Veli-Pekka Viljanen

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 1.3.2016

Hallituksen esityksessä ehdotetaan päiväsakkojen rahamääriä korotettavaksi noin kaksinkertaisiksi, pienin rahamäärä kuitenkin puolitoistakertaiseksi. Ehdotuksen mukaan päiväsakon rahamäärä olisi jatkossa yksi kolmaskymmenesosa sakotettavan keskimääräisestä kuukausitulosta, kun se nykyisin on siitä yksi kuusikymmenesosa (RL 2 a:2). Vastaavasti rikesakon suurin rahamäärä korotettaisiin 200 eurosta 400 euroon (RL 2 a:8). Yhteisösakon asteikko korotettaisiin noin kolminkertaiseksi 2500 – 2 500 000 euroon (nykyisin 850 – 850 000 euroa).

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan päivä- ja rikesakkojen korotukset perustuvat pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmaan ja ovat osa hallituksen kaavailemia julkisen talouden välttämättömiä sopeutustoimia (HE, s. 1). Korotusten arvioidaan tuovan valtiolle yhteensä noin 53-56 miljoonan euron vuotuiset lisätulot (HE, s. 17). Hallituksen esityksessä ehdotuksia perustellaan lähes yksinomaan tarpeella saada valtiolle lisätuloja. Esityksen tavoitteeksi ilmoitetaan ”hallitusohjelman mukaisesti kasvattaa sakoista valtiolle saatavia tuloja korottamalla sakkojen rahamääriä” (HE, s. 12).

Ehdotetuilla muutoksilla on hyvin huomattava vaikutus rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään. Hallituksen esityksen perustelujen mukaann päiväsakkorangaistuksia määrätään vuosittain noin 200 000, joista yli 2/3 liikennerikoksista. Muita yleisiä sakolla rangaistavia rikoksia ovat näpistys ja pahoinpitely (HE, s. 4). Vuosittain määrättävien rikesakkojen määrä on puolestaan vaihdellut viime vuosina 250 000 ja 300 000 rikesakon välillä, näistä valtaosa liikennerikkomuksista (HE, s. 7).

Nyt korotettaviksi ehdotettavat rangaistuslajit – sakko, rikesakko ja yhteisösakko – merkitsevät kajoamista tuomitun omaisuuteen ja ne ovat jo tämän perusteella perusoikeusjärjestelmän kannalta merkityksellisiä (ks. PeVL 23/1997 vp, s. 2). Sinänsä perustuslakivaliokunta on kat-

sonut lainsäätäjän liikkumavaran kriminalisointien säätämisessä olevan varsin väljän, joskin samalla todennut siihen kohdistuvat rajoituksia sekä perustuslaista että Suomen kansainvälisistä velvoitteista (PeVL 23/1997, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on todennut perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyysvaatimukseen liittyen, että kriminalisoinnille on esitettävä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (PeVL 23/1997 vp, s. 2). Nyt arvioitavana olevassa ehdotuksessa ei ole kyse yksittäisistä kriminalisoinneista, vaan yleisestä muutoksesta rangaistusjärjestelmään, jonka vaikutus toki ulottuu yksittäisiin kriminalisointeihin niistä tuomittavia sakkorangaistuksia korottavasti.

Koska ehdotus päiväsakon rahamäärän, rikesakon ja yhteisösakon korottamisesta merkitsisi aikaisempaan verrattuna suurempaa puuttumista rangaistukseen tuomittavan omaisuuteen, tulee senkin täyttää perusoikeuksien rajoitusperusteen hyväksyttävyysvaatimus. Tältä osin on huomattava, että perustuslakivaliokunta on suhteellisen tuoreessa rikosuhrimaksuista antamassaan lausunnossaan nimenomaisesti todennut, että ”fiskaaliset tavoitteet eivät ole hyväksyttäviä perusteita seuraamussääntelylle” (PeVL 61/2014 vp, s. 3). Tähän nähden voidaan pitää ongelmallisena sitä, että hallituksen esityksen perusteluissa ehdotuksia perustellaan käytännössä ainoastaan valtiontaloudellisilla syillä, osana hallitusohjelmassa sovittuja valtiontalouden sopeuttamistoimia. Perustuslakivaliokunnan edellä mainittu lausunto huomioon ottaen valtiontalouden ”välttämättömiä sopeutustoimia” tuskin voidaan sellaisenaan pitää hyväksyttävänä perusteena säätää muutoksia rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään.

Toisaalta pidän ilmeisenä, etteivät ehdotetut muutokset sakko- ja rikesakkojärjestelmään sellaisenaan muuta näiden rangaistusten perusluonnetta ja tavoitteita. Yleisesti rangaistusjärjestelmän perustehtäväksi on nähty kriminalisointien tukeminen, johon liittyy erityisesti rangaistusten preventiivinen tehtävä estää rikollisuutta (yleis- ja erityisestävyys). Rangaistusjärjestelmän tavoitteeksi on nähty yleisemmin rikosten ehkäiseminen, rikosvahinkojen sekä rikollisuuskontrollin aiheuttamien kärsimysten ja kustannusten minimoiminen ja niiden oikeudenmukainen jakaminen eri osapuolten kesken. Rikosoikeudellisessa kirjallisuudessa onkin katsottu, että rangaistusten taso ja sovellettavat rangaistuslajit tulee muotoilla tavalla, joka parhaiten vähentää sekä rikollisuudesta että rikosten kontrollijärjestelmästä aiheutuvia inhimillisiä ja materiaalisia haittoja ja kärsimyksiä. Päätös yhteiskunnassa sovellettavasta rangaistustasosta perustuu siten usean näkökohdan samanaikaiseen punnintaan. Perusteltu rangaistustaso määräytyy sen mukaan, kuinka hyvin rangaistusten avulla kyetään rikoksia estämään, mil-

laista yhteiskunnallista ja yksilöllistä rasitusta ja kärsimystä tuon järjestelmän soveltaminen tuottaa sekä mitkä muut keinot yhteiskunnalla olisi käytössään samaan päämäärään pyrittäessä (ks. *Tapio Lappi-Seppälä*, Rikosten seuraamukset, 2000, s. 39-40). Tämänkaltaisia yleisiä rangaistusjärjestelmän taustalla olevia tavoitteita voidaan pitää myös perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävinä.

Perustuslaki jättää lainsäätäjälle kohtuullisesti harkintavaltaa rangaistusjärjestelmän kehittämisen suhteen. Kuitenkin perustuslain näkökulmastakin lähtökohtana tulisi olla, että rangaistusjärjestelmän muutokset kyetään perustelemaan kriminaalipoliittisin argumentein, eikä ainoastaan viittaamalla valtiontalouden sopeuttamistarpeisiin. Lähtökohtaisesti esimerkiksi sakkojärjestelmän muuttaminen ja ankaroittaminenkaan eivät ole perustuslain kannalta ongelmallisia, kunhan muutokset riittävällä tavalla kytkeytyvät rangaistusjärjestelmälle asetettaviin hyväksyttäviin kriminaalipoliittisiin tavoitteisiin. Tästä voisi olla kysymys esimerkiksi siinä tapauksessa, jos kyseinen uudistus olisi tarpeen rikollisuudesta ja sen kontrolloinnista johtuvien kustannusten aikaisempaa oikeudenmukaisemmasta jakamisesta yhteiskunnan, rikoksen uhrien ja rikoksentekijöiden välillä (vrt. HE, s. 27). Tässä yhteydessä tällaisen kriminaalipoliittisen tarvearvioinnin tekeminen ei ole mahdollista, vaan nähdäkseni lakivaliokunnan tehtäväksi mietintövaliokuntana jää sen arvioiminen, onko hallituksen esitykseen sisältyville rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän muutosehdotuksille esitettävissä tämänkaltaisia kriminaalipoliittisia perusteita.

Ehdotus merkitsisi edellä kuvatulla tavalla merkittävää rangaistustason korottamista nykytilanteeseen verrattuna. Tämän johdosta ehdotusta on arvioitava myös perusoikeusrajoitukselle asetettavan suhteellisuusvaatimuksen kannalta. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (PeVL 16/2013 vp, s. 2, PeVL 56/2014 vp, s. 3). Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava, että hallituksen esityksessä kyse on sakkorangaistuksen, rikesakon ja yhteisösakon yleisestä ankaroittamisesta, eikä yksittäisistä kriminalisoinneista. Pääosin yksittäiset rangaistussäännökset eivät sisällä sakkorangaistukselle ylä- eikä alarajoja, joten konkreettisessa tapauksessa sakkorangaistuksen suuruus määräytyy yleisten rangaistuksen mittaamista koskevien perusteiden mukaisesti. Rikoslain 6 luvun 4 § korostaa tältä osin nimenomaisesti suhteellisuusperiaatteen noudattamista. Sen mukaan rangaistus on mitattava niin, että se on oikeudenmukaisessa suhteessa rikoksen vahingollisuuteen ja vaarallisuuteen, teon vaikuttimiin sekä rikoksesta ilmenevään muuhun tekijän syyllisyyteen.

Käytännössä hallituksen esitys merkitsee huomattavaa korotusta niiden rikosten seuraamuksiin, joista säännönmukaisesti tuomitaan joko sakkoon tai rikesakkoon. Erityisesti tämä tarkoittaa liikennerikosten ja –rikkomusten seuraamusjärjestelmän ankaroitumista. Toisaalta on otettava huomioon, että rikoslain säätäjällä on seuraamusjärjestelmästä säätäessään tietty harkintamarginaali. Rangaistusten merkittävää korottamistakaan ei voida sellaisenaan pitää suhteellisuusvaatimuksen kannalta välttämättä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. Esimerkiksi hallituksen esityksessä esitettyjen tietojen mukaan ylinopeudesta määrättävä maksuseuraamus ei olennaisesti poikkeaisi muutoksen jälkeenkään esimerkiksi muiden pohjoismaisen seuraamustasosta (ks. HE, s. 9). Vastaavasti päiväsakon rahamäärän ehdotettu tuntuva korotuskaan ei sellaisenaan näyttäisi muuttavan sakkorangaistusta niin ankaraksi, että se olisi selkeästi epäsuhteessa teon moitittavuuteen, erityisesti kun tuomioistuimen on yksittäistapauksessa rangaistusta mitatessaan otettava huomioon rikoslain 6 luvun 4 §:n vaatimus rangaistuksen oikeasuhtaisuudesta. Nähdäkseni tältä osin kyse on siitä, kuinka pitkälle perustuslailla on asianmukaista kontrolloida rangaistusjärjestelmän kehittämistä yleisellä tasolla. Olisi jotakuinkin absurdia ajatella, että perustuslaki estäisi yleisesti rikesakon enimmäismäärän nostamista 200 eurosta 400 euroon. Tällainen seuraamusjärjestelmän hienosäätö kuuluu selkeästi lainsäätäjän harkintavaltaan. Sakkorangaistuksen osalta ehdotettu korotus on olennaisestin tuntuvampi, mutta siltäkin osin katsoisin sen mahtuvan vielä lainsäätäjän harkintamarginaalin piiriin (mikäli sille pystytään esittämään edellä esitetyllä tavalla hyväksyttävät kriminaalipoliittisesti kestävät perusteet). Täsmällisempään oikeasuhtaisuusarvioon voidaan päätyä silloin, kun on kyse jonkin konkreettisen teon kriminalisoinnista. Vasta silloin on mahdollista jo säätämisvaiheessa aidosti arvioida ehdotetun rangaistusasteikon suhdetta rangaistavaksi säädetyn teon moitittavuuteen (ks. esim. PeVL 16/2013 vp, jossa oli kyse vankeusrangaistuksen oikeasuhtaisuuteen ilmaisuvapausrikosten yhteydessä).