Rikosoikeuden apulaisprofessori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
10.3.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Yleistä

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikoslakia ja pysäköinninvalvonnasta annettua lakia. Ehdotuksessa on kysymys päiväsakkojen rahamäärän korottamisesta noin kaksinkertaisiksi, joskin siten, että päiväsakon pienin rahamäärä korotettaisiin puolitoistakertaiseksi. Lisäksi esityksessä ehdotetaan yhteisösakon rahamääräisen asteikon korottamista noin kolminkertaiseksi sekä rikesakon suurimman rahamäärän korottamista. Rikesakkoa koskevien muutosten vuoksi pysäköinninvalvonnasta annetusta laista poistettaisiin säännös joutokäyntirikkomuksesta määrättävän pysäköintivirhemaksun enimmäismäärästä.

Esitys on rikosoikeudellisesti ja valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen. Keskityn tässä lausunnossani tarkastelemaan ehdotettuja muutoksia pääasiassa valtiosääntöoikeudellisesta ja rikosoikeudellisesta näkökulmasta. Olen antanut esitystä koskevan lausunnon eduskunnan lakivaliokunnalle 12.2.2016. Tässä lausunnossa tarkastellaan nyt käsillä olevaa esitystä yksityiskohtaisemmin valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on sinänsä asiantuntevasti laadittu. Esitys sisältää myös paljon informaatiota sakkorangaistuksesta osana rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää. Lainsäädäntöteknisesti esitykseen ei myöskään juuri sisälly huomautettavaa. Tästä huolimatta esitys on varsin ongelmallinen, koska se pohjautuu rikosoikeudellisesti erittäin ongelmallisiin näkemyksiin rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän käyttämisestä, minkä lisäksi esityksessä ehdo-

tetun rahamääräisten rikosoikeudellisten seuraamusten korottamisen perustelut sekä ehdotettujen muutosten vaikutukset vaikuttavat olevan ristiriidassa eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännön kanssa. On kuitenkin todettava, että esityksessä ehdotettujen muutosten vaikutuksia arvioidaan varsin seikkaperäisesti eikä siinä ole pyritty peittelemään ehdotettujen muutosten negatiivisia vaikutuksia eikä myöskään peittelemään ehdotettujen muutosten tosiasiallista tarkoitusta julkisivuperusteluja esittäen. Tätä on pidettävä positiivisena ja hyvänä lainvalmistelutapaa edustavana käytäntönä.

Esityksen tavoitteista

Esityksen tavoitteena vaikuttavat olevan yksinomaan valtiontaloudelliset perusteet. Kuten esityksessäkin todetaan (s. 3), pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisen ohjelman liitteen (Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015, liitteet 1–7, s. 22 (liite 6)) mukaan päiväsakkoja korotetaan siten, että päiväsakon rahamääränä pidetään yhtä kolmaskymmenesosaa sakotettavan keskimääräisestä kuukausitulosta. Käytännössä tavoite merkitsee päiväsakkojen kaksinkertaistamista.

Hallitusohjelman mukaan myös rikesakkojen rahamäärät kaksinkertaistetaan (liite 6, s. 21). Rikesakkojen korottaminen kaksinkertaiseksi on toteutettu 1 päivänä syyskuuta 2015 voimaan tulleella valtioneuvoston asetuksella (1081/2015). Hallitusohjelman mukaan rikesakkojen korotustarvetta tarkastellaan seuraavan kerran vuonna 2017 (liite 6, s. 21). Talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti kuitenkin 23.6.2015, että rikesakkoja vielä korottamalla on pyrittävä hankkimaan hallitusohjelmaan verrattuna 20 miljoonaa euroa lisää tuloja. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan myös rikesakon enimmäismäärän korottamista, koska voimassa olevan rikoslain 2 a luvun 8 §:n 2 momentin mukaan rikesakko voi olla enintään 200 euroa. Enimmäismäärä 200 euroa on tällä hetkellä jo käytössä rikesakkorikkomuksista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1081/2015) tiettyjen rikesakkorikkomusten seuraamuksena, minkä vuoksi talouspoliittisen ministerivaliokunnan päätöksen mukainen rikesakkojen korottaminen edellyttää rikoslakiin sisältyvän rikesakon yleistä enimmäismäärää koskevan säännöksen muuttamista.

Esityksen perusteluista käy varsin selvästi ilmi, että käytännön kriminaalipoliittista tai rikosoikeudellista taikka elinkustannusindeksiin perustuvan rahan arvon alenemiseen tai ansiotason nousuun perustuvaa tarvetta korottaa sakon, rikesakon tai yhteisösakon rahamääriä ei juuri ole tai että tällaista tarvetta ei ole ainakaan siinä laajuudessa kuin mitä hallituksen esityksessä korotusten suuruuden osalta ehdotetaan. Esimerkiksi päiväsakon osalta esityksessä katsotaan, että sakkoja on tarpeen hallitusohjelman asettaman toimeksiannon mukaisesti korottaa selvästi enemmän kuin mitä sakotettujen tulojen kehitys edellyttäisi (s. 10). Rikesakon osalta esityksen perusteluissa todetaan, että jo aikaisempi syyskuun 2015 alussa voimaan tullut korotus oli rahanarvon alentumisen tai sakotettujen tulon kehityksen edellyttämää korkeampi (s. 11) ja esityksessä ehdotetaan rikesakkojen korottamista vielä aiemman korotuksen tasoon verrattuna. Yhteisösakon osalta esityksessä taas todetaan, että yhteisösakon käytöstä saadut kokemukset eivät viittaa tarpeeseen korottaa yhteisösakkoa (s. 12).

Esityksessä esitettyjen tavoitteiden hyväksyttävyys

On näin varsin selvää, että esityksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti kasvattaa sakoista valtiolle saatavia tuloja korottamalla rahamääräisten rikosoikeudellisten seuraamusten rahamääriä (s. 12). Esityksessä tosin katsotaan, että sakkojärjestelmällä ei ole valtiontaloudellisia tavoitteita eivätkä valtiontaloudelliset vaikutukset ole sakkojärjestelmää uudistettaessa keskeisiä,

vaan sakkojärjestelmällä pyritään rikollisuuden sääntelyyn ja ennaltaehkäisevyyteen. Tästä huolimatta esityksen perusteluissa katsotaan, että päiväsakoilla, rikesakoilla ja yhteisösakoilla on myös fiskaalinen vaikutus (s. 16).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään pitänyt merkityksellisenä sitä yleistä lähtökohtaa, jonka mukaan sakkorangaistus tarkoittaa kajoamista tuomitun omaisuuteen ja vankeusrangaistus henkilökohtaiseen vapauteen (PeVL 23/1997 vp, s. 2/I). Sakkorangaistusta koskeva sääntely sekä sakkorangaistusta koskevan sääntelyn tavoitteet ovat näin merkityksellisiä perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta. Perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta tämä tarkoittaa, että perusoikeuksiin puuttuvilla rikosoikeudellisilla seuraamuksilla on oltava hyväksyttävät tavoitteet. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan hyväksyttävyysvaatimuksen mukaan rikosoikeudelliselle sääntelylle on oltava esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (PeVL 23/1997 vp, s. 2/II).

Rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään liittyen eduskunnan perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään katsonut, että ehdotetulle rikosuhrimaksulle oli esitettävissä rikosten uhrien asemaan liittyvä painava yhteiskunnallinen tarve. Rikosuhrimaksua koskevan hallituksen esityksen perusteluissa oli kuitenkin todettu, että jatkossa olisi huolehdittava siitä, että järjestelmä on kannattava ja että järjestelmän käyttöön ottamisen jälkeen rahamäärän kertymistä on seurattava (HE 293/2014 vp, s. 14/I). Perustuslakivaliokunta piti mainittua esityksen perusteluihin liittyvää kannanottoa erittäin ongelmallisena ja katsoi, että fiskaaliset tavoitteet eivät ole hyväksyttäviä perusteita seuraamussääntelylle (PeVL 61/2014 vp, s. 3/I). Huomionarvoista tässä suhteessa on myös perustuslakivaliokunnan rahamääräisiä hallinnollisia sanktioita koskeva aiempi käytäntö, jossa on johdonmukaisesti todettu, että rahamääräisten hallinnollisten sanktioiden tarkoituksena ei ole valtion menojen rahoittaminen eikä niitä voida määritellä korvaukseksi tai vastikkeeksi julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista (esim. PeVL 32/2005 vp, s. 2/II ja PeVL 55/2005 vp, s. 2/I). Hallinnolliset seuraamusmaksut ovat näin lainvastaisesta teosta määrättäviä sanktioluonteisia hallinnollisia seuraamuksia (PeVL 9/2012 vp, s. 2/I), joiden käyttöä ohjaavat sanktiopoliittiset tavoitteet, viime kädessä preventiiviset tavoitteet. Tämä huomioon ottaen olisi hyvin kyseenalaista, jos rahamääräisiä rikosoikeudellisia sanktioita voitaisiin käyttää yksinomaan fiskaalisten tavoitteiden toteuttamiseksi.

> Tässä voidaan huomauttaa, että jo vuonna 1976 rikosoikeuskomitean mietinnössä todettiin, että esimerkiksi sakkorangaistusten ankaroittamista yksinomaan valtion tulojen lisäämiseksi ei voida pitää hyväksyttävänä (KM 1976:72, s. 71). Samoin voidaan todeta, että jo Olaus Petrin 1530-luvulla laatimissa tuomarinohjeissa todettiin seuraavaa: ”Kaikki laki on asetettu oikeuden ja kohtuuden eikä sakkorahain tähden. Sillä sakkoraha on niille rangaistukseksi, jotka lain rikkovat; mutta laki tahtoo ennemmin olla rikkomatonna kuin rikottun, ja soisi, ettei sakkorahaa ollenkaan tarvittaisi.”

Esityksen perusteluista käy edellä esitetyn mukaisesti hyvin selvästi ilmi, että rikosoikeudellisia rahamääräisiä seuraamuksia ehdotetaan korotettavaksi enemmän kuin ansiotason nousu edellyttäisi. Jo esityksen perustelujen alussa tarkastellaan päiväsakkojen korottamista nimenomaan valtiolle kertyvän lisätulon ja lisätulotavoitteen näkökulmasta (s. 3). Tavoitteena on, että korotukset tuottaisivat vuodelle 2016 asetetusta 48 miljoonan euron lisätulotavoitteesta 33 euroa ja sitä seuraavien vuosien 63 miljoonan euron lisätulotavoitteesta 44 miljoonaa euroa (s. 3). Esityksen tavoitteita koskevan jakson alussa todetaan, että esityksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti kasvattaa sakoista valtiolle saatavia tuloja korottamalla sakkojen rahamääriä (s. 12). Esityksessä todetaan lisäksi, että jos korotukset eivät merkittävästi muuta ihmisten käyttäytymistä ja perintätulos pysyy ennallaan, esityksessä ehdotetut rahamääräisten seuraamusten korotukset merkitsevät valtiolle noin 53–56 miljoonan vuotuisia lisätuloja (s. 1).

Rikosoikeudellisilla seuraamuksilla tulee olla nimenomaan rankaisulliset tavoitteet. Näillä seuraamuksilla pyritään ennen muuta preventiiviseen tavoitteeseen eli rikosten ehkäisemiseen. Muunlainen näkemys olisi omiaan heikentämään luottamusta rikosoikeudelliseen järjestelmään ja sen tavoitteiden oikeudenmukaisuuteen ja hyväksyttävyyteen. Jos rikosoikeudellista järjestelmää edes osin ylläpidetään valtion tulojen kerryttämiseen liittyvistä syistä, voidaan hyvin perustein kysyä, alkaako kansalaisten luottamus rikosoikeudellisen järjestelmän oikeutukseen murentua. Tällöin kysymys ei olisi niinkään siitä, että rikosoikeudellisella järjestelmällä pyrittäisiin ehkäisemään ja minimoimaan rikollisuutta, koska valtio itse asiassa hyötyisi taloudellisesti rikosten tekemisestä. Rangaistusten preventiivinen tarkoitus myös kyseenalaistuisi, koska rikollisuuden vähentyessä myös valtion sakkotulot vähentyisivät, mikä tarkoittaisi, että valtion tulojen kannalta olisi kannattavaa ylläpitää rikollisuutta tietyllä tasolla. Vaikutukset rikosoikeudellisen järjestelmän tavoitteisiin ja sen käytön perustaviin lähtökohtiin olisivat näin varsin dramaattiset. Selvää nähdäkseni on, että rikosoikeudellisen järjestelmän käyttö valtion tulojen kerryttämiseksi olisi rikosoikeudellisen järjestelmän legitiimiyden kannalta erittäin arveluttavaa. Tämänkaltaisella tavoitteenasettelulla voisi olla laajempaa negatiivista vaikutusta myös siihen, miten yleinen luottamus poliisiin, syyttäjiin ja tuomioistuimiin kehittyisi.

Vakiintuneen näkemyksen mukaan rikosoikeudellisten säännösten preventiiviseen tehoon ei vaikuta niinkään odotettavissa olevan seuraamuksen ankaruus kuin sen varmuus (ks. myös esityksen perustelut s. 19). Toisin sanoen sanktiovarmuudella on enemmän preventiivistä tehoa kuin sanktioankaruudella. Tähän liittyen esityksen perusteluissakin todetaan, että esimerkiksi jo toteutetun rikesakkojen korotuksen vaikutus ylinopeustapauksiin on ollut joko vähäinen tai olematon (s. 19, jossa todetaan, että muutos ylinopeutta ajavien autojen määrässä on ollut hyvin vähäinen ja että se saattaa johtua myös muista seikoista kuin syyskuussa 2015 toteutetusta rikesakon rahamäärien korotuksesta). Tämän perusteella voitaneen olettaa, että ehdotetuilla muutoksilla ei olisi juuri lainkaan tai enintään varsin rajallisia preventiivisiä vaikutuksia.

Rangaistusjärjestelmään tehtäviä muutoksia tulisikin perustella nimenomaan niiden preventiivisellä teholla tai rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kehittämiseen liittyvillä näkökohdilla, jolloin usein on pikemmin kysymys vaihtoehtoisten esimerkiksi yhdyskuntaseuraamusten sisällyttämisestä seuraamusjärjestelmään kuin olemassa oleviin rangaistuksen lajeihin kohdistuvista muutoksista (ks. esim. LaVL 18/2004 vp, s. 5/II). Esityksessä ei esitetä käytännössä lainkaan rikosoikeudellisesti tai kriminaalipoliittisesti hyväksyttäviä syitä ehdotetuille muutoksille. Rahan arvon ja ansiotason muutoksista johtuvat tasokorotukset rahamääräisten seuraamusten määrissä saattaisivat tästä näkökulmasta olla hyväksyttäviä, mutta, kuten edellä on todettu, esityksessä ehdotetaan fiskaalisista syistä suurempia korotuksia. Tämänkaltaista lähestymistapaa rikosoikeudellisten seuraamusten käyttämiseen ei voi pitää hyväksyttävänä. Esityksessä ehdotetut korotukset ovat näin nyt ehdotetussa muodossaan varsin selvästi hyväksyttävyysvaatimuksen vastaisia, koska ne pohjautuvat käytännössä yksinomaan fiskaalisiin tavoitteisiin. Edellä esitetyn mukaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään katsonut, että fiskaaliset tavoitteet eivät ole hyväksyttäviä perusteita seuraamussääntelylle (PeVL 61/2014 vp, s. 3/I), minkä lisäksi rahamääräisten hallinnollisten sanktioiden on katsottu perustuvan muihin kuin fiskaalisiin tavoitteisiin (esim. PeVL 32/2005 vp, s. 2/II, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I ja PeVL 9/2012 vp, s. 2/I). Nyt käsillä olevassa esityksessä ei esitetä mitään sellaisia perusteita, jotka antaisivat aiheen arvioida, että ehdotettujen korotusten tavoitteet olisivat muita kuin fiskaalisia. Korotuksille ei näin ole esitetty hyväksyttäviä perusteita.

Ehdotettujen muutosten oikeasuhtaisuus

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluva suhteellisuusvaatimus edellyttää rangaistusseuraamuksen ankaruuden olevan oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja että rangaistusjärjestelmän tulee kokonaisuudessaan täyttää suhteellisuuden vaatimukset (esim. PeVL 23/1997 vp, s. 2/II, PeVL 16/2013 vp, s. 2/I ja PeVL 56/2014 vp, s. 3/II). Rikosoikeudellisen seuraamuksen oikeasuhtaisuutta voidaan arvioida koko rangaistusjärjestelmän, yksittäisestä rikoksesta säädettävän rangaistuksen (rangaistusasteikon) tai rangaistuksen täytäntöönpanon näkökulmasta (koko seuraamusjärjestelmän kannalta PeVL 23/1997 vp, s. 2/II, rangaistusasteikon kannalta ks. PeVL 56/2014 vp, s. 3–4 ja täytäntöönpanon kannalta ks. esim. PeVL 30/2010 vp, s. 5).

Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa koko rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän oikeasuhtaisuuden näkökulmasta merkityksellisiä ovat ennen muuta ehdotettu rikesakon enimmäismäärän korottaminen sekä päiväsakkojen rahamäärän ehdotettu kaksinkertaistaminen, joskin myös ehdotettua yhteisösakon asteikon korottamista on arvioitava suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta.

Esityksessä sinänsä katsotaan, että esityksessä ehdotettavalla tavalla muutetun sakkojärjestelmän voidaan arvioida täyttävän suhteellisuuden vaatimukset (s. 27). Rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän on kuitenkin tarkoitus olla johdonmukainen ja eri rangaistuslajien ankaruustasoltaan oikeasuhtaisia toisiinsa nähden. Rikoslain 6 luvun 1 §:n mukaan yleisiä rangaistuslajeja ovat rikesakko, sakko, ehdollinen vankeus, yhdyskuntapalvelu, valvontarangaistus ja ehdoton vankeus. Säännös ilmaisee samalla ajatuksen asteittain ankaroituvasta rangaistusjärjestelmästä, jossa rikesakko on lievin ja ehdoton vankeus ankarin seuraamus (HE 44/2002 vp, s. 185/II). Tämä seuraamusjärjestelmän sisäinen johdonmukaisuus on suoraan merkityksellinen siitä näkökulmasta, täyttääkö rangaistusjärjestelmä kokonaisuudessaan suhteellisuuden vaatimukset. Jos tietyn rangaistuslajin ankaruustasoa nostetaan tai lasketaan, tällä on vaikutuksensa koko seuraamusjärjestelmän oikeasuhtaisuuteen sekä siihen, miten eri seuraamuslajit suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ankaruustasoltaan asettuvat toisiinsa nähden.

Käsillä olevassa esityksessä ehdotetaan rahamääräisten rikosoikeudellisten seuraamusten rahamäärien korottamista. Rikesakot olisivat rahamäärältään jatkossa 2,5-kertaisia syyskuuta 2015 edeltäneeseen oikeustilaan verrattuna. Päiväsakkojen rahamäärät taas noin kaksinkertaistettaisiin. Vaikka päiväsakkojärjestelmässä teon moitittavuus suhteutetaan päiväsakon lukumäärään, päiväsakon rahamäärällä on merkitystä päiväsakkorangaistuksen kokonaisankaruuden näkökulmasta. Kun rahamääräisten rikosoikeudellisten seuraamusten ankaruustasoa tuntuvasti korotetaan, ajatus asteittain ankaroituvasta rangaistusjärjestelmästä, eri seuraamusten ankaruuden välisestä suhteesta sekä koko seuraamusjärjestelmän suhteellisuudesta saattaa joutua kyseenalaiseksi tai vähintään uuden tarkastelun kohteeksi.

Kun esityksessä ehdotetaan rahamääräisiä rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevia ankaroittavia muutoksia, ongelmalliseksi muodostuu ennen kaikkea sakkorangaistuksen ja ehdollisen vankeuden välisen suhteen määrittyminen. Sakkorangaistuksesta saattaa päiväsakon rahamäärän kaksinkertaistamisen jälkeen tosiasiallisesti muodostua ehdolliseen vankeuteen nähden yksilön näkökulmasta tarkasteltuna ankarampi seuraamus, jolloin koko seuraamusjärjestelmän oikeasuhtaisuutta tulisi arvioida uudelleen. Ei ole näin lainkaan ongelmatonta, että rahamääräisten rikosoikeudellisten seuraamusten tosiasiallista ankaruustasoa merkittävästi korotetaan käytännössä yksinomaan valtiontaloudellisiin seikkoihin vedoten.

Jos korotukset noudattaisivat yleistä ansiotason nousua, kysymys olisi oikeasuhtaisemmasta korjausliikkeestä, jolla ei olisi vaikutusta rangaistusjärjestelmän sisäiseen johdonmukaisuuteen ja

oikeasuhtaisuuteen. Mutta jos korotukset ovat suurempia ja perustuvat fiskaalisiin syihin taikka jos korotukset jo itsessään ovat hyvin suuria, kysymys on nähdäkseni suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta varsin ongelmallisesta toimenpiteestä. Ehdotetut korotukset ovat edellä esitetyn mukaisesti niin paljon ansiotason nousuun suhteutettuja korotuksia suurempia tai korotukset itsessään ovat niin huomattavia (esim. päiväsakkojen rahamäärän kaksinkertaistaminen), että kokonaisuutena arvioiden ehdotetut muutokset muodostuvat nähdäkseni suhteellisuusvaatimuksen vastaisiksi.

Päiväsakon alin rahamäärä ja yhdenvertaisuus

Esityksessä ehdotetaan, että päiväsakon alin rahamäärä olisi jatkossa kuuden euron sijasta yhdeksän euroa. Päiväsakon alinta rahamäärää ei näin kaksinkertaistettaisi vaan sitä korotettaisiin 50 prosentilla.

Ehdotusta on tältä osin tarkasteltava perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Mainittuun yleiseen yhdenvertaisuussäännökseen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42/II). Perustuslain yhdenvertaisuutta koskeva säännös kohdistuu ennen muuta lainsoveltamistoimintaan, mutta sillä on myös lainsäätäjään kohdistuvia vaatimuksia. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42–43; ks. myös esim. PeVL 40/2014 vp, s. 6/II). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti myös katsottu, että yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta ei voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 64/2010 vp, s. 2, PeVL 2/2011 vp, s. 2/II, PeVL 7/2014 vp, s. 5/II ja PeVL 40/2014 vp, s. 6/II). Erot eivät kuitenkaan tällöinkään saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (esim. PeVL 37/2010 vp, s. 3/I, PeVL 11/2012 vp, s. 2/II, PeVL 7/2014 vp, s. 5/II ja PeVL 40/2014 vp, s. 6/II). Keskeistä on perustusvaliokunnan aiemmassa käytännössä tällöin ollut, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (esim. PeVL 25/2006 vp, s. 2/I).

Päiväsakon alimman rahamäärän lievempi korottaminen on sinänsä perusteltua, jos rahamääräisten rikosoikeudellisten seuraamusten korottaminen yleisesti katsotaan hyväksyttäväksi. Ehdotuksen hyväksyttävyyttä on kuitenkin vielä tarkasteltava perustuslain 6 §:n näkökulmasta, jolloin kysymys on ennen muuta siitä, keihin ehdotettu lievempi korotus tosiasiallisesti kohdistuisi.

Esityksessä ensinnäkin todetaan, että minimipäiväsakkoina määrättävien sakkorangaistusten osuus kaikista sakoista on lähes puolet (46 %, s. 5) ja että rikoksesta tuomittujen tulot ovat muun väestön tuloja keskimääräisesti pienemmät (s. 10). Tämä tarkoittaa, että sakkorangaistus tosiasiallisesti kohdistuu pitkälti pienituloisiin henkilöihin. Toiseksi esityksessä todetaan (s. 10), että väestön pienituloisimman 10 %:n ansiot ovat kasvaneet vuodesta 1999 vuoteen 2013 vain 18 prosenttia. Tästä huolimatta päiväsakon alinta rahamäärää ehdotetaan korotettavaksi 50 prosentilla. Kolmanneksi on kiinnitettävä huomiota esityksen perusteluissakin (s. 20) mainittuun seikkaan, että vaikka erityisesti liikennerikoksista määrätään sakkoja kaikkiin sosioekonomisiin ryhmiin kuuluville henkilöille, yleisesti päivä- ja rikesakkorangaistusten korottamisen kohdistuisi pitkälti vähäosaisiin tai syrjäytyneisiin henkilöihin. Muutoksilla olisi näin sakotettavien maksukykyä heikentävää vaikutusta, mikä kohdentuisi erityisesti pieni- tai keskituloisiin ja saattaisi

aiheuttaa velkaantumista ja siihen liittyviä ongelmia (s. 21). Myös sakon muuntorangaistuksen käyttö oletettavasti lisääntyisi.

Edellä esitetyn perusteella vaikuttaa selvältä, että sekä rike- että päiväsakkojen korottaminen vaikuttaisi erityisesti pienituloisimman väestön asemaan. Erityisen ongelmallista on, että päiväsakon alinta rahamäärää ehdotetaan korotettavaksi merkittävästi enemmän kuin mitä väestön pienituloisimman 10 %:n ansiot ovat kasvaneet vuodesta 1999 vuoteen 2013. Tältä osin korotus perustuu ensinnäkin yksinomaan fiskaalisiin tavoitteisiin, joita ei seuraamuksia koskevan sääntelyn osalta voida pitää edellä esitetyn mukaisesti hyväksyttävinä tavoitteina. Toiseksi sääntely tosiasiallisesti pitkälti kohdentuisi pienituloisimpaan väestöön ja lisäisi heidän osaltaan velkaantumista ja siitä aiheutuvia ongelmia sekä myös sakon muuntorangaistuksen käyttöä. Tältä osin ehdotetut muutokset siis tosiasiallisesti kohdentuisivat jo valmiiksi heikommassa asemassa olevaan väestönosaan ja johtaisi perustuslain 6 §:n vastaiseen lopputulokseen. On myös huomattava, että tälle tosiasiallisesti epäyhdenvertaiselle kohtelulle ei ole esitetty perustuslakivaliokunnan käytännössään vaatimia hyväksyttäviä perusteita. Sakoista seuraavan tulokertymän kasvattaminen pitkälti pienituloisimman väestön tuloilla on näin selkeästi ongelmallista perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden kannalta. Tässä arviossa olisi otettava huomioon myös se, että päiväsakon alin rahamäärä jo itsessään merkitsee poikkeusta yhdenvertaisesta kohtelusta, koska se ei salli alle kuuden euron rahamääräistä päiväsakkoa, vaikka henkilön nettotulot olisivat niin alhaiset, että yksi kuudeskymmenesosa henkilön keskimääräisestä nettokuukausitulosta olisi alle kuusi euroa.

Yhteisösakon asteikon korottaminen

Esityksessä ehdotetaan, että rikoslain 9 luvun 5 §:ssä tarkoitetun yhteisösakon vähimmäismäärä korotettaisiin 850 eurosta 2 500 euroon ja enimmäismäärä 850 000 eurosta 2 500 000 euroon. Korotusta perustellaan rahan arvon muutoksella (s. 12). Sinänsä korotusta voidaan perustella myös johdonmukaisuussyillä, jos myös muita rahamääräisiä rikosoikeudellisia seuraamuksia korotetaan, vaikka pääministeri Sipilän hallitusohjelma ei sisälläkään mainintaa yhteisösakon korottamisesta.

Esityksen perusteluissa kuitenkin todetaan, että yhteisösakon käytöstä saadut kokemukset eivät sinänsä viittaa tarpeeseen korottaa yhteisösakkoa (s. 12). Yhteisösakkoja määrätään vuosittain varsin vähän (29 kpl vuonna 2011, 44 kpl vuonna 2012, lähde: Syytetyt, tuomitut ja rangaistukset 2012. Tilastokeskus 2013, s. 8). Keskimääräinen yhteisösakko vuonna 2012 oli 9 807 euroa ja vuonna 2013 noin 13 300 euroa (http://www.stat.fi/til/syyttr/2013/syyttr_2013_2014-12-16_kat_001_fi.html).

Saattaa olla, että yhteisösakkoa koskevan lainsäädännön muuttamista olisi yleisesti syytä pohtia, jolloin harkittavaksi tulisi myös yhteisösakon enimmäis- ja vähimmäismäärien korottaminen, koska yhteisösakkoja tuomitaan varsin harvoin ja koska tuomitut yhteisösakot ovat olleet melko alhaisia. Korotukselle tulisi kuitenkin olla esitettävissä hyväksyttävät perusteet ja ehdotetun yhteisösakon asteikon korotuksen tulisi täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

Kuten edellä on todettu, eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan rangaistusseuraamuksen ankaruus on yhteydessä suhteellisuusvaatimukseen (PeVL 23/1997 vp, s. 2/II). Rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (esim. PeVL 16/2013 vp, s. 2/I). Tämä tarkoittaa, että myös ehdotettu yhteisösakon rangaistusasteikon korotus on näin merkityksellinen perustuslain näkökulmasta.

Yhteisösakkojen vähimmäis- ja enimmäismääriä ehdotetaan korotettavaksi noin kolminkertaisiksi. Elinkustannusindeksin tai bruttokansantuotteen hintaindeksin mukainen korotustarve olisi 36–37 prosenttia (s. 12). Koska kysymys on nimenomaan fiskaalisista syistä toteutettavasta korotuksesta, ehdotukselle ei tältä osin ole esitetty hyväksyttäviä perusteita. Lisäksi on huomattava, että kysymys suhteellisuusvaatimuksen kannalta varsin huomattavasta korotuksesta. Rikosoikeudellisen seuraamuksen asteikon korottaminen noin kolminkertaiseksi ilman hyväksyttäviä perusteita on omiaan merkittävällä tavalla vaikuttamaan sääntelyn oikeasuhtaisuuteen. Näin merkittävää korotusta voidaan nähdäkseni jo sellaisenaan pitää oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisena, koska ehdotetulle korotukselle ei ole esitetty hyväksyttäviä perusteita.

Jos yhteisösakon asteikossa olisi korotustarvetta, asiaa olisi syytä harkita perusteellisesti ja päätyä perusteellisen selvityksen pohjalta määrittämään mahdollisen korotustarpeen taso. Tällä hetkellä ehdotettu korotus on prosentuaalisesti niin merkittävä ja johtaisi niin huomattaviin ja suhteellisuusvaatimuksen kannalta ongelmallisiin yhteisösakon enimmäis- ja vähimmäismääriä koskeviin korotuksiin, että se samalla huomattavasti vaikuttaisi myös tuomioistuinten yhteisösakon mittaamista koskevaan käytäntöön. Tällä taas olisi vaikutuksensa yhteisösakon käytön ennustettavuuteen, ottaen huomioon, että yhteisösakkoa koskeva käytäntö on melko vähäistä ja pääosin tiettyihin rikoslajeihin keskittyvää ja että erityisen johdonmukaista yhteisösakon mittaamista koskevaa käytäntöä ei välttämättä ole tuomioistuinkäytännössä kehittynyt. Rikosoikeudellisen sääntelyn ennustettavuus taas on perustuslain 8 §:ssä turvatun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen keskeinen tausta-arvo (ks. esim. HE 44/2002 vp, s. 34/II), joka korotuksen seurauksena yhteisösakon mittaamiskäytännössä vaarantuisi.

Rikosuhrimaksun oikeasuhtaisuutta arvioidessaan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen seikkaan, että maksu on kiinteä eikä sen määräämisessä käytetä lainkaan harkintavaltaa. Valiokunta päätyi pitämään rikosuhrimaksun määräämistä koskevaa järjestelmää tästä näkökulmasta arvioituna suhteellisuuden vaatimukset täyttävänä (PeVL 61/2014 vp, s. 3). Ehdotuksen mukaan yhteisösakko määrättäisiin asteikolta, jonka vähimmäismäärä olisi 2 500 euroa ja enimmäismäärä 2 500 000 euroa. Koska yhteisösakon asteikkoa korotettaisiin huomattavasti ja koska tällä olisi ennakoimattomia vaikutusta yhteisösakon mittaamista koskevaan käytäntöön, ehdotettu yhteisösakon asteikon korotus ei näin kokonaisuutena arvioiden täytä suhteellisuuden vaatimuksia.

Helsingissä 10.3.2016

Sakari Melander
Rikosoikeuden apulaisprofessori
Oikeustieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto
puh.: 02941 21781, 050 5644229
sähköposti: sakari.melander@helsinki.fi