Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 17.2.2016 KELLO 9.30
HE 1/16 vp laeiksi rikoslain 2 a ja 9 luvun muuttamisesta sekä pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta

Esityksen keskeisiä asioita ovat päiväsakkojen rahamäärän korottaminen noin kaksinkertaisiksi, rikesakon suurimman määrän korottaminen 200 eurosta 400 euroon ja yhteisösakon asteikon korottaminen noin kolminkertaiseksi. Muutosten julkilausuttu syy on valtiontaloudellinen: muutosten todetaan olevan osa hallituksen päättämiä julkisen talouden välttämättömiä sopeutustoimia. Esityksen perusteluihin sisältyy suppeahko säätämisjärjestystä ja suhdetta perustuslakiin koskeva jakso. Jaksossa käsitellään rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen merkitystä, fiskaalisten tavoitteiden hyväksyttävyyttä perusteina rikosoikeudelliselle seuraamussääntelylle sekä tuomioistuimille kuuluvan tuomiovallan ulottuvuuksia. Pidän aiheellisena esittää seuraavassa vain joitakin näihin kysymyksiin liittyviä näkökohtia.

- - - - - - -

Säätämisjärjestysperusteluissa (s.26) todetaan rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältävän myös vaatimuksen, jonka mukaan rikoksesta seuraavat rangaistukset tulee määritellä laissa. Sakkoa ja yhteisösakkoa koskevien säännösten mainitaan olevan tarkkarajaisina laissa. Rikesakoista todetaan:

> ”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 annettu laki saatetaan voimaan vuoden 2016 loppupuolella (ks. PeVL 7/2010 vp, s. 4/II).”

Lausumasta voi välittyä turhan siloteltu kuva laillisuusperiaatteen merkityksestä tässä yhteydessä.

Valiokunnalla oli vuoden 1998 valtiopäivillä käsiteltävänään mm. rikesakkoja koskenut lakiehdotus. Ehdotuksessa annettiin RL 2 a luvun 9 §:n säännöksessä suunnilleen säännöksen nykyistä muotoa vastaavalla tavalla valtuus asetuksella säätää, mistä säännöksessä edellä tarkoitetuista rikkomuksista voitiin määrätä rikesakko. Valiokunta tyytyi tässä kohden toteamaan vain lyhyesti , että asetuksenantovaltuus ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen, ”koska se ei koske rangaistavuuden sääntelemistä” (pevl 30/98 vp). Kun suunnilleen sama kysymys tuli valiokunnan tarkasteltavaksi turvallisuuden edistämistä yleisellä paikalla koskeneen esityksen yhteydessä vuonna 2002 – ja siis uuden perustuslain ja sen asetuksenantovaltuuksia koskeneen 80 §:n jo voimassaollessa – valiokunta lausui jo hienosyisemmin (pevl 20/02 vp, s.7):

> ”Rikesakkoseuraamusta koskevaan 2. lakiehdotuksen 2 a luvun 9 §:ään sisältyy asetuksenantovaltuus. Valiokunta on ennen uuden perustuslain säätämistä pitänyt sitä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana, koska se ei koske rangaistavuuden sääntelemistä (PeVL 30/1998 vp, s. 3/I). Rikosoikeudellisen laillisuusvaatimuksen näkökulmasta on kuitenkin aihetta kiinnittää huomiota siihen, että tämän periaatteen mukaan rikoksesta seuraavat rangaistukset on määriteltävä laissa (HE 309/1993 vp, s. 50/I). Tämän vaatimuksen kanssa on paremmin sopusoinnussa, että laista käy suoraan ilmi mahdollisuus määrätä rikesakko rangaistukseksi siinä tarkoitetuista rikkomuksista kuin että rikesakko säädettäisiin konkreettisesti rangaistukseksi vasta asetuksella. Tällaista sääntelyä puoltaa myös perustuslain 80 §. Pykälää on syytä muuttaa tällä tavoin.”

Asiallisesti saman kannan valiokunta toisti samoilla vuoden 2002 valtiopäivillä rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevasta ehdotuksesta antamassaan lausunnossa. Ko. kohdan lopuksi valiokunta vielä totesi (pevl 31/02 vp,s.2):

> ”Voimassa olevan rikoslain 2 a luvun 9 § ei tältä osin vastaa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimuksia. Pykälää on siksi syytä tarkistaa jo tämän esityksen käsittelyn yhteydessä.”

Kun edellä lainatussa nyt käsiteltävän esityksen säätämisjärjestysperustelussa annetaan ymmärtää, että eri tekojen konkreettisten rangaistusten säätäminen asetuksessa ”ei sekään” ole ristiriidassa perustuslain kanssa ja viitataan tueksi lausuntoon pevl 7/10 vp, on syytä tarkemmin katsoa, mitä ja minkälaisessa tilanteessa valiokunta tuolloin lausui. Hallitus esitti tuolloin (HE 94/09 vp) mm.erillistä lakia rikesakkorikkomuksista, jolla kumottaisiin rikesakkorikkomuksista vuonna 1999 annettu asetus. (Ko. laki säädettiin, mutta sen voimaantulo vaatii vielä voimaanpanolain säätämistä.) Se, että kysymys oli tältä osin juuri

edellä viitatun, asetuksella säätämiseen kohdistetun kritiikin huomioon ottamisesta, tulee selvästi esille hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (HE 94/09 vp, s.72). Tässä tilanteessa – kun valiokunnalla siis oli tarkasteltavanaan ehdotus kriittisten säännösten nostamisesta asetuksen tasolta lakiin – valiokunta lausui (pevl 7/10 vp, s. 4):

> ”Perustuslain 8 § sisältää vaatimuksen rikoksesta seuraavien rangaistusten määrittelemisestä laissa (HE 309/1993 vp, s. 50/I). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt tältä kannalta huomiota rikesakkoa koskevien rikoslain säännösten kirjoittamistapaan. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kanssa on paremmin sopusoinnussa, että laista käy suoraan ilmi mahdollisuus määrätä rikesakko rangaistukseksi siinä tarkoitetuista rikkomuksista kuin että rikesakko säädetään konkreettisesti rangaistukseksi vasta asetuksella. Tätä puoltaa myös perustuslain 80 § (mm. PeVL 31/2002 vp, s. 2/II). Rikesakkorikkomuksista ehdotetaan säädettäväksi tyhjentävästi laissa, eikä enää asetuksessa. Rikesakko on ainoa rangaistus näistä rikkomuksista määrättävissä oleva rangaistus, jonka suuruus on myös rikkomuskohtaisesti säädetty.”

Valiokunnan käyttämä ilmaus ”paremmin sopusoinnussa” tietysti sisältää sen päättelymahdollisuuden, että myöskään vertailtavana oleva vaihtoehto (tässä tapauksessa ko. säännösten antaminen asetuksella) ei ole ristiriidassa perustuslain kanssa. Minusta valiokunnan em. kannanotoista käy kuitenkin selväksi, että valiokunnan mielestä ainoa perustuslain kannalta selvästi asianmukainen menettely on se, että ko. kysymyksistä säädetään lailla. Tätä minusta edellyttää myös rikosoikeudellisessa laillisuusvaatimuksessa keskeisenä elementtinä oleva vaatimus siitä, että rikosoikeudellisen rangaistuksen oleelliset asiat on määrättävä laissa.

Perustuslakivaliokunnan edellä lainatussa mietinnössä vuoden 2010 valtiopäiviltä (pevl 7/10 vp) tarkasteltavana olleet lait (lakiehdotukset) sakon ja rikesakon määräämisestä, rikoslain muuttamisesta ja rikesakkorikkomuksista säädettiin (vahvistettiin) elokuussa 2010, mutta niiden voimaantulo on odottanut siitä säädettävää lakia. Tilanne, jossa säädetyt sisällöllisesti merkittävät lait ovat jo noin viisi ja puoli vuotta odottaneet voimaan saaattamista, ei ole tavallinen eikä toivottava. Perustuslainmukaisuuden kannalta sopimatonta on se, että rikesakkorikkomuksista säädetty laki, jonka säätämistä hallitus vuoden 2009 valtiopäivillä perusteli juuri rikosoikeudellisella laillisuusperiaatteella ja jota perustuslakivaliokunta vuoden 2010 valtiopäivillä selvästi piti perustuslain kannalta asianmukaisempana vaihtoehtona kuin asetuksella säätämistä, edelleen odottaa voimaan saattamista ja tuossa laissa tarkoitettu säätely edelleen on asetuksen tasolla. Milloin tilanne olisi tässä suhteessa muuttumassa, ei esityksen nojalla ole oikein selvää. Perusteluissa mainitaan (s.23; myös säätämisjärjestysperustelut s.26), että

voimaanpanolainsäädäntöä koskeva esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle tämän vuoden aikana. Toisaalta se, että ko. asetus on nyt uusittu kesällä 2015 (1081/2015) ja tämän esityksen liitteenä on luonnos tuon uudistetun asetuksen kumoavaksi asetukseksi, ei välttämättä viittaa kiirehtimiseen esityksen antamisessa. Valiokunta voisi mielestäni kiirehtiä ko. rikesakkorikkomuksista säädetyn lain voimaansaattamista juuri rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä (tarvittaessa myös muista voimansaattamista odottavista ko. laeista erillisenä asiana ).

- - - - - - -

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa tarkastellaan lyhyesti myös fiskaalisten tavoitteiden hyväksyttävyyttä perusteina rikosoikeudellisten seuraaamusten sääntelylle ja viitataan tältä osin valiokunnan lausuntoon pevl 61/14 vp, joka koski ehdotusta laiksi rikosuhrimaksusta. Tuossa lausunnnossa valiokunta totesi mm.:

> ”Valiokunnan mielestä ehdotetulle sääntelylle on rikosten uhrien aseman parantamiseen liittyvä painava yhteiskunnallinen tarve. Hallituksen esityksen yleisperusteluissa esitetyt näkökohdat eivät kuitenkaan ole kaikilta osin ongelmattomia. Perusteluissa (s. 14) nimittäin todetaan, että jatkossa on huolehdittava siitä, että rikosuhrimaksujen tuotto pysyy niin suurena, että järjestelmä on kannattava ja että järjestelmän käyttöön ottamisen jälkeen rahamäärän kertymistä on seurattava. Perustuslakivaliokunta pitää kyseistä hallituksen esityksen kannanottoa erittäin ongelmallisena, koska fiskaaliset tavoitteet eivät ole hyväksyttäviä perusteita seuraamussääntelylle.”

Hallituksen esityksen perusteluista käy monista kohdin hyvin selväksi, että ehdotettujen lainmuutosten - erilaisten seuraamusluontoisten maksujen korotusten - ensisijainen syy on valtiontaloudellinen. Voidaan siten perustellusti sanoa, että nyt ehdotettujen muutosten tavoitteet ovat fiskaalisia. Kun ehdotettujen muutosten vaikutukset voivat yksilöiden kannalta olla merkittäviä, ei minusta ole tässä asiaan vaikuttavaa puhua säätämisjärjestysperustelujen tapaan siitä, että sakkotulot kattavat vain pienen osan rikollisuuden välittömistä kustannuksista valtiolle ja ettei esitys siten merkitse sakkojärjestelmän muuttumista luonteeltaan fiskaaliseksi. Kovin haettuna pidän sitä perustelujen ajatusta, jonka mukaan valtiontaloudellinen tilanne huomioon ottaen voidaan arvioida ”perusoikeuksien rajotusedellytysten tarkoittamassa mielessä välttämättömäksi”, että aikaisempaa suurempi osa rikollisuuden kustannuksista siirtyy rikoksista tuomittujen maksettavaksi.

Miten lainmuutosehdotusten fiskaalisiin tavoitteisiin sitten pitäisi valiokunnan em. lausunnonkin huomioon ottaen suhtautua? Voidaan havaita, että valiokunta ei tuossa

lausunnossaan tehnyt toteamistaan fiskaalisista tavoitteista mitään enempiä päätelmiä. Voidaan pitää sinänsä selvänä, että rikosoikeudellista seuraamusjärjestelemää tai sen merkittävää osaa ei voida rakentaa oleellisesti julkisen vallan taloudellista intressiä palvelemaan. Kuvitelluissa ääritilanteissa perustuslakivaliokunnan olisi selvästi myös syytä tarttua asiaan. (Kuvitelluissa ääritilanteissa voisi julkisen talouden intressin ohjaama taloudellinen ”rangaistus” olla ongelmallinen myös omaisuuden suojan kannalta.) Suhtaudun kuitenkin hyvin pidättyvästi ajatukseen, että perustuslakivaliokunta yleensä ottaisi konkreettisesti arvioidakseen, onko jossakin rahamääräisessä rikosoikeudellisessa seuraamuksessa jokin osa vain tai etupäässä fiskaalisista syistä johtuva ja sen vuoksi torjuttava. Tällainen pidättyvä suhtautuminen ei toisaalta estäisi (substanssivaliokunnan) huomion kiinnittämistä seuraamusten mitoittamista koskeviin periaatteellisiin näkökohtiin.

- - - - - - -

Säätämisjärjestysperusteluissa on viimeisenä kohtana kiinnitetty huomiota siihen, että valtaosa ko. päivä- ja rikesakoista määrätään tuomioistuinmenettelyn ulkopuolella ja että tuomioistuimenettelyn ulkopuolella määrättäväksi voidaan valiokunnan käytännön valossa säätää vain sellaisia taloudellisia seuraamuksia, joiden suorittaminen on kohtuullista kaikille maksukyvystä riippumatta. Minusta tässä kohden voidaan yhtyä perustelujen lopputulemaan, jonka mukaan ehdotuksen mukaisten varallisuusarvoisten seuraamusten voidaan edelleen arvioida olevan tässä suhteessa kohtuullisia.