että sen perusteella olisi asianmukaiset edellytykset jatkaa myös vain tällaisen vaatimuksen käsittelyä tuomioistuimessa muutoksenhakuna, jossa esityksen mukaan noudatettaisiin riita-asioiden käsittelyjärjestystä. Ehdotettu 3 c § ei sanamuotonsa mukaan näyttäisi rajoittavan sakkomenettelyssä ratkaistavia yksityisoikeudellisia vaatimuksia ainoastaan asianomistajan vaatimuksiin eikä vain rahamääräisiin maksuvaatimuksiin. Asiaa ei ole kuitenkaan näistä lähtökohdista arvioitu esityksessä. Juristiliitto on myös lausunut, että jatkovalmistelussa on ratkaistava, voidaanko abstrakteja henkilövahinkoja, jotka pohjautuvat Henkilövahinkoasiain neuvottelukunnan suosituksiin, lainkaan käsitellä luotettavasti sakkomenettelyssä. Jatkovalmistelussa ehdotettua yksityisoikeudellisen vaatimuksen käsittelyä koskevaa 3 c §:ää on tarkistettu vastaamaan oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettua lakia ja perusteluja täydennetty saadun lausuntopalautteen perusteella.

Oulun kärjäoikeus ja Poliisiammattikorkeakoulu esittivät, että sakkomenettelyssä voitaisiin käsitellä myös yhteisvastuullinen korvausvaatimus. Myös Rovaniemen hovioikeus on nostanut lausunnossaan esiin yhteisvastuulliset korvausvaatimukset. Poliisiammattikorkeakoulu on viitannut rikoslain 10 luvun 2 §:n 5 momentissa yhteisvastuullisuudesta menettämisseuraamuksessa säädettyyn. Esityksen perusteluja on täydennetty yhteisvastuullisten korvausvaatimusten käsittelyn osalta. Jatkovalmistelussa on kuitenkin katsottu, ettei niiden käsittely sovellu sakkomenettelyyn.

Oikeuspalveluvirasto kiinnitti huomiota siihen, ettei lakiehdotuksessa ole huomioitu rikosvahinkolain muutostarvetta, vaikka esitys kattaa osin sellaisia rikoksia, joista Valtiokonttori maksaa nykyään korvauksia. Valtiokonttori puolestaan lausui, että mikäli rikosasia ratkaistaan sakkomenettelyssä, mutta korvausvaatimusta ei voida esimerkiksi sen riittävyyden vuoksi ratkaista samalla, voi korvauksia hakea Valtiokonttorilta ilman korvausten käsittelyä tuomioistuinmenettelyssä. Rikosvahinkolain säännökset kuitenkin osin poikkeavat vahingonkorvauslain säännöksistä, joten Valtiokonttorin korvausasiassa antama ratkaisu voi erota asian mahdollisesta ratkaisusta tuomioistuimessa. Jatkovalmistelussa on arvioitu rikosvahinkolain muutostarvetta. Koska Valtiokonttori pystyy jo nykyisellään käsittelemään ja

ratkaisemaan korvausasioita, joita ei ole käsitelty tuomioistuimenmenettelyssä, ei rikosvahinkolakiin ehdoteta tässä vaiheessa muutoksia.

Valtiokonttori lausui, että sakkomenettelyssä määrätyn korvausasian käsittely rikosvahinkolain mukaisena korvausasiana voi lisätä Valtiokonttorin työmäärää. Esityksen perusteluja on täydennetty saadun lausuntopalautteen perusteella. Sakkomenettelyssä ratkaistuja ja rikosvahinkolain mukaan määrättäviä korvausasioita ei pitäisi olla määrällisesti paljoa.

6.8 Esitutkintaan ehdotetut muutokset

Esitutkintaan ehdotettuja muutoksia kannatettiin laajasti.

Oikeuskansleri totesi, että jatkovalmistelussa tulisi arvioida, olisiko esteellisyysäännösten ja syyttäjän puuttumismahdollisuuden ohella vielä erikseen tarvetta vahvistaa menettelyn (ulkoistakin) luotettavuutta asioissa, joissa poliisimies on asianosaisena. Tämä voitaisiin tehdä esimerkiksi arvioimalla jatkovalmistelussa sääntelymahdollisuutta, etteivät ainakaan saman poliisilaitoksen poliisit sakkomenettelyn soveltamisalaa laajennettaessa käsittelee toistensa sakkomenettelyasioita. Kysymystä sellaisten rikosasioiden käsittelyn luotettavuudesta, joissa poliisimies on asianosainen, on arvioitu kattavasti edellä. Jatkovalmistelussa perusteluja on lausuntopalautteen perusteella täsmennetty.

Itä-Suomen yliopisto, professori Matti Tolvanen lausui, että poliisin ja syyttäjän neuvottelupykälä tulisi kirjoittaa velvoittavaan muotoon, mikäli aihetta neuvotteluun on. Elinkeinoelämän keskusliitto EK ehdotti myös harkittavaksi, pitäisikö rajanvetotilanteissa neuvottelumahdollisuuden olla ennemminkin velvoittavaa sääntelyä. Kysymystä poliisin ja syyttäjän neuvottelumahdollisuudesta on arvioitu kattavasti edellä. Jatkovalmistelussa on katsottu, ettei lausunnoissa ole esitetty sellaisia seikkoja, joiden vuoksi ehdotuksia olisi perusteltua muuttaa.

Helsingin poliisilaitos lausui, että ehdotetun sakkomenettelylain 7 §:n sisältö vaikuttaa jossakin määrin epäjohdonmukaiselta. Ehdotuksen mukaan, jos sakkomenettelyssä käsiteltävästä rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on enintään kuusi kuukautta vankeutta, esitutkintalain 4 luvun 16 §:ää ei tarvitse noudattaa. Alle 18-vuotiaalle epäillylle ei siis tarvitse ilmoittaa muun ohella siitä, että hänen huoltajallaan on oikeus olla läsnä kuulustelussa siten kuin 7 luvun 14 §:ssä säädetään. Samaan aikaan on kuitenkin noudattava esitutkintalain 7 luvun 14 ja 15 §:iä, joissa säädetään 15 vuotta täyttäneen vajaavaltaisen huoltajan tai laillisen edustajan asemasta kuulustelussa ja kuulustelusta ilmoittamisesta huoltajalle tai lailliselle edustajalle. Jatkovalmistelussa on täsmennetty, että sakkomenettelyssä ratkaistavan asian esitutkinnassa noudatetaan esitutkintalakia. Muun ohella esitutkintalain 7 luvun 10 §:n säännöksiä ennen kuulustelua tehtävistä ilmoituksista on siten noudatettava myös sakkomenettelyssä. Kun asiaa käsitellään sakkomenettelyssä, esitutkintalain säännösten noudattamisesta on kuitenkin tehty muutamia kevennyksiä menettelyn sujuvoittamiseksi. Nyt ehdotetuilla muutoksilla esitutkintalain 7 luvun 14 ja 15 §:ien noudattamisesta parannetaan vajaavaltaisen asianosaisen asemaa sakkomenettelyssä. Vajaavaltainen asianosainen saa siten tietoonsa käytännössä myös huoltajien roolin prosessissa. Jatkovalmistelussa on katsottu, ettei lausunnossa ole esitetty sellaisia seikkoja, joiden vuoksi ehdotuksia olisi perusteltua muuttaa.

6.9 Muutoksenhakusääntelyyn ehdotetut muutokset

Suurin osa lausunnonantajista kannatti ehdotuksia.

Oikeuskansleri kiinnitti huomiota sakkomenettelyn asianosaisten mahdollisuuteen saada oikeusapulain (257/2002) nojalla avustaja sekä oikeudenkäyntikuluriskiin. Jatkovalmistelussa on katsottu, että oikeusavun yleisistä ja taloudellista edellytyksistä sekä oikeusapuun oikeutetuista säädetään oikeusapulaissa. Sakkomenettelyssä sovelletaan nykyisin näitä säännöksiä, eivätkä ehdotetut muutokset edellytä muutoksia tähän pääsääntöön. Näin ollen lausunnossa esitettyjen seikkojen perusteella ei ole katsottu perustelluksi muuttaa ehdotuksia.

Keski-Suomen käräjäoikeus katsoi, että esitystä olisi aiheellista selkiyttää siten, että tarkistettaisiin myös voimassa olevan lain 35 c § 3 momentin sääntelyä. Keski-Suomen käräjäoikeus totesi myös, että kun kertaalleen rikosasian yhteydessä käsiteltäväksi päätettyä riita-asiaa ei ole erotettu riita-asian käsittelyjärjestyksessä käsiteltäväksi, sovelletaan rikosasian käsittelyjärjestystä. Käsittelyjärjestyksellä on merkitystä muun ohella suhteessa oikeudenkäymiskaaren 6 luvun 9 § ja 25 luvun 17 § preklusiosäännöksiin. Jatkovalmistelussa esitettävää muutoksenhakusääntelyä ja perusteluja on tarkistettu saadun lausuntopalautteen perusteella. Ehdotuksilla ei ole tarkoitus asettaa asianomistajaa sakkomenettelyä koskevassa valitusasiassa huonompaan asemaan kuin oikeudenkäynnissä käsiteltävissä asioissa.

6.10 Muita huomioita

Oikeuskansleri on todennut, että kun sakkomenettelyssä voitaisiin ehdotuksen mukaisesti käsitellä jatkossa sakkorangaistuksia, jotka ovat sakotetun taloudellisen kantokyvyn kannalta huomattavasti tuntuvampia, sekä lisäksi enintään 5 000 euron suuruisen menettämisseuraamus, päihdetutkimuskustannukset ja asianomistajan yksityisoikeudellinen korvausvaatimus, voinee näiden yhteisvaikutus kasvattaa sakotetulle lankeavan taloudellisen kokonaisseuraamuksen merkittäväksi etenkin, jos kyse on yhteisestä sakkorangaistuksesta. Oikeuskansleri on viitannut perustuslakivaliokunnan aiempaan kantaan, 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. Esitystä valmisteltaessa sakkomenettelyn seuraamusten yhteisvaikutusta on jo arvioitu suhteessa hallinnollisten sanktioiden määräämiseen sekä siihen, että perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan enimmillään viiden miljoonan euron hallinnollisten sanktioiden määräämisvallan antaminen tuomioistuinlaitoksen ulkopuoliselle viranomaiselle ei ole ollut ongelmallinen perustuslain 3 §:n 3 momentissa säädetyn tuomiovallan käyttämistä säätelevän oikeusohjeen kannalta. Jatkovalmistelussa ei näin ollen ole katsottu tarpeelliseksi muuttaa ehdotusta lausunnossa esitettyjen seikkojen perusteella.

Oikeuskansleri on lisäksi katsonut, että jatkovalmistelussa tarkennettaisiin perusteluja siltä osin, onko tuomioistuimen ulkopuolelle annettava ratkaisuvallalla sillä tavoin merkittävää, että sitä käyttävän viranomaisen riippumattomuudelta ja oikeudelliselta asiantuntemukselta olisi vaadittava erityisiä mahdollisesti lakiin kirjattuja takeita. Jatkovalmistelussa perusteluja on täydennetty ehdotuksista seuraavan viranomaisten koulutustarpeen osalta. Poliisin peruskoulutukseen liittyy tarvittava osaaminen asian käsittelemiseksi sakkomenettelyssä. Syyttäjällä on puolestaan oikeustieteellinen koulutus, ja laajennetun soveltamisalan teot tulisivat ehdotuksen mukaisesti aina syyttäjän ratkaistavaksi. Jatkovalmistelussa on näin ollen katsottu, ettei vaadittavasta oikeudellisesta asiantuntemuksesta ole tarpeen säätää erikseen. Poliisilaissa (872/2011) on lisäksi säännökset poliisin tehtävistä. Myös perustuslaki ja hallintolaki (434/2003) edellyttävät poliisilta yhdenmukaista ja ennustettavaa lainkäyttöä. Syyttäjän toimien järjestämisestä, syyttäjän toimivallasta sekä itsenäisestä ja riippumattomasta syyteharkinta- ja ratkaisuvallasta on puolestaan säännökset Syyttäjälaitoksesta annetusta laista. Kyseinen sääntely koskee myös asian käsittelyä sakkomenettelyssä. Näin ollen

jatkovalmistelussa ei ole pidetty tarpeellisenä säätää viranomaisten riippumattomuudesta erikseen.

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen lausui, että tuomioistuimille ja rikosprosessin osallisena toimiville syyttäjille sekä esitutkintaviranomaisille olisi ensisijaisesti järjestettävä sellaiset resurssit, että rikosvastuun toteuttaminen voi tapahtua perustuslain 21 §:n edellyttämien tavoin ilman aiheetonta viivytystä. Helsingin käräjäoikeus ja Pohjois-Karjalan käräjäoikeus esittivät myös, ettei rikosasioiden käsittelyn tehostamista pitäisi toteuttaa ensisijaisesti siirtämällä tuomiovaltaa tuomioistuinten ulkopuolelle vaan korjaamalla tuomioistuinten puutteellinen rahoitus. Suomen tuomariliitto totesi, että sakkomenettelystä ei tule seuraamaan tuomioistuinten jutturuuhkien helpottumista, jos uudistus toteutuu yhdessä nyt esitettyjen määrärahojen vähennysten kanssa. Ehdotusten taloudellisia vaikutuksia on arvioitu laajasti edellä. Rikosprosessiketjun toimijoiden määrärahoja ei ole esitetty leikattavaksi esityksellä mahdollisesti saavutettavien tuottavuustoimien perusteella. Kyse on hallinnollisen taakan keventämisestä. Jatkovalmistelussa ei ole katsottu tarpeelliseksi muuttaa ehdotusta lausunnoissa esitettyjen seikkojen perusteella.

Valtiovarainministeriö totesi lisäksi, että ehdotetut tietojärjestelmäkustannukset tulee kattaa nykyisten määrärahojen ja menokehysten puitteissa. Ehdotuksissa ei ole esitetty lisämäärärahoja rikosprosessiketjun toimijoille. Näin ollen jatkovalmistelussa ei ole katsottu tarpeelliseksi muuttaa ehdotusta lausunnossa esitettyjen seikkojen perusteella.

Valtiovarainministeriö lausui, että tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentissa säädetty muutosvaikutusten arviointi tulee suorittaa jo muutoksen valmisteluvaiheessa. Esityksen mukaan lainmuutoksilla olisi myös jossain määrin tiedonhallintavaikutuksia, ja tiedonhallintalain edellyttämät vaikutustenarvioinnit tehdään tietojärjestelmämuutosten toteuttamisen yhteydessä. Tiedonhallintavaikutuksia on arvioitu esityksessä siinä laajuudessa kuin lainvalmistelun aikana on mahdollista. Tarkemmat arviot tietojärjestelmätoteutuksen tiedonhallintavaikutuksista tehdään tietojärjestelmätoteutuksen yhteydessä.

Helsingin poliisilaitos lausui, että esitettyjen muutosten vaikutuksia poliisitoimintaan pitäisi selvittää tarkemmin, sillä poliisipartiot ovat nykyistä pidempään sidottuina sakkoasioiden hoitamiseen, nuorten tekemien sakkorikosten käsittelyaika pitenee ja ehkä jopa merkittävä osa nuorten tekemistä sakkomenettelyssä käsiteltävistä rikoksista joudutaan hoitamaan tutkintayksiköissä. Vaikutuksia rikosprosessiketjun toimijoihin on selvitetty työryhmätyön aikana siinä määrin kuin se on ollut mahdollista. Jatkovalmistelussa ei ole katsottu tarpeelliseksi muuttaa ehdotusta lausunnossa esitettyjen seikkojen perusteella.

Kaupan liitto ry, Erikoiskaupan liitto Etu ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ja keskusrikospoliisi totesivat, että sakon muuntokelpoisuuden toistuvuusriteeriä tulisi kiristää samalla kun sakkomenettelyn soveltamisala laajenee. Kysymystä sakkomenettelyn toistuvuusrajan laskemisesta ja muun ohella sen taloudellisista vaikutuksista on arvioitu kattavasti edellä. Jatkovalmistelussa ei ole pidetty perusteltuna tehdä sääntelyyn muutoksia tältä osin.

Lausuntopalautteen perusteella on tarkennettu muutamia muita perustelujen kohtia.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon mukaan hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto on kuitenkin suositellut, että esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti. Arviointineuvoston mukaan esityksessä tulisi arvioida tarkemmin voiko sakkomenettelyn laajentaminen heikentää kriminalisointien tehoa, kun entistä useampi teko on sovitettavissa

sakolla ilman julkista oikeudenkäyntiä ja sen aiheuttamia vaikutuksia. Lisäksi esityksessä olisi hyvä arvioida riskiä siitä, että riittämätön koulutus, puutteellinen ohjeistus tai se, että virkamies ratkaisee asian yksin, voivat johtaa virheiden lisääntymiseen oikeudenkäynnin ulkopuolella ratkaistavissa asioissa. Lisäksi lausunnossa esitetään eräitä yksittäisiä huomioita.

Esitystä on täydennetty arviointineuvoston lausunnon perusteella.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki sakon ja rikesakon määräämisestä

1 §. *Sakkomenettelyn soveltamisala.* Pykälässä säädettäisiin sakkomenettelyn soveltamisalasta kuten nykyisinkin.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin nykyistä vastaavasti siitä, että asia voitaisiin käsitellä sakkomenettelyssä, kun asia on yksinkertainen ja selvä. Kuten yleisperusteluissa on todettu, menettelyn soveltamisalaa laajennettaisiin tekoihin, joista ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kaksi vuotta vankeutta.

Momentin 1 kohtaan lisättäisiin myös vaatimus siitä, että asiasta ei olisi yleisen rangaistuskäytännön mukaisesti odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa. Lisäyksellä on tarkoitus selventää sitä, millaiset asiat soveltuvat sakkomenettelyyn, ohjata lainsoveltajaa ja varmistua siitä, ettei soveltamisalaa laajennettaessa sakkomenettelyyn siirtyisi tekoja, joissa on kyse rajanvetotilanteista sakko- ja vankeusrangaistuksen välillä. Kun esitutkintaviranomaiset arvioivat asian soveltumista sakkomenettelyyn, tulee arvioinnissa huomioida se, että asia on laadultaan sellainen, että siitä määrätään yleisen rangaistuskäytännön mukaan sakkorangaistus. Jos asiassa tulee harkittavaksi valinta sakkorangaistuksen ja vankeusrangaistuksen välillä, tulisi asia ohjata rikosprosessiin. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon kaikki rangaistuksen mittaamiseen vaikuttavat seikat, kuten henkilön aikaisempi rikollisuus. Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välistä yhteistyötä ehdotetaan tällä esityksellä lisättäväksi konsultointia koskevalla säännöksellä. Matalan kynnyksen viranomaisyhteistyöllä on osaltaan tarkoitus helpottaa sen arviointia, soveltuuko asia sakkomenettelyyn. Pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädettäisiin nykyistä vastaavasti rikesakon määräämisestä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin nykyistä vastaavasti siitä, että asia voitaisiin käsitellä sakkomenettelyssä silloinkin, kun rikoksesta saattaa seurata muu kuin uusissa 3 a–3 c §:ssä mainittu seuraamus, jos rikoksesta epäillylle ei vaadita määrättäväksi tätä seuraamusta. Momenttiin tehtäisiin siten muutos pykäläviittauksen osalta. Momentissa käytetty käsite rikkomuksen tehnyt muutettaisiin rikoksesta epäillyksi.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan ja 4 momentin säännökset menettämisseuraamuksen ja rikosuhrimaksun määräämisestä sakkomenettelyssä siirrettäisiin uuteen 3 a §:än. Pykälän 3 momentin säännökset soveltamisalan rajauksista ja 5 momentin säännökset toistuvien rikosten rajaamisesta sakkomenettelyn ulkopuolelle siirrettäisiin uuteen 1 a §:än.

Pykälään tehtäisiin lisäksi käsitteellinen muutos, kun käsite rikkomus korvattaisiin käsitteellä rikos. Muutoksella olisi merkitystä soveltamisalan laajentuessa, sillä rikoksia, joista säädetty ankarin rangaistus on yli kuusi kuukautta vankeutta, ei voida perustellusti kutsua rikkomuksiksi. Vastaava muutos tehtäisiin myös lain muihin pykäliin.

1 a §. *Soveltamisalan rajaukset.* Uudessa 1 a § pykälässä säädettäisiin sakkomenettelyn soveltamisalaan tehtävistä rajauksista.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että sakkomenettelyn soveltamisalasta rajattaisiin pois nykyistä vastaavasti virkarikokset sekä meri- ja sotilaisoikeudenkäyntilain mukaiset asiat.

Tämän lisäksi soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin 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. Tarkoituksena ei kuitenkaan olisi supistaa sakkomenettelyn soveltamisalaa nykyisestä eli edellä esitetyt rajaukset koskisivat ainoastaan sakkomenettelyn laajennettua soveltamisalaa eli tekoja, joista säädetty ankarin rangaistus on yli kuusi kuukautta vankeutta mutta enintään kaksi vuotta vankeutta. Sakkomenettelyssä voisi jatkossakin käsitellä soveltamisalaan kuuluvia rikoksia, jotka perustuvat Ahvenanmaan maakunnan säädöksiin.

Rikoslain 16 luvussa säädetään rikoksista viranomaisia vastaan. Kyseinen luku sisältää sellaisia tekoja, jotka olisi rikosten laatuun ja asiaan liittyvän julkisuusintressin vuoksi rajattava sakkomenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Sen sijaan rikoslain 16 luvun 9 a §:ssä tarkoitettu lähestymiskiellon rikkominen, 10 §:ssä tarkoitettu omaisuutta koskevan viranomaiskiellon rikkominen ja 11 §:ssä tarkoitettu liiketoimintakiellon rikkominen eivät olisi laadultaan sellaisia, että ne olisi kategorisesti rajattava sakkomenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Kyseisissä teoissa on tunnistettava tyyppitapaus, joka on tavanomaisesti selvä ja yksinkertainen sekä sakolla sovitettava. Lähestymiskiellon rikkomisessa asianomistajan intressissä voi jopa olla saada asia nopeasti käsitellyksi sakkomenettelyssä. Mikäli lähestymiskielloon tuomittu rikkoo hänelle määrättyä kieltoa toistuvasti tai jatkuvasti tai menettelyyn sisältyy painostamista tai uhkailua, ei asia enää lähtökohtaisesti soveltuisi sakkomenettelyssä käsiteltäväksi. Myös muut edellä mainitut teot kohdistuvat sellaiseen viranomaistoimintaan, ettei niiden rajaaminen soveltamisalan ulkopuolelle olisi perusteltua suojattava oikeushyvä huomioiden. Näin ollen kyseiset teot otettaisiin sakkomenettelyn soveltamisalan piiriin. Soveltamisalaan tehtävät rajaukset olisi listattu pykälässä kohdittain rikoslain lukujen mukaisesti, ja soveltamisalasta rajattavat rikostunnusmerkistöt olisi yksilöity nimikkeellä ja pykälänumerolla uudessa 1 a §:n 1 momentissa.

Poliisiasiain tietojärjestelmässä soveltamisalaan tehtävät rajaukset ovat toteutettavissa siten, ettei järjestelmä mahdollistaisi sakkovaatimuksen antamista sakkomenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle rajautuvista rikostunnusmerkistöistä. Tällaisella tietojärjestelmään rakennettavalla järjestelyllä ohjattaisiin lainsoveltajaa, eikä sakkovaatimusta olisi siten mahdollista laatia asiasta, josta sellaista ei lain mukaan saisi laatia. Nämä tietotekniset järjestelyt helpottaisivat poliisin toimintaa, vaikkeivat ne poistaisikaan poliisin velvollisuutta varmistua asian soveltuvuudesta sakkomenettelyyn. Sakkomenettelyn edellytysten varmistaminen on myös osa esitutkintaa.

Syyttäjä ratkaisisi laajennetun soveltamisalan piiriin kuuluvat teot rangaistusmääräyksellä. Myös syyttäjän velvollisuutena olisi osaltaan varmistua siitä, ettei sakkomenettelyssä ratkaista rikoksia, jotka on rajattu sen soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä ei edellytä syyttäjän osalta tietojärjestelmämuutoksia, koska tarvittava tietojärjestelmätoteutus tehdään poliisin tietojärjestelmässä. Poliisin tietojärjestelmätoteutuksen vuoksi syyttäjälle ei siten lähtökohtaisesti pitäisi ohjautua sakkovaatimuksia sellaisista tunnusmerkistöistä, joita syyttäjä ei voisi hyväksyä rangaistusmääräyksellä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin nykyistä 1 §:n 5 momenttia vastaavasti toistuvien rikosten rajaamisesta sakkomenettelyn ulkopuolelle. Säännöksen soveltamisalaa ei muutettaisi nykyisestä. Momentissa käytetty käsite rikkomuksen tehnyt muutettaisiin rikoksesta epäillyksi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tekohetkellä alaikäisiä rikoksesta epäiltyjä koskevasta soveltamisalan rajauksesta. Alaikäisen epäillyn rikosasia voitaisiin käsitellä sakkomenettelyssä vain, jos rikoksen enimmäisrangaistus olisi sakkoa tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Tätä törkeämmät rikosepäilyt tulisi käsitellä varsinaisessa rikosprosessissa kuten nykyisinkin. Alaikäisten asiat ratkaistaisiin siten yleensä sakkomääräyksellä, mutta jos rangaistusankaruus nousisi yli 60 päiväsakon, poliisi antaisi sakkovaatimuksen ja syyttäjät ratkaisisi asian rangaistusmääräyksellä.

2 §. Määritelmät. Pykälässä säädettäisiin nykyistä vastaavasti sakkomenettelylaissa tarkoitetuista määritelmistä. Pykälään tehtäisiin ainoastaan käsitteellinen muutos, kun termi rikkomus korvattaisiin termillä rikos.

3 §. Toimivaltaiset viranomaiset. Pykälässä säädettäisiin toimivaltaisista viranomaisista.

Pykälän 1 momentin mukaan sakkomääräyksen antaisi poliisimies. Sakkomääräyksellä voitaisiin määrätä seuraamukseksi enintään 60 päiväsakon suuruisen sakkorangaistus rikoksesta, josta ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Sakkomääräyksellä ratkaistaisiin siten jatkossa suuri osa voimassa olevan sakkomenettelylain mukaisista teoista.

Poliisin toimivalta laajenisi merkittävästi, kun poliisi voisi antaa sakkomääräyksen rikoksista, joista säädetty ankarin rangaistus on sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Nykyisin poliisin toimivalta on rajattu muutamiin tunnusmerkistöihin, joita ratkotaan määrällisesti paljon. Poliisin toimivaltaa rajaisi jatkossa 60 päiväsakon raja nykyisen 20 päiväsakon sijaan. Tällä rajauksella varmistuttaisiin siitä, että muutoksella saavutettaisiin rikosprosessin sujuvoittamiselle asetetut tavoitteet. Toisaalta rajausta varmistaisi sen, ettei poliisin toimivalta lähenisi tuomioistuintoiminnan ydinaluetta eli sitä, että poliisin pitäisi arvioida sakon ja vankeuden välistä rajanvetoa.

Poliisimiehen tulisi rangaistusta määrätessään ensin arvioida teon soveltuvuus sakkomääräyksellä ratkaistavaksi, mitattava rangaistus huomioiden kaikki rangaistuksen määräämiseen vaikuttavat seikat ja sitten vasta katsottava, pysyykö rangaistus poliisimiehen toimivallan eli 60 päiväsakon piirissä. 60 päiväsakon raja olisi nykyiseen tapaan rikoskohtainen eli poliisimiehellä olisi toimivalta antaa yli 60 päiväsakon suuruisen sakkomääräys, mikäli samalla kertaa arvioitavana olisi useampi nimike.

Sakkovaatimuksen ja sakkomääräyksen käsittelyssä tulisi myös huomioida esitutkintalain esteellisyysäännökset. Poliisimies ei voisi käsitellä asiaa, jossa hän olisi esteellinen esimerkiksi asianosaisaseman vuoksi. Tällainen asia tulisi siirtää esteettömän poliisimiehen käsiteltäväksi esitutkintalain säännösten ja poliisin sisäisten ohjeistusten mukaisesti.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin sakkovaatimuksen ja rangaistusmääräyksen antamisesta. Momentin mukaan sakkovaatimuksen antaisi poliisimies. Mainittu vaatimus voitaisiin antaa myös syyttäjän pyynnöstä. Syyttäjä antaisi rangaistusmääräyksen sakkovaatimuksen perusteella.

Rangaistusmääräyksellä voitaisiin määrätä seuraamukseksi sakkorangaistus rikoksesta, jota ei voida käsitellä sakkomääräyksellä. Kyse olisi siten rikoksista, joiden enimmäisrangaistus on sakosta kahteen vuoteen vankeutta. Rangaistusmääräyksen soveltamisalaan kuuluisivat siten myös sellaiset rikokset, joista ei voida antaa sakkomääräystä sakkorangaistuksen ankaruuden vuoksi, jos rangaistukseksi on määrättävä yli 60 päiväsakkoa. Näin ollen rangaistusmääräyksen alaan kuuluisi myös osa rikoksista, joiden enimmäisrangaistus on sakko tai enintään kuusi

kuukautta vankeutta. Rangaistusmääräyksen soveltamisalaan kuuluisivat myös sellaiset sakkomääräyksellä käsiteltävät rikokset, joiden osalta epäilty on pyytänyt päiväsakon rahamäärän määräytymisperusteen muuttamista.

Sakkovaatimuksen antamiseen ei ehdotettaisi poliisissa muutoksia. Jatkossa sakkovaatimus voitaisiin antaa aiempaa vakavammissa teoissa. Syyttäjän rangaistusmääräyksen antamiseen ei esitetäisi muutoksia.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin nykyistä vastaavasti, että rikesakkomääräyksen antaa poliisimies tai syyttäjä tämän lain 29 §:n nojalla.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin nykyistä vastaavasti, että tullimiehen, rajavartiomiehen ja erätarkastajan toimivallasta antaa sakkovaatimus, sakkomääräys ja rikesakkomääräys säädetään erikseen. Pykälään esitetäisiin kuitenkin lisättäväksi aineellinen viittaus siitä, että mitä tässä laissa säädetään poliisimiehestä, koskee myös tullimiestä, rajavartiomiestä ja erätarkastajaa. Lisäys on tarpeen, jotta myös tullimies, rajavartiomies ja erätarkastaja voisivat määrätä jatkossa poliisimiehen tavoin päihdetutkimuskustannukset sekä asianomistajan yksityisoikeudellisen korvausvaatimuksen.

3 a §. *Menettämisseuraamus ja rikosuhrimaksu.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin menettämisseuraamuksen määräämisestä sakkomenettelyssä. Momentin nojalla sakkomenettelyssä voitaisiin määrätä enintään 5 000 euron suuruinen menettämisseuraamus, kun enimmäismäärä on nykyisin voimassa olevan lain 1 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesti 1 000 euroa. Kyse on siten menettämisseuraamuksen määrän korottamisesta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin rikosuhrimaksun määräämisestä sakkomenettelyssä voimassa olevan lain 1 §:n 4 momenttia vastaavasti.

3 b §. *Päihdetutkimuskustannusten korvaaminen.* Pykälässä säädettäisiin päihdetutkimuskustannusten korvattavaksi määräämisestä.

Pykälä noudattaisi pääosin nykyistä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 9 luvun 1 §:ää, jonka mukaisesti velvollisuus suorittaa korvaus päihdetutkimuskustannuksista nykyisin määräytyy.

Pykälän 1 momentin mukaan päihdetutkimuskustannukset voitaisiin sakkomenettelyssä määrätä maksettavaksi valtiolle, jos sakkomenettelyssä henkilölle määrättäisiin sakko. Näin ollen esimerkiksi rattijuopumusasia ei enää tarvitsisi käsitellä tuomioistuimessa pelkästään päihdetutkimuskustannusten määräämisen vuoksi, jos asian ratkaisemiselle sakkomenettelyssä on muuten edellytykset. Päihdetutkimuskustannusten määräämisessä noudatettaisiin samaa menettelyä kuin varsinaisen sakon määräämisessä. Sakon määräävä viranomainen määräisi myös päihdetutkimuskustannukset maksettavaksi. Viranomaisen harkinnassa on myös se, onko päihdetutkimuskustannusten määräämiselle sakkomenettelyssä edellytykset. Sakotettavan suostumuksen kysymisen yhteydessä hänelle olisi ilmoitettava myös korvattavaksi tulevista päihdetutkimuskustannuksista.

Koska päihdetutkimuskustannusten suuruus on vakiintunut ja voi vaihdella lähinnä tutkimuksessa tehtyjen toimenpiteiden laajuuden mukaan, kustannusten määrälle ei säädettäisi enimmäismäärää.

Pykälän 2 momentti sisältäisi myös oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 9 luvun 1 §:n 2 momentin kaltaisen velvollisuuden alentaa korvausta tai luopua sen määräämisestä, jos

korvaus olisi katsottava kohtuuttomaksi. Sakon määräävän viranomaisen tulisi arvioida kysymys kohtuuttomuudesta päättäessään päihdetutkimuskustannusten korvattavaksi määräämisestä.

Nykyinen oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 9 luvun 1 § 3 momentti sisältää myös asetuksenantovaltuuden, jonka mukaisesti voidaan säätää, ettei vastaajaa ole velvoitettava suorittamaan valtiolle sellaista korvausta, joka alittaa asetuksessa säädetyn määrän. Vastaavaa säännöstä ei kuitenkaan ehdoteta sisällytettävän nyt ehdotettavaan säännökseen. Oikeusrekisterikeskuksella on sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 21 §:n nojalla mahdollisuus luopua tietyn euromäärän alittavan saatavan perinnästä. Lainsäädäntö sisältää siten riittävät mahdollisuudet saatavan perinnästä luopumiselle tapauksissa, joissa on kyse rahamääräisesti hyvin vähäisen saatavan perinnästä.

3 c §. *Yksityisoikeudellisen vaatimuksen ratkaiseminen.* Pykälässä säädettäisiin asianomistajan yksityisoikeudellisen vaatimuksen ratkaisemisesta sakkomenettelyssä.

Pykälän nojalla sakkomenettelyssä voitaisiin ratkaista käsiteltävään rikosasiaan perustuva asianomistajan yksityisoikeudellinen vaatimus. Rikosasiaan perustuva asianomistajan yksityisoikeudellinen vaatimus voisi käsittää sekä henkilö- ja esinevahingot, kärsimyskorvauksen että niin sanonut välilliset vahingot kuten esimerkiksi asian selvittely- ja oikeudenkäyntikulut. Sakkomenettelyssä voitaisiin siten käsitellä myös henkilövahinkoja ja kärsimyskorvauksia, mutta tällaisia korvauksia – varsinkin kärsimyskorvauksia – käsiteltäisiin ja määrättäisiin sakkomenettelyssä vain harvoin, sillä kyseiset korvaukset eivät ole tuomioistuimessakaan usein sekä perusteeltaan että määrältään riidattomia. Sakkomenettelyssä ei voitaisi käsitellä muuta rikoksesta johtuvaa ja kolmannen korvausvaatimusta. Sakkomenettelyssä käsiteltävälle yksityisoikeudelliselle vaatimukselle voidaan vaatia korkoa.

Tyypillisesti kysymys olisi esimerkiksi näpistykseen liittyvästä vahingonkorvauksesta, joka koskisi anastetun tuotteen arvoa ja asian selvittämisestä aiheutuneita kuluja. Tällainen korvausvaatimus voitaisiin siten ratkaista samassa menettelyssä kuin varsinainen rikosasiakin. Vaatimuksen ratkaisisi sama viranomainen, joka ratkaisee varsinaisen rikosasiankin. Viranomaisen harkinnassa olisi se, täytyvätkö edellytykset ratkaista vaatimus sakkomenettelyssä. Mikäli yksityisoikeudellisen vaatimuksen käsittelyyn liittyisi tulkinnanvaraisia oikeudellisia kysymyksiä, ei asiaa voitaisi pitää soveltuvana sakkomenettelyyn. Kuten rikosasiankin käsittely, korvausasian käsittely edellyttäisi asianosaisten suostumusta, ja suostumuksia selvitetessä heillä tulisi olla tiedossa korvausvaatimuksen sisältö.

Yksityisoikeudellinen vaatimus voitaisiin käsitellä, jos se on riidaton. Tämä tarkoittaisi sitä, että osapuolet hyväksyvät vaatimuksen sekä määrältään että perusteeltaan. Asianosaisten tulisi siten hyväksyä sekä vaadittavan korvauksen suuruus että korvauksen perusteena olevat seikat. Hyväksyminen ilmaistaisiin sillä, että osapuolet antavat suostumuksensa asian ratkaisemiseen sakkomenettelyssä. Suostumuksen vastaanottavan viranomaisen tulee varmistua siitä, että asianosaiset ymmärtävät suostumuksen ulottuvan myös yksityisoikeudelliseen vaatimukseen ja sen hyväksymiseen. Asianomistajaa olisi perusteltua myös tiedottaa tarvittavan selvityksen hankkimisesta rikosvahinkokorvauksen myöntämiseksi. Sakkomääräyksessä, sakkovaatimuksessa ja rangaistusmääräyksessä yksityisoikeudellisten vaatimusten ja niitä koskevien päätösten olisi lisäksi tarkoituksenmukaista mahdollisuuksien mukaan olla korvauslajeittain yksilöityjä ja eriteltyjä mahdollisen myöhemmän rikosvahinkolain mukaisen käsittelyn vuoksi. Riitaista korvausvaatimusta ei voitaisi käsitellä sakkomenettelyssä, vaan sellainen edellyttäisi tuomioistuinkäsittelyä.

Pykälässä säädettäisiin myös sakkomenettelyssä käsiteltävän korvausasian enimmäismäärästä. Ainoastaan sakkomääräyksen tai sakkovaatimuksen antamishetkellä pääomaltaan enintään 5 000 euron suuruiset korvausasiat voitaisiin ratkaista sakkomenettelyssä. Tätä suuremmat korvausvaatimukset edellyttäisivät tuomioistuimen ratkaisua. Käytännössä sakkomenettelyssä tyypillisesti määrättävät korvaukset olisivat kuitenkin yleensä enintään muutamia satoja euroja. Laissa ei säädettäisi menettelystä intressirajan tarkistamiseksi muutaman vuoden välein esimerkiksi elinkustannusindeksin muutoksen perusteella. Rikosasiaan perustuvalla asianomistajan yksityisoikeudellisella vaatimuksella tarkoitettaisiin vaatimusta pääasiassa ja oikeudenkäyntikuluja koskevaa vaatimusta. Jos asiassa olisi useita vaatimuksia, ratkaisevaa olisi niiden yhteenlaskettu määrä. Ratkaisevaa olisi vaatimuksen pääoma, korkoja ei otettaisi huomioon. Euromäärää tarkasteltaisiin sakkomääräyksen tai sakkovaatimuksen antamishetken mukaan. Näin menettelyn soveltamisala rajoittuisi yksiselitteisesti. Toisaalta se merkitsisi sitä, että menettelyssä voitaisiin käsitellä myös 5 000 euroa ylittäviä vaatimuksia, kunhan vaatimuksen pääoma olisi sakkomääräystä tai sakkovaatimusta annettaessa enintään 5 000 euroa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin rajoituksia korvausasian käsittelyyn. Sakkomenettelyssä ei voitaisi ratkaista lainvastaista tai selvästi kohtuutonta vaatimusta eikä sellaista vaatimusta, joka loukkaa sivullisen oikeutta. Säännös vastaisi oikeudenkäymiskaaren 20 luvun 3 §:n 1 momenttia, jossa säädetään esteistä vahvistaa osapuolten sovinto oikeudenkäynnissä. Lainvastaisuuden, kohtuuttomuuden ja sivullisen oikeuden sisältöä on käsitelty hallituksen esityksessä eduskunnalle riita-asioiden sovittelua ja sovinnon vahvistamista yleisissä tuomioistuimissa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 114/2004 vp, s. 52–53). Käytännössä sakkomenettelyssä käsiteltävät asiat ovat kuitenkin tyypillisesti sellaisia, että käsiteltävät korvausvaatimukset ovat luonteeltaan selviä eikä 2 momentin säännös tulisi juurikaan sovellettavaksi.

Yksityisoikeudellista vaatimusta ei saisi käsitellä myöskään sakkomenettelylain mukaisessa menettelyssä, jos vaatimus kohdistuu yhteisvastuullisesti useampaan henkilöön. Yhteisvastuullisten korvausten käsittely sakkomenettelyssä olisi omiaan monimutkaistamaan menettelyä ja tuomaan siihen tulkinnanvaraisia elementtejä muun ohella vastuun kohdentumisen osalta.

Jos yksityisoikeudellista vaatimusta ei edellä mainittujen rajoitusten vuoksi voida käsitellä sakkomenettelyssä, tämä ei estäisi varsinaisen rikosasian käsittelemistä menettelyssä, jos asianosaiset antavat siihen suostumuksensa, eikä asianosainen esitä menettelyssä yksityisoikeudellista vaatimustaan. Asianosaisten suostumuksen puuttumista käsitellään 4 ja 5 §:n perusteluissa. Tällöin mahdollinen yksityisoikeudellinen vaatimus olisi mahdollista saattaa vireille tuomioistuimessa erillisenä riita-asiana.

4 §. Epäillyn suostumus. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin nykyistä vastaavasti epäillyn suostumuksesta sakkomenettelyyn. Suostumus koskisi edelleen sitä, että epäilty luopuu suullisesta käsittelystä ja suostuu asian ratkaisemiseen sakkomenettelyssä. Suostumus koskisi myös sitä, että mahdollinen asianomistajan yksityisoikeudellinen vaatimus käsiteltäisiin sakkomenettelyssä. Suostumus annettaisiin asian ratkaisemiseen kokonaisuudessaan. Suostumus koskisi siten sekä varsinaisen rangaistuksen määräämistä että mahdollisia päihdetutkimuskustannuksia ja yksityisoikeudellista vaatimusta. Epäilty ei voisi siten antaa suostumustaan pelkästään rangaistuksen määräämiseen. Jos epäilty ei esimerkiksi suostuisi yksityisoikeudellisen vaatimuksen ratkaisemiseen, asiaa ei voitaisi käsitellä sakkomenettelyssä miltään osin.

Edelleen epäilylle olisi selostettava suostumuksen merkitys ja ilmoitettava määrättävä seuraamus kuten voimassa olevassa laissa. Koska myös päihdetutkimuskustannukset ja asianomistajan yksityisoikeudellinen vaatimus voitaisiin ratkaista sakkomenettelyssä, myös näitä koskevat tiedot ilmoitettaisiin epäilylle. Suostumuksen vastaanottavan virkamiehen velvollisuutena on selvittää epäilylle yksityiskohtaisesti suostumuksen merkitys kokonaisuudessaan. Asia tulisi käydä epäilyn kanssa läpi siinä vaiheessa, kun asiaa selvitetään. Epäilylle kerrotaisiin tässä vaiheessa myös täsmällisesti, millaisia seuraamuksia hänelle asiassa vaaditaan. Alaikäisten epäiltyjen kohdalla myös esitutkintalain 7 luvun 14 ja 15 §:n säännökset tulisi huomioida. Näiden tietojen ja selvityksen perusteella epäilyllä olisi riittävät tiedot arvioida kokonaisuutena, suostuuko hän sakkomenettelyyn ja pitääkö yksityisoikeudellista vaatimusta riidattomana.

Esitutkintalain 2 luvun 5 §:n mukaan esitutkinnassa asianosainen on rikoksesta epäilty. Pykälän 2 momentin mukaan asianosaisen huoltajaan tai edunvalvojaan sovelletaan asianosaista koskevia säännöksiä. Erityisesti lain 7 luvun 14 ja 15 §:ssä säädetään huoltajan tai laillisen edustajan asemasta kuulustelussa ja kuulustelusta ilmoittamisesta huoltajalle tai lailliselle edustajalle.

Jos rikoksesta epäilty on alaikäinen, tulisi suostumusta selvitetessä ottaa huomioon esitutkintalain säännökset alaikäisen huoltajan tai muun laillisen edustajan asemasta ja mahdollisuudesta käyttää asiassa puhevaltaansa kuten esitutkintalain 7 luvun 14 §:ssä ja siinä viitatussa oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 1 ja 2 §:ssä säädetään.

Pykälän 5 momentissa ei enää säädetäisi suostumuksen peruuttamisesta vaan momentti kumottaisiin. Suostumus annettaisiin siten kertaalleen menettelyn alkaessa, mikä tarkoittaisi sitä, että suostumuksen vastaanottavan virkamiehen tulisi erityisen huolellisesti varmistua siitä, että suostumuksen antaja ymmärtää, mihin suostumuksensa antaa.

5 §. Asianomistajan suostumus. Pykälän 1 momentissa säädetäisiin nykyistä vastaavasti asianomistajan suostumuksesta. Suostumusta koskevat menettelytavat vastaisivat pitkälti edellä epäilyn suostumuksesta todettua. Myös asianomistajan suostumusta selvitetessä tulisi selvittää se, suostuuko asianomistaja paitsi rikosasian myös riidattoman yksityisoikeudellisen vaatimuksensa ratkaisemiseen sakkomenettelyssä. Myös asianomistajan suostumus koskisi asiaa kokonaisuudessaan. Suostumus olisi siten annettava sekä rangaistuksen määräämiseen että mahdollisen yksityisoikeudellisen vaatimuksen ratkaisemiseen. Jos asianomistaja ei kuitenkaan halua esittää korvausvaatimustaan sakkomenettelyssä, on hänellä mahdollisuus esittää vaatimukset erillisessä siviiliprosessissa, jolloin kysymys yksityisoikeudellisen vaatimuksen ratkaisemisesta ja siihen annettavista suostumuksista ei aktualisoidu sakkomenettelyssä.

Alaikäisen rikoksen asianomistajan huoltajien tai muun laillisen edustajan puhevallan käyttö tulisi huomioida vastaavalla tavalla kuin edellä on todettu alaikäisestä rikoksesta epäilystä. Tämä koskisi sekä suostumusta rikosasian että mahdollisen yksityisoikeudellisen vaatimuksen käsittelyyn.

Myöskään asianomistajan suostumuksen peruuttamisesta ei enää säädetäisi pykälän 2 momentissa.

7 §. Esitutkinta. Pykälässä säädetäisiin sakkomenettelyssä suoritettavasta esitutkinnasta.

Pykälän 1 momentissa säädetäisiin, että sakkomenettelylaissa tarkoitetun rikoksen esitutkintaan sovellettaisiin esitutkintalakia, ja rikoksen selvittämiseksi toimitettaisiin esitutkintalain 11 luvun 2 §:ssä tarkoitettu suppea esitutkinta, jossa selvitetään ainoastaan ne

seikat, jotka ovat välttämättömiä sakkovaatimuksen, sakkomääräyksen tai rikesakkomääräyksen antamiseksi. Myös ehdotetun laajennetun soveltamisalan asioissa suppeakin esitutkinta tehtäisiin siten sakkomenettelyn edellyttämässä laajuudessa. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin edelleen myös rikoksesta epäillyn ja asianomistajan kuulemisesta esitutkinnassa.

Menettelyyn liittyisi kuitenkin edelleen eräitä poikkeussäännöksiä sen mukaan, kuinka törkeää rikosta tutkitaan.

Pykälän 1 momentin mukaan, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on enintään kuusi kuukautta vankeutta, esitutkinta saataisiin toimittaa noudattamatta esitutkintalain 4 luvun 10 §:n 2 momentin, 13 ja 16 §:n sekä 7 luvun 16 §:n säännöksiä.

Pääsääntönä olisi siten, että rikoksissa, joista säädetty ankarin rangaistus on alle kuusi kuukautta vankeutta, voitaisiin esitutkinnassa edelleen poiketa tietyistä esitutkintalain velvoitteista. Muutoksena aiempaan olisi se, että jatkossa sakkomenettelyn suppeassa esitutkinnassa olisi huolehdittava esitutkintalain 7 luvun 14–15 §:ien vaatimuksista. Sakkomenettelyssä huomioitaisiin näin ollen jatkossa vajaavaltaisen laillisen edustajan läsnäoloa kuulustelussa ja yhteydenottoa vajaavaltaisen lailliseen edustajaan koskevat säännökset. Alaikäisten oikeuksista huolehdittaisiin siten aiempaa paremmin. Muutosta ei sen sijaan tehtäisi esitutkintalain 7 luvun 16 §:ssä säädettyyn sosiaaliviranomaisen edustajan osallistumiseen kuulusteluun. Jatkossakin mikäli edellytykset lastensuojeluilmoituksen tekemiseen täyttyvät, poliisin tulisi tehdä kyseinen ilmoitus.

Laajennetun soveltamisalan rikoksissa eli teoissa, joista säädetty ankarin rangaistus on yli kuusi kuukautta vankeutta, suppeassa esitutkinnassa ei voitaisi poiketa mainituista esitutkintalain velvoitteista milteen osin. Näin tutkinnassa tulevat huomioon otetuiksi EU-sääntelyn mukaiset seikat, ja asianosaisten oikeusturvasta huolehditaan asianmukaisesti.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että jos rikoksesta olisi säädetty ankarampi rangaistus kuin kuusi kuukautta vankeutta, sakkovaatimukseen olisi kirjattava tiedot siitä, että epäilty on luopunut oikeudestaan käyttää avustajaa sekä tiedot luopumisen yhteydessä epäillylle annetuista esitutkintalain 4 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoitetuista tiedoista ja, 4 luvun 16 §:ssä tarkoitetuista ilmoituksista sekä 9 luvun 6 §:n 3 momentissa tarkoitettut tiedot.

Momentin sääntelyllä pantaisiin täytäntöön EU-sääntelystä johtuva kirjaamisvelvollisuus, joka jäisi sakkomenettelyssä muutoin toteutumatta, kun kuulustelukertomus kirjataan sakkolomakkeelle esitutkintapöytäkirjan tai kuulustelupöytäkirjan sijaan ja kun pöytäkirjan kansi- ja merkintälehtiä ei muodostu sakkomenettelyssä käsiteltävässä asiassa. Kirjaamisvelvollisuudet liittyisivät suoraan muun ohella esitutkintalain 4 luvun 10 §:n 2 momentin, 13 §:n ja 16 §:n tarkoitettuihin viranomaisen velvollisuuksiin ja vastaisivat asiallisesti tulkkaus-, tiedonsaanti- ja avustajadirektiivien täytäntöön panemiseksi annettuja kirjaamissäännöksiä (ks. myös esitutkinta-asetuksen 1 luvun 3 §:n 10 ja 12 kodat sekä esitutkintalain 9 luvun 6 §:n 3 momentti). Kirjaukset tehtäisiin sisällöllisesti samaan tapaan kuin mainituissa säännöksissä, mutta ne voitaisiin teknisesti tehdä tarkoituksenmukaiseksi harkitulla tavalla, esimerkiksi poliisiasiajn tietojärjestelmään tai sakkolomakkeelle tallentamalla.

Käännöksiä koskevan oikeuden toteutumisen vuoksi olisi välttämätöntä, että tulkkauksista ja käännöksistä koskevat kirjaukset tehtäisiin sillä tavoin, että sakkovaatimusta tarkastava syyttäjä voi helposti havaita, onko epäillyllä tarvetta käännöksiin siten kuin esitutkintalain 4 luvun 13 §:ssä tai oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettun lain 6 a luvun 3 §:ssä säädetään. Arviossa on otettava huomioon myös kielilain (423/2003) säännökset. Kääntämisen kannalta sakkovaatimus

katsottaisiin esitutkintalain 4 luvun 13 §:n 1 momentissa tarkoitetuiksi olennaisiksi esitutkinta-aineistoon kuuluvaksi asiakirjaksi. Se olisi käännettävä, jos yhdestä tai useammasta vaatimukseen sisältyvästä rikoksesta on säädetty ankarampi rangaistus kuin kuusi kuukautta vankeutta. Käännös voitaisiin antaa suullisena yhteenvedona tai epäilty voisi luopua käännöksestä mainitun pykälän 2 ja 3 momentissa säädettyjen edellytysten täyttyessä (ks. HE 63/2013 vp, s. 30–31). Rangaistusmääräyksen sekä muun tämän lain mukaisen vaatimuksen tai ratkaisun (27–33 §) kääntämiseen olisi voimassa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 6 a luvun 3 §:ssä säännös vastaajan oikeudesta tuomion käännökseen. Myös kielilain säännökset olisi otettava huomioon. Rangaistusmääräys voitaisiin siten edelleen jättää kääntämättä siltä osin kuin siinä olevat tiedot eivät ole merkityksellisiä sen kannalta, että epäilty tuntee häntä koskevan asian. Poliisimies voisi esimerkiksi tehdä merkinnän vaatimuslomakkeen vapaakenttään, jolloin syyttäjä havaitsisi käännöksen tarpeen suoraan ilman tarvetta oma-aloitteiseen selvittelyyn. Sen sijaan tarkoituksena ei olisi, että suomen kielellä kuulemisesta tarvitsisi tehdä erillistä merkintää sakkomenettelyssä täytettävään lomakkeeseen, vaikka viitatus esitutkintalain 9 luvun 6 §:n 3 momentin 1 virkkeessä säädetäänkin yleisestä käytetyn kielen kirjaamisvelvollisuudesta. Poliisimiehen sakkomääräystä ei ole tarpeen arvioida kääntämisen kannalta, sillä sakkomääräys annetaan rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on enintään kuusi kuukautta vankeutta, ja tällöin tulee sovellettavaksi vähäisiä rikkomuksia koskevia poikkeussäännöksiä.

Yli kuuden kuukauden rangaistusmaksimirikoksia koskeva sakkovaatimus voitaisiin jatkossa antaa tiedoksi tapahtumapaikalla vain, jos kääntämistä ja tulkkausta koskevia esitutkintalain säännöksiä pystytään tosiasiaassa noudattamaan. Tarvittaessa suppeaa esitutkintaa olisi jatkettava poliisilaitoksella tai esitutkinta olisi toimitettava täydellisenä taikka asia siirrettävä rikosasioiden tavalliseen käsittelyjärjestykseen. Jollakin mainituista tavoista voidaan tyypillisesti joutua menettelemään esimerkiksi yhteisen kielitaidon ollessa oikeusturvan kannalta riittämätön.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin nykyistä vastaavasti, että jos asianosaiset eivät ole suostuneet asian käsittelemiseen tässä laissa säädettyssä menettelyssä, asian jatkokäsittelyä varten esitutkinta on suoritettava syyteharkinnan edellyttämässä laajuudessa. Momentin muutos liittyy ainoastaan siihen, että selvyyden vuoksi momentissa huomioidaan myös tilanne, jossa rikoksesta epäilty ei ole antanut suostumustaan sakkomenettelyyn.

Pykälän uuden 4 momentin mukaan esitutkintaviranomainen voisi tarvittaessa neuvotella syyttäjän kanssa asian soveltumisesta tässä laissa tarkoitettuun menettelyyn tai asian muusta oikeudellisesta arvioinnista. Säännös ei olisi velvoittava vaan poliisilla olisi mahdollisuus matalalla kynnyksellä tiedustella syyttäjältä asian soveltumisesta sakkomenettelyyn, mahdollisesti oikeasta rikosnimikkeestä ja teon mittaamiseen liittyvistä seikoista. Säännöksellä on tarkoitus soveltamisalan laajentuessa turvata poliisin mahdollisuus kysyä syyttäjältä neuvoa sakkomenettelyssä mahdollisesti käsiteltävässä asiassa ilman, että tällaista konsultointia rasittaisi tiukat toimintamallit. Tätä sääntelyvaihtoehtoa tukee myös syyttäjän itsenäinen ja riippumaton päätösvalta, jolloin asian lopulta ratkaisevalla syyttäjällä olisi mahdollisuus viime kädessä linjata asiassa. Kun huomioidaan sakkomenettelyn yleiset edellytykset eli vaatimus asian yksinkertaisuudesta ja selvyydestä, voidaan todeta, että mikäli asia on oikeudellisesti epäselvä tai monitulkintainen, ei asiaa lähtökohtaisesti tulisi esittää ratkaistavaksi sakkomenettelyssä vaan asia ohjattaisiin rikosprosessiin.

Syyttäjän konsultointi voitaisiin toteuttaa esimerkiksi nykyisen syyttäjän päivystysjärjestelmän kautta, jossa päivystys on järjestetty kullakin syyttäjälueilla virka-aikana ja jossa on erillinen valtakunnallinen päivystys virka-ajan ulkopuolella. Ehdotettu muutos saattaisi aiheuttaa

muutostarvetta valtakunnansyyttäjän ohjeeseen syyttäjien valtakunnallisesta varallaolosta (VKS 2024:2) sekä ohjeeseen rikosasioiden nopeasta käsittelystä (VKS 2023:2).

8 §. *Sakkovaatimuksen, sakkomääräyksen ja rikesakkomääräyksen sisältö.* Pykälän 5 momenttia täydennettäisiin maininnalla siitä, että sakkovaatimukseen ja sakkomääräykseen olisi liitettävä tiedot rikosuhrimaksun määrän lisäksi korvattavaksi vaadittujen päihdetutkimuskustannusten määrästä ja korvattavaksi vaaditun yksityisoikeudellisen vaatimuksen perusteesta ja määrästä. Rikesakkomääräyksen yhteydessä olisi ilmoitettava korvattavaksi vaaditun yksityisoikeudellisen vaatimuksen peruste ja määrä. Näin varmistettaisiin se, että määräyksen saaja saisi tiedon kaikista seuraamuksista ja maksuista, jotka hänelle tullaan määräämään. Vastaavat seikat tulisi kirjata myös syyttäjän antamaan rangaistusmääräykseen lain 24 §:n 2 momentin nojalla.

13 §. *Sakkovaatimuksen toimittaminen syyttäjälle.* Pykälää täydennettäisiin maininnalla siitä, että sakkovaatimuksen ja rikosuhrimaksun määrätiedon lisäksi syyttäjälle olisi rangaistusmääräyksen antamista varten toimitettava myös tieto korvattavaksi vaadittujen päihdetutkimuskustannusten määrästä ja korvattavaksi vaaditun yksityisoikeudellisen vaatimuksen perusteesta ja määrästä.

35 §. *Valitus.* Pykälän 1 momentista poistettaisiin asianomistajan osalta säännökset valitusperusteista. Asianomistaja voisi hakea 34 §:n 1 momentissa tarkoitettuun määräykseen muutosta vastaavilla perusteilla kuin käräjäoikeuden ratkaisusta valitetaan hovioikeuteen. Valituksessa voitaisiin esimerkiksi riitauttaa määräyksen perustana oleva tapahtumakulku tai valitus voisi koskea epäilylle määrättyä seuraamusta tai näytön arviointia. Asianomistaja voisi luonnollisesti perustaa valituksensa myös nykyisen lain mukaisiin perusteisiin eli kanteluperusteisiin, väärään lain soveltamiseen tai suostumuksensa pätemättömyyteen. Asianomistajan osalta valitusperusteet vastaisivat jatkossa määräyksen saajan valitusperusteita.

35 c §. *Muu valitusasian käsittely.* Pykälän otsikkoa muutettaisiin siten, että siinä puhuttaisiin valitusasian käsittelystä. Pykälän 1 momentista poistettaisiin maininta määräyksen saajasta. Näin ollen sekä määräyksen saajan että asianomistajan valituksen käsittelyssä noudatettaisiin sakkomenettelylain 35 c §:ssä säädettyä menettelyä. Syyttäjän olisi huolehdittava, että määräyksen saajan valituksen johdosta toimitettaisiin esitutkinta muutoksenhaun edellyttämässä laajuudessa.

Säännöksen tarkemmasta soveltamisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä on todettu hallituksen esityksessä HE 103/2017 vp, s. 61–63.

Kirjallista vastausta asianomistajan valituksen johdosta pyydetäisiin määräyksen saajalta. Kun asianomistajan valitus koskisi sakkomenettelyssä ratkaistun rikoksen arviointia, ei syyttäjällä olisi velvollisuutta toimittaa esitutkintaa muutoksenhaun edellyttämässä laajuudessa vaan tämä syyttäjän velvollisuus koskisi ainoastaan määräyksen saajan valitusta ja sitä seuraavaa esitutkintaa. Syyttäjän ei olisi välttämättä oltava läsnä, kun asianomistajan valituksen johdosta järjestetään pääkäsittely. Sen sijaan määräyksen saajan valitusta käsiteltäessä syyttäjän olisi aina oltava läsnä pääkäsittelyssä. Viittaussäännös oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 24 §:ään jättää harkintavaltaa pääkäsittelyn kulkuun.

Pykälän 2 momenttiin tehtäisiin ainoastaan kielellinen muutos.

Pykälän 3 momenttiin lisättäisiin maininta siitä, että asianomistajan valituksen vastapuolena pidettäisiin määräyksen saajaa. Muutoksella on tarkoitus selkeyttää sääntelyä tilanteessa, jossa

käräjäoikeudessa käsitellään asiaa asianomistajan valituksen nojalla. Syyttäjä ei olisi asianomistajan valituksen vastapuoli, vaan syyttäjää voitaisiin tällöin pitää asiaan osallisena.

35 d §. *Vain yksityisoikeudellista vaatimusta koskevan valitusasian käsittely.* Pykälän otsikkoa muutettaisiin. Pykälässä säädettäisiin asian käsittelystä, mikäli asia koskee ainoastaan sakkomenettelylain mukaisessa menettelyssä ratkaistua yksityisoikeudellista vaatimusta. Tällöin valituksen käsittelyssä käräjäoikeudessa noudatettaisiin, mitä oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 1, 3–6, 8, 17–24 ja 28 §:ssä säädetään valituksen käsittelystä hovioikeudessa. Pääkäsittely olisi toimitettava, jos asianosainen sitä pyytää tai jos käräjäoikeus pitää sitä tarpeellisena.

Säännöksen tarkemmasta soveltamisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä on todettu hallituksen esityksessä HE 103/2017 vp, s. 61–63, pois lukien viittaukset oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 2 §:n 2 momenttiin sekä syyttäjän velvollisuuteen huolehtia esitutkinnan toimittamisesta muutoksenhaun edellyttämässä laajuudessa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että muilta osin menettelyssä noudatettaisiin, mitä riita-asian käsittelystä käräjäoikeudessa säädetään. Näin säädettäessä käräjäoikeudessa ei olisi tarpeen harkita riita-asian erottamista rikosasiasta. Tulkkauksen ja kääntämisen osalta noudatettaisiin näin ollen oikeudenkäymiskaaren 4 luvun 2 §:n säännöksiä.

Sakkomenettelyasian käsittelyssä ei noudatettaisi niin sanottua preklusiota koskevaa sääntelyä, koska sitä koskevat lainkohdat eivät tulisi sovellettavaksi. Sakkomenettely ei olisi käräjäoikeudessa valituksen johdosta käytävän oikeudenkäynnin valmisteluvaihe (oikeudenkäymiskaari 6 luku 9 §). Asian käsittelyssä käräjäoikeudessa ei myöskään sovellettaisi hovioikeutta koskevaa oikeudenkäymiskaaren 25 luvun 17 §:ää. Sakkomenettelyssä asia olisi tarkoituksenmukaista käsitellä ja ratkaista mahdollisimman suppealla aineistolla. Sen vuoksi ei olisi pidettävä perusteltuna, etteivät asianosaiset voisi esittää uutta todistelua yksityisoikeudellista vaatimusta koskevan valitusasian käsittelyssä käräjäoikeudessa.

Pykälän 3 momentissa määriteltäisiin yksityisoikeudellista vaatimusta koskevan valitusasian käsittelyn vastapuolet. Määräyksen saajaa ja asianomistajaa pidettäisiin toistensa vastapuolina. Mikäli muutoksenhaussa olisi kyse vain yksityisoikeudellisen vaatimuksen käsittelystä, syyttäjä olisi muutoksenhaussa asiaan osallinen. Näin ollen syyttäjältä ei pyydetäisi valitusasiassa vastausta eikä syyttäjän olisi tarpeen osallistua mahdolliseen pääkäsittelyyn.

38 §. *Täytäntöönpano.* Pykälään lisättäisiin maininnat sakkomenettelyssä jatkossa määrättävien päihdetutkimuskustannusten ja yksityisoikeudellista vaatimusta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta. Päihdetutkimuskustannusten täytäntöönpano tapahtuisi sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaisesti. Yksityisoikeudellista vaatimusta koskevan päätöksen täytäntöönpanossa puolestaan noudatettaisiin ulosottokaaren säännöksiä. Selvyyden vuoksi ulosottokaaren 2 luvun 2 §:ään lisättäisiin säännökset sakkomenettelyssä määrätyn korvauksen täytäntöönpanosta.

Siirtymäsäännös. Lakiin ehdotetaan siirtymäsäännöstä, jonka nojalla ennen lain voimaantuloa annetun sakkomääräyksen, sakkovaatimuksen ja rangaistusmääräyksen käsittelyyn sekä ennen lain voimaantuloa annetun rikesakkomääräyksen, sakkomääräyksen ja rangaistusmääräyksen muutoksenhaussa sovellettaisiin aiempia säännöksiä. Näin ollen vireillä olevat sakkomääräykset, sakkovaatimukset ja rangaistusmääräykset käsiteltäisiin loppuun ja niihin haettaisiin muutosta samassa menettelyssä kuin asian käsittely on aloitettukin.

7.2 Rikoslaki

10 luku Menettämisseuraamuksista

9 §. *Menettämisseuraamusasian käsittely.* Pykälässä säädetään menettämisseuraamusvaatimuksen käsittelystä tuomioistuimessa. Säännökset eivät sovellu sakkomenettelyyn. Tämän vuoksi pykälään lisättäisiin uusi 6 momentti, jossa säädettäisiin menettämisseuraamuksen käsittelemisestä sakkomenettelystä. Pykälän 1–5 momentin menettelysäännösten sijasta asiassa noudatettaisiin sakon ja rikesakon määräämisestä annettua lakia. Selvyyden vuoksi pykälän 3 momentissa oleva viittaus sakkomenettelyyn kumottaisiin.

7.3 Ulosottokaari

2 luku Ulosottoperusteet

2 §. *Ulosottoperusteiden luettelo.* Pykälän 1 momentin uudeksi 7 kohdaksi ulosottoperusteiden luetteloon lisättäisiin poliisin, muiden esitutkintaviranomaisten, erätarkastajan tai syyttäjän sakkomenettelyssä tekemä päätös yksityisoikeudellisesta vaatimuksesta. Näin tällainen päätös toimisi ulosottoperusteena ja korvauksen saaja voisi hakea ulosottoa.

Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin maininta siitä, että yllä mainittujen viranomaisten sakkomenettelyssä tekemä yksityisoikeudellista vaatimusta koskeva päätös pantaisiin ulosotossa täytäntöön kuten käräjäoikeuden maksutuomio. Täytäntöönpanossa sovellettaisiin siten luvun 3 §:ää lainvoimaisen tuomion täytäntöönpanosta ja 5, 10 ja 12 a §:ää lainvoimaa vailla olevan tuomion täytäntöönpanosta.

7.4 Esitutkintalaki

5 luku Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän yhteistyö

1 §. *Ilmoitus syyttäjälle.* Pykälässä säädetään esitutkintaviranomaisen ilmoitusvelvollisuudesta syyttäjälle tietyissä rikosasioissa.

Esityksessä ehdotettaisiin 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.

Muutoksen johdosta esitutkintaviranomaisen olisi varattava syyttäjälle tilaisuus päättää tutkinnanjohtajaksi ryhtymisestään esitutkintalain 2 luvun 4 §:n 1 momentin mukaisesti kaikissa rikosasioissa, joissa rikoksesta epäiltynä on poliisimies. Säännös koskisi poliisimiehen vapaa-ajallaan tekemiä rikoksia, sillä virkarikoksia ei voida käsitellä sakkomenettelyssä.

Poliisihallitus ja valtakunnansyyttäjä ovat antaneet poliisirikosten käsittelyä ja ilmoitusmenettelyä koskevat ohjeet, joita olisi jatkossakin noudatettava sellaisenaan. Esitetyllä muutoksella mahdollistettaisiin syyttäjälle tilaisuus linjata asian esitutkinnan suorittamisesta ja halukkuudestaan toimia tutkinnanjohtajana asiassa nykyistä tehokkaammin. Poliisin toiminnan uskottavuuden ja luotettavuuden kannalta kyseinen muutos on tarpeen.

Ilmoitusvelvollisuuden toteuttaminen voidaan järjestää tarkoituksenmukaisella tavalla. Jo nykyisellään keskusrikospoliisilla ja valtakunnansyyttäjän toimiston poliisirikosyksiköllä on

käytössä ympärivuorokautinen päivystysjärjestelmä, jota voitaisiin hyödyntää suunniteltaessa säännöksen täytäntöönpanoa.

8 Voimaantulo

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan pääosin vuonna 2027. Voimaantulo riippuu kuitenkin tietojärjestelmämuutosten toteuttamisesta. Syyttäjien käyttämään tietojärjestelmään tarvittavat muutokset ehditään tehdä tämänhetkisen arvion mukaan vuoden 2027 aikana. Poliisin tietojärjestelmään tarvittavat muutokset ehditään tämänhetkisen arvion mukaan tehdä vuoden 2026 aikana. Oikeusrekisterikeskuksen uusi täytäntöönpanotietojärjestelmä valmistuu tämänhetkisen arvion mukaan vuonna 2028. Jos ehdotettujen lainmuutosten edellyttämät tietojärjestelmämuutokset joudutaan tekemään nykyiseen tietojärjestelmään, tästä aiheutuu lisäkustannuksia. Päihdetutkimuskustannuksia koskevan sääntelyn muutokset edellyttävät muutoksia myös Oikeusrekisterikeskuksen tietojärjestelmiin, joten tältä osin sääntelyn ehdotetaan tulevan voimaan Oikeusrekisterikeskuksen uuden täytäntöönpanotietojärjestelmän valmistumisaikataulun mukaisesti vuonna 2028.

9 Toimeenpano ja seuranta

Lainmuutokset edellyttävät tietojärjestelmämuutoksia, joita on kuvattu edellä vaikutuksia koskevassa jaksossa. Tietojärjestelmämuutokset tehtäisiin ennen lakien voimaantuloa.

Lainmuutokset laajentaisivat niin poliisin kuin syyttäjänkin toimivaltaa ratkaista rikosasioita sakkomenettelyssä. Viranomaisten ratkaisuvallaa laajenisi myös yksityisoikeudellisiin korvausvaatimuksiin ja päihdetutkimuskustannuksiin. Muutokset edellyttävät koulutusta niin poliisille kuin syyttäjillekin. Koulutuksella varmistettaisiin se, että viranomaisilla on riittävä osaaminen soveltaa uusia säännöksiä sekä se, että rangaistuskäytäntö säilyisi yhtenäisenä. Käytännön toimintaa varten olisi tuotettava lainsoveltamiskäytännöstä ohjeita ja käsikirjoja.

Lainmuutosten vaikutuksia on seurattava. Koska esityksellä pyritään sujuvoittamaan rikosprosessia, lainmuutosten voimaantulon jälkeen on seurattava, ovatko tavoitellut vaikutukset toteutuneet ja miten muutos on vaikuttanut asianosaisten oikeusturvan toteutumiseen.

Tätä seurantaa voidaan tehdä ainakin sakkomenettelyä koskevien tilastojen perusteella. Tarvittaessa tilastojen perusteella on mahdollista tehdä myös yksityiskohtaisempaa selvitystä.

10 Suhde muihin esityksiin

Eduskunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys HE 163/2025 vp. terrorismirikoksia koskevan sääntelyn muuttamiseksi. Mainitussa esityksessä ehdotetaan korvattavaksi rikoslain 34 a luku uudella 34 a luvulla. Tässä ehdotuksessa ehdotetaan rajattavaksi sakkomenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle tietyt voimassa olevan rikoslain 34 a luvun rikokset. Eduskunnassa on lisäksi käsiteltävänä hallituksen esitys HE 187/2025 vp. syyteneuvottelun käyttöalan laajentamista koskevaksi lainsäädännöksi, jossa ehdotetaan rikoslain 10 luvun 9 §:n 3 momentin muuttamista. Tämä esitys on siten tarvittaessa sovitettava eduskunnassa yhteen hallituksen esitysten HE 163/2025 vp. ja HE 187/2025 vp. ehdotusten kanssa.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

11.1 Sakkomenettelyn soveltamisala

11.1.1 Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö

Sakkomenettelyssä on kysymys tuomiovallan siirtämisestä tuomioistuimen ulkopuolelle. Menettelyn soveltamisalan laajentaminen on siten merkityksellistä useiden perustuslain säännösten kannalta.

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Sakkomenettely merkitsee poikkeusta tähän lähtökohtaan, sillä menettelyssä tuomiovaltaa käytetään tuomioistuimen ulkopuolella.

Perustuslain 7 §:n 3 momentin nojalla rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Edellä mainitun perustuslain säännöksen nojalla sakkomenettelyssä poliisin tai syyttäjän toimesta määrättyjä sakkoja ei voi muuntaa vankeudeksi.

Kysymystä tuomiovallan siirtämisestä on käsitelty seikkaperäisesti hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain ja ajokorttilain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 103/2017 vp). Esityksessä ehdotettiin siirrettäväksi ajokiellon määrääminen tuomioistuimelta poliisille.

Kyseisessä esityksessä (HE 103/2017 vp, s. 11) on koottu yhteen aiempaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä tuomiovallan siirtämisestä seuraavasti:

”Sakkomenettelylakia koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa 7/2010 vp tuomiovallan käyttämisestä tuomioistuimen ulkopuolella arvioitiin perustuslain 3 §:n 3 momenttia ja niitä näkökohtia vasten, joita valiokunta on esittänyt lausunnoissa 1/1982 vp (rikesakkolaki), 12/1993 vp (rangaistusmääräyslaki) ja 46/2005 vp (erävalvontaa koskeva laki). Perustuslakivaliokunta viittasi vuoden 2010 lausunnossaan PeVL 1/1982 vp:ssä esitettyihin kriteereihin, joiden täytyessä tuomiovallan siirtämisestä voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä:

— Rikosoikeudellisen tuomiovallan käytöstä tuomioistuinten ulkopuolella on säädettävä lailla, jossa riittävän tarkasti määritellään asianomaisten tuomiovallan käyttäjien valtuudet ja sovellettava menettely.

— Valtuuksien käyttäjien asiantuntemuksesta, valvonnasta ja vastuusta on huolehdittava asianmukaisesti ja valvontaa voidaan antaa vain virkavastuulla toimiville henkilöille.

— Keskeistä on huolehtia epäillyn oikeusturvasta. Tämän kannalta on tärkeää, ettei tuomioistuimen ulkopuolella määrätä muita kuin varallisuusarvoisia seuraamuksia, joiden rahallinen arvo on määrättävä niin, että niiden suorittaminen on kohtuullista kaikille maksukyvyystä riippumatta. Seuraamukset eivät saa välittömästi tai välillisesti johtaa henkilökohtaisen vapauden menettämiseen.

— Henkilöllä on aina oltava mahdollisuus saattaa asia riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Vuoden 2010 lausunnossa viitattiin myös lausuntoon PeVL 12/1993 vp, jossa todetaan, että tavallisella lailla voidaan säätää vain rajoitettuja ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksisiä poikkeuksia rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttöön tuomioistuinlaitoksen ulkopuolella. Lausunnon 46/2005 vp mukaan tuomiovallan käytön edelleen laajentamiseen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle on suhtauduttava pidättyvästi.

Aiempien lausuntojen siteeraamisen jälkeen valiokunta suoritti esityksen varsinaisen arvioinnin viittaamalla seuraaviin seikkoihin: nykyisin tuomioistuimen ulkopuolella käytetään merkittävästi tuomiovaltaa eikä esityksellä pyritä tätä muuttamaan (s. 3/II); summaarinen käsittely edistää oikeutta saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä (s. 3/II); olennaista on, että rikkomuksesta epäilty tai asianomistaja, joka ei anna suostumustaan summaariseen menettelyyn, saa asian tavalliseen rikosasioiden käsittelyyn (s. 3/II); menettelyn soveltamisala on rajattu tietynlaisiin rikkomuksiin ja tietyn suuruisiin seuraamuksiin, joita ei voida muuntaa vankeudeksi (s. 4/I); ehdotettu menettely perustuu epäillyn suostumukselle ja epäillyn on tunnustettava teko, hyväksyttävä seuraamus, suostuttava asian käsittelyyn summaarisessa menettelyssä ja luovuttava oikeudesta suulliseen käsittelyyn (s. 4/I); menettelyssä annetusta ratkaisusta on muutoksenhakuoikeus (s. 4/I).

Johtopäätöksenä oli, että ehdotukset merkitsivät parannusta nykytilaan ja vastasivat pitkälti rikesakkolakia koskevassa lausunnossa esitettyjä näkemyksiä eivätkä olleet valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia (s. 4/I).

Yhteenvetona nykytilasta voidaan todeta, että perustuslakivaliokunta näyttää lähestyvän tuomiovallan siirron hyväksyttävyyttä eräänlaisella kokonaisharkinnalla, jossa lausunnossa 1/1982 vp esitetyillä kriteereillä on edelleen varsin suuri merkitys.”

Kyseisen hallituksen esityksen (HE 103/2017 vp) hyväksymisen yhteydessä poistettiin sakkomenettelystä epäillyn tunnustamista ja seuraamuksen hyväksymistä koskevat vaatimukset.

Edellä todetun perusteella perustuslakivaliokunta on lähestynyt tuomiovallan siirron hyväksyttävyyttä eräänlaisella kokonaisharkinnalla, jossa yllä esitetyillä kriteereillä on edelleen varsin suuri merkitys (ks. HE 103/2017 vp, s. 11). Hallituksen esityksessä HE 103/2017 vp on arvioitu, että kokonaisharkinnan on johdettava siihen, että siirtoa voidaan pitää tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksisenä poikkeuksena. (ks. tähän liittyen PeVL 37/2017 vp, s. 12)

Toiseksi perustuslain 21 §:n 1 momentin 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. Saman pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Sakkomenettely merkitsee poikkeusta myös tähän oikeusturvaa, oikeudenkäynnin toimittamista ja asian käsittelyn julkisuutta koskevaan säännökseen.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Artiklan 3 kohdassa määrätään edelleen rikoksesta syytetyn vähimmäisoikeuksista.

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan mukaan päätettäessä rikossyytteestä henkilöä vastaan jokaisella on oikeus rehelliseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetun toimivaltaisen, riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen edessä. Artiklan 3 kohdassa määrätään rikossyytettä tutkittaessa sovellettavista vähimmäistakeista.

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

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että sakkomenettelyn käyttö ei saa johtaa siihen, että rikosoikeudellista vastuuta siirretään hallintomenettelyyn tavalla, joka heikentää oikeusturvaa (PeVL 23/2001 vp). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että sakkomenettely, jossa viranomainen määrää rangaistuksen ilman tuomioistuinkäsittelyä, on poikkeus perustuslain 21 §:n mukaisesta oikeudesta tuomioistuinkäsittelyyn. Tällainen poikkeus on hyväksyttävissä vain, jos menettely koskee luonteeltaan vähäisiä rikkomuksia, joissa rikosoikeudellinen moitittavuus on alhainen, ja jos epäilyllä on tosiasiallinen mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi (PeVL 17/2014 vp, PeVL 32/2013 vp). Edellä on jo käsitelty sakkomenettelyssä käsiteltävien rikosten luonnetta.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt hyväksyttävänä sakkomenettelyssä käytettävää suostumusmenettelyä, jossa menettelyn edellytyksenä on sekä epäillyn että asianomistajan suostumus (HE 94/2009 vp ja PeVL 7/2010 vp).

Kun sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisen seurauksena rikosasiat entistä laajemmin ohjautuisivat joko tavallisessa rikosasiain käsittelyjärjestyksessä tai summaarisessa menettelyssä eri organien käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi, myös yhdenvertaisuutta koskeva perustuslain 6 §:n säännös ja rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskeva 8 §:n säännös ovat arvioinnissa relevantteja. (ks. myös oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 34/2017, sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen, lausuntotiivistelmä, s. 18)

Sakkomenettelyä käytettäessä rajoitetaan siten jo nykyisellään perusoikeuksia. Näiden rajoitusten hyväksyttävyyttä on arvioitu sakkomenettelyä koskeneiden aiempien lainmuutosten yhteydessä.

Perusoikeuksia rajoitettaessa on otettava edellä nimenomaisesti sakkomenettelyä koskevien kannanottojen lisäksi huomioon perustuslakivaliokunnan käytännössä kehittyneet perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Perusoikeuksien rajoitusten tulee ensinnäkin perustua eduskunnan säätämään lakiin. Toiseksi rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Kolmanneksi rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Hyväksyttävyyden arvioinnissa merkitystä voi olla esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavanlaista oikeutta koskevilla määräyksillä, ainakin siltä osin kuin niihin sisältyy tyhjentävä luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen

sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita. Neljänneksi tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Viidenneksi rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Kuudenneksi perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä. Seitsemänneksi rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. (PeVL 25/1994 vp., s. 5).

Seuraavissa jaksoissa tarkastellaan ehdotettuja muutoksia suhteessa kuvattuun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön.

11.1.2 Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan, että sakkomenettelyn asiallista soveltamisalaa korotetaan tekoihin, joista ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Nykyisin sakkomenettelyn soveltamisalaan kuuluvat teot, joista säädetty ankarin rangaistus on kuusi kuukautta vankeutta. Sakkomenettelyssä ei voitaisi edelleenkään määrätä vankeusrangaistusta eli ankarin sakkomenettelyssä tuomittava rangaistusseuraamus olisi sakkorangaistus. Sakkomenettelyn soveltamisen edellytyksiä täsmennettäisiinkin siten, että menettelyssä käsiteltävästä asiasta ei olisi yleisen rangaistuskäytännön mukaisesti odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa. Lisäksi tietyt rikostunnusmerkitöt rajattaisiin soveltamisalan ulkopuolelle.

Ehdotettuja muutoksia on tarkasteltava erityisesti perustuslain 3 §:n 3 momentissa säädetyn tuomiovallan käytön sekä 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta, koska ehdotus siirtäisi tuomiovaltaa nykyistä laajemmin tuomioistuimelta poliisille ja syyttäjälle. Oikeuskansleri piti sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista käsittelevää mietintöä (OMML 54/2016) koskevassa lausunnossaan (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 34/2017, sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen, lausuntotiivistelmä, s. 18) ehdotuksia ongelmallisina myös perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen ja 8 §:ssä säädetyn laillisuusperiaatteen kannalta. Oikeuskanslerin mukaan kyseisistä ehdotuksista voi aiheutua epäyhdenmukainen rangaistuskäytäntö, mikäli esitutkintaviranomainen ja syyttäjä eivät noudata samoja periaatteita kuin tuomioistuin rangaistusta määrätessään.

Täsmällisyys

Ehdotetut muutokset vastaavat perustuslakivaliokunnan käytännössä asetettuihin vaatimuksiin lailla säätämisestä sekä sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Ehdotetussa laissa säädettäisiin yksityiskohtaisesti siitä, mitkä rikosasiat voidaan käsitellä sakkomenettelyssä sekä käsittelyssä noudatettavasta menettelystä.

Hyväksyttävyyys, suhteellisuus ja ydinalueen koskemattomuus

Tuomioistuinten ratkaisovaltaa siirrettäisiin esitutkintaviranomaisille ja syyttäjille, jotka käyttävät ratkaisovaltaa jo nykyisessäkin sakkomenettelyssä. Näillä viranomaisilla on riittävä

asiantuntemus ratkaista sakkomenettelyn piiriin siirtyvät rikosasiat. Sakkomenettelyn soveltamisalaa esityksen mukaisesti laajennettaessa sakkomenettelyyn siirtyisi enimmäkseen rikoksia, joissa on muodostunut vakiintunut oikeuskäytäntö. Näin ollen poliisin ja syyttäjän harkintavalta perustuisi tyypillisesti vakiintuneisiin rangaistustasoihin, jotka määrätään varsin kaavamaisesti esimerkiksi rikoksella aiheutetun vahingon tai anastetun omaisuuden suuruuden tai tieliikenteessä ajatun ylinopeuden perusteella. Sakkomenettelyssä toimivilla viranomaisilla on käytössään selkeä ohjeistus, joilla sakkomenettelyyn soveltuvat tapaukset tunnistetaan ja pystytään arvioimaan se, ettei rikoksesta seuraa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on korostettu sen tärkeyttä, että tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisen tuomiovallan käytön yhdenmukaisuus turvataan asianmukaisesti, mikä voi tapahtua esimerkiksi yleisohjein ja valvonnalla (PeVL 1/1982 vp, s. 5/II). Toisaalta ratkaisuperusteiden selvytyllä on merkitystä arvioitaessa tuomiovallan siirron hyväksyttävyyttä. Tätä ilmentää muun muassa tuomioistuinten kansliahenkilökunnan ratkaisutoimivaltaa koskeva perustuslakivaliokunnan lausunto, jossa pidettiin välttämättömänä ratkaisuvallan rajaamista vain asioihin, jotka ovat ratkaisuedellytyksiltään yksiselitteisiä (PeVL 4/1993 vp).

Laajennetun soveltamisalamenettelyn piiriin tulevat rikokset kuuluisivat lisäksi aina oikeudellisen koulutuksen saaneen syyttäjän ratkaisutoimivaltaan.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä esitetyt huomiot eivät siten muodostu ongelmallisiksi sen suhteen, onko esituskintaviranomaisilla ja syyttäjillä riittävä asiantuntemus käsitellä sakkomenettelyyn siirtyvät rikosasiat.

Kysymystä ehdotettujen muutosten hyväksyttävyydestä, oikeasuhtaisuudesta ja perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuudesta arvioitaessa säännöksiä on tarkasteltava kokonaisuutena. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään korostanut erityisesti sitä, että tuomiovallan käyttöön tulisi säätää vain vähämerkityksisiä poikkeuksia. Sakkomenettelyn yleisinä edellytyksinä säilyisivät vaatimus asian yksinkertaisuudesta ja selvytydestä. Lakiin lisättäisiin myös vaatimus siitä, että asiasta ei yleisen rangaistuskäytännön mukaisesti ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa. Näin ollen sakkomenettelyn soveltamisalaa esityksen mukaisesti laajennettaessa sakkomenettelyn soveltamisalaan siirtyisi vain rikoksia, joista yleisen rangaistuskäytännön mukaan määrätään sakkorangaistus. Sakkomenettelyssä käsiteltävien rikosten joukosta onkin oikeuskäytännöstä johdettavin selkein ja objektiivisin kriteerein erotettavissa konkreettisia tekotyyppejä, jotka voidaan helposti tunnistaa sakolla sovitettaviksi. Rikosprosessiin ohjautuisivat laajennetunkin soveltamisalan piiristä sellaiset rikosasiat, joissa tulee punnittavaksi ankarampi rangaistus kuin sakko.

Rangaistuskäytännön yhtenäisyyden varmistavat jatkossa edellä mainittujen seikkojen lisäksi lainsoveltajien sisäiset ja ulkoiset ohjeistukset, uusi syyttäjän kanssa neuvottelua koskeva säännös sekä se, että laajennetun soveltamisalan teot tulevat jatkossa lainopillisen koulutuksen saaneen syyttäjän ratkaistavaksi. Laintasoinen säännös rangaistuskäytännön yhtenäisyyden vaatimuksesta rikoslain 6 luvun 3 §:n 1 momentissa koskee myös sakkomenettelyä.

Menettelyn soveltamisalaan siirtyisi ensisijaisesti sellaisia rikostyyppejä, joissa käytännössä esiintyy tyypillisesti selviä ja yksinkertaisia tapauksia. Tämä lähtökohta ei sinänsä estä ottamasta menettelyn muodolliseen soveltamisalaan myös harvinaisia rikoksia, kunhan tälle ei ole esimerkiksi rangaistussäännöksellä suojeltavaan oikeushyvään liittyvää periaatteellista estettä. Sakkomenettelyn laajennetun soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin 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. Laajennettu sakkomenettely ei myöskään tulisi sovellettavaksi alaikäisten kohdalla. Edellä mainitut rajaukset lisäävät ehdotuksen hyväksyttävyyttä.

Ehdotuksen arvioinnissa on myös syytä huomioida se, että viime vuosina rikosoikeudellisia kriminalisointeja on siirretty hallinnollisen seuraamusjärjestelmän piiriin. Hallinnolliset seuraamusmaksut voivat olla suuruudeltaan huomattavasti suurempia kuin nyt sakkomenettelyn alaan siirtyviksi ehdotettavat sakkorangaistukset. Perustuslakivaliokunta on antanut useita lausuntoja eri viranomaisten mahdollisuuksista määrätä tällaisia varallisuusarvoltaan verrattain suuriakin hallinnollisia sanktioita. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella tällaiset muutokset eivät ole olleet ongelmallisia perustuslain 3 §:n 3 momentin kannalta, vaikka valiokunta on asiallisesti rinnastanut taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen. (ks. tarkemmin PeVL 2/2017 vp, s. 4–5 sekä oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2024:25, s. 35–36.).

Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 1/1982 vp (s. 4 ja 5) 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 maksukyvyistä riippumatta. Tällaisissa tapauksissa kysymyksen tulevat seuraamukset eivät myöskään saa välittömästi tai välillisesti aiheuttaa tai johtaa henkilökohtaisen vapauden menettämiseen. Sakkomenettelyn soveltamisalaa laajennettaessa ei ole tarkoitus muuttaa nykyään hyväksyttyä päiväsakkojärjestelmää, jossa seuraamuksen suuruus määräytyy sakotettavan tulojen perusteella. Esityksellä ei muuteta rangaistusjärjestelmän ankaruutta tai päiväsakon määrätymisperustetta.

Sakkomenettelyssä ei voida jatkossakaan määrätä vapaudenmenetystä, eikä menettelyssä annettavaa sakkorangaistusta voida muuntaa vankeudeksi. Myöskään sellaiset asiat eivät ohjaudu sakkomenettelyyn, joissa on tehtävä arviointia sakko- ja vankeusrangaistuksen välillä.

Perustuslakivaliokunta ei pitänyt lausunnossaan PeVL 37/2017 vp ongelmallisena sitä, että rattijuopumusten ratkaiseminen mahdollistettiin sakkomenettelyssä (ks. tarkemmin HE 103/2017 vp), ja sakkomenettelyn soveltamisalaa laajennettiin tältä osin. Tuolla esityksellä oli tarkoitus siirtää useampi tuhat uutta rikosasia sakkomenettelyyn, eikä perustuslakivaliokunta pitänyt siirtoa perustuslain vastaisena.

Ehdotetut säännökset rajaisivat siten kokonaisuudessaan sakkomenettelyn soveltamisalan vain sellaisiin rikosasioihin, joiden voidaan edelleen katsoa olevan laadultaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella sakkomenettelyyn soveltuvia. Ehdotuksen perusteella sakkomenettelyn soveltamisalaan siirtyisi arviolta 5 000–6 000 asiaa. Ehdotettu muutos on kohtuullinen yleisesti sakkomenettelyssä ja tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden määrään nähden. Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 37/2017 vp esittämät kannanotot, myös nyt esitettävää laajennusta voidaan pitää rajoitettuna ja vähämerkityksellisenä. Esitystä voidaan pitää hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena eikä sillä puututa perusoikeuksien ydinalueeseen.

Oikeusturva

Ehdotuksia on tarkasteltava myös perustuslain 21 §:n näkökulmasta. Vaikka ehdotukset merkitsisivätkin puuttumista perustuslain 3 §:ssä säädettyyn tuomiovallan käyttöön, niillä toisaalta parannettaisiin niin epäillyn kuin asianomistajankin mahdollisuutta saada asiansa käsiteltyä viivytyksettä. Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen parantaisi siten asianosaisten perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeutta saada asiansa käsiteltyä viivytyksettä.

Kuten esityksessä on edellä eri yhteyksissä todettu, rikosasioiden käsittelyyn liittyviä viiveitä voidaan pitää merkittävänä perusoikeusongelmana. Pitkällinen ongelma rikosprosessien keston pidentymisestä edellyttää kevennettyjen menettelymuotojen käytön tehostamista niissä tapauksissa, joissa asianosaisten oikeusturva tai julkinen intressi eivät edellytä täysimittaisen oikeudenkäynnin toimittamista.

Sakkomenettelyn laajentamisen seurauksena rikosoikeudellisen lainkäytön julkisuus vähenee muttei se edelleenkään lopu kokonaan. Kysymys on viime kädessä siitä, halutaanko käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi turvata sen oikeuden kustannuksella, että asia käsitellään ilman aiheetonta viivytystä. Punnittaessa oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti sekä saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi tulee ottaa huomioon myös asianosaisten oma suhtautuminen asiaan sekä yksittäisen asian erityispiirteet ja selvitetty tila. Kun huomioidaan sakkomenettelyyn soveltuvat rikosasiat, julkisuusintressiä ei voida pitää niin merkittävänä, että asiat edellyttäisivät tuomioistuin käsittelyä. Asian käsittelyn viivytyksettömyyttä voidaan pitää tässä tilanteessa julkisuusintressiä painavampana.

Esityksessä säilytettäisiin vaatimus epäillyn ja asianomistajan suostumuksesta sakkomenettelyn edellytyksenä. Lisäksi asianomistajan muutoksenhakuoikeutta koskevista rajoituksista luovuttaisiin, mikä parantaisi entisestään asianomistajan oikeusturvaa. Jatkossa sekä epäillyllä että asianomistajalla olisi paitsi suostumuksellaan mahdollisuus estää sakkomenettelyn käyttö, myös mahdollisuus hakea muutosta sakkomenettelyssä annettuun ratkaisuun ilman muutoksenhakuoikeuden rajoituksia. Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta riittävää on, että epäillyllä on mahdollisuus saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Ehdotukset olisivat siten oikeusturvavaatimusten kannalta ongelmattomia. Kuitenkin suhteessa edellä todettuun on huomattava, että ehdotuksilla parannettaisiin sakkomenettelyn piiriin siirtyvien asioiden käsittelyn viivytyksettömyyttä sellaisissa asioissa, jotka eivät välttämättömästi edellytä asian ratkaisemista tuomioistuimessa.

Suomea sitovat ihmisoikeusvelvoitteet

Ehdotuksia voidaan pitää hyväksyttävänä myös Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Kuten edellä on todettu, ehdotuksilla parannettaisiin asianosaisten mahdollisuuksia saada asiansa käsiteltyä viivytyksettä.

Edellä esitetyn perusteella ehdotuksen voidaan siten katsoa kattavan perustuslakivaliokunnan käytännössä muotoutuneen ja perustuslain edellyttämät reunaehdot. Ehdotusta voidaan pitää perustuslaillisesti hyväksyttävänä.

11.1.3 Menettämisseuraamukset

Esityksessä ehdotetaan, että sakkomenettelyssä määrättävän menettämisseuraamuksen määrä korotettaisiin 5 000 euroon nykyisestä 1 000 eurosta. Ehdotuksessa esitetään siten muutosta ainoastaan menettämisseuraamuksen määrään.

Ehdotuksella on merkitystä sekä perustuslain 3 §:n 3 momentissa säädetyn tuomiovallan käytön että 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta. Ehdotus siirtäisi aiempaa enemmän menettämisseuraamuksia koskevaa ratkaisuvalltaa tuomioistuimelta poliisille ja syyttäjälle.

Menettämisseuraamusten osalta voidaan viitata edellä tuomiovallan käyttämistä koskevassa osiossa hallinnollisten sanktioiden määräämisestä lausuttuun sekä siihen, että valiokunta on asiallisesti rinnastanut taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Kun perustuslakivaliokunta ei ole nähnyt taloudellisesti arvoltaan erittäin suurien hallinnollisten sanktioiden määräämisen osalta ongelmaa sen suhteen, että kyseessä olisi perustuslain 3 §:n 3 momentin vastainen tuomiovallan siirtäminen pois tuomioistuimista, ei sakkomenettelyssä määrättävän menettämisseuraamuksen määrän korottamista 5 000 euroon voida pitää myöskään tältä osin ongelmallisena.

Menettämisseuraamuksia tuomittaessa on lisäksi tietyissä tapauksissa katsottu mahdolliseksi perustuslain ja ihmisoikeussopimusten estämättä luopua keskeisistä rikosprosessiin kuuluvista syytetyn oikeusturvatakeista, joista ei luovuttaisi syyteasian käsittelyn yhteydessä (ks. RL 10 luvun 9 §:n 4 momentti, käännetty todistustaakka koskien omaisuuden alkuperää). Tähän nähden menettämisseuraamuksen määrän korottamista ei voida pitää ongelmallisena.

Menettämisseuraamusten osalta seuraamuskäytännön yhtenäisyydestä pystytään hallinnollisella ohjauksella huolehtimaan tehokkaasti, sillä menettämisseuraamukset perustuvat usein vakiomääräisiin viranomaismaksuihin, jotka on vaadittava joko vahingonkorvauksena asianomaiselle lupaviranomaiselle tai rikoshyötynä valtiolle. Menettämisseuraamuksen määräämiseen tai suuruuteen ei näissä tapauksissa liity erityistä harkintaa.

Edellä on käsitelty perustuslakivaliokunnan aiempia kannanottoja, joissa se on arvioinut ehdotuksia tuomiovallan siirrosta ja siihen liittyvistä oikeusturvatakeista. Esitetyt linjaukset soveltuvat myös menettämisseuraamuksia koskevaan arvioon.

Voidaan arvioida, että sakkomenettelyssä määrättävän menettämisseuraamuksen ylärajan nostaminen nopeuttaisi jossain määrin asioiden käsittelyä, mikä parantaisi asianomaisen oikeusturvaa. Tarkoituksenmukaista onkin, ettei sakkomenettelyyn muutoin soveltuva asia siirry ainoastaan menettämisseuraamukseen liittyvän vaatimuksen vuoksi tavanomaiseen rikosprosessiin.

Edellä esitettyihin seikkoihin nähden ehdotusta voidaan pitää hyväksyttävänä.

11.1.4 Päihdetutkimuskustannusten määrääminen sakkomenettelyssä

Esityksessä ehdotetaan, että päihdetutkimukset voitaisiin määrätä maksettavaksi sakon ja rikesakon määräämistä koskevassa menettelyssä, eli esitutkintaviranomainen tai syyttäjä voisi määrätä ne. Nykyisin päihdetutkimuskustannusten korvausvelvollisuudesta säädetään oikeudenkäyntikuluja koskevassa oikeudenkäyntiä rikosasioissa koskevan lain 9 luvussa ja asiasta päättää tuomioistuin.

Ehdotuksella on siten merkitystä sekä perustuslain 3 §:n 3 momentissa säädetyn tuomiovallan käytön että 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta. Ehdotus siirtäisi päihdetutkimuskustannuksia koskevaa ratkaisuvalltaa tuomioistuimelta esitutkintaviranomaiselle tai syyttäjälle.

Edellä on käsitelty perustuslakivaliokunnan aiempia kannanottoja, joissa se on arvioinut ehdotuksia tuomiovallan siirrosta ja siihen liittyvistä oikeusturvatakeista.

Nyt ehdotettua muutosta voidaan verrata varsinaisen sakon ratkaisemiseen sakkomenettelyssä. Päihdetutkimuskustannuksissa ei kuitenkaan ole kysymys varallisuusarvoisen rangaistuksen määräämisestä vaan asian selvittämisestä aiheutuneiden kustannusten määräämisestä

maksettavaksi valtiolle. Lähtökohtaisesti voidaankin sanoa, että kyse on tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksisemmästä poikkeuksesta kuin itse sakon määräämisessä. On myös huomattava, että ehdotus sujuvoittaisi rikosasioiden käsittelyä ja edistäisi siten rikosasian käsittelyn viivytyksettömyyttä.

Päihdetutkimuskustannusten määrääminen käsiteltäisiin samassa menettelyssä kuin varsinaisen sakonkin määrääminen. Sääntely sisältäisi siten kattavat menettelysäännökset ja säännökset viranomaisten toimivallasta. Päihdetutkimuskustannusten käsittely sakkomenettelyssä edellyttäisi siten myös epäillyn suostumusta, kuten varsinaisen sakonkin ratkaiseminen. Epäilty voisi siten suostumuksellaan estää asian käsittelyn sakkomenettelyssä, jolloin asia käsiteltäisiin rikosprosessissa.

Päihdetutkimuskustannukset ovat tyypillisesti suuruudeltaan pieniä ja ne määräytyvät kaavamaisesti tehtyjen tutkimusten mukaan. Kustannukset vastaisivat siten suuruudeltaan menettelyssä jo nykyisin määrättäviä sakkorangaistuksia ja menettämisseuraamuksia. Laissa säädettäisiin myös mahdollisuudesta kohtuullistaa kustannuksia tai jättää ne kokonaan määräämättä. Päihdetutkimuskustannuksia voidaankin pitää varallisuusarvoltaan sellaisina maksuina, jotka voidaan siirtää esitutkintaviranomaisten tai syyttäjän määräämiksi. Kustannukset myös määräytyvät kaavamaisesti tehtyjen tutkimusten perusteella, joten asian ratkaisevilla virkamiehillä olisi riittävä asiantuntemus ratkaista asia.

Päihdetutkimuskustannuksia koskevaan ratkaisuun voisi myös hakea muutosta vastaavalla tavalla kuin varsinaisen sakon määräämiseenkin. Näin ollen epäillyllä olisi myös näissä asioissa asianmukainen muutoksenhakumahdollisuus. Ehdotusta voidaan siten pitää epäillyn oikeusturvan ja ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta hyväksyttävänä.

Esitetyn toimivallan siirron voidaan siten katsoa kattavan perustuslakivaliokunnan käytännössä muotoutuneen ja perustuslain edellyttämät reunaehdot.

11.1.5 Asianomistajan korvausvaatimuksen käsittely sakkomenettelyssä

Esityksessä ehdotetaan, että asianomistajan yksityisoikeudellinen vaatimus voitaisiin ratkaista sakon ja rikesakon määräämistä koskevassa menettelyssä, eli esitutkintaviranomainen tai syyttäjä voisi ratkaista vaatimuksen. Nykyisin yksityisoikeudellisen vaatimuksen voi ratkaista vain tuomioistuimella.

Tälläkin ehdotuksella on siten merkitystä sekä perustuslain 3 §:n 3 momentissa säädetyn tuomiovallan käytön että 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta. Ehdotus siirtäisi korvausvaatimuksia koskevaa ratkaisuvalltaa tuomioistuimelta esitutkintaviranomaisille tai syyttäjälle.

Edellä on käsitelty perustuslakivaliokunnan aiempia kannanottoja, joissa se on arvioinut ehdotuksia tuomiovallan siirrosta ja siihen liittyvistä oikeusturvatakeista.

Ehdotus poikkeaa esimerkiksi sakon määräämisestä sakkomenettelyssä siten, että kyse on asianomistajan ja epäillyn välisestä korvausasiasta eikä rangaistuksena määrättävästä sakosta. Voidaan siten lähteä siitä, että asianosaiset voivat lähtökohtaisesti suostumuksellaan päättää tällaisen dispositiivisen asian käsittelystä. Korvausasia liittyy myös kiinteästi käsiteltävään rikosasiaan ja on luonteeltaan tyypillisesti selvä ja yksinkertainen. On myös huomattava, että ehdotus sujuvoittaisi rikosasioiden käsittelyä ja edistäisi siten rikosasian ja siihen liittyvän yksityisoikeudellisen vaatimuksen käsittelyn viivytyksettömyyttä.

Yksityisoikeudellinen vaatimus käsiteltäisiin samassa menettelyssä kuin varsinaisen sakonkin määrääminen. Sääntely sisältäisi siten kattavat menettelysäännökset ja säännökset viranomaisten toimivallasta. Vaatimuksen käsittely sakkomenettelyssä edellyttäisi myös epäillyn suostumusta, kuten varsinaisen sakonkin ratkaiseminen. Sekä asianomistaja että epäilty voisi siten suostumuksellaan estää asian käsittelyn sakkomenettelyssä, jolloin korvausvaatimus tulisi ratkaista tuomioistuimessa.

Ehdotuksen hyväksyttävyyttä lisäisi myös se, että sakkomenettelyssä voitaisiin ratkaista vain riidaton vaatimus. Asianosaisten tulisi siten hyväksyä vaatimus sekä perusteeltaan että määrältään. Sakkomenettelyssä ei siten ratkaistaisi korvausvaatimusta, jos asianosaiset olisivat siitä erimielisiä. Riitainen korvausvaatimus tulisi edelleen käsitellä tuomioistuimessa. Käsittelyä sakkomenettelyssä rajoittaisi myös ehdotettu sakkomenettelylain 4 §:n 2 momentti, jonka mukaan vaatimusta ei saisi käsitellä, jos se olisi lainvastainen, kohtuuton tai loukkaisi sivullisen oikeutta. Näin ollen oikeudellisesti monimutkaisemmat korvausasiat ohjautuisivat tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Käytännössä sakkomenettelyssä käsiteltävät korvausasiat liittyisivät selviin ja yksinkertaisiin rikoksiin kuten näpistykseen. Korvaukset määräytyisivät siten useimmiten varsin kaavamaisesti esimerkiksi menetetyn tuotteen arvon mukaan eivätkä käytännössä olisi määrältään suuria. Kuitenkin ehdotus mahdollistaisi yksittäisessä asiassa myös varallisuusarvoltaan suuremman korvausvaatimuksen ratkaisemisen sakkomenettelyssä. Tämä olisi perusteltua, koska kyse on dispositiivisesta asiasta, jossa asianosaiset voivat lähtökohtaisesti itse hyväksyä vaatimuksen riippumatta sen suuruudesta. Selvyyden vuoksi ehdotetaan kuitenkin menettelyssä käsiteltävälle vaatimukselle 5 000 euron enimmäisrajaa eikä kohtuutonta tai selvästi lainvastaista vaatimusta voitaisi vahvistaa. Näillä rajoituksilla varmistettaisiin se, ettei sakkomenettelyssä käsiteltäisi asianosaisten suostumuksellakaan sellaisia korvausasioita, jotka eivät luonteeltaan sovi sakkomenettelyyn.

Kyse olisi myös sellaisista korvausasioista, joita esitutkintaviranomaiset ja syyttäjät nykyisinkin rikosasian käsittelyn yhteydessä joutuvat selvittämään. Syyttäjällä on nykyisinkin velvollisuus tietyn edellytyksin ajaa asianomistajan vaatimusta oikeudenkäynnissä. Esitutkintaviranomaisilla ja syyttäjällä olisi tarvittava asiantuntemus korvausvaatimuksen käsittelemiseen etenkin, kun kyse olisi riidattomasta vaatimuksesta.

Muutos myös edistäisi asianosaisten prosessuaalisia oikeuksia siten, että korvausasia saataisiin käsiteltyä nykyistä nopeammin sakkomenettelyssä. Riidattonta korvausasiaa ei olisi tarpeen viedä pidempään kestävään rikosprosessiin, vaan täytäntöönpanokelpoinen ratkaisu saataisiin nykyistä nopeammin.

Yksityisoikeudellista vaatimusta koskevaan ratkaisuun voisi myös hakea muutosta vastaavalla tavalla kuin varsinaisen sakon määräämiseenkin. Näin ollen epäillyllä ja asianomistajalla olisi myös näissä asioissa asianmukainen muutoksenhakumahdollisuus. Ehdotusta voidaan siten pitää epäillyn oikeusturvan ja ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta hyväksyttävänä.

Esitetyn toimivallan siirron voidaan siten katsoa kattavan perustuslakivaliokunnan käytännössä muotoutuneen ja perustuslain edellyttämät reunaehdot.

11.2 Suostumuksen peruuttaminen

Esityksessä ehdotetaan, että epäillyn ja asianomistajan mahdollisuudesta peruuttaa suostumuksensa ennen rangaistusmääräyksen antamista luovuttaisiin. Rikesakkomääräyksen tai sakkomääräyksen antamiseen tällaista peruuttamismahdollisuutta ei ole tähänkään asti liittynyt.

Suostumuksen peruuttaminen osa on suostumuksenvaraisen perusoikeussuojasta luopumisen kokonaisuutta. Ehdotetun muutoksen hyväksyttävyyttä on siten tarkasteltava suhteessa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön.

Perustuslakivaliokunta on sakkomenettelyä koskevassa lausunnossa (PeVL 7/2010 vp) todennut, että 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. Lausunnossa ei tarkemmin avattu, mitä maininnalla suostumuksen peruuttamisen tavasta tarkoitetaan. Valiokunta viittasi lausunnossaan aiempaan lausuntoonsa PeVL 19/2000 vp. Kyseinen lausunto (PeVL 19/2000 vp) koski sitä, voidaanko valtioneuvoston tarkastusvirastolle antaa toimivaltuus tehdä tarkastus kotirauhan piirissä pelkääjän henkilön suostumuksella. Ehdotetusta laista puuttuivat tarkkuuden ja täsmällisyyden vaatimukset täyttävät säännökset siitä, millaisissa tilanteissa tai millä edellytyksillä viranomaisella on oikeus toimittaa tarkastuksia henkilön kotirauhan piirissä tämän suostumuksella. Laissa ei ollut säännöksiä myöskään suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta. Epäselvää siten oli, voitiinko henkilön suostumusta pitää kaikissa ehdotuksen kattamissa tilanteissa aidosti hänen vapaaseen tahtoonsa perustuvana ja voidaanko perusoikeussuoja jättää asianomaisen suostumuksen varaan. Perustuslakivaliokunnan jälkimmäisessä lausunnossa oli kyse tilanteesta, jossa ehdotetusta laista puuttuivat yleisesti säännökset suostumuksen antamisesta.

Asianosaiset voivat luopua oikeudestaan suulliseen käsittelyyn myös niin sanotussa kirjallisessa menettelyssä. Tästä säädetään oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 a luvun 1 §:ssä. Luvun 2 §:n 3 momentin mukaan, jos vastaaja toimittaa suostumuksensa käräjäoikeudelle haasteessa asetetussa määräajassa, asia voidaan käsitellä kirjallisessa menettelyssä. Laissa ei erikseen säädetä suostumuksen peruuttamisesta sen jälkeen, kun se on kerran annettu. Asiasta antamassaan lausunnossa (PeVL 31/2005 vp) perustuslakivaliokunta piti sääntelyä hyväksyttävänä muun muassa siksi, koska esitutkinnassa annettu suostumus ei olisi riittävä, vaan suostumus pitää antaa erikseen käräjäoikeudelle. Tilanne poikkeaaakin sakkomenettelystä siinä, että vastaaja antaa suostumuksensa tuomioistuimelle eikä yksinomaan esitutkinnan yhteydessä annettu suostumus ole riittävä.

Edellä mainittujen perustuslakivaliokunnan kannanottojen perusteella suostumuksen peruuttamista voidaan siten pitää yhtenä tekijänä, joka on huomioitava, kun arvioidaan suullisesta oikeudenkäynnistä luopumista epäillyn tai asianomistajan suostumuksen perusteella. Lausunnossa PeVL 19/2000 vp valiokunta on kiinnittänyt huomiota useisiin seikkoihin, jotka suostumusta arvioitaessa on otettava huomioon. Perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella suostumuksen antamiseen liittyviä säännöksiä on siis tarkasteltava kokonaisuutena ja myös niiden hyväksyttävyyttä on arvioitava kokonaisuutena.

Ehdotetussa laissa säilytettäisiin edelleen säännökset siitä, että asianosaisille ilmoitetaan suostumusta tiedusteltaessa asian ratkaisemisen kannalta olennaiset seikat ja että viranomaisen tulisi pyrkiä varmistamaan, että asianosainen ymmärtää suostumuksensa merkityksen. Laissa säilyisi myös edelleen asianosaisten mahdollisuus toimittaa syyttäjälle lisäselvitystä asiassa. Samoin säilyisi mahdollisuus hakea muutosta. Menettelyyn liittyisi siten edelleen monia asianosaisten oikeusturvaa varmistavia tekijöitä, vaikka suostumuksen peruuttamisesta luovuttaisiin. Kokonaisuudessaan sääntelykokonaisuus turvaisi siten edelleen hyväksyttävällä tavalla suostumuksenantajan oikeusturvan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytetyllä tavalla.

Sakkomenettelyssä käsitellään vain selviä ja yksinkertaisia rikosasioita ja niihin liittyviä riidattomia korvausasioita. Menettelyssä voidaan määrätä vain sakkorangaistusta. Asiat ovat siten luonteeltaan sellaisia, että asianosaiset voivat lähtökohtaisesti ymmärtää suostumuksensa sisällön jo asiaa selvittäessään. Nämäkään seikat eivät edellytä erillisen suostumuksen peruuttamismahdollisuuden säilyttämistä.

Suostumuksen peruuttamisesta luopuminen myös osaltaan sujuvoittaisi prosessia ja edistäisi rikosasian käsittelyn viivytyksettömyyttä.

Edellä mainituista syistä ehdotusta voidaan pitää perustuslaillisesti hyväksyttävänä.

11.3 Esitutkintaviranomaisten ratkaisutoimivallan laajentaminen

Esityksessä ehdotetaan, että poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten toimivaltaa laajennettaisiin sakkomenettelyssä siten, että esitutkintaviranomaiset voisivat antaa sakkomääräyksen kaikissa niissä asioissa, joissa syyttäjä voimassa olevan lainsäädännön nojalla vahvistaa sakkovaatimuksen antamalla rangaistusmääräyksen. 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 päiväsakoon. Ehdotus siirtäisi ratkaisuvalltaa syyttäjältä esitutkintaviranomaisille.

Tällä ehdotuksella ei olisi merkitystä perustuslain 3 §:n 3 momentin kannalta, sillä ehdotuksella ei siirrettäisi asioita pois tuomioistuimilta. Kyse olisi aiemmin jo hyväksytyt tuomiovallan siirtämisestä syyttäjältä esitutkintaviranomaisille.

Ehdotus sujuvoittaisi rikosasioiden käsittelyä ja edistäisi rikosasian käsittelyn joutuisuutta. Ehdotus ei muuttaisi käsittelyn julkisuutta nykyisestä. Koska suullisesta käsittelystä luopumista ja sakkomenettelyyn suostumista koskevia edellytyksiä ei ehdoteta poistettaviksi eikä suostumuksen antamista koskeviin menettelysääntöihin tehdä asianosaisen oikeusturvaa heikentäviä muutoksia, myöskään perustuslain 21 § ei ole ehdotuksen arvioinnissa muutoin kuin oikeusturvan osalta merkityksellinen. Tältä osin viitataan edellä soveltamisalan laajentamista koskevaan osioon.

Lakivaliokunnan mietinnön LaVM 9/2010 vp mukaan oikeusturvasyyt edellyttivät sitä, että mitä ankarampi rangaistus, sitä painavammat perusteet on sille, että asia ei jää yksin poliisimiehen harkintaan, vaan syyttäjä viime kädessä ratkaisee asian. Se, että menettelyssä käsitellään suhteellisen vähäisiä rikkomuksia, oli perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan merkityksellistä myös säätämisyjärjestyksen kannalta. Menettelyn nopeuden ja tehokkuuden kannalta voitiin toisaalta puoltaa sitä, että asiaa käsittelee vain yksi virkamies. Lakivaliokunta katsoi edelleen, että sakkomääräyksen soveltamisala asettui edellä todetut seikat huomioon ottaen varsin kohdalleen myös päiväsakkojen lukumäärän osalta.

Hallituksen esitystä HE 94/2009 vp koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 7/2010 vp ei otettu asiaan kantaa. Lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on kuitenkin korostanut sitä, että tuomiovallan käyttäjien asiantuntemuksesta, valvonnasta ja vastuusta on huolehdittava asianmukaisesti. Riittävän valvonnan ja vastuun toteuttaminen edellyttää, että tällaisia valtuuksia voidaan antaa vain virkavastuulla toimiville henkilöille.

Asian arvioinnissa voidaankin erityisesti kiinnittää huomiota siihen, onko esitutkintaviranomaisilla riittävät valmiudet ratkaista sakkorikosasiat ehdotetussa laajuudessa.

Edellä on todettu, syyttäjät hyväksyvät esitutkintaviranomaisten sakkovaatimukset noin 98 prosentissa asioista. Kymmenen vuoden soveltamiskäytäntö osoittaa siten, että esitutkintaviranomainen tunnistaa sakkomenettelyyn soveltuvat asiat ja osaa määrätä rangaistuksen niissä rikoslain rangaistuksen määräämistä koskevien säännösten mukaisesti. Kyse on myös edellä kuvatulla tavalla siitä, että esitutkintaviranomaisten ratkaisuvalltaan siirtyvissä asioissa on verrattain vakiintunut rangaistuskäytäntö. Laissa säädettäisiin myös esitutkintaviranomaisten mahdollisuudesta neuvotella syyttäjän kanssa muun muassa asian soveltumisesta sakkomenettelyyn tai muusta asian oikeudellisesta arvioinnista. Nämä seikat puoltavat ehdotettua muutosta.

Ehdotuksessa esitutkintaviranomaisten toimivaltaa on rajattu myös siten, että esitutkintaviranomaisten ratkaisuvalltaan eivät siirtyisi teot, joissa tulisi arvioida sakko- ja vankeusrangaistuksen välistä rajaa. Tämä pyrittäisiin varmistamaan sillä, että esitutkintaviranomaiset voisivat määrätä enintään 60 päiväsakon sakkorangaistuksen. Tätä suuremmat sakkorangaistukset ja samalla kysymys sakkorangaistuksen ja vankeusrangaistuksen rajanvedosta sekä tarve siirtää asia rikosprosessiin pysyisivät siten lainopillisen koulutuksen saaneen syyttäjän ratkaisuvallalla.

Ehdotuksen hyväksyttävyyttä ja asianosaisten oikeusturvaa lisäisi myös se, että esitutkintaviranomaisen antamaan sakkomääräykseen voisi hakea muutosta.

Ehdotusta voidaan edellä esitetyn perusteiden perusteella pitää asianosaisten oikeusturvan ja ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta hyväksyttävänä.

11.4 Alaikäisten epäillyn asema

Esityksessä ehdotetaan, että rikoksesta epäiltyjen alaikäisten kohdalla sakkomenettelyn soveltamisalaa ei laajennettaisi, vaan se säilyisi nykyisellään. Ehdotusta on arvioitava perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden kannalta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että alaikäisen epäillyn asiassa tulisi noudattaa esitutkintalain 7 luvun 14 ja 15 §:ää, vaikka asia käsiteltäisiin sakkomenettelyssä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 7/2010 vp pitänyt sakkomenettelyn nykyistä soveltamisalaa hyväksyttävänä myös alaikäisten osalta. Valiokunta kuitenkin vertasi sääntelyä kirjalliseen menettelyyn, johon alaikäinen ei voi antaa suostumustaan. Valiokunta katsoi, että ehdotetussa summaarisessa menettelyssä käsiteltävät rikkomukset ovat kirjallisessa menettelyssä käsiteltäviä rikoksia lievempiä ja määrättävät rangaistukset vähäisempiä. Alaikäisten poissulkeminen nykyisestä poiketen summaarisen menettelyn piiristä ei ollut tarkoituksenmukaista tai tarpeellista. Lisäksi valiokunta piti merkityksellisenä sitä, että alaikäisen huoltajalla on mahdollisuus hakea muutosta asiassa.

Lähtökohtaisesti soveltamisalan laajentaminen edistäisi myös alaikäisten perustuslain 21 §:ssä tarkoitettua oikeutta viivytyksettömään käsittelyyn. Myös perustuslain 6 §:n kannalta olisi perusteltua, ettei pelkästään henkilön ikä estä sakkomenettelyn käyttöä.

Ehdotuksella sakkomenettelyn soveltamisalaa kuitenkin laajennetaan nykyistä törkeämpiin rikoksiin ja soveltamisala lähestyy kirjallisen menettelyn soveltamisalaa. Sakkomenettelyn edellytyksenä on epäillyn suostumus ja hänen tulisi ymmärtää suostumuksensa merkitys. Laajennetun soveltamisalan piiriin kuuluvissa rikosasioissa näiden seikkojen merkitys korostuu entisestään. Alaikäisen epäillyn kohdalla sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen onkin tästä syystä perustellumpaa rinnastaa kirjalliseen menettelyyn ja rajata alaikäiset rikoksesta epäillyt laajennetun soveltamisalan ulkopuolelle. Soveltamisala on perusteltua rajata siten, ettei

alaikäinen epäilty voi antaa suostumustaan tällaisen rikosasian käsittelyyn tuomioistuimen ulkopuolella. Ehdotuksella turvattaisiin siten alaikäisen oikeusturvaa, ja sitä voidaan pitää perustuslain 6 §:n ja 21 §:n kannalta hyväksyttävänä.

Jälkimmäinen muutos puolestaan parantaisi alaikäisen oikeusturvaa, koska esitutkintalain 7 luvun 14 ja 15 §:ssä säädetään alaikäisen laillisen edustajan, kuten huoltajan osallistumisesta esitutkintaan. Nykyisin huoltaja on voinut käyttää puhevaltaansa vain muutoksenhakumenettelyssä. Jatkossa huoltajalla olisi mahdollisuus käyttää puhevaltaansa jo esitutkinnassa, mikä parantaisi alaikäisen epäillyn oikeusturvaa.

Edellä olevilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Esitykseen liittyvien perusoikeusnäkökohtien, erityisesti tuomiovallan käyttämiseen ja oikeusturvaan liittyvien seikkojen, vuoksi hallitus pitää kuitenkin perusteltuna, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto ainakin soveltamisalan laajentamista koskevan ehdotuksen osalta.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) 4 §:n 5 momentti,
muutetaan 1–3 §, 4 §:n 1 momentti, 5 ja 7 §, 8 §:n 5 momentti, 13 §, 35 §:n 1 momentti sekä 35 c, 35 d ja 38 §,
sellaisina kuin ne ovat 1 § osaksi laeissa 670/2015, 95/2018 ja 602/2019, 2 § osaksi laeissa 467/2011 ja 421/2025, 3 § osaksi laeissa 554/2023 ja 421/2025, 4 §:n 1 momentti, 35 §:n 1 momentti sekä 35 c ja 35 d § laissa 95/2018, 5 § osaksi laissa 984/2016 sekä 7 §, 8 §:n 5 momentti sekä 13 ja 38 § laissa 421/2025, sekä
lisätään lakiin uusi 1 a ja 3 a–3 c § seuraavasti:

1 §

Lain soveltamisala

Tässä laissa säädettyssä menettelyssä voidaan yksinkertaisessa ja selvässä asiassa määrätä seuraamukseksi:

1) sakkorangaistus rikoksesta, 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;

2) rikesakko rikkomuksesta, jonka rangaistukseksi rikesakko on erikseen laissa säädetty.

Asia voidaan käsitellä tässä laissa säädettyssä menettelyssä silloinkin, kun rikoksesta saattaa seurata muu kuin 1 momentissa tai 3 a–3 c §:ssä tarkoitettu seuraamus, jos rikoksesta epäillylle ei vaadita määrättäväksi tätä seuraamusta.

1 a §

Soveltamisalan rajaukset

Tässä laissa säädettyssä menettelyssä ei 1 §:ssä säädetystä poiketen saa käsitellä:

1) rikoslain (39/1889) 11 luvun 7 §:ssä tarkoitettua lievää sotarikosta, 10 §:ssä tarkoitettua kiihottamista kansanryhmää vastaan eikä 13 §:ssä tarkoitettua alaisen rikoksen ilmoittamatta jättämistä;

2) rikoslain 12 luvun 8 §:ssä tarkoitettua tuottamuksellista turvallisuussalaisuuden paljastamista, 10 §:ssä tarkoitettua puolueettomuusmääräysten rikkomista eikä 11 §:ssä tarkoitettua maanpetoksellista yhteydenpitoa;

3) rikoslain 13 luvun 4 §:ssä tarkoitettua laitonta sotilaallista toimintaa;

4) rikoslain 14 luvussa tarkoitettua rikosta poliittisia oikeuksia vastaan;

5) rikoslain 15 luvun 2 §:ssä tarkoitettua perätöntä lausumaa viranomaismenettelyssä, 5 §:ssä tarkoitettua yritettyä yllytystä perättömään lausumaan, 7 §:ssä tarkoitettua todistusaineiston vääristelemistä eikä 11 §:ssä tarkoitettua rikoksenteijän suojelemista;

6) rikoslain 16 luvun 12 §:ssä tarkoitettua viranomaisen hallussa olevan todistuskappaleen hävittämistä, 13 §:ssä tarkoitettua lahjuksen antamista, 14 a §:ssä tarkoitettua lahjuksen

antamista kansanedustajalle, 15 §:ssä tarkoitettua vangin laitonta vapauttamista, 16 §:ssä tarkoitettua vangin karkaamista eikä 17 §:ssä tarkoitettua vangin varustautumista aseella;

7) rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä tarkoitettua järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumista;

8) rikoslain 20 luvun 7 §:ssä tarkoitettua seksuaalisen kuvan luvaton levittämistä, 9 §:ssä tarkoitettua korvauksen tarjoamista nuoreen kohdistuvasta seksuaalisesta teosta, 18 §:ssä tarkoitettua lapsen houkuttelemista seksuaalisiin tarkoituksiin, 19 §:ssä tarkoitettua lasta seksuaalisesti esittävän kuvan levittämistä, 21 §:ssä tarkoitettua lasta seksuaalisesti esittävän kuvan hallussapitoa eikä 22 §:ssä tarkoitettua lasta seksuaalisesti esittävän esityksen seuraamista;

9) rikoslain 21 luvun 5 §:ssä tarkoitettua pahoinpitelyä, 8 §:ssä tarkoitettua kuolemantuottamista, 11 §:ssä tarkoitettua törkeää vammantuottamista, 12 §:ssä tarkoitettua tappeluun osallistumista, 13 §:ssä tarkoitettua vaaran aiheuttamista eikä 14 §:ssä tarkoitettua heitteillepanoa;

10) rikoslain 25 luvun 1 §:ssä tarkoitettua vapaudenriistoa, 3 b §:ssä tarkoitettua laitonta adoptiosuostumuksen hankkimista, 3 c §:ssä tarkoitettua laitonta adoptionvälitystä, 5 a §:ssä tarkoitettu lapsikaappausta, 7 §:ssä tarkoitettua laitonta uhkausta, 7 a §:ssä tarkoitettua vainoamista eikä 8 §:ssä tarkoitettua pakottamista;

11) rikoslain 34 a luvun 5 c §:ssä tarkoitettua matkustamista terrorismirikoksen tekemistä varten, 5 d §:ssä tarkoitettua terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvaa matkustamisen edistämistä eikä 5 e §:ssä tarkoitettua terrorismirikoksiin liittyvää julkista kehottamista;

12) virkarikosta koskevaa asiaa;

13) merilain (674/1994) 20 luvussa tarkoitettua asiaa;

14) sotilasoikeudenkäyntilain (326/1983) 2 §:ssä tarkoitettua asiaa.

Tässä laissa säädettyssä menettelyssä ei 1 §:ssä säädetystä poiketen saa käsitellä sakkorangaistukseen johtavaa rikosta, jos rikoksesta epäillylle on tämän lain mukaisesti annettu rikosta edeltävän vuoden aikana tehtyjen rikosten perusteella yhteensä vähintään kuusi sakkomääräystä tai rangaistusmääräystä ja tekojen samankaltaisuus osoittaa kokonaisuutena arvioiden piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä.

Tässä laissa säädettyssä menettelyssä ei myöskään 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.

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *sakkovaatimuksella* epäillylle annettavaa vaatimusta, jolla hänelle vaaditaan rikoksesta sakkorangaistusta ja menettämisseuraamusta, tai hänen pyydettyään päiväsakon rahamäärän määräytymisperusteen muuttamista sakkorangaistusta ja menettämisseuraamusta;

2) *sakkomääräyksellä* ratkaisua, jolla valvontaa suorittava virkamies määrää rikoksesta sakkorangaistuksen ja menettämisseuraamuksen;

3) *rikesakkomääräyksellä* ratkaisua, jolla määrätään rikesakko ja menettämisseuraamus;

4) *rangaistusmääräyksellä* ratkaisua, jolla syyttäjä sakkovaatimuksen perusteella määrää sakkorangaistuksen ja menettämisseuraamuksen.

3 §

Toimivaltaiset viranomaiset

Sakkomääräyksen antaa poliisimies. Sakkomääräyksessä voidaan määrätä seuraamukseksi enintään 60 päiväsakon suuruinen sakkorangaistus rikoksesta, josta ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta.

Sakkovaatimuksen antaa poliisimies. Sakkovaatimus voidaan antaa myös syyttäjän pyynnöstä. Sakkovaatimuksen perusteella syyttäjä antaa rangaistusmääräyksen. Rangaistusmääräyksessä voidaan määrätä seuraamukseksi sakkorangaistus rikoksesta, josta ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kaksi vuotta vankeutta ja jonka johdosta ei anneta sakkomääräystä.

Rikesakkomääräyksen antaa poliisimies tai 29 §:ssä tarkoitetussa tilanteessa syyttäjä.

Tullimieheen, rajavartiomieheen ja erätarkastajaan sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään poliisimiehestä. Tullimiehen, rajavartiomiehen ja erätarkastajan toimivallasta antaa sakkovaatimus, sakkomääräys ja rikesakkomääräys säädetään erikseen.

3 a §

Menettämisseuraamuksen ja rikosuhrimaksun määrääminen

Tässä laissa säädettyssä menettelyssä voidaan määrätä enintään 5 000 euron suuruinen menettämisseuraamus 1 §:ssä tarkoitetun rangaistuksen ohella.

Tässä laissa säädettyssä menettelyssä määrätään rikosuhrimaksu 1 §:ssä tarkoitetun rangaistuksen ohella. Rikosuhrimaksusta säädetään rikosuhrimaksusta annetussa laissa (669/2015).

3 b §

Päihdetutkimuskustannusten korvaaminen

Tässä laissa säädettyssä menettelyssä voidaan määrätä, että 1 §:n 1 momentin nojalla sakotettu henkilö on velvollinen suorittamaan valtiolle oikeuslääkeopillisista tutkimuksista esitutkinnassa aiheutuneet päihdetutkimuskustannukset, jos ne ovat olleet tarpeen asian selvittämiseksi.

Jos 1 momentissa tarkoitettu korvaus olisi korvausvelvollisen rikoksen laatuun tai hänen henkilökohtaisiin ja taloudellisiin oloihinsa nähden taikka muusta syystä kohtuuton, korvausta on alennettava tai jätettävä se kokonaan määräämättä.

3 c §

Yksityisoikeudellisen vaatimuksen ratkaiseminen

Tässä laissa säädettyssä menettelyssä voidaan ratkaista rikokseen perustuva asianomistajan yksityisoikeudellinen vaatimus, jos se on riidaton ja suuruudeltaan sakkomääräyksen tai sakkovaatimuksen antamishetkellä pääomaltaan enintään 5 000 euroa.

Yksityisoikeudellista vaatimusta ei kuitenkaan saa käsitellä tässä laissa säädettyssä menettelyssä, jos se on lain vastainen tai selvästi kohtuuton taikka jos se loukkaa sivullisen oikeutta. Yksityisoikeudellista vaatimusta ei saa käsitellä tässä laissa säädettyssä menettelyssä myöskään, jos vaatimus kohdistuu yhteisvastuullisesti useampaan henkilöön.

4 §

Epäillyn suostumus

Asia voidaan käsitellä tässä laissa säädettyssä menettelyssä vain, jos rikoksesta epäilty luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen tämän lain mukaisessa

menettelyssä. Suostumuksen tiedustelemisen yhteydessä epäilylle on selostettava suostumuksen merkitys ja ilmoitettava menettelyssä määrättävät seuraamukset, päihdetutkimuskustannusten ja rikosuhrimaksun määrä sekä esitetyn yksityisoikeudellisen vaatimuksen peruste ja määrä.

5 §

Asianomistajan suostumus

Asia voidaan käsitellä tässä laissa säädettyssä menettelyssä vain, jos asianomistaja luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen tässä laissa säädettyssä menettelyssä. Suostumuksen tiedustelemisen yhteydessä asianomistajalle on selostettava suostumuksen merkitys ja ilmoitettava menettelyssä määrättävät seuraamukset sekä esitetyn yksityisoikeudellisen vaatimuksen peruste ja määrä.

Asianomistajan suostumukseen sovelletaan, mitä 4 §:n 2 momentissa säädetään epäillyn suostumuksesta.

7 §

Esitutkinta

Tässä laissa tarkoitetun rikoksen esitutkintaan sovelletaan esitutkintalakia (805/2011), ja rikoksen selvittämiseksi toimitetaan mainitun lain 11 luvun 2 §:ssä tarkoitettu suppea esitutkinta, jossa selvitetään ainoastaan ne seikat, jotka ovat välttämättömiä sakkovaatimuksen, sakkomääräyksen tai rikesakkomääräyksen antamiseksi. Jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta, esitutkinta saadaan toimittaa noudattamatta mainitun lain 4 luvun 10 §:n 2 momentin, 13 ja 16 §:n sekä 7 luvun 16 §:n säännöksiä. Esitutkinnassa on kuultava rikoksesta epäiltyä ja asianomistajaa.

Jos rikoksesta on säädetty ankarampi rangaistus kuin kuusi kuukautta vankeutta, sakkovaatimukseen on kirjattava tiedot siitä, että epäilty on luopunut oikeudestaan käyttää avustajaa, tiedot luopumisen yhteydessä epäilylle annetuista esitutkintalain 4 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoitetuista tiedoista ja 4 luvun 16 §:ssä tarkoitetuista ilmoituksista sekä 9 luvun 6 §:n 3 momentissa tarkoitetut tiedot.

Jos asianosaiset eivät ole suostuneet asian käsittelemiseen tässä laissa säädettyssä menettelyssä, asian jatkokäsittelyä varten esitutkinta on suoritettava syyteharkinnan edellyttämässä laajuudessa.

Poliisimies voi tarvittaessa neuvotella syyttäjän kanssa asian soveltumisesta tässä laissa säädettyyn menettelyyn tai asian muusta oikeudellisesta arvioinnista.

8 §

Sakkovaatimuksen, sakkomääräyksen ja rikesakkomääräyksen sisältö

Sakkovaatimuksen ja sakkomääräyksen yhteydessä on ilmoitettava rikosuhrimaksun määrä, korvattavaksi vaadittujen päihdetutkimuskustannusten määrä ja korvattavaksi vaaditun yksityisoikeudellisen vaatimuksen peruste ja määrä. Rikesakkomääräyksen yhteydessä on ilmoitettava korvattavaksi vaaditun yksityisoikeudellisen vaatimuksen peruste ja määrä.

13 §

Sakkovaatimuksen toimittaminen syyttäjälle

Sakkovaatimus sekä tieto rikosuhrimaksun määrästä, korvattavaksi vaadittujen päihdetutkimuskustannusten määrästä ja korvattavaksi vaaditun yksityisoikeudellisen vaatimuksen perusteesta ja määrästä on tiedoksiannon jälkeen viivytyksettä toimitettava syyttäjälle rangaistusmääräyksen antamista varten.

35 §

Valitus

Edellä 34 §:n 1 momentissa tarkoitetun määräyksen saaja ja asianomistaja voivat hakea muutosta asiassa kärjäoikeudelta valittamalla.

35 c §

Muu valitusasian käsittely

Valituksen käsittelyssä kärjäoikeudessa noudatetaan, mitä oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 1 §:ssä, 2 §:n 2 momentissa sekä 3–6, 8, 17–24 ja 28 §:ssä säädetään valituksen käsittelystä hovioikeudessa. Pääkäsittely on toimitettava, jos asianosainen sitä pyytää tai jos kärjäoikeus pitää sitä tarpeellisenä. Syyttäjän on huolehdittava, että määräyksen saajan valituksen johdosta toimitetaan esitutkinta muutoksenhaun edellyttämässä laajuudessa.

Muilta osin menettelyssä noudatetaan, mitä rikosasian käsittelystä kärjäoikeudessa säädetään. Valituksenalaisen määräyksen kääntämiseen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 6 a luvussa säädetään haastehakemuksen kääntämisestä.

Määräyksen saajan valituksen vastapuolena pidetään syyttäjää ja mahdollista asianomistajaa. Asianomistajan valituksen vastapuolena pidetään määräyksen saajaa.

35 d §

Vain yksityisoikeudellista vaatimusta koskevan valitusasian käsittely

Jos valitus koskee vain tämän lain mukaisessa menettelyssä ratkaistua yksityisoikeudellista vaatimusta, valituksen käsittelyssä kärjäoikeudessa noudatetaan, mitä oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 1, 3–6, 8, 17–24 ja 28 §:ssä säädetään valituksen käsittelystä hovioikeudessa. Pääkäsittely on toimitettava, jos asianosainen sitä pyytää tai jos kärjäoikeus pitää sitä tarpeellisenä.

Muilta osin menettelyssä noudatetaan, mitä riita-asian käsittelystä kärjäoikeudessa säädetään.

Määräyksen saajaa ja asianomistajaa pidetään toistensa vastapuolina.

38 §

Täytäntöönpano

Tässä laissa säädettyssä menettelyssä määrätyn seuraamuksen, rikosuhrimaksun ja korvattavaksi määrättyjen päihdetutkimuskustannusten täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002). Yksityisoikeudellista vaatimusta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta säädetään ulosottokaarissa (705/2007). Sakon, rikesakon ja menettämisseuraamuksen raukeamisesta säädetään rikoslain 8 luvussa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Tämän lain 3 b § tulee kuitenkin voimaan vasta 1. päivänä maaliskuuta 2028.

Ennen tämän lain voimaantuloa annetun sakkovaatimuksen, sakkomääräyksen ja rangaistusmääräyksen käsittelyssä sekä ennen tämän lain voimaantuloa annetun rikesakkomääräyksen, sakkomääräyksen ja rangaistusmääräyksen muutoksenhaussa sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

2.

Laki

rikoslain 10 luvun 9 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikoslain (39/1889) 10 luvun 9 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 985/2016, sekä
lisätään 10 luvun 9 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 356/2016 ja 985/2016, uusi 6 momentti seuraavasti:

10 luku

Menettämisseuraamuksista

9 §

Menettämisseuraamusasian käsittely

Menettämisseuraamus määrätään syyttäjän vaatimuksesta. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 8 b §:ssä säädetään perusteista, joiden nojalla syyttäjä saa jättää menettämisvaatimuksen esittämättä. Myös asianomistaja voi esittää menettämisvaatimuksen ajaessaan yksin syytettyä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 7 luvun mukaisesti.

Jos menettämisseuraamus määrätään sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain mukaisessa menettelyssä noudatetaan 1–5 momentissa säädetystä poiketen mainitun lain säännöksiä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

ulosottokaaren 2 luvun 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulosottokaaren (705/2007) 2 luvun 2 §:n 1 momentin 6 kohta ja 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 2 luvun 2 §:n 1 momentin 6 kohta laissa 569/2025 ja 2 momentti laissa 1417/2009, sekä
lisätään 2 luvun 2 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 1161/2013 ja 569/2025, uusi 7 kohta seuraavasti:

2 luku

Ulosottoperusteet

2 §

Ulosottoperusteiden luettelo

Ulosottoperusteita ovat seuraavat asiakirjat:

6) valtioneuvoston, ministeriön ja valtion keskushallintoon kuuluvan viraston päätös sekä muu hallintopäätös, jos sen täytäntöönpanosta tämän lain mukaisessa järjestyksessä säädetään muussa laissa;

7) poliisimiehen, tullimiehen, rajavartiomiehen, erätarkastajan tai syyttäjän sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) mukaisessa menettelyssä tekemä päätös yksityisoikeudellisesta vaatimuksesta.

Mitä tässä laissa säädetään tuomiosta, koskee soveltuvin osin myös tuomioistuimen riita- tai rikosasiassa antamaa päätöstä, määräystä ja väliaikaista määräystä sekä tuomioistuimen vahvistamaa sovintoa. Edellä 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettu päätös pannaan täytäntöön kuten käräjäoikeuden maksutuomio.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

esitutkintalain 5 luvun 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan esitutkintalain (805/2011) 5 luvun 1 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa
453/2023, seuraavasti:

5 luku

Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän esitutkintayhteistyö

1 §

Ilmoitus syyttäjälle

Esitutkintaviranomaisen on viipymättä ilmoitettava syyttäjälle asiasta, jossa rikoksesta epäiltynä on poliisimies. Syyttäjälle tulee ilmoittaa, jos henkilö on kuollut tai vakavasti loukkaantunut tilanteessa, jossa poliisimies on käyttänyt voimakeinoja. Syyttäjälle on lisäksi ilmoitettava tutkittavaksi tulleesta rikoksesta, jonka esitutkinta- ja syyttäväviranomaiset ovat yhdessä niille kuuluvan toimivallan perusteella päättäneet kuuluvan ilmoitusvelvollisuuden piiriin tai josta syyttäjä on pyytänyt ilmoittamaan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 12.2.2026

Pääministeri

Petteri Orpo

Oikeusministeri Leena Meri

1.

Laki

sakon ja rikesakon määräämisestä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) 4 §:n 5 momentti,
muutetaan 1–3 §, 4 §:n 1 momentti, 5 ja 7 §, 8 §:n 5 momentti, 13 §, 35 §:n 1 momentti sekä 35 c, 35 d ja 38 §,

sellaisina kuin ne ovat 1 § osaksi laeissa 670/2015, 95/2018 ja 602/2019, 2 § osaksi laeissa 467/2011 ja 421/2025, 3 § osaksi laeissa 554/2023 ja 421/2025, 4 §:n 1 momentti, 35 §:n 1 momentti sekä 35 c ja 35 d § laissa 95/2018, 5 § osaksi laissa 984/2016 sekä 7 §, 8 §:n 5 momentti sekä 13 ja 38 § laissa 421/2025, sekä

lisätään lakiin uusi 1 a ja 3 a–3 c § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

1 §

Lain soveltamisala

Lain soveltamisala

Tämän lain mukaisessa menettelyssä voidaan yksinkertaisessa ja selvässä asiassa määrätä seuraamukseksi:

1) sakkorangaistus *rikkomuksesta*, josta ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään *kuusi kuukautta* vankeutta;

2) rikesakko *rikkomuksesta*, jonka rangaistukseksi rikesakko on erikseen laissa *säädetty*;

3) *enintään 1 000 euron* suuruinen *menettämisseuraamus* 1 tai 2 kohdassa tarkoitetun rangaistuksen ohella.

Asia voidaan käsitellä tämän lain mukaisessa menettelyssä silloinkin, kun *rikkomuksesta* saattaa seurata muu kuin 1 momentissa tarkoitettu seuraamus, jos rikkomuksen tehneelle ei vaadita määrättäväksi tätä seuraamusta.

Tämän lain mukaisessa menettelyssä ei saa käsitellä virkarikosta koskevaa asiaa eikä merilain (674/1994) 20 luvussa tai

Tässä laissa säädettyssä menettelyssä voidaan yksinkertaisessa ja selvässä asiassa määrätä seuraamukseksi:

1) sakkorangaistus *rikoksesta*, 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*;

2) rikesakko *rikkomuksesta*, jonka rangaistukseksi rikesakko on erikseen laissa *säädetty*.

Asia voidaan käsitellä *tässä laissa säädettyssä* menettelyssä silloinkin, kun *rikoksesta* saattaa seurata muu kuin 1 momentissa *tai 3 a–3 c §:ssä* tarkoitettu seuraamus, jos rikoksesta epäillylle ei vaadita määrättäväksi tätä seuraamusta.

sotilasoikeudenkäyntilain (326/1983) 2 §:ssä tarkoitettua asiaa.

Tämän lain mukaisessa menettelyssä määrätään rikosuhrimaksu siten kuin jäljempänä säädetään. Rikosuhrimaksusta säädetään lisäksi rikosuhrimaksusta annetussa laissa (669/2015).

Sakkorangaistukseen johtavaa rikkomusta ei saa käsitellä tässä laissa säädettyssä menettelyssä, jos rikkomuksen tehneelle on tämän lain mukaisesti annettu rikkomusta edeltävän vuoden aikana tehtyjen rikkomusten perusteella yhteensä vähintään kuusi sakkomääräystä tai rangaistusmääräystä ja tekojen samankaltaisuus osoittaa kokonaisuutena arvioiden piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä.

1 a §

Soveltamisalan rajaukset

Tässä laissa säädettyssä menettelyssä ei 1 §:ssä säädetystä poiketen saa käsitellä:

1) rikoslain (39/1889) 11 luvun 7 §:ssä tarkoitettua lievää sotarikosta, 10 §:ssä tarkoitettua kiihottamista kansanryhmää vastaan eikä 13 §:ssä tarkoitettua alaisen rikoksen ilmoittamatta jättämistä;

2) rikoslain 12 luvun 8 §:ssä tarkoitettua tuottamuksellista turvallisuussalaisuuden paljastamista, 10 §:ssä tarkoitettua puolueettomuusmääräysten rikkomista eikä 11 §:ssä tarkoitettua maanpetoksellista yhteydenpitoa;

3) rikoslain 13 luvun 4 §:ssä tarkoitettua laitonta sotilaallista toimintaa;

4) rikoslain 14 luvussa tarkoitettua rikosta poliittisia oikeuksia vastaan;

5) rikoslain 15 luvun 2 §:ssä tarkoitettua perätöntä lausumaa viranomaismenettelyssä, 5 §:ssä tarkoitettua yritettyä yllytystä perättömään lausumaan, 7 §:ssä tarkoitettua todistusaineiston vääristelemistä eikä 11 §:ssä tarkoitettua rikoksenteikijän suojelemista;

6) rikoslain 16 luvun 12 §:ssä tarkoitettua viranomaisen hallussa olevan todistuskappaleen hävittämistä, 13 §:ssä

tarkoitettua lahjuksen antamista, 14 a §:ssä tarkoitettua lahjuksen antamista kansanedustajalle, 15 §:ssä tarkoitettua vangin laitonta vapauttamista, 16 §:ssä tarkoitettua vangin karkaamista eikä 17 §:ssä tarkoitettua vangin varustautumista aseella;

7) rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä tarkoitettua järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumista;

8) rikoslain 20 luvun 7 §:ssä tarkoitettua seksuaalisen kuvan luvatonta levittämistä, 9 §:ssä tarkoitettua korvauksen tarjoamista nuoreen kohdistuvasta seksuaalisesta teosta, 18 §:ssä tarkoitettua lapsen houkuttelemista seksuaalisiin tarkoituksiin, 19 §:ssä tarkoitettua lasta seksuaalisesti esittävän kuvan levittämistä, 21 §:ssä tarkoitettua lasta seksuaalisesti esittävän kuvan hallussapitoa eikä 22 §:ssä tarkoitettua lasta seksuaalisesti esittävän esityksen seuraamista;

9) rikoslain 21 luvun 5 §:ssä tarkoitettua pahoinpitelyä, 8 §:ssä tarkoitettua kuolemantuottamusta, 11 §:ssä tarkoitettua törkeää vammantuottamusta, 12 §:ssä tarkoitettua tappeluun osallistumista, 13 §:ssä tarkoitettua vaaran aiheuttamista eikä 14 §:ssä tarkoitettua heitteillepanoa;

10) rikoslain 25 luvun 1 §:ssä tarkoitettua vapaudenriistoa, 3 b §:ssä tarkoitettua laitonta adoptiosuostumuksen hankkimista, 3 c §:ssä tarkoitettua laitonta adoptionvälitystä, 5 a §:ssä tarkoitettu lapsikaappausta, 7 §:ssä tarkoitettua laitonta uhkausta, 7 a §:ssä tarkoitettua vainoamista eikä 8 §:ssä tarkoitettua pakottamista;

11) rikoslain 34 a luvun 5 c §:ssä tarkoitettua matkustamista terrorismirikoksen tekemistä varten, 5 d §:ssä tarkoitettua terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvaa matkustamisen edistämistä eikä 5 e §:ssä tarkoitettua terrorismirikoksiin liittyvää julkista kehottamista;

12) virkarikosta koskevaa asiaa;

13) merilain (674/1994) 20 luvussa tarkoitettua asiaa;

14) sotilasoikeudenkäyntilain (326/1983) 2 §:ssä tarkoitettua asiaa.

Tässä laissa säädetyssä menettelyssä ei saa käsitellä sakkorangaistukseen johtavaa

rikosta, jos rikoksesta epäillylle on tämän lain mukaisesti annettu rikosta edeltävän vuoden aikana tehtyjen rikosten perusteella yhteensä vähintään kuusi sakkomääräystä tai rangaistusmääräystä ja tekojen samankaltaisuus osoittaa kokonaisuutena arvioiden piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä.

Tässä laissa säädettyssä 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.

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:
uusi 1 kohta

2) sakkovaatimuksella epäillylle annettavaa vaatimusta, jolla hänelle vaaditaan rikkomuksesta sakkorangaistusta ja menettämisseuraamusta, tai hänen pyydettyään päiväsakon rahamäärän määräytymisperusteen muuttamista sakkorangaistusta ja menettämisseuraamusta;

3) sakkomääräyksellä ratkaisua, jolla valvontaa suorittava virkamies määrää rikkomuksesta sakkorangaistuksen ja menettämisseuraamuksen;

4) rikesakkomääräyksellä ratkaisua, jolla määrätään rikesakko ja menettämisseuraamus;

5) rangaistusmääräyksellä ratkaisua, jolla syyttäjää sakkovaatimuksen tai rangaistusvaatimuksen perusteella määrää sakkorangaistuksen ja menettämisseuraamuksen.

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) sakkovaatimuksella epäillylle annettavaa vaatimusta, jolla hänelle vaaditaan rikoksesta sakkorangaistusta ja menettämisseuraamusta, tai hänen pyydettyään päiväsakon rahamäärän määräytymisperusteen muuttamista sakkorangaistusta ja menettämisseuraamusta;

2) sakkomääräyksellä ratkaisua, jolla valvontaa suorittava virkamies määrää rikoksesta sakkorangaistuksen ja menettämisseuraamuksen;

3) rikesakkomääräyksellä ratkaisua, jolla määrätään rikesakko ja menettämisseuraamus;

4) rangaistusmääräyksellä ratkaisua, jolla syyttäjää sakkovaatimuksen perusteella määrää sakkorangaistuksen ja menettämisseuraamuksen.

3 §

**Toimivaltaiset virkamiehet ja
sakkomääräyksen soveltamisala**

Sakkovaatimuksen antaa poliisimies. Mainittu vaatimus voidaan antaa myös syyttäjän pyynnöstä. Rikesakon määrää poliisimies tai syyttäjä.

Rangaistusmääräyksen antaa syyttäjä. Sakkomääräyksen antaa poliisimies. Sakkomääräyksessä voidaan määrätä seuraamukseksi enintään 20 päiväsakon suuruinen sakkorangaistus ja menettämisseuraamus sille, joka rikkoo:

- 1) tieliikennelakia (729/2018) tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä;
- 2) ajoneuvolakia (82/2021) tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä;
- 3) ajokorttilakia (386/2011);
- 4) liikennevalvontaa vaikeuttavien laitteiden kieltämisestä annettua lakia (546/1998);
- 5) liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) taksi-, henkilö- tai tavaraliikennettä koskevia säännöksiä;
- 6) maastoliikennelakia (1710/1995) tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä;
- 7) vesiliikennelakia (782/2019) tai sen nojalla annettuja määräyksiä;
- 8) rikoslain (39/1889) 23 luvun 10 §:ää;
- 9) rikoslain 28 luvun 3 §:ää;
- 10) Ahvenanmaan maakunnan säädöstä, joka vastaa 1–9 kohdassa tarkoitettua säännöstä.

Tullimiehen, rajavartiomiehen ja erätarkastajan toimivallasta antaa sakkovaatimus, sakkomääräys ja rikesakkomääräys säädetään erikseen.

3 §

Toimivaltaiset viranomaiset

Sakkomääräyksen antaa poliisimies. Sakkomääräyksessä voidaan määrätä seuraamukseksi enintään 60 päiväsakon suuruinen sakkorangaistus rikoksesta, josta ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta.

Sakkovaatimuksen antaa poliisimies. Sakkovaatimus voidaan antaa myös syyttäjän pyynnöstä. Sakkovaatimuksen perusteella syyttäjä antaa rangaistusmääräyksen. Rangaistusmääräyksessä voidaan määrätä seuraamukseksi sakkorangaistus rikoksesta, josta ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kaksi vuotta vankeutta ja jonka johdosta ei anneta sakkomääräystä.

Rikesakkomääräyksen antaa poliisimies tai 29 §:ssä tarkoitettussa tilanteessa syyttäjä.

Tullimieheen, rajavartiomieheen ja erätarkastajaan sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään poliisimiehestä. Tullimiehen, rajavartiomiehen ja erätarkastajan toimivallasta antaa sakkovaatimus, sakkomääräys ja rikesakkomääräys säädetään erikseen.

3 a §

*Menettämisseuraamuksen ja
rikosuhrimaksun määrääminen*

Tässä laissa säädettyssä menettelyssä voidaan määrätä enintään 5 000 euron suuruinen menettämisseuraamus 1 §:ssä tarkoitetun rangaistuksen ohella.

Tässä laissa säädettyssä menettelyssä määrätään rikosuhrimaksu 1 §:ssä tarkoitetun rangaistuksen ohella. Rikosuhrimaksusta säädetään rikosuhrimaksusta annetussa laissa (669/2015).

3 b §

Päihdetutkimuskustannusten korvaaminen

Tässä laissa säädettyssä menettelyssä voidaan määrätä, että 1 §:n 1 momentin nojalla sakotettu henkilö on velvollinen suorittamaan valtiolle oikeuslääkeopillisista tutkimuksista esitutkinnassa aiheutuneet päihdetutkimuskustannukset, jos ne ovat olleet tarpeen asian selvittämiseksi.

Jos 1 momentissa tarkoitettu korvaus olisi korvausvelvollisen rikoksen laatuun tai hänen henkilökohtaisiin ja taloudellisiin oloihinsa nähden taikka muusta syystä kohtuuton, korvausta on alennettava tai jätettävä se kokonaan määräämättä.

3 c §

*Yksityisoikeudellisen vaatimuksen
ratkaiseminen*

Tässä laissa säädettyssä menettelyssä voidaan ratkaista rikokseen perustuva asianomistajan yksityisoikeudellinen vaatimus, jos se on riidaton ja suuruudeltaan sakkomääräyksen tai sakkovaatimuksen antamishetkellä pääomaltaan enintään 5 000 euroa.

Yksityisoikeudellista vaatimusta ei kuitenkaan saa käsitellä tässä laissa säädettyssä menettelyssä, jos se on lain

vastainen tai selvästi kohtuuton taikka jos se loukkaa sivullisen oikeutta. Yksityisoikeudellista vaatimusta ei saa käsitellä tässä laissa säädettyssä menettelyssä myöskään, jos vaatimus kohdistuu yhteisvastuullisesti useampaan henkilöön.

4 §

4 §

Epäillyn suostumus

Epäillyn suostumus

Asia voidaan käsitellä tämän lain mukaisessa menettelyssä, jos rikkomuksesta epäilty luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen tämän lain mukaisessa menettelyssä (*epäillyn suostumus*). Suostumuksen tiedustelemisen yhteydessä epäillylle on selostettava suostumuksen merkitys ja ilmoitettava menettelyssä määrättävä seuraamus.

Asia voidaan käsitellä tässä laissa säädettyssä menettelyssä vain, jos rikoksesta epäilty luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen tämän lain mukaisessa menettelyssä. Suostumuksen tiedustelemisen yhteydessä epäillylle on selostettava suostumuksen merkitys ja ilmoitettava menettelyssä määrättävät seuraamukset, päihdetutkimuskustannusten ja rikosuhrimaksun määrä sekä esitetyn yksityisoikeudellisen vaatimuksen peruste ja määrä.

Epäilty voi peruuttaa suostumuksensa, kunnes asia on ratkaistu. Peruutuksesta on ilmoitettava kirjallisesti 3 §:n 2 momentissa tarkoitetun syyttäjän kansliaan.

(kumotaan 5 momentti)

5 §

5 §

Asianomistajan suostumus

Asianomistajan suostumus

Asian käsitteleminen tämän lain mukaisessa menettelyssä edellyttää asianomistajan suostumuksen, jonka tiedustelemisen yhteydessä hänelle on selostettava suostumuksen merkitys.

Asia voidaan käsitellä tässä laissa säädettyssä menettelyssä vain, jos asianomistaja luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen tässä laissa säädettyssä menettelyssä. Suostumuksen tiedustelemisen yhteydessä asianomistajalle on selostettava suostumuksen merkitys ja ilmoitettava menettelyssä määrättävät seuraamukset sekä esitetyn yksityisoikeudellisen vaatimuksen peruste ja määrä.

Asianomistajan suostumuksesta on voimassa, mitä 4 §:n 2 ja 5 momentissa säädetään epäillyn suostumuksesta. Asianomistajan on ilmoitettava

Asianomistajan suostumukseen sovelletaan, mitä 4 §:n 2 momentissa säädetään epäillyn suostumuksesta.

peruuttaessaan suostumuksensa asian perintätunnus.

7 §

Esitutkinta

Sakon ja rikesakon määräämiseen liittyvässä esitutkinnassa on kuultava asianomistajaa ja rikkomuksesta epäiltyä.

Tässä laissa tarkoitetun rikkomuksen selvittämiseksi toimitetaan esitutkintalain (805/2011) 11 luvun 2 §:ssä tarkoitettu suppea esitutkinta, jossa selvitetään ainoastaan ne seikat, jotka ovat välttämättömiä sakkovaatimuksen, sakkomääräyksen tai rikesakkomääräyksen antamiseksi. Esitutkinta saadaan tällöin toimittaa noudattamatta mainitun lain 4 luvun 10 §:n 2 momenttia ja 13 ja 16 §:ää sekä 7 luvun 14–16 §:ää.

Jos asianomistaja ei ole suostunut asian käsittelemiseen tämän lain mukaisessa menettelyssä, asian jatkokäsittelyä varten esitutkinta on suoritettava syyteharkinnan edellyttämässä laajuudessa.

8 §

Sakkovaatimuksen, sakkomääräyksen ja rikesakkomääräyksen sisältö

7 §

Esitutkinta

Tässä laissa tarkoitetun rikoksen esitutkintaan sovelletaan esitutkintalakia (805/2011), ja rikoksen selvittämiseksi toimitetaan mainitun lain 11 luvun 2 §:ssä tarkoitettu suppea esitutkinta, jossa selvitetään ainoastaan ne seikat, jotka ovat välttämättömiä sakkovaatimuksen, sakkomääräyksen tai rikesakkomääräyksen antamiseksi. Jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta, esitutkinta saadaan toimittaa noudattamatta mainitun lain 4 luvun 10 §:n 2 momentin, 13 ja 16 §:n sekä 7 luvun 16 §:n säännöksiä. Esitutkinnassa on kuultava rikoksesta epäiltyä ja asianomistajaa.

Jos rikoksesta on säädetty ankarampi rangaistus kuin kuusi kuukautta vankeutta, sakkovaatimukseen on kirjattava tiedot siitä, että epäilty on luopunut oikeudestaan käyttää avustajaa, tiedot luopumisen yhteydessä epäillylle annetuista esitutkintalain 4 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoitetuista tiedoista ja 4 luvun 16 §:ssä tarkoitetuista ilmoituksista sekä 9 luvun 6 §:n 3 momentissa tarkoitetut tiedot.

Jos asianosaiset eivät ole suostuneet asian käsittelemiseen tässä laissa säädettyssä menettelyssä, asian jatkokäsittelyä varten esitutkinta on suoritettava syyteharkinnan edellyttämässä laajuudessa.

Poliisimies voi tarvittaessa neuvotella syyttäjän kanssa asian soveltumisesta tässä laissa tarkoitettuun menettelyyn tai asian muusta oikeudellisesta arvioinnista.

8 §

Sakkovaatimuksen, sakkomääräyksen ja rikesakkomääräyksen sisältö

Voimassa oleva laki

Sakkovaatimuksen ja sakkomääräyksen yhteydessä on ilmoitettava rikosuhrimaksun määrä.

13 §

Sakkovaatimuksen toimittaminen syyttäjälle

Sakkovaatimus sekä tieto rikosuhrimaksun määrästä on tiedoksiannon jälkeen viivytystä toimitettava syyttäjälle rangaistusmääräyksen antamista varten.

35 §

Valitus

Edellä 34 §:n 1 momentissa tarkoitetun määräyksen saaja voi hakea muutosta määräykseen kärjäoikeudelta valittamalla. Asianomistaja voi hakea muutosta määräykseen kärjäoikeudelta valittamalla joko oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 1 §:ssä säädetyillä perusteilla tai sillä perusteella, että määräys perustuu väärään lain soveltamiseen tai ettei hän ole pätevästi antanut tämän lain 4 tai 5 §:ssä tarkoitettua suostumusta.

35 c §

Muu menettely määräyksen saajan valittaessa

Määräyksen saajan valituksen käsittelyssä kärjäoikeudessa noudatetaan, mitä oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 1 §:ssä, 2 §:n

Ehdotus

Sakkovaatimuksen ja sakkomääräyksen yhteydessä on ilmoitettava rikosuhrimaksun määrä, korvattavaksi vaadittujen päihdetutkimuskustannusten määrä ja korvattavaksi vaaditun yksityisoikeudellisen vaatimuksen peruste ja määrä. Rikesakkomääräyksen yhteydessä on ilmoitettava korvattavaksi vaaditun yksityisoikeudellisen vaatimuksen peruste ja määrä.

13 §

Sakkovaatimuksen toimittaminen syyttäjälle

Sakkovaatimus sekä tieto rikosuhrimaksun määrästä, korvattavaksi vaadittujen päihdetutkimuskustannusten määrästä ja korvattavaksi vaaditun yksityisoikeudellisen vaatimuksen perusteesta ja määrästä on tiedoksiannon jälkeen viivytystä toimitettava syyttäjälle rangaistusmääräyksen antamista varten.

35 §

Valitus

Edellä 34 §:n 1 momentissa tarkoitetun määräyksen saaja ja asianomistaja voivat hakea muutosta asiassa kärjäoikeudelta valittamalla.

35 c §

Muu valitusasian käsittely

Valituksen käsittelyssä kärjäoikeudessa noudatetaan, mitä oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 1 §:ssä, 2 §:n 2 momentissa sekä 3–6, 8,

2 momentissa sekä 3–6, 8, 17–24 ja 28 §:ssä säädetään valituksen käsittelystä hovioikeudessa. Pääkäsittely on toimitettava, jos asianosainen sitä pyytää tai jos kärjäoikeus pitää sitä tarpeellisenä. Syyttäjän on huolehdittava, että valituksen johdosta toimitetaan esitutkinta muutoksenhaun edellyttämässä laajuudessa.

Muilta osin menettelyssä noudatetaan, mitä rikosasian käsittelystä kärjäoikeudessa säädetään. Valituksenalaisen määräyksen kääntämisestä on voimassa, mitä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 6 a luvussa säädetään haastehakemuksen kääntämisestä.

Määräyksen saajan valituksen vastapuolena pidetään syyttäjää ja mahdollista asianomistajaa.

35 d §

Muu menettely asianomistajan valittaessa

Asianomistajan valituksen käsittelyssä kärjäoikeudessa noudatetaan oikeudenkäymiskaaren 8 luvun säännöksiä hakemusasioiden käsittelystä. Syyttäjää ja epäiltyä pidetään asiaan osallisina. Jos sekä asianomistaja että epäilty ovat valittaneet, noudatetaan 35 c §:n säännöksiä.

38 §

Täytäntöönpano

Tämän lain mukaisessa menettelyssä määrätyn seuraamuksen sekä rikosuhrimaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002). Sakon, rikesakon ja

17–24 ja 28 §:ssä säädetään valituksen käsittelystä hovioikeudessa. Pääkäsittely on toimitettava, jos asianosainen sitä pyytää tai jos kärjäoikeus pitää sitä tarpeellisenä. Syyttäjän on huolehdittava, että määräyksen saajan valituksen johdosta toimitetaan esitutkinta muutoksenhaun edellyttämässä laajuudessa.

Muilta osin menettelyssä noudatetaan, mitä rikosasian käsittelystä kärjäoikeudessa säädetään. Valituksenalaisen määräyksen kääntämiseen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 6 a luvussa säädetään haastehakemuksen kääntämisestä.

Määräyksen saajan valituksen vastapuolena pidetään syyttäjää ja mahdollista asianomistajaa. Asianomistajan valituksen vastapuolena pidetään määräyksen saajaa.

35 d §

Vain yksityisoikeudellista vaatimusta koskevan valitusasian käsittely

Jos valitus koskee vain tämän lain mukaisessa menettelyssä ratkaistua yksityisoikeudellista vaatimusta, valituksen käsittelyssä kärjäoikeudessa noudatetaan, mitä oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 1, 3–6, 8, 17–24 ja 28 §:ssä säädetään valituksen käsittelystä hovioikeudessa. Pääkäsittely on toimitettava, jos asianosainen sitä pyytää tai jos kärjäoikeus pitää sitä tarpeellisenä.

Muilta osin menettelyssä noudatetaan, mitä riita-asian käsittelystä kärjäoikeudessa säädetään.

Määräyksen saajaa ja asianomistajaa pidetään toistensa vastapuolina.

38 §

Täytäntöönpano

Tässä laissa säädettyssä menettelyssä määrätyn seuraamuksen, rikosuhrimaksun ja korvattavaksi määrättyjen päihdetutkimuskustannusten täytäntöönpanosta säädetään sakon

Voimassa oleva laki

Ehdotus

menettämisseuraamuksen
säädetään rikoslain 8 luvussa.

raukeamisesta

täytäntöönpanosta annetussa laissa
(672/2002). Yksityisoikeudellista vaatimusta
koskevan päätöksen täytäntöönpanosta
säädetään ulosottokaassa (705/2007).
Sakon, rikesakon ja menettämisseuraamuksen
raukeamisesta säädetään rikoslain 8 luvussa.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
. . . Tämän lain 3 b § tulee kuitenkin voimaan
vasta 1. päivänä maaliskuuta 2028.*

*Ennen tämän lain voimaantuloa annetun
sakkovaatimuksen, sakkomääräyksen ja
rangaistusmääräyksen käsittelyssä sekä
ennen tämän lain voimaantuloa annetun
rikesakkomääräyksen, sakkomääräyksen ja
rangaistusmääräyksen muutoksenhaussa
sovelletaan tämän lain voimaan tullessa
voimassa olleita säännöksiä.*

2.

Laki

rikoslain 10 luvun 9 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikoslain (39/1889) 10 luvun 9 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 985/2016, sekä
lisätään 10 luvun 9 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 356/2016 ja 985/2016, uusi 6 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

10 luku

10 luku

Menettämisseuraamuksista

Menettämisseuraamuksista

9 §

9 §

Menettämisseuraamusasian käsittely

Menettämisseuraamusasian käsittely

Menettämisseuraamus määrätään syyttäjän vaatimuksesta. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 8 b §:ssä säädetään perusteista, joiden nojalla syyttäjä saa jättää menettämisvaatimuksen esittämättä. Myös asianomistaja voi esittää menettämisvaatimuksen ajaessaan yksin syytettyä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 7 luvun mukaisesti. *Vaatimuksen esittämisestä sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa säädettyssä menettelyssä säädetään erikseen.*

Menettämisseuraamus määrätään syyttäjän vaatimuksesta. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 8 b §:ssä säädetään perusteista, joiden nojalla syyttäjä saa jättää menettämisvaatimuksen esittämättä. Myös asianomistaja voi esittää menettämisvaatimuksen ajaessaan yksin syytettyä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 7 luvun mukaisesti.

Jos menettämisseuraamus määrätään sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain mukaisessa menettelyssä noudatetaan 1–5 momentissa säädetystä poiketen mainitun lain säännöksiä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

3.

Laki

ulosottokaaren 2 luvun 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulosottokaaren (705/2007) 2 luvun 2 §:n 1 momentin 6 kohta ja 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 2 luvun 2 §:n 1 momentin 6 kohta laissa 569/2025 ja 2 momentti laissa 1417/2009, sekä
lisätään 2 luvun 2 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 1161/2013 ja 569/2025, uusi 7 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 luku

2 luku

Ulosottoperusteet

Ulosottoperusteet

2 §

2 §

Ulosottoperusteiden luettelo

Ulosottoperusteiden luettelo

Ulosottoperusteita ovat seuraavat asiakirjat:

Ulosottoperusteita ovat seuraavat asiakirjat:

6) valtioneuvoston, ministeriön ja valtion keskushallintoon kuuluvan viraston päätös sekä muu hallintopäätös, jos sen täytäntöönpanosta tämän lain mukaisessa järjestyksessä säädetään muussa laissa.

6) valtioneuvoston, ministeriön ja valtion keskushallintoon kuuluvan viraston päätös sekä muu hallintopäätös, jos sen täytäntöönpanosta tämän lain mukaisessa järjestyksessä säädetään muussa laissa;

7) poliisimiehen, tullimiehen, rajavartiomiehen, erätarkastajan tai syyttäjän sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) mukaisessa menettelyssä tekemä päätös yksityisoikeudellisesta vaatimuksesta.

Mitä tässä laissa säädetään tuomiosta, koskee soveltuvien osin myös tuomioistuimen riita- tai rikosasiassa antamaa päätöstä, määräystä ja väliaikaista määräystä sekä tuomioistuimen vahvistamaa sovintoa.

Mitä tässä laissa säädetään tuomiosta, koskee soveltuvien osin myös tuomioistuimen riita- tai rikosasiassa antamaa päätöstä, määräystä ja väliaikaista määräystä sekä tuomioistuimen vahvistamaa sovintoa. Edellä 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettu päätös pannaan täytäntöön kuten käräjäoikeuden maksutuomio.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4.

Laki

esitutkintalain 5 luvun 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan esitutkintalain (805/2011) 5 luvun 1 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa
453/2023, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

5 luku

5 luku

Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän esitutkintayhteistyö

Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän esitutkintayhteistyö

1 §

1 §

Ilmoitus syyttäjälle

Ilmoitus syyttäjälle

Esitutkintaviranomaisen on viipymättä ilmoitettava syyttäjälle asiasta, jossa rikoksesta epäiltynä on poliisimies, *jollei asiaa käsitellä sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa säädettyssä menettelyssä*. Syyttäjälle tulee ilmoittaa, jos henkilö on kuollut tai vakavasti loukkaantunut tilanteessa, jossa poliisimies on käyttänyt voimakeinoja. Syyttäjälle on lisäksi ilmoitettava tutkittavaksi tulleesta rikoksesta, jonka esitutkinta- ja syyttäväviranomaiset ovat yhdessä niille kuuluvan toimivallan perusteella päättäneet kuuluvan ilmoitusvelvollisuuden piiriin tai josta syyttäjä on pyytänyt ilmoittamaan.

Esitutkintaviranomaisen on viipymättä ilmoitettava syyttäjälle asiasta, jossa rikoksesta epäiltynä on poliisimies. Syyttäjälle tulee ilmoittaa, jos henkilö on kuollut tai vakavasti loukkaantunut tilanteessa, jossa poliisimies on käyttänyt voimakeinoja. Syyttäjälle on lisäksi ilmoitettava tutkittavaksi tulleesta rikoksesta, jonka esitutkinta- ja syyttäväviranomaiset ovat yhdessä niille kuuluvan toimivallan perusteella päättäneet kuuluvan ilmoitusvelvollisuuden piiriin tai josta syyttäjä on pyytänyt ilmoittamaan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..