HELSINGIN HOVIOIKEUS
Salmisaarenranta 7 I
PL 132
00181 Helsinki
Puhelin 02956 40500, Telefax 02956 40512 kirjaamo
Sähköpostiosoite helsinki.ho@oikeus.fi

Dnro: 58/7074/2016

15.2.2016

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite: HE 1/2016 vp

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi rikoslain 2 a luvun ja 9 luvun muuttamisesta sekä pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Helsingin hovioikeudelta lausuntoa sakkojen korottamista koskevasta hallituksen esityksestä. Pyydettynä lausuntona hovioikeus toteaa seuraavan.

1. Aluksi

Hallituksen esityksessä päiväsakkojen rahamäärä esitetään korotettavaksi noin kaksinkertaiseksi, päiväsakon vähimmäisrahamäärän korotuksen ollessa kuitenkin puolitoistakertainen nykyiseen tasoon nähden. Lisäksi rikesakkojen rahamääriä on esitetty vielä korotettavaksi 1.9.2015 voimaan tulleen kaksinkertaistamisen lisäksi 25 prosenttia, jolloin rikesakkojen korotus olisi kaikkiaan 2,5 kertainen ennen 1.9.2015 voimassa olleisiin rikesakkojen määriin nähden. Myös yhteisösakon euromääräistä asteikkoa esitetään korotettavaksi.

Hallituksen esitys perustuu 4.11.2015 päivättyyn luonnokseen ja siitä annettuun lausuntopalautteeseen. Hovioikeus on antanut luonnoksesta 15.12.2015 päivätyn lausunnon. Palautteen jälkeen keskeisin muutos on, että rikesakkojen korotus ei ole niin suuri kuin alun perin oli esitetty. Päiväsakkojen osalta monelta osin kriittinen lausuntopalaute ei johtanut tarkistuksiin ja hallituksen esitys on nyt samansisältöinen kuin aikaisempi luonnos.

Esityksen mukaan päivä- ja rikesakkojen korotukset perustuvat hallitusohjelmaan ja ovat osa hallituksen päättämiä julkisen talouden välttämättömiä sopeutustoimia. Hallituksen esityksessä todetaan, että rikollisuustilanteen kehitys ei viittaa tarpeeseen korottaa päiväsakkojen rahamäärää ja että mahdollisuudet rangaistusten avulla vaikuttaa rikollisuuden määrään ovat hyvin rajalliset (s. 10).

Uudistukseen ei liity erityisiä lakiteknisiä ongelmia. Sakkorangaistusten rahamääräinen taso voidaan vaivatta määrittää lainsäädännöllisesti. Sääntely on helppo muotoilla täsmälliseksi ja helposti sovellettavaksi. Tältä kannalta esitykseen ei ole tarpeen kiinnittää huomiota.

Rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuu myös, että tekoon sovelletaan tekohetken lakia, jollei uusi sääntely ole tekohetken sääntelyä lievempää. Esitys ei aiheuttane ongelmia

sovellettavan lain valinnan kannalta. Jos samalla kertaa tulee tuomittavaksi yhteinen sakkorangaistus teoista, joista joku on tehty ennen lain voimaantuloa ja joku sen jälkeen, määrätään päiväsakon rahamäärä tällöinkin lievemmän lain periaatteen vuoksi aikaisemman lain mukaan.

Lievemmän lain periaate aiheuttaa sen, että käytännön tuomitsemistoiminnassa joudutaan käyttämään vielä pitkään kahta eri päiväsakon rahamäärää koskevaa sääntelyä, koska ennen uudistuksen voimaan tuloa tehtyihin tekoihin sovelletaan aikaisempaa sääntelyä niin pitkään kuin tällaisia tekoja tulee tuomioistuinten käsiteltäväksi. Tämän vuoksi tuomioistuinten käytössä olevien tietojärjestelmien uudistamisessa tulee varmistaa se, että niiden avulla voidaan määrittää oikea sakkorangaistus myös uudistusta edeltäneeltä ajalta niin kauan kuin se on tarpeen.

Vaikka esityksessä ei näyttäisi liittyvän erityisiä lainsäädäntöteknisiä kysymyksiä, siihen sen sijaan liittyy periaatteellisesti, kriminaalipoliittisesti ja jopa perustuslain näkökulmasta merkittäviä ongelmia, joihin hovioikeus kiinnittää jäljempänä esitetyllä tavalla huomiota.

Lakivaliokunnan lausuntopyynnöstä ilmenee, että perustuslakivaliokunta antaa lausuntonsa esityksestä. Hovioikeus pitääkin tätä tarpeellisena.

2. Sakkorangaistukset osana rangaistusjärjestelmää

Hallituksen esityksestä (HE 1/2016 vp) ei ilmene, että mikään rangaistusjärjestelmästä johtuva tai yleisempi kriminaalipoliittinen syy edellyttäisi sakkojärjestelmän uudistamista ja rahamäärien korottamista. Ainoa muutosten taustalla oleva tekijä on valtion yleinen heikko taloudellinen tilanne. Tämä seikka ilmaistaan esityksessä avoimesti.

Sakkorangaistukset ovat keskeinen osa rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää (RL 6 luku 1 §). Sakkorangaistusten muutostarpeita tulisi sen vuoksi hovioikeuden näkemyksen mukaan tarkastella ja muutoksia perustella ensisijaisesti rikosoikeudellisista ja kriminaalipoliittisista lähtökohdista ja seuraamusjärjestelmän kehittämistarpeista käsin. Näin onkin aikaisemmin tehty, kun sakkorangaistusten uudistamista on perusteltu nimenomaan rangaistusjärjestelmän toimivuuteen liittyvillä tai muutoin kriminaalipoliittisilla argumenteilla (ks. esimerkiksi HE 74/1998 vp s. 20 ja HE 109/1975 II vp s. 3).

Kriminaalipolitiikassa niin kuin kaikessa yhteiskuntapolitiikassa joudutaan tietenkin ottamaan huomioon uudistusten kustannusvaikutukset mukaan lukien valtiontaloudelliset vaikutukset. Nyt esityksen keskeinen tavoite on vain valtiontalouden tasapainottaminen ja sakkojen rahamäärän korottamista perustellaan (lähes) yksinomaan valtion talouteen liittyvillä sopeutustarpeilla. Tällainen yksioikoinen, vain valtion lyhyen tähtäimen tulonkertymää lisäävä tavoite on lähtökohtaisesti vieras rikosoikeudelliselle sääntelylle. Yleisen kriminaalipoliittisen lähtökohdan mukaan rangaistuksia tulee käyttää yhteiskunnallisten päämäärien edistämiseksi, erityisesti siksi, että ihmiset pidättäytyisivät normien vastaisesta käyttäytymisestä. Rikosoikeudellisen sääntelyn tavoitteena on siten ohjata ihmisten käyttäytymistä ja ehkäistä rikoksiin syyllistymistä. Esityksellä pyritään sitä vastoin valtion tulojen lisäämisen ja tähän liittyy ainakin julkilausumattomana tavoite siitä, että sakkorikosten ei toivota ainakaan merkittävällä tavalla vähenevän.

Esitys on vahvasti ristiriidassa yleisen kriminaalipoliittisten lähtökohtien kanssa. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 61/2014 vp) todennut, että fiskaaliset tavoitteet eivät ole hyväksyttäviä perusteita seuraamussääntelylle. Hovioikeus katsoo, että rangaistusjärjestelmän ankaruustason muuttaminen valtion talouden sopeuttamistarpeilla ei ole hyväksyttävää.

Esityksen mukaan sakkotuloja pyritään lisäämään myös automaattista liikennevalvontaa lisäämällä (HE 1/2016 vp s. 14). Rangaistussäännösten noudattamisen valvonta on osa teho-

kasta rikosoikeusjärjestelmää ja yleisesti ottaen välitön kiinnijäämisriski on omiaan lisäämään sääntelyn noudattamisen tehokkuutta. Tähän nähden valvonnan lisääminen on myös kriminaalipoliittisesti perusteltua ja se voi johtaa siihen, että esimerkiksi nopeusrajoituksia noudatetaan aikaisempaa paremmin ja sitä kautta liikenneturvallisuus parantuu. Tämä voi johtaa kriminaalipoliittisesti hyväksyttävänä pidettävään lopputulokseen, mutta tällöin valtion sakkotuloja jää kertymättä, johon taas hallituksen esityksen muutoksilla pyritään.

3. Päiväsakkojen rahamäärää koskevan sääntelyn kohtuullisuus ja suhteellisuus

Kohtuullisuus

Päiväsakon rahamäärän tulee rikoslain 2 a luvun 2 §:n 1 momentin mukaan olla kohtuullinen sakotettavan maksukykyyn nähden. Sakkojärjestelmän kokonaisuudistus toteutettiin rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä lailla 550/1999. Tuolloin hallituksen esityksessä (HE 74/1998 vp s. 23-24) todettiin, että kohtuullisena päiväsakon rahamääränä on pidettävä yhtä kuudeskymmenesosaa (1/60) sakotettavan keskimääräisestä nettokuukausitulosta. Hallituksen esityksessä (HE 74/1998 vp) katsottiin, että tällä laskutavalla sakkotaso asettuu kriminaalipoliittisesti hyväksyttävälle tasolle.

Päiväsakkojen rahamäärän laskeminen perustuu sakotettavan saamiin tuloihin, joten päiväsakon rahamäärä seuraa ilman erillisiä lainsäädäntötoimenpiteitä yleisen ansiotason kehitystä. Ainoastaan päiväsakon alin rahamäärä on määritetty kiinteäksi (nykyisin 6 euroa) ja alimman rahamäärän osalta rahan arvon muutokset aiheuttavat tarpeen alimman rahamäärän korottamiseen. Samoin myös kiinteämääräisten rikesakkojen osalta syntyy aika ajoin tarve ottaa huomioon rahan arvon muutokset.

Päiväsakon rahamäärän laskennassa kriminaalipoliittisesti hyväksyttävänä on viimeisimmässä uudistuksessa pidetty yhtä kuudeskymmenesosaa sakotettavan nettokuukausitulosta. Nyt hallituksen esityksessä esitetään, että päiväsakon rahamäärä olisi yksi kolmaskymmenesosa nettokuukausitulon määrästä eli kaksinkertainen aikaisemmin kohtuullisena pidettyyn määrään nähden.[1]

Sakkorangaistuksen rahamäärän muuttaminen merkitsee rangaistustason huomattavaa tosiasiallista ankaroitumista, vaikka rikosten tunnusmerkistöjä tai rangaistusasteikkoja ei muuteta ja vaikka rangaistavan käyttäytymisen piiriä ei millään tavoin muuteta aikaisempaan sääntelyyn verrattuna. Esitys vaikuttaa olennaisella tavalla sakkorangaistuksen sisältöön. Kun päiväsakon rahamäärä kaksinkertaistuu, myös rangaistusten tosiasiallinen ankaruus kaksinkertaistuu. Esityksen mukaisesti korotettu rahamäärä huomioon ottaen esimerkiksi 30 päiväsakon sakkorangaistus vastaa rahamäärän osalta nykyisin tuomittavaa 60 päiväsakon rahamäärää. Sama koskee myös rikesakkojen rahamäärien korottamista, kun arvioinnissa otetaan huomioon, että korotus on kaikkiaan 2,5 kertainen 1.9.2015 edeltäneeseen tilanteeseen verrattuna.

Edellä lausutun johdosta rangaistustason ankaroitumista on tarkasteltava myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on usein arvioinut kriminalisointien sallittavuutta myös siitä näkökulmasta, onko kriminalisoinnille esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Vastaavat vaatimukset olisi hovioikeuden käsityksen mukaan asetettava myös seuraamusjärjestelmän muutoksille ainakin silloin, kun kyseessä on nyt ehdotetun kaltainen laajasti ja systemaattisesti järjestelmää ankaroittava muutoshanke. Sakkorangaistusten rahamäärän korottamista tulisi tällöin voida perustella näkökohdilla, joiden mukaan sakolla rangaistavien rikosten paheksuttavuus olisi lisääntynyt tai että tästä tai muusta syystä sakkorangaistusten vaikuttavuutta haluttaisiin lisätä. Tällaisia lähtökohtia esityksessä ei ole tuotu esille. Esityksessä on päinvastoin – sinänsä avoimesti - todettu, että rikollisuustilanne ei

1 Tosiasiallinen vaikutus ei ole aivan kaksinkertainen, koska rahamäärän laskemisessa huomioon otettava peruskulutusvähennys esitetään korotettavaksi 255 eurosta 375 euroon.

edellyttäisi sakkorangaistusten korottamista.

Kuten edellä viitattiin, valtion talouden tasapainottamisen pyrkimykseen näyttäisi sisältyvän sisään rakennettuna jopa toive siitä, että sakolla rangaistavien rikosten lukumäärä säilyisi vähintään aikaisemmalla tasolla. Tämä ei ainakaan osoita, että sakkojen rahamäärän korottamiselle (rangaistavuuden ankaroitumiselle) olisi perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.

Rangaistusten suhteellisuus

Perustuslakivaliokunta on useasti todennut, että rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (esimerkiksi PeVL 16/2013 vp ja 56/2014 vp). Esitys on myös tässä mielessä ongelmallinen. Päiväsakkoina määrättävien rangaistusten tosiasiallinen ankaruus kaksinkertaistuisi, vaikka käsitys tekojen moitittavuudesta ei ole muuttunut. Koska sakkorangaistus on selvästi tavallisin seuraamus, sitä koskevat muutokset vaikuttavat merkittävästi koko rangaistusjärjestelmään ja myös hyväksyttävyyteen.

Eri rangaistusten tulee olla oikeassa suhteessa toisiinsa. Sakkorangaistus on lievempi seuraamus kuin esimerkiksi ehdollinen vankeus. Sakkojen rahamäärän korottaminen kaksinkertaiseksi nykyisiin määriin verrattuna johtaa myös sen pohtimiseen, onko sakkorangaistuksen ja ehdollisen vankeuden suhde kaikissa tilanteissa oikea. Esimerkkinä voidaan käyttää tavanomaista tilannetta, jossa erilaisia sosiaalietuuksia saava vastaaja tuomitaan törkeästä liikenneturvallisuuden vaarantamisesta 80 päiväsakkoon yhden päiväsakon rahamäärän ollessa ehdotuksen mukainen vähimmäismäärä eli 9 euroa. Sakkorangaistuksen kokonaisrahamäärä olisi siten 720 euroa (nykyisin 80 x 6 euroa = 480 euroa). Esityksen mukainen kokonaisrahamäärä voi vastata yli kuukauden nettoansioita, joten sakkorangaistus jää aikaisempaa suuremmalla todennäköisyydellä maksamatta. Tällöin muuntorangaistuksena vastaajalle määrätään myöhemmin 26 päivää vankeutta. Tällaisessa tilanteessa ehdollisen vankeuden tuomitseminen olisi tosiasiassa johtanut vastaajalle lievempään seuraamukseen kuin sakkorangaistus. Tämä tilanne on mahdollinen nykyisilläkin rahamäärillä, mutta uudistus olisi omiaan lisäämään näitä tilanteita ja hämärtämään edelleen rangaistusten keskinäistä suhdetta.

Yhden päiväsakon rahamäärän tulisi olla kohtuullinen sakotettavan maksukykyyn nähden. Erityisesti liikenneturvallisuuden vaarantamista koskevissa asioissa rangaistavaan menettelyyn syyllistyy suuri määrä myös työssä käyviä ihmisiä. Esimerkiksi tilanteessa, jossa nettokuukausitulot ovat 2 000 euroa, yhden päiväsakon rahamäärä on nykyisen sääntelyn mukaan 29 euroa. Uudistuksen jälkeen yhden päiväsakon rahamäärä olisi 54 euroa. Jos liikenneturvallisuuden vaarantamisesta määrätään 15 päiväsakkoa, nykyisin kokonaismäärä on 435 ja uudistuksen jälkeen 810 euroa. Rahamäärän korottamisen perusteena ei ole havainto siitä, että rikossääntelyä noudatettaisiin aikaisempaa huonommin, mutta silti korotus vastaisi huomattavaa osaa henkilön kuukausittaisesta käytettävissä olevasta rahamäärästä. Tällainen korotus on omiaan heikentämään rikosoikeudellisen sääntelyn nauttimaa arvostusta.

4. Muita havaintoja

Sakkojen rahamäärän korottaminen johtaa myös epäilemättä siihen, että muuntorangaistuksen käyttö lisääntyy. Tästä on esityksessä todettu, että jos päiväsakon vähimmäismäärä korotettaisiin 6 eurosta 12 euroon, muuntorangaistuksen käytöstä aiheutuvat kustannukset olisivat noin 8 miljoonaa euroa ja jos vähimmäismäärä korotetaan 6 eurosta 9 euroon, kustannukset olisivat arviolta 4 miljoonaa euroa vuodessa. Jo nämä laskelmat osoittavat, että muuntorangaistuksen käyttö tulee huomattavasti lisääntymään. On jopa epäiltävissä, että muuntorangaistuksen käyttö lisääntyy merkittävästi myös muissa kuin vähimmäisrahamäärää koskevissa tapauksissa.

Taloudellisten seikkojen lisäksi tulisi tältäkin osin ottaa huomioon yhteiskunnalliset vaikutukset. Esityksessäkin todetuin tavoin muuntorangaistuksesta aiheutuu haittaa sakotettujen ja heidän perheenjäseniensä yksityistaloudelle sekä sosiaalisia haittoja. Myös toimeentulotuen tarve voi lisääntyä. Muuntorangaistuksen käytön lisääntyminen johtaa lisäksi siihen, että alunperin taloudellisena sanktiona pidetty seuraamus muuttuu vankeusrangaistukseksi. Tällainen kehitys ei ole toivottavaa. Vankeusrangaistus on tarkoitettu seuraamusjärjestelmän ankarimmaksi keinoksi.

5. Lopuksi

Sakkojen rahamäärän korottamista koskevaan esitykseen liittyy merkittäviä kriminaalipoliittisia ja myös perustuslaillisia ongelmia. Rikosoikeuden keskeiset periaatteet ovat edelleen tärkeitä. Niistä ei saisi kevyin perustein luopua valtion fiskaalisten tarpeiden vuoksi.

Presidentti Mikko Könkkölä

Lausunnon on valmistellut hovioikeudenneuvos Timo Ojala.