VN/4346/2018

LAVO/RPY/Lainsäädäntöjohtaja Ville Hinkkanen 30.1.2019

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite: Asiantuntijapyyntö 13.12.2018 (LaV to 31.1.2019)

Lisävastine hallituksen esityksestä 212/2018 vp (törkeät lapsiin kohdistuvat seksuaalirikokset)

Sisällys

1 Seksuaali- ja hyväksikäyttörikoksia koskeva kokonaisuudistus 2
2 Avutonta tilaa koskevat muutosehdotukset (LA 19/2017 vp, 10/2018 vp ja 18/2018 vp) 2
3 Edustaja Tavion muutosehdotus 5
4 Eduskuntaryhmien puheenjohtajien linjaus 6
5 Menettelyllisistä kysymyksistä 8
5.1 RL 20:7:n vähimmäisrangaistuksen korottaminen osana hallituksen esityksen käsittelyä 8
5.2 Kansalaisaloite KAA 3/2015 vp 9

Lakivaliokunta on yhdistänyt HE 212/2018 vp:n käsittelyyn lakialoitteet 19/2017 vp, 10/2018 vp ja 18/2018 vp. Edustaja Tavio on tehnyt rikoslain 20 luvun 7 b §:ää koskevan muutosehdotuksen. Valiokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä tämän johdosta lausuntoa. Oikeusministeriön käytettävissä on ollut professori Sakari Melanderin lausunto näistä ehdotuksista (18.1.2019).

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että hallituspuolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajat ovat 15.1.2019 hyväksyneet linjauksen, jonka mukaan HE 212/2018 vp:n "[v]aliokuntakäsittelyssä [on] kiristettävä myös törkeiden lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten minimirangaistuksia".

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

1 Seksuaali- ja hyväksikäyttörikoksia koskeva kokonaisuudistus

Oikeusministeriö toteaa, että se on 15.1.2019 päättänyt käynnistää raiskaus- ja hyväksikäyttörikoksia koskevan kokonaisuudistuksen.

Hankkeen tavoitteena on vahvistaa suostumuksen asemaa raiskauksen tunnusmerkistössä. Lisäksi valmistellaan muutokset, joilla sukupuoliyhteys nuoren lapsen kanssa säädetään rangaistavaksi raiskausrikoksena, minkä osana arvioidaan myös mahdollisuudet korottaa edelleen lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten vähimmäisrangaistuksia.

Valmistelu toteutetaan työryhmämuodossa ja siinä noudatetaan tavanomaista lainvalmisteluprosessia lausuntokierroksineen, jotta varmistetaan lainsäädännön laatu ja toimivuus. Työryhmä asetetaan helmikuussa, ja hallituksen esitys tulee seuraavan eduskunnan käsittelyyn. Asetettavan työryhmän tehtävänä on:

- valmistella säännökset, joilla säädetään rangaistavaksi sukupuoliyhteys vastoin toisen ilmaisemaa tahtoa ("ei tarkoittaa ei")
- arvioida uhrin avutonta tilaa koskevaa sääntelyä ja tehdä tarvittavat muutosehdotukset, jotta sukupuoliyhteys ilman toisen suostumusta on aina rangaistavaa
- arvioida, voidaanko suostumuksen asemaa tunnusmerkistössä vahvistaa muilla keinoin
- valmistella muutokset, joilla sukupuoliyhteys nuoren lapsen kanssa säädetään rangaistavaksi raiskausrikoksena ja korotetaan lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten vähimmäisrangaistuksia.

Hanke on luonteeltaan raiskaus- ja hyväksikäyttörikoksia koskeva kokonaisuudistus, jossa säännökset säädetään uudestaan ja niille kirjoitetaan kattavat ja ajantasaiset perustelut.

Oikeusministeriö katsoo, että asetettu hanke on syytä ottaa huomioon arvioitaessa nyt käsiteltävänä olevaan esitykseen ja aloitteisiin mahdollisesti liittyviä jatkovalmistelutarpeita.

2 Avutonta tilaa koskevat muutosehdotukset (LA 19/2017 vp, 10/2018 vp ja 18/2018 vp)

Lakialoitteessa 19/2017 vp ehdotetaan muutettavaksi raiskausta koskevaa rangaistussäännöstä (RL 20:1) siten, että ns. avutonta tilaa koskevaan säännökseen (2 mom.) lisättäisiin perusteeksi nuoren iän aiheuttama kehittymättömyys. Ehdotuksen tavoitteena on, että sukupuoliyhteys esimerkiksi 10-vuotiaan kanssa täyttäisi lähtökohtaisesti törkeän raiskauksen tunnusmerkistön. Aloitteen perusteluissa pidetään ongelmallisena, että

tuomioistuin joutuu arvioimaan (myös) erittäin nuorten lasten suostumusta ja suhtautumista tekoon.

Lakialoitteessa 10/2018 vp ehdotetaan, että sukupuoliyhteyttä alle 16-vuotiaan kanssa koskeva tekotapatunnusmerkki siirrettäisiin lapsen törkeän seksuaalisen hyväksikäytön tunnusmerkistöstä (RL 20:7.1 1 k) raiskausta koskevan rangaistussäännöksen (RL 20:1) uudeksi 3 momentiksi. Perustelujen mukaan tarkoituksena on määritellä seksuaalinen kanssakäyminen lapsen kanssa aina raiskaukseksi, mikä kuvastaisi teon erityistä moitittavuutta. Esitys merkitsisi asiallisesti muun muassa enimmäisrangaistuksen laskua 10 vuodesta (törkeä lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö) 6 vuoteen vankeutta (raiskaus).

Lakialoitteessa 18/2018 vp ehdotetaan, että avutonta tilaa koskevaan säännökseen lisättäisiin viittaus henkiseen kypsymättömyyteen. Tahdon muodostamista ja ilmaisemista koskevaan tunnusmerkkiin lisättäisiin viittaus tahdonmuodostuksen pätevyyteen ("kykenemätön pätevästi muodostamaan tai ilmaisemaan tahtoaan"). Tahdon muodostamista, tahdon ilmaisemista ja itsensä puolustamista koskevien tunnusmerkkien järjestystä muutettaisiin. Tahdon muodostaminen esitettäisiin ensin, millä korostettaisiin että tunnusmerkistön kannalta avainasemassa on teon kohteen tahto ja että tahdon ilmaiseminen tai itsensä puolustaminen ovat seurausta tästä tahdosta. Lisäksi lakiehdotuksen sanamuodon mukaan yrityksen rangaistavuus kumottaisiin, mitä kuitenkaan ei mainita perusteluissa.

Oikeusministeriö toteaa, että aloitteiden taustalla vaikuttava tavoite eli lasten suojelu seksuaaliselta hyväksikäytöltä on kannatettava. Kaikista nuorimpien lasten osalta suostumuksen arviointia raiskauksia koskevien rangaistussäännösten soveltamisen edellytyksenä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Koska raiskausrikoksissa ilmiönä on kyse sukupuoliyhteydestä ilman toisen suostumusta, vastaisi sääntely paremmin tarkoitustaan, jos nuorimpiin lapsiin kohdistuvat sukupuoliyhteydet rangaistaisiin raiskausrikoksina. Lapsiin kohdistuviin rikoksiin ei tältä osin liity niitä rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta ja todistelua koskevia ongelmia, jotka rasittaisivat aikuisia koskevaa suostumusperusteista sääntelyä.

Muutosta ei kuitenkaan ole perusteltua toteuttaa lakialoitteissa ehdotetulla tavalla. Lakialoitteisiin liittyy merkittäviä lainsäädäntöteknisiä ongelmia, jotka koskevat ennen kaikkea lainkonkurrenssia.

Kuten professori Melanderin lausunnosta ilmenee (ks. myös professori Lappi-Seppälän lausunto hallituksen esityksestä), jos rikoslain 20 luvun 1 §:n 2 momenttiin lisätäisiin nuorta ikää koskeva tunnusmerkki, tulisi sään-

nös lainkonkurrenssiin lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä koskevien rangaistussäännösten kanssa. Tämä puolestaan estäisi muun muassa uuden törkeää lapsenraiskausta koskevan säännöksen soveltamisen.

Jos kaksi rangaistussäännöstä suojaa samaa intressiä eli oikeushyvää, ei ole syytä soveltaa niitä kumpaakin, vaan säännösten sanotaan olevan ns. lainkonkurrenssissa (ks. esim. HE 141/2012 vp, s. 24). Samaan tekoon voidaan soveltaa samanaikaisesti useita rangaistussäännöksiä vain, jos teolla loukataan useita oikeushyviä ja näiden oikeushyvien suojelu on eroteltu omiksi säännöksikseen.

Raiskausrikoksia koskevien säännösten ensisijainen suojeluhyvä on seksuaalinen itsemääräämisoikeus (ks. HE 212/2018 vp, s. 5 viitteineen). Lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä koskevilla säännöksillä suojataan puolestaan lapsia hyväksikäytöltä, ja sääntely sivuaa siten muun muassa terveyden ja ruumiillisen koskemattomuuden suojaa.

Jos nuoresta iästä tehtäisiin nimenomainen raiskausrikoksen tunnusmerkistötekijä, suojaisivat sekä raiskausrikoksia että lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä koskevat rangaistussäännökset samaa oikeushyvää eli lasten ruumiillista koskemattomuutta ja terveyttä. Lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä koskevalle sääntelylle ei jäisi itsenäistä soveltamisalaa. Tästä seuraisi muun muassa se, ettei uusi törkeää lapsenraiskausta koskeva säännös voisi tulla näissä tapauksissa sovellettavaksi. Muutos olisi muutenkin omiaan lieventämään rangaistustasoa.

Lakialoitteessa 18/2018 vp ehdotettu viittaus tahdonmuodostuksen tai -ilmaisemisen pätevyyteen olisi sekin omiaan myötävaikuttamaan lainkonkurrenssia koskevaan ongelmaan.

Aloitteisiin liittyy myös lainsäädäntöteknisiä ongelmia. Oikeusministeriö toteaa vielä selvyyden vuoksi, että esimerkiksi raiskauksen yrityksen dekriminalisointi LA 18/2018 vp:ssä tarkoitetulla tavalla ei missään tapauksessa olisi perusteltu, ei myöskään enimmäisrangaistuksen laskeminen lakialoitteessa 10/2018 vp tarkoitetulla tavalla.

Oikeusministeriö on aloitteiden tekijöiden kanssa samaa mieltä siitä, että nuorimpiin lapsiin kohdistuvat sukupuoliyhteydet tulisi siirtää raiskausrikoksia koskevien rangaistussäännösten piiriin. Muutos tulisi kuitenkin valmistella osana oikeusministeriössä käynnistettyä raiskaus- ja hyväksikäyttörikosten kokonaisuudistusta siten, että rikoslain 20 luvun säännökset muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden.

Vaihtoehtoina tässä uudistustyössä ovat muun muassa erillisten lapsia koskevien raiskaussäännösten säätäminen (lapsenraiskaus ja törkeä lapsenraiskaus) tai yleisten raiskauksia koskevien rangaistussäännösten muotoileminen siten, ettei lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä koskevien säännösten soveltaminen ole näissä tilanteissa tarpeen. Tällaisen uudistuksen toteuttaminen osana nyt käsiteltävänä olevan esityksen eduskuntakäsittelyä ilman perusvalmistelua, lausuntokierrosta ja vaikutusten arviointia ei olisi hyvän lainvalmistelun periaatteiden mukaista.

3 Edustaja Tavion muutosehdotus

Edustaja Tavio ehdottaa, että hallituksen esityksessä ehdotettuun rikoslain 20 luvun 7 b §:ään lisättäisiin uusi 2 momentti, jonka mukaan törkeästä lapsenraiskauksesta tuomittaisiin myös se, joka on alle 13-vuotiaan kanssa sukupuoliyhteydessä ja joka säännöksen 1 momentissa tarkoitetulla tavalla on syyllistynyt törkeään raiskaukseen ja samalla törkeään lapsen seksuaaliseen hyväksikäyttöön siitä riippumatta, täyttyvätkö 1 §:n 2 momentissa tarkoitetut edellytykset.

Oikeusministeriö toteaa, että säännöksen tarkoitusta on sen sanamuodon perusteella vaikea hahmottaa.

Ehdotuksen mukaan säännökseen lisättäisiin täydentävä tunnusmerkistö, jonka nojalla tulisi rangaistavaksi sukupuoliyhteys alle 13-vuotiaan kanssa. Tunnusmerkistön soveltaminen edellyttäisi kuitenkin, että tekijä on 1 momentissa tarkoitetulla tavalla syyllistynyt törkeään raiskaukseen ja törkeään lapsen seksuaaliseen hyväksikäyttöön.

Säännös ei siten laajentaisi rangaistavuuden alaa, vaan johtaisi ainoastaan siihen, että osa 1 momentin nojalla jo rangaistavista teoista siirtyisi rangaistavaksi 2 momentin nojalla (alle 13-vuotiaisiin kohdistuneet sukupuoliyhteydet). Säännös jäisi siten tältä osin asiallisesti vaikutuksettomaksi ja sen merkitys epäselväksi.

Momentin loppuosa sisältäisi täsmentävän säännöksen, jonka mukaan momenttia sovellettaisiin siitä riippumatta, täyttyvätkö 1 §:n 2 momentissa tarkoitetut edellytykset. Luvun 1 §:n 2 momentin mukaan raiskauksesta tuomitaan myös se, joka käyttämällä hyväkseen sitä, että toinen tiedottomuuden, sairauden, vammaisuuden, pelkotilan tai muun avuttoman tilan takia on kykenemätön puolustamaan itseään tai muodostamaan tai ilmaisemaan tahtoaan, on sukupuoliyhteydessä hänen kanssaan.

Myös tämän säännöksen merkitys jää rikosoikeudellinen laillisuusperiaate huomioon ottaen epäselväksi. Törkeää raiskausta (tai törkeää lapsenraiskausta) koskevan säännöksen soveltaminen ei edellytä, että 1 §:n 2 momentti tulisi yleensäkään sovellettavaksi. Törkeää lapsenraiskausta koskevan säännöksen soveltaminen ei siten edellytä momentissa tarkoitettujen "edellytysten" täytymistä.

Jos edellytyksiä koskevan säännöksen tarkoituksena on laajentaa raiskausta koskevan säännöksen soveltamisalaa, jättää säännös avoimeksi, mitkä olisivat ne raiskausrikoksen tunnusmerkistötekijät, jotka teon tulisi täyttää. Rikoslain 20 luvun 1 §:n 2 momentti muodostaa itsenäisen tekotapatunnusmerkistön.

Jos taas tarkoituksena on, että raiskauksen tunnusmerkistöksi jäisi näissä rajatuissa tapauksissa "sukupuoliyhteys toisen kanssa" (tms.), olisi käsillä sama lainkonkurrenssiongelma, jota edellä on kuvattu.

Professori Melander toteaa, että saattaisi olla perusteltua pyrkiä tekemään ehdotetun rikoslain 20 luvun 7 b §:n soveltamisalaan vaikuttavia muutoksia, mihin edustaja Tavion ehdotuksella pyritään.

Oikeusministeriö on Melanderin kanssa samaa mieltä siitä, että ehdotuksen — samoin kuin lakialoitteiden — tavoite on kannatettava. Ehdotus ei kuitenkaan ole sellaisenaan toteuttamiskelpoinen, eikä ehdotus ole yksinkertaisin toimin korjattavissa edes väliaikaisratkaisuksi. *Sitä vastoin taustalla olevaan ongelmaan tulisi puuttua toteuttamalla raiskaus- ja hyväksikäyttörikosten kokonaisuudistus edellä kuvatulla tavalla.*

4 Eduskuntaryhmien puheenjohtajien linjaus

Hallituspuolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajat ovat 15.1.2019 hyväksyneet linjauksen, jonka mukaan HE 212/2018 vp:n "[v]aliokuntakäsittelyssä [on] kiristettävä myös törkeiden lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten minimirangaistuksia".

Oikeusministeriö toteaa selvyyden vuoksi, että esityksessä ehdotetaan jo kiristettäväksi törkeimpien lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten vähimmäisrangaistuksia. Törkeää lapsenraiskausta koskevan säännöksen säätäminen merkitsee, että vähimmäisrangaistus nousee 2 vuodesta 4 vuoteen vankeutta.

Ministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että tapauksissa, joissa sovelletaan törkeää raiskausta koskevaa säännöstä, ei julkisessa keskustelussa ja kansalaisaloitteessa KAA 3/2015 vp mainitulla lapsen törkeän seksuaali-

sen hyväksikäytön 1 vuoden vähimmäisrangaistuksella ole käytännössä vaikutusta sovellettavaan rangaistusasteikkoon. Törkeästä raiskauksesta ja (törkeästä) lapsen seksuaalisesta hyväksikäytöstä määrätään yhteinen vankeusrangaistus, jolloin vähimmäisrangaistus on rikoslain 7 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan ankarimmin rangaistavan rikoksen vähimmäisrangaistus. Koska törkeän raiskauksen vähimmäisrangaistus on 2 vuotta vankeutta, määräytyy asteikon alaraja sen mukaan, ei hyväksikäyttörikoksen vähimmäisrangaistuksen perusteella.

Tavoite lasten suojelemiseksi rikosoikeuden keinoin on kuitenkin kannatettava. Ei kuitenkaan vaikuta perustellulta tehdä muutoksia lapsen törkeän seksuaalisen hyväksikäytön rangaistusasteikkoon osana nyt vireillä olevan ehdotuksen käsittelyä. Kiristykset olisi sitä vastoin tarkoituksenmukaista toteuttaa raiskaus- ja hyväksikäyttörikoksia koskevan kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Tarkoituksena on, että nuorimpiin lapsiin kohdistuvat sukupuoliyhteydet säädettäisiin rangaistaviksi raiskausrikoksina. Kiristykset voitaisiin samassa yhteydessä kohdistaa suhteellisuusperiaatteen ja -vaatimuksen sekä oikeudenmukaisuuden kannalta perustellulla tavalla.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ryhmänjohtajien kirjaus voitaisiin toteuttaa niin, että hyväksyessään HE 212/2018 vp:n eduskunta edellyttäisi samalla, että valtioneuvosto valmistelee törkeiden lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten vähimmäisrangaistuksen kiristämisen osana raiskaus- ja hyväksikäyttörikoksia koskevaa kokonaisuudistusta. Asian ratkaiseminen kuuluu kuitenkin eduskunnan harkintaan.

* * *

Hallituksen esityksessä ja oikeusministeriön aiemmissa lausunnoissa lakivaliokunnalle on esitetty perusteluja rikoslain 20 luvun 7 §:ssä säädetyn rangaistusasteikon säilyttämiseksi ennallaan.

Oikeusministeriö korostaa vielä sitä, että lapsen seksuaalisen hyväksikäytön tekotapojen kirjo on laaja ja tunnusmerkistön piiriin sisältyy vakavuudeltaan hyvin erilaisia tekoja. Tunnusmerkistö käsittää toisaalta hyvin vakavia ja pitkään jatkuneita hyväksikäyttörikoksia, mutta sen piiriin sisältyvät muodollisesti myös sellaiset nuorten keskinäisiä seurustelusuhteita muistuttavat suhteet, joihin ei kuitenkaan aivan sovelleta ikärajaa koskevaa rajoitussäännöstä.

On tärkeää, että kiristykset kohdistuvat oikein, ja tämä edellyttää muutoksia koko seksuaalirikoksia koskevaan lukuun ja säännösten kokonaisuudistusta.

5 Menettelyllisistä kysymyksistä

5.1 RL 20:7:n vähimmäisrangaistuksen korottaminen osana hallituksen esityksen käsittelyä

Oikeusministeriö toteaa, että lapsen törkeän seksuaalisen hyväksikäytön vähimmäisrangaistuksen korottaminen merkitsisi merkittävää muutosta käsiteltävänä olevana esitykseen. Muutoksella olisi olennainen vaikutus vankilukuun, ja lisäys olisi esitykseen verrattuna moninkertainen (ks. OM:n aikaisempi lausunto KAA 3/2015 vp:stä).

Oikeusministeriön käsityksen mukaan arvioitavaksi tulisivat tällöin myös säätämisjärjestykseen liittyvät kysymykset, jotka koskevat ennen kaikkea suhteellisuusvaatimusta (vrt. edellä kuvattu esimerkki). Selvyyden vuoksi voidaan todeta, että tässä vaiheessa on aikaista ottaa kantaa siihen, täyttäisikö korotus suhteellisuusvaatimuksen edellytykset vai ei, koska käsillä ei ole riittäviä tietoja asian arvioimiseksi.

Oikeusministeriö korostaa, että eduskunnan lainsäädäntötyön menettelyllisten kysymysten arviointi kuuluu eduskunnan toimivaltaan. Samoin on eduskunnan oman käytännön varassa, milloin lakiehdotukset saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäviksi (ks. HE 1/1998 vp, s. 126).

Ministeriö kiinnittää kuitenkin lakivaliokunnan huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena tämän tyyppisten muutosten perustamista valtioneuvoston vastineeseen (ks. PeVL 12/2016 vp). Ministeriön selvitysten varaan perustuva menettely ei perustuslain esitöiden (HE 309/1998 vp, s. 121/II) mukaan sovellu hyvin yhteen valtiosäännön periaatteiden kanssa silloin, kun on kyse laajojen sisällöllisten muutosehdotusten tekemisestä. Menettelyssä sivuutetaan hallituksen esityksen antamiseen perustuslain mukaan osallistuvat toimielimet ja eduskunnan täysistunto. Perustuslain 71 §:ssä säädetään osin juuri näistä syistä hallituksen esityksen täydentämisestä, ja tätä menettelyä on PeV:n mukaan syytä käyttää, jos muutosehdotukset edellyttävät hallituksen alkuperäiseen esitykseen verrattuna olennaisesti uusien säätämisjärjestysarvioiden tekemistä (PeVL 12/2016 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on myös pitänyt välttämättömänä ja hyvään lainsäädäntötapaan kuuluvana (PeVL 75/2014 vp, s. 8/II), että etenkin silloin, kun laajakantoiseen hallituksen esitykseen esitetään tehtäväksi hyvin

merkittäviä ja esityksen perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavia muutoksia, asian valmistelu osoitetaan valtioneuvoston tehtäväksi. Tämä takaa sen, että asian käsittely eduskunnassa perustuu riittävän kattaviin perusteluihin ja vaikutusarviointeihin sekä julkiseen ja kaikkien saatavilla olevaan ehdotukseen.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan vähimmäisrangaistuksen korotus merkitsisi muutosta, joka edellyttäisi olennaisesti uusien säätämisjärjestysarvioiden tekemistä. Jos korotus haluttaisiin toteuttaa osana hallituksen esityksen käsittelyä, edellyttäisivät vähintään hyvän lainvalmistelun periaatteet, että muutos toteutettaisiin täydentävällä hallituksen esityksellä. Tällaisen hallituksen esityksen valmistelu ja antaminen hyvän lainvalmistelun kriteerit täyttävässä lainvalmisteluprosessissa ei kuitenkaan aikataulusyistä olisi tällä hallituskaudella enää mahdollista.

5.2 Kansalaisaloite KAA 3/2015 vp

Lapsen törkeän seksuaalisen hyväksikäytön vähimmäisrangaistuksen korotus on vireillä myös osana kansalaisaloitteen KAA 3/2015 vp käsittelyä, ja oikeusministeriö on lausunut esityksestä aiemmin sekä aloitteen erillisessä käsittelyssä että tämän hallituksen esityksen yhteydessä. Ministeriö kiinnittää kuitenkin vielä huomiota esityksen tietopohjaan.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenee (esim. PeVL 41/2017 vp, s. 3—4), että vaikka kansalaisaloite sisältäisi nimenomaisen lakiehdotuksen yksityiskohtaisine säännösehdotuksineen — jollaisia nyt käsiteltävänä oleva aloite ei sisällä — ja kohtalaisen laajat perustelut — jollaisia nyt käsiteltävänä oleva aloite ei sisällä — se ei välttämättä silti ole ilman jatkovalmistelua hyväksyttävissä. Jatkovalmistelu voi koskea esimerkiksi vaikutusten arviointia, perustuslaista johtuvia vaatimuksia tai valtiosääntöoikeudellista tarkempaa arviointia (ks. PeVL 41/2017 vp s. 5—6 ja PeVL 18/2016 vp).

Jos lakiehdotuksen hyväksymisen katsotaan vaativan laajaa jatkovalmistelua, eduskunta voi tehdä kansalaisaloitteen pohjalta päätöksen, jossa edellytetään että valtioneuvosto valmistelee asiasta hallituksen esityksen. Tällainen jatkovalmistelu voi koskea esimerkiksi lakiteknistä viimeistelyä tai vaikutusten arviointia. Jatkovalmistelun edellyttäminen voi johtua myös tarpeesta saattaa lakiehdotus vastaamaan perustuslaista johtuvia vaatimuksia.

Nyt käsiteltävänä oleva kansalaisaloite (KAA 3/2015 vp) on otsikoitu lakiehdotukseksi, mutta se ei sisällä nimenomaista säädösehdotusta ja vä-

himmäisrangaistusta koskevat perustelut ovat kolmen virkkeen mittaiset. Aloite ei sisällä vaikutusten arviointia, säätämisjärjestysperusteluita eikä myöskään tietopohjaa, jonka nojalla säätämisjärjestystä koskeva arviointi olisi yleensäkään tehtävissä.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan aloite edellyttäisi siten jatkovalmistelua vähintään lakiteknisesti ja vaikutusarviointeja ainakin siinä määrin, että säätämisjärjestystä koskevia kysymyksiä voitaisiin arvioida.

Oikeusministeriö katsoo, että käsillä olevassa hallituksen esityksessä on käsitelty ne rangaistuksia koskevat sääntelytarpeet, jotka ovat pääasiassa olleet kansalaisaloitteen perustana. Lisäkiristykset olisi edellä todetuin tavoin perusteltua toteuttaa osana oikeusministeriössä käynnistettyä hyväksikäyttö- ja raiskausrikoksia koskevaa kokonaisuudistusta. Kysymyksen ratkaisu kuuluu kuitenkin eduskunnan harkintaan.

Jos valiokunta katsoo, että korotus tulisi toteuttaa kansalaisaloitteen pohjalta, olisi jatkovalmistelu oikeusministeriön käsityksen mukaan perusteltua osoittaa valtioneuvoston tehtäväksi ottaen huomioon perustuslain lainsäädäntömenettelyä koskevat säännökset ja hyvän lainvalmistelun periaatteet (ks. menettelyvaihtoehdoista mm. PeVL 41/2017 vp s. 6).