

Perustuslakivaliokunta

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

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 5/2026 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Hanna Leivo, oikeusministeriö
- oikeusneuvos Jussi Tapani, korkein oikeus
- eduskunnan oikeusasiamies Jari Råman, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Sakari Melander
- apulaisprofessori Anu Mutanen
- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen tohtori Antti Tapanila
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi sakon ja rikesakon määräämisestä annettua lakia sekä rikoslakia, ulosottokaarta ja esitutkintalakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan pääosin voimaan kesällä 2027. Ehdotetut säännökset päihdetutkimuskustannusten korvattavaksi määräämisestä tulisivat kuitenkin voimaan vuonna 2028.

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Esitykseen liittyvien perusoikeusnäkökohtien, erityisesti tuomiovallan

Valiokunnan lausunto PeVL 23/2026 vp

käyttämiseen ja oikeusturvaan liittyvien seikkojen, vuoksi hallitus pitää kuitenkin perusteltuna, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto ainakin soveltamisalan laajentamista koskevan ehdotuksen osalta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi sakon ja rikesakon määräämisestä annettua lakia (1. lakiehdotus, jäljempänä myös sakkomenettelylaki) sekä rikoslakia, ulosottoaarta ja esitutkintalakia. Sakkomenettelylain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi siten, että lain mukaisessa menettelyssä voidaan pääsäännön mukaan käsitellä rikosasiat, joista voi seurata enintään kaksi vuotta vankeutta. Lisäksi menettelyssä ehdotetaan voitavan määrätä enintään 5 000 euron suuruisen menettämisseuraamus ja asian selvittämisestä aiheutuneiden päihdetutkimuskustannusten korvausvelvollisuus sekä ratkaista asianomistajan yksityisoikeudellinen vaatimus. Lisäksi asian ratkaisemista koskevaa viranomaisten toimivallanjakoa ehdotetaan muutettavaksi.

(2) Sakkomenettelylaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 7/2010 vp). Valiokunta on tarkastellut sakkomenettelyn tosiasiallisen käyttöalan laajentamista arvioidessaan ehdotusta siirtää toimivalta ajokieltoseuraamusten määräämiseen poliisille (PeVL 37/2017 vp). Valiokunnalla ei tuolloin ole ollut huomautettavaa sääntelystä.

Sääntelyn arviointia

(3) Sakkomenettelylakiin ehdotettujen muutosten tavoitteena on sujuvoittaa rikosprosessia.

(4) Sääntely on merkityksellistä perustuslain 21 §:n kannalta. Mainitun perusoikeussäännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslain 21 § edellyttää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumista kokonaisuutena. Tämän ohella se antaa institutionaalisen suojan tuon kokonaisuuden tärkeimmille ainesosille. (HE 309/1993 vp, s. 72).

(5) Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja asioiden viivytyksettömään käsittelyyn liittyvien perusoikeuksien merkitykseen oikeusvaltion kulmakivinä (PeVL 9/2026 vp, kappale 4, PeVL 58/2025 vp, kappale 14, PeVL 5/2018 vp, s. 2, PeVL 12/2017 vp, s. 2, PeVL 14/2016 vp, s. 9). Valiokunta on korostanut, että tuomioistuinten ja muiden oikeusturvan toteuttamisesta vastaavien viranomaisten perusrahoitus on turvattava riittävällä tavalla hankalassakin taloustilanteessa (PeVL 19/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2016 vp, s. 9, PeVL 9/2016 vp, s. 5, PeVL 29/2014 vp, s. 2). Valiokunta on korostanut, että tämän johdosta oikeusprosessien keventämiseen ei ole syytä ryhtyä vain toimintamenojen säästöjen

Valiokunnan lausunto PeVL 23/2026 vp

tavoittelemiseksi (PeVL 5/2018 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan mukaan pitemmällä aikavälillä on välttämätöntä toteuttaa tarkoituksenmukaiset oikeudenhoidon rakenteelliset, menettelylliset ja muut uudistukset sekä toimenpiteet oikeusturvan kehittämiseksi siten, että oikeusturvan taso vastaa perustuslain ja Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten vaatimuksia (PeVL 58/2025 vp, kappale 14, PeVL 19/2016 vp, s. 4).

(6) Nyt ehdotetun sääntelyn tavoitteena on ennen muuta sujuvoittaa rikosprosessia ja mahdollistaa, että tuomioistuimissa voitaisiin keskittyä asioihin, joissa oikeusturvanäkökohtien, oikeudenkäytön yhtenäisyyden ja tulkintakäytäntöjen kehittymisen vuoksi on todellinen tarve saada asia käsitellyksi nimenomaan tuomioistuimessa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tuomioistuinikäsitteilyjen joutuisuuden edistämistä tärkeänä ja todennut, että tuomioistuinmenettelyjen kehittäminen voi ajan oloon vaikuttaa asioiden käsittelyaikoihin ja siten edistää perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattua oikeutta saada asiansa ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimessa käsitellyksi (ks. mm. PeVL 4/2010 vp, s. 5/II ja siinä mainitut lausunnot). Arvioidessaan nykyisen sakkomenettelylain säätämiseen johtanutta esitystä valiokunta totesi, että summaarisessa menettelyssä käsiteltävät rikkomukset mahdollistavat tuomioistuinten keskittymisen vakavampien ja monimutkaisten rikosasioiden käsittelyyn. Rikkomusten runsaslukuinen ja perusteellinen käsitteleminen tuomioistuimissa vaarantaisi valiokunnan mukaan perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaista oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivästystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa (PeVL 7/2010 vp, s. 3/II). Myös nyt voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä arvioida, että sääntelylle on hyväksyttävät, ennen muuta asioiden viivytyksettömään käsittelyyn liittyvät perusteet.

(7) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä paitsi perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n, myös perustuslain tuomiovallan käyttämisestä koskevan sääntelyn kannalta. Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuinlaitos korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää perustuslain 99 §:n 1 momentin mukaan korkein oikeus. Tuomioistuinten riippumattomuus liittyy kiinteästi perusoikeutena ja ihmisoikeutena turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin (perustuslain 21 § ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla). Viime kädessä tuomioistuinten riippumattomuuden turvaaminen on välttämätöntä juuri yksilön oikeusturvan takaamiseksi. (HE 1/1998 vp, s. 76)

(8) Perustuslakivaliokunta on erityisesti vanhemmassa käytännössään suhtautunut varsin kielteisesti tuomiovallan käyttämisen osoittamiseen tuomioistuinten ulkopuolelle (ks. rikesakkolakia koskeva lausunto PeVL 1/1982 vp ja rangaistusmääräyslakia koskeva lausunto PeVL 12/1993 vp). Rangaistusmääräyslakia koskevassa lausunnossa valiokunta totesi lain merkitsevän tuomiovallan siirtyvän varsin merkittävässä määrin riippumattoman tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle, minkä vuoksi lakiehdotus oli säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Valiokunta totesi tuolloin, että tavallisella lailla voidaan säätää vain rajoitettuja ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksisiä poikkeuksia (PeVL 12/1993 vp, s. 1—2). Valiokunta on sittemminkin todennut, että tuomiovallan käytön edelleen laajentamiseen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle on suhtauduttava pidättyvästi (PeVL 7/2010 vp, s. 3/II, PeVL 46/2005 vp, s. 4/I).

Valiokunnan lausunto PeVL 23/2026 vp

(9) Perustuslakivaliokunta totesi rikesakkomenettelyä koskevassa lausunnossaan, että 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 valtuuksia voidaan antaa vain virkavastuulla toimiville henkilöille. Keskeistä on myös huolehtia epäillyn oikeusturvasta. Oikeusturvan kannalta on tärkeää, että tuomioistuinten ulkopuolella ei määrätä muita kuin varallisuusarvoisia seuraamuksia, joiden rahallinen arvo on määrättävä niin, että niiden suorittaminen on kohtuullista kaikille maksukyvyistä riippumatta. Seuraamukset eivät saa välittömästi tai välillisesti johtaa henkilökohtaisen vapauden menettämiseen. Lisäksi henkilöllä, jolle määrätään rangaistus summaarisessa menettelyssä, on aina oltava mahdollisuus saattaa asia riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi. Rikesakkolaki säädettiin kuitenkin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, koska lakiehdotusta ei muutettu valiokunnan edellyttämällä tavalla niin, että alioikeuden rikesakkoasiassa antamaan päätökseen olisi saanut hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakekeinoin (PeVL 1/1982 vp).

(10) Arvioidessaan nykyisen sakkomenettelylain säätämiseen johtanutta ehdotusta perustuslakivaliokunta on pitänyt olennaisena, että rikkomuksesta epäilty tai asianomistaja, joka ei anna suostumustaan summaariseen menettelyyn, saa asian tavalliseen rikosasioiden käsittelyyn tuomioistuimessa. Tuolloin ehdotetun sääntelyn mukaan menettelyn soveltamisala rajoittuu rikkomuksiin, joista ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin rikesakko, sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Merkityksellistä valiokunnan aikaisempien kannanottojen mukaisesti on, ettei summaarisessa menettelyssä määrättyä sakkoa tai rikesakkoa voida muuntaa vankeudeksi (PeVL 46/2005 vp, s. 4/I). Arvioinnissa merkitystä annettiin myös muutoksenhakusäätelylle (PeVL 7/2010 vp, s. 4/I). Sanotut seikat soveltamisalan laajuutta lukuun ottamatta ovat edelleen merkityksellisiä nyt ehdotettua sääntelyä arvioitaessa.

(11) Nyt ehdotettu lain soveltamisalan laajentaminen niin, että sen piiriin tulevat lähtökohtaisesti kaikki sellaiset rikokset, joiden rangaistusmaksimi olisi enintään 2 vuotta vankeutta nykyisen 6 kuukauden sijaan, ei ole merkitykseltään vähäinen muutos. Se tarkoittaa, että tuomioistuinten ulkopuolella käsiteltäväksi siirtyisi merkittävä määrä varsin vakaviakin rikoksia. Lakiehdotuksen 1 a §:ään sisältyy 14-kohtainen luettelo, joissa lain soveltamisalan ulkopuolelle rajataan tietyt rikosnimikkeet. Poissuljenta koskisi muun muassa erinäisiä henkeen, terveyteen ja vapauteen liittyviä rikoksia, seksuaalirikoksia, terrorismirikoksia, sotarikoksia, rikoksia ihmisyyttä vastaan, lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan käyttöön kohdistuvia rikoksia sekä järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumista. Poissuljenta rajaa perustuslakivaliokunnan mielestä tuomiovallan käytön siirtämistä tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle jossakin määrin. Olennainen on myös vaatimus, jonka mukaan lain soveltamisen lisäedellytyksenä olisi, että rikoksesta ei yleisen rangaistuskäytännön mukaisesti ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa.

(12) Arvioitaessa, onko tuomiovallan käytön siirtämisessä tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle kyse rajoitetusta ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksestä poikkeuksesta, tulee perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kiinnittää huomiota ennen muuta tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle siirtyvien asioiden asialliseen merkitykseen. Valiokunnan mielestä tältä kannalta erityisen merkityksellinen on sakkomenettelylain 1 §:n säännös siitä, että

Valiokunnan lausunto PeVL 23/2026 vp

lain mukaan voidaan määrätä seuraamus vain yksinkertaisessa ja selvässä asiassa. Esityksen perustelujen (s. 12) mukaan tällä tarkoitetaan, että asian tulee olla oikeudellisesti yksinkertainen eikä sen tulisi sisältää esimerkiksi monimutkaisia laintulkintakysymyksiä. Lisäksi asiaan liittyvien näyttökysymysten tulee olla selviä. Oikeudellisesti epäselvien tai monitulkintaisten asioiden tulisi jäädä sakkomenettelyn ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunta pitää perusteltuna myös, että rikosten toistuvuudelle annetaan merkitystä arvioitaessa, onko asia yksinkertainen ja selvä.

(13) Kokonaisuutena arvioiden sakkomenettelyn käyttöalan laajentaminen ei edellä esitetyt seikat huomioon ottaen perustuslakivaliokunnan mielestä muodostu ongelmalliseksi perustuslain 3 §:n kannalta.

(14) Esityksessä ehdotetaan myös, että poliisin ratkaisuvaltaan kuuluvaa päiväsakon lukumäärää korotetaan nykyisestä 20 päiväsakosta 60 päiväsakoon ja että poliisi voi antaa sakkomääräyksen rikoksista, joista säädetty ankaran rangaistus on sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Nykyisin poliisin toimivalta on rajattu muutama tunnusmerkistöihin, joita ratkotaan määrällisesti paljon.

(15) Ratkaisutoimivaltaa siirtyä ehdotuksen myötä siten oikeustieteellisen koulutuksen saaneilta syyttäjiltä virkamiehille, joiden koulutukselliset edellytykset lain tarkoittaman ratkaisuvallan käyttämiselle ovat merkittävästi vähäisemmät. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut myös perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan oikeusturvavaatimuksen osalta rajoitukseen oikeutettujen henkilöiden koulutuksellisia vaatimuksia edellytyksenä rajoitustoimivallan antamiselle (ks. esim. PeVL 17/1998 vp, s. 2—3). Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan 60 päiväsakon rangaistus merkitsee lisäksi jo siinä määrin vakavaa tekoa, että kysymys seuraamuslajin valinnasta sakkorangaistuksen ja vankeuden välillä voi joissakin tapauksissa ajankohtaistua. Ehdotettu esitutkintaviranomaisten toimivallan lisääminen ei perustuslakivaliokunnan mielestä ole aivan ongelmatonta perustuslain 21 §:ään sisältyvän oikeusturvavaatimuksen näkökulmasta. Perustellumpaa olisi, että esitutkintaviranomaisen ratkaisuvaltaan kuuluvien päiväsakkojen lukumäärää olisi nyt ehdotettua pienempi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 23/2026 vp

Helsingissä 16.4.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Onni Rostila ps
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Kesksisarja ps
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala