

[Etusivu](#) » [Ennakkopäätökset](#) » [2023](#) » KKO:2023:35

KKO:2023:35

Valtionrajarikos - Lievä valtionrajarikos

Euroopan unionin oikeus - Unionin kansalaisen vapaa liikkuvuus

Rangaistuksen määrääminen - Rangaistuksen mittaaminen - Sakko - Suhteellisuusperiaate

Diaarinumero:

R2018/618

Taltionumero:

788

Antopäivä:

25.5.2023

ECLI-tunniste:

ECLI:FI:KKO:2023:35

Suomen kansalainen A oli matkustanut saman vuorokauden aikana huviveneellä Suomesta Viroon ja takaisin. A:lla oli ollut voimassa oleva passi, jota hänellä ei kuitenkaan ollut matkalla mukanaan.

Korkein oikeus katsoi ratkaisustaan ilmenevillä perusteilla A:n syyllistyneen lievään valtionrajarikokseen hänen matkustaessaan maasta ilman matkustamisoikeuden osoittavaa asiakirjaa. Sen sijaan maahan saapuminen ilman matkustusasiakirjaa ei ollut Suomen kansalaiselle rangaistavaa.

Kysymys myös unionin oikeuden suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta ja rangaistuksen määräämisestä. (Vahvennettu jaosto, ään.)

RL 17 luku 7 §

RL 17 luku 7 a §

SEUT 21 art

Vapaan liikkuvuuden direktiivi (2004/38/EY) 4, 27 ja 36 art

Asetus (EY) n:o 562/2006 (Schengenin rajasäännöstö)

Asian käsittely alemmissa oikeuksissa

Helsingin käräjäoikeuden tuomio 5.12.2016 nro 16/151010 ja Helsingin hovioikeuden tuomio 15.6.2018 nro 18/126251 kuvataan tarpeellisilta osin Korkeimman oikeuden ratkaisussa.

Asian ovat ratkaisseet käräjäoikeudessa kärjätuomari Maritta Pakarinen sekä hovioikeudessa hovioikeuden jäsenet Timo Ojala, Taina Tuohino ja Tuomo Kare.

Muutoksenhaku Korkeimmassa oikeudessa

Syyttäjälle myönnettiin valituslupa oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:n 2 momentin mukaan rajoitettuna koskemaan kysymystä siitä, onko A hovioikeuden selvitetyksi katsomalla menettelyllä

syyllystynyt lievään valtionrajarikokseen.

Syyttäjä vaati valituksessaan, että A:n syyksi luetaan lievä valtionrajarikos ja että hänet tuomitaan 15 päiväsakon sakkorangaistukseen.

A vaati vastauksessaan ensisijaisesti, että valitus hylätään. Toissijaisesti A vaati, että hänet jätetään rangaistukseen tuomitsematta.

Asian käsittely Korkeimmassa oikeudessa

Ennakkoratkaisupyyntö

Varattuaan asianosaisille tilaisuuden lausua käsityksensä ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä Euroopan unionin tuomioistuimelle sekä sen sisällöstä Korkein oikeus esitti päätöksellään 21.1.2020 nro 62 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 267 artiklan mukaisen ennakkoratkaisupyynnön.

Unionin tuomioistuin antoi pyydetyn ratkaisun 6.10.2021 tuomiollaan A (rajojen ylittäminen huviveneellä), C-35/20, EU:C:2021:813.

Asianosaiset antoivat pyydetyt lausumat ennakkoratkaisun johdosta sekä A:n oikeudenkäynnin aikaisista tuloista.

Asian ratkaiseminen vahvennetussa jaostossa

Asia on Korkeimman oikeuden presidentin määräyksestä ratkaistu vahvennetussa jaostossa rangaistuksen määräämisen osalta. Muilta osin asia on ratkaistu Korkeimman oikeuden viisijäsenisessä jaostossa.

Korkeimman oikeuden ratkaisu

Perustelut

Asian tausta ja käsittely alemmissa oikeuksissa

1. Suomen kansalainen A oli 25.8.2015 matkustanut Suomesta Viron tasavaltaan ja takaisin huviveneellä. Matkallaan A oli kulkenut Suomen ja Viron välillä sijaitsevan kansainvälisen merialueen kautta. A:lla oli voimassa oleva Suomen passi, mutta hänellä ei ollut ollut sitä mukanaan matkalla. Paluumatkan yhteydessä Helsingissä suoritettussa rajatarkastuksessa A ei ollut voinut esittää passiaan tai muuta matkustusasiakirjaa. Hänen henkilöllisyytensä oli kuitenkin kyetty selvittämään hänen mukanaan olleesta ajokortista.
2. Rajavartiomies oli antanut A:n menettelystä rangaistusvaatimuksen rikoslain 17 luvun 7 a §:n mukaisesta lievästä valtionrajarikoksesta. Rangaistusvaatimukseen kirjattujen päiväsakkojen lukumäärä oli 15. Tuolloin käytettävissä olleen viimeksi toimitetun verotuksen mukaiseksi A:n päiväsakon rahamääräksi oli muodostunut 6 350 euroa, jolloin sakon yhteismäärä oli ollut 95 250 euroa.
3. A:n vastustettua rangaistusvaatimusta syyttäjä päätti jättää antamatta rangaistusmääräyksen

asiassa. Apulaisvaltakunnansyyttäjä kumosi kuitenkin syyttäjän päätöksen ja määräsi asiassa esitutinnan toimitettavaksi. Tämän jälkeen syyttäjä nosti käräjäoikeudessa A:ta vastaan syytteen lievästä valtionrajarikoksesta.

4. Käräjäoikeus on lukenut A:n syyksi lievän valtionrajarikoksen, koska A oli ylittänyt Suomen rajan ilman siihen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa. Käräjäoikeuden mukaan merkitystä ei ollut sillä, että A:lla oli voimassa oleva passi, vaan kriminalisoinnin kohteena on matkustusasiakirjojen mukana pitämisen laiminlyönti. Käräjäoikeus on kuitenkin jättänyt A:n tuomitsematta rangaistukseen rikkomuksen vähäisyyden perusteella ja koska yleisen rangaistuskäytännön mukaan määräytyvä päiväsakkorangaistus johtaisi tässä tapauksessa poikkeuksellisen kohtuuttomaan, yleisen oikeustajun vastaiseen lopputulokseen.

5. Syyttäjä on valittanut hovioikeuteen ja vaatinut, että A tuomitaan sakkorangaistukseen käräjäoikeuden hänen syykseen lukemasta rikoksesta. A on vastavalituksessaan vaatinut, että syyte hylätään. Hovioikeus on hylännyt syytteen.

6. Hovioikeus on katsonut selvitetyn, että A:lla ei ole ollut mukanaan passia tai matkustusasiakirjaa. Hovioikeus on lausunut, että Suomen kansalaisen palaaminen Suomeen ilman matkustusasiakirjaa on vanhastaan katsottu teoksi, joka ei täytä valtionrajarikoksen tunnusmerkistöä. Kun satunnainen rajatarkastustoimenpide on tehty Suomen kansalaisen maahan paluun yhteydessä, rangaistuksen määrääminen kohdistuisi tosiasiallisesti maahan paluuseen, josta Suomen kansalaista ei lähtökohtaisesti voida rangaista. Hovioikeus on katsonut myös, että valtionrajarikosta tai lievää valtionrajarikosta koskevan rangaistussäännöksen voimaantulon jälkeen säännösten soveltamisympäristössä on Schengen-valtioiden sisärajojen valvonnassa tapahtuneiden muutosten ja henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevien periaatteiden voimistuneen vaikutuksen johdosta tapahtunut niin olennaisia muutoksia, että nämä muutokset tulee ottaa huomioon rangaistussäännöksen tulkinnassa. Lisäksi ottaen huomioon Suomen kansalaiselle kuuluva oikeus palata kotimaahansa ilman matkustusasiakirjoja ja niiden puuttumiseen kohdistuvaa rangaistuksen pelkoa hovioikeus on katsonut, että A:n menettelyn ei näissä olosuhteissa voida katsoa täyttävän valtionrajarikoksen eikä siten myöskään sen lievän tekemuodon mukaista tunnusmerkistöä.

Kysymyksenasettelu Korkeimmassa oikeudessa

7. Syyttäjän valituksen johdosta Korkeimmassa oikeudessa on kysymys siitä, onko A hovioikeuden selvitetyn katsomalla menettelyllä syyllistynyt lievään valtionrajarikokseen. Jos A:n katsotaan syyllistyneen rikokseen, asiassa on vielä kysymys rangaistuksen määräämisestä.

I Syyksilukeminen

Kansalliset säännöt

Liikkumisvapaus ja matkustusasiakirjat

8. Liikkumisvapaudesta säädetään perustuslain 9 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi. Pykälän 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan. Suomen kansalaisella on siis perusoikeudeksi luettava oikeus aina saapua Suomeen (HE 6/1997 vp s. 120).

9. Suomen kansalaisen matkustamis-oikeutta eli oikeutta lähteä maasta ja saapua maahan on täsmennetty passilain säännöksillä. Passilain 1 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella on oikeus matkustaa maasta saa maahan ja maasta lähteä ilman matkustusasiakirjoja ja niiden puuttumiseen kohdistuvaa rangaistuksen pelkoa hovioikeus on katsonut, että A:n menettelyn ei näissä olosuhteissa voida katsoa täyttävän valtionrajarikoksen eikä siten myöskään sen lievän tekemuodon mukaista tunnusmerkistöä.

oikeus matkustaa maasta sen mukaan kuin kyseisessä laissa saadetaan. Pykälän 2 momentissa säädetään, ettei Suomen kansalaista saa estää saapumasta maahan.

10. Passilain 2 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalainen osoittaa oikeutensa matkustaa maasta ja saapua maahan passilla, jollei kyseisestä laista, Euroopan unionin lainsäädännöstä taikka Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu. Ilman passia Suomen kansalainen saa matkustaa Islantiin, Norjaan, Ruotsiin ja Tanskaan. Valtioneuvoston asetuksella säädetään ne muut maat, joihin Suomen kansalainen saa matkustaa käyttäen matkustusasiakirjana passin sijasta henkilökorttilaissa tarkoitettua henkilökorttia. Nyt kysymyksessä olevan menettelyn aikana voimassa olleella matkustusoikeuden osoittamisesta eräissä tapauksissa annetulla valtioneuvoston asetuksella (660/2013, joka sisällöltään vastaa nykyisin voimassa olevaa asetusta 131/2022) mahdollistetaan Suomen kansalaisten matkustaminen henkilökortilla muun muassa Viroon.

11. Rajan ylittämistä, rajanylityspaikoista ja niiden aukioloajoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta rajavartiolaitoksen, poliisin ja tullin kesken eri rajanylityspaikoilla säädetään passilain 27 §:stä ilmenevällä tavalla rajavartiolaissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä, muun muassa rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (901/2006).

12. Jos Suomen kansalaisella on matkustaessaan oltava passi tai henkilökortti, hänen on passilain 28 §:n 1 momentin mukaan lähtiessään maasta ja myös maahan saapuessaan pyynnöstä esitettävä se rajatarkastusviranomaiselle. Pykälän 2 momentin mukaan Suomen kansalainen on velvollinen antamaan rajatarkastusviranomaiselle tämän pyynnöstä tietoja, jotka ovat välttämättömiä matkustusoikeuden toteamiseksi.

13. Niissä tilanteissa, joissa Suomen kansalaisella on matkustaessaan oltava passi tai henkilökortti, hänellä on siis oltava asiakirja mukanaan maasta matkustaessaan ja hänen on maasta lähtiessään ja maahan saapuessaan esitettävä se rajatarkastusviranomaiselle (HE 25/2005 vp s. 5 ja 8). Suomen kansalaisella on kuitenkin aina oikeus saapua maahan, eikä esimerkiksi passin puuttuminen ole esteenä maahan tulolle. Vaatimalla Suomen kansalaisilta passia tai muuta matkustusasiakirjaa pyritään varmistumaan henkilön Suomen kansalaisuudesta ja nimenomaan tämän ehdottomasta oikeudesta saapua maahan. Jos passia tai muuta matkustusasiakirjaa ei ole, maahan pyrkivän henkilön Suomen kansalaisuudesta tulee varmistua muilla keinoin, kuten rekisterikyselyillä ja henkilön puhuttamisella taikka muilla vastaavilla keinoilla (HE 25/2005 vp s. 16–17).

Lievä valtionrajarikos

14. Rikoslain 17 luvun 7 §:ssä ja 7 a §:ssä säädetään rangaistavaksi Suomen rajan ylittämiseen liittyviä tekoja. Arvioitavana olevan menettelyn hetkellä voimassa olleen 7 §:n 1 momentin 1 kohdan (146/2014) mukaan valtionrajarikoksesta tuomitaan muun muassa se, joka ylittää tai yrittää ylittää Suomen rajan ilman siihen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa, viisumia, oleskelulupaa tai matkustusasiakirjaan rinnastettavaa muuta asiakirjaa. Valtionrajarikoksen tunnusmerkistö on mainituilta osin samansisältöinen voimassa olevassa laissa (1163/2018). Valtionrajarikoksesta tuomitaan sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi. Yritys rinnastetaan rangaistuksen määräämisen suhteen täytettyyn tekoon (HE 164/2013 vp s. 23).

15. Jos valtionrajarikos, luvattoman oleskelun tai liikkumisen lyhytaikaisuus, kielletyn toimen laatu taikka muut rikokseen liittyvät seikat huomioon ottaen on kokonaisuutena arvostellen vähäinen, rikosentekijä on rikoslain 17 luvun 7 a §:n 1 momentin mukaan tuomittava lievästä valtionrajarikoksesta sakkoon.

16. Valtionrajarikosta ja lievää valtionrajarikosta koskevien rangaistussäännösten tarkoituksena on

suojata yleistä järjestystä. Rikoslain 17 lukuun sijoitettu rangaistussäännös säädettiin osana muun muassa viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia koskevaa uudistusta. Hallituksen esityksessä todetaan, että viranomaisten toimintamahdollisuuksien turvaaminen on välttämätöntä järjestäytyneessä yhteiskunnassa. Kansalaisten kannalta taas yleinen järjestys ja turvallisuus luovat osaltaan perustaa tyydyttävälle elämälle ja myös toimeentulolle. Pyrittäessä turvaamaan yhteiskunnassa vallitsevaa järjestystä joudutaan kuitenkin asettamaan rajoja kansalaisten toimintavapaudelle. Säädettyä rangaistusta yleistä järjestystä vastaan tehdyistä teoista onkin pyritty tasapainoon yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tueksi tarvittavien rangaistussäännösten ja kansalaisten tärkeiden perusoikeuksien ja toimintavapauksien välillä (HE 6/1997 vp s. 10).

17. Ennen sanottua rikoslain 17 lukua koskevaa 1.1.1999 voimaan tullutta lainmuutosta rikoslain 42 luvun 2 §:n 1 momentissa (425/1944) säädettiin rangaistus sille, joka rikkoi Suomen rajojen yli kulkemisesta annettuja määräyksiä tai sitä yritti taikka hankkimalla rajan ylittämistä varten tarkoitettuja välineitä teki itsensä syyppääksi mainittujen määräysten rikkomisen valmisteluun. Rikoslain 42 luvun 2 §:ssä olevia säännöksiä Suomen rajojen yli kulkemisesta täydensivät eräät muualla lainsäädännössä, esimerkiksi passilaisissa, olevat säännökset. Tuolloin voimassa olleen passilain (642/1986) 21 §:n mukaan rangaistiin passirikkomuksesta sitä, joka matkusti maasta ilman vaadittavaa passia tai rikkoi passin kelpoisuusalueen rajoituksia, jollei teosta ollut muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta (HE 6/1997 vp s. 98, 102 ja 105).

18. Rikoslain 17 luvun 7 §:n valtionrajarikosta koskevan alkuperäisen säännöksen perusteluissa (HE 6/1997 vp s. 120) on pykälän 1 momentin 1 kohdan osalta todettu, että ehdotettu säännös ei nimenomaisesti estä Suomen kansalaisen rankaisemista, jos hän tulee maahan ilman passia tai muuta matkustamisoikeuden osoittavaa asiakirjaa. Passitta maahan saapumisen rankaisemattomuus johtui tuolloin voimassa olleen passilain (642/1986) säännöksistä. Hallituksen esityksessä todetaan, että matkustamisoikeutensa Suomen kansalainen osoittaa maasta lähtiessään passilla. Maasta lähtiessään ja maahan tullessaan Suomen kansalaisen on esitettävä passi passintarkastajalle ja annettava matkustamisoikeuden toteamiseksi välttämättömiä tietoja. Rangaistavaa Suomen kansalaiselle on passilain 21 §:n mukaan kuitenkin vain maasta matkustaminen ilman vaadittavaa passia, ei maahan tuleminen ilman passia tai vastaavaa asiakirjaa. Näin ollen Suomen kansalainen, joka on ulkomailla esimerkiksi kadottanut passinsa tai joutunut luovuttamaan sen ulkomaisen viranomaisen haltuun, ei syöllisty valtionrajarikokseen saapuessaan passitta Suomeen.

19. Passilain (642/1986) 21 §:n passirikkomusta koskeva säännös on rikoslain 17 lukua uudistettaessa korvattu viittauksella rikoslain valtionrajarikosta koskevaan rangaistussäännökseen (laki 591/1998). Passilainsäädäntö on uudistettu säätämällä 21.8.2006 voimaan tullut passilaki (671/2006), jonka nyt arvioitavana olevaa sisältöä on selostettu edellä. Uuden passilain 36 §:ssä viitataan rangaistussäännöksiin rikoslain 17 luvun 7 §:n ja 7 a §:n mukaisesti valtionrajarikokseen ja lievään valtionrajarikokseen samalla tavalla kuin vanhan passilain 21 §:ssä (591/1998).

20. Myös rajavartiolaitoslainsäädäntöä on uudistettu alkuperäisen rikoslain 17 luvun 7 §:n säätämisen jälkeen säätämällä 1.9.2005 voimaan tullut rajavartiolaitoslaki (578/2005). Lisäksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006 henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (ns. Schengenin rajasäännöstö), joka on sittemmin kodifioitu asetukseksi (EU) 2016/399 (Schengenin rajasäännöstön kodifikaatio), on tuonut mukanaan muutoksia rajatarkastuksia koskevaan kansalliseen säännöstöön. Vaikka Schengenin rajasäännöstön myötä rajatarkastustoimenpiteet keskitetään Schengen-alueen ulkorajoille, rajatarkastustoimenpiteitä

voidaan edelleen satunnaisesti kohdistaa myös alueen sisärajoja ylittäville. Huvialuksiin, joiden voidaan perustellusti olettaa ylittäneen Schengen-alueen ulkorajan, voidaan kohdistaa rajatarkastustoimenpiteitä.

Korkeimman oikeuden arviointi A:n menettelyn rangaistavuudesta Suomen kansallisen lainsäädännön mukaan

21. Syytteen teonkuvauksen mukaan A on syyllistynyt lievään valtionrajarikokseen, kun hän on matkustanut moottoriveneellä Suomesta Viroon ja takaisin ylittämällä Suomen ulkorajan ilman matkustamisoikeutta osoittavaa asiakirjaa. Rangaistusta on siten vaadittu siitä, että A on lähtenyt Suomesta ilman matkustamisoikeutta osoittavaa asiakirjaa ja myös siitä, että hän on saapunut Suomeen ilman tällaista asiakirjaa.

22. Tässä tapauksessa sovellettavan rikoslain 17 luvun 7 §:n 1 momentin 1 kohdan (146/2014) mukaan valtionrajarikoksesta tuomitaan muun muassa se, joka ylittää tai yrittää ylittää Suomen rajan ilman siihen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa. Rajan ylittämisen yritys on rinnastettu täytettyyn tekoon. Korkein oikeus toteaa, että rangaistavuus on kytketty matkustusasiakirjan mukanaoloon ja että matkustusasiakirja on passilain 28 §:n 1 momentin mukaan pyynnöstä esitettävä rajatarkastusviranomaiselle sekä maasta lähdettäessä että maahan saavuttaessa. Teko ei siten ole rankaisematon sillä perusteella, että henkilöllä on voimassa oleva rajan ylittämiseen oikeuttava matkustusasiakirja, jos hän ei pysty sitä pyydettäessä esittämään.

23. Rikoslain 17 luvun 7 §:n 1 momentin 1 kohdan sanamuodon mukaan rangaistavaa on Suomen rajan ylittäminen tai sen yrittäminen ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa riippumatta siitä, onko kysymys Suomesta lähtemisestä vai Suomeen saapumisesta. Mainitun momentin perusteella rajan ylittäminen ilman tällaista matkustusasiakirjaa on rangaistavaa sekä Suomen kansalaisille että ulkomaalaisille.

24. Perustuslain 9 §:ssä turvataan liikkumisvapautta, muun muassa Suomen kansalaisen ehdotonta oikeutta saapua maahan. Liikkumisvapautta turvataan myös muun muassa Yhdistyneiden Kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Vaatimalla Suomen kansalaista esittämään maahan saavuttaessa rajavartioviranomaisen pyynnöstä passin tai muun matkustusasiakirjan pyritään varmistamaan henkilön Suomen kansalaisuudesta ja hänen ehdottomasta oikeudestaan saapua Suomeen. Matkustusasiakirjojen puuttuminen ei kuitenkaan ole esteenä Suomen kansalaisen maahan tulolle, kunhan henkilön kansalaisuudesta voidaan varmistua muilla keinoin. Kysymys on siten muodollisuudesta, jonka tarkoituksena on yhdenmukaistaa ja helpottaa henkilöllisyystarkastuksia. Korkein oikeus katsoo, että perustuslaki tai Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset eivät aseta estettä sille, että Suomen kansalaisen voitaisiin katsoa syyllistyneen valtionrajarikokseen Suomeen saapuessaan, jos hän ei pysty esittämään Suomen rajan ylittämiseen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa.

25. Ennen rikoslain 17 luvun 7 §:n ja 7 a §:n säätämistä voimassa ollut rikoslain 42 luvun 2 §:n säännös sisälsi neljän vuoden enimmäisrangaistuksen käsittäneen vankeusrangaistusuhun Suomen rajojen yli kulkemisesta annettujen määräysten rikkomisesta. Passilain 21 §:ssä säädettiin puolestaan passirikkomuksena rangaistus vain teosta, joka käsitti matkustamisen maasta ilman vaadittavaa passia tai rikkoen passin kelpoisuusalueen rajoituksia. Enimmäisrangaistus passirikkomuksesta oli kuusi kuukautta vankeutta.

26. Kun maahan saapuminen ilman matkustusasiakirjaa ei ollut passirikkomuksena rangaistavaa, tämän on katsottava osoittavan, ettei sanottu menettely ollut rangaistavaa myöskään aiemmin

voimassa olleen rikoslain 42 luvun 2 §:n nojalla Suomen rajojen yli kuikemisesta annettujen määräysten rikkomisena. Nykyisten valtionrajarikoksen ja lievän valtionrajarikoksen tunnusmerkistön olennaisesti aiemmasta lainsäädännöstä poikkeava rakenne vaikeuttaa johtopäätösten tekemistä nykyisen lain tarkoituksesta, kun tunnusmerkistössä ei enää yksilöidä lievemmän rangaistussäännöksen alaisuuteen kuuluvaa menettelyä eikä erotella maasta poistumista ja maahan saapumista.

27. Valtionrajarikosta ja lievää valtionrajarikosta koskevista lain esitöistä ei kuitenkaan ilmene, että tarkoituksena olisi ollut tunnusmerkistön soveltamisalan laajentaminen koskemaan maasta poistumista ja maahan saapumista yhdenmukaisesti. Kun Suomen kansalaisen maahan vailla matkustusasiakirjaa palaamisen rankaisemattomuuden ilmaiseva passilain 21 §:n säännös muutettiin pelkäksi viittaukseksi rikoslain 17 luvun 7 §:ään ja 7 a §:ään, hallituksen esityksessä todettiin passitta maahan saapumisen rankaisemattomuuden johtuvan passilain säännöksestä. Lausuma on epäjohdonmukainen, kun säännös samalla esitettiin kumottavaksi, mutta hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (HE 6/1997 vp s. 120) tämän oikeustilan kuitenkin esitetään säilyvän ennallaan. Yleisperusteluissa nykytilaa ja esityksen tavoitteita arvioitaessa (HE 6/1997 vp s. 10) todetaan voimassa olevan lain eräissä tapauksissa puuttuvan liian ankarasti sellaisiin kansalaisten toimintamahdollisuuksiin, joilla on läheinen kytkentä perusoikeuksiin. Ehdotettuina vaikutuksina rangaistavuuden alaan todetaan vanhentuneita tai tarpeettomaksi käyneitä rangaistussäännöksiä kumottavan ja eräitä kohtuuttoman ankaria rangaistusasteikkoja lievennettävän tai joustavoitettavan.

28. Korkein oikeus katsoo, että valtionrajarikoksen tunnusmerkistön sanamuoto kattaa Suomen kansalaisen saapumisen maahan ilman siihen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa, mutta lain tarkoituksen voidaan perustellusti katsoa osoittavan rangaistavuuden alan olevan tältä osin suppeampi. Aiemmin voimassa olleen passilain 21 §:n säännöksen on katsottava sisältäneen lainsäädännöllä osoitetun rangaistavan menettelyn rajaamisen vain maasta poistumiseen ilman matkustusasiakirjaa. Hallituksen esityksen lausumat puoltavat tulkintaa, että tätä oikeustilaa ei ole rikoslain 17 luvun 7 §:ää ja 7 a §:ää säädettäessä tarkoitettu muuttaa. Myöskään sanottuja säännöksiä tai passilainsäädäntöä tämän jälkeen uudistettaessa ei ole lausuttu lainsäätäjän tätä koskevasta tarkoituksesta tai mainitun näkökannan muuttamisesta.

29. Edellä mainituilla perusteilla Korkein oikeus katsoo, että Suomen kansalaista ei voida tuomita rangaistukseen rikoslain 17 luvun 7 §:n tai 7 a §:n nojalla pelkästään siitä, että hän ei pysty esittämään rajan ylittämiseen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa Suomeen saapuessaan.

30. Rikoslain 17 luvun 7 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla rangaistaan myös Suomen kansalaista, jos hän lähtee Suomesta ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa. Passilain 28 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisen on sekä lähtiessään maasta että myös maahan saapuessaan pyynnöstä esitettävä passi tai henkilökortti rajatarkastusviranomaiselle, jos hänellä on matkustaessaan oltava tällainen. Korkein oikeus katsoo tällä perusteella, että Suomen kansalainen syyllistyy valtionrajarikokseen, jos hän poistuu Suomesta ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa.

31. Riippumatta siitä, kohdistetaanko Suomen kansalaiseen rajatarkastustoimenpiteitä vai ei hänen lähtiessään maasta, hän on matkustusasiakirjatta rajan ylittämällä ja jo ylitystä yrittämällä menettelyt valtionrajarikoksen tai lievän valtionrajarikoksen tunnusmerkistön täyttävällä tavalla. Sillä seikalla, että mahdollinen satunnainen tarkastus suoritetaan vasta Suomeen paluun yhteydessä, ei ole merkitystä menettelyn rangaistavuuden kannalta, kun otetaan huomioon myös Schengenin rajasäännösten aiheuttamat muutokset rajatarkastustoimenpiteiden suorittamiseen Schengen-alueen sisärajalla. Kysymys ei ole siitä, että Suomen kansalaista tosiasiaa tällöin rangaistaisiin hänen saapumisestaan maahan ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa vaan

rangaistuksen hänen saapumisestaan maahan ilman väärikästä matkustusasiakirjaa, vaan rangaistus kohdistuu siihen, että hän on lähtenyt maasta ilman tällaista asiakirjaa. Kun Suomen kansalainen on lähtenyt maasta lainvastaisesti ilman matkustamiseen oikeuttavaa asiakirjaa, tilanne ei ole myöskään rinnastettavissa siihen, että hän on ulkomailla esimerkiksi kadottanut passinsa tai joutunut luovuttamaan sen ulkomaisen viranomaisen haltuun, jolloin Suomeen paluu ei ole edellä todetuilla tavoin rangaistavaa.

32. Näillä perusteilla Korkein oikeus katsoo, että A:n menettely hänen matkustaessaan moottoriveneellä Suomesta Viroon ylittämällä Suomen ulkorajan ilman matkustamisoikeutta osoittavaa asiakirjaa täyttää lievän valtionrajarikoksen tunnusmerkistön Suomen kansallisen lainsäädännön mukaan. Sen sijaan se, että A on matkustanut Virosta takaisin Suomeen, ei ole rangaistavaa Suomen kansallisen lainsäädännön mukaan.

Tunnuksmerkistö- ja kieltoerehdys

33. A on Korkeimmassa oikeudessa vedonnut rikoslain 4 luvun 1 §:n mukaiseen tunnuksmerkistöerehdykseen ja 2 §:n mukaiseen kieltoerehdykseen. Hän on Pohjoismaiseen passisopimukseen vedoten lausunut erehtyneensä pitämään ajokorttia riittävänä matkustusasiakirjana myös Viroon matkustettaessa. Lisäksi hän on katsonut, että asiassa sovellettava lainsäädäntö on ollut erityisen vaikeaselkoista.

34. Korkein oikeus toteaa, että A on ollut velvollinen selvittämään voimassa olevien säännösten sisällön. Asiassa ei ole väitetty, että A olisi pyrkinyt erityisesti selvittämään säännösten tulkintaa ja olisi saanut esimerkiksi viranomaisen nimenomaisesti antamista ohjeista virheellisen käsityksen säännösten soveltamisesta. Korkein oikeus katsoo, ettei lievää valtionrajarikosta koskevaa rangaistussäännöstä ja siihen liittyviä passilain säännöksiä voida pitää kielto-erehdyssäännöksessä tarkoitetulla tavalla erityisen vaikeaselkoisina.

35. Näin ollen asiassa ei ole ilmennyt perusteita vapauttaa A:ta rangaistusvastuusta rikoslain tunnuksmerkistöerehdystä tai kieltoerehdystä koskevien säännösten nojalla.

Unionin oikeus

36. Asiassa on tämän jälkeen vielä arvioitava, onko unionin oikeuden mukaista rangaista unionin kansalaista siitä, että hän on matkustanut toiseen jäsenvaltioon ilman, että hänellä on ollut mukanaan voimassa oleva passi tai muu matkustusasiakirja.

37. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 21 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei perussopimuksissa määrätystä tai niiden soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu.

38. Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella annetun direktiivin 2004/38/EY (EUVL 2004, L 158, s. 77) (vapaan liikkuvuuden direktiivi) 4 artiklan 1 kohdan mukaan unionin kansalaisilla, joilla on voimassa oleva henkilötodistus tai passi, on oikeus poistua jäsenvaltion alueelta matkustaakseen toiseen jäsenvaltioon, sanotun kuitenkin rajoittamatta matkustusasiakirjoihin kansallisilla rajoilla kohdistettavia tarkastuksia koskevien määräysten soveltamista.

39. Vapaan liikkuvuuden direktiivin 27 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat rajoittaa unionin kansalaisen vapaata liikkuvuutta ja oleskelua yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä, jollei direktiivin VI luvun säännöksistä muuta johdu. Artiklan 2 kohdan mukaan yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi

toteutettujen toimenpiteiden on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia, ja niiden on perustuttava yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen. Direktiivin 36 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on annettava säännökset seuraamuksista, joita sovelletaan tämän direktiivin täytäntöönpanemiseksi annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen, ja toteutettava niiden soveltamisen varmistamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Säädettyjen seuraamusten on oltava tehokkaita ja oikeasuhteisia.

40. Arvioitavana olevan menettelyn tekohetkellä on ollut voimassa Schengenin rajasäännöstö (EUVL 2006, L 105, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 26.6.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 610/2013 (EUVL 2013, L 182, s. 1).

41. Schengenin rajasäännösten 2 artiklan 1 alakohdan mukaan "sisärajoilla" tarkoitetaan muun ohella jäsenvaltioiden meriliikenteen satamia säännöllisen sisäisen lauttaliikenteen osalta. Artiklan 2 alakohdan mukaan "ulkorajoilla" tarkoitetaan puolestaan muun muassa jäsenvaltioiden merirajoja ja meriliikenteen satamia edellyttäen, että ne eivät ole sisärajoja. Schengenin rajasäännösten 20 artiklan mukaan sisäraajat voidaan ylittää kaikkialta ilman, että henkilöihin heidän kansalaisuudestaan riippumatta kohdistettaisiin rajatarkastuksia. Rajasäännösten 21 artiklan c alakohdan mukaan rajavalvonnan poistaminen sisärajoilta ei vaikuta jäsenvaltion mahdollisuuteen säätää omassa lainsäädännössään velvollisuudesta pitää hallussa tai mukana asiakirjoja. Schengenin rajasäännösten 4 artiklassa säädetään ulkorajojen ylittämisestä, 7 artiklassa henkilöiden rajatarkastuksista ulkorajoilla ja liitteessä VI muun ohella huviveneille ja niissä oleville henkilöille tehtävistä rajatarkastuksista.

Korkeimman oikeuden ennakkoratkaisupyyntö

42. Korkein oikeus on katsonut olevan tarpeen saada unionin tuomioistuimen ratkaisu siitä, kuinka unionin oikeuden edellä kuvattua sääntelyä ja unionin kansalaisen oikeutta liikkua vapaasti unionin alueella tulkitaan tässä asiassa. Huomioon ottaen se, mihin Korkein oikeus edellä on päätenyt kansallisen lainsäädännön soveltamisessa, merkityksellinen on ennakkoratkaisupyyntö maasta poistumista koskevan menettelyn osalta. Korkein oikeus on ennakkoratkaisupyyntönsä lähemmin kuvatuilla perusteilla esittänyt unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen siitä, onko unionin oikeus esteenä kansalliselle säännökselle, jolla henkilölle asetetaan velvollisuus rangaistuksen uhalla pitää mukanaan voimassa oleva passi tai muu matkustusasiakirja, kun hän matkustaa jäsenvaltiosta toiseen jäsenvaltioon huviveneellä kansainvälisen merialueen kautta kuitenkin käymättä kolmannen valtion alueella. Jos mainittua estettä ei ole, on edelleen kysyttävä, onko Suomen rajan ylittämisestä ilman, että voimassa oleva matkustusasiakirja on mukana, Suomessa tavanomaisesti päiväsakkojärjestelmän mukaisesti määrättävä seuraamus unionin oikeuden suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Unionin tuomioistuimen vastaus ennakkoratkaisupyyntöön

43. Unionin tuomioistuin on vastannut Korkeimman oikeuden ennakkoratkaisupyyntöön tuomiollaan 6.10.2021, A (Rajojen ylittäminen huviveneellä), C-35/20, EU:C:2021:813 ratkaisustaan tarkemmin ilmenevillä perusteilla seuraavasti:

44. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 21 artiklassa määrättyä ja direktiivissä 2004/38/EY täsmennettyä unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen on, kun otetaan huomioon Schengenin rajasäännöstö sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EU) N:o 610/2013, tulkittava siten, että se ei ole esteenä kansalliselle säännökselle, jolla jäsenvaltio asettaa kansalaisilleen velvollisuuden pitää rikosoikeudellisten seuraamusten uhalla mukanaan voimassa oleva henkilötodistus tai passi, kun he matkustavat toiseen jäsenvaltioon millä tahansa

kulkuvälineellä ja mitä tahansa matkareittiä, edellyttäen, että näitä seuraamuksia koskevat yksityiskohtaiset säännöt ovat unionin yleisten oikeusperiaatteiden, kuten suhteellisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon periaatteen, mukaisia.

45. SEUT 21 artiklan 1 kohtaa ja direktiivin 2004/38/EY 4 ja 36 artiklaa, luettuina Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdan valossa, on tulkittava siten, että ne ovat esteenä rikosoikeudelliselle seuraamusjärjestelmälle, jossa jäsenvaltio on säätänyt seuraamukseksi valtion rajan ylittämisestä ilman voimassa olevaa henkilötodistusta tai passia sakon, jonka ohjeellinen rahamäärä voi olla 20 prosenttia sakotettavan nettokuukausitulosta, koska tällainen sakko ei ole oikeassa suhteessa tämän luonteeltaan lievän rikoksen vakavuuteen nähden.

Korkeimman oikeuden johtopäätös A:n menettelyn rangaistavuudesta

46. Korkein oikeus on edellä kohdassa 32 katsonut, että A:n menettely hänen matkustaessaan moottoriveneellä Suomesta Viroon ylittämällä Suomen ulkorajan ilman matkustamisoikeutta osoittavaa asiakirjaa täyttää lievän valtionrajarikoksen tunnusmerkistön Suomen kansallisen lainsäädännön mukaan. Unionin tuomioistuimen ratkaisussaan toteamin tavoin unionin oikeus ei ole esteenä tällaisen menettelyn säätämiseksi rangaistavaksi.

Syyksilukeminen

47. A on 25.8.2015 ylittänyt Suomen ulkorajan ilman matkustamisoikeuden osoittavaa matkustusasiakirjaa matkustamalla moottoriveneellä Suomesta Viron tasavaltaan. Kielletyn toimen laatu huomioon ottaen ja menettely kokonaisuutena arvostellen valtionrajarikos on vähäinen. Näin ollen A:n syyksi luetaan lievä valtionrajarikos.

II Rangaistuksen määrääminen

Suhteellisuusperiaate unionin oikeudessa

48. Suhteellisuusperiaate on unionin oikeuden yleinen oikeusperiaate, jonka mukaan yksilön oikeuksien rajoitusten tulee olla oikeassa suhteessa rajoituksilla tavoiteltuihin päämääriin nähden. Unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa todetaan, että suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia perusoikeuksiin voidaan tehdä ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Rikosoikeudellisiin seuraamuksiin tulee erityisesti sovellettavaksi perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohta, jonka mukaan rangaistus ei saa olla epäsuhteessa rikoksen vakavuuteen.

49. Oikeuskäytännössä rikkomuksen vakavuutta ja seuraamuksen oikeasuhtaisuutta on arvioitu ennen perusoikeuskirjan voimaantuloa muun muassa yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa Skanavi ym. (tuomio 29.2.1996, C-193/94, EU:C:1996:70). Tuomiossa katsottiin, että ajokorttinsa vaihtamisen laiminlyöneen henkilön rinnastaminen ajokorttitta ajavaan henkilöön siten, että tähän laiminlyöntiin sovelletaan kansallisessa lainsäädännössä rikosoikeudellisia seuraamuksia – vaikka kyseessä olisivat ainoastaan rahassa määrättävät seuraamukset – ei ole oikeassa suhteessa tämän rikkomuksen vakavuuteen nähden siitä aiheutuvat seuraukset huomioon ottaen (Skanavi ym., 37 kohta).

50. Unionin tuomioistuin on myöhemmässä oikeuskäytännössään suuren jaoston tuomiossa ERG ym. (tuomio 9.3.2010, C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127) todennut hallinnollisten toimenpiteiden osalta, että vähiten pakottava toimenpide on valittava suhteellisuusperiaatteen mukaisessa punninnassa siitä, ylitetäänkö tietyllä toimenpiteellä se raja, mikä on tarpeellista tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi (ERG ym., 86 kohta). Unionin tuomioistuin lausui arvostelluista

paatteen saavuttamiseksi (ERG ym., 60 kohta). Unionin tuomioistuin lausui arvonlisäverotusta koskevassa tuomiossa EMS-Bulgaria Transport (tuomio 12.7.2012, C-284/11, EU:C:2012:458), että arvonlisäveron tilittämisestä myöhässä määrättävää viivästyskorkoseuraamusta voitiin pitää asianmukaisena, jos sillä ei mennä pidemmälle kuin on tarpeen veropetosten estämiseksi ja arvonlisäveron kantamiseksi oikean määräisenä. Sen sijaan tällainen seuraamus on suhteeton, jos viivästyskorkojen kokonaismäärä vastaa vähennettävän veron määrää, minkä johdosta verovelvollinen käytännössä menettää vähennysoikeutensa (EMS-Bulgaria Transport, 75 ja 76 kohta).

51. Ratkaisussa Chmielewski (tuomio 16.7.2015, C-255/14, EU:C:2015:475) unionin tuomioistuin katsoi, ettei asiassa määrätty seuraamus ollut oikeasuhtainen, minkä vuoksi se oli unionin oikeuden vastainen. Unionin alueelle tuotavan tai sieltä vietävän käteisrahan valvonnasta annetussa asetuksessa N:o 1889/2005 säädetyn ilmoitusvelvollisuuden rikkomisesta jäsenvaltiossa kansallisesti säädetty hallinnollinen seuraamusmaksu oli määrältään 60 prosenttia ilmoittamatta jätetystä käteisrahasta. Tällaisena se ylitti sen, mikä on tarpeen kyseisen velvollisuuden noudattamisen takaamiseksi ja tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi (Chmielewski, 30 kohta).

52. Kotimaiseen oikeustilaan liittyvässä yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa Läärä ym. (tuomio 21.9.1999, C-124/97, EU:C:1999:435) oli arvioitavana Suomen arpajaislain rikkomisen rangaistavuus yhteisön oikeuteen kuuluvan palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksena. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että sanottua vapautta koskevat perustamissopimuksen määräykset eivät olleet esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa yhdelle ainoalle julkiselle toimielimelle annetaan raha-automaattitoiminnan harjoittamiseen yksinoikeuksia, kun huomioon otetaan ne yleisen edun mukaiset päämäärät, joiden vuoksi tätä lainsäädäntöä on pidettävä perusteltuna (Läärä ym., 43 kohta).

53. Tämän jälkeen myös Korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä on ratkaisussa KKO 2005:27 arvioitu arpajaisrikoksen rangaistavuutta suhteellisuusperiaatteen kannalta. Harkittavana oli, ylittivätkö säädetty seuraamukset sen, mitä kohtuudella voitiin pitää välttämättömänä lainsäädännön tavoitteiden saavuttamiseksi. Korkein oikeus katsoi, että arpajaisrikoksesta rangaistukseksi säädettyä sakkoa tai enintään kuuden kuukauden vankeusrangaistusta ei voitu pitää suhteellisuusperiaatteen vastaisena (kohta 37).

54. Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2007:11 oli puolestaan kysymys väkiviinan maahantuonnin luvanvaraisuudesta ja siihen liittyvästä rangaistusvastuusta. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, ettei estettä ollut alkoholilaissa säädetyn kaltaiselle järjestelmälle, jonka mukaan denaturoimattoman yli 80-prosenttisen etyylialkoholin maahantuonti edellyttää ennakkolupaa, ellei tilanteelle ominaisten tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella ilmene, että kansanterveyttä voidaan suojella ja yleinen järjestys turvata alkoholin vahingollisilta vaikutuksilta toimenpiteillä, jotka vaikuttavat vähemmän yhteisön sisäiseen kauppaan (tuomio 28.9.2006, Ahokainen ym., C-434/04, EU:C:2006:609, 40 kohta). Korkein oikeus suoritti asiassa suhteellisuusperiaatteen edellyttämän harkinnan ja katsoi, että alkoholilaissa säädetty järjestelmä, jonka mukaan väkiviinan maahantuonti edellyttää erityistä lupaa, ei ollut ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa ja oli oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun päämäärään nähden.

Päiväsakkojärjestelmä Suomen oikeudessa

55. Suomessa päiväsakkojärjestelmä otettiin käyttöön sakkorangaistuksissa vuonna 1921. Järjestelmän perusajatuksena on, että sakotettavan varallisuuteen kohdistuva rangaistus kohdentuu oikeudenmukaisesti eri tulo- ja varallisuusryhmiin kuuluviin henkilöihin. Päiväsakoin määrättävässä sakkorangaistuksessa etuna on, että sen aiheuttama taloudellinen rasite on

suhteutettu sakotettavan taloudelliseen asemaan ja maksukykyyn.

56. Kun rikoslain 2 a luvun sakkoa, muuntorangaistusta ja rikesakkoa koskevia säännöksiä muutettiin lailla 550/1999, uudistettiin myös päiväsakkojärjestelmään sisältyviä laskentaperusteita. Sanotun luvun 2 §:n 2 momentin mukaan kohtuullisena päiväsakon rahamääränä on pidettävä yhtä kuudeskymmenesosaa sakotettavan keskimääräisestä kuukausitulosta, josta on vähennetty valtioneuvoston asetuksella määriteltävät verot ja maksut sekä kiinteä peruskulutusvähennys. Sakotettavan elatusvelvollisuus voi lisäksi alentaa päiväsakkoa.

57. Mainitun uudistuksen esitöissä lausuttiin, että siirtyminen päiväsakon rahamäärän laskemiseen kuukausitulon perusteella vaikuttaa myös siihen, kuinka suuren osan tulostaan sakotettu määrättäisiin maksamaan sakkoa. Tuolloin voimassa olleen bruttomääräisestä päivätulosta laskettavan yhden kolmasosan sijasta sakon rahamäärä olisi ehdotuksen mukaan kuudeskymmenesosa keskimääräisestä nettokuukausitulosta. Tällä laskutavalla sakkotaso asettuisi hallituksen esityksen mukaan kriminaalipoliittisesti hyväksyttävälle tasolle. Valtaosa ehdotetun laskutavan mukaan määräytyvistä sakoista lievenisi aikaisempaan verrattuna (HE 74/1998 vp s. 22–24).

58. Perustuslakivaliokunta on mainittua uudistusta koskeneesta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa 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 (PeVL 30/1998 vp s. 3).

59. Myös lakivaliokunta arvioi samasta uudistuksesta lausuessaan päiväsakko- ja rikesakkojärjestelmään ehdotettujen muutosten vaikutuksia eri varallisuusasemassa olevien kansalaisten, rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän sekä liikenneturvallisuuden kannalta. Lakivaliokunta katsoi, että päiväsakon vähimmäismäärän korottaminen, rikesakon soveltamisalan laajentaminen, suurimman rikesakon korottaminen sekä sakkojärjestelmien yhteensovittaminen aiheuttivat sen, että alhaisempien tulonsaajaryhmien osalta rangaistusjärjestelmä osittain ankaroitui. Päiväsakon rahamäärän laskentatavan muuttaminen puolestaan lievensi valtaosaa tuomittavista tai määrättävistä sakoista. Kokonaisuutena arvioituna lakivaliokunta piti kuitenkin rikesakkojärjestelmän laajentamista ehdotetulla tavalla perusteltuna (LaVM 25/1998 vp s. 4).

60. Lakivaliokunta on lisäksi lausuessaan sakon ja rikesakon määräämistä koskevasta hallituksen esityksestä HE 94/2009 vp ottanut kantaa rikesakon käyttöalan laajentamisen vaikutukseen yhdenvertaisuuden kannalta. Lakivaliokunta lausui, että rikesakon käyttämisen seuraamuksena päiväsakkojen asemesta on todettu käytännössä johtavan siihen, että rangaistus samasta teosta muodostuu olennaisesti tuntuvammaksi pienituloiselle tai tulottomalle kuin suurituloiselle. Tätä voidaan pitää ongelmallisena sen perustuslakivaliokunnan tähdentämän seikan kanssa, että oikeusturvan kannalta on tärkeää, että tuomioistuimen ulkopuolella määrättävien varallisuusarvoisten seuraamusten rahallinen arvo määrätään niin, että niiden suorittaminen on kohtuullista kaikille maksukyvyistä riippumatta (LaVM 9/2010 vp s. 4 ja 9).

61. Korkein oikeus katsoo perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan edellä kuvatuista lausumista ilmenevän, että päiväsakon laskentatapaa ja päiväsakkojärjestelmän suhdetta kiinteämääräisiin rikesakoihin on lainsäädännössä arvioitu huolellisesti kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta. Päiväsakkojärjestelmän keskeinen tavoite on kohdentaa sakkorangaistukset oikeudenmukaisesti ja yhdenvertaisesti sakotettavan tulotaso huomioon ottaen. Päiväsakkojärjestelmän ja siihen liittyvien päiväsakon rahamäärän määräytymisperusteiden on katsottava kuuluvan Suomen rikosoikeudellisen järjestelmän peruseräisiin.

Suhteellisuusperiaatteen soveltaminen liian ankaraan seuraamusjärjestelmään

62. Perustuslakivaliokunta on arvioinut suhteellisuusperiaatetta sekä riittävien kriminalisointiperusteiden kannalta että rangaistusseuraamuksen ankaruuden rajoituksena. Perustuslakivaliokunta on todennut, että kriminalisoinnille on perusoikeusrajoituksena oltava esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Suhteellisuusvaatimus puolestaan edellyttää sen arvioimista, onko kriminalisointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. Tältä osin tulee arvioida, onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla kuin kriminalisoinnilla. Myös rangaistusseuraamuksen ankaruus on yhteydessä suhteellisuusvaatimukseen (PeVL 23/1997 vp s. 2).

63. Käsiteltävässä asiassa antamassaan ennakkoratkaisussa unionin tuomioistuin on todennut, että lievistä valtionrajarikoksesta määrättävä seuraamus, jonka suuruus on tyypillisesti noin 20 prosenttia sakotettavan nettokuukausitulosta, ei vastaa kyseisen rikkomuksen vakavuutta. Tässä arvioinnissaan unionin tuomioistuin on ottanut huomioon myös sen, että kyseessä olevasta lievästä rikoksesta määrättävän sakon kokonaismäärä voi ennakkoratkaisupyynnössä esillä olleessa tapauksessa olla 95 250 euroa. Lisäksi unionin tuomioistuin on kiinnittänyt huomiota siihen, että mitään enimmäismäärää ei ole säädetty (87 kohta).

64. Unionin tuomioistuin on edelleen tuomiossaan lausunut, että rikoksen uusimista lukuun ottamatta tällainen rikos, jossa on kysymys muodollisuuden eli asiakirjan mukana pitämisen velvollisuuden rikkomisesta, ei voi johtaa huomattavan korkeaan rahamääräiseen seuraamukseen, kuten sakkoon, jonka määrä on 20 prosenttia sakotettavan nettokuukausitulosta. Tällainen seuraamus ylittää ankaruudellaan sen rajat, mikä soveltuu ja on tarpeen tämän muodollisuuden taustalla olevan tavoitteen toteuttamiseksi. Tavoitteena on helpottaa vapaata liikkuvuutta unionissa koskevan oikeuden käyttämistä varmistamalla, että tähän oikeutetut henkilöt voidaan helposti todeta (86, 89 ja 90 kohta).

65. Seuraamusjärjestelmän ankaruus sellaisenaan on ollut arvioitavana edellä mainituissa tuomioissa EMS-Bulgaria Transport ja Chmielewski. Liian ankaria seuraamuksia olivat arvonlisäverotuksessa koko vähennettävän veron määrän menettäminen sekä käteisen rahan kuljettamisen valvonnassa seuraamus, joka oli 60 prosenttia ilmoittamatta jätetystä käteisrahasta. Lisäksi unionin tuomioistuin on katsonut (tuomio 9.2.2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64), että unionin oikeus oli esteenä tieliikenteen sosiaalilainsäädännön alalla sellaiselle kansalliselle sääntelylle, jossa ajopiirturilevyjen käyttöä koskevien sääntöjen rikkomisesta määrätään rikkomuksen vakavuudesta riippumatta aina sama rahamäärältään kiinteä sakko. Tavoitellut päämäärät olisi ollut mahdollista toteuttaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä (55–57 kohta). Oikeasuhtaisuusvaatimus oli tuossa asiassa esteenä liian ankaralle seuraamukselle, kun sakko oli lähes yhtä suuri kuin palkatun työntekijän keskimääräinen nettokuukausitulo ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä maassa (58 kohta).

66. Suuren jaoston ratkaisussa NE (tuomio 8.3.2022, C-205/20, EU:C:2022:168) on otettu kantaa kansallisen tuomioistuimen velvollisuuksiin tilanteessa, jossa unionin tuomioistuin on jo todennut tietyn kansallisen seuraamusjärjestelmän lähtökohtaisesti unionin oikeuden suhteellisuusperiaatteen vastaiseksi.

67. Unionin tuomioistuin oli todennut tuomiossa Maksimovic ym. (tuomio 12.9.2019, yhdistetyt asiat C-64/18, C-140/18, C-146/18 ja C-148/18, EU:C:2019:723), että Itävallan lainsäädännössä hallinnollisten lupien hankkimiseen ja palkka-asiakirjojen säilyttämiseen liittyvien työoikeudellisten

velvoitteiden noudattamatta jättämisestä säädettyt hyvin ankarat seuraamukset olivat epäsuhteessa rikkomusten vakavuuteen nähden. Velvoitteiden tehokas täytäntöönpano voitaisiin varmistaa vähemmän rajoittavin toimenpitein, kuten vahvistamalla sakoille pienempi määrä tai asettamalla yläraja tällaisille sakoille, ilman että näihin toimenpiteisiin liitetään välttämättä vapausrangaistuksia (46 ja 47 kohta). Samoin samaa kansallista lainsäädäntöä koskevassa 19.12.2019 antamassaan määräyksessä C-645/18, EU:C:2019:1108, unionin tuomioistuin oli todennut unionin oikeuden olevan esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa näistä työoikeudellisten velvoitteiden rikkomisista määrätään korkeat sakot, jotka eivät saa olla ennalta vahvistettua määrää alhaisempia, jotka määrätään kumulatiivisesti kunkin työntekijän osalta ja ilman ylärajaa ja joihin lisätään oikeudenkäyntikulut, joiden suuruus on 20 prosenttia sakkojen määrästä, jos valitus sakkojen määräämispäätöksestä hylätään.

68. Kerrotun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla ennakkoratkaisua edellä kohdassa 66 mainitussa asiassa NE pyytänyt tuomioistuin tiedusteli muun muassa sitä, onko sen jätettävä kokonaan soveltamatta kyseessä olevaa kansallista lainsäädäntöä vai voiko se täydentää sitä määräämällä oikeasuhtaisia seuraamuksia.

69. Unionin tuomioistuin totesi tämän kysymyksen osalta, ettei kansallisen tuomioistuimen velvollisuus tulkita kansallista oikeutta mahdollisimman pitkälle unionin oikeuden mukaisesti voi olla perustana kansallisen oikeuden *contra legem* -tulkinnalle. Unionin oikeuden ensisijaisuusperiaate kuitenkin edellyttää, että kansallinen tuomioistuin jättää tarvittaessa omasta aloitteestaan soveltamatta unionin oikeuden kanssa ristiriidassa olevia kansallisia säännöksiä (tuomio NE, 36 ja 37 kohta).

70. Unionin tuomioistuin katsoi, että seuraamusten oikeasuhteisuutta koskevan vaatimuksen täysimääräisen soveltamisen varmistamiseksi on riittävää sivuuttaa kansalliset säännökset vain siltä osin kuin ne estävät oikeasuhteisten seuraamusten määräämisen, jotta voidaan taata, että asianomaiselle henkilölle määrätty seuraamus ovat kyseisen vaatimuksen mukaisia (44 kohta). Tuomiossa on lisäksi lausuttu perustelut sille, ettei tätä tulkintaa voida kyseenalaistaa oikeusvarmuuden periaatteella, rikosoikeudellisella laillisuusperiaatteella tai yhdenvertaisen kohtelun periaatteella (45–56 kohta).

Korkeimman oikeuden arviointi suhteellisuusperiaatteesta ja rangaistuksen määräämisestä tässä asiassa

71. Unionin tuomioistuin on Korkeimman oikeuden ennakkoratkaisupyyntöön antamassaan tuomiossa pitänyt lievästä valtionrajarikoksesta tyypillisesti tuomittavaa sakkorangaistusta määrällisesti liian ankarana verrattuna sakotettavan nettotuloihin ja suhteessa tällaisen teon lievyyteen. Tällöin unionin tuomioistuin on käyttänyt arviointiperusteena sanotun tunnusmerkistön osalta tavanomaista 15 päiväsakon rangaistusta ja ottanut huomioon rikoslain 2 a luvun 2 §:ssä säädetyn päiväsakon rahamäärän, joka on kuudeskymmenesosa sakotettavan nettotuloista ja josta tehdään tietyt keskimääräiset vähennykset. Siten unionin tuomioistuimen suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskeva arviointi on perustunut sakon kokonaisuuteen, joka on edellä todetuin tavoin tyypillisesti noin 20 prosenttia sakotettavan nettokuukausituloista.

72. Lievästä valtionrajarikoksesta tällä tavoin tuomittavan sakon määräytymistapa on tuomion perusteella katsottava unionin oikeuden suhteellisuusperiaatteen vastaiseksi kaikkiin tuloluokkiin kuuluvien sakotettavien osalta. Tätä johtopäätöstä ei muuta se, että unionin tuomioistuin on ottanut huomioon myös kyseessä olevasta lievästä rikoksesta tässä tapauksessa tuomitun sakon kokonaisuuteen ja sen, että mitään enimmäismäärää sakolle ei ole säädetty. Korkein oikeus toteaa, että kysymyksessä oleva päiväsakkojen lukumäärä 15 päiväsakkoa ei merkittävästi poikkea muista lievistä rikoksista tavanomaisesti tuomittavista sakkorangaistuksista, eikä sitä lähtökohtaisesti voida

lievistä rikoksista tavallomaisesti tuomitavista sakkorangaistuksista, eikä sitä lainkoronlaisesti voida pitää suhteettoman ankarana. Päiväsakkojen lukumäärä ei siten ole kokonaisseuraamuksen muodostumisessa suhteellisuusperiaatteen kannalta yhtä olennainen seikka kuin päiväsakon rahamäärän laskentaperuste.

73. Edellä kohdassa 66 selostetussa unionin tuomioistuimen tuomiossa NE esillä olleista kansallisen tuomioistuimen menettelyä koskevista vaihtoehdoista tässä asiassa ei kuitenkaan ole mahdollista kotimaisen lainsäädännön tulkinnalla päätyä tuomioistuimen lainkäyttöraatkaisulla johonkin olennaisesti alempaan päiväsakon rahamäärän laskutapaan, koska rikoslain säännökset ovat tältä osin sisällöltään selvät. Päiväsakon rahamäärän laskemista koskevaa lainsäädäntöä ei voida myöskään jättää joltakin osin soveltamatta, jotta seuraamus muodostuisi suhteellisuusperiaatteen mukaiseksi. Päiväsakon rahamäärästä ja sen laskentatavasta määrääminen kuuluu lainsäätäjän tehtäviin. Sen sijaan tuomioistuimen harkittavissa on tuomittavien päiväsakkojen lukumäärä. Tuomioistuin voi unionin oikeuden mukaisen lopputuloksen turvatakseen tuomita asiassa harkintansa perusteella 15 päiväsakkoa pienemmän määrän päiväsakkoja.

74. Tuomioistuin on velvollinen ottamaan harkinnassaan huomioon myös samanlaisia tekoja koskevan oikeuskäytännön yhtenäisyyden ja vastaajien yhdenvertaisuuden. Unionin tuomioistuimen edellä käsitellyssä tuomiossa NE todetun mukaan se, että kansallinen tuomioistuin lieventää seuraamusta kansallisen lainsäädännön mukaisesta seuraamuksesta, ei loukkaa oikeusvarmuuden periaatetta tai rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta (50–53 kohta). Perusoikeuskirjan 20 artiklan mukaisen yhdenvertaisuuden periaatteen osalta unionin tuomioistuin on lausunut, että oikeasuhteisuuden perustuvan seuraamusten rajoittamisen, joka mahdollistaa rikkomisen vakavuuteen mukautetut seuraamukset kansallisen lainsäädännön perusteella, ei voida katsoa loukkaavan myöskään yhdenvertaisen kohtelun periaatetta (54–56 kohta).

75. Korkein oikeus katsoo edellä lausutun perusteella, että unionin oikeuden mukainen lopputulos on asiassa saavutettavissa rikoslain säännöksiä sisältönsä ja sanamuotonsa mukaisesti soveltaen siten, että A:lle tuomitaan rangaistukseksi lievistä valtionrajarikoksesta 15 päiväsakkoa lievempi sakkorangaistus. A on hänen syykseen luetulla teolla jättänyt noudattamatta muodollisuuden, jonka tavoitteena on vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttämisen helpottaminen, ja rikosta voidaan pitää teko-olosuhteet kokonaisuutena arvioiden vähäistä vahingollisuutta ja syyllisyyttä osoittavana myös lievän valtionrajarikoksen tunnusmerkistön soveltamisalan sisällä. Näillä perusteilla Korkein oikeus katsoo asiassa oikeudenmukaiseksi seuraamukseksi viisi päiväsakkoa.

76. A on toissijaisesti vaatinut, että hänet jätetään rangaistukseen tuomitsematta. Korkein oikeus toteaa, että A:n tekoa voidaan edellä todetulla tavalla pitää myös lievän valtionrajarikoksen tunnusmerkistön täyttävien tekojen luokassa vähäistä vahingollisuutta ja syyllisyyttä osoittavana rikoksena. A:lle syyksiluettua menettelyä ei ole kuitenkaan pidettävä rikoslain 6 luvun 12 §:n 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla kokonaisuutena arvostellen vähäisenä niin, että siitä voitaisiin jättää rangaistus tuomitsematta. Asiassa ei ole myöskään olemassa muita rikoslain 6 luvun 12 §:ssä säädettyjä perusteita rangaistuksen tuomitsematta jättämiseen.

77. Rikoslain 2 a luvun 2 §:n 1 momentin mukaan päiväsakon rahamäärä on vahvistettava niin, että se on kohtuullinen sakotettavan maksukykyyn nähden. Pykälän 4 momentin mukaan päiväsakko määrätään tuomioistuimessa oikeudenkäynnin aikaisten tietojen perusteella.

78. A on esittänyt uskottavan selvityksen siitä, että hänen tulonsa ovat muuttuneet olennaisesti päiväsakon rahamäärän ensisijaisena perusteena käytettävästä vuoden 2021 verotuksesta. Esitetyn selvityksen perusteella Korkein oikeus arvioi A:n keskimääräiseksi nettokuukausituloksi 700 000 euroa. Siten päiväsakon rahamääräksi vahvistetaan 11 662 euroa, ja A:lle tuomitavan

sakkorangaistuksen määrä on 58 310 euroa.

Tuomiolauselma

Hovioikeuden tuomio kumotaan.

A:n syyksi luetaan 25.8.2015 tehty lievä valtionrajarikos.

A tuomitaan viiteen päiväsakkoon à 11 662 euroa eli maksamaan sakkoa yhteensä 58 310 euroa.

Asian ovat ratkaisseet viisijäsenisessä jaostossa oikeusneuvokset Pekka Koponen, Ari Kantor, Lena Engstrand, Jussi Tapani ja Tuija Turpeinen. Esittelijä Ville Hiltunen.

Asian ovat ratkaisseet vahvennetussa jaostossa presidentti Tatu Leppänen (eri mieltä) sekä oikeusneuvokset Pekka Koponen, Ari Kantor (eri mieltä), Mika Huovila (eri mieltä), Kirsti Uusitalo (eri mieltä), Lena Engstrand, Eva Tammi-Salminen, Jussi Tapani, Alice Guimaraes-Purokoski, Tuija Turpeinen ja Pekka Pulkkinen. Esittelijä Ville Hiltunen (mietintö).

Esittelijän mietintö ja eri mieltä olevien jäsenten lausunnot

Määräaikainen vanhempi oikeussihteeri Hiltunen: Mietintö oli kohtien 1–75 osalta Korkeimman oikeuden ratkaisun mukainen. Kohtien 76–78 asemesta esittelijän mietintö oli seuraava:

Asiassa on vielä harkittava, onko oikeudenkäynnin pitkä kesto otettava huomioon rangaistusta määrättäessä. Kuten Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännöstä ilmenee, oikeudenkäynti voi viivästyä joko siten, että oikeudenkäynnin kokonaiskesto muodostuu liialliseksi, tai siten, että jokin oikeudenkäynnin vaihe viivästyy itsessään (esim. KKO 2023:17, kohta 82).

A:lle on annettu rangaistusvaatimus 25.8.2015, ja syyte on tullut vireille 6.8.2016. Käräjäoikeus on ratkaissut asian 5.12.2016 ja hovioikeuden tuomio on annettu 15.6.2018. Oikeudenkäynnin kokonaiskesto rangaistusvaatimuksen antamisesta Korkeimman oikeuden tuomion antopäivään on noin seitsemän vuotta ja yhdeksän kuukautta.

Korkein oikeus todennee, että kysymys on ollut vähäisestä rikosasiasta, joka tyypillisesti ratkaistaan joutuisasti rangaistusmääräysmenettelyssä. Tässä tapauksessa asia on ollut oikeudellisesti vaikea, mutta tosiseikastoltaan varsin yksinkertainen ja siten laajuudeltaan suppea. Asian käsittely on kestänyt Korkeimmassa oikeudessa poikkeuksellisen pitkään, yli neljä ja puoli vuotta, mikä on johtunut osaksi asiassa tehdyn ennakkoratkaisupyynnön käsittelemisestä unionin tuomioistuimessa sekä asian siirtämisestä vahvennetun jaoston ratkaistavaksi. Vaikka asiassa ei ole ollut pitkiä yksittäisiä ajanjaksoja, jolloin oikeudenkäyntiä ei ole viety eteenpäin, asia on ollut vireillä muutoksenhakuasteissa selvästi tavanomaista pidempään, yhteensä yli kuusi vuotta. Tästä syystä myös oikeudenkäynnin kokonaiskesto on muodostunut huomattavan pitkäksi. Asian viipyminen ei ole johtunut osaksikaan A:n puolella olevista syistä.

Edellä mainittu huomioon ottaen Korkein oikeus katsoo, että asiaa ei ole ratkaistu sen laatuun ja laajuuteen nähden kohtuullisessa ajassa. Tämän viivästyksen vuoksi A jätettäneen rikoslain 6 luvun 12 §:n 4 kohdan perusteella rangaistukseen tuomitsematta.

Oikeusneuvos Uusitalo: Hyväksyn esittelijän mietinnön. Äänestyksen johdosta velvollisena lausumaan rangaistuksen määräämisestä ilmoitan olevani tältä osin samaa mieltä kuin enemmistö.

Oikeusneuvos Huovila: Hyväksyn Korkeimman oikeuden ratkaisun perustelut kohtien 48–70

osalta ja esittelijan mietinnön A:n rangaistukseen tuomitsematta jättämisestä oikeudenkäynnin viivästymisen vuoksi. Äänestyksen johdosta velvollisena lausumaan rangaistuksen määräämisestä esitän eriävänä mielipiteenäni kohdan 70 jälkeen seuraavan.

Unionin tuomioistuin on asiassa antamassaan ennakkoratkaisussa pitänyt lievästä valtionrajarikoksesta tuomittavaa sakkorangaistusta, jonka ohjeellinen rahamäärä voi olla 20 prosenttia sakotettavan nettotuloista, määrällisesti liian ankarana, koska ”tästä lievästä rikoksesta määrättävän sakon kokonaismäärä voi olla 95 250 euroa ja koska mitään enimmäismäärää ei ole säädetty” (kohta 87) ja koska tällainen rikos uusimistapauksia lukuun ottamatta ei voi johtaa ”huomattavan korkeaan rahamääräiseen seuraamukseen, kuten sakkoon, jonka määrä on 20 prosenttia sakotettavan keskimääräisestä nettokuukausitulosta” (kohta 89). Unionin tuomioistuimen johtopäätös, jonka mukaan rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmämme on lievästä valtionrajarikoksesta tuomittavan sakon osalta unionin oikeuden suhteellisuusperiaatteen vastainen, perustuu näin ollen sakon kokonaisrahämäärän suuruuteen.

Rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevan rikoslain 3 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan rangaistuksen ja muun rikosoikeudellisen seuraamuksen on perustuttava lakiin. Sakosta säädetään rikoslain 2 a luvussa ja rangaistuksen mittaamisesta rikoslain 6 luvussa. Kuten mainittujen lukujen säännöksistä tarkemmin ilmenee, sakko tuomitaan päiväsakkoina ja sakkorangaistus mitataan päiväsakkojen lukumäärän perusteella.

Rikoslain 6 luvun säännösten mukaan rangaistusta määrättäessä on otettava huomioon muun muassa kaikki lain mukaan rangaistuksen määrään ja lajiin vaikuttavat perusteet sekä rangaistuskäytännön yhtenäisyys (3 § 1 momentti). Rangaistus on mitattava niin, että se on oikeudenmukaisessa suhteessa rikoksen vahingollisuuteen ja vaarallisuuteen, teon vaikuttamiin sekä rikoksesta ilmenevään muuhun tekijän syyllisyyteen (4 §). Lisäksi luvussa säädetään muun muassa rangaistuksen koventamis-, lieventämis- ja kohtuullistamisperusteista.

Edellä viitatuista säännöksistä ilmenevät ne oikeusohjeet, joiden perusteella tuomioistuimen on suoritettava rangaistuksen – sakon osalta päiväsakkojen – mittaaminen. Vaikka rangaistuksen mittaamista koskevat säännökset jättävät tuomioistuimelle olennaisesti enemmän tapauskohtaista harkintavaltaa kuin päiväsakon rahamäärää koskevat säännökset, niistä ilmenevät rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tarkkarajaisuudella ne lähtökohdat, joista tuomioistuimen on suoritettava rangaistuksen mittaaminen.

Kansallisen tuomioistuimen velvollisuutena on tulkita kansallista oikeutta myös unionin oikeuden mukaisesti. Unionin oikeuteen kuuluva suhteellisuusperiaate tulee yleensä luontevasti ja laillisuusperiaatteen edellytykset hyvin täyttävällä tavalla huomioiduksi rangaistuksen mittaamisessa, kun rikoslain 6 luvun säännöksiä tulkitaan ja sovelletaan unionin oikeus ja siihen sisältyvä suhteellisuusperiaate huomioon ottaen. Rangaistuksen mittaamista koskevalla rikoslain 6 luvun 4 §:n yleissäännöksellä ja unionin oikeuden suhteellisuusperiaatteella onkin läheinen yhteys toisiinsa suhteellisuusperiaatteen kieltäessä rangaistuksen, joka on ankaruudeltaan epäsuhteessa rikoksen vakavuuteen (ks. kohta 48 edellä).

Rikoslain mukaisen rangaistusjärjestelmän peruseriaatteiden mukaista ei sen sijaan ole päiväsakkojen lukumäärän alentaminen rikoslain 6 luvun säännösten perusteella mitatusta sillä perusteella, että näin saadaan turvattua unionin oikeuden mukainen lopputulos asiassa. Toimittaessa näin ei ainoastaan tulkita rikoslain 6 luvun säännöksiä unionin oikeuden mukaisesti eikä myöskään jätetä soveltamatta joitain kansallisia säännöksiä siten kuin unionin tuomioistuin on edellyttänyt meneteltävän sellaisessa kansallisen ja unionin oikeuden ristiriitatilanteessa, jota ei voida sovittaa kansallisen lain tulkinnalla (ks. kohdat 68–70 edellä), vaan rangaistuksen

mittaamisessa sovelletaan kansalliselle rikosoikeusjärjestelmälle vierasta mittaamisperustetta. Lisäksi näin toimittaessa sakon kokonaisrahamäärä voi tapauskohtaisesti jäädä suhteellisuusperiaatteen vaatimukseen nähden liian suureksi, vaikka päiväsakkojen lukumäärä alennettaisiin murto-osaan rikoslain 6 luvun mukaan mitatusta määrästä.

Johtopäätöksenä edellä lausutusta totean, että sekä unionin tuomioistuimen asiassa antama ennakkoratkaisu että kansallinen lainsäädäntö puoltavat sitä, että unionin oikeuden mukainen lopputulos pyritään saavuttamaan asiassa alentamalla päiväsakon rahamäärää, mikäli se vain on mahdollista kansallisen rikosoikeuden perusperiaatteet ja unionin oikeuden asettamat rajoitukset huomioon ottaen.

Lähtökohtana päiväsakon rahamäärän alentamista koskevalle arviolleni katson, että suomalainen tuomioistuin ei voi harkita päiväsakon rahamäärän kohtuullisuutta vastoin rikoslain 2 a luvun 2 §:n 1 ja 2 momentin nimenomaisia säännöksiä, jotka jättävät tuomioistuimelle vain hyvin vähän harkintavaltaa. Sellainen ratkaisu, jossa tuomioistuin arvioisi päiväsakon rahamäärän kohtuulliseksi katsomaansa määrään vastoin mainituissa säännöksissä säädettyä (contra legem -tulkinta), ei siten ole mahdollinen voimassa olevan lainsäädännön perusteella.

Kuten edellä Korkeimman oikeuden ratkaisun perusteluissa on todettu, perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan lausumista ilmenee, että päiväsakon rahamäärän laskentatapaa ja päiväsakkojärjestelmän suhdetta kiinteämääräisiin rikesakkoihin on lainsäädännössä arvioitu huolellisesti kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta. Päiväsakkojärjestelmän keskeinen tavoite on kohdentaa sakkorangaistukset oikeudenmukaisesti ja yhdenvertaisesti sakotettavan tulotaso huomioon ottaen (ks. kohta 61 edellä). Toisaalta mainituista lausumista ja niiden pohjalta osaltaan säädetystä rikesakkojärjestelmästä ilmenee, että tietyistä vähäisemmistä rikoksista on katsottu olevan mahdollista määrätä pelkästään rikoksen moitittavuuden perusteella määräytyvä kiinteämääräinen rikesakko, vaikka rangaistus samasta teosta ei tällöin muodostu yhtä tuntuvaiksi kaikissa tuloluokissa. Lisäksi tiettyjen tieliikenteeseen liittyvien rikkomusten hallinnollisena seuraamuksena on sittemmin yhdenvertaisuusperiaatteen ja oikeudenmukaisuuden vaatimuksen estämättä katsottu voitavan määrätä kiinteämääräinen liikennevirhemaksu.

Kuten edellä Korkeimman oikeuden ratkaisun perustelujen kohdista 68–70 tarkemmin ilmenee, unionin tuomioistuin on tuomiossaan NE katsonut unionin oikeuden ensisijaisuusperiaatteen edellyttävän, että kansallinen tuomioistuin jättää tarvittaessa omasta aloitteestaan soveltamatta unionin oikeuden kanssa ristiriidassa olevia kansallisia säännöksiä. Seuraamusten, kuten sakon, oikeasuhteisuutta koskevan vaatimuksen täysimääräisen soveltamisen varmistamiseksi on unionin tuomioistuimen mukaan riittävää sivuuttaa kansalliset säännökset vain siltä osin kuin ne estävät oikeasuhteisten seuraamusten määräämisen, jotta voidaan taata, että asianomaiselle henkilölle määrätyt seuraamukset ovat kyseisen vaatimuksen mukaisia. Tuomiossa NE on lisäksi lausuttu perustelut sille, ettei tätä tulkintaa voida kyseenalaistaa oikeusvarmuuden periaatteella, rikosoikeudellisella laillisuusperiaatteella tai yhdenvertaisen kohtelun periaatteella.

Totean, että unionin oikeuden ja unionin tuomioistuimen antaman ennakkoratkaisun mukainen lopputulos on mahdollista saavuttaa tässä tapauksessa tuomiossa NE edellytetyllä tavalla jättämällä soveltamatta rikoslain 2 a luvun 2 §:n 1 ja 2 momentin säännökset päiväsakon rahamäärän vahvistamisesta sakotettavan maksukyvyyn perusteella ja pykälän 5 momentin nojalla annetun asetuksen päiväsakon rahamäärästä säännökset siltä osin kuin niissä on säädetty tarkemmin mainituissa lainkohdissa säädetystä rahamäärän laskemisen perusteista (1–3 §:t). Tällöin sovellettaviksi jäävät muun muassa rikoslain 2 a luvun 1 §:n säännökset päiväsakkojen lukumäärästä, luvun 3 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan sakon kokonaisrahamäärä on

päiväsakkojen lukumäärä kerrottuna päiväsakon rahamäärällä, ja mainitun asetuksen 5 §, jossa säädetään päiväsakon vähimmästä rahamäärästä. Edellä mainittujen säännösten soveltamatta jättämisen seurauksena päiväsakon rahamäärä olisi kaikissa tapauksissa kuusi euroa, jolloin lievistä valtionrajarikoksesta tuomittavasta 15 päiväsakosta jäisi A:n suoritettavaksi 90 euroa.

Asiassa on vielä perusteltua arvioida, onko näin saavutettu lopputulos kansallisen rikosoikeutemme peruseriaatteiden mukainen huomioon ottaen sen, että sakon rahamäärä näin arvioituna muodostuu vastaavista teoista kaikissa tuloluokissa samaksi ja A:n kohdalla olennaisesti alemmaksi kuin laskettaessa rahamäärä rikoslain 2 a luvun 2 §:n 1 ja 2 momentin mukaisesti maksukyvyyn perusteella.

A:n syyksi luetaan se, että hän oli ylittänyt Suomen ulkorajan ilman siihen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa matkustamalla moottoriveneellä Suomesta Viroon. Hänellä on ollut matkustamisoikeuden osoittava voimassa oleva Suomen passi, mutta hän ei ollut pitänyt sitä mukanaan. Hänellä oli kuitenkin ollut mukanaan ajokortti, josta hänen henkilöllisyytensä oli voitu tarkistaa. A:n syyksi luetussa teossa on ollut kysymys vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttämisen helpottamiseen liittyvän muodollisuuden noudattamatta jättämisestä, ja rikosta voidaan pitää teko-olosuhteet kokonaisuutena arvioiden vähäistä vahingollisuutta ja syyllisyyttä osoittavana myös lievän valtionrajarikoksen tunnusmerkistön soveltamisalan sisällä (ks. myös enemmistö kohta 75).

Edellä todetun mukaisesti kansallinen lainsäädäntö mahdollistaa kiinteämääräisen rikesakon tuomitsemisen tietyistä vähäisemmistä rikkomuksista ja liikennevirhemaksun määräämisen hallinnollisena seuraamuksena tieliikennelain ja eräiden muiden lakien mukaisista liikenerikkomuksista. Rikesakko tai liikennevirhemaksu voidaan määrätä hyvin erilaisista rikkomuksista. Rikesakon rahamäärä vaihtelee rikkomuksesta riippuen 40 eurosta 100 euroon ja liikennevirhemaksun vastaavasti 20 eurosta 200 euroon. A:n syyksi luettu teko voidaan rinnastaa lähinnä tahalliseen tai tuottamukselliseen laiminlyöntiin pitää ajokortti ajettaessa mukana, mistä tekijälle voidaan määrätä 40 euron liikennevirhemaksu.

Yleisesti ottaen katson, ettei A:n syyksi luettu teko poikkea vahingollisuudeltaan tai rikoksesta ilmenevältä tekijän syyllisyydeltä ainakaan olennaisesti useasta rikesakolla tai liikennevirhemaksulla sovitettavasta teosta. Näin ollen kiinteämääräistä 90 euron rikesakon tuomitsemista sellaisesta teosta, joka on luettu A:n syyksi, ei voitaisi pitää rikoslainsäädäntömme peruseriaatteiden vastaisena. Kun rikesakkoa on rikoslain 2 a luvun 8 §:n mukaan pidettävä lievempänä rangaistuksena kuin sakkoa, myöskään kokonaisrahamaäärältään 90 euron suuruista sakkoa ei voida pitää rangaistuksen lievyyden perusteella sanottujen periaatteiden vastaisena.

Edellä mainituilla perusteilla katson, että unionin oikeus ja kansallinen rikoslainsäädäntö on tässä tapauksessa parhaiten sovitettavissa toisiinsa tuomitsemalla A 15:een kuuden euron määräisen päiväsakkoon. Tämän vuoksi kumoan hovioikeuden tuomion ja tuomitsen A:n lievistä valtionrajarikoksesta mainittuun rangaistukseen eli maksamaan sakkoa yhteensä 90 euroa.

Oikeusneuvos Kantor: Hyväksyn Korkeimman oikeuden ratkaisun perustelut kohtien 1–70 ja 76 osalta. Rangaistuksen määräämisestä olen samaa mieltä oikeusneuvos Huovilan kanssa muutoin kuin oikeudenkäynnin viivästyttämisen osalta.

Presidentti Leppänen: Olen samaa mieltä kuin oikeusneuvos Uusitalo.