

15.12.2015



Oikeusministeriölle

Lausuntopyyntönne OM 28/41/2015 (9.11.2015)

Lausunto sakkojen korottamista koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta

Oikeusministeriö on pyytänyt Helsingin hovioikeudelta lausuntoa sakkojen korottamista koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta.

Hallituksen esityksen luonnoksessa päiväsakkojen rahamäärä esitetään korotettavaksi noin kaksinkertaiseksi, päiväsakon vähimmäisrahamäärän korotuksen ollessa kuitenkin puoli-toistakertainen nykyiseen tasoon nähden. Esityksessä todetaan, että rikollisuustilanteen kehitys ei viittaa tarpeeseen korottaa päiväsakkojen rahamäärää ja että mahdollisuudet rangaistusten avulla vaikuttaa rikollisuuden määrään ovat hyvin rajalliset (s. 14). Sakkojen rahamäärän korotuksia perustellaan tarpeella sopeuttaa julkista taloutta. Esityksen mukaan päivä- ja rikesakkojen korotukset perustuvat hallitusohjelmaan ja ovat osa hallituksen päättämiä julkisen talouden välttämättömiä sopeutustoimia.

Hovioikeus toteaa, että sakkorangaistusten rahamääräisen tason määrittäminen lainsäädännöllisesti on teknisesti helppo toteuttaa. Sääntely on helppo muotoilla täsmälliseksi ja helppo sovellettavaksi. Tältä kannalta esitykseen ei ole tarpeen kiinnittää huomiota. Sen sijaan esityksen sisältöön liittyy periaatteellisesti, kriminaalipoliittisesti ja jopa perustuslain näkökulmasta merkittäviä ongelmia. Hovioikeus kiinnittää jäljempänä esitetyllä tavalla huomiota erityisesti esityksen periaatteellisesti ongelmallisiin lähtökohtiin.

Päiväsakkojen rahamäärää koskevan sääntelyn kohtuullisuus

Päiväsakon rahamäärän tulee rikoslain 2 a luvun 2 §:n 1 momentin mukaan olla kohtuullinen sakotettavan maksukykyyn nähden. Sakkojärjestelmän kokonaisuudistus toteutettiin rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä lailla 550/1999. Tuolloin hallituksen esityksessä (HE 74/1998 vp s. 23-24) todettiin, että kohtuullisena päiväsakon rahamääränä on pidettävä yhtä kuudeskymmenesosaa (1/60) sakotettavan keskimääräisestä nettokuukausitulosta. Hallituksen esityksen mukaan tällä laskutavalla sakkotasoa asettuu kriminaalipoliittisesti hyväksyttävälle tasolle.

Päiväsakkojen rahamäärän laskeminen perustuu sakotettavan saamiin tuloihin, joten päiväsakon rahamäärä seuraa ilman erillisiä lainsäädäntötoimenpiteitä yleisen ansiotason kehitystä. Ainoastaan päiväsakon alin rahamäärä on määritetty kiinteäksi (nykyisin 6 euroa) ja alimman rahamäärän osalta rahan arvon muutokset vaikuttavat siihen, onko sääntelyä tarvetta muuttaa. Myös kiinteämääräisten rikesakkojen osalta syntyy aika ajoin tarve ottaa huomioon rahan arvossa tapahtuneet muutokset.

Päiväsakon rahamäärän laskennassa kriminaalipoliittisesti hyväksyttävänä on viimeisimmässä uudistuksessa pidetty yhtä kuudeskymmenesosaa sakotettavan nettokuukausitulosta. Esityksessä ehdotetaan, että päiväsakon rahamäärä olisi yksi kolmaskymmenesosa nettokuukausitulon määrästä eli kaksinkertainen aikaisemmin kohtuullisena pidettyyn määrään nähden. Nyt ehdotettua muutosta ei perustella kriminaalipoliittisilla tarpeilla, vaan esityksen keskeinen tavoite on valtiontalouden tasapainottaminen. Tällainen tavoite on lähtökohteisesti vieras rikosoikeudellisen sääntelyn tavoitteena. Yleisen kriminaalipoliittisen lähtökohdan mukaan rangaistuksia tulee käyttää yhteiskunnallisten päämäärien edistämiseksi. Rangaistuksia käytetään sen vuoksi, että ihmiset pidättäytyisivät normien vastaisesta käyttäytymisestä. Rikosoikeudellisen sääntelyn tavoitteena on siten ohjata ihmisten käyttäytymistä ja ehkäistä rikoksiin syylistymistä. Nyt esityksen tavoitteena on saada valtiolle lisätuloja ja tähän tavoitteeseen liittyy ainakin julkilausumattomana tavoite siitä, että sakkorikosten lukumäärän ei toivota ainakaan merkittävällä tavalla vähenevän. Esityksen keskeinen lähtökohta on vahvasti ristiriidassa yleisen kriminaalipoliittisen lähtökohdan kanssa. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 61/2014 vp) todennut, että fisikaaliset tavoitteet eivät ole hyväksyttäviä perusteita seuraamussääntelylle.

Hovioikeus toteaa, että sakkorangaistuksen rahamäärän muuttaminen merkitsee rangaistustason huomattavaa tosiasiallista ankaroitumista, vaikka rikosten tunnusmerkistöjä ja rangaistusasteikkoja ei muuteta ja vaikka rangaistavan käyttäytymisen piiriä ei millään tavoin muuteta aikaisempaan sääntelyyn verrattuna. Esitys vaikuttaa olennaisella tavalla sakkorangaistuksen sisältöön. Päiväsakkorangaistusten rahamäärä kaksinkertaistuu ja siihen nähden rangaistusten tosiasiallinen ankaruus myös kaksinkertaistuu. Esityksen mukaisesti korotettu rahamäärä huomioon ottaen esimerkiksi 30 päiväsakon sakkorangaistus vastaa rahamäärän osalta nykyisin tuomittavaa 60 päiväsakon rahamäärää. Rahamäärän korotus vaikuttaa siten konkreettisesti seuraamuksen ankaruuteen.

Edellä lausutun johdosta rangaistustason ankaroitumista on tarkasteltava myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään usein arvioinut kriminalisointien sallittavuutta myös siitä näkökulmasta, onko kriminalisoinnille esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Vastaavat vaatimukset olisi hovioikeuden käsityksen mukaan asetettava myös seuraamusjärjestelmän muutoksille ainakin silloin, kun kyseessä on nyt ehdotetun kaltainen laajasti ja systemaattisesti järjestelmää ankaroittava muutoshanke. Tämä tarkoittaisi tässä yhteydessä sitä, että sakkorangaistusten rahamäärän korottamista tulisi voida perustella näkökohdilla, joiden mukaan sakolla rangaistavien rikosten paheksuttavuus olisi lisääntynyt tai että sakkorangaistusten vaikuttavuutta haluttaisiin lisätä. Tällaisia lähtökohtia esityksessä ei ole tuotu esille ja esityksessä on päinvastoin todettu, että rikollisuustilanne ei edellyttäisi sakkorangaistusten korottamista.

Lisäksi esityksen sisäiseen logiikkaan valtion talouden tasapainottamiseksi näyttäisi sisältyvän toive siitä, että rikosten lukumäärä sakolla rangaistavien rikosten kohdalla säilyisi vähintään aikaisemmalla tasolla. Tällainen tavoite ei ole kriminaalipoliittisesti hyväksyttävä eikä ainakaan osoita, että sakkojen rahamäärän korottamiselle (rangaistavuuden ankaroitumiselle) olisi perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.

Rangaistusten suhteellisuus

Perustuslakivaliokunta on useasti todennut, että rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (esimerkiksi PeVL 16/2013 vp ja 56/2014 vp). Esitys on myös tässä mielessä ongelmallinen. Rangaistusten tosiasiallinen ankaruus kaksinkertaistuisi, vaikka käsitys tekojen moitittavuudesta ei ole muuttunut. Koska sakkorangaistus-

tus on selvästi tavallisin seuraamus, sitä koskevat muutokset vaikuttavat merkittävästi kokorangaistusjärjestelmän suhteellisuuteen ja myös hyväksyttävyyteen.

Myös eri rangaistusten tulee olla oikeassa suhteessa toisiinsa. Sakkorangaistus on lievempi seuraamus kuin esimerkiksi ehdollinen vankeus. Sakkojen rahamäärän korottaminen kaksinkertaiseksi nykyisiin määriin verrattuna johtaa myös sen pohtimiseen, onko sakkorangaistuksen ja ehdollisen vankeuden suhde kaikissa tilanteissa oikea. Esimerkkinä voidaan käyttää tavanomaista tilannetta, jossa erilaisia sosiaalietuuksia saava vastaaja tuomitaan törkeästä liikenneturvallisuuden vaarantamisesta 80 päiväsakkoon yhden päiväsakon rahamäärän ollessa ehdotuksen mukainen vähimmäismäärä eli 9 euroa. Sakkorangaistuksen kokonaisrahamäärä olisi siten 720 euroa (nykyisin $80 \times 9 \text{ euroa} = 720 \text{ euroa}$). Esityksen mukainen kokonaisrahamäärä voi vastata yli kuukauden nettoansioita, joten sakkorangaistus jää aikaisempaa suuremmalla todennäköisyydellä maksamatta. Tällöin muuntorangaistuksena vastaajalle määrätään myöhemmin 26 päivää vankeutta. Tällaisessa tilanteessa ehdollisen vankeuden tuomitseminen olisi tosiasiallisesti johtanut vastaajalle lievempään seuraamukseen kuin sakkorangaistus. Tämä tilanne on mahdollinen nykyisilläkin rahamäärillä, mutta uudistus olisi omiaan lisäämään näitä tilanteita ja hämärtämään edelleen rangaistusten keskinäistä suhdetta.

Yhden päiväsakon rahamäärän tulisi olla kohtuullinen sakotettavan maksukykyyn nähden. Erityisesti liikenneturvallisuuden vaarantamista koskevissa asioissa rangaistavaan menettelyyn syyllistyy suuri määrä myös työssä käyviä ihmisiä. Esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilön nettokuukausitulot ovat 2 000 euroa, hänen yhden päiväsakkonsa rahamäärä on nykyisen sääntelyn mukaan 29 euroa. Uudistuksen jälkeen yhden päiväsakon rahamäärä olisi 54 euroa. Jos liikenneturvallisuuden vaarantamisesta määrätään 15 päiväsakkoa, nykyisin kokonaismäärä on 435 ja uudistuksen jälkeen 810 euroa. Rahamäärän korottamisen perusteena ei ole havainto siitä, että rikossääntelyä noudatettaisiin aikaisempaa huonommin, mutta silti korotus vastaisi huomattavaa osaa henkilön kuukausittaisesta käytettävissä olevasta rahamäärästä. Tällainen korotus on omiaan heikentämään rikosoikeudellisen sääntelyn nauttimaa arvostusta.

Muita havaintoja

Sakkojen rahamäärän korottaminen johtaa myös epäilemättä siihen, että muuntorangaistuksen käyttö lisääntyy. Tästä on esityksessä todettu, että jos päiväsakon vähimmäismäärä korotettaisiin 6 eurosta 12 euroon, muuntorangaistuksen käytöstä aiheutuvat kustannukset olisivat noin 8 miljoonaa euroa ja jos vähimmäismäärä korotetaan 6 eurosta 9 euroon, kustannukset olisivat arviolta 4 miljoonaa euroa vuodessa. Jo nämä laskelmat osoittavat, että muuntorangaistuksen käyttö tulee huomattavasti lisääntymään. On jopa epäiltävissä, että muuntorangaistuksen käyttö lisääntyy merkittävästi myös muissa kuin vähimmäisrahamäärää koskevissa tapauksissa.

Taloudellisten seikkojen lisäksi tulisi tältäkin osin ottaa huomioon yhteiskunnalliset vaikutukset. Esityksessäkin todetuvin tavoin muuntorangaistuksesta aiheutuu haittaa sakotettujen ja heidän perheenjäseniensä yksityistaloudelle sekä sosiaalisia haittoja. Lisäksi on todettava, että muuntorangaistuksen käytön lisääntyminen johtaa siihen, että alun perin taloudellisenä sanktiona pidetty seuraamus muuttuu vankeusrangaistukseksi. Tällainen kehitys ei ole toivottavaa. Vankeusrangaistus on tarkoitettu seuraamusjärjestelmän ankarimmaksi keinoksi.

Lopuksi

Sakkojen rahamäärän korottamista koskevaan esitykseen liittyy merkittäviä kriminaalipoliittisia ja myös perustuslaillisia ongelmia. Rikosoikeuden keskeisiä periaatteita ei hovioikeuden näkemyksen mukaan tulisi kevyin perustein uhrata valtion fiskaalisten tavoitteiden edessä.



Mikko Könkkölä
presidentti

Lausunnon ovat valmistelleet hovioikeudenneuvokset Timo Ojala ja Jukka Lindstedt.