Professori Raimo Lahti
26.5.2016

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Yleistä

Tulkitsen lakivaliokunnan käsittelyssä olevan perustuslakivaliokunnan HE:stä antaman lausunnon (PeVL 9/2016 vp) perusteella keskeistä sen arviointi, ”onko hallituksen esitykseen sisältyville rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän muutosehdotuksille esitettävissä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita, joita ei hallituksen esityksessä ole kuvattu”, kun valtiontalouden sopeutustoimia perustuslakivaliokunta ei sellaisenaan pitänyt hyväksyttävänä perusteena ehdotetuille muutoksille (ks. s. 6).

Olen saanut lausuntoani varten käyttööni lainsäädäntöneuvos Ville Hinkkasen lakivaliokunnalle laatimat oikeusministeriön vastinemuistiot HE:stä annettujen lausuntojen johdosta 24.3. ja 9.5.2016 (OM 28/41/2015). Kommentoin näitä vastinemuistioita seuraavassa lausunnossani.

Käsittelen lausunnossani seuraavia kysymyksiä:

1) Lainsäätäjän harkintamarginaalin rajanvetoa siinä suhteessa, milloin on kysymys viime kädessä kriminaalipoliittisten tavoitteiden ja arvojen mukaan määräytyvästä, lainsäätäjän tavanmukaisesta harkintaratkaisusta ja milloin nimenomaan valtiosääntöä (perustuslakia) koskevat perusteet asettavat lainsäätäjän harkinnalle enemmän tai vähemmän tiukkoja rajoituksia (kun laki halutaan säätää normaalissa lainsäädäntöjärjestyksessä). Kriminaalipoliittiset perustelut perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävinä perusteina?

2) Tarkemmin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävistä kriminaalipoliittisista (rangaistusjärjestelmän) perusteluista. Onko oikeusministeriön vastinemuistioissa esitetty sellaiset perustelut?

Kriminaalipolitiikkaa vai valtiosääntöistä rikosoikeutta?

Lainaan tämän jakson aluksi eduskunnan lakivaliokunnan 150-vuotisjuhlaseminarissa 6.11.2013 pitämäni esitelmän ”Rikosoikeus ja lakivaliokunta” aihetta käsitteleviä kohtia:

”Suomessa ruvettiin 1960-luvulta lähtien luomaan julkisen talouden ja hallinnon suunnittelujärjestelmiä ja yleisesti kohentamaan tutkimuksen hyödyntämistä yhteiskuntapoliittisessa päätöksenteossa. Tämä ilmeni kustannus–hyöty -tietoisen ajattelutavan ja monipuolisen keinovalikoiman omaksumisena useissa kriminaalipoliittisissa valmisteluasiakirjoissa, tyyppiesimerkkinä liikennejuopumusta koskevien säännösten uudistus vuonna 1975. Toteutetut lainmuutokset koskivat liikennevalvonnan edellytysten parantamista, rangaistavuuden alan laajentamista ja selventämistä sekä ehdollisen rangaistuksen ja sakon saattamista entistä käyttökelpoisemmiksi vaihtoehdoiksi ehdottomalle vankeusrangaistukselle. Lisäksi liikennejuopumuksen paheksuttavuuden lisäämiseksi sitä koskevat säännökset yhtenäistettiin ja sijoitettiin rikoslakiin.

Vastaavasti kriminologiaa hyödyntäen vuonna 1972 asetettu rikosoikeuskomitea liitti kriminaalipolitiikan läheisesti muuhun yhteiskuntapolitiikkaan ja perusteli rikosoikeudellisen järjestelmän rajallisuutta muihin ennaltaehkäisyn ja kontrollin keinoihin verrattuna. Edelleen komitea tähdensi rangaistusjärjestelmän yleisestävää (yleistä lainkuuliaisuutta edistävää) vaikutusta, mutta torjui sen yksipuolisen kytkemisen rangaistusten ankaruuteen. Samankaltaisin perusteluin rikoslain kokonaisuudistuksen ensimmäisen vaiheen hallituksen esityksessä puollettiin vankeusrangaistuksen käytön supistamista välttämättömimpään.”

”Kaikkiaan kriminaalipoliittisissa ajattelutavoissa tapahtui 1960-luvun lopulta lähtien suuri murros, jonka seurauksena kriminaalipolitiikalla tavoiteltavat arvopäämäärät ja sille asetettavat päätöksentekokriteerit määriteltiin uudelleen: kohti rationaalista ja humaania kriminaalipolitiikkaa, jolloin rationaalisuus merkitsee vaikutus-, arvo- ja vaihtoehtotietoisuutta. Tällainen kriminaalipolitiikkaa määrittävien arvojen ja tavoitteiden eriytyminen sekä keinojen valinnassa huomioon otettavien periaatteiden ja intressien monipuolistuminen ovat vaikuttaneet niihin odotuksiin, joita asetetaan lainsäädäntötyössä hyödynnettävälle tutkimukselle.

Tutkimustiedon alan laajentuminen ja sen tarjoaminen mallien hyödyntäminen, jotta kriminaalipolitiikkaa ja rikoslain valmistelua harjoitettaisiin rationaalisin perustein, ei sulje pois viimekätisten arvovalintojen pohjautumista demokraattisen poliittisen päätöksenteon mukaiseen harkintaan. Tutkimus tuo parhaimmillaan esiin empiiristen tutkimustulosten lisäksi päätöksentekoon vaikuttavia oikeus- ja moraaliperusteisia arvolähtökohtia ja mittapuita niiden yhteensovittamiseksi. Se myös analysoi eri punnintavaihtoehtoja asetettavien arvojen ja tavoitteiden saavuttamiseksi sekä tekee vaikuttavuusarviointeja.”

”Oikeuskehityksessä 1990-luvulta lähtien tapahtuneet muutokset – rikosoikeuden valtiosääntöistyminen, eurooppalaistuminen ja kansainvälistyminen – ovat asettaneet uusia vaatimuksia kriminaalipoliittiselle lainsäädäntötyölle ja sitä tukevalle tutkimukselle. Hyvä esimerkki kuvattua muutosta ilmentävästä tutkimuksesta on Sakari Melanderin väitöskirja Kriminalisointiteoria (2008), jossa hän rakentaa kirjansa otsikossa tarkoitetun teoreettisen mallin sekä oikeudelliselle että ”vallitsevalle kriminaalipoliittiselle pohjalle”. Teoksessa nostetaan vahvasti esille kansallisen lainsäätäjän päätöksentekovapautta monin tavoin rajoittava oikeuslähdeoppi. Tämä tarkoittaa mm. perus- ja ihmisoikeuksien sekä eurooppaoikeuden asettamia rajoituksia, mutta myös sen huomioon ottamista, mitä lainsäädännön sisäinen rationaalisuus (johdonmukaisuus) ja vakiintuneet sääntelyperiaatteet merkitsevät.

Mainitut oikeuskehityksen muutokset vaikuttavat osaltaan lakivaliokunnan työhön sen käsitellessä lakiehdotuksia. Vaikka perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (PeL 74 §), muutkin eduskunnan valiokunnat joutuvat työssään arvioimaan perus- ja ihmisoikeuksien vaikutusta ja tarvittaessa ehdottamaan muutoksia hallituksen esittämiin lakiehdotuksiin. Lakivaliokunta on säännöllisesti kiinnittänyt huomiota esimerkiksi perustuslakivaliokunnassa muotoiltujen periaatteiden

> pohjalta rangaistavaksi säätämiselle asetettaviin rajoituksiin, kuten laillisuusperiaatteen sisältämään rikossäännösten tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimukseen.”

Oikeuskehitys rikosoikeudessa on kulkenut sanotun perusteella siten, että rikosoikeuden kokonaisuudistuksessa (1972–2003) lähtökohtana olivat uudistukselle asetetut *kriminaalipolitiikan tavoitteet ja arvot, jotka vastaavat nyttemmin* PeVL:ssa 9/2016 vp, s. 5, kirjattuja seuraavanlaisia *valtiosääntöön palautettavia näkökohtia*, joita perustuslakivaliokunnan mielestä voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävinä.

> ”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. 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.”

Lainauksen alkuosassa kuvattu rangaistusjärjestelmän tavoite on alkuaan Inkeri Anttilan ja Patrik Törnuddin oppikirjassaan esittämä kriminaalipolitiikan tavoitteenasettelu (ks. Anttila & Törnudd: Kriminologia, 1970, s. 183–184 ja jo aiemmin Törnudd: Sosiologia 3/1969, s. 126; ks. siitä laajasti artikkelini Lahti: Rikollisuudesta johtuvien kustannusten vähentämisestä ja jakamisesta. Oikeustiede–Jurisprudentia 1972:1, s. 221–312). Tämän tavoitteenasettelun keskeisyys käy ilmi myös rikosoikeuden kokonaisuudistuksen perustana olevasta rikosoikeuskomitean mietinnöstä (Komiteanmietintö 1976:72).

Rikosoikeuskomitean mietinnössä (sen V luvussa) käsitellään myös erityisesti *rikosoikeudelliselle seuraamusjärjestelmälle asetettavia edellytyksiä*: rangaistuksen yleis- ja erityisestävää vaikutusta sekä rangaistuksille asetettavia seuraavanlaisia vaatimuksia: rangaistukset eivät saa olla julmia, ne eivät saa loukata suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatetta, rangaistuksen tulee kohdistua rikoksentekijään eikä rangaistulle tule aiheuttaa tarpeettomia kärsimyksiä eivätkä seuraamuksen saa aiheuttaa sääntelemätöntä kasautumista ja rangaistusjärjestelmän on oltava taloudellinen (Rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän merkittäviä uudistuksia toteutettiin jo 1970-luvulta alkaen niin sanotun *humaanin uusklassisen rikosoikeuden* hengessä. Olen luonnehtinut näitä uudistuksia seuraavaan tapaan. Tunnusomaista oli painottaa rikosoikeudellisen järjestelmän yleisestävää vaikutusta rangaistusten yksilöllistämisen kustannuksella. Yleistävyyden vaikutustavoista kiinnitettiin huomiota useisiin seikkoihin. ennen kaikkea kiinnijoutumisriskiin, normien tuntemukseen sekä rangaistuksen tehtävään moitteen ilmaisijana. Yleistä rangaistustasoa pyrittiin alentamaan ja muutenkin humanisoimaan rangaistusjärjestelmää, joskin myös yksittäisiä ankaroittamistoimia toteutettiin (kuten päiväsakon rahamäärän korottaminen ja oheissakon käyttöönotto ehdollisen rangaistuksen tehosteena). Yleisestävyyden ohella painotettiin rangaistuksen oikeudenmukaisuuden ajatusta: rikosoikeuden soveltamisen tulee olla ennalta arvattavaa ja yhdenvertaista sekä rankaisemisen oikeasuhtaista ja kohtuuttomuudet välttävää. (Ks.

Lahti: Rikosoikeuden kokonaisuudistus ja seuraamusjärjestelmän kehittäminen. Lakimies 3/2004, s. 412–421, erit. 414.)

Rikosoikeuden sisältöä ja soveltamista ja siten myös sakkojen korottamista on perusoikeusuudistuksen jälkeen tullut arvioida seikkaperäisesti myös perusoikeusjärjestelmän kannalta, ja tällöin on ennen kaikkea kysymys perusoikeuksien rajoitusedellytysten tulkinnasta, koska rikosoikeuden käytöllä puututaan rikoksesta epäillyn, syytetyn tai tuomitun perusoikeuksiin. Myös eurooppaoikeuden (Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden) vaikutusten huomioon ottaminen voi edellyttää vastaavanlaista harkintaa, mutta käsillä olevassa HE:ssä niillä ei näytä olevan olennaista erillistä merkitystä. Perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä perustuslakivaliokunta on lausunut mietinnössään (PeVM 25/1994 vp HE:n 309/1993 vp johdosta, s. 5), ja niihin kuuluvat muun muassa rajoitusperusteen hyväksyttävyys (painavan yhteiskunnallisen tarpeen tulee perustella sitä) ja suhteellisuusvaatimus.

Kokoavasti tulkitsen PeVL:a 9/2016 vp niin, että HE:n lakiehdotuksille siinä katsotaan perustuslailliselta kannalta (eli sen varmistamiseksi, että ehdotetut lait voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä) olevan vain se mainittuihin perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin liittyvä vajavuus, että HE:ssä *ei ole perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita*. Edelleen tulkitsen lausuntoa niin, että mietintö- eli *lakivaliokunnassa voidaan harkita ja sisällyttää sen mietintöön tuollaiset hyväksyttävät perusteet* valiokunnan hankkimia lausuntoja ja oikeusministeriön vastinemuistioita hyödyntämällä.

Vielä katson, että sellaiset perusteet voivat olla ”yleisiä rangaistusjärjestelmän taustalla olevia näkökohtia ja tavoitteita”, joiden *riittävyyden arviointi on lakivaliokunnan harkinnassa*. Mielestäni on suotavaa, että lainsäätäjällä on melko väljästi kriminaalipoliittista harkintavaltaa painottaa eri suuntaisesti ja tavoin huomioon otettavia tarkoituksenmukaisuus- (tehokkuus-/preventio)tavoitteita, oikeudenmukaisuusperiaatteita ja kohtuusnäkökohtia rangaistusjärjestelmää kehitettäessä – samalla kun tunnustetaan, että rikosoikeudella on perus- ja ihmisoikeuksista johdettavat rajansa. Vastaavasti PeVL:ssa 9/2016 vp, s. 6, huomautetaan, ettei perustuslain säätäjän tarkoituksena ole ollut kontrolloida rangaistusjärjestelmän yleistä kehittämistä. Kriminaalitieteiden tutkijana toivon, että lainsäädäntöratkaisut edistävät rationaalista ja humaania kriminaalipolitiikkaa.

Kiinnitän huomiota siihen PeVL:n 9/2016 vp, s. 6, kannanottoon, että ehdotetut lainmuutokset mahtuvat *oikeasuhtaisuuden* osalta lainsäätäjän harkintamarginaalin piiriin (kunhan HE:lle pystytään esittämään lausunnon edellyttävät hyväksyttävät perusteet). Näin siitä huolimatta, että ehdotettuja muutoksia (sakkojen korotuksia) pidetään vaikutuksiltaan merkittävinä. Lainmuutokset eivät muuttaisi varallisuusrangaistuksia ”siinä määrin ankariksi, että ne olisivat selkeästi epäsuhteessa teon moitittavuuteen”. Lakivaliokunnalle jää kyllä tavanmukainen harkinta, ovatko nämä varallisuusrangaistuksia ankaroittavat muutokset kaikilta osin kriminaalipoliittisesti perusteltuja.

Perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävien kriminaalipoliittisten (rangaistusjärjestelmän) perustelujen tarkempaa erittelyä ja oikeusministeriön vastinemuistioiden arviointia

Edellä sanotun mukaisesti katson, että PeVL:ssa 9/2016 vp peräänkuulutettuja, perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteluita sakkojen korottamiselle tulisi lakivaliokunnassa arvioida ja valiokunnan harkinnan mukaan sisällyttää mietintöön siitä riippumattomasti, onko sellaiset perustelut kyetty tuomaan riittävästi esiin HE:ssä ja oikeusministeriön perustelumuistioissa. Varsinkin nuo muistiot tarjoavat joka tapauksessa analyyttista perustaa vaadittavien perustelujen lähemmälle tarkastelulle. Näissä muistioissa on tuotu esiin HE:n tueksi neljä syytä:

> 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.

Luetelluista syistä tämä ensimmäinen on mielestäni ehdottomasti tärkein, ja käsittelen sitä laajimmin.

Sakkojen korottaminen laajentaa niiden käyttöalaa

Sakkojen kehittäminen osana rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää on ollut pitkän aikavälin kehitystavoite, ja sakkoja koskevaa lainsäädäntöä on aika ajoin uudistettu, jotta se tarjoaisi entistä tehokkaamman ja oikeudenmukaisemman rikosoikeudellisen seuraamuksen erityisesti pyrittäessä välttämään lyhyitä vankeusrangaistuksia tai muita sakkoa kokonaisvaikutuksiltaan haitallisempia seuraamuksia.

Rikosoikeuskomitea totesi muun muassa, että päiväsakkojärjestelmä tarjoaa mahdollisuuden kehittää sakkorangaistuksesta ankaruudessa lyhyehköjen vapausrangaistusten kanssa kilpaileva seuraamus ja elintason yleinen kohoaminen edellytti silloista ankarampien sakkorangaistusten käyttämistä (Komiteanmietintö 1976:72, s. 81). Vuoden 1969 sakkouudistusta arvioidessaan Olavi Heinonen ja Pekka Luukkainen pitivät rangaistuksen tarkoituksenmukaisuuden kriteereinä sen tehokkuutta erityis- ja yleisestävältä kannalta, sen käytöstä yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia sekä rikoksentekijälle rangaistuksen täytäntöönpanosta huolimatta jääviä mahdollisuuksia korvata rikosvahinkoja; näissä suhteissa sakko oli vankeusrangaistusta edullisempia, ja sakkorangaistuksen yleisestävää vaikutusta oli parannettavissa sakkojen rahamäärää nostamalla ja tuomitsemalla varsinkin törkeämmissä tapauksissa tuntuvia sakkoja (Lakimies 1970, s. 516–531, 516–517). Myös Ruotsin rangaistusjärjestelmäkomitea näki sakkorangaistuksessa useita etuja muihin rangaistuslajeihin verrattuna; ankara sakkorangaistus mielletään tuntuvaksi rangaistukseksi, ja sen etuna olisi myös siitä valtiolle koituva tulo (Ett reformerat straffsystem, SOU 1995:91, Del II, s. 201).

Edellä ensimmäisen syyn kohdalla esitettyjen näkökohtien pohjalta katson olevan esitettävissä hyväksyttävät kriminaalipoliittiset perustelut sakkojen ankaroittamisen ja sitä kautta niiden

käyttöalan laajentamisen puolesta. Oikeusministeriön vastinemuistiossa 24.3.2016, s. 6–10, on asiasta esitetty sellaisia varteen otettavia perusteluja. Yhteisösakon, rikesakon ja joutokäyntirikkomuksista määrättävän pysäköintivirhemaksun korottamista taas voidaan puoltaa päiväsakkoa koskevien korotusten vuoksi, jotta seuraamusjärjestelmä muodostaisi näiden seuraamusmuotojen kesken johdonmukaisen sääntelykokonaisuuden (näin samassa vastinemuistiossa, s. 13).

Tästä kannanotostani huolimatta uudistuksen toteutustapaa voidaan kritisoida samoin kuin tietysti sitä, ettei itse HE:ssä ole riittäviä kriminaalipoliittisesti ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteluja.

Olisi ollut suotavaa, että sakkorangaistuksen, rikesakon ja yhteisösakon korotuksia koskevassa HE:ssä olisi laaja-alaisemmin harkittu näiden taloudellisten seuraamusten keskinäistä asemaa ja suhdetta muihin seuraamuksiin rangaistusjärjestelmässä sen sisäisen johdonmukaisuuden ja suhteellisuuden vaatimuksen turvaamiseksi. Tällöin olisi voitu perusteellisemmin miettiä näiden seuraamusmuotojen suhdetta muun muassa yhdistelmärangaistuksiin ja rankaisullisiin hallinnollisiin seuraamuksiin. Tähän olisi aihetta senkin takia, että vankeusrangaistuksen ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanoa koskevaa lainsäädäntöä on viime vuosina laaja-alaisesti uudistettu, kun taas mainitunlaisten taloudellisten seuraamusten kokonaisvaltaista arviointia ei ole tehty. On myös huomattava, ettei rikoslain kokonaisuudistuksen loppuvaiheessa enää tehty rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän laaja-alaista uudelleen arviointia, joten rikosoikeuskomitean periaatemietintö vuodelta 1976 säilytti keskeisen painoarvonsa tuon hankkeen loppuun asti (ks. Lahti, Lakimies 2004, s. 417).

Rankaisullisen hallinnollisten maksuseuraamusten lisääntyvä käyttöönotto erittäin ankarassa muodossa viimeksi arvopaperimarkkinoiden sääntelyssä – aina viiteen tai oikeushenkilöiden osalta jopa 15 miljoonaan euroon asti – (ks. HE 65/2016 vp ja LaVL 8/2016 vp). On ollut muodostumassa epäsuhta rankaisullisten hallinnollisten maksuseuraamusten ja sakkorangaistuksen kesken, jolloin yhteisösakko on selvimmin jäänyt enimmäisrangaistukseltaan näiden uusien hallintosanktioiden ankaruustason alapuolelle. Kuitenkin rikosoikeudellisen rangaistuksen vakavimpiin tekomuotoihin sovellettavana viimesijaisena keinona (ultima ratio) tulisi mahdollistaa hallintosanktioihin rinnastettava ankaruustaso. Tähän nähden HE:n sisältämä ehdotus yhteisösakon ankaroittamisesta parantaa rankaisullisten seuraamusten (rikosoikeudellisten rangaistusten ja hallintosanktioiden) sisäistä johdonmukaisuutta ja tehostaa yhteisösakon yleisestävää vaikutusta.

Lakivaliokunnassa kriittisesti pohdittavia kysymyksiä voisivat olla myös, kuinka hyvin suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteet toteutuvat, kun sakkorangaistuksen kokonaisankaruuden muutos on näin tuntuva ja se toteutetaan nimenomaan päiväsakon rahamäärää eikä lukumäärää korottamalla (kasvaako erityisesti vähävaraisen varallisuusmenetys sakon seurauksena kohtuuttomasti), ja onko ankaroituva sakkorangaistus perusteettomasti laajentamassa ehdollisen vankeuden käyttöä. Näitä kysymyksiä oikeusministeriön vastinemuistioissa kommentoidaan asianmukaisesti ja yleensä vakuuttavasti.

Itse pidän erityisen tärkeänä, että rangaistusjärjestelmä – senkin jälkeen kun sen keskeistä osaa, HE:ssä varallisuusrangaistuksia, on olennaisesti ankaroitettu – mahdollistaa rangaistuksen yleisten määräämisperusteiden soveltamisen ja sen osana kohtuusperusteisen harkinnan. Päiväsakkojen

osalta jää jäljelle muun muassa mahdollisuus alentaa tarvittaessa päiväsakkojen lukumäärää ja rikesakkojen osalta lisätä huomautusmenettelyn käyttöä.

Tulevassa lainvalmistelussa olisi suotavaa yhtenäisesti harkita, olisiko lievimpien rangaistavien tekojen sanktioinnissa siirryttävä laajemmassa määrin rikesakkojärjestelmään. Ankaroitettujen sakkorangaistusten käytettävyys taas HE:n myötä lisääntyisi vakavampien talous-, ympäristö- ja työturvallisuusrikosten seuraamuskäytännössä, kun se oli nykyistä tuntuvampi taloudellisena seuraamuksena joko yksinään tai yhdistelmärangaistuksen osana.

Muista oikeusministeriön vastinemuistioiden HE:tä puoltavista syistä

Rangaistusjärjestelmän taloudellisuus on edellä mainitun mukaan yksi rikosoikeuskomitean asettamista vaatimuksista – kuitenkin niin, ettei sakkorangaistusten ankaroittaminen yksinomaan valtion tulojen lisäämiseksi ole hyväksyttävää (Komiteanmietintö 1976:72, s. 71). Tämän päätöksentekokriteerin kriminaalipoliittinen painoarvo on siten rajoitettu, mutta ei myöskään merkityksetön. Kuten oikeusministeriön vastinemuistiossa 24.3.2016, s. 11, todetaan, kriminaalipolitiikan kustannusten oikeudenmukaiseen jakamiseen vetoaminen on perusteltua vain melko tiukoin kriminaalipoliittisin reunaehdoin. Yhdyn muistion lausumaan, että tämä jakautumistavoitteen arvioinnissa on kyse ennen kaikkea oikeudenmukaisuutta koskevasta järjestelmätason arvioinnista eikä yksilöä koskevasta tapauskohtaisesta päätöksenteosta.

Päiväsakkojen ja rikesakkojen korotusten ennalta ehkäisevästä vaikutuksesta sekä HE:ssä että oikeusministeriön vastinemuistoissa lausutaan varovaisesti. Se vastaa yleistä tutkimustietoon perustuvaa näkemystä yleisestävyyden rajoitetusta kriminaalipoliittisesta merkityksestä. Esimerkiksi rikosoikeuskomitean mietinnössä todetaan tutkimustulos, jonka mukaan rangaistusten korotuksilla voidaan välittömästi vaikuttaa ensi sijassa sellaiseen menettelyyn, jossa suunnitelmallisesti harkitaan siihen liittyviä riskejä ja etuja, ja että korotusten vaikutukset ovat yleensä jääneet lyhytaikaisiksi (Komiteanmietintö 1972:72, s. 65 lähdeviitteineen).

Rangaistukselle ja rikosoikeudelliselle järjestelmälle asetetaan kuitenkin myös tehokkuuteen eli yleis- ja erityisestävyyteen liittyvät vaatimukset; toisin sanoen rangaistusuhkilla ja tuomittavilla rangaistuksilla uskotaan vaikutettavan ennalta ehkäisevästi potentiaalisiin rikoksentekijöihin ja tuomittuun itsensä sekä ehkäistävän suojeltavien oikeushyvin loukkaamisia ja vaarantamisia. Tällöin tosin korostetaan, että tehokas yleisestävyys edellyttää normituntemusta ja kiinnijoutumisriskiä.

EU-rikosoikeudessa asetetaan käyttäytymisnormeja tehostaville sanktioille tehokkuuden, oikeudenmukaisuuden ja vakuuttavuuden (dissuasive) vaatimukset. Sanktioiden vakuuttavuuden vaatimus näyttää EU-säädöksissä – kuten viimeksi markkinoiden väärinkäyttöasetuksessa (EU) N:o 596/2014 (HE 65/2016 vp) – merkinneen varsin suurta ankaruutta ja pelotusvaikutukseen uskomista erityisesti tilanteissa, joissa väärinkäytökset ovat vaikeasti tutkittavia ja kiinnijoutumisriski suuri (ks. esim. Tuomas Pöysti: Tehokkuus, informaatio ja eurooppalainen oikeusalue, 1999, s. 261).

Helsingin Sanomien 20.5.2016 julkistaman ja poliisin tilastoista laatiman selvityksen mukaan rikesakkojen korotus syksyllä 2015 laski ajonopeuksia. On hyvä, että valtioneuvosto on

käynnistänyt tutkimushankkeen, jossa selvitetään jo toteutettujen ja ehdotettujen korotusten vaikutuksia rikollisuuden määrään ja erityisesti liikenneturvallisuuteen (oikeusministeriön vastinemuistio 24.3.2015, s. 15).

Edellä kosketelluista muista oikeusministeriön vastinemuistoissa käsitellyistä syistä kriminaalipoliittista huomiota ansaitsee mielestäni tavoite sakkojen korotuksin *tehostaa rangaistusjärjestelmän ennalta ehkäisevää vaikutusta*.