EDUSKUNNAN LAKIVALIOKUNNALLE

Lakivaliokunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain 2 a ja 9 luvun muuttamisesta sekä pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta (HE 1/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on antanut asiassa lausunnon (PeVL 9/2016 vp), jonka mukaan ”– – *lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan esittämät esityksen perusteita koskevat valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon*” (s. 7).

Oikeusministeriö on laatinut lakivaliokunnalle vastinemuistion (OM 28/41/2015). Minulta on pyydetty lausuntoa oikeusministeriön vastineesta, ja siinä esitetyistä hallituksen esityksen täydentävistä perusteista. Lausun kunnioittavasti seuraavaa.

1. Yleistä

Oikeusministeriön vastineessa esitetään neljä tarkentavaa perustetta, joiden katsotaan yhdessä hallituksen esityksen perustelujen kanssa täyttävän *hyväksyttävälle* rikoslainsäädännölle asetettavat kriteerit (s. 6–15). Arvioin näiden perusteiden kestävyyden yksitellen, mutta sitä ennen kiinnitän huomiota vastineessa esitettyyn seuraavaan lausumaan (s. 5): ”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.”

Olen lakivaliokunnalle antamassani lausunnossa (21.2.2016) pitänyt hallituksen esitystä niin rakenteellisesti kuin argumentatiivisesti *laadukkaana*. Käsitykseni on edelleen sama, mutta pidän edellä mainittua lausumaa ongelmallisena. Se synnyttää ensinnäkin vaikutelman siitä, että hallituksen esitykseen ei tarvitsisi kirjata kaikkia esityksen arvioinnin näkökulmasta relevantteja seikkoja. Toiseksi viittaus kriminaalipoliittisten vaikutusten muotoutumiseen oikeuskäytännössä jää hyvin avoimeksi. Käsittelen tämän lausuman ongelmallisuutta jaksossa 2.

FI-20014 Turun yliopisto, Finland • www.utu.fi
Puhelin/Telephone +358 2 333 5502
Faksi/Fax +358 2 333 6570
law.utu.fi

2. Sakkojen korottaminen ja niiden käyttöalan laajentaminen

Oikeusministeriön vastineessa lähdetään siitä, että sakkorangaistus on rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän tarkoituksenmukaisin rangaistusmuoto (s. 6). Tämä lähtökohta muodostaa perustan kahdelle väitteelle: 1) ankarimpien sakkorangaistusten käyttöalaan voi siirtyä rikoksia, joista tähän asti on rangaistu ehdollisella vankeudella (s. 7) ja 2) sakkojen korottaminen mahdollistaa seuraamusjärjestelmän kehittämisen (s. 9).

Kumpikin väite osoittautuu niin kriminaalipoliittisesti kuin rikosoikeudellisesti erittäin ongelmalliseksi. Pidän ensimmäisen väitteen ongelmana sitä, että lainkäyttäjän eli tuomioistuimen pitäisi arvioida rangaistuslajien *subjektiivista ankaruutta* aivan uudella tavalla. Tämä johtaisi pahimmassa tapauksessa siihen, että rangaistuksen määräämisen perusta ei olisi tekojen moitittavuus, vaan yhä enemmän se, miten tuomitut kokisivat erilaiset rangaistusmuodot. Tässä mielessä sivulla 8 oleva kuvio havainnollistaa tätä ongelmallisuutta, koska siinä sakon kokonaisrahamäärä on suhteutettu nettotuloihin.

Rangaistuslajeja ei voi verrata toisiinsa oletetun subjektiivisen kokemuksen perusteella, sillä sakkorangaistuksella ja ehdollisella vankeusrangaistuksella on täysin erilaiset moitittavuutta ilmenevät komponentit: sakkorangaistus koostuu tekojen moitittavuutta ilmentävästä päiväsakkojen lukumäärästä ja maksukykyyn suhteutetusta päiväsakon rahamäärästä, jolloin kokonaisankaruus määrittyy taloudellisen määreen avulla. Sen sijaan ehdollisessa vankeusrangaistuksessa moitittavuutta ilmentää vapaudenmenetyksen aikamääre päivinä, kuukausina ja vuosina (enintään kaksi vuotta), jonka lisäksi *käsitteellisesti* kyse on vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon lykkäytymisestä koeajaksi.

Jos lainkäyttäjälle eli tuomioistuimelle siirrettäisiin vastuuta sakkorangaistuksen käyttöalan laajentamisesta oikeusministeriön esittämällä tavalla, se johtaisi käsitykseni mukaan rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta ennakoitavuutta vaarantavaan tilanteeseen. Rangaistuksen määräämiseen yritettäisiin tällöin sisällyttää elementtejä, jotka eivät ole omiaan johtamaan ennakoitavaan lainkäyttöön.

FI-20014 Turun yliopisto, Finland • www.utu.fi
Puhelin/Telephone +358 2 333 5502
Faksi/Fax +358 2 333 6570
law.utu.fi

Myös toinen väite on kriminaalipoliittisesti huteralla pohjalla. Seuraamusjärjestelmää ei pidä kehittää siten, että sakkorangaistuksen korottamista käytetään *mahdollisena* välietappia yhdistelmärangaistuksien kehittämisessä. Sen sijaan uusien rangaistuslajien tarpeellisuus pitää perustua huolelliseen lainvalmisteluun, jossa arvioidaan paitsi yhdistelmärangaistuksen perusteet myös sen sopivuus rangaistusjärjestelmän muodostamaan kokonaisuuteen. Yhdistelmärangaistukset eivät ole *rangaistuksen määräämisen* näkökulmasta ongelmattomia, koska ne sisältävät useita, toisiinsa vaikeasti sovitettavia elementtejä. Rikosoikeusjärjestelmään on viimeisten vuosien aikana lisätty koko ajan uusia seuraamuslajeja, joista osan käyttöala on jäänyt valitettavan kapeaksi muun muassa lajinvalintaa koskevan ratkaisuharkinnan monimutkaisuuden takia.

3. Rikollisuuden kustannusten oikeudenmukainen jakaminen eri osapuolten kesken

Kriminaalipolitiikan yleistavoitteena voidaan pitää myös perustuslakivaliokunnan esittämällä tavalla rikollisuudesta ja sen kontrolloinnista aiheutuvien kärsimysten ja kustannusten minimoimista sekä niiden oikeudenmukaista jakaminen eri osapuolten kesken (PeVL 16/2016 vp s. 5). Oikeusministeriön vastineessa lähdetään tulkintani mukaan siitä, että julkisen talouden tila vaikuttaisi tähän harkintaan (s. 11–12).

Vastineessa ei kuitenkaan käsitykseni mukaan tuoda mitään lisäargumentteja sääntelyn hyväksyttävyyden tueksi. Päinvastoin voidaan esittää kolme vasta-argumenttia, jotka havainnollistavat sitä, että kustannusten oikeudenmukaisen jakamisen kriteerejä ei pidä tulkita laajentavasti.

- Perustuslakivaliokunta on rikosuhrimaksua koskevasta lausunnosta (PeVL 61/2014 vp s. 3/I) pitänyt fiskaalista tavoitetta koskevaa hallituksen esityksen lausumaa erittäin ongelmallisena. Perustuslakivaliokunta näyttäisi siten asettaneen hyvin ankarat soveltamisedellytykset kustannusten jakamista koskevalla arvioinnille. Sen lisäksi on syytä korostaa, että julkisen talouden tunnusmerkit olivat jo rikosuhrimaksua koskevaa hallituksen esitystä käsiteltäessä lähes yhtä synkät kuin oikeusministeriön vastineessa esitetty tilanne (s. 12).
- Kustannusten jakamiseen on suhtauduttu myös oikeuskäytännössä hyvin nihkeästi. Esimerkiksi ratkaisussa KKO 2011:84 (ään.) olisi voitu ajatella, että petosvastuu jäisi täyttymättä sillä perusteella, että erehdyttämisen kohteeksi joutuvat yhtiöt eivät olleet investoineet riittävästi riskinhallintajärjestelmään ja sen kehittämiseen. Korkeimman oikeuden enemmistö lähti kuitenkin siitä, että selonottovelvollisuutta ei ole kriminaalipoliittisesti pe-

FI-20014 Turun yliopisto, Finland • www.utu.fi
Puhelin/Telephone +358 2 333 5502
Faksi/Fax +358 2 333 6570
law.utu.fi

rusteltua asettaa liian korkealle (perustelukappaleet 27–28). Tämä tarkoittaa yksinkertaistaen sitä, että mahdollisten petosrikosten uhriksi valikoituville luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille voidaan vyöryttää rikollisuudesta ja sen kontrolloinnista syntyviä kustannuksia vain poikkeuksellisesti.

- Oikeusministeriön vastineessa korostetaan perustellusti (s. 11), että kustannusten jakamisessa on kyse ennen kaikkea ”yleistä oikeudenmukaisuutta koskevasta järjestelmätason arvioinnista, ei yksilöä koskevasta tapauskohtaisesta päätöksenteosta”. Tämä lausuma on kuitenkin erittäin ongelmallinen. Sakkorangaistuksen korottaminen ei johtaisi kustannusten tasaiseen jakamiseen potentiaalisten rikoksentekijöiden kesken, vaan kustannusvastuun jakamisesta kantaisi ylivoimaisesti suurimman osuuden tieliikenteessä norminrikkomiseen syyllistyneet kansalaiset. Tämä osoittaa, että kustannusten jakamisessa on arviointi kiinnitettävä laajempaan kriminaalipoliittiseen näkökulmaan. Käsittelen tätä näkökulmaa jaksossa 5.

4. Seuraamusjärjestelmän johdonmukaisuus ja suhteellisuusperiaate

Oikeusministeriö katsoo, että yhteisösakon, rikesakon ja joutokäyntirikkomuksista määrättävän pysäköintivirhemaksun korottaminen on tarpeen päiväsakkoa koskevien korotusten takia, jotta seuraamusjärjestelmä muodostaisi johdonmukaisen kokonaisuuden ja täyttäisi kokonaisuudessaan suhteellisuuden vaatimukset (s. 13).

Olen todennut aikaisemmin lakivaliokunnalle antamassani lausunnossa, että yhteisösakon korottamiselle – tai tarkemmin sanottuna yhteisösakon asteikon muuttamiselle – voidaan löytää rationaalisia, tutkimukseen perustua argumentteja. Työterveyslaitoksen ja Turun yliopiston käynnissä olevan tutkimushankkeen (2014–2016) alustavat tulokset osoittavat, että tuomitut yhteisösakot on varsin lieviä. Vuosina 2010–2014 tyypillisin sakko työturvallisuusrikoksissa oli 5 000 euroa, jota voidaan pitää varsin lievänä verrattuna työturvallisuusrikosten vakavuuteen.

Nämä tutkimustulokset eivät kuitenkaan merkitse sitä, että *koko* sakkojärjestelmää koskevalle ehdotukselle olisi löydetty sitä tukeva lisäargumentti. Tarkempi analyysi johtaa täysin päinvastaiseen tulokseen. Ensinnäkin voidaan todeta, että yhteisösakon korottamisella ei ole fiskaalisia tavoitteita, toisin kuin päiväsakkojärjestelmän korottamisella. Toiseksi yhteisösakon korottamisella tavoitel-

FI-20014 Turun yliopisto, Finland • www.utu.fi
Puhelin/Telephone +358 2 333 5502
Faksi/Fax +358 2 333 6570
law.utu.fi

taisiin nimenomaan sitä, että tuomittavat yhteisösakot ilmaisivat parempien tekojen moitittavuutta. Sen sijaan päiväsakkojen korottamisella ei tavoitella tekojen moitittavuutta koskevaa muutosta (oikeusministeriö vastine s. 9). Kolmanneksi yhteisösakko eroaa rangaistuslajina päiväsakosta. Kumpikin rangaistuslaji sisältää teon moitittavuutta ja maksukykyä koskevat elementit, mutta yhteisösakko määrätään suoraan euromääräisesti. Sen sijaan päiväsakossa kokonaisrahamäärä ilmaisee teon moitittavuutta ilmentävän päiväsakon lukumäärän ja maksukykyä ilmentävän päiväsakon rahamäärän.

Yhteisösakkoa koskevat erityispiirteet koskevat myös soveltuvin osin rikesakkoa, jolla katsotaan kuitenkin olevan hallituksen esityksen perusteella fiskaalisia tavoitteita. Joutokäyntirikkomuksista määrättävä pysäköintivirhemaksu liittyy lähinnä sääntelytekniikkaan ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamiin vaatimuksiin.

En näe, että oikeusministeriön vastineessa esitetty käsitys tarjoaisi mitään lisätukea esityksen hyväksyttävyyden arviointiin. Seuraamusjärjestelmän johdonmukaisuus on tärkeä arvo, mutta käsitykseni mukaan jo edellä esittämäni lyhyt analyysi osoittaa, että johdonmukaisuutta ei voida käyttää yleisen tason argumenttina puoltamassa sakkorangaistusten korottamista.

5. Rikollisuuden ehkäisy ja liikenneturvallisuus

Oikeusministeriö katsoo, että sakkojen korottamisen vaikutus rikollisuuteen on rajallinen, mutta ei kuitenkaan olematon (s. 14–15). Olen tästä lähtökohdasta samaa mieltä, sillä muuten keskustelu rikosoikeusjärjestelmän toiminnasta käy mahdottomaksi. Rationaalinen keskustelu rikoslain käytön oikeusvaltiollisista rajoista edellyttää, että keskustelijat ja päätöksentekijät sitoutuvat sellaiseen käsitykseen, että kielletyn toiminnan kuvauksella (tunnusmerkistö) ja siihen liitetyllä rangaistusuhalla oletetaan olevan jonkinlaista normatiivista ja empiiristä vaikutusta ihmisten käyttäytymiseen.

Olen kuitenkin lakivaliokunnalle antamassani lausunnossa nostanut esille kaksi seikkaa, jotka rasittavat käsitykseni mukaan hallituksen esitystä. Nämä puutteet eivät korjaudu myöskään oikeusministeriön vastineessa esitettyjen näkemysten avulla. Ensimmäinen ongelma liittyy perustelutapaan, sillä perustelut sisältävät näkemyksesi mukaan *argumentatiivisen ristiriidan*. Jos lähdetään

FI-20014 Turun yliopisto, Finland • www.utu.fi
Puhelin/Telephone +358 2 333 5502
Faksi/Fax +358 2 333 6570
law.utu.fi

siitä, että rangaistuksen ankaruudella eli tässä tapauksessa päiväsakon rahamäärällä ja siten sakkorangaistuksen kokonaismäärällä on vaikutusta rikokseen syyllistymiseen, hallituksen esityksen laskelma nojaa horjuvaan lähtökohtaan. Millä perusteella voidaan olettaa sakkokertymän olevan lasketun kaltainen (53–56 miljoonaa euroa), jos ihmiset eivät syyllistyisi jatkossa yhtä laajamittaisesti rangaistavaan menettelyyn? Rikollisuuden määrän laskiessa myös valtiolle sakkoina kerättävä määrä jäisi oletettua alhaiseksi. Jos taas oletettu sakkokertymä saavutettaisiin, niin silloin olisi toteutettu harvinaislaatuinen empiirinen koe, jonka perusteella voitaisiin väittää, että rangaistuksen ankaruudella ei ole merkitystä rikoskäyttäytymiseen. Tämäkään lopputulema ei ole rangaistusjärjestelmän legitimiteetin eli järjestelmän uskottavuuden näkökulmasta hyvä tulos.

Argumentatiivisen ristiriidan ohella oikeusministeriön vastineessa keskitytään mielestäni kriminaalipoliittisesti kapeasta näkökulmasta liikenneturvallisuuden edistämiseen. Olen samaa mieltä siitä, että liikenneturvallisuuteen panostaminen on yhteiskunnallisesti erittäin tärkeää. Rikosoikeudellisella sääntelyllä on tietynlainen merkitys turvallisen ja sujuvan liikenteen takaamisessa, mutta rikosoikeuden roolia ei pidä ylikorostaa.

Lähden siitä, että liikenneturvallisuuteen vaikuttavat niin yksilöitä kuin yhteiskuntaa sekä liikejärjestelmää määrittävät keinot (muun muassa koulutus, valistus, valvonta, tekniset järjestelyt ja teknologia jne.). Rikosoikeus ei näkemykseni mukaan sovellu kovinkaan hyvin kustannusten oikeudenmukaisen jakamisen keinoksi. Kapea rikosoikeuspoliittinen näkökulma eli keskittyminen sakkorangaistusten korottamiseen ei tavoita riittävällä tavalla sitä, että laajemmasta kriminaalipoliittisesta – ja yhteiskuntapoliittisesta – näkökulmasta pitää tarkastella, miten julkinen valta ja kansalaiset osallistuvat turvallisen ja sujuvan tieliikennejärjestelmän tuottamiseen ja rahoittamiseen. Ennen kuin esitetään väite siitä, että norminrikkomiseen syyllistyvien liikenteenkäyttäjien pitää osallistua suuremmalla panoksella kustannusten jakamiseen, pitäisi pohtia huolellisesti, millä tavalla tieliikenteen teknologisilla ja fiskaalisilla ratkaisuilla edistetään liikenneturvallisuutta.

Pidän myös hyvin ongelmallisena ajatusta siitä, että tieliikenteessä normeja rikkovien katsottaisiin nimenomaan sakkorangaistusten korottamisella avulla osallistuvan entistä *laajemmin* liikenneturvallisuuden parantamiseen. Oikeusministeriön vastineessa ei tuoda riittävällä tavalla esille sitä, miksi näin kerätyt sakkotulot käytettäisiin sellaisiin toimenpiteisiin, jotka turvaisivat entistä paremmin tieliikennejärjestelmän osallistuvien perusoikeuksia.

FI-20014 Turun yliopisto, Finland • www.utu.fi
Puhelin/Telephone +358 2 333 5502
Faksi/Fax +358 2 333 6570
law.utu.fi

6. Säätämisjärjestys

Perustuslain 73 § sisältää säännöksen perustuslain säätämisjärjestyksestä. Säännös koskee ehdotusta perustuslain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta taikka perustuslakiin tehtävästä rajatusta poikkeuksesta. Eduskunnan työjärjestyksen 32 §:n 4 momentin mukaan ehdotus perustuslain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta lähetetään valmistelevasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan.

Eduskunnan työjärjestystä koskevassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 9/1999 vp, s. 3) on otettu nimenomainen kanta, jonka mukaan *poikkeuslakikysymykset* on aina saatettava perustuslakivaliokunnan ratkaistavaksi: ”Valiokunta huomauttaa, että uuden perustuslain 73 §:n johdosta poikkeuslakimahdollisuuden sallittavuus supistuu siinä säädetyn rajatun poikkeuksen vaatimuksen takia. Tästä syystä ja perustuslakiuudistuksessa omaksutun poikkeuslakien välttämisen periaatteen vuoksi (PeVM 10/1998 vp, s. 22–23) on vastaisuudessa aiheellista kytkeä perustuslakivaliokunta sellaisten asioiden valmisteluun, joissa poikkeuslain säätäminen on esillä.”

Tämä kannanotto näyttäisi sisältävän käsityksen siitä, että perustuslakivaliokunnalla kuuluu harkinta siitä, milloin on mahdollista käyttää poikkeuslakimenettelyä eli perustuslain 73 §:n mukaista lakiehdotuksen käsittelyä perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

7. Johtopäätös

Olen käynyt edellä läpi neljä oikeusministeriön vastineessa esitettyä lisäargumenttia, jotka oikeusministeriön käsityksen mukaan riittävät hallituksen esityksessä olevien perusteiden ohella täyttämään hyväksyttävälle rikoslainsäädännölle asetettavat edellytykset. Nämä argumentit täsmentävät joltain osin niitä kriminaalipoliittisia lähtökohtia, jotka ovat oikeusministeriön käsityksen mukaan olleet jo valmistelun perustana. En pidä ensinnäkään asianmukaisena, että rikosoikeudellisesti relevantit perusteet jätetään tuomatta esille hallituksen esityksessä. Toiseksi esitetyt lisäargumentit eivät arvioni mukaan osoita riittävällä tavalla, että esityksellä olisi perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät perusteet.

FI-20014 Turun yliopisto, Finland • www.utu.fi
Puhelin/Telephone +358 2 333 5502
Faksi/Fax +358 2 333 6570
law.utu.fi

Jos lakivaliokunta harkitsisi, että esitystä ei ole mahdollista viedä eteenpäin tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, vaan esityksen eteenpäin viemistä harkittaisiin perustuslain 73 §:n mukaisessa säätämisjärjestyksessä, tämän arviointi kuuluisi käsitykseni mukaan perustuslakivaliokunnan tehtäviin.

Turussa, 17.4.2016



Jussi Tapani
Rikosoikeuden professori, Turun yliopisto

FI-20014 Turun yliopisto, Finland • www.utu.fi
Puhelin/Telephone +358 2 333 5502
Faksi/Fax +358 2 333 6570
law.utu.fi