

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 30/1998 vp**

**Hallituksen esitys sakkoa, muuntorangaistusta  
ja rikesakkoa koskevien säännösten uudistami-  
sesta**

*Lakivaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 1 päivänä kesäkuuta 1998 lähettäessään hallituksen esityksen sakkoa, muuntorangaistusta ja rikesakkoa koskevien säännösten uudistamisesta (HE 74/1998 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jarmo Littunen, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Martin Scheinin
- professori Kaarlo Tuori..

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan sakkoa ja sakon muuntorangaistusta koskevien rikoslain säännösten sekä rikesakkoa koskevan lainsäädännön uudistamista. Esitys on osa rikoslain kokonaisuudistusta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 1999 alusta.

Esityksen säätämisperusteluissa mainitaan, että nykyinen rikesakkolaki säädettiin perustuslainsäätämisperusteluissa, koska lain 17 §:n 2 momentin mukaan alioikeuden rikesakkoasiassa antamaan päätökseen ei saa hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakukeinoin. Perustuslakivaliokunta oli katsonut lausunnoissaan (PeVL 1/1982 vp) hallitusmuodon 53 §:n

estävän rikosoikeudellisen tuomiovallan käytön sellaisen järjestelyn, että korkein oikeus ei voisi lainkaan ottaa käsiteltäväksi määrällisesti merkittävään ryhmään kuuluvia, vaikkakin sinänsä vähäisiä asioita. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia rikesakkolain 17 §:n 2 momenttiin. Muutoin ehdotettujen uudistusten ei perusteluissa katsota muuttavan tämän perustuslakipoikkeuksena säädetyn järjestelyn asiallista merkitystä. Tämän vuoksi hallitus katsoo, että rikoslain 2 a luku ja rikesakkolain muuttamista koskevat ehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Muihin ehdotuksiin ei perustelujen mukaan sisälly säännöksiä, joiden yhteydessä olisi tarpeen harkita säätämisperustelusta.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Rikesakkolain 17 §:n 2 momentin merkitys*

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään sitä, että esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi rikesakkolain 17 §:n 2 momenttia, joka aikanaan aiheutti rikesakkolain säätämisen perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin (PeVL 1/1982 vp), että vaikeutettua säätämisyjärjestystä vaati ehdotuksen suhde hallitusmuodon 53 §:ään. Koska nyt ehdotettu uudistus ei perustelujen mukaan muuttaisi perustuslakipoikkeuksena säädetyn järjestyksen eli 17 §:n 2 momentin asiallista merkitystä, uudistus katsotaan voitavan — nähtävästi valtiosääntöoikeudellisen ns. aukkoteorian mukaisesti — käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Valtiosääntöoikeudellinen aukkot teoria kytkeytyy perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettyihin poikkeuslakeihin. Tällaista lakia voidaan valiokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan muuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jollei muuttavalla lailla laajenneta sitä poikkeusta, joka muutettavalla lailla on tehty perustuslakiin. Sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka merkitsevät perusoikeuspoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan lisäksi toteuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyn kokonaisyjärjestyksen luonnetta ja asiallista merkitystä ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi. Valiokunta on soveltanut näitä periaatteita myös silloin, kun aiemmalla lailla säädetty perustuslakipoikkeukset siirretään uuteen lakiin kumoamalla alkuperäinen poikkeuslaki.

Esitys merkitsee rikesakkojen käyttöalan laajentamista. Laajennus on kuitenkin sellainen, että se aukkoteorian mukaisesti ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Rikesakkolain 17 §:n 2 momentin mukaan alioikeuden rikesakkoasiassa antamaan päätöksen ei saa hakea muutosta varsinaisin muutoshakukeinoin. Tämän oikeustilan jättäminen

esityksessä muuttamatta on valiokunnan mielestä seikka, jota tulee arvioida valtiosääntöoikeudellisesti sen valossa, että perustuslakia on vuonna 1995 muutettu asiaan varta vasten vaikuttavilta kohdilta perusoikeusuudistuksessa. Kysymys on ennen muuta hallitusmuodon 16 §:n säännöksistä.

Hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus muun muassa saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Saman pykälän 2 momentin mukaan muun muassa oikeus hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallitusmuodon 16 §:n todettiin perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 72/II) edellyttävän oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumista kokonaisuutena, minkä lisäksi pykälä antaa institutionaalisen suojan tuon kokonaisuuden tärkeimmille osille. Pykälän 2 momentin luetteloa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tärkeimmistä osialueista ei tarkoitettu tyhjettäväksi. Lailla pidettiin mahdollisena säätää niistä vähäisiä poikkeuksia (em. HE, s. 74). Perustuslakivaliokunta käsiteli perusoikeusuudistuksen yhteydessä yleisenä kysymyksenä hallitusmuodon 16 §:n 2 momentin säännöksen kaltaista lainsäätäjän turvaamisvelvollisuutta (PeVM 25/1994 vp, s. 6). Valiokunta piti tällaisia lainsäätäjälle positiivisen toimintavelvoitteen asettavia säännöksiä velvoittavuudeltaan astetta tiukempina kuin joissakin perusoikeussäännöksissä olevat lakiviittaukset.

Ehdotetussa rikesakkoa koskevassa säänteilyssä täyttyy hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin mukainen vaatimus, koska esityksessä jää voimaan rikesakkolain nykyinen 12 §, jonka perusteella rikesakkomääräyksen saaneella on oikeus saattaa asia yleisen alioikeuden käsiteltäväksi. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osa-alueena hallitusmuodossa mainittu oikeus hakea muutosta ei sen sijaan toteudu esityksen mukaisessa

järjestelmässä, jossa säilyy rikesakkolain 17 §:n 2 momentissa säädetty muutoksenhakurajoitus. Tämä on kuitenkin valiokunnan mielestä perustuslain kannalta hyväksyttävissä, koska rikesakkorikkomuksissa (1. lakiehdotuksen 9 §) on kysymys vähäisiksi luonnehdittavista rikoksista ja niistä tuomittavista vähäisistä rangaistuksista ja koska näin ollen poikkeamista hallitusmuodon 16 §:n 2 momentista on pidettävä myös oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen asialliselta merkitykseltään vähäisenä. — Tällainen vähäisiin rikoksiin liittyvä muutoksenhakurajoitus ei ole ongelmallinen myöskään kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta (ks. tarkemmin PeVL 9/1997 vp).

*Muita seikkoja*

1. lakiehdotuksen 9 §:n 4 momentin sisältämä asetuksenantovaltuus ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen, koska se ei koske rangaistavuuden sääntelemistä. Pykälän sanamuodo-

dossa tulee selvittää eri momenttien keskinäiset suhteet esimerkiksi ottamalla 1 momenttiin viittaus siihen, mitä 2—4 momentissa säädetään.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen päiväsakon määräytymisperusteiden muutoksesta ja rikesakkojen korottamisesta aiheutuvaan vaikutukseen, että rangaistus samasta teosta saattaa muodostua olennaisesti tuntuvammaksi pienituloisen tai tulottoman kannalta kuin suurituloisen näkökulmasta. Tämä ei ole valiokunnan mielestä säätämisyjärjestykseen vaikuttava seikka, mutta lakivaliokunnan tulisi vielä arvioida sääntelyn sisältöä ja vaikutuksia.

**Lausunto**

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.*

Helsingissä 15 päivänä lokakuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok  
vpj. Johannes Koskinen /sd  
jäsen. Tuija Brax /vihr  
Esko Helle /vas  
Gunnar Jansson /r  
Anneli Jäätteenmäki /kesk  
Juha Korkeaoja /kesk

Valto Koski /sd  
Heikki Koskinen /kok  
Johannes Leppänen /kesk  
Jukka Mikkola /sd  
Riitta Prusti /sd  
Veijo Puhjo /va-r  
Maija-Liisa Veteläinen /kesk.