Juha Lavapuro 12.2.2019
Lausunto

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asiat HE 212/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi; KAA 3/2015 vp Kansalaisaloite lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten rangaistusasteikon koventamisesta; LA 21/2015 vp Lakialoite laiksi rikoslain 20 luvun 7 §:n muuttamisesta

Minulta on pyydetty asiantuntijalausuntoa yllä mainituissa asioissa, joiden käsittelyn lakivaliokunta on yhdistänyt. Lausuntopyynnössä on lisäksi viitattu siihen, että lakivaliokunnassa on viime aikoina käyty keskustelua sellaisesta vaihtoehdosta, jossa hallituksen esityksessä ehdotettujen muutosten lisäksi hyväksyttäisiin myös aloitteissa tarkoitettu törkeän lapsen seksuaalisen hyväksikäytän minimirangaistuksen nosto. Valiokunta pyytää lausuntoa kansalaisaloitteessa ja lakialoitteessa ehdotetun suhteesta perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen (mm. suhteellisuus, hyväksyttävyys ja laillisuusperiaate) sekä tarpeesta perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämiseen. Lausunnossa pyydetään arvioimaan aloitteissa ehdotettua paitsi itsenäisenä muutoksena myös siltä kannalta, että muutos toteutettaisiin hallituksen esityksessä ehdotetun lisäksi.

Edelleen lakivaliokunta on pyytänyt ottamaan huomioon erityisesti seuraavat ehdotukset, joista pyydetään arviota:

1) törkeän raiskauksen minimirangaistuksen nostaminen tässä yhteydessä kolmeen vuoteen vankeutta muuttamalla rikoslain 20 luvun 2 §:ää.

2) hallituksen esitykseen 212/2018 vp sisältyvään 1. lakiehdotuksen 20 luvun 7 b §:ään (törkeä lapsenraiskaus) täydentäminen seuraavalla uudella 2 momentilla:

> Törkeästä lapsenraiskauksesta tuomitaan myös se, joka on sukupuoliyhteydessä alle 13-vuotiaan kanssa syyllistyen samalla 7 § 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun törkeään lapsen seksuaaliseen hyväksikäyttöön (uusi 2. mom).

Esitän kunnioittavasti lausuntonani seuraavan

Lausunnon ala ja kysymyksenasettelu

Keskityn arvioimaan ehdotetusten suhdetta perustuslakiin ja tähän liittyen tarvetta pyytää asiasta perustuslakivaliokunnan lausunto. Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:ssä

ilmaistun yleisperiaatteen mukaan valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta, jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä. (ks. myös HE 1/1998 vp, s. 126). Työjärjestyksen määräys liittyy lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmään, jossa perustuslakivaliokunnalla on lainsäädäntövaiheessa ensisijainen vastuu siten kuin perustuslain 74 §:ssä säädetään. Perustuslain 74 §:ää ei kuitenkaan voida tulkita niin, että se kokonaan estäisi muita valiokuntia tarkastamasta käsiteltävänään olevia lakiehdotuksia sekä perustuslain että ihmisoikeussopimusten kannalta. Päinvastoin, on perustuslain 22 §:nkin kannaltakin välttämätöntä, että eduskunnan valiokunnat omassa toiminnassaan turvaavat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Eri asia sitten on, että perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimustenkin kannalta tulkinnanvaraiset kysymykset on ohjattava perustuslakivaliokunnan ratkaistavaksi.

Lausuntopyynnössä mainittu säätämisjärjestysarvio kuuluu nähdäkseni perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin enkä ota sen vuoksi siihen kantaa tässä yhteydessä. Sen sijaan tarkastelen käsiteltävänä olevia ehdotuksia perus- ja ihmisoikeuksien kannalta kiinnittäen erityistä huomiota suhteellisuusperiaatteeseen. Asiassa on valtiosääntöoikeudellisesti kysymys perus- ja ihmisoikeuksien suhteesta kriminalisointeihin ja erityisesti niistä rajoista, joita perus- ja ihmisoikeudet asettavat rangaistusten korottamiselle. Suhteessa lakivaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan väliseen tehtävänjakoon, kysymys on siitä, liittyykö asiaan sellaista valtiosääntöoikeudellista epäselvyyttä, että lakivaliokunnan tulisi pyytää asiassa lausunto perustuslakivaliokunnalta.

Arvioitavat ehdotukset ja niiden valtiosääntöoikeudellinen merkitys

Hallituksen esitykseen ja sen käsittelyyn yhdistetyissä lakialoitteissa ja lakivaliokunnan lausuntopyynnössä käsitellään useita euseita tiukennuksia lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten rangaistuksiin. Ainakin seuraavia ehdotuksia voidaan lausuntopyynnän perusteella pitää tässä kohtaa keskeisinä:

- törkeän raiskauksen minimirangaistusta korotettaisiin kahdesta vuodesta kolmeen vuoteen vankeutta. Rangaistusasteikko olisi 3v-10v vankeutta.
- lapsen seksuaalisen hyväksikäytön enimmäisrangaistusta korotettaisiin neljästä vuodesta kuuteen vuoteen vankeutta. Rangaistusasteikko olisi 4kk–6v vankeutta.
- törkeän lapsen seksuaalisen hyväksikäytön minimirangaistusta korotettaisiin yhdestä vuodesta kahteen vuoteen. Rangaistusasteikko olisi 2v–10v vankeutta.
- rikoslakiin lisättäisiin törkeää lapsenraiskausta koskeva uusi rangaistussäännös. Rikoksesta rangaistaisiin sitä, joka syyllistyy samalla teolla törkeään raiskaukseen ja sukupuoliyhteyden käsittävään törkeään lapsen seksuaaliseen hyväksikäyttöön, taikka sitä joka on sukupuoliyhteydessä alle 13-vuotiaan kanssa ja syyllistyy samalla törkeään lapsen seksuaaliseen hyväksikäyttöön (uusi 2. mom). Rangaistusasteikko olisi 4-12 vuotta vankeutta.

Perusoikeuksien kannalta rikossäännökset rangaistusseuraamuksineen ovat luonteeltaan paitsi perusoikeuksien rajoituksia myös keinoina, joiden avulla oikeusjärjestys

antaa turvaa perusoikeuksille.(ks. PeVL 23/2017 vp). Perus- ja ihmisoikeudet ja niihin liittyvä julkisen vallan turvaamisvelvoite voi näin ollen olla peruste, jonka valossa kriminalisoinneista ja niihin liittyvistä rangaistuksista aiheutuvia perusoikeuksien rajoituksia voidaan pitää hyväksyttävinä. Perustuslakivaliokunta onkin katsonut, että yksittäisten kriminalisointien valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon perusoikeussäännösten kummankintyyppiset vaikutukset. (PeVL 48/2017 vp).

Rajoitusarvioinnissa oleellista on, että rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (esim. PeVL 9/2016 vp, s. 6, PeVL 56/2014 vp, s. 3 ja PeVL 16/2013 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti rangaistussäännösten tulee täyttää perusoikeuden rajoittamiselle asetettavat yleiset edellytykset ja kulloisestakin perusoikeussäännöksestä mahdollisesti johtuvat erityisedellytykset, ja perustuslakivaliokunnan perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiin palautuva käytäntö koskee rikoslainsäädäntöä yleisesti (ks. esim. PeVL 48/2017 vp, s. 7—8). Kysymys voi olla yleisesti ottaen siitä, että rikosoikeudellinen sääntely rajoittaa jonkin perusoikeuden käyttämistä (kuten herkästi on esimerkiksi tilanne yksityiselämän suojaa loukkaavan tiedon levittämiskriminalisoinnissa) taikka siitä, että rikosoikeudellisella sääntelyllä puututaan seuraamusjärjestelmän kautta henkilökohtaiseen vapauteen ja omaisuudensuojaan. Joka tapauksessa rikosoikeudellisen sääntelyn on myös aina täytettävä perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimukset.

Rikosoikeudelliseen sääntelyn tulee siten liittyä hyväksyttävän päämäärän toteuttamiseen. Esimerkiksi perusoikeuksien suojaamista voidaan pitää tällaisena hyväksyttävänä päämääränä. On myös selvää, että erilaisten painavina pidettävien hyväksyttävien intressien ryhmä on varsin laaja ja kattaa myös erilaiset julkiset intressit. Kaikkia intressejä ei kuitenkaan voi yksinään pitää hyväksyttävinä (ks. PeVL 9/2016 vp, s. 5—6 ja siinä valtiontalouden sopeuttamistoimien asemasta rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän muutosten perusteena lausuttu)

Hyväksyttävyys

Perustuslain näkökulmasta on selvää, että ehdotetut kriminalisoinnit perustuvat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviin päämääriin, kun ne suojaavat lasten oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja itsemääräämisoikeuteen. Perustuslain 6 §:n 3 momentin säännös lasten oikeudesta tulla kohdelluksi tasa-arvoisesti ilmentää myös lasten asemaa vajaavaltaisena ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä, joka tarvitsee erityistä suojelua ja huolenpitoa. Samoin perustuslain 19 §:n 3 momentissa viitattuun lapsen hyvinvoinnin turvaamiseen kuuluu suoja väkivaltaa, alistamista ja hyväksikäyttöä vastaan (HE 309/1993 vp, s. 72/I, PeVL 58/2006 vp, PeVM 7/2006 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut seksuaalirikoksiin liittyvien kriminalisointien kiinnittyvän erityisesti perustuslain 7 §:n säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta, koskemattomuudesta ja turvallisuudesta sekä 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suojasta. (PeVL 6/2014 vp). Perustuslakivaliokunta onkin katsonut, että seksuaalirikoksia koskeville kriminalisoinneille on painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Erityisen painavana tätä tarvetta voidaan pitää lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten kohdalla.

Oikeasuhtaisuus
Rikosoikeudelliseen sääntelyyn liittyvä suhteellisuusvaatimus 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 (ks. PeVL 23/1997 vp, s. 2/II).

Oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kannalta on merkityksellistä, että ehdotukset koventavat nykyisin voimassaolevaa rangaistusasteikkoa osin varsin merkittävästikin. Koska enintään kahden vuoden mittainen vankeusrangaistus voidaan tuomita ehdollisena, ehdotetut muutokset merkitsevät osin, ettei aiemmin ehdollisina tuomitut rangaistukset ole enää mahdollisia. Toisaalta valtiosääntöoikeudellisesti on huomionarvoista, ettei perustuslaki perustuslakivaliokunnan varsin tuoreen lausunnon mukaan aseta tiukkoja rajoja rangaistusten korottamiselle, kunhan muutokset kytketään hyväksyttäviin perusteisiin. (ks. PeVL 56/2018 vp).

Muutosten perusteita on selostettu perusteellisimmin nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä. Sen perusteella jää jossain määrin kahtalainen kuva korotusten perusteltavuudesta.

Ensinnäkin voidaan todeta, että esityksen alussa käsiteltyä yleistä oikeustajua ei nähdäkseni voi epämääräisyydessään pitää sellaisena mittapuuna, jonka perusteella rangaistustasoa olisi perustuslain näkökulmasta perusteltua korottaa. Sitä paitsi siltä osin kuin sellaisen sisältöä on onnistuttu selvittämään, vallitseva oikeustila näyttää varsin hyvin vastaavan ns. yleistä oikeustajua.

Esityksessä viitataan varsin laajalti myös siihen, seksuaalirikoksia koskevan rikoslain 20 §:n uudistamistarpeita on arvioitu hiljattain ja että lakivaliokunta on v. 2014 nimenomaisesti todennut rikoslain 20 luvun tulleen osittaisuudistuksilla uudistetuksi kokonaan ja katsoi, että näköpiirissä ei ole merkittäviä uudistustarpeita (LaVM 4/2014 vp, s. 3). Samoin hallituksen esityksessä viitataan nimenomaisesti siihen, että raiskausrikosten lainsäädännölliset muutostarpeet arvioitiin vuonna 2014 nojautuen rangaistuskäytännön osalta Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen toteuttamaan tutkimukseen ”Selvityksiä raiskausrikoksista”, joka johti jo toteutettuihin lainsäädäntömuutoksiin.

Vastaavan tyyppistä arviointia tehtiin myös Suomen liittyessä 1.8.2015 naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehtyyn Euroopan neuvoston yleissopimukseen (Istanbulin sopimus) eikä tuolloin havaittu sopimukseen liittyviä tarpeita muuttaa lainsäädäntöä (ks. HE 155/2014 vp). Vertailussa Ruotsiin Suomen rangaistuskäytäntöä voidaan myös pitää jo nyt ankarampana: väkilukuun suhteutettuna Suomessa tuomittiin vuonna 2016 lapsen seksuaalisesta hyväksikäytöstä enemmän vankeusrangaistuksia kuin Ruotsissa ja rangaistusten yhteenlaskettu pituus oli suurempi.

Myös kontrollijärjestelmä on hallituksen esityksen perusteella tehostunut merkittävästi viimeisen kolmenkymmenen vuoden aikana ja poliisin tietoon tuleva lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten määrä on kasvanut selvästi. Rikollisuustilanne ei halli-

tuksen esityksen mukaan viittaakaan tarpeeseen ankaroittaa rangaistuskäytäntöä yleisesti. Sitä vastoin myös uhritutkimusten tuloksissa korostuu tekojen erilaisuus. Tämä viittaa rangaistusasteikkojen osalta lähinnä siihen, että asteikkojen tulee olla riittävän laajoja.

Viimemainittua havaintoa voidaan pitää lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten osalta keskeisenä: lapsiin kohdistuvia hyväksikäyttörikoksia voidaan tehdä useilla ja vakavuudeltaan toisistaan poikkeavilla tavoilla, mikä perustelee tarvetta huolehtia rangaistusasteikkojen riittävästä laajuudesta. Hallituksen esityksen perusteella nykyinen ääntely ankaroituu tässä suhteessa johdonmukaisesti, eikä voimassa olevan lainsäädäntöteknisen perusratkaisun muuttamiseen ole rangaistustasoon tai rangaistuksen määräämiseen liittyviä syitä.

Ehdotettujen ankaroittamisten vaikutukset rikollisuuteen ennakoidaan olevan myös varsin vähäisiä. On tietenkin selvää, että yksikin lapseen kohdistuva rikos on liikaa, mutta toisaalta asiassa on otettava huomioon myös rangaistuksen oikeasuhtaisuus, joka ainakin osaksi riippuu rangaistuksen vaikutuksella moitittavaan käyttäytymiseen. Hallituksen esityksen mukaan ”lapsen seksuaalisen hyväksikäytön enimmäisrangaistuksen korotus vähentää lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä vuosittain noin 7 rikoksella (rangaistusjousto –0,05...–0,2: 4—16 rikoksella). Törkeää lapsenraiskausta koskevan säännöksen voidaan arvioida vähentävän vakavimpia rikoksia vuosittain noin 0,17 rikoksella (rangaistusjousto –0,05...–0,2: 0,09—0,4 rikoksella) eli ehkäisevän yhden rikoksen noin joka kuudes vuosi.

Toisaalta on olemassa useita syitä, jotka perustelevat ankaroittamisia sekä uudesta tekomuodosta, törkeän lapsenraiskauksesta, säätämistä. Varsinkin viimemainitun muutoksen osalta esityksessä todetaan varsin uskottavasti, että muutos saattaisi myös selkeyttää oikeuskäytäntöä ja yhtenäistää rangaistuskäytäntöä. Perusoikeuksien kannalta on myös merkityksellistä, että törkeää lapsen raiskausta voidaan hallituksen esityksessä todetulla tavalla pitää tekona erityisen vahingollisena ja moitittavana. Suojattavana etuna olevaa lapsen ruumiillista koskemattomuutta voidaan pitää erittäin tärkeänä suojattavana etuna ja tekona törkeä lapsen raiskaus loukkaa sitä erittäin vakavasti. Tätä luonnehdintaa ei ole syytä epäillä.

Nähdäkseni törkeää lapsenraiskausta koskeviin ehdotuksiin liittyvät valtiosääntöoikeudelliset kysymykset eivät myöskään ole valtiosääntöoikeudellisesti sillä tavoin epäselviä, että niistä tulisi pyytää perustuslakivaliokunnan lausuntoa.

Muun ankaroittamisen osalta tilanne on jossain määrin epäselvempi, mutta en pidä tätäkään epäselvyyttä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta sellaisena, että asia tulisi saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Esityksen perusteella voidaan kuitenkin päätellä, että ehdotetut ankaroittamiset vähentävät lapsiin kohdistuvaa rikollisuutta tavalla, jota voidaan lasten haavoittuva asemakin huomioiden pitää perusteltuna. Olennaista myös nähdäkseni on, että ehdotukset eivät johtaisi sääntelyn ankaroitumisen epäjohdonmukaiseen tiukentumiseen. Rangaistusasteikkoja voidaan myös pitää sikäli laajoina, että niissä voidaan ottaa riittävästi huomioon lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten erilaisuus.

Katson kokonaisarvionani minulle toimitetun aineiston perusteella ja sikäli kuin lakivaliokunnan suullisessa kuulemisessa ei muuta ilmene, että ehdotuksiin ei liity sen

kaltaista valtiosääntöoikeudellista epäselvyyttä, että niistä tulisi pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto. Sama arvio koskee sekä tilannetta, jossa tässä käsitelty aloitteissa esitetty muutos toteutettaisiin itsenäisenä että tilannetta, jossa muutos toteutettaisiin yhdessä hallituksen esityksessä ehdotetun lisäksi. En myöskään pidä ehdotettua sääntelyä ongelmallisena rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta.

Juha Lavapuro
professori