Lainvalmisteluosasto
Lainsäädäntöneuvos Ville Hinkkanen

OM 28/41/2015
24.3.2016

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Oikeusministeriön vastine hallituksen esityksestä 1/2016 vp annettujen lausuntojen johdosta (sakkojen korottaminen)

Sisällys

1 Esityksen perusteet 2
1.1 Fiskaaliset tavoitteet eivät ole hyväksyttäviä perusteita seuraamussääntelylle 2
1.2 Rangaistusjärjestelmän kehittämisen lähtökohdat 3
1.3 Perusteiden muotoaminen 5
1.4 Sakkojen korottaminen niiden käyttöalan laajentamiseksi 6
1.5 Rikollisuuden kustannusten oikeudenmukainen jakaminen eri osapuolten kesken 10
1.6 Johdonmukaisuus ja suhteellisuusperiaate edellyttävät muiden seuraamusten korotuksia. 13
1.7 Rikollisuuden ehkäisy ja liikenneturvallisuus 14
2 Suhteellisuusvaatimus ja rikosoikeudellinen suhteellisuusperiaate 15
3 Päiväsakko 16
3.1 Päiväsakon rahamäärää koskeva yleissäännös 16
3.2 Minimipäiväsakko 17
3.3 Asetuksenantovaltuus 17
3.4 Ulkomailla verotettavat tulot 19
4 Rikesakko 19
5 Yhteisösakko 21
6 Esityksen vaikutukset 22
7 Seuranta 24
8 Sakkomenettely ja rikosuhrimaksu 24
9 Liikennevalvonta 25
10 Tieliikennelain kokonaisuudistus ja hallinnolliset sanktiot 26
11 Ajo-oikeusseuraamukset 27

Oikeusministeriön käytössä on ollut perustuslakivaliokunnan (PeVL 9/2016 vp), sisäministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, Helsingin hovioikeuden, Oulun käräjäoikeuden, Valtakunnansyyttäjänviraston, Sisä-Suomen syyttäjänviraston, Poliisihallituksen, Rikosseuraamuslaitoksen, Hämeen poliisilaitoksen, Oikeusrekisterikeskuksen, Valtakunnanvoudinviraston, Liikenteen turvallisuusviraston, Liikenneturvan, Helsingin kaupungin kunnallisen pysäköinninvalvojan, Autoliitto ry:n, Elinkeinoelämän Keskusliitto ry:n, Liikenneoikeusyhdistys ry:n, Suomen Asianajajaliiton, Kri-

Käyntiosoite Kasarmikatu 25 HELSINKI | Postiosoite PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO | Puhelin 02951 6001 | Faksi 09 1606 7730 | Sähköpostiosoite oikeusministerio@om.fi

minologian ja oikeuspolitiikan instituutin, apulaisprofessori Sakari Melanderin ja professori Jussi Tapanin lausunnot.

Suurimmassa osassa lausuntoja arvosteltiin korotuksille esitettyjä perusteita ja pidettiin korotuksia perusteettomina tai ainakin osin liiallisina.

Seuraavassa esitetään oikeusministeriön kannanotot lausunnoissa esitettyihin huomautuksiin. Oikeusministeriö katsoo, että hallituksen esityksen perusratkaisut ovat edelleen perusteltuja, mutta perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämien huomautusten johdosta mietinnössä olisi *täsmennettävä esityksen perusteita* ja siirrettävä päiväsakon vähimmäismäärää koskeva säännös *lain tasolle*.

Lisäksi oikeusministeriö ehdottaa harkittavaksi, että lakivaliokunta mietinnössään

— korostaisi niitä valtiosääntöoikeudellisia ja kriminaalipoliittisia periaatteita ja reunaehtoja, joita perustuslakivaliokunta lausunnossaan asettaa seuraamusjärjestelmän kehittämiselle (vastineen kohta 1.2, s. 4)

— kiinnittäisi perustuslakivaliokunnan tavoin huomiota oikeuslaitoksen taloustilanteeseen (kohta 1.5, s. 13)

— tarvittaessa toistaisi hallituksen esityksestä ilmenevän oikeusohjeen, jonka mukaan yhteisösakko mitataan suhteessa käytössä olevaan asteikkoon (kohta 5, s. 21)

— korostaisi, että sakkotulojen seurantaan ja siitä tehtäviin johtopäätöksiin on syytä suhtautua pidättyväisesti (kohta 7, s. 24)

— kiinnittäisi erityistä huomiota Rikosseuraamuslaitoksen voimavaroihin (kohta 9, s. 26).

1 Esityksen perusteet

1.1 Fiskaaliset tavoitteet eivät ole hyväksyttäviä perusteita seuraamussääntelylle

Perustuslakivaliokunta toteaa, että perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyysvaatimuksen mukaisesti kriminalisoinneille on esitettävä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (mm. PeVL 23/1997 vp, s. 2/II). Valiokunnan mukaan tämä lähtökohta koskee myös rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään tehtäviä muutoksia, koska rangaistuksilla ja rikoslain kielloilla on sisäinen yhteys ja rangaistukset on asetettu tukemaan ja tehostamaan kieltoja (s. 4). Valiokunta viittaa lisäksi aikaisempaan lausuntoonsa, jossa se on nimenomaisesti todennut, että rikosoikeudellisessa sääntely-yhteydessä fiskaaliset tavoitteet eivät ole hyväksyttäviä perusteita seuraamussääntelylle (PeVL 61/2014 vp, s. 3).

Valiokunnan mukaan hallituksen esitys edustaa muodollisesti ja vaikutusarvioiltaan moitteetonta lainvalmistelua, mutta esityksessä ei esitetä sakkojen korotuksen hyväksyttävyyden suhteen kunnollisia perusteita — sellaisia, joissa ehdotus on kytketty perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävään perusteeseen. Perustuslakivaliokunta toteaa, että valtiontalouden sopeutustoimia ei voida sellaisenaan pitää hyväksyttävänä perusteena säätää ehdotettuja muutoksia rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään. Valiokunnan käsityksen mukaan ainoa muihin kuin fiskaalisiin näkökohtiin palautuva peruste korotuksille on se, että aikaisempaa suurempi osa rikollisuuden kustannuksista siirtyy rikoksista tuomittujen maksettavaksi, minkä katsotaan hallituksen esityksessä olevan perusoikeuksien rajoitusedellytysten tarkoittamassa mielessä välttämätöntä ottaen huomioon valtion taloudellinen tilanne. Perustuslakivaliokunnan mielestä nämä mahdollisille väärinymmärryksille alttiit suppeat perustelumaininnat, ilman että niiden merkitystä arvioidaan rikosoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa ja eri rangaistuslajeissa, eivät täytä sitä perusteluvelvollisuutta, mikä kriminalisointeja säädettäessä on esitettävä.

Perustuslakivaliokunnan mukaan lakivaliokunnan on lausunnossa todettujen näkökohtien valossa mietintövaliokuntana arvioitava, onko hallituksen esitykseen sisältyville rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän muutosehdotuksille esitettävissä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita, joita hallituksen esityksessä ei ole kuvattu. Perustuslakivaliokunnan mukaan tilanteessa, jossa hallituksen esityksen perustelut ovat puutteelliset, perustuslaista ei johdu esteitä sille, että perusteita muotoillaan eduskunnan mietintövaliokunnassa. Hyväksyttävän perusteen pitää kuitenkin olla asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen.

Perustuslakivaliokunnan lisäksi myös lukuisat lakivaliokunnan kuulemat asiantuntijat kritisoivat perusteiden hyväksyttävyyttä pääosin perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenevin perustein. Koska kysymystä on käsitelty kattavasti perustuslakivaliokunnan lausunnossa ja sen taustalla olevissa asiantuntijakuulemisissa, viitataan seuraavassa ennen kaikkea perustuslakivaliokunnan lausuntoon.

1.2 Rangaistusjärjestelmän kehittämisen lähtökohdat

Oikeusministeriö toteaa, että hallituksen esityksen taustalla on hallitusohjelman liitteenä oleva julkisen talouden sopeutusohjelma. Oikeusministeriön tietojen mukaan perustuslakivaliokunta ei ole nykyisen perusoikeussääntelyn voimassa ollessa arvioinut lausuntokäytännössään nimenomaisesti sakkorangaistuksen korottamiseen suhdetta fiskaalisiin intresseihin. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkiminen on ollut perusteltua juuri hyväksyttävyysvaatimukseen liittyvien näkökohtien vuoksi.

Oikeusministeriö katsoo, että perustuslakivaliokunnan lausunto on kriminaalipoliittisesti tärkeä ja selventää merkittävästi sitä valtiosääntöoikeu-

dellista ja valtiosääntöoikeudellisiin näkökohtiin nojaavaa kriminaalipoliittista kehikkoa, jonka rajoissa rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää tulee ja voidaan kehittää.

Perustuslakivaliokunta esittää ensinnäkin rangaistusjärjestelmän säänte-lyn lähtökohdat *(kriminaalipolitiikan tavoitteet)*: Valiokunnan mukaan rangaistusjärjestelmän, mukaan lukien sakkojärjestelmän, yleisesti tunnustettuna tavoitteena on rikosten ehkäiseminen eri vaikutusmekanismeilla sekä rikosten ja rikollisuuskontrollin aiheuttamien kärsimysten ja kustannusten minimoiminen ja niiden oikeudenmukainen jakaminen eri osapuolten kesken. (PeVL 9/2016 vp, s. 5.)

Seuraavaksi perustuslakivaliokunta määrittelee järjestelmän kehittämistä ohjaavat seikat, joita voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävinä perusteina (*seuraamusjärjestelmän kehittämisperiaatteet*): Valiokunnan mukaan lainsäätäjän tehtävä on muotoilla järjestelmän osatekijät tavalla, joka parhaiten vähentää sekä rikollisuudesta että rikosten kontrollijärjestelmästä aiheutuvia inhimillisiä ja materiaalisia haittoja ja kärsimyksiä. Perusteltu rangaistustaso määräytyy oikeudenmukaisuusnäkökohtien ohella sen mukaan, kuinka hyvin rangaistusten avulla kyetään ehkäisemään rikoksia, millaista yhteiskunnallista ja yksilöllistä rasitusta ja kärsimystä tuon järjestelmän soveltaminen tuottaa sekä mitkä muut keinot yhteiskunnalla olisi käytössään samaan päämäärään pyrittäessä. Tämänkaltaisia yleisiä rangaistusjärjestelmän taustalla olevia näkökohtia ja tavoitteita voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävinä. (PeVL 9/2016 vp, s. 5.)

Oikeusministeriö korostaa perustuslakivaliokunnan pitävän sinänsä selvänä, ettei perustuslaki aseta tiukkoja rajoja sakkorangaistusten korottamiselle, kunhan muutokset kytketään hyväksyttäviin perusteisiin. Valiokunta päinvastoin toteaa lainsäätäjän harkintamarginaalin olevan kriminalisointien suhteen varsin väljä (ks. myös PeVL 23/1997 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunta huomauttaa lausunnossaan myös, ettei perustuslain säätäjän tarkoituksena ole ollut kontrolloida rangaistusjärjestelmän yleistä kehittämistä. Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoo, että esitys mahtuu oikeasuhtaisuuden osalta lainsäätäjän harkintamarginaalin piiriin, jos korotuksille esitetään hyväksyttävät perusteet.

Oikeusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenevin tavoin rangaistus- ja seuraamussääntelyä koskevat hyväksyttävät perusteet ovat moninaisia. Ne voivat koskea esimerkiksi uhrin (PeVL 6/2014 vp, s. 2) tai tiettyjen muiden heikommassa asemassa olevien ryhmien suojelua (PeVL 17/2006 vp, s. 3/I) taikka eri oikeushyviin liittyviä turvallisuusnäkökohtia (esim. PeVL 20/2002 vp, PeVL 26/2014 vp, s. 2). Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että perustuslakivaliokunnan käytännöstä ilmenee, että perusteet voivat koskea paitsi suoraan perusoikeuksia koskevia perustuslain säännöksiä ja perusoikeuksien suojaamisvelvoitetta (PeVL 23/1997 vp), myös muita kriminaalipolitiikan kannal-

ta merkityksellisiä seikkoja kuten tekijän sosiaalista selviytymistä ja uusien rikosten ehkäisyä (PeVL 59/2001 vp), syrjäytymisen ehkäisyä (PeVL 21/2005) tai kansainvälistä yhteistyötä rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi (PeVL 41/2001 vp).

1.3 Perusteiden muotoaminen

Oikeusministeriö toteaa, että sakkorangaistusten korottamisella ehdotuksen mukaisesti on laajempia, kriminaalipoliittisesti merkityksellisiä vaikutuksia kuin hallituksen esityksessä arvioidut vaikutukset valtion tuloihin, sakotettavien asemaan, vankilukuun ja viranomaisten toimintaan.

Hallituksen esitys on hallituksen esityksen laatimisohjeiden mukaisesti pyritty laatimaan lyhyeksi ja tiiviiksi, eikä rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän perusteisiin liittyviä kysymyksiä ole lähdetty avaamaan laajemmin, koska niihin ei esitetä periaatteellisia muutoksia. Oikeusministeriö on valmistelussa arvioinut, että muutoksen laajemmat kriminaalipoliittiset vaikutukset muotoutuisivat oikeuskäytännössä ja voitaisiin ottaa huomioon seuraamusjärjestelmän tulevassa kehittämisessä.

Hallituksen esityksen tavoitteita koskevassa kohdassa (3.1 Tavoitteet ja toteuttamisvaihtoehdot) mainitaan nimenomaisena tavoitteena ainoastaan tavoite "kasvattaa sakoista valtiolle saatavia tuloja". Koska perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenevistä valtiosääntöoikeudellisista syistä korotukset on kuitenkin tarpeen kytkeä nimenomaisesti laajempiin kriminaalipoliittisiin pohdintoihin, esitetään seuraavassa esitystä täydentävät perustelut.

Oikeusministeriö kiinnittää lakivaliokunnan huomiota siihen, että nyt esitettävät täydentävät perusteet eivät olennaisilta osiltaan ole rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kehittämisen kannalta uusia, vaan perusteet ilmenevät suurelta osin jo laki- ja perustuslakivaliokunnan tämän esityksen käsittelyn aikana kuulemien asiantuntijoiden lausunnoista (ks. erityisesti Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin lausunto perustuslakivaliokunnalle 8.3.2016 ja Helsingin hovioikeuden lausunto lakivaliokunnalle 15.2.2016) sekä aikaisemmista sakkoa koskevista hallituksen esityksistä.

Oikeusministeriö katsoo, että tässä vastineessa esitetyt täydentävät perustelut täyttävät perustuslakivaliokunnan asettamat valtiosääntöoikeudelliset vaatimukset.

Selvyyden vuoksi oikeusministeriö toteaa asian käsittelyjärjestyksestä, että perustuslakivaliokunnan lausunnosta käy ilmi, että valtiosääntöoikeuden näkökulmasta hyväksyttävät perusteet ovat nimenomaan kriminaalipoliittisia. Kriminaalipolitiikka kuuluu lakivaliokunnan toimialaan[1], joten

[1] Vuoden 2015 valiokuntaoppaan (valiokuntien yleisohjeet, puhemiesneuvosto 2.12.2014) mukaan lakivaliokunnan toimialaan kuluvat rikosoikeus, rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä ja rangaistusten pakkotäytäntöönpano.

mietintövaliokuntana toimiva lakivaliokunta on oikeusministeriön käsityksen mukaan oikea taho arvioimaan kysymyksen perusteiden hyväksyttävyydestä, kuten perustuslakivaliokuntakin toteaa[2].

Oikeusministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä lausutun lisäksi *esitys on tarpeen neljästä syystä:*

1) sakkojen korottaminen laajentaa niiden käyttöalaa

2) rikollisuuden kustannusten jakautumista rikoksentekijöiden, rikosten uhrien ja muun yhteiskunnan välillä tarkistetaan nykyisessä poikkeuksellisessa taloudellisessa tilanteessa

3) rikesakon, yhteisösakon ja joutokäyntirikkomuksista määrättävän pysäköintivirhemaksun korottaminen on tarpeen rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän sisäisen johdonmukaisuuden ja suhteellisuusperiaatteen vuoksi

4) päivä- ja rikesakkojen korotuksilla tavoitellaan liikenneturvallisuuden parantamista ja korotukset saattavat ehkäistä rikollisuutta erityisesti silloin, kun kiinnijäämisriski on korkea.

1.4 Sakkojen korottaminen niiden käyttöalan laajentamiseksi

Päiväsakkojen korottaminen on perusteltua, koska se voi laajentaa sakkorangaistuksen käyttöalaa ja vähentää muihin, ankarampiin seuraamuksiin liittyviä kustannuksia, haittoja ja kärsimyksiä.

Sakkoa voidaan pitää rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kaikista tarkoituksenmukaisimpana rangaistusmuotona. Vankeus- ja yhdyskuntaseuraamukset ovat seuraamuksen kohteelle, hänen läheisilleen ja muulle yhteiskunnalle lähtökohtaisesti haitallisia. Ne aiheuttavat perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkoitettuja kontrollijärjestelmästä aiheutuvia inhimillisiä ja materiaalisia haittoja ja kärsimyksiä (s. 5) huomattavasti enemmän kuin rahamääräinen sakkorangaistus.

Lähtökohta todetaan jo hallituksen esityksessä 109/1975 ii vp (s. 2/II—3/I):

> "Päiväsakkoa on pidettävä periaatteiltaan oikeudenmukaisimpana varallisuusrangaistuksena. — — 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."

---

[2] "Lakivaliokunnan on tämän ja edellä todettujen näkökohtien valossa mietintövaliokuntana arvioitava, onko hallituksen esitykseen sisältyville rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän muutosehdotuksille esitettävissä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita, joita ei hallituksen esityksessä ole kuvattu." (alleviivaus lisätty, PeVL 9/2016 vp, s. 6).

Ehdotettu sakkojen rahamäärien korottaminen on osa seuraamusjärjestelmän pitkän aikavälin kehittämistä, jossa sakon käyttöalaa pyritään vähitellen pienin askelin laajentamaan. Uudistettaessa sakkorangaistusta 1970-luvun puolivälissä tavoitteena oli, että ankarimmat sakot olisivat lyhytaikaisten vapausrangaistusten vaihtoehto. Pidemmällä tähtäyksellä pidettiin tarpeellisena, että päiväsakoista kehittyisi verraten tuntuvasti rikoksentekijän elintasoon kohdistuva rangaistusmuoto ja sakot koettaisiin todellisiksi ja ankariksi varallisuusrangaistuksiksi (HE 109/1975 ii vp, s. 3/I):

> "Ansiotuloja saavan väestönosan suhteellinen kasvu ja elintason nousu tekevät mahdolliseksi nykyisestäänkin laajentaa sakon käyttöalaa.
>
> — — Päiväsakkojen markkamääräinen pienuus heikentää sakon yleisestävää tehoa ja rajoittaa sakkorangaistuksen ainoastaan lievimpien rikosten lieväksi seuraamukseksi.
>
> — — Tuntuvimmatkaan sakkorangaistukset eivät tällä 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. — — "

Myös vuoden 1998 hallituksen esityksessä (74/1998 vp, s. 22/II) toistetaan tarve tuomita tuntuvia sakkoja vaihtoehtona lyhyille vankeusrangaistuksille.

Esitys jatkaa osaltaan tätä kriminaalipoliittisesti perusteltua kehitystä. Sakon tosiasiallinen ankaroituminen mahdollistaa, että *ankarimpien sakkorangaistusten käyttöalaan voi siirtyä rikoksia, joista tähän asti on rangaistu ehdollisella vankeudella*. Muutos mahdollistaa puuttumisen laajempaan joukkoon rikoksia, mikä on omiaan vähentämään yhdyskunta- ja vapausrangaistuksista aiheutuvia haittoja. Perusteessa on kysymys kriminaalipoliittisesta tarkoituksenmukaisuudesta ja seuraamusjärjestelmän sisäisestä koherenssista.

Käyttöalaa koskevat kysymykset ovat merkityksellisiä erityisesti ankarimpien sakkorangaistusten osalta. Päiväsakon yleinen rangaistusasteikko ulottuu yksittäisen rikoksen osalta enintään 120 päiväsakkoon, useista rikoksista määrättävä yhteinen rangaistus enintään 240 päiväsakkoon. Esimerkiksi 120 päiväsakon sakkorangaistus on nykyään vastannut enintään kahden kuukauden nettotuloa, ehdotuksen mukaan rangaistus vastaisi alimmissa tuloryhmissä noin kahden kuukauden ja ylimmissä tuloryhmissä kolmen—neljän kuukauden nettotuloja.

Taulukko 1. Päiväsakon kokonaisrahamäärän osuus kuukausittaista nettotuloista niiden suuruuden ja päiväsakkojen lukumäärän mukaan, voimassa oleva lainsäädäntö ja ehdotus.

Nettotulo	40 ps		80 ps		120 ps		240 ps	
[e/kk]	Nyk.	Ehd.	Nyk.	Ehd.	Nyk.	Ehd.	Nyk.	Ehd.
674,99	36 %	53 %	71 %	107 %	107 %	160 %	213 %	320 %
1 000	48 %	80 %	96 %	160 %	144 %	240 %	288 %	480 %
1 500	53 %	99 %	107 %	197 %	160 %	296 %	320 %	592 %
2 500	59 %	112 %	118 %	224 %	178 %	336 %	355 %	672 %
3 500	62 %	119 %	123 %	238 %	185 %	357 %	370 %	713 %
6 000	63 %	125 %	127 %	249 %	190 %	374 %	380 %	748 %
20 000	66 %	131 %	132 %	262 %	197 %	392 %	395 %	785 %

Tosiasiallisesta ankaroitumisesta seuraa myös, että rangaistuksen määräämisessä voidaan entistä paremmin ottaa huomioon rikokset, joiden tekemiseen vaikuttavat taloudelliset motiivit.

Jos sakon ja ehdollisen vankeuden välistä rajanvetoa tarkastellaan sen perusteella, minkä rikosten rangaistuskäytännössä esiintyy nykyään runsaasti sekä ehdollista vankeutta että sakkorangaistuksia, on sakon ja ehdollisen vankeuden välinen rajanveto merkityksellinen muun muassa petoksissa (RL 36:1, vuonna 2014 yhteensä 555 ehdollista vankeusrangaistusta ja 1 305 sakkorangaistusta[3]), maksuvälinerikoksissa, kavalluksissa, rekisterimerkintärikoksissa, rikoksissa oikeudenkäyttöä vastaan, salakuljetuksessa, kirjanpitorikoksissa ja veropetoksissa.

Oikeusministeriö toteaa myös, että sakkojen korottaminen ei vaikuta vain sakon ja ehdollisen vankeuden käyttöalaan, vaan *laajemmin koko seuraamusjärjestelmän kokonaisuuteen.* Ehdotetuista korotuksista seuraa, että myös sakolla tehostettu ehdollinen vankeus muuttuu tosiasiallisesti ankarammaksi rangaistukseksi, jolloin sen käyttöala saattaa laajentua suhteessa yhdyskuntapalveluun, valvontarangaistukseen ja ennen kaikkea ehdottomaan vankeusrangaistukseen. Tätäkin voidaan pitää kriminaalipoliittisesti perusteltuna erityisesti ehdottomaan vankeuteen liittyvien haittojen vuoksi.

Sakolla tehostettua ehdollista vankeutta tuomitaan nykyään paitsi liikennerikoksista, jotka muodostavat sen selvästi tärkeimmän käyttöalan (5 905 rangaistusta vuonna 2014), myös henkeen ja terveyteen kohdistuneista rikoksista (123), omaisuus- ja petosrikoksista (73) sekä huumausainerikoksista (52). On mahdollista, että tehostetun ehdollisen vankeuden piiriin voi oikeuskäytännössä siirtyä muitakin rikoslajeja.

On hankala arvioida tarkasti, miltä osin ja kuinka voimakkaasti siirtymiä eri rangaistuslajien välillä ja sisällä tapahtuu. Oikeusministeriö katsoo, että

[3] Näiden lisäksi on tuomittu muita rangaistuslajeja.

lakien esitöillä ei ole lähtökohtaisesti tarpeen pyrkiä yksityiskohtaisesti ohjaamaan rangaistuksen määräämistä tai rangaistuslajin valintaa eri rikoksissa, vaan rangaistuskäytäntö määräytyy oikeuskäytännössä pääsääntöisesti kysymystä koskevien rikoslain yleisten säännösten perusteella.

Oikeusministeriö korostaa — kuten hallituksen esityksestä ilmenee (s. 22) — että tarkoituksena ei ole, että sakon tosiasialliseen käyttöalaan jo nykyisin kuuluvista rikostyypeistä määrättävien päiväsakkojen lukumäärät esityksen johdosta merkittävästi muuttuisivat.

Eri rangaistuslajien keskinäisestä suhteesta säädetään ennen kaikkea rikoslain 6 luvussa. Rikoslain 6 luvun 4 §:stä ilmenevän yleisperiaatteen mukaan rangaistus on mitattava niin, että se on oikeudenmukaisessa suhteessa rikoksen vahingollisuuteen ja vaarallisuuteen, teon vaikuttimiin sekä rikoksesta ilmenevään muuhun tekijän syyllisyyteen.

Kun sakkorangaistuksen tosiasiallinen ankaruus ehdotuksen myötä kasvaa, on muutos otettava huomioon sekä yleissäännöksen että lajinvalintaa koskevien erityissäännösten soveltamisessa.

Vaikutus rangaistuksen mittaamiseen ilmenee selvästi myös valiokunnassa kuultujen asiantuntijoiden arvioista. Helsingin hovioikeuden lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että sakkojen rahamäärän korottaminen kaksinkertaiseksi johtaa sen pohtimiseen, onko sakkorangaistuksen ja ehdollisen vankeuden suhde kaikissa tilanteissa oikea. Hovioikeuden mukaan uudistus on omiaan hämärtämään rangaistusten keskinäistä suhdetta. Myös Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa, että sakkorangaistus saattaa tuntua ankarammalta kuin ehdollinen vankeusrangaistus. Apulaisprofessori Melander toteaa lausunnossaan, että rangaistusjärjestelmään tehtäviä muutoksia tulisi perustella esimerkiksi rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kehittämiseen liittyvillä näkökohdilla. Melander huomauttaa, että jos rahamääräisten 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.

Oikeusministeriö toteaa, että kysymys on lausunnoissa tarkoitetusta tarkastelusta. Jos rangaistukset mitataan noudattaen yleissäännöksistä ilmeneviä oikeusohjeita, eivät korotukset ole omiaan hämärtämään rangaistusten keskinäistä suhdetta, vaan ne laajentavat sakkorangaistuksen käyttöalaa. Selvyyden vuoksi oikeusministeriö huomauttaa, että eri rangaistuslajien käyttöalat eivät ole toisensa poissulkevia, vaan seuraamusten alat ovat nykyään ja olisivat jatkossakin osin päällekkäisiä.

Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että sakkojen korottaminen mahdollistaa *seuraamusjärjestelmän kehittämisen*. Korotetut sakkorangaistukset tarjoavat mahdollisuuden rakentaa entistä laaja-alaisempia yhdistelmäseuraamuksia ja luovat sellaiselle pohjan seuraamusjärjestelmän kehittämi-

selle, jossa pyritään vähentämään seuraamuksista yhteiskunnalle, tuomituille ja heidän läheisilleen aiheutuvia haittoja.

Pääministeri Sipilän hallituksen strategisen ohjelman mukaan hallituskaudella tarkistetaan ehdollisen vankeustuomion tehostamismahdollisuuksia. Vuonna 2017 on tarkoitus antaa hallituksen esitys, joka koskee ehdollisen vankeuden tehostamista ja oheisseuraamusten käyttöalan laajentamista.

1.5 Rikollisuuden kustannusten oikeudenmukainen jakaminen eri osapuolten kesken

Perustuslakivaliokunnan mukaan rangaistusjärjestelmän yleisesti tunnustettuna tavoitteena on paitsi rikosten ja rikollisuuskontrollin aiheuttamien kärsimysten ja kustannusten minimoiminen, myös niiden oikeudenmukainen jakaminen eri osapuolten kesken.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan (s. 27):

> "Kriminaalipolitiikan eräänä tavoitteena on vakiintuneesti pidetty rikollisuudesta ja sen kontrolloinnista johtuvien haittojen ja kustannusten minimointia ja oikeudenmukaista jakamista yhteiskunnan, rikoksen uhrien ja rikoksentekijöiden kesken. Sakkojärjestelmä paitsi ehkäisee rikoksia, myös toteuttaa osaltaan tavoitetta rikollisuuden haittojen ja kustannusten oikeudenmukaisesta jakamisesta yhteiskunnan ja rikoksentekijöiden kesken. Valtion taloudellinen tilanne huomioon ottaen voidaan arvioida perusoikeuksien rajoitusedellytysten tarkoittamassa mielessä välttämättömäksi, että aikaisempaa suurempi osa rikollisuuden kustannuksista siirtyy rikoksista tuomittujen maksettavaksi. Sakkotulot kattaisivat kuitenkin edelleen vain pienen osan rikollisuuden välittömistä kustannuksista valtiolle. Esitys ei siten merkitsisi sakkojärjestelmän muuttumista luonteeltaan fiskaaliseksi."

Perustuslakivaliokunnan mukaan tämä mahdollisille väärinymmärryksille altis suppea perustelumaininta ei täytä perusteluvelvollisuutta, ilman että sen merkitystä arvioidaan rikosoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa ja eri rangaistuslajeissa.

Oikeusministeriö kiinnittää lakivaliokunnan huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta ei sulje pois oikeudenmukaista jakamista koskevaa perustetta, vaan edellyttää perusteen kehittämistä edelleen.

Jo rikosoikeuskomitea (KM 1972:72, s. 47) arvioi, että rikoslainsäädäntöä koskevien voimavarojen kokonaisarvioinnissa on harkittava muun muassa sitä, miten rikosoikeudelliset seuraamukset ja haitat kohdistuvat eri yhteiskuntaryhmiin. Komitean mukaan rangaistusjärjestelmää kehitettäessä on otettava huomioon yhteiskuntataloudelliset tekijät, mutta esimerkiksi sakkorangaistusten ankaroittamista yksinomaan valtion tulojen lisäämiseksi ei kuitenkaan voida pitää hyväksyttävänä (s. 71).

Myös oikeuskirjallisuudessa kriminaalipolitiikan tavoitteet on perinteisesti nähty kaksitahoisiksi (esim. Anttila & Törnudd, 1970. Kriminologia. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, B-sarja N:o 154, s. 190): 1) rikolli-

suudesta ja sen kontrolloimisesta aiheutuvien kärsimysten ja kustannusten minimoiminen sekä 2) näiden kärsimysten ja kustannusten oikeudenmukainen jakaminen. Järjestelmät, jotka lisäävät yhteiskunnan menoja, kuten oikeuslaitos tai rikosvahinkojen yleinen korvausjärjestelmä, siirtävät osan kustannusten taakasta kaikille veronmaksajille. Kustannusten tasaamista ja minimointia koskevat tavoitteet ovat osin ristiriidassa keskenään, ja päätöksenteossa on otettava huomioon lukuisia seikkoja.

Oikeusministeriö toteaa, että kustannusten oikeudenmukaiseen jakamiseen vetoaminen on mahdollista ainoastaan *verraten tiukoilla kriminaalipoliittisilla reunaehdoilla*. Kysymys on ennen kaikkea yleistä oikeudenmukaisuutta koskevasta järjestelmätason arvioinnista, ei yksilöä koskevasta tapauskohtaisesta päätöksenteosta.

Oikeusministeriö painottaa myös, että tarvetta rahoittaa yksittäisiä kehittämistoimenpiteitä tai kompensoida säästöjä — vaikka ne koskisivat rikosoikeusjärjestelmää — ei kuitenkaan pääsääntöisesti voida pitää yksinään hyväksyttävinä perusteina seuraamussääntelylle. Tämä ilmenee myös perustuslakivaliokunnan rikosuhrimaksua koskevasta lausunnosta (61/2014 vp, s. 3/I), jossa perustuslakivaliokunta piti rikosuhrimaksujen tuoton seurantaa koskevaa hallituksen esityksen lausumaa erittäin ongelmallisena, koska fiskaaliset tavoitteet eivät ole hyväksyttäviä perusteita seuraamussääntelylle.

Kustannusten jakautumisen kannalta ovat relevantteja lukuisat rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää sivuavat järjestelmät. Rikosten uhrien asemaa turvaavat muun muassa rikosvahinkoja koskeva sääntely ja julkisesti rahoitettu terveydenhuoltojärjestelmä. Omaisuus- ja muut vakuutukset puolestaan jakavat riskiä rikosten uhrien ja muiden välillä, mutta eivät välittömästi vaikuta kustannusten jakautumiseen uhrien ja rikoksentekijöiden välillä.

Rikoksentekijöiden osalta oikeudenmukaista jakamista koskevan tavoitteen kannalta merkityksellisiä ovat erityisesti rahamääräiset rangaistusseuraamukset, vahingonkorvaukset ja menettämisseuraamukset. Yhdyskuntaseuraamukset ja vapausrangaistukset aiheuttavat puolestaan niiden kohteeksi joutuville haittakustannuksia, jotka eivät itsessään merkitse resurssien siirtoa esimerkiksi uhrien hyväksi.

Oikeudenmukaiseen jakautumisen arviointiin vaikuttavat lukuisat seikat. Eräs, joskaan ei ainoa, peruste arvioida jakautumisen yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta, on yhteiskunnan yleinen taloudellinen tilanne ja julkisen talouden tila.

Oikeusministeriö katsoo, että tähän liittyvä uudelleenarviointi voi tulla oikeusministeriön käsityksen mukaan kysymykseen lähinnä *osana laajempaa julkisen talouden sopeuttamista*, jolloin täyttyvät myös perustuslakivaliokunnan positiivisia etuuksia koskeville leikkauksille käytännössään asettamat kriteerit. Perustuslakivaliokunta on taloudellisia etuuksia kos-

kevassa jokseenkin vakiintuneessa lausuntokäytännössään katsonut, että valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (esim. PeVL 14/2015 vp, s. 3, PeVL 25/2012 vp, s. 3/I; ja PeVL 44/2014 vp, s. 3/II). Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista.

Oikeusministeriö toteaa, että valtioneuvoston hyväksymän julkisen talouden suunnitelman mukaan Suomen talouden tilanne on vakava. Bruttokansantuote on supistunut usean vuoden ajan, väestön ikääntyminen heikentää talouden kasvun edellytyksiä ja kasvattaa julkisia menoja. Julkinen talous on syvästi alijäämäinen, ja julkisen talouden velka on kasvanut nopeasti. Julkisen talouden tilaan vaikuttavat sekä heikko suhdannetilanne että pidempiaikaiset rakenneongelmat. Suunnitelman mukaan julkinen talous pysyy alijäämäisenä vuosikymmenen loppuun saakka. (Ks. VNS 1/2015 vp, VN:n selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2016—2019, s. 1 ja 10.) Eduskunta on suunnitelman johdosta hyväksynyt kannanoton, jossa edellytetään hallituksen huolehtivan määrätietoisesti julkisen talouden tasapainottamisesta keskipitkällä aikavälillä (EK 17/2015 vp, lausuma 1; VaVM 6/2015 vp).

Oikeusministeriö katsoo, että talouden laskusuhdanteesta, julkisen talouden alijäämästä ja laajamittaisesta julkisen talouden sopeuttamisohjelmasta seuraavaa tarvetta siirtää rikollisuuden kustannuksia niiden oikeudenmukaista jakamista koskevan kriminaalipolitiikan tavoitteen mukaisesti enemmän rikoksentekijöiden kannettavaksi voidaan poikkeuksellisesti pitää tässä tilanteessa eräänä hyväksyttävänä perusteena esitetylle rahamäärien korottamiselle.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaiseman Rikollisuustilanne 2013 -katsauksen mukaan rikollisuuden yhteiskunnalliset kokonaiskustannukset ovat vähintään 12,7 miljardia euroa eli 6,5 % Suomen bruttokansantuotteesta (s. 420). Valtion vuoden 2013 tilinpäätöksen mukaan sakkotulot ja tulot hallinnollisista maksuseuraamuksista olivat yhteensä 92,9 miljoonaa euroa eli noin 0,7 prosenttia rikollisuuden yhteiskunnallisista haittakustannuksista. Vankien menetetyn työpanoksen arvoksi on Rikollisuustilanne-katsauksessa arvioitu 37,2 miljoonaa euroa vuodessa, eli 0,3 prosenttia kaikista haittakustannuksista.

Katsauksessa ei ole esitetty arviota rikoksista tuomittujen maksamista vahingonkorvauksista tai menettämisseuraamuksista. Rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään liittyy lisäksi muitakin kustannuksia ja kärsimystä, joita arviossa ei ole otettu huomioon. Joka tapauksessa on ilmeistä, että rikoksentekijät vastaavat vain pienestä osasta rikollisuuden kokonaiskustannuksia. Huomattava osa kustannuksista jää muun yhteiskunnan kannettavaksi.

Ehdotetut korotukset lisäisivät valtion tuloja arviolta 53—56 miljoonaa euroa, joten sakkotulot kattaisivat edelleen vain pienen osan rikollisuuden välittömistä kustannuksista valtiolle. Esitys ei myöskään merkitsisi sakkojärjestelmän muuttumista luonteeltaan fiskaaliseksi.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota perustuslakivaliokunnan tässä yhteydessä esiin nostamaan kysymykseen oikeuslaitoksen rahoituksesta. Oikeusministeriö toteaa, että huomattavan osan edellä mainituista rikollisuuden välittömistä kustannuksista valtiolle muodostavat oikeuslaitoksen, muun muassa yleisten tuomioistuinten ja syyttäjälaitoksen kustannukset. Oikeusministeriö on perustuslakivaliokunnan tavoin huolissaan oikeudenhoidon taloudellisesta tilanteesta ja korostaa, että oikeusturvan toteuttamisesta vastaavien viranomaisten perusrahoitus on turvattava riittävällä tavalla hankalassakin taloustilanteessa (ks. PeVL 9/2016 vp, s. 5 ja PeVL 29/2014 vp, s. 2/II).

1.6 Johdonmukaisuus ja suhteellisuusperiaate edellyttävät muiden seuraamusten korotuksia

Hallituksen esityksen tavoitteena (s. 12) on toteuttaa korotukset siten, että rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä muodostaa edelleen johdonmukaisen kokonaisuuden, joka täyttää rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen ja perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin sisältyvän suhteellisuusvaatimuksen asettamat vaatimukset.

Oikeusministeriö toteaa, että yhteisösakon, rikesakon ja joutokäyntirikkomuksista määrättävän pysäköintivirhemaksun korottaminen on tarpeen päiväsakkoa koskevien korotusten johdosta, jotta seuraamusjärjestelmä muodostaa johdonmukaisen kokonaisuuden ja täyttää kokonaisuudessaan suhteellisuuden vaatimukset.

Rikesakon 1 päivänä syyskuuta 2015 toteutetusta kaksinkertaistamisesta noin 96 prosenttia muodostuu yleisen ansiotason kehitystä vastaavasta indeksikorotuksesta[4]. Jos rikesakkojen kehitystä tarkastellaan elinkustannusten perusteella, on indeksikorotuksen osuus toteutetusta korotuksesta 35 prosenttia[5] (asetuksen perustelumuistion 7.8.2015 s. 3—4).

Kun toteutettua ja nyt ehdotettua korotusta tarkastellaan yhdistettynä, on indeksikorotuksen ylittävä kumulatiivinen korotus 28 tai 85 prosenttia[6] riippuen siitä, pidetäänkö indeksinä ansiotason vai elinkustannusten kehitystä. Koska päiväsakot esitetään korotettaviksi noin kaksinkertaisiksi, jää rikesakkojen indeksin ylittävä korotus selvästi päiväsakkojen korotusta lievemmäksi. Tämä on perusteltua, koska rikesakon korottamiseen ei liity vastaavia eri seuraamusten käyttöalaa koskevia kriminaalipoliittisia perus-

[4] Vertailuvuotena rikesakkojen käyttöönottovuosi 1983, jolloin rikesakot olivat yleiseen ansiotasoon suhteutettuna korkeimmillaan.
[5] Vertailuvuotena 1999, jolloin suurin osa rikesakkojen rahamääristä oli elinkustannuksiin suhteutettuna korkeimmillaan.
[6] (1+0,96) * (1+0,28) ≈ (1+0,35) * (1+0,85) ≈ 2,5.

teita kuin päiväsakkojen korottamiseen. Rikesakon tätä suurempi korottaminen kasvattaisi myös muuttumattoman sakon aluetta. Jo toteutettu rikesakkojen korottaminen on siten sekin perusteltu valtionsääntöoikeuden kannalta hyväksyttävistä syistä.

Yhteisösakkoa koskevasta korotuksesta 36—37 prosenttia muodostuu indeksikorotuksesta (ks. hallituksen esitys, s. 12). Indeksikorotuksen lisäksi tehtävä 115—116 prosentin kumulatiivinen korotus[7] on tarpeen, jotta korotus vastaisi suurin piirtein kaksinkertaistettavia päiväsakkoja. Asiantuntijalausunnoista ilmenevistä syistä korotus voidaan pyöristää ylöspäin[8], mitä puoltavat rikosoikeusjärjestelmän sisäiset perusteet eli teon moitittavuuteen liittyvät seikat.

Yhteisösakkoja tuomitaan vain harvoin ja tuomitut yhteisösakot ovat olleet melko alhaisia (ks. apulaisprofessori Melanderin lausunto, s. 7). Oikeusministeriö yhtyy professori Jussi Tapani näkemykseen siitä, että rikosoikeusjärjestelmään tulee sisältyä mahdollisuus tuomita oikeushenkilölle nykyistä tuntuvampi sakkorangaistus tilanteessa, jossa esimerkiksi ympäristölle on aiheutettu piittaamattomalla menettelyllä mittavia vahinkoja.

Järjestelmän sisäiseen johdonmukaisuuteen liittyvä tarve korottaa *joutokäyntirikkomuksista määrättäviä pysäköintivirhemaksuja* kuvataan hallituksen esityksen sivuilla 9, 12 ja 16.

1.7 Rikollisuuden ehkäisy ja liikenneturvallisuus

Rikollisuuden ehkäisyn osalta oikeusministeriö toteaa, että sakkojen korottamisen vaikutus rikollisuuteen on *rajallinen, mutta ei kuitenkaan olematon*. Hallituksen esityksessä todetaan, että vaikutuksia on vaikea arvioida ja että tutkimusten mukaan ennaltaehkäisevä vaikutus riippuu rangaistusten ankaruutta enemmän kiinnijäämisriskistä ja rankaisemisen todennäköisyydestä eikä korotusten vaikutuksia yleensä kyetä havaitsemaan tutkimuksissa (s. 19).

Rikollisuustilanteen kehitys ei sellaisenaan anna pääsääntöisesti aihetta sakkojen korottamiseen. Valtaosa sakoista tuomitaan liikennerikoksista. Liikenneturvallisuustyössä ei kuitenkaan pyritä vain nykyisen suotuisan tilanteen säilyttämiseen, vaan huomattavasti pitemmälle menevään tavoitteeseen eli liikennekuolemien merkittävään vähentämiseen. Oikeusministeriö viittaa edelleen voimassa olevaan tieliikenteen turvallisuutta koskevaan valtioneuvoston periaatepäätökseen (5.12.2012), jonka mukaan liikenneturvallisuuden tavoitteena on, että kukaan ei kuolisi eikä loukkaantuisi vakavasti tieliikenteessä. Päiväsakkojen ja rikesakkojen korottamista on tämän tavoitteen valossa rikollisuustilanteen kehityksestä huolimatta

[7] (1+0,365) * (1+1,155) * 850 e ≈ 2500 e.
[8] +115 tai +116 % eikä +100 %, joka merkitsisi kaksinkertaistamista.

pidettävä siten erityisesti *liikennerikosten osalta perusteltuna ja hyväksyttävänä*.

Myös perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 6/1998 vp, s. 2/I), että seuraamussäännösten perustetta voidaan pitää hyväksyttävänä, jos tarkoituksena on parantaa liikenneturvallisuutta ja suojata siten kaikkien liikenteessä olevien henkeä ja terveyttä. Perustuslakivaliokunta on myös nimenomaisesti pitänyt liikenneturvallisuuden suojaamista painavana yhteiskunnallisena intressinä, joka liittyy perusoikeutena turvattuun oikeuteen henkeen ja terveyteen (PeVL 6/1998 vp).

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, korottaminen saattaa vaikuttaa rikoskäyttäytymiseen, mukaan lukien liikennekäyttäytymiseen ja liikennerikoksiin, lähinnä silloin kun kiinnijäämisriski on korkea (s. 19). Sakkojen korottamisen ohella kiinnijäämisriskiin ja siten myös liikennekäyttäytymiseen hallitus pyrkii vaikuttamaan lisäämällä liikenteen kameravalvontaa ja muutenkin tehostamalla liikenteen nopeusvalvontaa (s. 3). On mahdollista, että syyskuussa 2015 toteutettu korotus on jo hieman vähentänyt ylinopeudella ajamista. Oikeusministeriö toteaa, että valtioneuvosto on käynnistänyt tutkimushankkeen, jossa selvitetään jo toteutettujen ja ehdotettujen korotusten vaikutuksia rikollisuuden määrään ja erityisesti liikenneturvallisuuteen.

2 Suhteellisuusvaatimus ja rikosoikeudellinen suhteellisuusperiaate

Helsingin hovioikeus toteaa, että esitys on ongelmallinen suhteellisuutta koskevan vaatimuksen näkökulmasta: eri päiväsakon rahamäärän tulisi olla kohtuullinen sakotettavan maksukykyyn nähden. Myös apulaisprofessori Melander katsoo, ettei ole lainkaan selvää, että rahamäärä olisi ehdotetun muutoksen jälkeen maksukykyyn nähden kohtuullinen. Melander toteaa, että korotus merkitsisi huomattavaa muutosta käytössä olevan varallisuuden määrään ja se olisi pois muusta kulutuksesta, jolla lienee myös valtiontaloudellista merkitystä. Liikenneoikeusyhdistys katsoo, että korkeita ylinopeussakkoja saatettaisiin yksittäistapauksissa pitää Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdan vastaisina. Yhdistyksen mukaan merkittäväkin ylinopeus saattaa johtua hyvin vähäisestä tarkkaamattomuudesta esimerkiksi nopeusrajoituksen muuttuessa alhaisemmaksi, jolloin lain mukainen seuraamus on itse tekoon nähden kohtuuton. Ongelma on myös siinä, ettei liikenneympäristö aina tue alhaista nopeusrajoitusta. Oulun käräjäoikeus kiinnittää huomiota rikosten keskinäisen suhteen arviointiin (30—40 ps pahoinpitelystä vs. 285 euron rikesakko enintään 20 km/h:n nopeusylityksestä). Käräjäoikeus toteaa, että nopeusrajoituksen ylityksestä saattaisi seurata korkeampi rangaistus kuin pahoinpitelystä, vaikka yleisesti ottaen pahoinpitelyä pidettäneen tällaista ylinopeutta vakavampana tekona.

Oikeusministeriö toteaa, että eri rangaistuslajien keskinäistä suhdetta on käsitelty edellä sakon käyttöalaa koskevassa osiossa. Perusoikeuksien ra-

joitusedellytyksiin liittyvän suhteellisuusvaatimuksen osalta oikeusministeriö viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon (s. 6), jonka mukaan rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (ks. PeVL 56/2014 vp, s. 3 ja PeVL 16/2013 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan mukaan vaikka ehdotetut muutokset ovat vaikutuksiltaan merkittäviä, eivät ne muuta varallisuusrangaistuksia siinä määrin ankariksi, että ne olisivat selkeästi epäsuhteessa teon moitittavuuteen. Esitys mahtuu näin ollen oikeasuhtaisuuden osalta lainsäätäjän harkintamarginaalin piiriin.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdan mukaan rangaistus ei saa olla epäsuhteessa rikoksen vakavuuteen. Perusoikeuskirjan selityksien (EUVL 14.12.2007, C 303, s. 31) mukaan artiklassa toistetaan rikoksista määrättävien rangaistusten oikeasuhteisuuden yleinen periaate, joka on vakiintunut jäsenvaltioiden yhteisissä valtiosääntöperinteissä ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon valossa sääntely on katsottava yhteensopivaksi myös perusoikeuskirjan määräysten kanssa.

3 Päiväsakko

3.1 Päiväsakon rahamäärää koskeva yleissäännös

Liikenneoikeusyhdistys toteaa, että kokonaisseuraamus saattaa yksittäistapauksissa johtaa kohtuuttomuuteen, mitä ei oteta huomioon rikoslain 2 a luvun 2 §:n 1 momentin säännöksessä, jonka mukaan päiväsakon on oltava kohtuullinen. Yhdistys ehdottaa, että säännökseen lisättäisiin sana "yleensä" seuraavasti: "Kohtuullisena päiväsakon rahamääränä on yleensä pidettävä — — ".

Oikeusministeriö toteaa, että tämän ja aikaisemman päiväsakkojärjestelmää koskevan hallituksen esityksen (74/1998 vp) mukaan kohtuullisuus on määritelty laissa, eikä sitä ole tarkoitus sakkoa määrättäessä erikseen harkita. Viittaus kohtuullisuuteen liittyy järjestelmän tarkoitukseen, jossa sakko mitataan sakotettavan maksukyvyn mukaan, vastakohtana kiinteämääräisille sakoille (ks. HE:n s. 5). Kohtuullisuutta koskeva säännös rajoittaa myös valtioneuvoston sakkoja koskevaa asetuksenantovaltaa. Kohtuullisuuden arviointi yksittäistapauksissa johtaisi kohtuuttomiin menettelykustannuksiin eikä olisi myöskään sakotettavien yhdenvertaisuuden tai oikeusturvan kannalta perusteltua. Muun muassa näistä syistä säännökseen ei tule lisätä sanaa "yleensä".

Liikenneoikeusyhdistys toteaa, että päiväsakon rahamäärälle tulisi asettaa katto, kuten Ruotsissa.

Oikeusministeriö viittaa apulaisprofessori Melanderin lausuntoon lakivaliokunnalle (12.2.2016, s. 5—6). Päiväsakon rahamäärän tai päiväsakkorangaistuksen kokonaisrahamäärän enimmäismäärää koskeva sääntely ei sopisi ongelmitta yhteen päiväsakkojärjestelmän yhdenvertaisuutta tukevan luonteen kanssa. Enimmäismäärän asettaminen merkitsisi hyvin paljon ansaitsevien lievempää kohtelua rikosoikeudellisessa seuraamusjärjestelmässä. Järjestelmä toteuttaisi aineellista yhdenvertaisuutta tiettyyn tulomäärään asti, mutta kohtelisi tätä enemmän ansaitsevia lievemmin. Järjestelmä olisi tällöin epäjohdonmukainen ja kohtelisi ihmisiä tosiasiallisesti epäyhdenvertaisesti.

3.2 Minimipäiväsakko

Apulaisprofessori Melanderin mukaan olisi vielä pohdittava, tulisiko päiväsakon alinta rahamäärää korottaa niin paljon kuin esityksessä ehdotetaan. Lähtökohdaksi olisi perusteltua ottaa ansiotason nousu ja suhteuttaa korotus sitä vastaavaksi.

Oikeusministeriö toteaa, että päiväsakon vähimmäismäärää ehdotetaan jo nyt korotettavaksi vähemmän kuin muita sakkorangaistuksia. Näin otetaan huomioon rikoslain 2 a luvun 2 §:n 1 momentin säännöksen ilmentämä oikeusperiaate päiväsakkojen kohtuullisuudesta ja pyritään varmistamaan, että kaikkein pienituloisimmilla päiväsakko säilyisi kohtuullisena heidän maksukykyynsä nähden. Kuten Melanderkin toteaa, minimipäiväsakon muita päiväsakkoja pienempi korottaminen on yhdenvertaisuutta toteuttava ratkaisu. Valitussa ratkaisussa on otettu huomioon muun muassa tieto siitä, että minimipäiväsakon saajien käytettävissä olevat tulot ovat kasvaneet vähemmän kuin muun väestön.

Jos minimipäiväsakkoa korotettaisiin ehdotettua vähemmän, kasvaisi ns. muuttumattoman sakon alue, joka on merkityksellinen liikenneturvallisuuden kannalta. Ylinopeustapauksissa sovellettava päiväsakon kokonaisrahamäärän korotusta koskeva säännös johtaa siihen, että sakon loppusumma voi eräissä tapauksissa olla sama ylinopeuden määrästä riippumatta (ks. HE:n s. 20).

3.3 Asetuksenantovaltuus

Perustusvaliokunta toteaa, että perustuslain 8 §:ään sisältyvään rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen kuuluu vaatimus rikoksesta seuraavien rangaistusten määrittelemisestä laissa (HE 309/1993 vp, s. 50/I, PeVL 30/2010 vp, s. 4, PeVL 21/2005 vp, s. 5 ja PeVL 34/2004 vp, s. 2/I). Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan.

Nykyisen päiväsakkojärjestelmän perusteet säädettiin vuonna 1998 (HE 74/1998 vp) perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 30/1998 vp). Valiokunta ei arvioinnissa nimenomaisesti käsitellyt päiväsakon rahamäärää koskevaa asetuksenantovaltuutta, eikä asia ole sen jälkeenkään ollut perustuslakivaliokunnan käsittelyssä. Valiokunta on sittemmin todennut, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kanssa on paremmin sopusoinnussa, että rikesakkoja koskeva sääntely siirretään lain tasolle.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että perustuslain laillisuusperiaatetta ja asetuksenantovaltuutta koskevan sääntelyn sekä asian merkityksen vuoksi päiväsakon vähimmäisrahamäärästä on perusteltua säätää lain tasolla. Valiokunnan mukaan tämä tarkoittaa käytännössä hallituksen esityksen liitteenä olevaan päiväsakon rahamäärästä annettua asetusta koskevan luonnoksen 4 §:n siirtämistä lakiin. Muutoksen myötä eduskunta päättäisi jatkossa siitä rikosoikeudellisen rangaistusjärjestelmän perusratkaisusta, mikä on kohtuullisena ja oikeasuhtaisena pidettävä päiväsakon vähimmäisrahamäärä.

Oikeusministeriö toteaa, että nykyinen asetuksenantovaltuus on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 30/1998 vp) eikä sääntely ole ristiriidassa perustuslain kanssa.

Oikeusministeriö katsoo kuitenkin — samoin kuin perustuslakivaliokunta — että päiväsakon vähimmäismäärästä säätäminen lain tasolla on paremmin sopusoinnussa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kanssa kuin määrän säätäminen asetuksella. Päiväsakon vähimmäismäärä on keskeinen sakkorangaistusten tasoa määrittävä tekijä, ja on perusteltua, että kysymys *siirtyy välittömästi parlamentaarisen kontrollin piiriin*. Viimeisimmät päiväsakon vähimmäismäärään ehdotetut muutokset on nykyäänkin säännönmukaisesti esitetty eduskunnalle tiedoksi ennen niiden toteuttamista (HE 74/1998 vp ja HE 103/2001 vp), jolloin eduskunta on voinut arvioida niiden merkitystä osana rangaistusjärjestelmään tehtäviä muita muutoksia.

Oikeusministeriö toteaa selvyyden vuoksi, että rikosoikeudellinen laillisuusperiaate tai perustuslain säännös lainsäädäntövallan siirtämisestä eivät sinällään sulje pois sitä vaihtoehtoa, että päiväsakon vähimmäismäärää voitaisiin tarkistaa valtioneuvoston asetuksella esimerkiksi tulojen tai elinkustannusten kehitystä vastaavasti. Tällaiselle sääntelylle ei kuitenkaan arvioida vallitsevissa alhaisen inflaation oloissa olevan tarvetta, joten sääntely voidaan nyt siirtää kokonaan lain tasolle.

Edellä todetun johdosta oikeusministeriö ehdottaa, että rikoslain 2 a luvun 2 §:n säännös (1 LE) muotoillaan seuraavasti (muutokset hallituksen esitykseen merkitty):

2 §

Päiväsakon rahamäärä

Päiväsakon rahamäärä on vahvistettava niin, että se on kohtuullinen sakotettavan maksukykyyn nähden.

Kohtuullisena päiväsakon rahamääränä on pidettävä yhtä kolmaskymmenesosaa sakotettavan keskimääräisestä kuukausitulosta, josta on vähennetty valtioneuvoston asetuksella säädettävät verot, maksut ja kiinteä peruskulutusvähennys. Sakotettavan elatusvelvollisuus voi alentaa päiväsakkoa. Päiväsakon rahamäärää ei saa vahvistaa pienemmäksi kuin 9 euroa.

Kuukausitulon laskemisen ensisijaisena perusteena ovat sakotettavan viimeksi toimitetun verotuksen mukaiset tulot. Jos sakotettavan tuloja ei voida luotettavasti selvittää verotustiedoista tai ne ovat olennaisesti muuttuneet viimeksi toimitetun verotuksen jälkeen, ne voidaan arvioida muun saatavan selvityksen perusteella.

Päiväsakko määrätään tuomioistuimessa oikeudenkäynnin aikaisten ja rangaistusmääräysmenettelyssä rangaistusvaatimuksen antamishetken tietojen perusteella. Syyttäjä määrää sakon kuitenkin rangaistusmääräyksen antamishetken tietojen perusteella, jos on ilmennyt, että rangaistusvaatimuksen saaneen maksukyky on vaatimuksen antamishetkellä saatuihin tietoihin verrattuna olennaisesti muuttunut.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin keskimääräisen kuukausitulon laskemisesta ja arvioinnista, päiväsakon rahamäärän pyöristämisestä, peruskulutusvähennyksen suuruudesta~~,~~ sekä elatusvelvollisuuden huomioon ottamisesta ~~sekä päiväsakon vähimmästä rahamäärästä~~.

3.4 Ulkomailla verotettavat tulot

Suomen Asianajajaliitto pitää ulkomailla verotettavien tulojen rinnastamista Suomessa verotettaviin tuloihin perusteltuna ja kansalaisten yhdenvertaisuutta lisäävänä.

Oikeusministeriö toteaa selvyyden vuoksi, että ulkomailla verotettavien tulojen kohteluun ei esitetä asiallista muutosta. Kysymys on ainoastaan voimassa olevan lainsäädännön selventämisestä ja tulojen mainitsemisesta asetuksessa nimenomaisesti (HE:n s. 15).

4 Rikesakko

Useat lausunnonantajat ehdottavat rikesakon käyttöalan laajentamista.

Poliisihallitus ehdottaa harkittavaksi, että rikesakkosummista säädettäessä korkeintaan 10 km/h:n ylityksiä varten säädettäisiin oma alempi rikesakkosumma, joka olisi korkeintaan 140 euroa. Poliisihallitus pitää ongelmallisena liikennevalvonnan uskottavuuden ja oikeudenmukaisuuden kannalta, että kaikki ylinopeudet välillä 0—15 km/h katsotaan

rangaistusarvoltaan samanlaisiksi. Poliisihallitus ehdottaa myös, että rikesakkojen käyttöalaa laajennettaisiin koskemaan punaisen liikennevalon noudattamatta jättämistä, turvavyön käyttämättä jättämistä, matkapuhelimen käyttöä ajon aikana ja katsastamattoman ajoneuvon käyttöä liikenteessä. Liikenneturva ehdottaa, että ylinopeuksista määrättävien rikesakkojen määrissä voisi olla nykyistä ja ehdotettua enemmän porrastusta, jolloin rikesakon määrää korotettaisiin ylinopeuden kasvaessa. Liikenneturvan mukaan olisi myös syytä arvioida, pitäisikö rikesakon käyttöalaa laajentaa esimerkiksi 30 km/h:n ylinopeuteen asti yli 50 km/h:n nopeusrajoitusalueilla. Autoliitto ry toteaa, että rikesakon soveltamisalaa tulisi laajentaa 30 km/h käsittäviin ylinopeuksiin. Tällöin saataisiin poistettua osittain inhimilliseen erehdykseen perustuvat virheet ankaran päiväsakkojärjestelmän piiristä. Liikenneoikeusyhdistys kiinnittää huomiota siihen, että rikesakon soveltamisalueen laajentaminen mahdollistaisi suuremmassa määrin ehdollisen rikesakkomenettelyn käytön. Yhdistys toteaa, että EU-rikosoikeuden kehitys asettaa paineita rangaistusjärjestelmien yhtenäistämiseen eli kiinteiden rahasakkojen soveltamisalueen laajentamiseen. Yhdistyksen mukaan kiinteähintaisin rikesakoin sovitettavien ylinopeustapausten yläraja on yhdistyksen mukaan Suomessa erittäin alhainen. Yhdistys katsoo sakkojärjestelmän kehittämisen edellyttävän rikesakon soveltamisalueen laajentamista Ruotsin esimerkin mukaisesti. Tästä tulisi säätää tieliikennelainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä. Yhdistys katsoo, että eduskunnan tulisi edellyttää, että hallitus tieliikennelainsäädännön yhteydessä valmistelee rikesakkojärjestelmän laajentamista koskevan lakiesityksen.

Oikeusministeriö toteaa, että rikesakon käyttöalaan ei ehdoteta tässä vaiheessa muutoksia eikä käyttöalan olennaiselle laajentamiselle ole esitettävissä muutenkaan perusteita. Valtioneuvosto arvioi hallituksen esityksessä 94/2009 vp, että mitään erityistä syytä rikesakon käyttöalan laajentamiselle ei ole ilmennyt. Liikennerikkomusten seuraamuksia tarkastellaan kokonaisuutena osana tieliikennelain kokonaisuudistusta, joka on parhaillaan käynnissä liikenne- ja viestintäministeriön johdolla. Oikeusministeriö osallistuu tähän työhön. Oikeusministeriö katsoo, että rikesakon käyttöalan laajentamista vastaan puhuu muun muassa se, että ne menettelyn yksinkertaisuuteen ja taloudellisuuteen liittyvät syyt, jotka aikaisemmin puolsivat erityisesti massarikosten rankaisemista kiinteämääräisillä rikesakoilla, ovat osin menettäneet merkitystään, kun päiväsakon rahamäärän perusteena olevat tulot saadaan nykyään tehokkaasti määritettyä verotustietojen perusteella.

Hämeen poliisilaitos katsoo, että yleisten paikkojen järjestykseen ja turvallisuuteen, erityisesti yleisötilaisuuksien ja mielenosoitusten osalta, vaikuttavaan haitalliseen käyttäytymiseen puuttumisen mahdollistavien järjestyslakirikkomusten ja rikoslain 41 luvun 6 §:ssä tarkoitetun toisen vahingoittamiseen soveltuvan esineen hallussapidon sanktiointi tulisi toteuttaa vielä aiottuakin ankarampana.

Oikeusministeriö toteaa, että rikesakkojen keskinäisiä suhteita on arvioitu kattavasti viimeksi vuoden 1999 lainuudistuksen yhteydessä, eikä niihin esitetä tässä yhteydessä muutoksia. Toisen vahingoittamiseen soveltuvia esineitä koskevia kysymyksiä on käsitelty hallituksen esityksessä 113/2004 vp, järjestyslakiin liittyviä kysymyksiä puolestaan hallituksen esityksessä 20/2002 vp.

5 Yhteisösakko

Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa, että yhteisösakon korottamisen perustelut ja uuden asteikon soveltamistarkoitus kaipaisivat lisäperusteluja ja olisi toivottavaa esittää oikeusohjeessa lainsäätäjän tarkoitus. Tavoitellaanko yhteisösakon asteikon korottamisella sitä, että tuomittavat yhteisösakot ovat uuden lain nojalla kolme kertaa niin ankaria kuin voimassa olevan lain nojalla? Korostuuko uudessa laissa oikeushenkilön taloudellisen aseman painoarvo laiminlyönnin laatuun ja laajuuteen nähden vastaavalla tavalla kuin sakkorangaistusten kokonaisrahamäärien kohdella? Vai onko olemassa perusteita arvioida myös laiminlyönnin laatua ja laajuutta nykyistä ankarammin, jotta yhteisösakko voidaan määrätä kolme kertaa nykyisen suuruiseksi?

> Oikeusministeriö toteaa, että mittaamisesta säädetään kattavasti rikoslain 9 luvun 6 §:ssä. Lisäksi korkein oikeus on antanut useita yhteisösakkoa koskevia ennakkoratkaisuja, joihin Valtakunnansyyttäjänvirastokin viittaa (esim. KKO 2008:33, 2009:1, 2013:56 ja 2014:20).
>
> Tarkoituksena ei ole muuttaa mittaamisperusteita kuten laiminlyönnin laadun ja laajuuden, johdon osuuden tai oikeushenkilön taloudellisen aseman arviointia, vaan ainoastaan rangaistusasteikkoa. Korotuksen kannalta merkityksellinen oikeusohje ilmenee hallituksen esityksen sivulta 25, jossa todetaan että (yhteisö)sakko mitataan ja mittaamisperusteet suhteutetaan nimenomaan käytössä olevaan asteikkoon. Sama ohje ilmenee jo yhteisösakon käyttöönottoa koskevasta hallituksen esityksestä (95/1993 vp). Jos mittaamisperusteet suhteutetaan käytössä olevaan asteikkoon, seuraa asteikon ala- ja ylärajan korotuksesta, että uuden asteikon mukaan mitattavat rangaistukset ovat aikaisempaa ankarampia. Rikoslain 9 luvun 6 §:n tarkempaa soveltamista koskevat käytännöt määräytyvät oikeuskäytännössä, oikeusministeriön käsityksen mukaan esitöissä ei ole tarpeen antaa tätä tarkempia mittaamisohjeita.

Valtakunnansyyttäjänvirasto ehdottaa harkittavaksi, että yhteisösakon mittaamisessa siirryttäisiin päiväsakkoihin perustuvaan järjestelmään, jossa tekoon liittyvät seikat ja oikeushenkilön taloudellinen asema arvioitaisiin erikseen.

> Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä ei esitetä muutoksia yhteisösakon perusperiaatteisiin. Kysymystä päiväsakkojärjestelmän periaatteiden soveltamisesta oikeushenkilön rangaistusvastuuseen arvioitiin yhteisösakon käyttöönottoa koskevassa valmistelussa. Hallituksen esityksessä (95/1993 vp) päädyttiin ratkaisuun, jossa yhteisösakko tuomitaan

määräsummana, koska muuta toimivaa yhteisösakon määräämistapaa ei löydetty. Esityksen mukaan oikeushenkilön keskimääräiset tulot eivät esimerkiksi yhtä välittömästi heijasta sen maksukykyä kuin luonnollisen henkilön palkka- ja vastaavat tulot.

Apulaisprofessori Melander toteaa, että yhteisösakon korottamista olisi syytä harkita perusteellisesti ja määrittää mahdollisen korotustarpeen taso perusteellisen selvityksen pohjalta. Myös Elinkeinoelämän Keskusliitto ry pitää yhteisösakon korottamista puutteellisesti perusteltuna. Liitto toteaa pitävänsä perusteettomana sitä, että oikeusministeriön hallinnonalalla mahdolliset täydentävät sopeutustoimet tehdään yhteisösakkojen rahamääriä korottamalla.

Oikeusministeriö toteaa, että yhteisösakon korottaminen on tarpeen ennen kaikkea rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen toteuttamiseksi ja seuraamusjärjestelmän sisäisen johdonmukaisuuden varmistamiseksi, mihin tarpeeseen apulaisprofessori Melanderkin lausunnossaan viittaa.

6 Esityksen vaikutukset

Oikeusrekisterikeskuksen mukaan esityksessä ei lainkaan arvioida, millaisia vaikutuksia sakkojen korotuksella ja lisääntyvillä asiamäärillä on Oikeusrekisterikeskuksen täytäntöönpanotoimintaan. On selvää, että lisäkertymä aiheuttaa erittäin paljon lisätyötä keskuksessa hoidettavalle täytäntöönpanon kokonaisuudelle.

Oikeusministeriö toteaa, että esitys ei merkitse olennaista muutosta sakkojen lukumääriin. Muuntorangaistusten ja maksukyvyttömyyden tarkkaa vaikutusta viranomaisten työmäärään on tässä vaiheessa vaikea arvioida, mutta vaikutusten ei arvioida olevan suuruusluokaltaan merkittäviä.

Oulun käräjäoikeus toteaa, että jos ulosoton suojaosuus vastaa suurin piirtein minimipäiväsakkojen alarajaa, ei sakkoja käytännössä ulosmitattaisi minimipäiväsakkojen saajilta, vaan heidän sakkonsa päätyisivät usein muuntorangaistusmenettelyyn. Pelkästään vähimmäisrahamäärän muutos ei siten vaikuta valtiolle taloudellisesti kannattavalta. Myös Suomen Asianajajaliitto katsoo, että esitys pitää sisällään vaaran siitä, että minimipäiväsakon korottamisesta aiheutuvat haitat voivat kumota kokonaan korotuksen tuottamat lisätulot valtiolle.

Oikeusministeriö toteaa, että minimipäiväsakon alaraja on perinteisesti vastannut suurin piirtein ulosoton suojaosuutta. Esityksessä ei ehdoteta minimipäiväsakon alarajaan muutosta. Lähes kaikki minimipäiväsakon saajat kuitenkin maksavat sakkonsa, joten tämä ei yksinään merkitse, että muutos olisi taloudellisesti kannattamaton.

Oulun käräjäoikeuden mukaan päiväsakkojen rahamäärän tuntuvat korotukset saattaisivat johtaa siihen, että rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltäviä asioita vastustettaisiin nykyistä enemmän ja ne päätyisivät enenevissä määrin käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Käräjäoikeus kuitenkin toteaa, että tällaisten muutosten arvioiminen etukäteen on vaikeaa. Rikesakon 1.9.2015 voimaan tulleen korotuksesta johdosta ei voida tehdä luotettavia johtopäätöksiä vastustamisten lukumäärää koskevista vaikutuksista.

> Oikeusministeriö toteaa, että muutoksen mahdollisia vaikutuksia sakkojen vastustamiseen on aikaista arvioida. Sakkojen määräämistä koskeva menettely on joka tapauksessa uudistumassa, mikä saattaa vaikuttaa sakotettavien toimintaan. Sakkomenettelyuudistuksesta mahdollisesti seuraavia resurssitarpeita arvioidaan menettelyn voimaanpanoa koskevan lainsäädännön yhteydessä.

Sisäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että liikennevalvonnan lisäämisestä seuraava liikenneturvallisuuden paraneminen vähentää onnettomuuksien yhteiskunnallisia kustannuksia, joita ei ole esityksessä erikseen huomioitu.

> Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä on arvioitu ainoastaan sakkojen korottamisesta välittömästi seuraavia vaikutuksia ja niitäkin varovaisesti. Kuten sisäministeriö toteaa, korotusten korvaaminen osin tehostamalla liikennevalvontaa on kriminaalipoliittisesti ja liikenneturvallisuuden kannalta perusteltua. Näiden toimenpiteiden vaikutuksia arvioidaan tarvittaessa osana sisäministeriön hallinnonalan päätöksentekoa.

Liikenneoikeusyhdistys toteaa, että rikesakkojärjestelmän ja päiväsakkojärjestelmän yhteensovittaminen johtaa ns. muuttumattoman sakon alueeseen. Yhdistyksen mukaan hallituksen esitys jatkaisi sitä n. 50 km/h:n ylinopeuksiin asti.

> Oikeusministeriö toteaa, että nyt ehdotetut korotukset supistavat muuttumattoman sakon aluetta, eivät laajenna sitä (ks. hallituksen esityksen s. 20). Minimipäiväsakon saajilla alue ulottuu nykyään vajaan 60 km/h:n nopeusylitykseen. Minimipäiväsakon korotuksen johdosta muuttumattoman sakon alueen yläraja laskee noin 50 km/h:n nopeusylitykseen.

Oulun käräjäoikeus toteaa vaarana olevan rangaistusten jonkinasteinen lieveneminen päiväsakkojen lukumäärien mukaan arvioituna.

> Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota hallituksen esitykseen sisältyvään lausumaan, jonka mukaan tarkoituk-

sena ei ole, että eri rikoksista määrättävien päiväsakkojen lukumäärät esityksen johdosta merkittävästi muuttuisivat (s. 22).

7 Seuranta

Helsingin hovioikeus toteaa, että valtion talouden tasapainottamisen pyrkimykseen näyttäisi sisältyvän sisään rakennettuna jopa toive siitä, että sakolla rangaistavien rikosten lukumäärä säilyisi vähintään aikaisemmalla tasolla.

Oikeusministeriö toteaa, että seuraamusjärjestelmän tarkoituksena on rikollisuuden ehkäiseminen. Ministeriö korostaa, että toivottavana voidaan tämän vuoksi pitää ennen kaikkea rikosten vähenemistä, ei niiden määrän säilymistä ennallaan. Järjestelmän tavoitteesta on kuitenkin erotettava muutoksen vaikutusten arviointi. Oikeusministeriön käsityksen mukaan vaikutukset jäävät suuruudeltaan vähäisiksi, minkä vuoksi esityksen vaikutusarviot on voitu laatia nykyisten lukumäärien pohjalta.

Autoliitto ry toteaa keskeisen kysymyksen olevan, mihin toimiin hallitus ryhtyy, jos sakkotulot eivät kasva riittävästi sakkoa kiristämällä.

Oikeusministeriö korostaa, että sakkotulojen kehityksestä tehtäviin valtion tuloja koskeviin johtopäätöksiin on syytä suhtautua pidättyväisesti. Periaate ilmenee myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä. Perustuslakivaliokunta piti rikosuhrimaksua koskevassa lausunnossaan (61/2014 vp, s. 3/I) perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin sisältyvän hyväksyttävyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta erittäin ongelmallisena hallituksen esitykseen sisältynyttä kannanottoa, jonka mukaan jatkossa on huolehdittava siitä, että rikosuhrimaksujen tuotto pysyy niin suurena, että järjestelmä on kannattava ja että järjestelmän käyttöön ottamisen jälkeen rahamäärän kertymistä on seurattava. Valiokunta viittaa ko. lausuntoon tästä hallituksen esityksessä antamassaan lausunnossa (9/2016 vp, s. 2) ja toistaa näkemyksensä, jonka mukaan fiskaaliset tavoitteet eivät ole hyväksyttäviä perusteita seuraamussääntelylle.

8 Sakkomenettely ja rikosuhrimaksu

Liikenneoikeusyhdistys toteaa, että sakon määräämistä koskeva lainsäädännön (2010) kumoaminen helpottaisi valtion tietojärjestelmien uusimista ja aiheuttaisi kenties huomattavia säästöjäkin. Myös Oikeusrekisterikeskus esittää sakon ja rikesakon määräämisestä annettua lakia koskevia huomioita. Oikeusrekisterikeskus puolestaan kysyy, voitaisiinko rikosuhrimaksun määräämisestä luopua sakkorangaistuksen yhteydessä ja erot-

taa päiväsakkoina kertyvistä sakkotuloista osuus rikosuhrimaksua varten. Keskuksen mukaan erityisesti sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain mukainen menettely monimutkaistuu, kun määrättäviä seuraamuslajeja on paljon.

Oikeusministeriö toteaa, että nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys koskee ainoastaan rangaistusten rahamäärien korottamista. Sakon määräämistä koskeva menettelylainsäädäntö on tarkoitus panna voimaan erillisellä hallituksen esityksellä. Rikosuhrimaksua koskeva lainsäädäntö on vastikään hyväksytty eduskunnassa, eikä sen soveltamisesta ole vielä kokemuksia. Lain on tarkoitus tulla voimaan samanaikaisesti sakkomenettelyä koskevan lainsäädännön kanssa. Myöskään sitä koskevia ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä tämän esityksen yhteydessä.

9 Liikennevalvonta

Sisäministeriö toteaa, että automaattisen liikennevalvonnan lisääminen ei ole mahdollista ilman lisäresursointia poliisitoimen toimintamenomomenttiin 26.10.01. Myös Poliisihallitus ja Hämeen poliisilaitos kiinnittävät huomiota liikennevalvonnan voimavaroihin.

> Oikeusministeriö toteaa, että vuoden 2016 lisätalousarvioesityksessä (HE 9/2016 vp, momentti 26.10.01, s. 21) ehdotetaan poliisille 1,7 miljoonan euron lisämäärärahaa automaattiseen nopeusvalvontaan perustuvan liikennevalvonnan tehostamiseksi.

Autoliitto ry katsoo, että automaattinen liikennevalvonta on oikeusturvan kannalta kyseenalaista, jos sakot määrätään ilman liukumaan liittyvää harkintaa. Liitto toteaa, että valvonta ei puutu moottoripyörien eikä ajoneuvokohtaisen nopeusrajoituksen piirissä olevien ajoneuvojen ylinopeuksiin eikä huomioi tieolosuhteita.

> Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä ei ehdoteta muutoksia operatiiviseen liikennevalvontaan, ehdotukset koskevat vain sakkojen rahamääriä. Rikesakko- ja sakkomenettelyyn liittyvät muutoksenhakukeinot eli sakon tai rikesakon vastustaminen täyttävät oikeusturvan asettamat vaatimukset.

Professori Jussi Tapani toteaa, että jos sakkokertymän lisäys saavutetaan, on toteutettu harvinaislaatuinen empiirinen koe, jonka perusteella voidaan väittää, että rangaistuksen ankaruudella ei ole merkitystä rikoskäyttäytymiseen. Jos lähdetään oletuksesta, että kiinnijäämisriskillä on merkitystä rikoskäyttäytymiseen, olisi parempi panostaa maltillisesti kontrollin lisäämiseen.

> Oikeusministeriö toteaa, että valittu ratkaisu noudattaa Tapanin lausunnossa esittämää linjausta. Rikosvastuuta tehos-

tetaan osin korottamalla sakkojen rahamääriä, osin lisäämällä liikennevalvontaa.

Autoliitto ry katsoo, että poliisin ns. sakkokäsikirjassa ei huomioida riittävällä tavalla yleisten tuomioistuinten linjaa, joka on liiton käsityksen mukaan käytännössä lievempi kuin sakkokäsikirjassa mukaan määrätyt seuraamukset. Keskeinen ongelma on liiton mukaan myös se, ettei ylinopeussakoista ole riittävästi ylimpien tuomioistuinten ennakkopäätöksiä. Liitto katsoo, että päiväsakkojen korotukset lisäävät näiden epäkohtien vaikutusta.

Oikeusministeriö toteaa, että Poliisihallitus on asettanut työryhmän valmistelemaan sakkokäsikirjan kokonaisuudistusta. Oikeusministeriö osallistuu tähän uudistamistyöhön. Tarkastelussa otetaan mahdollisuuksien mukaan huomioon muun muassa tuomioistuinten ratkaisukäytäntöä koskevat tilastot ja ylimpien tuomioistuinten ennakkopäätökset.

Rikosseuraamuslaitos katsoo, että esitetyistä lakimuutoksista sille aiheutuvat toimintamenojen lisäykset tulee huomioida sille osoitettavassa määrärahassa täysimääräisesti.

Oikeusministeriö toteaa, että hallituksen esityksen mukaan muutos voidaan toteuttaa Rikosseuraamuslaitokselle esitettyjen määrärahojen puitteissa (s. 18). Hallituspuolueet ovat sopineet, että nykyinen vankilaverkosto säilytetään ja Rikosseuraamuslaitoksen toimintakyky turvataan kehyksiin otettavalla lisämäärärahalla. Minimipäiväsakon korotuksesta aiheutuva sakkovankien määrän kasvu kyetään hoitamaan, jos nykyinen vankilaverkosto säilyy ja rikosseuraamuslaitoksen määrärahataso vahvistetaan oikeusministeriön kehysesityksen mukaisesti. Muussa tapauksessa sakkovankien määrän kasvusta aiheutuvat kulut, noin 4 miljoonaa euroa vuodessa, joudutaan rahoittamaan kehyksen ylittävällä lisämäärärahalla.

10 Tieliikennelain kokonaisuudistus ja hallinnolliset sanktiot

Autoliitto ry toteaa, että parhaillaan on valmistelussa tieliikennelain kokonaisuudistus, jonka valmistelun yhteydessä on tarkoitus arvioida myös seuraamusjärjestelmää. Liitto katsoo, että nyt ehdotettu uudistus on ennenaikainen ja vie pohjan TLL:n uudistustyöltä. Sisä-Suomen syyttäjänviraston mukaan ehdotus on ristiriidassa Oikeudenhoidon uudistamisohjelmaan vuosille 2013—2025 pohjautuvien oikeudenhoidon keskipitkän aikavälin tavoitteiden kanssa. Sakkomenettelyssä käsiteltävät rikokset tulisi viraston mukaan siirtää hallinnollisen virhemaksumenettelyn piiriin. Maksujen mahdolliset suhteellisuusongelmatkaan eivät tällöin nousisi periaatteellisiksi. Apulaisprofessori Melander toteaa, että korottaminen on ongelmallista tai vähintään merkityksellistä myös hallinnollisten sanktioi-

den näkökulmasta. Jos esimerkiksi tieliikenteen seuraamusjärjestelmää uudistettaessa otettaisiin käyttöön rikosoikeudellisia seuraamuksia korvaavia hallinnollisia sanktioita, ankaroittavilla muutoksilla olisi koko sanktiojärjestelmää koskettavaa vaikutusta.

Oikeusministeriö toteaa, että Oikeudenhoidon uudistamisohjelman vuosille 2013—2025 mukaan keskipitkän aikavälin tavoitteena on selvittää rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten sääntelytapojen ja määräämismenettelyn mahdolliset puutteet ja selkeyttää asiaa koskeva sääntely (toimenpide 9) sekä selvittää edellytykset hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentamiselle. Vuosille 2016—2019 laaditun julkisen talouden suunnitelman (VNS 1/2015 vp, s. 21) mukaan oikeudenhoidon uudistamisohjelman toimenpiteitä jatketaan. Sakkojen korottaminen ei ole ristiriidassa ohjelman kanssa. Nyt käsiteltävä esitys koskee seuraamusten euromääriä, kysymys eri seuraamusten hallinnollisesta ja rikosoikeudellisesta luonteesta ratkaistaan erikseen. Uudistus ei siten vie pohjaa myöskään tieliikennelain uudistamistyöltä, joka on käynnissä liikenne- ja viestintäministeriön johdolla.

11 Ajo-oikeusseuraamukset

Autoliitto ry toteaa, että hallinnollisten ajokorttiseuraamusten yhteensovittaminen rikosseuraamuksiin olisi oikeusturvan kannalta keskeinen asia. Liiton mukaan nyt samasta teosta annetaan seuraamuksia kahdessa eri tuomioistuinjärjestelmässä ilman riittävää yhteensovittamista. Liikenneoikeusyhdistys katsoo, että Suomessa tulisi ottaa käyttöön rikkomusten vakavuus huomioon ottava virhepistejärjestelmä ja että eduskunnan tulisi edellyttää, että hallitus tieliikennelainsäädännön yhteydessä valmistelee virhepistejärjestelmän käyttöönottoa koskevan lakiesityksen. Myös Oikeusrekisterikeskus kiinnittää huomiota tarpeeseen arvioida ajokieltoon johtavia rikkomuksia.

Oikeusministeriö toteaa, että ajokiellon määrääminen toistuvista rikkomuksista on jo nykyisin porrastettu rikkomusten lukumäärän mukaan. Ajokorttilaissa (386/2011) säädetään myös rikkomusten kertymistä koskevista aikarajoista. Järjestelmä on siten verrannollinen muissa Euroopan maissa käytettäviin virhepistejärjestelmiin. Erillisen virhepistejärjestelmän perustamista ei siten voida pitää perusteltuna. Ajokieltoon johtavia rikkomusten tekotyyppejä tarkastellaan liikenne- ja viestintäministeriössä, kun tieliikennelain kokonaisuudistus on valmistunut.