Veli-Pekka Viljanen

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

Eduskunnan lakivaliokunta 26.5.2016

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esitykseen 1/2016 vp liittyen oikeusministeriön kahdesta vastineesta ja rajautuen niissä esitettyihin esityksen täydentäviin perusteisiin sekä huomioiden erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 9/2016 vp.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 9/2016 vp katsonut, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan esittämät esityksen perusteita koskevat valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Päätelmänään perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että valtiontalouden sopeutustoimia ei voida sellaisenaan pitää hyväksyttävänä perusteena säätää ehdotettuja muutoksia rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään. Perustuslakivaliokunnan mukaan lakivaliokunnan on perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyjen näkökohtien valossa mietintövaliokuntana arvioitava, onko hallituksen esitykseen sisältyville rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän muutosehdotuksille esitettävissä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita, joita ei hallituksen esityksessä ole kuvattu. Jos nämä perusteet puuttuvat, lakiesitystä ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 9/2016 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunta totesi nimenomaan, että tilanteessa, jossa valtiosäännön edellyttämät hallituksen esityksen perustelut puuttuvat taikka ovat oleellisilta osin puutteelliset, perustuslaista ei johdu esteitä sille, että näitä perusteita muotoillaan eduskunnan mietintövaliokunnassa. Hyväksyttävän perusteen pitää kuitenkin olla asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (PeVL 9/2016 vp, s, 6).

Perustuslakivaliokunnan lausunnon valossa lakivaliokunnan tehtävänä on siten arvioida, onko hallituksen esityksen sisältämälle lakiehdotukselle osoitettavissa perusoikeusjärjestelmän

kannalta hyväksyttävät perusteet. Kyse on ennen muuta kriminaalipoliittisesta tarvearvioinnista. Tältä osin on huomattava, että perustuslakivaliokunnan mukaan lainsäätäjällä on rangaistusjärjestelmän suhteen varsin väljä harkintamarginaali eikä perustuslain säätäjän tarkoituksena ole ollut kontrolloida rangaistusjärjestelmän yleistä kehittämistä. Toisaalta perustuslakivaliokunta kyllä torjuu ajatuksen rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän muutosten perustumisesta yksinomaisesti fiskaalisiin perusteisiin tai liittymiseen valtiontalouden sopeutustoimiin (PeVL 9/2016 vp, s. 5-6).

Oikeusministeriön vastineissa hallituksen esityksen hyväksymiselle esitetään aikaisempaan verrattuna neljä lisäperustetta (ks. erityisesti 24.3.2016 päivätyn vastineen s. 6):

1) sakkojen korottaminen laajentaa niiden käyttöalaa;

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

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

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

Pidän mainituista lisäperusteista valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena kohtaa 2, jonka mukaan poikkeuksellinen taloustilanne perustelisi perustuslain kannalta hyväksyttävällä tavalla rikollisuuden kustannusten jakautumisen tarkistamisen rikoksentekijöiden, rikosten uhrien ja muun yhteiskunnan välillä. Kustannusten jakautumisen tarkistamiseen liittyvä peruste pätisi ainoastaan, jos rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän nykytilanne voitaisiin pysyvästi määritellä selvästi epätasapainoiseksi tai epäsuhtaiseksi. Hallituksen esityksessä tai vastineissa ei kuitenkaan esitetä väitettä, että sakkorangaistukset tai rikesakot olisivat nykyisellään seuraamuksina yleisesti ottaen esimerkiksi liian lieviä.

Katson myös, ettei taloudellisten rikosseuraamusten suuruus voi vaihdella julkisen talouden tilanteen mukaisesti. Vastineessa viitataan siihen, että perustuslakivaliokunta on taloudellisia etuuksia koskien katsonut, että valtiontalouden säästötoimet voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon. Tästä perustuslakivaliokunnan kannanotosta ei voida kuitenkaan johtaa mitään suhteessa rangais-

tusten tasoon, jonka tulee perustuslain ja ihmisoikeussopimusten mukaan olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen (ks. esim. PeVL 16/2013 vp, s. 2; PeVL 56/2014 vp, s. 3).

Sen sijaan kohta 1, jonka mukaan lakiehdotuksen taustalla on ajatus sakkorangaistuksen käyttöalan laajentamisesta sakkojen korottamisen avulla, on periaatteessa mahdollinen kriminaalipoliittinen peruste, vaikka hallituksen alkuperäisessä esityksessä ei tällaiseen tavoitteeseen viitakaan. Taustalla olisi siten vastineen mukaan ajatus, että määrältään korotetut sakot mahdollistaisivat sakkorangaistuksen käyttämisen tilanteissa, joissa nykyisin on käytetty muita rangaistusmuotoja, erityisesti ehdollista vankeutta. Tällainen eri rangaistusmuotojen käyttöalan välinen punninta kuuluu lainsäätäjän harkintamarginaaliin. Tosin jos sakkorangaistuksen korottamista tarvittaisiin lisäämään sen käyttöalaa, olisi rangaistusjärjestelmän kannalta luontevampi keino lisätä päiväsakkojen lukumäärää kuin korottaa päiväsakon rahamäärää.

Vastineen kohta 3 perustuu tilanteeseen, jossa päiväsakkojen korotusten vuoksi yhteisösakon, rikesakon ja joutokäyntirikkomuksen korottaminen on tarpeen, jotta seuraamusjärjestelmä jatkossakin muodostaa johdonmukaisen kokonaisuuden ja täyttää kokonaisuudessaan suhteellisuuden vaatimukset. Peruste on sinänsä hyväksyttävä, mutta sillä tavoin liitännäinen ehdotettuun päiväsakkojen korotukseen, että se ei voi yksin muodostaa hyväksyttävää perustetta lakiehdotukselle. Se kelpaa ainoastaan oikeuttamaan rikesakon, yhteisösakon ja joutokäyntirikkomuksen korottamisen, jos päiväsakkoja korotetaan, joka puolestaan edellyttää muunlaista perustetta.

Perusoikeusjärjestelmän kannalta pidän vahvimpana perusteena vastineessa mainittua liikenneturvallisuuden parantamistavoitetta ja sitä, että korotukset saattavat ehkäistä rikollisuutta erityisesti silloin, kun kiinnijäämisriski on korkea. Tosin pelkkä liikenneturvallisuusargumentti ei ole riittävä perustelemaan yleisesti sakko- ja rikesakkojärjestelmän muutosta, koska sakkojen ja rikesakkojen korotus kohdistuisi muihinkin rikostyyppeihin kuin liikennerikoksiin. Esimerkiksi hallituksen esityksen perusteella yleisiä sakolla rangaistavia rikoksia olisivat muun muassa näpistys ja pahoinpitely (HE, s. 4).

Tältä osin ongelmana on myös se, että hallituksen esityksessä ehdotuksia ei erityisemmin perustella tällä rikollisuuden vähentämisargumentilla. Perusteluissa todetaan jopa, että rangaistuksen kiristämisellä ei yleensä ole havaittavaa vaikutusta rikollisuuden määrään. Perusteluissa esitetyn arvion mukaan sakkojen korottaminen saattaa vaikuttaa rikoskäyttäytymiseen lähinnä silloin, kun kiinnijäämisriski on korkea (HE, s. 19). Nämä lausumat viittaavat siihen, ettei hallitus ole ylipäätään pitänyt rangaistusten korottamisen vaikutusta rikollisuuden

määrään merkityksellisenä. Huomionarvoista on, ettei hallituksen esitykseen sisälly tätä koskevaa yleisluonteistakaan määrällistä arviota, eikä ylipäätään esitystä perustella rikollisuuden vähentämistavoitteella. Vastineet eivät tuo tähän juurikaan lisäarvoa. Nyt oikeusministeriö tosin toteaa, että ”sakkojen korottamisen vaikutus rikollisuuteen on rajallinen, mutta ei kuitenkaan olematon”. Lisäksi vastineessa pelkästään liikennerikoksiin viitaten todetaan varsin epämääräisesti ilman konkreettista selvitystä asiasta, että ”on mahdollista, että syyskuussa 2015 toteutettu korotus on jo hieman vähentänyt ylinopeudella ajamista” (vastine 24.3.2016, s. 14-15).

Rikollisuuden vähentämistavoite ja liikennerikosten osalta liikenneturvallisuuden edistäminen ovat sinänsä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita kehittää seuraamusjärjestelmää. Tältä osin edellytettäisiin kuitenkin nimenomaisempaa tarkastelua ja uudistuksen merkityksen laaja-alaisempaa arviointia kuin hallituksen esityksessä ja oikeusministeriön vastineissa on esitetty.

Perustuslakivaliokunta on poikkeuksellisesti kytkenyt säätämisjärjestyskannanottonsa hallituksen esityksen perustelujen puutteellisuuteen. Ongelmana on se, että oikeastaan ainoa hallituksen esityksen perusteluissa esitetty peruste (valtiontalouden sopeutustoimet) ei ole perustuslakivaliokunnan mielestä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä. Aikanaan esitettyjä perusteita ei voi kuitenkaan kokonaan unohtaa ja korvata niitä uusilla perusteluilla. Perusteiden pitää olla todellisia ja uskottavia, jotta lainsäätämisen legitimiteetti ja vakuuttavuus säilyvät. Jos lakivaliokunta esimerkiksi viittaa siihen, että sakkorangaistuksen korottamisella on tarkoitus erityisesti vähentää rikollisuutta ja parantaa liikenneturvallisuutta, valiokunnan tulee olla tästä perusteesta vakuuttunut. Sama koskee ajatusta sakkorangaistuksen käyttöalan lisäämisestä. Se edellyttää, että lakivaliokunta on vakuuttunut, että rangaistusjärjestelmää tulee kehittää tähän suuntaan ja sakkojen korotuksella aidosti lisätään niiden käyttöalaa, kuten oikeusministeriön vastineessa esitetään.

Jos lakivaliokunta päättää ehdottaa lakiehdotuksen hyväksymistä, sen tulee omassa mietinnössään esittää kestävät kriminaalipoliittiset perusteet lakiehdotuksen hyväksymisen tueksi. Nämä perusteet eivät voi liittyä valtiotaloudellisiin näkökohtiin.

Joka tapauksessa katson, että jos lakivaliokunta päätyy ehdottamaan lakiehdotuksen hyväksymistä, asiassa on tarpeen hankkia perustuslakivaliokunnan uusi lausunto. Lausuntopyynnön kohteena tulee olla lakivaliokunnan mietintöluonnos (eivät siis oikeusministeriön vastineet), joka sisältää edellä esitettyjen perusteiden muotoilun. Viittaan tältä osin eduskunnan työjär-

jestyksen 38 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä, valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta.

Eduskunnan puhemiehen tehtävänä on perustuslain 42 §:n mukaan valvoa täysistunnossa perustuslain noudattamista. Tämä merkitsee sitä, että puhemies ei saa ottaa äänestykseen lakiehdotusta, jos se johtolauseensa mukaan ehdotetaan käsiteltäväksi tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, jos lakiehdotus on sisällöltään perustuslain kanssa ristiriidassa. Käsiteltävänä olevassa asiassa perustuslakivaliokunta on antanut lausunnossaan PeVL 9/2016 vp ehdollisen säätämisjärjestyskannanoton, jossa tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämisen ehdoksi on asetettu perustuslakivaliokunnan esityksen perusteita koskevien valtiosääntöoikeudellisten huomautusten asianmukainen huomioon ottaminen.

Perustuslakivaliokunnan kannanotto on hyvin poikkeuksellinen. Jos hyväksyttävät perusteet – jotka lakivaliokunnan tehtävänä on muotoilla – löytyvät, lakiehdotus voidaan periaatteessa hyväksyä tavallisena lakina hallituksen esityksessä ehdotetussa muodossa. Tällaisessa tilanteessa puhemiehen valvontatehtävä muodostuu kuitenkin liian hankalaksi, jos hänellä ei ole käytettävissään perustuslakivaliokunnan uutta kannanottoa, jossa lakivaliokunnan muotoilemat perusteet katsotaan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomiksi. Katson tällaisessa poikkeuksellisessa asetelmassa, että lakivaliokunnan on vielä pyydettävä eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla uusi lausunto perustuslakivaliokunnalta ”epäselvyyden” poistamiseksi lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden osalta.