



kirjaamo.om@gov.fi

Viite: VN/22309/2023

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnon kohde

1. Oikeusministeriö on varannut korkeimmalle oikeudelle tilaisuuden antaa lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Korkein oikeus esittää lausuntonaan seuraavan.

Yleiset huomiot esitysluonnoksesta

2. Esitysluonnoksen lähtökohtana ovat tiedot siitä, että rikosasioiden käsittelyn kesto esitutkinnassa, syyteharkinnassa ja käräjäoikeuksissa on pidentynyt huolestuttavalla tavalla. Tämän katsotaan vaarantavan oikeusturvan toteutumista ja tehokasta saatavuutta. Esitysluonnokseen sisältyvien ehdotusten keskeisenä tavoitteena on sujuvoittaa rikosprosessia ja lyhentää sen kesto.
3. Korkein oikeus pitää huolta rikosasioiden käsittelyn keston pidentymisestä aiheellisena. Asiaan on tärkeää pyrkiä eri keinoin puuttumaan, jotta rikoksesta epäillyt sekä asianomistajat saavat perustuslain 21 §:ssä edellytetyllä tavalla asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä.
4. Kun harkitaan, millaisin keinoin rikosprosessia voidaan pyrkiä nopeuttamaan, on keskeisenä valtiosääntöisenä lähtökohtana kuitenkin pidettävä sitä, että perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Korkein oikeus pitää perusteltuna eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintaa, jonka mukaan rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttö kuuluu tuomioistuimille ja tästä voidaan tavallisella lailla säätää vain rajoitettuja ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksisiä poikkeuksia (esim. PeVL 12/1993 vp).

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

5. Korkein oikeus ei pidä perusteltuna, että lain soveltamisalaa ehdotetulla tavalla laajennetaan kattamaan lähtökohtaisesti kaikki rikokset, joista säädetty ankarin rangaistus on kaksi vuotta vankeutta. Vaikka soveltamisalaan tehtäisiinkin ehdotetussa 1 a §:ssä tarkoitetut rajaukset, jäljelle jäävä sakkomenettelyn soveltamisala on niin laaja, että se ei sovi vaikeuksista yhteen sen edellä todetun lähtökohdan kanssa, että rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttöä voidaan siirtää tuomioistuinten ulkopuolelle vain rajoitetuissa ja vähämerkityksissä asioissa. Ehdotettu sääntely johtaisi myös siihen, että syyttäjän rangaistumääräyksellä ratkaistavaksi siirtyisi aikaisempaa selvästi vakavampia asioita, jolloin syyttäjän harkintaan siirtyisi nykyistä sääntelyä vakavammissa asioissa kysymys siitä, onko käsillä sakolla sovitettava teko vai ei. Tältäkin kannalta arvioituna soveltamisalan laajennus ei ole vaikeuksista sovitettavissa yhteen tuomiovallan käyttöä koskevien lähtökohtien kanssa.
6. Korkein oikeus pitää sinänsä mahdollisena, että sakkomenettelyn soveltamisalaa laajennetaan koskemaan myös joitakin sellaisia rikoksia, joiden enimmäisrangaistus on ankarampi kuin nykyisin rajana oleva kuusi kuukautta vankeutta. Soveltamisalan laajentaminen nykyistä vakavampiin rikoksiin olisi kuitenkin perusteltua kohdentaa rajoitetusti sellaisiin käytännössä yleisiin rikostyypeihin, joissa yksittäiset asiat useimmiten ovat sekä oikeudellisesti arvioiden yksinkertaisia että näytöllisesti selviä. Tällaisissa käytännössä usein esiintyvissä rikoksissa myös rangaistuskäytäntö on tavallisesti niin vakiintunut, että on ehdotetun 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa edellytetyllä tavalla arvioitavissa, onko rikoksesta yleisen rangaistuskäytännön mukaisesti odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakko.
7. Korkein oikeus toteaa lisäksi, että esitysluonnoksen taustalla olevien rikosprosessin sujuvoittamista ja nopeuttamista koskevien tavoitteiden kannalta voidaan olennaisena pitää sitä, että menettelyä voitaisiin suhteellisen laajasti soveltaa sellaisissa tavanomaisissa rikosasioissa, joita käytännössä esiintyy paljon ja joiden käsittely asioiden lukuisuuden vuoksi vaatii paljon viranomaisen voimavaroja. Tavoitteiden edistämisen kannalta on selvästi vähäisempi merkitys sillä, että menettelyn lähtökohtaiseen soveltamisalaan ehdotetulla tavalla kuuluisi laajasti myös käytännössä harvinaisempia rikosasioita. Näissä asioissa jouduttaisiin joka tapauksessa vielä suorittamaan tapauskohtaista arviointia siitä, täyttyvätkö ehdotetussa 1 §:ssä säädetty asian yksinkertaisuutta ja selvyttä sekä odotettavissa olevaa rangaistusta koskevat edellytykset. Tämä harkinta on sitä vaikeampaa, mitä harvinaisemmasta rikostyyppistä on kysymys.

Esitutkintaviranomaisen ratkaisuvallta

8. Kun rikosoikeudellisen tuomiovallan käytön alaan kuuluvia tehtäviä annetaan muun kuin tuomioistuimen tehtäväksi, on oikeusturvan takaamiseksi varmistettava muun ohella siitä, että asian ratkaisijalla on riittävä asiantuntemus. Poliisimiesten, tullimiesten, rajavartiomiesten ja erätarkastajien toimivalta antaa sakkomääräys tulee siksi rajoittaa koskemaan vain sellaisia rikosasioita, joita valvontaviranomaisten toiminnassa esiintyy suuria määriä ja jotka ovat jo tyypiltään yksinkertaisia ja selviä. Muissa kuin tällaisissa massaluonteisissa asioissa voi ilman oikeustieteellistä koulutusta olla vaikea arvioida yksittäisen asian tasolla, onko asia laissa tarkoitetulla tavalla

yksinkertainen ja selvä. Sen vuoksi korkein oikeus katsoo, että sakkomääräyksen antamista koskeva toimivalta on perusteltua säännellä lain nykyisen 3 §:n 2 momentin mukaisella tai kaltaisella rikoskohtaisella luettelolla. Toimivaltaa sakkomääräyksen antamiseen ei siis ole perusteltua laajentaa käsittämään yleisesti kaikki sellaiset rikokset, joista ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta.

9. Sakkomääräyksessä määrättävää päiväsakkojen suurinta lukumäärää ehdotetaan korotettavaksi siten, että se olisi nykyisen 20 päiväsakon asemesta 60 päiväsakkoa. Korkein oikeus katsoo, että ehdotettu päiväsakkojen enimmäismäärä on selvästi liian korkea. Kun rangaistus alkaa lähestyä 60 päiväsakon tasoa, rikos on jo siinä määrin vakava, että rangaistusta määrättäessä tulee tehtäväksi rangaistuslajin valinnan suhteen laajempaa harkintaa, jossa kiinnitetään huomiota esimerkiksi rangaistavan aikaisempaan rikollisuuteen. Rangaistuslajin valinta voi olla monitahoisempaa myös tilanteessa, jossa arvioitavana on samanaikaisesti useita rikoksia. Poliisimiehen, tullimiehen, rajavartiomiehen ja erätarkastajan toimivalta määrätä sakko on perusteltua rajoittaa tilanteisiin, joissa lajivalintakysymys on yksiselitteinen.

Yksityisoikeudellisen vaatimuksen ratkaiseminen sakkomenettelyssä

10. Ehdotuksen mukaan sakkomenettelyssä voitaisiin jatkossa ratkaista käsiteltävästä rikosasiasta johtuva yksityisoikeudellinen vaatimus. Sakkomenettelyssä tehty päätös yksityisoikeudellisesta vaatimuksesta olisi ulosottoperuste.
11. Korkein oikeus pitää ehdotusta periaatteellisesti ongelmallisena. Myös yksityisoikeudellisten vaatimusten ratkaiseminen on sellaista tuomiovallan käyttöä, joka perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan lähtökohtaisesti kuuluu tuomioistuimille. Jotta yksityisoikeudellisen vaatimuksen ratkaiseminen voidaan antaa muun kuin tuomioistuimen tehtäväksi, tulee asian olla laadultaan sellainen, että kysymys on vain vähämerkityksellisestä poikkeuksesta perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaiseen lähtökohtaan. Lisäksi asia tulee aina olla mahdollista saattaa viime kädessä tuomioistuimen käsiteltäväksi.
12. Tältä kannalta tarkasteltuna ehdotuksessa on merkityksellistä se, että yksityisoikeudellisen vaatimuksen ratkaiseminen sakkomenettelyssä edellyttää sekä rikoksesta epäillyn että asianomistajan suostumusta. Lisäksi vaatimuksen tulee olla riidaton ja suuruudeltaan enintään 5 000 euroa. Korkein oikeus katsoo, että asianosaisten suostumuksia ja vaatimuksen riidattomuutta koskevat edellytykset tulee jatkovalmistelussakin säilyttää eikä vaatimuksen enimmäismäärää tule ainakaan korottaa.
13. Ehdotuksen mukaan yksityisoikeudellista vaatimusta ei saisi käsitellä sakkomenettelyssä, jos se on lain vastainen tai selvästi kohtuuton taikka jos se loukkaa sivullisen oikeutta. Nämäkin edellytykset tulee jatkovalmistelussa säilyttää. Ongelmana on kuitenkin se, että tällaisten oikeudellista harkintaa edellyttävien esteperusteiden tunnistaminen voi olla vailla oikeustieteellistä koulutusta olevalle poliisimiehelle käytännössä hyvin vaikeaa. Tämän vuoksi korkein oikeus pitää tärkeänä, että poliisimiehen toimivalta ratkaista asianomistajan yksityisoikeudellisia vaatimuksia koskee vain massaluonteisiin rikoksiin liittyviä selkeitä tyyppitapauksia. Tämäkin puoltaa osaltaan sitä, että

poliisimiehen toimivaltaa antaa sakkomääräys rajoitetaan edellä kohdassa 8 esitetyllä tavalla.

14. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (rikosprosessilaki) 3 luvun säännöksissä puhutaan yhtäältä syytteessä tarkoitetusta rikoksesta johtuvasta yksityisoikeudellisesta vaatimuksesta (luvun 1 §) ja toisaalta rikokseen perustuvasta asianomistajan yksityisoikeudellisesta vaatimuksesta (luvun 9 §). Luvun 1 §:ssä tarkoitetun rikoksesta johtuvan yksityisoikeudellisen vaatimuksen voi oikeudenkäynnissä esittää muukin kuin asianomistaja (ks. esim. KKO 2025:81). Ehdotetussa 3 c §:ssä puhutaan käsiteltävästä rikosasiasta johtuvasta yksityisoikeudellisesta vaatimuksesta, mutta sääntelyssä ei ole tunnistettu sitä mahdollisuutta, että tällaisen vaatimuksen voi esittää muukin taho kuin asianomistaja. Esimerkiksi tällaisen muun tahon suostumusta tai oikeutta hakea muutosta ei ole säännelty. Korkein oikeus katsoo, että ehdotettavan sääntelyn tulisi olla johdonmukaista suhteessa rikosprosessilain sääntelyyn. Siksi 3 c §:n säännös tulisi rajata koskemaan vain rikokseen perustuvia asianomistajan yksityisoikeudellisia vaatimuksia tai, jos 3 c §:n säännös säilytetään nykyisellään, muun yksityisoikeudellisen vaatimuksen esittäjän kuin asianomistajan prosessuaaliset oikeudet sakkomenettelyssä tulisi turvata.

Muutoksenhakusääntelyyn ehdotetut muutokset

15. Korkein oikeus pitää lain muutoksenhakusäännöksiin ehdotettuja muutoksia perusteltuina.

Korkein oikeus

Tatu Leppänen
Presidentti

Jussi Alaranta
Hallinnollinen lakimies

Esittely täysistunnossa 26.11.2025

Läsnä

Presidentti Leppänen ja oikeusneuvokset Sippo, Kantor, Huovila, Antila, Uusitalo, Engstrand, Mäkelä, Tammi-Salminen, Ojala, Guimaraes-Purokoski, Turpeinen, Pulkkinen, Hakamies ja Melander.

Yhteystiedot

Korkein oikeus
Postiosoite: PL 301
Katuosoite: Pohjoisesplanadi 3
Puhelin: 02956 40000

Faksi: 02956 40154
korkein.oikeus@oikeus.fi

