Juha Lavapuro 17.2.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 1/2016 vp eduskunnalle laeiksi rikoslain 2 a ja 9 luvun muuttamisesta sekä pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta

Hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys

Perustuslakivaliokunnan arvioitavana olevan hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys on syytä tiivistää yhteen periaatteellisesti hyvin merkitykselliseen kysymyksenasetteluun:

> Voidaanko rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään kuuluvien sakkojen rahamäärien huomattavia korotuksia pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta tavoitteiltaan hyväksyttävänä ja keinoiltaan oikeasuhtaisena, kun korotuksen tavoitteena on ainoastaan kerätä rangaistusjärjestelmän kautta lisätuloja valtiolle siten kuin hallitusohjelmassa on päätetty?

Kysymykseen vastaamiseksi on ensin syytä tarkastella niitä seikkoja, joihin perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään kiinnittänyt huomiota arvioidessaan rikosoikeuden ja siihen kytkeytyvän rangaistusjärjestelmän suhdetta perustuslakiin.

Rikosoikeuden ja perusoikeusjärjestelmän suhde

Perustuslain ja rikoslainsäädännön suhdetta koskevissa tarkasteluissa lähtökohtana on edelleenkin syytä pitää perustuslakivaliokunnan lausuntoa 23/1997 vp.[1] Tuossa lausunnossaan perustuslakivaliokunta määritteli perusoikeusuudistuksen jälkeiset yleiset lähtökohdat sille, miten perusoikeussäännökset rajoittavat rikoslainsäätäjän säädettäessä kriminalisoinneista ja niihin liittyvästä rangaistusjärjestelmästä.[2]

[1] PeVL 23/1997 vp koskee hallituksen esitystä 6/1997 vp oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi.
[2] Ks. myös Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, s. 310. WSLT 2001.

Lähtökohtana näissä tarkasteluissa valiokunnan mukaan oli, että vaikka ”lainsäätäjän liikkumavara kriminalisointien säätämisessä on varsin väljä, siihen kohdistuu rajoituksia sekä perustuslaista että kansainvälisistä velvoitteista.” Merkitystä oli valiokunnan mukaan tässä suhteessa myös sillä yleisellä näkökohdalla, että ”sakkorangaistus tarkoittaa kajoamista tuomitun omaisuuteen ja vankeusrangaistus henkilökohtaiseen vapauteen”.

Vuoden 1997 lausunnon ydinajatuksena voidaan puolestaan pitää kantaa siitä, että yksittäisten perusoikeuksien käyttöön liittyvien kriminalisointien sallittavuutta joudutaan arvioimaan samalla tavoin kuin perusoikeuksien rajoituksia ylipäätään. Tällaisten rangaistussäännösten tulee täyttää perusoikeuden rajoittamiselle asetettavat yleiset edellytykset ja kulloisestakin perusoikeussäännöksestä mahdollisesti johtuvat erityisedellytykset.

Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyysvaatimuksen vuoksi kriminalisoinnille on oltava esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Hyväksyttävyyden arvioinnissa merkitystä voi olla perustuslain esitöiden mukaan esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavanlaista oikeutta koskevilla määräyksillä (ks. PeVM 25/1994 vp).

Suhteellisuusvaatimus puolestaan edellyttää sen arvioimista, onko kriminalisointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. Perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Jo vuoden 1997 lausunnossaan valiokunta myös katsoi, että rangaistusseuraamuksen ankaruus on yhteydessä suhteellisuusvaatimukseen (ks. PeVL 23/1997 vp, s- 2/II, ks, myös esim. PeVL 5/2009 vp, s. 3).

Seuraamusjärjestelmää koskevaa tulkintakäytäntö

Kysymys seuraamusjärjestelmän hyväksyttävyydestä oli viimeksi perustuslakivaliokunnan arvioitavan sen tarkastellessa hallituksen esitystä laiksi rikosuhrimaksusta ym. (PeVL 61/2014 vp). Rikosuhrimaksulain tarkoituksena on vahvistaa rikoksen uhreille suunnattujen tukipalveluiden valtionrahoitusta keräämällä tämä rahoitus rikosuhrimaksun muodossa kaikilta vankeusuhkaisiin rikoksiin syyllistyneiltä.

Perustuslakivaliokunta totesi ensin, että rikosuhrimaksu on syytä rinnastaa oikeudelliselta luonteeltaan rikosoikeudellisiin lisäseuraamuksiin ja että sääntelyä on valtiosääntöoikeudellisesti arvioitava vastaavin perustein kuin rikosoikeudellista seuraamussääntelyä ja hallinnollisia sanktioita koskevaa sääntelyä. Se katsoi, että sääntelylle on rikosten uhrien aseman parantamiseen liittyvä painava yhteiskunnallinen tarve.

Sääntelyn luonteeseen rikosoikeudellisena seuraamuksena kuitenkin liittyi valiokunnan mukaan ongelmia. Erityisen ongelmallisena se piti hallituksen esityksen perusteluista ilmenevää kantaa siitä, että rikosuhrimaksujen tuotto on pyrittävä pitämään niin suurena, että järjestelmä on kannattava. Tällainen kannanotto oli valiokunnan mielestä erittäin ongelmallinen, koska ”fiskaaliset tavoitteet eivät ole hyväksyttäviä perusteita seuraamussäänтelylle.”

Viitattuaan kuitenkin siihen, että maksun määrä jäi verraten vähäiseksi (40 euroa ja 80 euroa), se katsoi, että järjestelmä kokonaisuudessaan ottaen täyttää suhteellisuuden vaatimukset ja ehdotus pysyy rikosuhrimaksun määrän suhteen lainsäätäjän harkintavallan puitteissa (Ks. PeVL 61/2014 vp, s. 3).

Kysymys rangaistusjärjestelmän oikeasuhtaisuudesta nousi esille myös seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskevan rikoslain muutoksen yhteydessä. Kyseisessä hallituksen esityksessä HE 229/2014 vp ehdotettiin muun muassa teon enimmäisrangaistuksen korottamista kuudesta kuukaudesta yhteen vuoteen.

Sääntelyllä oli valiokunnan mukaan useita perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita, jotka liittyivät muun muassa pyrkimykseen suojata parituksen ja ihmiskaupan uhrin asemassa olevien prostituoitujen asemaa (ks. PeVL 56/2014 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin enimmäisrangaistuksen korottamista kuudesta kuukaudesta vankeutta yhteen vuoteen vankeutta huomattavana rangaistusarvon nostamista ja sääntelyn ankaroittamista koskevana toimenpiteenä. Se viittasi suhteellisuusvaatimukseen ja korosti, että rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset. Ehdotus pysyi kuitenkin valiokunnan mielestä tältä osin lainsäätäjän harkintavallan puitteissa (Ks. PeVL 56/2014 vp, s. 3/II), minkä voidaan nähdäkseni tulkita johtuvan ainakin osaksi myös kriminalisoinnin taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuudesta.

Valiokunta on viitannut seuraamusjärjestelmän oikeasuhtaisuuden vaatimukseen myös lausunnossaan PeVL 16/2013 vp, joskaan se ei tuossa kohden esittänyt täydentäviä näkökohtia siihen, mitä voidaan lukea jo lausunnosta PeVL 23/1997 vp.

Hallituksen esityksen arviointi

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että päiväsakot korotetaan noin kaksinkertaisiksi. Päiväsakon vähintä rahamäärää korotettaisiin kuitenkin 50 %:lla 9 euroon. Lisäksi päiväsakon

määrää laskettaessa käytettäviä vähennyksiä ehdotetaan eräin osin korotettavaksi. Kuten hallituksen esityksen sivulla 15 ilmenevästä esimerkkilaskelmasta voidaan päätellä, kysymys on huomattavasta korotuksesta nykyisin voimassa oleviin päiväsakon rahamääriin. Lisäksi rikesakon lakisääteinen suurin rahamäärä korotetaan 200 eurosta 400 euroon, minkä jälkeen rikesakot on tarkoitus korottaa valtioneuvoston asetuksella 1 päivää syyskuuta 2015 edeltäneeseen tilanteeseen nähden 2,5-kertaisiksi. Myös yhteisösakon vähimmäismäärä ehdotetaan korotettavaksi 850 eurosta 2 500 euroon ja enimmäismäärä 850 000 eurosta 2 500 000 euroon.

Lainsäätäjällä on valtiosääntöoikeudellisesti tarkastellen verraten suuri harkintamarginaali säädettäessä kriminalisoinneista ja rikosoikeudellisesta seuraamusjärjestelmästä. Tämä marginaali ei kuitenkaan ole rajaton.

Tässä suhteessa pidän erittäin ongelmallisena, että seuraamusjärjestelmän korotuksia on perusteltu yksinomaan tavoitteella kasvattaa hallitusohjelman mukaisesti sakoista valtiolle saatavia tuloja. Sakkojen rahamäärien korotuksille ei esitetä mitään muita perusteita.

Itse asiassa päinvastoin. Esityksen perusteluissa todetaan, ettei rikollisuustilanteen kehitys viittaa tarpeeseen korottaa päiväsakkojen rahamäärää. Samoin perusteluista on pääteltävissä, että valvonnan tehostamisella olisi kiinnijäämisriskin kasvun kautta todennäköisesti seuraamusten korottamista suurempi vaikutus liikenneturvallisuuteen. Tällä on valtiosääntöoikeudellisesti merkitystä senkin vuoksi, että perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti pitänyt liikenneturvallisuuden suojaamista painavana yhteiskunnallisena intressinä, joka liittyy myös perusoikeutena turvattuun oikeuteen henkeen ja terveyteen (ks. PeVL 6/1998 vp)

Ehdotettu sääntely merkitsee tämän vuoksi, että sakkojärjestelmä perustuisi keskeiseltä osaltaan perusteelle, jota perustuslakivaliokunta äskettäisessä lausunnossaan ei ole pitänyt hyväksyttävänä perusteena seuraamussääntelylle (PeVL 61/2014 vp). Tämä ongelma ei myöskään nyt koske mitään rikosuhrimaksun kaltaista verraten vähäistä rikosoikeudellisesta lisäseuraamusta, vaan kohdistuisi suoraan seuraamusjärjestelmän ytimeen.

Suomalaiseen perustuslakikäsitykseen on kuulunut hyvin kiinteästi ajatus siitä, että kriminalisoinneille tulee osoittaa painava yhteiskunnallinen tarve ja että rangaistusten tulee – perustuslakivaliokunnan sanoin – ”olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen”.(PeVL 56/2014 vp, s. 3/II). Nyt käsiteltävän ehdotuksen hyväksyminen merkitsisi, että sakkojen osalta rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmän ankaruus määrittyy moitittavuuden ohella myös yleisesti valtion rahantarpeen perusteella.

Tämä olisi hyvin perustavanlaatuinen muutos tähän mennessä noudatettuun lähtökohtaan rikosoikeuden ja perusoikeusjärjestelmän välisestä suhteesta.

Siitä, että fiskaalista tavoitetta ei voida pitää hyväksyttävänä perusteena seuraamussääntelylle, seuraa loogisesti myös, ettei tavoitetta voida ottaa huomioon seuraamusten oikeasuhtaisuusarvioinnissa. Perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan suhteellisuusvaatimuksen sisältönä on nimittäin perusoikeusuudistukseen liittyvän perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaan seuraava:

> ”Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä *hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi*. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.” (Ks. PeVM 25/1994 vp, korostus tässä)

Koska fiskaaliset tavoitteet eivät ole perustuslakivaliokunnan nimenomaisen kannan mukaan rangaistusjärjestelmästä säädettäessä hyväksyttäviä tavoitteita, hallituksen esityksen sääntely perusteluineen johtaa tilanteeseen, että mm. päiväsakkojen korottaminen n. kaksinkertaiseksi on omiaan johtamaan suhteettoman ankariin omaisuudensuojan rajoituksiin (ks. myös PeVL 23/27 vp, jossa sakkorangaistuksen katsottiin kajoavan omaisuudensuojaan). Lisäksi hallituksen esityksen tavoitteisiin olisi siinä esitettyjen perusteluiden valossa mahdollista pyrkiä myös perusoikeuksia vähemmän rajoittavin ja varsinkin liikenneturvallisuutta paremmin edistävin keinoin esimerkiksi valvontaa ja siten kiinnijäämisriskiä lisäämällä.

Ajatus siitä, että rikosoikeudellisilla rangaistuksilla pyrittäisiin keräämään varoja valtiolle, on vieras myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan laillisuusperiaatetta ja rikoksista määrättävien rangaistusten oikeasuhteisuuden periaatetta koskevalle 49 artiklalle. Sen 3 kohdassa nimittäin edellytetään, että ”[R]angaistus ei saa olla epäsuhteessa rikoksen vakavuuteen.” Rikosoikeudellinen seuraamus, jonka määrästä n. puolet perustuu fiskaalisille intresseille, ei sellaisenaan ole oikeassa suhteessa rikoksen vakavuuteen ellei sitten osoiteta, että aiempi seuraamusjärjestelmä oli sattumalta vastaavalla tavalla suhteellisuusperiaatteen vastainen, kun siihen perustuvat rangaistukset olivat järjestelmällisesti alemmalla tasolla kuin tekojen moitittavuus edellyttäisi.

Hallituksen esityksen ongelmallisuutta ei myöskään vähennä, että sen perusteena viitataan monessa kohdin hallituksen strategiseen ohjelmaan ja hallituksen päätökseen julkisen talouden välttämättömistä sopeutustoimista. Valiokunta on aiemmassa käytännössään korostanut, etteivät tällaiset viittaukset hallituksen esityksissä ”saa korvata hyvään lainvalmistelutapaan kuuluvaa perusoikeusvaikutusten sekä niiden yhteiskunnallisten ongelmien erittelyä, joita ehdotetulla lainsäädännöllä pyritään ratkaisemaan, tai niiden tavoitteiden esitte-

lyä, joiden toteutumista ehdotetun lainsäädännön oletetaan edistävän." (ks. esim. PeVL 60/2014 vp)

Johtopäätökset

Kiistämättä lainkaan tarvetta toteuttaa julkisessa taloudessa välttämättömiä sopeutustoimia joudun vastauksena alussa esittämääni pääkysymyksenasetteluun katsomaan, ettei perustuslaki perustuslakivaliokunnan aiemman tulkintakäytännön valossa mahdollista seuraamusjärjestelmän ehdotetunkaltaista muuttamista puhtaasti fiskaalisessa tarkoituksessa.

Ottaen huomioon poikkeuslakien välttämisen periaatteen ehdotetunkaltaista seuraamusjärjestelmän muutosta ei nähdäkseni ole mahdollisuutta säätää poikkeuslailla. (Ks. PeVL 67/2014 vp).

Turussa 16.2.2016

Juha Lavapuro
professori