Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti

Helsingin yliopisto

8.3.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Yleistä

Esityksen tavoitteena on muuttaa rikoslakia sakoista valtiolle saatavien tulojen lisäämiseksi korottamalla sakkojen rahamääriä. Päiväsakko korotettaisiin noin kaksinkertaiseksi. Minimipäiväsakko korotettaisiin puolitoistakertaiseksi. Äskettäin 1.9.2015 voimaantulleella lailla korotettuihin rikesakkoihin tehtäisiin vielä 25 %:n korotus, ja rikesakon enimmäismäärä nostettaisiin 200 eurosta 400 euroon. Yhteisösakon asteikko korotettaisiin kolminkertaiseksi. Näillä toimilla tavoitellaan valtiolle noin 53–56 miljoonan euron vuotuisia lisätuloja.

Olen antanut esitystä koskevan lausunnon eduskunnan lakivaliokunnalle 25.2.2016. Tässä lausunnossa tarkastelen käsillä olevaa esitystä ennen kaikkea rikoslain käyttöperiaatteiden kannalta.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan

Perustelut sakkorangaistusten korottamiseksi

Esityksen tekee ongelmalliseksi sen perustelut. Ne ovat yksin fiskaaliset. Korotuksille ei esitetä rikollisuuden määrään tai torjuntaan liittyviä kriminaalipoliittisia perusteluita. Esityksessä itse asiassa arvioidaan, että esitetyillä korotuksilla ei ole olennaisia vaikutuksia rikollisuuteen tai liikenneturvallisuuteen. Sitä ei myöskään perustella seuraamusjärjestelmän sisällöllisen kehittämiseen liittyvillä syillä. Eikä sitä perustella havaittujen epäkohtien korjaamistarpeella, jollei sellaiseksi ymmärretä inflaatiokorjauksen edellyttämää mukaista sakkojen korottamista. Mutta tältäkin osin todetaan, ettei

ehdotetun suuruista korotusta voi perustella rahan arvon alenemiseen tai ansiotason nousun perusteella. Tämä todetaan suoraan esityksen perusteluissa päiväsakon rahamäärän osalta (s. 10). Rikesakon osalta jo nyt syyskuun 2015 alussa voimaan tullut korotus oli inflaatio- ja tulokehityksen edellyttämää korkeampi.

Rikoslain- ja rangaistuksen käyttöperiaatteet

Rangaistukset puuttuvat perusoikeuksilla suojattuihin etuihin. Tuolle puuttumiselle on oltava hyväksyttävät perusteet, perustuslakivaliokunnan omin sanoin, painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (PeVL 23/1997).

Rangaistuksen käytön oikeutuksen ydin on johdetavissa rikoslain kyvystä suojata yhteiskunnassa tärkeinä pidettyjä intressejä (oikeushyviä). Tämä tapahtuu ennen muuta rangaistuksen yleisestävän vaikutuksen kautta. Jotkut oikeushyvät ovat arvokkaampia ja suuremman suojan tarpeessa kuin toiset. Niinpä rikoslain tehtävänä on myös jyvittää rikokset suhteessa toisiinsa suojeltavan oikeushyvän arvon ja loukkauksen vakavuuden mukaan. Vastaavasti rangaistukset tulee suhteuttaa näin vahvistettujen eri rikosten rangaistavuusasteissa olevien erojen mukaan. Kun näin menetellään, toteutetaan toista rikosoikeuden keskeistä periaatetta, suhteellisuusperiaatetta.

Intressien suojelu toisten taholta uhkaavia loukkauksia (yleisestävyys) sekä rangaistusten suhtauttamien loukkauksen vakavuuden mukaan (suhteellisuus), ovat rikoslain käyttöä ohjaavat pääperiaatteet. Muitakin on, mutta ne eivät pääkysymyksen kannalta ole olennaisia.

Rangaistuksilla ja rikoslain kielloilla on sisäinen yhteys. Rangaistukset on asetettu tukemaan näitä kieltoja. Rangaistuksiin tehtävät *muutokset* on myös voitava perustella seikoilla, jotka kytkeytyvät rikoslain ja sen sisältämien kieltojen tavoitteisiin (intressien suoja). Yksittäistä rikoslajia koskevien rangaistustasojen muutosten – ollakseen legitiimejä -- tulisi kiinnittyä muuttuneisiin käsityksiin rikosten vakavuudesta ja rikoslailla annettavan suojan tarpeesta. Uusien rangaistuslajien esiintuonti tai olemassa olevien ankaruustason tai käyttöosuuksien muutosten taas tulisi perustua muuttuneisiin käsityksiin rangaistusten ankaruudesta, tehosta taikka sisällöllisestä perusteltavuudesta. (Muitakin ehtoja on, mutta nämä ovat aiheen kannalta tärkeimmät).

Sakkorangaistusten yleinen ankaroittaminen ja rikoslain käyttöperiaatteet

Sakkorangaistuksen yleinen ankaroittaminen olisi perusteltavissa, jos sille olisi esitettävissä ylläkerrotun kaltaisia syitä. Näin tapahtui vuonna 1975, kun päiväsakon rahamäärän laskentasäännöt uudistettiin ja päiväsakkojen markkamääriä korotettiin. Esityksen

perustelut kuuluivat tällöin seuraavasti (ks. Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden sakon määräämistä koskevien säännösten muuttamisesta, HE 1975 II vp, kursivoinnit minun).

> ”Sakko on tarkoituksenmukainen rikoksen seuraamus. Se on monessa suhteessa edullisempi kuin vapausrangaistus. Ennen kaikkea *se on yhteiskunnalle halpa eikä aiheuta tuomitulle niitä haittoja, jotka liittyvät vapausrangaistuksen täytäntöönpanoon.* Myöskään *ei ole syytä olettaa, että tuntuvat sakkorangaistukset olisivat vähemmän yleisestäviä* kuin lyhytaikaiset vapausrangaistukset. *Ansiotuloja saavan väestönosan suhteellinen kasvu ja elintason nousu tekevät mahdolliseksi nykyisestäänkin laajentaa sakon käyttöalaa.*
>
> Päiväsakon rahamäärissä tapahtunut kehitys on kuitenkin omiaan vähentämään sakkorangaistuksen käyttökelpoisuutta… *Päiväsakkojen markkamääräinen pienuus heikentää sakon yleisestävää tehoa ja rajoittaa sakkorangaistuksen ainoastaan lievimpien rikosten lieväksi seuraamukseksi.*
>
> Rahanarvon kehityksellä korjattu keskimääräisen sakkorangaistuksen arvo aleni 1960-luvun kuluessa yli neljänneksellä. Tuntuvimmatkaan sakkorangaistukset eivät iällä hetkellä muodosta vaihtoehtoa vapausrangaistuksille, koska vapausrangaistus koetaan aina sakkorangaistusta ratkaisevasti ankarammaksi seuraamukseksi. *Rangaistusjärjestelmässä on laaja aukko sakkorangaistuksen ja vapausrangaistuksen välissä, mikä on usein esteenä tarkoituksenmukaiselle seuraamuksen valinnalle.*
>
> *Mainittujen epäkohtien korjaamiseksi päiväsakon rahamääriä olisi korotettava. Tällöin ankarimmat sakot olisivat lyhytaikaisten vapausrangaistusten vaihtoehtona.* Vähäisimmistä rikoksista voitaisiin edelleen tuomita melko lieviä sakkorangaistuksia vähentämällä päiväsakkojen lukumäärää.”

Päiväsakon rahamäärien korotusta perusteltiin siis (1) ansiotuloja saavan väestönosan suhteellisen osuuden kasvulla ja elintason nousulla, jotka tekivät sakosta aiempaa käyttökelpoisemman. Tuotiin esille myös (2) keskimääräisen sakkorangaistuksen inflaatiota seurannut arvon aleneminen, sekä (3) järjestelmän sisäiseen koherenssiin liittyvänä ongelmana vaikeudet suhteellisuusperiaatteen noudattamiselle (tilanteessa, jossa rangaistusjärjestelmässä on laaja aukko sakon ja vankeuden välissä). Esitystä perusteltiin myös (4) kriminaalipoliittisille tarkoituksenmukaisuusnäkökohdilla (tuntuva sakko olisi yleispreventiivisesti toimiva, kustannuksiltaan halpa ja tekijälle vankeutta vähemmän haitallinen). Lopputuloksen tähdättiin (5) seuraamusten keskinäisiä suhteita osin uudelleen arvottavaan järjestelmään, jossa uudet tuntuvammat sakot korvaisivat osaksi vankeusrangaistukset (kuten tapahtuikin rattijuopumuksen puolella). Esitys tunnisti kyllä kustannustekijät yhtenä perusteena, mutta ne olivat selvästi sivuosassa.

Käsillä olevaa ehdotusta ei sidota tällaisiin syihin. Hallituksen esityksen perusteluissa sakkojen korottamista tarkastellaan jotakuinkin yksinomaan valtiolle kertyvän lisätulon kartuttamisen näkökulmasta. Käsitykseni on, ettei rangaistusten ankaroittaminen yksin fiskaalisten tavoitteiden saavuttamiseksi ole yhteen sovitettavissa rikosoikeuden hyväksyttävien käyttöperiaatteiden kanssa. Kustannusnäkökohdat ovat kyllä yksi tekijä, joka on syytä pitää mielessä seuraamuksia kehitettäessä. Niihin on hyvä kiinnittää huomio yhtenä valintaperusteena esimerkiksi verrattaessa eri toimenpiteiden kustannustehokkuutta (vaikkapa valintaa kahden jotakuinkin yhtä tehokkaan intervention välillä). Mutta tämä on eri asia kuin alistaa rangaistusjärjestelmä varainkeruun välineeksi. Käsitykseni mukaan tämä vastaa myös perustuslakivaliokunnan aiempia linjauksia, kun se katsoi rikosuhrimaksun käsittelyn yhteydessä, etteivät fiskaaliset tavoitteet ole hyväksyttäviä perusteita seuraamussääntelylle (PeVL 61/2014 vp, s. 3/I).

Muutoksen muista seurausvaikutuksista

Rangaistusjärjestelmä ja sen eri rangaistuslajit muodostavat kokonaisuuden, jonka osien suhde on pyritty määrittämään siten, että se muodostaisi sisäisesti mahdollisimman johdonmukaisen, asteittain ankaroituvan järjestelmän. Tehtävän on vaikea, koska eri rangaistuslajien sanktiosisältö koostuu useista, osin keskenään yhteismitattomista elementeistä, ja koska rangaistuksen ankaruuteen vaikuttaa lajin ohella myös määrä. Jonkinlaisen keskimääräisjärjestyksen vahvistaminen on toisaalta välttämätöntä, jotta lainkäytössä kyettäisiin seuraamaan rangaistuksen määräämisessä tärkeää suhteellisuusperiaatetta.

Sanoitusta seuraa, että jos yhden rangaistuslajin ankaruutta muutetaan, vaikuttaa se järjestelmän muihin osiin. Kuinka paljon, se riippuu muutoksen suuruudesta ja siitä, muuttuvatko myös eri rangaistuslajien soveltamisosuudet. Sakon ja ehdollisen ankaruussuhde on monella tapaa tulkinnanvarainen (sakon sanktiosisältö on konkreettisempi, ehdollisen symbolisempi; toisaalta ehdolliseen liittyy nuorille valvontaa, se merkitään rikosrekisteriin, siihen liittyy täytäntöönpanon uhka, ja se vaikuttaa muutoinkin uusimistilanteessa ankaroittavasti). Yhtäkaikki on ilmeistä, että jos päiväsakot kaksinkertaistetaan, korkeiden päiväsakkojen ja lyhyiden ehdollisten ankarussuhde uhkaa muuttua tavalla, jonka tulisi heijastua lajivalintakäytäntöön vankeuden ja sakon välillä. Tämä ei rajoitu vain sakon ja ehdollisen väliseen suhteeseen, vaan pienrikosten toistuvissa uusimistapauksissa valintaa voidaan käydä myös sakon ja lyhyen ehdottoman välillä.

Toisen seurausvaikutus liittyy järjestelmän legitimiteettiin ja lainnoudattamiseen. Yksi kriminologisen tutkimuksen perushavaintoja on, että lainnoudattaminen perustuu keskeisiltä osiltaan sääntöjen saamaan arvostukseen ja niiden hyväksyntään (legitimiteettiin). Lakeja noudatetaan, koska niitä pidetään noudattamisen arvoisina. Rangaistusten myös odotetaan peilaavan rikoksen vakavuutta sekä tarvetta suojautua

rikosten edustamilta oikeudenloukkauksilta. Jos aiempaa ankarampien sakkojen perusteeksi esitetään, ja sellaiseksi ymmärretään, tarve paikata budjettivajetta, sen sijaan, että perusteeksi kerrottaisiin tavoite määrätä rikoksesta oikeudenmukaiseksi katsottava seuraus, tällä mitä todennäköisimmin murennetaan rangaistusjärjestelmää ja sen toimintaperiaatteita kohtaan tunnettua luottamusta ja arvostusta. Tällä saattaa olla merkittävät seurausvaikutukset lain noudattamiselle. Väärin perustein kovennetut rangaistukset eivät välttämättä lisää lain kunnioitusta. Vaikutus voi yhtä hyvin olla, ja luultavasti onkin, päinvastainen.

Huomioita minimipäiväsakosta

Esityksen käytännössä merkityksellisin yksityiskohta koskee minimipäiväsakon määrää. Se esitetään korotettavaksi yleislinjaa lievemmin, mutta kuitenkin kuudesta yhdeksään euroon. Tähän liittyy useita ongelmia.

Kuten esityksen perusteluissa todetaan, kaksi kolmesta sakosta määrätään työelämän ulkopuolella olevilla. Itse asiassa yli puolet (58 %) kaikista tuomioistuinsakoista (ja lähes puolet (46 %) kaikista sakoista) määrätään nykyisellään minimipäiväsakkoina. Yksittäisissä rikostyypeissä minimipäiväsakkojen osuus saattaa nousta jopa 80 %:iin, ja tämän ylikin. Lausunnon liitteenä on lista, joka kertoo minimipäiväsakkojen osuuden eri rikoksista määrätyistä sakoista. Liikennerikokset ovat jotakuinkin ainoa rikosryhmä, jossa minimipäiväsakon saaneita on vähemmän kuin puolet.

Minimipäiväsakkojen suuri osuus tarkoittaa käytännössä, että valtaosassa muissa kuin liikennerikoksissa pohjoismaisen seuraamusinnovaation ylpeyden, päiväsakkojärjestelmän, perusajatus ei toteudu, vaan sakot määrätään saman suuruisina tosiasiallisista tuloeroista huolimatta. Tähän epäkohtaan ja sen korjaamismahdollisuuksiin olisi esityksessä ollut syytä paneutua tarkemmin.

Minimipäiväsakon raja on suorassa yhteydessä myös muuntorangaistusten käyttöön. Kun varattomilla määrätään aiempaa isompia sakkoja, niistä suurempi osa jää maksamatta ja ne joutuvat muuntoon. Kun päiväsakon vähimmäismäärä vuonna 1999 nostettiin 20 markasta 40 markkaan, uudistusta seurasi muuntovankien kaksinkertaistuminen (vuonna 1998 muuntovankeija oli 96, vuonna 2003 heitä oli 198). Arvio on, että uudistus tuo vankiloihin 50-60 uutta muuntorangaistusta suorittavaa vankia, vuosikustannuksiltaan noin 4 miljoonaa euroa. Tämä kustannuserä on turha, ja tapa, jolla se tuotetaan, on sosiaalisesti epäoikeudenmukainen.

Mikäli esitys siihen kohdistettavasta periaatteellisluontoisesta kritiikistä huolimatta hyväksytään, olisi tärkeä lieventää sen vaikutuksia kaikkein pienituloisimmissa ryhmissä. Minimipäiväsakon hyväksyttävä enimmäiskorotus vastaisi alimpien tuloryhmien tulojen kasvua. Tämä perustelisi 14-18 prosentin (eli yhden euron) korotuksen. Tämäkään ei ole

itsestään selvää. Minimipäiväsakko pitää sisällään yhdenvertaisuuden loukkauksen (jota perustellaan tarpeella pitää sakkosummat riittävän vaikuttavina). Siinä sakko määrätään suuremmaksi, kuin muissa tulonsaajaryhmissä noudatettu ja oikeudenmukaiseksi katsottu laskentasääntö edellyttää. Aina kun minimipäiväsakkoa korotetaan (vaikka vain inflaatiokorjauksen verran), suurennetaan sitä pienituloisten ryhmän kokoa, jonka sakko määrätään ankarammaksi kuin laskentaääntö edellyttäisi.

Lopuksi

Päiväsakon rahamäärän laskentasäännön muutos kaksinkertaistaa sakkojen ankaruuden. Tämä on iso muutos. Sitä ei voi, eikä pitäisi, perustella rangaistusten käytön oikeutuksen kannalta epäolennaisille fiskaalisille syillä.

Toisaalta, kuten myös lakivaliokunnalle toimittamassani lausunnossa totesin, sakko on seuraamuksena monella tapaa toimiva. Olisikin hyvin ajateltavissa, että sakkosummia korottamalla päiväsakoin langetettu sakko voisi vallata alaa muiden seuraamusten puolelta. Sakkorangaistuksen koventamisen tarvetta tulisi kuitenkin arvioida kriminaalipoliittisista, ei fiskaalisista lähtökohdista. Tuollainen arvio saattaisi myös johtaa suositukseen korottaa sakkomääriä, joskaan ei välttämättä nyt esitetyin tavoin ja näin karkealla mitalla. Mutta tällöinkin esitykseen tulisi sisältyä kokonaisvaltainen suunnitelma sakon ja muiden rangaistusten keskinäisistä suhteista sekä mahdollisista muutoksista lajivalintakäytäntöihin. Sama koskee päiväsakkojärjestelmän sekä massarikkeissä noudatettavan rikesakon (tai sitä korvaavan hallinnollisen sanktiomaksun) keskinäisiä suhteita ja soveltamisalaa. Ja sama koskee myös minimipäiväsakon soveltamisrajaa. Yhtäkaikki selvää on, että tällainen, seuraamusten keskinäisiin suhteisiin vaikuttava uudistus edellyttää nyt tehtyä perusteellisempaa valmistelua ja myös avoimempaa valmistelutoimeksiantoa.

Jos esitys toteutetaan nyt esitetyn muotoisena, on joka tapauksessa mietittävä mitä se merkitsee korkeiden sakkojen ja lyhyiden ehdollisten välisen ankaruussuhteen kannalta. Vastaavasti on mietittävä, miten tuomioistuinten tulisi suhtautua tuohon uudelleen määritettyyn suhteeseen. Jos uudet korotetut sakot asettuvan lyhyiden ehdollisten yläpuolelle – mikä sinänsä hämärtää rangaistuslajien välisiä ankaruussuhteita – edellyttäisi suhteellisuusperiaatteen noudattaminen, että osa nykyisistä lyhyistä vankeusrangaistuksista vaihdettaisiin sakoiksi.

Helsingissä 9. päivänä maaliskuuta 2016

Tapio Lappi-Seppälä

Johtaja

Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti

Helsingin yliopisto

Liite: Minimipäiväsakkojen osuus rikoslajeittain vuonna 2014

Kuvio 1. Minimipäiväsakkojen osuus tuomioistuinsakoista 2014



Kuvio 2. Minimipäiväsakkojen osuus rangaistusmääräyssakoista 2014

