Tuomas Ojanen
10.3.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia

Nähdäkseni esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa muodostuu keskeiseksi juuri se, mikä tuodaan huomattavan avoimesti esiin esityksessä alkuriveistään alkaen ja joka mainitaan säätämisjärjestysjaksossa ainoana perusteena perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämiselle: Esitys on huomionarvoinen perustuslain kannalta ”(p)erusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvaan hyväksyttävyysvaatimukseen liittyvien näkökohtien vuoksi…..”

Hyväksyttävyysvaatimuksen merkittävyys taas syntyy siitä, että ”…. (k)riminalisointien sallittavuutta joudutaan arvioimaan samalla tavoin kuin perusoikeuksien rajoituksia ylipäätään”, so. ”… rangaistussäännösten tulee täyttää perusoikeuden rajoittamiselle asetettavat yleiset edellytykset”, kuten perustuslakivaliokunta linjasi jo kohta 20 vuotta sitten (PeVL 23/1997 vp, ks. myös esim. PeVL 61/2014 vp). Näin ollen ”… kriminalisoinnille on oltava esitettävissä painava yhteiskunnallinen peruste ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.” (PeVL 23/1997 vp).

Perusoikeuksien rajoitusedellytykset ovat *kumulatiivisia*. Näin ollen muiden rajoitusedellytysten ohella hyväksyttävyysvaatimuksen on täytyttävä, jotta kulloinenkin kriminalisointi olisi sallittu ja sitä koskeva lakiehdotus voitaisiin säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Se, että esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkittävyys liittyy juuri hyväksyttävyysvaatimukseen on sinänsä harvinaista. Yleensä hyväksyttävyysvaatimus *ei* tuota erityisiä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, vaan lakiesitysten perustuslakiongelmat liittyvät pääosin muihin rajoitusperusteisiin, erityisesti lailla säätämisen vaatimukseen, ml. täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus, suhteellisuusvaatimukseen sekä vaatimukseen sopusoinnusta Suomen kv. ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä löytyykin verraten vähän lausuntoja, joissa on katsottu, ettei hyväksyttävyysvaatimus täyty perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta. Käsillä olevan esityksen asiayhteys huomioiden on erityisen huomionarvoinen tuore valiokunnan lausunto, jonka mukaan ” fiskaaliset tavoitteet eivät ole hyväksyttäviä perusteita seuraamussääntelylle.” (PeVL 61/2014 vp).[1] Myös sanktioluontoisten hallinnollisten seuraamusmaksujen suhteen valiokunta on korostanut, ettei

[1] Esimerkiksi ”hallinnollisen työn keventämispyrkimys” (PeVL 44/2010 vp) ei ollut valiokunnan mukaan hyväksyttävä peruste lakiehdotuksen merkitsemälle ikään perustuvalle erottelulle.

seuraamusmaksuja voida pitää perustuslain 81 §:n mukaisena verona tai maksuna ja ettei niiden tarkoitus ole valtion menojen rahoittaminen eikä olla korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista (Ks. esim. PeVL 32/2005 vp, PeVL 61/2002 vp, s. 5/II, PeVL 46/2004 vp, s. 3/II—4/I ja PeVL 12/2005 vp, s. 3/I).

Yleensä hyväksyttävyysvaatimus ei kuitenkaan tuota valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Rikosoikeudellisessa sääntely-yhteydessä esimerkiksi rikosten uhrien aseman parantamista (PeVL 61/2014 vp), samoin kuin liikennevalvontaa vaikeuttavien laitteiden käytön, hallussapidon, valmistamisen ja luovuttamisen kieltoa tarkoituksella kohentaa liikenneturvallisuutta ja siten suojata kaikkien liikenteessä olevien henkeä ja terveyttä (PeVL 6/1998 vp), on pidetty hyväksyttävinä perusteita perusoikeusjärjestelmän kannalta. Hyväksyttävyysvaatimuksen on niin ikään täyttänyt tavoite suojata parituksen ja ihmiskaupan uhrin asemassa olevien prostituoitujen asemaa (PeVL 56/2014 vp).

Vaikka hyväksyttävyysvaatimus muodostuu keskeiseksi käsillä olevan esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa, on syytä huomioida myös rajoitusedellytyksiin sisältyvä suhteellisuusvaatimus, jota perustuslakivaliokunta on hyväksyttävyysvaatimuksen ohella painottanut kriminalisointien yhteydessä (ks. esim. PeVL 23/1997 vp ja PeVL 56/2014 vp). Kysymys on tällöin muun muassa siitä, ovatko ehdotetut korotukset välttämättömiä ja oikeassa suhteessa tekojen moitittavuuteen. Samoin esityksen arvioinnissa saa merkitystä perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momenttien normikokonaisuus, jonka kannalta kysymys on muun muassa siitä, kohdistuisivatko ehdotetut korotukset tosiasiassa ankarammin esimerkiksi vähätuloisiin ja -osaisiin ihmisiin.

Valtiosääntöoikeudellinen arvio

Esityksen avoimesti julkilausuttuna tavoitteena on kasvattaa sakoista valtiolle saatavia tuloja korottamalla sakkojen rahamääriä. Kuten esityksessä monta kertaa todetaan jo ensimmäisestä sivusta alkaen, ehdotetut päivä- ja rikesakkojen korotukset perustuvat pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmaan ja ovat osa hallituksen päättämiä julkisen talouden välttämättömiä sopeutustoimia.

Esityksessä arvioidaan, että ”(j)os korotukset eivät merkittävästi muuta ihmisten käyttäytymistä ja perintätulos pysyy ennallaan, merkitsevät korotukset valtiolle noin 53—56 miljoonan euron vuotuisia lisätuloja.”

On huomionarvoista, ettei ehdotettuja päivä- ja rikesakkojen korottamista perustella esimerkiksi liikenneturvallisuuden parantamisella ja sitä kautta liikenteessä olevien ihmisten hengen ja terveyden suojan turvaamisella, vaikka näitä seikkoja voitaisiin ilman muuta pitää hyväksyttävinä, painavina perusteina perusoikeusjärjestelmän kannalta. Päinvastoin esityksessä painotetaan vaikeutta ”arvioida, missä määrin rahamäärien korottaminen ehkäisee sakoilla rangaistavaa rikollisuutta”. Lisäksi esityksessä tuodaan esiin lähinnä sellaista tutkimus- ja tilastotietoa, jonka perusteella ehdotetuilla päivä- ja rikesakkojen korotuksilla ei olisi erityisemmin merkitystä sakoilla rangaistavan rikollisuuden ehkäisyn ja sitä kautta edelleen liikenneturvallisuuden parantumisen kannalta (ks. erit. jakso 4.3 ”Yhteiskunnalliset vaikutukset”). Oikeastaan hallituksen esitys

tuntuu suorastaan tyrkyttävän kantaa, jonka mukaan esitykselle ei ole osoitettavissa painavia perusteita sen paremmin ”hyvän” kriminaalipolitiikan kuin perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta.

Nähdäkseni onkin selvää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa (ks. erit. PeVL 61/2014 vp), että ehdotetuilta korotuksilta puuttuu sellainen ”painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste”, jota valiokunnan lausuntokäytännössä on kriminalisoinneilta ja tähän liittyen niihin liittyvien sanktioiden korotuksilta vaadittu (PeVL 23/1997 vp). Tässä yhteydessä on myös annettava painoa sille, että ehdotusten hyväksymisen myötä sakkorangaistusten ankaruus perustuisi pitkälti lähinnä tarpeisiin kartuttaa valtion tuloja korottamalla sakkojen rahamääriä sekä yleisemmin julkisen talouden välttämättömiksi arvioituihin sopeutustoimiin tekojen moitittavuuteen liittyvien seikkojen ohella ja sijaankin. Lisäksi on esityksen hyväksyttävyyden arvioinnissa on ainakin jonkin verran merkitystä sillä, että korotusten tosiasialliset vaikutukset vaikuttaisivat kohdistuvan eri ihmisiin eri tavoin ja että esitys vaikuttaisi olevan puutteellisesti perusteltavissa myös kriminaalipoliittisesti syistä, joita esityksessä tuodaan esiin vaikutusarviointijaksossa (ks. myös asian valmistelu ja siellä lausunnonantajien kannoista esitetty).

Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ovat kumulatiivisia: kaikkien on täytyttävä. Vaikka hyväksyttävyysvaatimus ei ole aiemmin yksinään muodostunut ratkaisevaksi jonkin lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta, sen täyttyminen on kuitenkin yhtä tärkeää ja välttämätöntä kuin muidenkin rajoitusedellytysten. Kun edellä esitetyistä syistä nyt käsillä olevalle esitykselle ei ole osoitettavissa hyväksyttäviä, painavia perusteita perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta, tästä seuraa, että lakiesitykseen sisältyy ongelma, joka estää sen käsittelyn tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Lopuksi on syytä todeta, etteivät esityksen valtiosääntöoikeudelliset, pitkälti hyväksyttävyysvaatimukseen liittyvät ongelmat poistu sillä, että ehdotettuja korotuksia ryhdyttäisiin perustelemaan mietintövaliokunnassa esimerkiksi liikenneturvallisuuteen liittyvillä seikoilla, jotka sinänsä täyttäisivät hyväksyttävyysvaatimuksen perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön valossa. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on nimittäin korostettu sitä, että hyväksyttävän perusteen pitää olla asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen ja että esityksellä on myös tosiasialliset, riittävän reaaliset mahdollisuudet saavuttaa ehdotetun sääntelyn (perusoikeusjärjestelmän kannalta) hyväksyttävät päämäärät (ks. esim. PeVL 44/2010 vp). Jo esityksessäkin kuitenkin lähdetään siitä, ettei ehdotettuja korotuksia voida riittävästi perustella liikenneturvallisuuden parantamiseen ja sitä kautta ihmisten hengen ja terveyden suojaamiseen liittyvillä tavoitteilla (ks. erit. vaikutusarviointijaksot).

Hallituksen esityksessä on siten valtiosääntöoikeudellisen *Catch 22*-tilanteen makua: Yhtäältä esitystä perustellaan näkökohdilla, joita ei voida pitää hyväksyttävinä perusoikeusjärjestelmän kannalta. Toisaalta esityksessä itsessäänkin tuodaan esiin perusteluja sen näkemyksen tueksi, ettei esitystä voida vakuuttavasti perustella sellaisella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä perusteilla kuin liikenneturvallisuuden parantaminen.

Firenzessä 10. päivänä maaliskuuta 2016

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki