Lainvalmisteluosasto
Lainsäädäntöneuvos Ville Hinkkanen

OM 28/41/2015
16.2.2015

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

PÄIVÄ-, RIKE- JA YHTEISÖSAKON KOROTTAMINEN (HE 1/2016 vp)

Hallituksen esitys ja sen tausta

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisen ohjelman (29.5.2015) mukaan julkista taloutta vahvistetaan sopeutusohjelmalla, jonka nettovaikutus julkiseen talouteen on 4 miljardia euroa vuonna 2019. Tähän liittyen hallitus on päättänyt julkisen talouden välttämättömistä sopeutustoimista (27.5.2015, hallitusohjelman liite 6). Päiväsakkoja ja rikesakkoja esitetään korotettaviksi osana näitä sopeutustoimia. Talouspoliittinen ministerivaliokunta on lisäksi päättänyt (23.6.2015), että rikesakkoja korottamalla on pyrittävä hankkimaan hallitusohjelmaan verrattuna 20 miljoonaa euroa lisää tuloja.

Sopeutusohjelmassa edellytetyistä 103 miljoonan euron vuotuisista lisätuloista noin 73—78 miljoonaa euroa on tarkoitus saavuttaa sakkojen korotuksin. Erotus eli 25—30 miljoonaa euroa katetaan lisäämällä hallitusohjelman mukaisesti kustannustehokasta automaattista liikenteen kameravalvontaa ja muutenkin tehostamalla liikenteen nopeusvalvontaa, mikä ei edellytä lainsäädännön muuttamista.

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rikoslakia ja pysäköinninvalvonnasta annettua lakia. Päiväsakkojen rahamäärät korotettaisiin noin kaksinkertaisiksi, pienin rahamäärä kuitenkin puolitoistakertaiseksi (9 e). Esityksen mukaan päiväsakon rahamäärä olisi yksi kolmaskymmenesosa sakotettavan keskimääräisestä kuukausitulosta (nykyisin 1/60). Ulkomailla verotettavien tulojen asemaa selvennettäisiin lisäämällä rikoslakiin valtuussäännös, jonka mukaan asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin keskimääräisen kuukausitulon arvioinnista. Rikesakon lakisääteinen suurin rahamäärä korotettaisiin 200 eurosta 400 euroon, suurin käytössä oleva rikesakko olisi jatkossa 285 euroa. Yhteisösakon asteikko korotettaisiin noin kolminkertaiseksi, pienin rahamäärä 2 500 euroon ja enimmäismäärä 2 500 000 euroon. Rikesakkoja koskevien muutosten johdosta pysäköinninvalvonnasta annetusta laista poistettaisiin säännös joutokäyntirikkomuksesta määrättävän pysäköintivirhemaksun enimmäismäärästä.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Kasarmikatu 25 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Esityksen suhde perustuslakiin

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Esityksen kannalta merkityksellisiä ovat ennen kaikkea perustuslain säännökset rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta ja tuomiovallasta.

Rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta säädetään perustuslain 8 §:ssä. Säännöksen mukaan rikoksesta ei muun muassa saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on lailla säädetty (lievemmän lain periaate). Ehdotus täyttää tämän edellytyksen, koska voimaantuloon sovelletaan rikoslain 3 luvun 2 §:n säännöstä rikoslain ajallisesta soveltuvuudesta. Säännöksen 1 momentin mukaan rikokseen sovelletaan sitä lakia, joka oli voimassa, kun rikos tehtiin.

Laillisuusperiaate sisältää myös vaatimuksen, jonka mukaan rikoksesta seuraavat rangaistukset tulee määritellä laissa (ks. esim. PeVL 30/2010 vp, s. 4/II, HE 309/1993 vp, s. 50/I). Sakkoa ja yhteisösakkoa koskevat säännökset sisältyvät lakiin ja ovat täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Rikesakon osalta eri tekojen konkreettisista rangaistuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella, mikä ei sekään ole ristiriidassa perustuslain kanssa (ks. PeVL 7/2010 vp). Esitys täyttää siten rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset. Rikesakkojen osalta sääntelyn voidaan lisäksi todeta tulevan paremmin sopusointuun laillisuusperiaatteen kanssa, kun rikesakkorikkomuksista perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty laki saatetaan voimaan (ks. PeVL 7/2010 vp, s. 4/II). Laki pyritään saamaan voimaan vuoden 2016 loppupuolella.

Perustuslakivaliokunnan mukaan rangaistusseuraamusten ankaruus on yhteydessä *suhteellisuusvaatimukseen* (PeVL 23/1997 vp, s. 2/II). Rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (esim. PeVL 56/2014 vp, s. 3/II, PeVL 16/2013 vp, s. 2/I). Esityksessä ehdotettavalla tavalla muutetun sakkojärjestelmän voidaan arvioida täyttävän suhteellisuuden vaatimukset.

Perustuslakivaliokunta on rikosuhrimaksua koskevaa sääntelyä arvioidessaan katsonut, että fiskaaliset tavoitteet eivät ole *hyväksyttäviä perusteita* seuraamussääntelylle (PeVL 61/2014 vp, s. 3/I). Kriminaalipolitiikan eräänä tavoitteena on vakiintuneesti pidetty rikollisuudesta ja sen kontrolloinnista johtuvien haittojen ja kustannusten minimointia ja oikeudenmukaista jakamista yhteiskunnan, rikoksen uhrien ja rikoksentekijöiden kesken. Sakkojärjestelmä paitsi ehkäisee rikoksia, myös toteuttaa osaltaan tavoitetta rikollisuuden haittojen ja kustannusten oikeudenmukaisesta jakamisesta yhteiskunnan ja rikoksentekijöiden kesken. Valtion taloudellinen tilanne huomioon ottaen voidaan arvioida perusoikeuksien rajoitusedellytysten tarkoittamassa mielessä välttämättömäksi, että aikaisempaa suurempi osa rikollisuuden kustannuksista siirtyy rikoksista tuomittujen maksettavaksi. Sakkotulot kattaisivat kuitenkin edelleen vain pienen osan ri-

kollisuuden välittömistä kustannuksista valtiolle. Esitys ei siten merkitsisi sakkojärjestelmän muuttumista luonteeltaan fiskaaliseksi.

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan *tuomiovaltaa* käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Suurin osa päivä- ja rikesakoista määrätään kuitenkin tuomioistuimen ulkopuolella. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään katsonut, että tuomioistuinten ulkopuolella ei voida määrätä muita kuin varallisuusarvoisia seuraamuksia, joiden rahallinen arvo on määrättävä niin, että niiden suorittaminen on kohtuullista kaikille maksukyvystä riippumatta. Valiokunta on muutenkin katsonut, että tuomiovallan laajentamiseen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle on suhtauduttava pidättyvästi, ja pitänyt ensiarvoisen tärkeänä, että lailla voidaan säätää tuomiovallan käytön kannalta vain vähämerkityksellisiä poikkeuksia. (Ks. esim. esim. PeVL 7/2010 vp, s. 3/I, PeVL 1/1982 vp, s. 4/I, PeVL 12/1993 vp, s. 1/II ja PeVL 46/2005 vp, s. 4/I.) Esitys ei merkitse poikkeusta tähän lähtökohtaan; määrättävien varallisuusarvoisten seuraamusten voidaan edelleen arvioida olevan kohtuullisia maksukyvystä riippumatta.