Mikael Hidén

LAKIVALIOKUNTA 26.5.2016 KELLO 10.00
HE 1/16 vp laeiksi rikoslain 2 a ja 9 luvun muuttamisesta
sekä pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta
(perustuslakivaliokunnan esityksestä antaman lausunnon
pevl 9/16 vp huomioon ottaminen)

Perustuslakivaliokunta on antanut esityksestä lakivaliokunnalle lausunnon pevl 9/16 vp. Oikeusministeriö on toimittanut lakivaliokunnalle kaksi tähän lausuntoon ja valiokunnan saamiin muihin lausuntoihin liittyvää vastinemuistiota (24.3.2016 ja 9.5.2016). Lakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa oikeusministeriön näistä vastineista ”rajautuen niissä esitettyihin esityksen täydentäviin perusteisiin sekä huomioiden erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 9/2016 vp”. Olen ymmärtänyt niin, että minun odotetaan lausuvan siitä, täyttävätkö ministeriön vastineissaan esittämät (täydentävät) perustelut esityksessä tehdyille lakiehdotuksille perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkoitetut vaatimukset, ja tähän liittyen myös siitä, olisiko lakivaliokunnan vielä syytä pyytää näiden täydentävien perusteiden arviomisesta uusi lausunto perustuslakivaliokunnalta.

- - - - - - -

Hallituksen esityksessä on ehdotettuja sakkojen korotuksia perusteltu hyvin näkyvästi ja ensisijaisesti valtion talouteen liittyvillä syillä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan pevl 9/16 vp pitänyt esitettyjä perusteita valtiosäännön kannalta perustavanlaatuisella tavalla ongelmallisina ja todennut tästä mm.:

> ”Kriminalisoinnille on kyettävä esittämään painava yhteiskunnallinen peruste ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (PeVL 23/1997 vp ja PeVL 61/2014 vp). Valiokunnan mielestä tämä lähtökohta koskee myös rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään tehtäviä muutoksia, koska rangaistuksilla ja rikoslain kielloilla on sisäinen yhteys ja rangaistukset on asetettu tukemaan ja tehostamaan kieltoja.

- - - - -
Vaikka hallituksen esitys edustaa muodollisesti ja vaikutusarvioltaan moitteetonta lainvalmistelutyötä, esityksessä ei esitetä sakkojen korotuksen hyväksyttävyyden suhteen kunnollisia perusteluita — sellaisia, joissa ehdotus on kytketty perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävään perusteeseen. - - - -
Perustuslakivaliokunta pitää nyt käsillä olevaa arviointitilannetta poikkeuksellisena ja esitystä valtiosääntöoikeuden kannalta puutteellisesti valmisteltuna. - - - -
Tämäkään näkökohta ei poista taikka korvaa sitä, mikä hallituksen esityksestä puuttuu, eli perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää perustetta.
- - - - - - 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.
Perustuslakivaliokunta pitää sinänsä selvänä, ettei perustuslaki aseta tiukkoja rajoja sakkorangaistusten korottamiselle, kunhan muutokset kytketään hyväksyttäviin perusteisiin. Valiokunta on päinvastoin todennut lainsäätäjän harkintamarginaalin olevan kriminalisointien suhteen varsin väljä (PeVL 23/1997 vp, s. 2/I).
Perustuslakivaliokunta huomauttaa, ettei perustuslain säätäjän tarkoituksena ole ollut kontrolloida rangaistusjärjestelmän yleistä kehittämistä.
- - - - -Valiokunnan tehtävänä ei sitä vastoin ole perusteluiden muotoilu hallituksen esityksille vaan niiden perusteiden arviointi, joita hallitus esittää. Näin ollen edellä esitetyn kaltaisen kriminaalipoliittisen tarvearvioinninkaan tekeminen ei kuulu perustusvalikunnan tehtäviin. 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 (ks. myös esim. PeVL 44/2010 vp, s. 6/I).
- - - - - -
Päätelmänään perustuslakivaliokunta toteaa, että valtiontalouden sopeutustoimia ei voida sellaisenaan pitää hyväksyttävänä perusteena säätää ehdotettuja muutoksia rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään. 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. Jos nämä perusteet puuttuvat, lakiesitystä ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta kuitenkin huomauttaa, että nyt käsillä olevan tilanteen kaltaiset hallituksen esityksen perusteluihin liittyvät näkökohdat voivat perustuslain kannalta muodostua ongelmallisiksi vain poikkeuksellisissa arviointitilanteissa. Kyse on siitä, että valtiosäännön kannalta merkitykselliset perustelut puuttuvat miltei kokonaan taikka ovat siinä määrin ongelmallisia, että ne vievät pohjan koko esitykseltä.”

Päätösesityksenään valiokunta totesi, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan esittämät esityksen perusteita koskevat valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Perustuslakivaliokunnan kannanoton tässä keskeinen sisältö voidaan kuvata seuraavasti:

lakiehdotusten perustelut hallituksen esityksessä ovat valtiosääntöoikeudellisesti sillä tavoin riittämättömät(virheelliset), että ehdotuksia ei näillä perusteilla voida käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä - perusteluja voidaan muotoilla myös eduskuntakäsittelyssä - jos ehdotuksille voidaan esittää myös valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävät perusteet (joita esityksessä ei ole kuvattu), ehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä - perusteiden mahdollinen tällainen muotoilu (hyväksyttävien perusteiden esittäminen) ja kriminaalipoliittisten tarvearviointien tekeminen ei kuulu perustuslakivaliokunnalle, vaan mietintövaliokunnalle.

Olen yrittänyt perehtyä oikeusministeriöstä lakivaliokunnalle toimitettuihin vastinemuistioihin. Ennen menemistä niissä esitettyjen perustelujen arviointiin perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyn valossa on nähdäkseni ensin aihetta yleisempäänkin arvioon. Vastinemuistioissa esitetyt näkökohdat ja perustelut - muistioissa muiden lausuntojen kanssa käyty ”keskustelu” - muodostuvat pääosin aineksista, jotka ymmärtääkseni ovat täysin tavanomaisia ja asiaankuuluvia kaikessa rikoslainsäädännön ja rangaistuksia koskevan lainsäädännön kehittämisessä. Kysymys on monentyyppisistä asioista (oikeuspoliittiset näkemykset, uuden rangaistussäännöksen tarkka käytännön merkitys, sen soveltuminen muiden samaa rangaistustyyppiä koskevien säännösten ja koko rangaistusjärjestelmän kokonaisuuteen, käytännössä kertyneet kokemukset, toimivuus erityistapauksissa jne.), asioita koskevista erilaisista käsityksistä ja erilaisten käsitysten/tavoitteiden yhteensovittamisesta. Lain säätämisessä kaikki tämä kokonaisuus kuuluu viime kädessä eduskunnan ja eduskunnan käytännössä hyvin merkittävästi juuri mietintövaliokunnan arvioitavaksi. Tällainen ”tavanomainen” asetelma lakivaliokunnalla on nytkin edessään. Se voi eri tekijöiden harkinnassaan päätyä esittämään hallituksen esityksessä esitettyjen muutosten hyväksymistä sellaisenaan tai muutettuina, ottaa kantaa esityksessä säännöksille esitettyihin perusteluihin tai esittää ehdotusten hylkäämistä.

Perustuslakivaliokunnan edellä viitattu kannanotto muuttaa tätä lakivaliokunnalle mietintövaliokuntana kuuluvaa ”tavanomaista” tehtävää sikäli, että lakivaliokunnan on nimenomaiseti arvioitava, onko ehdotetuille muutoksille olemassa/esitettävissä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita. Jos lakivaliokunta päätyy arvioinnissaan siihen, että tällaisia perusteita ehdotuksille ei ole ja päätyy samalla siihen, että ehdotuksia ei myöskään voida kriminaalipoliittisesti hyväksyttävällä tavalla muuttaa (lieventää korotuksia) muotoon, jolle olisi tällaisia perusteita, lakivaliokunnan olisi

ilmeisesti perustuslakivaliokunnan kannanottoon viitaten esitettävä ehdotusten hylkäämistä (kun perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttämistä tällaisessa asiassa ei voida pitää asianmukaisena mahdollisuutena). Samalla on kuitenkin syytä todeta, mikä ei mietintövaliokunnan ”tavanomaisessa” tehtävässä muutu. Selvää on, että lakivaliokunnan tehtävänä on edelleenkin perustuslakivaliokunnan kannanotoista riippumatta arvioida tehtyjen ehdotusten kriminaalipoliittista suotavuutta, säännösehdotusten hyväksyttävyyttä sellaisenaan tai muutettuna ta niiden hylkäämistä sekä säännösmuutoksiin liitettyjä perusteluja. Ehkä tärkeämpää tässä yhteydessä on kuitenkin se, että ehdotettuihin säännöksiin liittyvien tai liitettävissä olevien kriminaalipoliittisten tavoitteiden arviointi ja sen arviointi , ovatko säännösehdotuksille esitetyt tai esitettävissä olevat perusteet perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä (rikosoikeudellisen sanktiojärjestelmän kehittämisessä tavanomaisesti hyväksyttävinä pidettyjä) kuuluu perustuslakivaliokunnan edellä lainattujen lausumienkin valossa mietintövaliokunnan tehtävään.

Miten sitten olisi, erityisesti oikeusministeriön vastinemuistiossa esitetyn valossa, arvioitava sitä, onko ehdotetuille säännösmuutoksille olemassa/esitettävissä perustuslakivaliokunnan kannanoton valossa hyväksyttävinä pidettäviä perusteita? En ole rikosoikeudellisten sanktiojärjestelmien ja niiden kehittämisessä huomioon otettavien seikkojen asiantuntija. Enemmänkin vain maallikkojuristin saamana vaikutelmana voisin kuitenkin todeta , että ministeriön vastineissa on sellaisia aineksia (erityisesti ehkä 24.3.2016 vastineen kohdassa 1.3), joista voisi muodostua tällaisia hyväksyttäviä perusteita. Tähän lakivaliokunnan jonkinmääräistä liikkumatilaa merkitsevään arvioon on osaltaan vaikuttanut kaksi erillistä seikkaa. Yhtäältä on perustuslakivaliokunta em. lausunnossaan nimenomaisesti todennut, että lainsäätäjän harkintamarginaali kriminalisointien suhteen on varsin väljä ja ettei perustuslain säätäjän tarkoituksena ole ollut kontrolloida rangaistusjärjestelmän yleistä kehittämistä Valiokunta on myös huomauttanut, että nyt esillä olevan kaltaiset perusteluihin liittyvät näkökohdat voivat perustuslain kannalta muodostus ongelmallisiksi vain poikkeuksellisissa arviointitilanteissa ja että tässä tapauksessa on kyse siitä, että valtiosäännön kannalta merkitykselliset perustelut puuttuvat miltei kokonaan.. Toisaalta on mietintövaliokunnalla tässä ainakin periaatteessa mahdollisuus päätyä siihen, että lakiehdotuksia jonkin verran muuteetaan ja että niille (ainakin) muutetussa muodossa on esitettävissä tässä tarkoitettuja hyväksyttäviä perusteita. - Valiokunnan roolin ja tehtävän kannalta oleellista tässä on, että kyse ei ole esimerkiksi oikeusministeriön esittämien perusteiden hyväksyttävyydestä/riittävyydestä, vaan siitä, mitä valiokunta päättää - mitä perusteita se

ylipäänsä pitää tässä merkittävinä ja miten se arvioi niiden hyväksyttävyyttä/riittävyyttä.

- - - - - - -

Perustuslakivaliokunnan eri yhteyksissä käyttämä muotoilu, jonka mukaan jokin lakiehdotus voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain jos perustuslakivaliokunnan esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomatukset otetaan asianmukaisesti huomioon, jättää ymmärrettävästi tapauksittain ehkä lavealtakin vaikuttavaa tilaa harkinnalle. Väljyys siinä, mitä perustuslainmukaisuuden katsotaan konkreettisesti vaativan, ei ole suotavaa perustuslain tulkintojen ennustettavuuden eikä myöskään perustuslakivaliokunnan roolin kannalta. Tapauksittain on mietintövaliokunta pyytänyt tekemiensä muutosten johdosta perustuslakivaliokunnalta uutta lausuntoa. Näin on tapahtunut lähinnä silloin , kun perustuslakivaliokunnan huomautukset ovat johtaneet laajempaan, ehkä ministeriön avulla tapahtuneeseen säännösten uudistamiseen.

Tässäkin tapauksessa on periaatteessa mahdollista, että lakivaliokunta pyytää perustuslakivaliokunnalta uutta lausuntoa. Lausunto koskisi tällöin kai lähinnä sitä, ovatko jotkin lakivaliokunnan esiin muotoilemat ehdotettujen säännösten - tai niiden muutetun muodon - perustelut sellaiset, että ne ovat perustuslakivaliokunnan mielestä hyväksyttävät (vastaavat sitä, mitä perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa lausunnossa edellytettiin). En kuitenkaan pidä uuden lausunnon pyytämistä tässä aiheellisena. Merkittävin syy on se, että perustuslakivaliokunta on usein viitatussa lausunnossaan selvästi lähtenyt siitä, että mahdollisesti esitettävissä olevien perusteiden yleinen kriminaalipoliittinen ja hyväksyttävyyttä koskeva arviointi ei kuulu perustuslakivaliokunnalle vaan kuuluu mietintövaliokunnalle. Tämä lähtökohta kytkeytyy siihen, että rangaistusjärjestemän kehittämisen yksityiskohdat eivät ole tyypillisesti valtiosääntökysymyksiä (”....perustuslain säätäjän tarkoituksena ei ole kontrolloida rangaistusjärjestelmän yleistä kehittämistä”) ja toisaalta siihen, että rangaistusjärjestelmää ja sen konkreettista kehittämistä koskeva asiantuntemus eduskunnassa on lakivaliokunnassa.

Jos lakivaliokunta kuitenkin haluaisi vielä kuulla asiassa perustuslakivaliokuntaa, olisi minusta joka tapauksessa selvää, että perustuslakivaliokunnalta ei voitaisi pyytää kannanottoa esim oikeusministeriön vastinemuistioissa esitettyihin näkökohtiin sellaisinaan, vaan lakivaliokunnan pitäisi esittää muotoiltu ko. säännösten perustelujen kokonaisuus, johon lausunnonpyyntö kohdistuisi.

- - - - - - -

Asian käsittelyn yhteydessä on tiettävästi tullut esille myös kysymys siitä, olisiko nyt oikeusministeriön vastinemuistioissa esitetty aineisto pitänyt tuoda eduskuntaan täydentävän hallituksen esityksen muodossa. Tällaisen menettelyn tueksi voitaisiin viitata avoimuuteen ja julkisuuteen ja siihen, että merkittävästi uusien perusteluiden esittämisen takana silloin olisi koko valtioneuvosto. Tällaisten näkökohtien hyväksyttävyydestä huolimatta en katso, että täydentävän esityksen antaminen olisi tässä ollut perusteltua. Asiaan enempää menemättä lainaan tähän kohdan perustuslakivaliokunnan lausunnosta pevl 20/13 vp, joka koski kuntajakolain muuttamista ja jossa valiokunta otti kantaa myös sellaiseen täydentävään esitykseen, joka sisälsi vain linjauksia ja säätämisäjärjestystä koskevia näkökohtia, mutta ei säännösehdotuksia. Valiokunta totesi lausunnossa mm.:

> ”Hallituksen esitystä voidaan perustuslain 71 §:n mukaan täydentää antamalla uusi täydentävä esitys. Perustuslain esitöiden mukaan esityksen täydentäminen on luonteeltaan poikkeuksellinen menettelymuoto, joka soveltuu tilanteeseen, jossa hallitus tahtoo omasta aloitteestaan tehdä sisältömuutoksia eduskunnan käsiteltävänä olevaan esitykseen, mutta arvioi esityksen peruuttamisen ja kokonaan uuden, korjatun esityksen antamisen epätarkoituksenmukaiseksi. Kyse on siten lähinnä peruuttamiseen verrattuna kevennetystä menettelystä (HE 1/1998 vp, s. 121). Tähän nähden nyt annettu täydentävä esitys on käyttötarkoitukseltaan varsin poikkeava, koska sen tarkoituksena ei ole muuttaa alkuperäistä esitystä eikä esitys sisällä lainkaan uusia säännösehdotuksia.”