

KKO 2023:35 – Päiväsakkorangaistuksen EU-oikeuden mukaisuus

Lakimies
3–4/2024
s. 545–550

1. Tausta

Suomalainen pääomasijoittaja A ajoi huviveneellään Tallinnaan elokuussa 2015. Kun alus oli palaamassa Helsinkiin, rajavartiolaitos teki pistokokeen, jossa kävi ilmi, että A:lla ei ollut mukanaan passia tai henkilökorttia. A:lla oli sinänsä voimassa oleva passi, ja hänen henkilöllisyytensä voitiin todeta hänen mukanaan olleesta ajokortista. Tilanteessa kirjoitettiin rangaistusvaatimus lievästä valtionrajarikoksesta, josta seuraamuksena oli 15 päiväsakkoa. A:n huomattavan korkeiden vuoden 2014 tulojen perusteella päiväsakon rahamääräksi muodostui 6 350 euroa ja sakon yhteismääräksi 95 250 euroa. A vastusti rangaistusvaatimusta.

Käräjäoikeus katsoi A:n syyllistyneen lievään valtionrajarikokseen. Vastaajan vuoden 2015 tulojen perusteella päiväsakon rahamäärä oli 8 340 euroa ja sakon kokonaisrahamäärä 125 100 euroa. Katsottuaan ensin, että *reformatio in peius* (”ei valittajan vahingoksi”) -kiellon mukaisesti päiväsakon rahamäärä ei voi olla ankarampi kuin rangaistusvaatimuksen antamishetkellä, käräjäoikeus lopulta jätti vastaajan rangaistukseen tuomitsematta. Käräjätuomarin mukaan asiassa oli selvää, että ”lähes 100 000 euron nousevan päiväsakkorangaistuksen tuomitseminen johtaisi yleisen oikeustajun vastaiseen lopputulokseen”.¹

Syyttäjä valitti tuomiosta. A teki vastavalituksen. Hovioikeus hylkäsi syyteen. Arvioituaan tosiseikaston käräjäoikeuden tuomion kanssa yhtenevästi hovioikeus katsoi, että A:n menettely ei täyttänyt lievän valtionrajarikoksen tunnusmerkistöä. Yhtäältä Suomen kansalaista ei voitu rangaista tämän Suomeen palaamisen vuoksi. Toisaalta Schengen-valtioiden sisärajojen valvonnassa oli tapahtunut huomattavia muutoksia, jotka tuli ottaa huomioon rangaistussäännöksen tulkinnassa.² Korkein oikeus (KKO) myönsi valitusluvan syyttäjälle.

* Pekka Pohjankoski, OTM, VT, LL.M. (Harvard), Esq. (N.Y.), väitöskirjatutkija, Helsingin yliopisto; projektitutkija, Turun yliopisto.

1. Helsingin käräjäoikeus, asia R 16/6333, tuomio 5.12.2016.

2. Helsingin hovioikeus, asia R 17/183, tuomio 15.6.2018.

2. KKO:n ennakkoratkaisupyyntö Euroopan unionin tuomioistuimelle (EUT)

Alemmista oikeusasteista poiketen KKO käsitteli asiaa Euroopan unionin (EU) oikeuden, erityisesti henkilöiden vapaan liikkuvuuden, näkökulmasta. Ennakkoratkaisupyyntönsä unionin tuomioistuimelle KKO tiedusteli muun ohella sitä, rajoittiko lievästä valtionrajarikoksesta tavanomaisesti määrättävä tuloihin ilman ylärajaa sidottu 15 päiväsakon seuraamus suhteettomasti EU-oikeudessa taattua vapaata liikkuvuutta.³

EUT totesi vastauksena tuomiossaan, että EU-oikeudellinen suhteellisuusperiaate⁴ oli esteenä sille, että valtion rajan ylittämisestä ilman passia tai henkilökorttia saa 15 päiväsakon suuruisen sakon, jonka rahamäärä on tyypillisesti 20 prosenttia sakotettavan nettokuukausituloista. Näin oli erityisesti silloin, kun otetaan huomioon, että sakolle ei ollut säädetty mitään enimmäismäärää ja että se oli käsiteltävässä asiassa 95 250 euroa.

EUT katsoi, että lukuun ottamatta mahdollisia rikoksen uusimistilanteita määrältään sakotettavan nettokuukausituloista 20:ta prosenttia vastaava sakko oli epäsuhtaisen ankara seuraamus pelkän vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttämiseen liittyvän muodollisuuden rikkomisesta. Kyseessä oli lievä rikos, ja tällaisen muodollisuuden noudattaminen voitiin EUT:n mukaan varmistaa vähemmän rajoittavin toimenpitein, kuten rahamäärältään pienemmällä sakolla, jolle on vahvistettu enimmäismäärä.⁵

3. KKO:n pääasiasratkaisu

KKO kumosi hovioikeuden tuomion. A:n syyksi luettiin lievä valtionrajarikos, tosin vain siltä osin kuin kyse oli maasta poistumisesta ilman matkustusasiakirjaa. Rangaistuksen määräämisen osalta asia ratkaistiin vahvennetussa kokoonpanossa. EUT oli katsonut, että kotimaisen oikeuden perusteella tavanomaisesti tuomittava 15 päiväsakon rangaistus ei ollut oikeasuhtainen seuraamus asian olosuhteissa. Näin ollen KKO:n tuli ratkaista, miten rangaistuksen mittaaminen oli suoritettava EU-oikeuden vaatimukset huomioiden.

3. KKO 2023:35.

4. Sellaisena kuin se ilmenee Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 21 artiklan 1 kohdan, ns. vapaan liikkuvuuden direktiivin 2004/38 (EUVL L 158, 30.4.2004, s. 77) ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdan perusteella.

5. Asia C-35/20 A (rajojen ylittäminen huviveneellä), ECLI:EU:C:2021:813, kohdat 89–91.

KKO:n jäsenten enemmistö alensi tuomittavien päiväsakkojen lukumäärää 15:stä viiteen. Ratkaisun mukaan päiväsakon laskutapaa koskevat säännökset olivat selvät, joten asiassa ei ollut mahdollista tulkinnallisesti päätyä ”johonkin olennaisesti alempaan päiväsakon rahamäärän laskutapaan”. Enemmistön mukaan asiassa ei myöskään ollut mahdollista jättää kansallista lainsäädäntöä joltain osin soveltamatta. Päiväsakon rahamäärästä ja sen laskentatavasta määrääminen ”kuulu[i] lainsäätäjän tehtäviin”, kun taas tuomioistuin saattoi harkita ”tuomittavien päiväsakkojen lukumäärä[n]”.⁶ Ratkaisu tarkoitti, että A:lle tuomittava seuraamus pieneni paitsi suhteessa vastaajan kuukausituloihin myös rahamääräisesti. Viimeisimpien tulotietojen perusteella A:n keskimääräiseksi nettokuukausituloksi arvioitiin kuitenkin 700 000 euroa, mikä oli melkein kaksinkertainen määrä tämän vuoden 2014 tuloihin nähden. Näin ollen päiväsakon rahamääräksi tuli 11 662 euroa ja tuomittavan sakkorangaistuksen kokonaismäärä oli, päiväsakkojen määrän alentamisesta huolimatta, 58 310 euroa.

Vähemmistön eriävässä mielipiteessä katsottiin, että oikeasuhtainen lopputulos saavutettaisiin ennemmin päiväsakon rahamäärää alentamalla. Enemmistön tavoin katsottiin, ettei rahamäärää voinut alentaa pelkän tulkinnan keinoin, mutta sen arvioitiin olevan mahdollista jättämällä soveltamatta päiväsakon rahamäärän vahvistamista sakotettavan maksukyvyyn perusteella koskevat rikoslain (39/1889, RL) 2 a luvun sekä päiväsakon rahamäärää koskevan asetuksen (609/1999) merkitykselliset säännökset. Tällaisen soveltamatta jättämisen perusteella A:lle tuomittaisiin 15 päiväsakkoa päiväsakon alimman sallitun rahamäärän (kuusi euroa) mukaan eli yhteensä 90 euroa. Lopputulos vertautuisi vähemmistön mukaan olennaisesti tilanteeseen, jossa vähäisestä rikoksesta tuomitaan kiinteämääräinen rikesakko.⁷

Joka tapauksessa eräiden vähemmistöön jääneiden jäsenten mukaan A olisi pitänyt jättää asiassa rangaistukseen tuomitsematta oikeudenkäynnin ylipitkän keston vuoksi.

6. KKO 2023:35, kohta 73.

7. Ks. oikeusneuvos Huovilan eriävä mielipide edellisessä viitteessä, s. 46–49.

4. Arviointia

KKO:n tehtävä oli haastava. EUT:n ennakkoratkaisun mukaan unionin oikeus asetti päiväsakkojärjestelmän soveltamiselle tiettyjä rangaistuksen oikeasuhtaisuuteen liittyviä reunaehtoja. KKO:n tuli sovittaa EUT:n tuomio kotimaisen seuraamusjärjestelmän piiriin ja valita lähestymistapa, jolla EU-oikeuden ensisijaisuus käytännössä huomioidaan määrättäessä rangaistusta A:lle. Panosten korkeutta kuvastaa paitsi seuraamuskysymyksen ratkaiseminen vahvennetussa jaostossa myös KKO:n perustelujen alustava taustoitus, jossa ratkaisun liikkumavara paalutettiin toteamalla näin: ”Päiväsakkojärjestelmän ja siihen liittyvien päiväsakon rahamäärän määräytymisperusteiden on katsottava kuuluvan Suomen rikosoikeudellisen järjestelmän peruseräpäätteisiin.”⁸ Näkemysten pirstaloituminen kolmeen eri suuntaan vahvennetun jaoston sisällä osaltaan kuvastaa asian vaikeutta.

Enemmistön ratkaisua voidaan pitää yllättävänä. Epäsuhtaisen rangaistuksen aiheuttavaa kansallista lainsäädäntöä ei jätetty soveltamatta, mikä oli vähemmistön lähestymistapa. Enemmistö katsoi seuraavasti: ”Päiväsakon rahamäärän laskemista koskevaa lainsäädäntöä ei voida – jättää joiltain osin soveltamatta.” Se ei kuitenkaan avannut tarkemmin syitä johtopäätökselleen.⁹ Kansallisen oikeuden ollessa ristiriidassa EU-oikeuden kanssa tuomioistuimella on toki liikkumavaraa valitessaan keinot, joilla yksilön unionin oikeuden mukaisten oikeuksien toteutuminen varmistetaan.¹⁰ KKO lainaa seikkaperäisesti NE-tuomiota. Siinä todetaan rangaistuksen oikeasuhtaisuuden vaatimuksella olevan välitön oikeusvaikutus: lähtökohtaisesti ristiriitatapauksessa tuomioistuimen ”on sivuutettava se osa kansallisesta lainsäädännöstä, josta seuraamusten suhteettomuus johtuu, jotta voidaan määrätä oikeasuhteiset seuraamukset, jotka ovat samalla tehokkaita ja varoittavia”.¹¹

Vaikka lähestymistapoja EUT:n tuomion toteuttamiseen voikin olla erilaisia, enemmistön ratkaisun ongelmallisuus korostuu sen aineellisen lopputuloksen vuoksi. A:lle tuomittu rangaistus on nimittäin ”alennettunakin” yhä huomattavan ankara suhteessa syyksi luettuun rikokseen. Alkuperäisen 95 250 euron sijasta maksettavaksi tuomittiin 58 310 euroa, mitä voidaan oudoksua. On totta, että päiväsakkojen lukumäärän alentaminen voi sinänsä tehdä rangaistuksesta oikeasuhtaisemman, mutta A:n tapauksessa EUT:n ensisijaisen huomion kohteena

8. Tuomion kohta 61.

9. Ks. tuomion kohta 73.

10. Ks. esim. julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus asiassa C-205/20 NE v. Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld ym., ECLI:EU:C:2021:759, kohta 122.

11. Asia C-205/20 NE v. Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld ym., ECLI:EU:C:2022:168, kohta 42. Ks. myös julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus ko. asiassa, jossa rangaistuksen oikeasuhtaisuuden vaatimuksen välittömiä oikeusvaikutuksia käsitellään yksityiskohtaisesti.

vaikutti olleen sakon erityisen suuri rahamäärä.¹² Vaikka EUT otti tuomiossaan muodollisesti kantaa vain alkuperäiseen rangaistusvaatimukseen, on vaikea nähdä, miten KKO:n A:lle tuomitsema rangaistus on yhteensopiva ennakkoratkaisussa painotetun matkustusasiakirjan hallussapidon muodollisen luonteen ja sen laiminlyönnin lievän vakavuuden kanssa.

Tältä osin ratkaisua rasittaa myös sinänsä suoraan laista johtuva päiväsakon määräytyminen vastaajan viimeisimpien tulotietojen perusteella. Koska A:n tulot olivat nousseet, päiväsakkojen määrän alentaminen ei heijastunut maksettavaksi tulevaan sakkoon täysimääräisesti alennuksen suhteessa. Tätä ei perusteluissa problematisoitu lainkaan. Tällaisen lopputuloksen johtuminen ”automaattisesti” kotimaisesta lainsäädännöstä ei kuitenkaan tee siitä välttämättä EU-oikeuden kannalta ongelmallista. Enemmistön ratkaisussaan painottama päiväsakkojen lukumäärän alentaminen ei vastaa optimaalisesti pyrkimykseen parantaa A:lle tuomittavan rangaistuksen oikeasuhtaisuutta syyksi luettuun tekoon nähden. KKO:n tuomitsema ”alennettu” rangaistus vaikuttaa verrattuna alemmissa tulo-luokissa samasta rikoksesta tuomittavaan rahaseuraamukseen jopa alkuperäistä rangaistusvaatimusta ankarammalta.¹³

Enemmistön tavoitteena lieene ollut säilyttää päiväsakkojärjestelmän toimintaperiaatteet muuttumattomina, mikä vaikuttaisi kuitenkin olevan jokseenkin ristiriidassa EUT:n tuomiossa A:n tapauksessa todetun oikeasuhtaisuusongelman kanssa. EU-oikeuden valtiosääntöisestä asemasta johtuu, että rangaistusten suhteellisuusarvioinnin tulee tarvittaessa ottaa huomioon unionin oikeuden vaatimukset. Samoin kansallisen rikosoikeusjärjestelmän piirissä rangaistuksen määräämisessä olennaista on paitsi vastaajien yhdenvertaisuus myös seuraamuksen oikeasuhtaisuus. Haasteena on löytää ideaalitasapaino näiden tavoitteiden välillä. Järjestelmän yhdenvertaisuustavoitteet voitaneen kuitenkin olennaisesti saavuttaa, vaikka tiettyjen lievien rikosten tapauksessa sakkoja tarkasteltaisiin tarvittaessa myös niiden rahamääräisen oikeasuhtaisuuden kannalta.

12. Ks. samoin Sakari Melander, How a Boat Trip to Estonia Challenged the Foundations of the Finnish Sentencing System. Verfassungsblog 23.8.2023 osoitteessa <https://verfassungsblog.de/how-a-boat-trip-to-estonia-challenged-the-foundations-of-the-finnish-sentencing-system/> (vierailtu 3.2.2024). Myös KKO:n enemmistö vaikuttaisi ajattelevan näin, ks. tuomion kohta 72: ”Päiväsakkojen lukumäärä ei – – ole – – suhteellisuusperiaatteen kannalta yhtä olennainen seikka kuin päiväsakon rahamäärän laskentaperuste.”

13. A:lle osoitetun alkuperäisen rangaistusvaatimuksen (15 päiväsakkoa) mukainen rahaseuraamus oli verrattuna pienimmän päiväsakon rahamäärällä tuomittavaan seuraamukseen hieman yli tuhatkertainen (95 250 e / 90 e = 1058). KKO:n lopulta A:lle tuomitsema rangaistus (viisi päiväsakkoa) on rahallisesti lähes kaksi tuhatta kertaa vastaavaa minimiseuraamusta ankarampi (58 310 e / 30 e = 1944).

A:n tapauksessa KKO:n vähemmistön eriävä mielipide olisi tarjonnut mahdollisen tavan saavuttaa oikeasuhtainen lopputulos jättämällä kansallisia säännöksiä osin soveltamatta. Arvioimatta tarkemmin vähemmistön kannan sisältöä voidaan todeta, että kyseinen ehdotus asian ratkaisuksi olisi noudatellut enemmistön ratkaisua uskollisemmin EU-oikeuden vakiintuneita soveltamisperiaatteita. Ratkaisu olisi toki johtanut lopputulokseen, jossa sakon rahamäärälle olisi annettu suhteellisuusharkinnassa enemmän painoarvoa. Tämän olisi voitu katsoa olevan tietyssä jännitteisessä asetelmassa päiväsakkojärjestelmän yhdenvertaisuustavoitteiden kanssa. Tällaista ratkaisua olisi kuitenkin voitu pitää A:n tapauksessa EUT:n tuomion tarkan noudattamisen vääjäämättömänä seurauksena. Vähemmistön lähestymistapa olisikin enemmistön ratkaisua johdonmukaisemmin toteuttanut EUT:n tuomiota ja A:n rangaistuksen oikeasuhtaisuutta.

5. Lopuksi

Kuten EUT painotti ennakkoratkaisussaan, unionin oikeus ei estä, että ”sakkojärjestelmässä otetaan huomioon sakotettavan maksukyky”.¹⁴ Ongelmallista kuitenkin on, jos huomattavan lievästä rikoksesta määrätään erittäin ankara sakkorangaistus, jolla ei ole rahamääräistä ylärajaa. Tässä suhteessa EUT:n ratkaisu asettaa kotimaiselle päiväsakkojärjestelmälle rajan, jota siinä ei toistaiseksi ole tunnustettu.

KKO:n vähemmistön eriävässä mielipiteessä on perustellusti esitetty, että A:n menettely rinnastuu vakavuudeltaan lähinnä laiminlyöntiin pitää ajokortti ajettaessa mukana, josta seuraamuksena on 40 euron liikennevirhemaksu.¹⁵ Lainsäätäjän lieenee syytä harkita, voisiko A:n tilanteessa käsillä ollut menettely olla vastaisuudessa rikesakolla sovitettavissa. Sama logiikka toki soveltuu mahdollisesti muihin samankaltaisiin tilanteisiin.

Mitä tulee A:n asian laajempiin vaikutuksiin tuomioistuimissa, vastaajat vedonnevat päiväsakkorangaistuksen epäsuhtaisuuteen aiempaa useammin. Eri-tyisen hyvätuloisilla vastaajilla on taloudelliset edellytykset (ja kannustimet) litigoida asiaansa tarvittaessa myös valitusasteissa. Uusia rajanvetotilanteita voinee siten päätyä vielä niin KKO:n kuin EUT:n käsittelyyn.

Pekka Pohjankoski

14. Asia C-35/20 A (rajojen ylittäminen huviveneellä), ECLI:EU:C:2021:813, kohta 91.

15. Ajokorttilain (386/2011) 93 §:n 2 mom.