Rikosoikeuden apulaisprofessori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
20.4.2016

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Aluksi

Eduskunnan lakivaliokunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys (HE) 1/2016 vp eduskunnalle laeiksi rikoslain 2 a ja 9 luvun muuttamisesta sekä pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut esityksestä lausunnon PeVL 9/2016 vp. Oikeusministeriö on 24.3.2016 antanut perustuslakivaliokunnan lausunnon ja esityksen valiokuntakäsittelyn yhteydessä annettujen asiantuntijalausuntojen johdosta vastinemuistion.

Lakivaliokunnan asiantuntijakutsussa 31.3.2016 pyydetään keskittymään oikeusministeriön vastineeseen rajautuen siinä esitettyihin esityksen täydentäviin perusteisiin.

Olen ollut asiasta kuultavana 12.2.2016 eduskunnan lakivaliokunnassa ja 10.3.2016 eduskunnan perustuslakivaliokunnassa. Lausuntoni täydentää edellä mainituissa kuulemisissa antamiani asiantuntijalausuntoja siten, että asiantuntijakutsun mukaisesti keskityn tässä lausunnossani oikeusministeriön vastinemuistiossa esitettyihin esityksen täydentäviin perusteisiin.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kehittämisen hyväksyttävät perusteet

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on esitystä koskevassa lausunnossaan toistanut vakiintuneen näkemyksensä, jonka mukaan kriminalisoinnille on oltava esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (alun perin PeVL 23/1997 vp, s. 2/II ja nyt PeVL 9/2016 vp, s. 4). Nyt käsillä olevaa esitystä koskevassa lausunnossaan pe-

rustuslakivaliokunta on merkittävällä tavalla laajentanut rikosoikeudellisen sääntelyn hyväksyttävyyttä koskevan arvioinnin koskemaan myös rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää katsomalla, että edellä mainittu lähtökohta koskee myös rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään tehtäviä muutoksia, koska rangaistuksilla ja rikoslain kielloilla on sisäinen yhteys ja rangaistukset on asetettu tukemaan ja tehostamaan kieltoja (PeVL 9/2016 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan, jota voidaan pitää rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kehittämiseen liittyen varsin merkittävänä, katsonut, että esityksessä ei ole kyetty esittämään hyväksyttäviä perusteita sakkorangaistuksen ja muiden rahamääräisten rikosoikeudellisten seuraamuksen rahamäärien korottamiselle. Perustuslakivaliokunnan mukaan esityksestä puuttuvat valtiosäännön kannalta merkitykselliset perustelut miltei kokonaan tai ne ovat siinä määrin ongelmallisia, että ne vievät pohjan koko esitykseltä (PeVL 9/2016 vp, s. 6). On huomattava, että perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan kysymys on tältä osin esityksen sisältämien lakiehdotusten säätämisjärjestykseen liittyvästä kysymyksestä. Lakiehdotukset voidaan perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan esittämät esityksen perusteita koskevat valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon (PeVL 9/2016 vp, s. 7).

Nyt käsillä olevan esityksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti kasvattaa sakoista valtiolle saatavia tuloja korottamalla rahamääräisten rikosoikeudellisten seuraamusten rahamääriä (s. 12). Perustuslakivaliokunnan mukaan valtiontalouden sopeutustoimia ei voida sellaisenaan pitää hyväksyttävänä perusteena säätää ehdotettuja muutoksia rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään (PeVL 9/2016 vp, s. 6). Yleisemmällä tasolla perustuslakivaliokunta totesi, että esityksessä ei esitetä sakkojen korotuksen hyväksyttävyyden suhteen sellaisia perusteita, joissa ehdotus olisi kytketty perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävään perusteeseen (PeVL 9/2016 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta katsoo, että hyväksyttävät perusteet rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kehittämiselle voivat liittyvä esimerkiksi rikosten ehkäisemiseen sekä rikosten ja rikollisuuskontrollin aiheuttaminen kärsimysten ja kustannusten minimoimiseen ja niiden oikeudenmukainen jakamiseen eri osapuolten kesken (PeVL 9/2016 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan vielä todennut, että sen tehtävänä ei ole lakiehdotusten taustalla olevien hyväksyttävien perusteiden muotoilu vaan niiden perusteiden arviointi, joita hallitus esittää (PeVL 9/2016 vp, s. 6). Valiokunta toisaalta toteaa, että tilanteessa, jossa valtiosäännön edellyttämät hallituksen esityksen perustelut puuttuvat tai jossa ne ovat oleellisilta osin puutteelliset, perustuslaista ei johdu estettä sille, että näitä perusteita muotoillaan eduskunnan mietintövaliokunnassa. Valiokunta kuitenkin huomauttaa, että hyväksyttävän perusteen tulee olla asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (PeVL 9/2016 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta toteaa, että lakivaliokunnan tehtävänä on perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettujen näkökohtien perusteella arvioida, onko hallituksen esitykseen sisältyville rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän muutosehdotuksille esitettävissä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita, joita hallituksen esityksessä ei ole kuvattu. Jos nämä perusteet puuttuvat, lakiehdotuksia ei perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan voida käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 9/2016 vp, s. 6).

Oikeusministeriö on vastinemuistiossaan hahmotellut neljä hallituksen esityksen perusteluja täydentävää perustetta, joiden se katsoo täyttävän perustuslakivaliokunnan asettamat valtiosääntöoikeudelliset vaatimukset (vastinemuistion s. 5). Vastinemuistiossa esitetyt täydentävät perusteet ovat seuraavat (vastinemuistion s. 6):

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

Seuraavassa oikeusministeriön vastinemuistiossa esitettyjä täydentäviä perusteita arvioidaan kutakin erikseen, mutta sitä ennen on välttämätöntä ottaa yleisemmällä tasolla kantaa tämänkaltaiseen esityksen hyväksyttäviksi katsottujen perusteiden esittämistapaan.

Yleistä täydentävien perusteiden esittämisestä

Hallituksen esitysten laatimisohjeiden (Hallituksen esitysten laatimisohjeet, Oikeusministeriön julkaisu 20024:4, s. 9) mukaan asianmukaisen lainvalmistelun vähimmäisvaatimuksena on, että ehdotettu säädös on tarpeellinen, että sillä saavutetaan halutut tavoitteet ja että se on paras keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Hallituksen esityksen tavoitteita koskevassa jaksossa on selostettava, mitä ehdotetaan ja miksi (Hallituksen esitysten laatimisohjeet, s. 14).

Selvää on, että ehdotetun lainsäädännön tarve ja tavoitteet tulee muotoilla lainsäädäntöä valmisteltaessa. Lainvalmistelun laadusta saa varsin erikoisen kuvan, jos lainsäädännön perusteet muuttuvat, laajentuvat tai edes osittain täsmentyvät vasta lainsäädäntöä koskevan esityksen eduskuntakäsittelyn aikana. Vaikka perustuslakivaliokunnan käsillä olevaa ehdotusta koskevan lausunnon mukaan ei ole valtiosääntöisiä esteitä lainsäädännön hyväksyttävien perusteiden muotoilulle vasta eduskuntakäsittelyn aikana (PeVL 9/2016 vp, s. 6), selvää on, että hyvä lainvalmistelutapa edellyttää esityksen perusteiden ja tavoitteiden muotoutumista jo ennen eduskuntakäsittelyä.

Varsin erikoisena voidaan pitää tilannetta, jossa hallituksen esityksessä ehdotettua avoimesti perustellaan lähes yksinomaan tietyllä perusteella mutta jossa esityksen eduskuntakäsittelyssä tämän perusteen osoittauduttua ongelmalliseksi esitetään lisäperusteita, joiden katsotaan täyttävän hyväksyttävät vaatimukset. Nyt käsillä olevaa ehdotusta on perusteltu käytännössä lähes yksinomaan ja nimenomaisesti tavoitteella kasvattaa sakoista valtiolle saatavia tuloja (esim. HE, s. 12). Tähän viittaa hyvin selkeästi myös se, että nyt käsillä olevan esityksen tausta on pääministeri Sipilän hallituksen strategisessa ohjelmassa, jonka liitteessä muotoillaan nyt käsillä olevaa ehdotusta koskeva nimenomainen toimenpide-ehdotus (pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisen ohjelman liitteen (Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015, liitteet 1–7, s. 22 (liite 6)).

Selvältä myös vaikuttaa, että hallituksen esitystä valmisteltaessa sen perusteiden suppeus sekä esityksen taustalla olevan keskeisen perusteen ongelmallisuus perustuslain näkökulmasta – ja laajemmin – on tiedostettu, koska esityksessä on avoimesti todettu, että hyväksyttävyysvaatimukseen liittyvien näkökohtien vuoksi esityksestä voidaan pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto (HE, s. 27). Jos ehdotetuille muutoksille olisi aidosti esitettävissä muita perusteita, nämä olisi luonnollisesti pyritty tuomaan esille jo hallituksen esityksessä.

Oikeusministeriön vastinemuistiossa esitetään, että esitystä valmisteltaessa on arvioitu, että ehdotettujen muutosten laajemmat kriminaalipoliittiset vaikutukset muotoutuvat oikeuskäytännössä ja että ne voidaan ottaa huomioon seuraamusjärjestelmän tulevassa kehittämisessä (vastinemuistion s. 5). Vastinemuistiossa kuitenkin todetaan, että ”koska perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenevistä valtiosääntöoikeudellisista syistä korotukset on kuitenkin tarpeen kytkeä nimenomaisesti laajempiin kriminaalipoliittisiin pohdintoihin, esitetään – – esitystä täydentävät perustelut” (vastinemuistion s. 5).

On varsin erikoista, että rahamääräisten seuraamusten korottamiselle nyt pyritään esittämään hyväksyttävältä vaikuttavia perusteita, jotka väitetysti ovat olleet tiedossa jo hallituksen esitystä valmisteltaessa mutta joita ei syystä tai toisesta ole katsottu tarpeelliseksi selostaa avoimesti hallituksen esityksen tavoitteita koskevissa jaksoissa ja perustelulausumissa. Ehdotettujen muutosten jälkikäteinen perustelu ei edusta erityisen hyvää lainvalmistelutapaa. Selkeintä olisi ollut peruuttaa käsillä oleva esitys perustuslain 71 §:ssä tarkoitetuin tavoin.

Uusien perustelujen esittämistä on nähdäkseni arvioitava myös siitä näkökulmasta, minkälaisen viestin tämänkaltainen lainvalmistelu lähettää kansalaiselle, jonka tulisi pitää rikosoikeudellista järjestelmää, sen tavoitteita sekä sen sisältämiä kieltoja ja seuraamuksia legitiimeinä, jotta mahdollisimman suuri preventiivinen teho saavutettaisiin. Jos rahamääräisten rikosoikeudellisten seuraamusten rahamäärien tuntuvaa ankaroittamista perustellaan ensin yksinomaan perusteella saada valtiolle lisätuloja ja tämän tavoitteen osoittauduttua valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta ongelmalliseksi pyritään tuottamaan lisäperusteluja, ei ole lainkaan epätodennäköistä, että kansalaisten luottamus rikosoikeudelliseen järjestelmään heikkenee. Rikosoikeudellista järjestelmää tulee rakentaa johdonmukaisin ja rationaalisin hyväksyttävin perustein, jossa tavoitteena on rikollisuuden vähentäminen ja perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottaminen. Täydentävien perusteluiden kehittämisellä ja niihin vetoamisella tilanteessa, jossa alun perin on esitetty ongelmalliseksi osoittautunut perustelu, ei ole omiaan lisäämää luottamusta rikosoikeudellista järjestelmää kohtaan. Olisi syytä vakavasti miettiä, mitkä vaikutukset oikeusministeriön vastinemuistiossa esitettyjen täydentävien perusteiden hyväksymisellä olisi rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuuteen ja legitiimiksi kokemiseen.

(1) Sakkojen korottaminen niiden käyttöalan laajentamiseksi

Oikeusministeriön vastinemuistiossa katsotaan, että päiväsakkojen korottaminen on perusteltua, koska se voi laajentaa sakkorangaistuksen käyttöalaa ja vähentää muihin, ankarimpiin seuraamuksiin liittyviä kustannuksia, haittoja ja kärsimyksiä (vastinemuistion s. 6). Vastinemuistion mukaan ehdotettu sakkojen rahamäärien korottaminen on osa seuraamusjärjestelmän pitkän aikavälin kehittämistä, jossa sakon käyttöalaa pyritään vähitellen pienin askelin laajentamaan (vastinemuistion s. 7).

Vastinemuistiossa pyritään perustelemaan nyt ehdotettua sakkojen rahamäärän kaksinkertaistamista esittelemällä aiempia lainvalmistelun yhteydessä omaksuttuja näkemyksiä, joilla sakkorangaistuksesta on pyritty rakentamaan lyhytaikaisten vapausrangaistusten vaihtoehto. Selvää sinänsä on, että sakkorangaistus on ja sen tulee olla varsin käyttökelpoinen vaihtoehto vankeusrangaistukselle, ja sakkorangaistuksen kehittämisessä tällöin on tällöin kysymys rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän yleisestä kehittämisestä, jonka suhteen perustuslaki ei aseta tiukkoja rajoja tai jonka kontrollointi ei ole ollut perustuslain säätäjän tarkoituksena (PeVL 9/2016 vp, s. 6).

Vastinemuistiossa viitataan tältä osin vuonna 1975 toteutettuun päiväsakon rahamäärän korottamiseen. Tuolloin tarkoituksena oli muun muassa päiväsakon rahamäärää korottamalla pyrkiä lisäämään sakkorangaistuksen käyttökelpoisuutta ennen muuta lyhytaikaisten vankeusrangaistusten vaihtoehtoina. Oikeusministeriön vastinemuistiossa ei kuitenkaan avata vuoden 1975 muutoksen taustoja, jotka poikkeavat varsin paljon nyt käsillä olevasta tilanteesta. Tuolloin päiväsakkojen rahamäärät oli usein vahvistettu liian alhaisiksi, koska lainsäädännössä ei ollut määritelty murtolukua, jonka mukaan päiväsakon rahamäärä suhteessa henkilön tuloihin tuli määritellä. Lisäksi tuolloin sakotettavien varallisuuseroja ei ollut riittävästi otettu huomioon, minkä lisäksi päiväsakkojen suuruuden määräämisessä oli epäyhtenäisyyttä (HE 109/1975 II vp, s. 1). Lisäksi erityisen merkittävä tuolloisen uudistuksen taustalla ollut seikka oli, että rahanarvon kehityksellä korjattu keskimääräisen sakkorangaistuksen arvo aleni 1960-luvun kuluessa yli neljänneksellä (HE 109/1975 II vp, s. 3/I). Tästä näkökulmasta tuolloin oli olemassa aitoa käytännön tarvetta päiväsakon rahamäärän korottamiselle samoin kuin muille päiväsakkoa koskeville uudistuksille.

Vuonna 1998 päiväsakkoa koskevaa lainsäädäntöä uudistettaessa sinänsä vastinemuistiossa mainituin tavoin (vastinemuistion s. 7) toistetaan tavoite säilyttää mahdollisuus tuomita tuntuva sakko vaihtoehtona lyhyelle vankeusrangaistukselle (HE 74/1998 vp, s. 22/II). Tuolloin kuitenkin toteutettiin päiväsakon rahamäärän laskemistavassa muutos, joka johti päiväsakon rahamäärän laskemiseen sakotettavan nettokuukausitulosta siten, että päiväsakon rahamäärä on 1/60 sakotettavan keskimääräisesti kuukausitulosta. Muutosta perusteltiin sillä, että tällä laskutavalla sakkotaso asettuu kriminaalipoliittisesti kestävälle tasolle (HE 74/1998 vp, s. 23–24), vaikka valtaosa ehdotetun laskutavan mukaan määräytyvistä sakoista lieveni aiempaan verrattuna (HE 74/1998 vp, s. 24/I).

Päiväsakkoa koskeva lainsäädäntöhistoria näin osoittaa, että sakkorangaistuksen kehittäminen lyhyen vankeusrangaistuksen vaihtoehtona on sinänsä kriminaalipoliittisesti hyväksyttävä ja kannatettava tavoite, mutta sakkorangaistuksen kehittämisen vankeusrangaistuksen vaihtoehtona on tapahduttava aidosti seuraamusjärjestelmän kehittämiseen liittyvästä syystä. Selvää on, että tällä hetkellä käsillä ei ole vastaavaa tilannetta kuin vuonna 1975, jolloin keskimääräisen sakkorangaistuksen arvo oli edeltävinä vuosina alentunut yli neljänneksellä. Lisäksi on huomattava, että rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää on vuoden 1975 jälkeen merkittävästi kehitetty nimenomaan ottamalla käyttöön yhdyskuntaseuraamuksia, joiden tarkoituksena on vähentää vankeusrangaistuksen käyttö. Tähän pyrkivät niin yhdyskuntapalvelu kuin valvontarangaistus.

Edellä esitetyn perusteella on varsin selvää, että oikeusministeriön vastinemuistiossa esitetty perustelu ei ole todellinen vaan pikemmin pyrkimys jälkikäteen perustella rahamääräisten rikosoikeudellisten seuraamusten korottaminen. Jos sakkorangaistuksen käyttöalaa haluttaisiin aidosti laajentaa, esitystä olisi tullut valmistella huomattavasti perusteellisemmin ja ehdotettua korottamista ja sen tasoa olisi tullut perustella huomattavasti laajemmin ja syvällisemmin sekä myös ehdotetun lainsäädännön vaikutuksia arvioida tästä näkökulmasta. Myös ehdotetun muutoksen vaikutusten arviointi nimenomaan rikosoikeudellisen lainsäädännön preventiivisen tehon näkökulmasta olisi tullut toteuttaa. Perustetta ei näin voi pitää perustuslakivaliokunnan tavoitteiden hyväksyttävyydelle asettamat edellytykset täyttävänä.

Lisäksi on vielä huomattava, että käsillä olevassa ehdotuksessa ei aidosti ole kysymys rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän pitkän aikavälin kehittämisestä tai siitä, että sakkorangaistuksesta pyrittäisiin rakentamaan nykyistä varteenotettavampi vaihtoehto vankeusrangaistukselle. Käsillä olevassa esityksessä ehdotetaan päiväsakkorangaistuksen rahamäärän kaksinkertaistamista. Sakkorangaistuksen suhde teon moitittavuuteen taas määritellään päiväsakkojen lukumäärän kautta. Vaikka sakkorangaistuksen tosiasiallinen ankaruus (päiväsakkojen lukumäärä * päiväsa-

kon rahamäärä) vaikuttaa siihen, kuinka ankaraksi seuraamuksen saanut henkilö seuraamuksen kokee, sakkorangaistuksen käyttöalaa suhteessa vankeusrangaistukseen suhteutetaan nimenomaan eri teoista määrättävien päiväsakkojen lukumäärän kautta. Sakkorangaistuksen ankaruus suhteessa muihin seuraamuksiin kuitenkin määrittyy päiväsakon lukumäärän kautta, kun taas päiväsakon rahamäärä suhteutetaan sakotettavan maksukykyyn.

Oikeusministeriön arviomuistiossa todetaan nimenomaisesti, että esityksen tarkoituksena ei ole, että sakon tosiasialliseen käyttöalaan jo nykyisin kuuluvista rikostyypeistä määrättävien päiväsakkojen lukumäärät esityksen johdosta merkittävästi muuttuisivat (vastinemuistion s. 9; ks. myös HE, s. 22). Tämä huomioon ottaen vaikuttaa hieman erikoiselta, että päiväsakon rahamäärän korottamisen ajatellaan vaikuttavan sakkorangaistuksen käyttöalaa laajentavasti.

Tältä osin voidaan huomauttaa, että voimassa olevassa lainsäädännössä on tiettyjen rikosten osalta käytössä päiväsakon lukumäärän vähimmäismääriä, joiden tarkoituksena on korostaa teon moitittavuutta ja sitä, että tuntuva sakkorangaistus voi näissä rikoksissa toimia vankeusrangaistuksen vaihtoehtona. Esimerkiksi törkeää rattijuopumusta koskevassa säännöksessä sakkorangaistusta koskeva erityinen vähimmäismäärä on 60 päiväsakkoa. Tätä on perusteltu muun muassa sakkorangaistuksen yleisestävän vaikutuksen verrattavuudella lyhytaikaiseen vapausrangaistukseen (HE 110/1975 II vp, s. 6/II). Toinen luonnollinen vaihtoehto sakkorangaistuksen käyttöalan laajentamiselle olisi sisällyttää sakkorangaistus seuraamuslajina rangaistusasteikkoon tietyissä sellaisissa rikossäännöksissä, jotka sisältävät tällä hetkellä vain vankeusuhkaisen rangaistusasteikon. Tällöin tuntuva sakkorangaistus tulisi luonnollisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla korvaamaan etenkin ehdollisia vankeusrangaistuksia.

Jos esityksen tarkoituksena olisi aidosti sakkorangaistuksen käyttöalan laajentaminen ja se, että sakkorangaistus olisi preventiiviseltä teholtaan siinä määrin riittävä, että se voisi korvata lyhyitä vankeusrangaistuksia, tulisi näin pikemmin kiinnittää huomiota päiväsakkojen lukumäärään kuin päiväsakon rahamäärään samoin kuin pyrkiä laajentamaan sakkorangaistuksen käyttöalaa ottamalla laajemmin käyttöön rangaistusasteikoja, joihin sisältyy sekä sakonuhka että vankeusuhka. Joka tapauksessa, koska teon moitittavuus arvioidaan suhteessa päiväsakon lukumäärään eikä teon moitittavuuteen liittyvässä arviossa ole sijaa päiväsakon rahamäärää ja kokonaismäärää koskevalle arviolle, on hyvin kyseenalaista, johtaisiko uudistus sakkorangaistuksen käyttöalan laajentumiseen.

(2) Rikollisuuden kustannusten oikeudenmukainen jakaminen eri osapuolten kesken

Kuten nyt käsillä olevan esityksen perusteluissakin todetaan, kriminaalipolitiikan tavoitteena on vakiintuneesti pidetty rikollisuudesta ja sen kontrolloinnista johtuvien haittojen ja kustannusten minimointia ja oikeudenmukaista jakautumista yhteiskunnan, rikoksen uhrien ja rikoksentekijöiden kesken (HE, s. 27). Esityksen perusteluissa myös todettiin, että ”Valtion taloudellinen tilanne huomioon ottaen voidaan arvioida perusoikeuksien rajoitusedellytysten tarkoittamassa mielessä välttämättömäksi, että aikaisempaa suurempi osa rikollisuuden kustannuksista siirtyy rikoksista tuomittujen maksettavaksi” (HE, s. 27).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan pitänyt esityksen perustelujen lausumaa väärinymmärryksille alttiina (PeVL 9/2016 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta on todennut, että 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 (PeVL 9/2016 vp, s. 5).

Oikeusministeriö on vastinemuistiossaan katsonut, että perustuslakivaliokunta ei ole lausunnossaan sulkenut pois oikeudenmukaista jakamista koskevaa perustetta vaan edellyttää perusteen kehittämistä edelleen (vastinemuistion s. 10). Perustuslakivaliokunta ei tätä kuitenkaan lausunnossaan nimenomaisesti edellytä, vaan lausunnossa yleisellä tasolla viitataan mahdollisuuteen muotoilla esityksen eduskuntakäsittelyssä hyväksyttäviä perusteita lainsäädännölle (PeVL 9/2016 vp, s. 6), minkä lisäksi minimoimis- ja jakamistavoite mainitaan yhtenä mahdollisena hyväksyttävänä perusteena seuraamuksia koskevalle sääntelylle (PeVL 9/2016 vp, s. 5).

Oikeusministeriön vastinemuistiossa katsotaan, että talouden laskusuhdanteesta, julkisen talouden alijäämästä ja laajamittaisesta julkisen talouden sopeuttamisohjelmasta seuraavaa tarvetta siirtää rikollisuuden kustannuksia enemmän rikoksentekijöiden kannettavaksi voidaan poikkeuksellisesti pitää tässä tilanteessa eräänä hyväksyttävänä perusteena rahamääräisten rikosoikeudellisten seuraamusten rahamäärien esitetylle korottamiselle (vastinemuistion s. 12).

Oikeusministeriön perustelu on varsin ongelmallinen ja ilmentää käytännössä yksinomaan hallituksen esityksessä jo esille tuotuja fiskaalisia perusteita, jotka on perinteisesti rikosoikeudessa (esim. HE 74/1998 vp, s. 30/II) ja nyttemmin perustuslakivaliokunnan käytännössä (PeVL 9/2016 vp, s. 6) katsottu perusteiksi, joiden nojalla rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää ei voida kehittää. Ongelmalliseksi perustelun tekee, että rikollisuudesta aiheutuvien kustannusten jakautumiseen kohdistuvaa muutosta perustellaan edelleen yksinomaan talouden laskusuhdanteella, julkisen talouden alijäämällä ja julkisen talouden sopeuttamisohjelmalla eli fiskaalisilla perusteilla ilman, että painopisteen muuttamiselle olisi esitettävissä kriminaalipoliittisesti tai rikostorjunnallisesti hyväksyttäviä perusteita ja näihin liittyvää käytännön tarvetta.

On lisäksi huomattava, että oikeusministeriön perustelu vaikuttaisi ikään kuin olettavan, että kysymys olisi poikkeusoloissa toteutettavasta väliaikaisesta toimenpiteestä. Tällöin rahamääräisten rikosoikeudellisen seuraamusten rahamääriä tulisi laskea taloudellisen tilanteen parannuttua ja kestävyysvajetta korjaavien toimenpiteiden mahdollisesti toimiessa. Oikeusministeriön vastinemuistiossa ei myöskään ole esitetty lainkaan kriminaalipoliittisia perusteita, jotka tukisivat kustannusten jakamisen suhteen suuremman vastuun siirtämistä rikoksentekijälle. Tällöin kysymys ei voi olla muuta kuin fiskaalisesta perusteesta, jota ei voi pitää hyväksyttävänä.

Edelleen on huomattava, että kriminaalipolitiikassa omaksuttu rikollisuudesta ja sen kontrolloinnista johtuvien haittojen ja kustannusten oikeudenmukaista jakamista koskeva tavoite koskee koko rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää. Ei ole hyväksyttävää sälyttää rikoksentekijälle rahamääräisten rikosoikeudellisten seuraamusten osalta enemmän kustannuksia kuin muiden rikosoikeudellisten seuraamusten osalta. Rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän tulee olla tavoitteiltaan johdonmukainen. Rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää koskevien keskeisten tavoitteiden tulee koskea kaikkia seuraamuslajeja eikä vain rahamääräisiä rikosoikeudellisia seuraamuksia. Tämäkin osoittaa, että kysymys on yksinomaan fiskaalisesta tavoitteesta, vaikka oikeusministeriön vastinemuistiossa muuta yritetään esittää. Ehdotettu muutos johtaisi myös tavoitteiltaan epäjohdonmukaiseen seuraamusjärjestelmään.

Edellä esitetyn perusteella on varsin selvää, että rikollisuuden kustannusten oikeudenmukaiseen jakamiseen liittyvä vastinemuistiossa esitetty peruste ei ole todellinen eikä sitä näin voida pitää hyväksyttävänä. Käytännössä kysymys on siis valtiontalouden sopeutustoimiin liittyvästä perusteesta, jota perustuslakivaliokunta ei ole rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän muutosten osalta pitänyt hyväksyttävänä (PeVL 9/2016 vp, s. 6).

(3) Johdonmukaisuus ja suhteellisuusperiaate edellyttävät muiden seuraamusten korotuksia

Vastinemuistion mukaan tavoitteena on toteuttaa rahamääräisten rikosoikeudellisten seuraamusten korotukset siten, että rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä muodostaa edelleen johdonmukaisen kokonaisuuden (vastinemuistion s. 13). Tällä tarkoitetaan sitä, että ehdotetut korotukset kohdistuvat päiväsakon ohella rikesakkoon, yhteisösakkoon ja joutokäyntirikkomuksista määrättävään pysäköintivirhemaksuun.

On sinänsä totta, että rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän tulee olla johdonmukainen. Rikoslain 6 luvun 1 §:n mukaan yleisiä rangaistuslajeja ovat rikesakko, sakko, ehdollinen vankeus, yhdyskuntapalvelu, valvontarangaistus ja ehdoton vankeus. Säännös ilmaisee samalla ajatuksen asteittain ankaroituvasta rangaistusjärjestelmästä, jossa rikesakko on lievin ja ehdoton vankeus ankarin seuraamus (HE 44/2002 vp, s. 185/II). Lisäksi on huomattava, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluva suhteellisuusvaatimus edellyttää rangaistusseuraamuksen ankaruuden olevan oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja että rangaistusjärjestelmän tulee kokonaisuudessaan täyttää suhteellisuuden vaatimukset (esim. PeVL 23/1997 vp, s. 2/II, PeVL 16/2013 vp, s. 2/I, PeVL 56/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 9/2016 vp, s. 6).

Jos rahamääräisten rikosoikeudellisten seuraamusten tosiasiallista ankaruustasoa tuntuvasti korotetaan, ajatus asteittain ankaroituvasta rangaistusjärjestelmästä, eri seuraamusten ankaruuden välisestä suhteesta sekä koko seuraamusjärjestelmän oikeasuhtaisuudesta saattaa joutua kyseenalaiseksi tai vähintään uuden tarkastelun kohteeksi. Rahamääräiset rikosoikeudelliset seuraamukset saattaisivat olla johdonmukaisia toisiinsa nähden, mutta niiden asema rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kokonaisuudessa muuttuisi. Erityisesti päiväsakon rahamäärän osalta tällöin on otettava huomioon myös voimassa olevassa lainsäädännössä omaksuttu lähtökohta, jonka mukaan päiväsakon rahamäärän on oltava kohtuullinen sakotettavan maksukykyyn nähden (rikoslain 2 a luvun 2 §:n 1 momentti). Päiväsakon rahamäärän korottamista tulisi arvioida johdonmukaisuuden ja suhteellisuuden ohella myös voimassa olevassa sääntelyssä omaksutun lähtökohdan näkökulmasta. Päiväsakon kohtuullisuutta koskeva näkökulma on hallituksen esityksessä ja oikeusministeriön vastinemuistiossa pitkälti sivuutettu.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut käsillä olevaa esitystä koskevassa lausunnossaan, että esitys mahtuu oikeasuhtaisuuden osalta lainsäätäjän harkintamarginaalin piiriin, jos esitykselle pystytään esittämään hyväksyttävät perusteet (PeVL 9/2016 vp, s. 6). Tältä osin on huomattava, että jos seuraamusten rahamäärien korottamiselle ei ole esitettävissä hyväksyttäviä perusteita, kysymys korottamisen oikeasuhtaisuudesta ei ajankohtaistu. Johdonmukaisuuteen ja suhteellisuuteen perustuvalla argumentaatiolla ei voida perustella muutoksia muiden rahamääräisten seuraamusten osalta, jos hyväksyttävä perusteet yhden rahamääräisen seuraamuksen korottamisen osalta puuttuvat. Edellä esitetyn perusteella on selvää, että hallituksen esityksen perusteluissa tai oikeusministeriön vastinemuistiossa ei ole esitetty aitoja ja hyväksyttäviä perusteita rahamääräisten rikosoikeudellisten seuraamusten rahamäärien korottamiselle vaan että kysymys on edelleen yksinomaan fiskaalisista syistä toteuttavasta toimenpiteestä. Tällöin kysymys esityksessä ehdotetun oikeasuhtaisuudesta jää vaille merkitystä eikä oikeasuhtaisuuden vaatimuksilla voida perustella korotusta, joka ei täytä hyväksyttävyysvaatimusta.

(4) Rikollisuuden ehkäisy ja liikenneturvallisuus

Oikeusministeriön vastinemuistiossa todetaan, että sakkojen korottamisen vaikutus rikollisuuteen on rajallinen mutta ei kuitenkaan olematon (vastinemuistion s. 14).

Selvää sinänsä on, että rikollisuuden ehkäisemiseen liittyvät syyt voivat olla hyväksyttäviä syitä rangaistussääntelylle (PeVL 9/2016 vp, s. 5). Rikosoikeudellisilla seuraamuksilla tulee olla nimenomaan rankaisulliset tavoitteet. Näillä seuraamuksilla pyritään ennen muuta preventiiviseen tavoitteeseen eli rikosten ehkäisemiseen. Muunlainen näkemys olisi omiaan heikentämään luottamusta rikosoikeudelliseen järjestelmään ja sen tavoitteiden oikeudenmukaisuuteen ja hyväksyttävyyteen.

Vakiintuneen näkemyksen mukaan rikosoikeudellisten säännösten preventiiviseen tehoon ei vaikuta niinkään odotettavissa olevan seuraamuksen ankaruus kuin sen varmuus (ks. myös HE, s. 19). Toisin sanoen sanktiovarmuudella on enemmän preventiivistä tehoa kuin sanktioankaruudella. Tähän liittyen esityksen perusteluissakin todetaan, että esimerkiksi jo toteutetun rikesakon korotuksen vaikutus ylinopeustapauksiin on ollut joko vähäinen tai olematon (HE, s. 19, jossa todetaan, että muutos ylinopeutta ajavien autojen määrässä on ollut hyvin vähäinen ja että se saattaa johtua myös muista seikoista kuin syyskuussa 2015 toteutetusta rikesakon rahamäärien korotuksesta). Oletettavaa näin lienee, että ehdotetuilla rahamääräisten rikosoikeudellisten seuraamusten rahamäärien korottamisella ei käytännössä juuri olisi rikoksia ennaltaehkäisevää vaikutusta.

Edellä esitetyn perusteella on nähdäkseni selvää, että rikollisuuden ehkäisyyn ja liikenneturvallisuuteen liittyvä oikeusministeriön vastinemuistiossa esitetty perustelu ei ole todellinen. Selvää myös on, että jos kysymys on niin merkittävästä ja rikosoikeudellisen järjestelmän perusteita muuttavasta ehdotuksesta kuin nyt käsillä oleva ehdotus on, riittävä ja hyväksyttävä rikollisuuden ehkäisyyn liittyvä peruste ei voi olla, että ehdotuksella saattaa olla olematonta hieman merkittävämpää rikollisuutta ennaltaehkäisevää vaikutusta. Selvää on, että rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän keskeisiä perusteita muuttavalla ja seuraamusjärjestelmän johdonmukaisuuteen liittyvällä muutoksella tulisi olla tuntuvaa preventiivistä vaikutusta, jotta sen mahdollista hyväksyttävyyttä voitaisiin edes ajatella.

Lopuksi

1. Edellä esitetyn perusteella on nähdäkseni varsin selvää, että oikeusministeriön vastinemuistiossa esitetyt perustelut eivät täytä niitä vaatimuksia, jotka perustuslakivaliokunnan käytännössä on asetettu rikosoikeudellisen lainsäädännön hyväksyttävyydelle. Ehdotetuille muutoksille ei ole esitetty painavaa yhteiskunnallista tarvetta ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää perustetta. Ehdotus on edelleen valtiosäännön kannalta ongelmallinen eikä sitä tule näin hyväksyä.

2. On myös huomattava, että ehdotetuille muutoksille ei ole esitetty myöskään kriminaalipoliittisesti ja rikosoikeudellisesti hyväksyttävää perustetta. Ehdotus muuttaisi rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän perusteita ja johdonmukaisuutta tavalla, joka ei ole hyväksyttävä. Rikosoikeudellisten seuraamusten osalta varsin vakiintunut linja on, että sakkorangaistuksella ei ole valtiontaloudellisia tavoitteita (HE 74/1998 vp, s. 30/II). Tätä linjaa ei ole perusteltua muuttaa vähääkään siten, että hyväksyttäisiin sellaisia kriminaalipoliittisiksi naamioituja perusteluita, joiden taustalla tosiasiassa ovat valtiontaloudelliset tavoitteet.

3. Esityksen tavoitteiden – ja esityksen laajemmassakin – arvioinnissa on otettava lisäksi huomioon rikosoikeudellisen lainsäädännön valtiosääntöisten reunaehtojen ja kriminaalipoliittisen tarkoituksenmukaisuuden ja rationaalisuuden välinen suhde. Kuten perustuslakivaliokunta on todennut, perustuslaista ei välttämättä ole johdettavissa erityisen tiukkoja rajoja rikosoikeudellisel-

le sääntelylle eikä perustuslain säätäjän tarkoituksena ole ollut kontrolloida rangaistusjärjestelmän yleistä kehittämistä (PeVL 9/2016 vp, s. 6). Perustuslaista johtuu tiettyjä erityisen tärkeitä reunaehtoja rikosoikeudelliselle lainsäädännölle, jotka on otettava huomioon rikosoikeudellista lainsäädäntöä valmisteltaessa ja kehitettäessä. Nämä ovat kuitenkin reunaehtoja ja monessa tilanteessa johdonmukainen, hyväksyttävä ja rationaalinen rikosoikeudellinen lainsäädäntö muotoutuu rikosoikeudellisten periaatteiden ja oppien sekä johdonmukaisen ja rationaalisen kriminaalipoliittisen linjan perusteella.

Perustuslailliset reunaehdot eivät näin tarkoita, että näiden reunaehtojen asettamien vähimmäisvaatimusten täyttyessä kaikki mahdollinen rikosoikeudellinen lainsäädäntö on mahdollista. Erityisesti eduskunnan lakivaliokunnan tehtävänä on rikosoikeuden alalla toteuttaa johdonmukaista ja rationaalista kriminaalipolitiikkaa, jotta rikosoikeudellinen lainsäädäntö koetaan mahdollisimman hyväksyttäväksi ja legitiimiksi ja jotta rikosoikeudellisia sääntöjä noudatettaisiin. On erityisen hyvät perusteet välttää rikosoikeudellista lainsäädäntöä, jonka osalta tavoitteita ei kyetä hyväksyttävällä tavalla avoimesti muotoilemaan. Jo rikosoikeudellisen lainsäädännön ja kriminaalipolitiikan johdonmukaisuuden ja viime kädessä uskottavuuden vuoksi nyt käsillä oleva ehdotus olisi hylättävä.

Helsingissä 20.4.2016

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