Olli Mäenpää
1.3.2016

Perustuslakivaliokunnalle

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

Rangaistusseuraamusten suhteellisuusvaatimus

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan rangaistusseuraamuksen on täytettävä suhteellisuuden vaatimusta. Tämä edellyttää, että rangaistusseuraamuksen ankaruus on oikeassa – ensisijaisesti kohtuullisessa – suhteessa teon moitittavuuteen. Myös rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (PeVL 56/2014 vp, PeVL 16/2013 vp; PeVL 23/1997 vp). Hallituksen esitystä on perusteltua arvioida suhteellisuusvaatimuksen kannalta.

Esityksessä ehdotetaan, että päiväsakon rahamäärät korotetaan noin kaksinkertaisiksi. Päiväsakon pienin rahamäärä korotettaisiin kuitenkin puolitoistakertaiseksi. Rikesakon suurin rahamäärä korotettaisiin 200 eurosta 400 euroon. Lisäksi yhteisösakon vähimmäismäärä nostettaisiin 850 eurosta 2 500 euroon ja enimmäismäärä 850 000 eurosta 2 500 000 euroon. Rahamääräisten rangaistusseuraamusten tuntuvaa korotusta arvioitaessa on keskeinen merkitys oikeasuhtaisuuden vaatimuksella.

Ehdotetut rangaistusseuraamusten rahamääräiset korotukset ovat huomattavia ja ne toteutettaisiin kertaluonteisesti. Päivä- ja rikesakon kohteena ovat ehdotuksen sosiaalisia vaikutuksia koskevan arvion (s. 20-21) mukaan pääasiassa vähäosaisia tai syrjiytyneitä henkilöitä, joiden maksukykyä korotusten arvioidaan erityisesti heikentävän. Toisaalta yhteisösakot olisivat edelleen niiden kohteena olevien yhteisöjen toimintaan nähden kohtuullisia.

Rangaistusseuraamusten ankaroittaminen kohdistuisi vain rahamääräisiin seuraamuksiin. Sakkojen kaavamaisen kaksinkertaistamisen sijasta ehdotus perustuu minimipäiväsakon korottamiseen 50 %:lla. Tämä merkitsee, että sen käyttöala ei korotuksen johdosta muuttuisi. Ehdotetut korotukset ovat suuria, mutta niiden ei voida katsoa johtavan selvästi kohtuuttomaan rangaistusseuraamukseen yksittäistapauksessa tai yleisesti arvioiden. Ehdotuksen voitaneen siten katsoa pysyvän rangaistusseuraamusten suhteellisuusvaatimuksen kannalta arvioituna lainsäätäjän harkintavallan rajoissa.

Fiskaaliset näkökohdat rangaistusseuraamuksista säädettäessä

Arvioidessaan rikosuhrimaksua koskevaa hallituksen esitystä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota perusteluissa esitettyyn kantaan, jonka mukaan jat-

kossa olisi huolehdittava siitä, että rikosuhrimaksujen tuotto pysyy niin suurena, että järjestelmä on kannattava ja että järjestelmän käyttöön ottamisen jälkeen rahamäärän kertymistä on seurattava. Perustuslakivaliokunta piti kyseistä hallituksen esityksen kannanottoa erittäin ongelmallisena, koska fiskaaliset tavoitteet eivät valiokunnan arvion mukaan ole hyväksyttäviä perusteita seuraamussääntelylle (PeVL 61/2014 vp).

Rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään tehtävillä muutoksilla on normaalisti myös fiskaalisia seuraamuksia. Vapausrangaistusten täytäntöönpano aiheuttaa menoja ja sakkorangaistukset tuottavat tuloja. Pelkästään tällaiset tavanomaiset fiskaaliset vaikutukset eivät kuitenkaan ole perustuslakivaliokunnan tarkoittamalla tavalla ongelmallisia seuraamusjärjestelmää muutettaessa. Seuraamusjärjestelmään voidaan luonnollisesti tehdä merkittäviäkin muutoksia siitä huolimatta, että niillä on fiskaalisia vaikutuksia. Jos fiskaaliset tavoitteet sen sijaan ovat yksinomaisia tai ensisijaisia rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kehittämisessä, ne ovat ongelmallisia, eikä niitä välttämättä voida pitää hyväksyttävinä perusteina seuraamussääntelylle.

Hallituksen esityksellä on lähinnä fiskaalisia tavoitteita. Perustelujen mukaan esityksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti kasvattaa sakoista valtiolle saatavia tulo- ja korottamalla sakkojen rahamääriä (s. 12). Päiväsakkojen kertymän arvioidaan kasvavan 46 miljoonaa euroa ja rikesakon 10-12 miljoonaa euroa. Muita kuin fiskaalisia tavoitteita ei esityksen tavoitteita esittelevässä jaksossa tuoda esiin. Fiskaalisten näkökohtien ohella esityksessä kuitenkin arvioidaan, että rahamäärien korotukset ovat osaltaan merkityksellisiä liikenneturvallisuuden kannalta, joskaan ei ole todennäköistä, että korotuksella olisi merkittävää vaikutusta ylinopeuksiin (s. 19). Rahamääräisten korotusten sijasta niihin liittyvällä valvonnalla arvioidaan tässä suhteessa olevan suurempi merkitys.

Esityksen perustelujen mukaan myöskään rikollisuustilanne ei perustele korotuksia (s. 10-12). Tarkemmassa arviossa perusteluissa todetaan, että rikollisuustilanteen kehitys ei sinällään viittaa tarpeeseen korottaa päiväsakkojen rahamäärää. Rikesakkojen rahamäärät on 1.9.2015 alkaen kaksinkertaistettu, eikä rikollisuustilanteen kehitys myöskään tältä osin viittaa tarpeeseen korottaa rikesakkoja. Vastaava arvio kohdistuu myös yhteisösakkoihin.

Päivä- ja rikesakkojen korotukset ovat osa hallituksen päättämiä julkisen talouden sopeutustoimia. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. PeVM 25/1994 vp sekä esim. PeVL 14/2015 vp, PeVL 25/2012vp ja PeVL 44/2014 vp). Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista.

Ehdotetuilla korotuksilla ei ole suoranaista rajoittavaa vaikutusta perusoikeuksiin eivätkä ne vaaranna perusoikeuksien toteutumista. Ne ovat osa julkisen

talouden sopeuttamista, millä on osaltaan merkitystä arvioitaessa lähinnä fiskaalisten tavoitteiden toteuttamiseksi tehtävää muutosta seuraamusjärjestelmään. Ehdotettu tuntuva rahamääräinen korotus ei muuttaisi rike-, yhteisö- tai päiväsakon luonnetta tai tehtävää rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän välttämättömänä osana. Sakkojärjestelmällä pyrittäisiin edelleen ensisijaisesti rikollisuuden sääntelyyn ja ennaltaehkäisyyn. Kyseiset rangaistusseuraamukset eivät ehdotetun korotuksen johdosta muuttuisi luonteeltaan ensisijaisesti tai korostetusti fiskaalisiksi seuraamuksiksi. Tältä kannalta arvioituna esimerkiksi kolminkertainen korotus saattaisi sen sijaan muuttaa niiden luonnetta olennaisesti ongelmallisemmalla tavalla yksinomaan fiskaaliseen suuntaan.

Arviossa on merkitystä lisäksi sillä, että sakkojärjestelmän ehdotetulla rahamääräisellä muutoksella pyritään osaltaan jakamaan oikeudenmukaisesti rikollisuuden aiheuttamia kustannuksia yhteiskunnan ja rikoksentekijöiden kesken. Perusteluissa esitetyn arvion mukaan sakkotulot kattaisivat ehdotettujen muutosten jälkeenkin vain pienen osan rikollisuuden välittömistä kustannuksista valtiolle. Esitetyt seikat kokonaisuutena huomioon ottaen päivä-, rike- ja yhteisösakkojen korottamista ehdotetulla tavalla voitaneen pitää rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä siitä huolimatta, että ehdotetuilla korotuksilla on korostetusti fiskaaliset tavoitteet.

Vaikutukset tuomiovallan käyttöön

Perustuslakivaliokunta on jo ennen voimassa olevan perustuslain säätämistä pitänyt oikeusturvan kannalta tärkeänä, että tuomioistuinten ulkopuolella ei määrätä muita kuin varallisuusarvoisia seuraamuksia, joiden rahallinen arvo on määrättävä niin, että niiden suorittaminen on kohtuullista kaikille maksukyvystä riippumatta (PeVL 1/1982 vp; PeVL 7/2010 vp). Ehdotetun sääntelyn voitaneen edellä esitetyin perustein katsoa täyttävän tämän vaatimuksen.