Rikosoikeuden professori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
12.2.2019

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 212/2018 vp** eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Aluksi

Eduskunnan lakivaliokunnan asiakohdassa mainittua hallituksen esitystä koskevassa kuulemispyynnössä 1.2.2019 on todettu, että esityksen käsittelyyn on yhdistetty kansalaisaloite (KAA) 3/2015 vp ja lakialoite (LA) 21/2015 vp, joissa molemmissa ehdotetaan rikoslain 20 luvun 7 §:ssä tarkoitetun törkeän lapsen seksuaalisen hyväksikäytön vähimmäisrangaistuksen nostamista yhdestä vuodesta kahteen vuoteen vankeutta. Kuulemispyyntöä on 6.2.2019 täsmennetty siten, että asiantuntijoita pyydetään arvioimaan rikoslain 20 luvun 2 §:ssä tarkoitetun törkeän raiskauksen vähimmäisrangaistuksen korottamista asiakohdassa mainitun hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä kahdesta vuodesta kolmeen vuoteen vankeutta. Lisäksi kuulemispyynnön täsmennys sisältää ehdotuksen HE:ssä 212/2018 vp ehdotetun törkeää lapsenraiskausta koskevan rikoslain 20 luvun 7 b §:n uudeksi 2 momentiksi. Kuulemispyynnössä 1.2.2019 asiantuntijoita on pyydetty arvioimaan kansalaisaloitteessa ja lakialoitteessa ehdotetun suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen.

Olen ollut asiakohdassa mainitusta hallituksen esityksestä kuultavana eduskunnan lakivaliokunnassa 16.11.2018. Lisäksi olen toimittanut lakivaliokunnalle esitystä ja sen käsittelyyn yhdistettyjä lakialoitteita koskevan pyydetyn lisäselvityksen 18.1.2019.

Keskityn lausunnossani kuulemispyynnössä 1.2.2019 ja sen täydennyksessä 6.2.2019 mainittuihin kysymyksiin. Lausunto täydentää lakivaliokunnalle 16.11.2018 ja 18.1.2019 toimittamiani asiakohdassa mainittua esitystä koskevia lausuntojani.

Pyydettynä lausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan:

KAA 3/2015 vp ja LA 21/2015 vp

KAA:ssa 3/2015 vp ehdotetaan muun ohessa rikoslain 20 luvun 7 §:ssä tarkoitetun törkeää lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä koskevan säännöksen vähimmäisrangaistuksen korottamista yhdestä kahteen vuoteen vankeutta. Ehdotusta perustellaan esimerkiksi sillä, että ehdollinen vankeus ei olisi enää mahdollinen tekijän syyllistyessä törkeään lapsen seksuaaliseen hyväksikäyttöön. LA:ssa 21/2015 vp niin ikään ehdotetaan törkeää lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä koskevaa rikoslain 20 luvun 7 §:ää muutettavaksi siten, että säännöksen vähimmäisrangaistus olisi vuoden sijaan kaksi vuotta vankeutta. Ehdotusta perustellaan esimerkiksi sillä, että törkeää raiskausta koskevassa säännöksessä vähimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta samoin kuin lasten suojelun tavoitteella. Eduskunnan lakivaliokunnan kuulemispyynnössä 1.2.2019 aloitteissa ehdotettua on pyydetty arvioimaan paitsi itsenäisinä muutoksina ja myös siltä kannalta, että muutos toteutettaisiin HE:ssä 212/2018 vp ehdotetun lisäksi. Kuten edellä on todettu, aloitteissa ehdotettua on pyydetty arvioimaan suhteessa perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan rangaistussäännösten tulee täyttää perusoikeuden rajoittamiselle asetettavat yleiset edellytykset ja kulloisestakin perusoikeussäännöksestä mahdollisesti johtuvat erityisedellytykset. Kriminalisoinnille on ensinnäkin kyettävä esittämään painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (esim. PeVL 23/1997 vp, s. 2/II, PeVL 20/2002 vp, s. 6/I, PeVL 6/2014 vp, PeVL 9/2016 vp, s. 4 ja PeVL 48/2017 vp, s. 7). Perustuslakivaliokunta on katsonut esimerkiksi uhrien suojelun (PeVL 6/2014 vp, s. 2) sekä tiettyjen muiden heikommassa asemassa olevien ryhmien suojelun (PeVL 56/2014 vp, s. 3/I ja PeVL 17/2006 vp, s. 3/I) muodostaneen hyväksyttävän perusteen kriminalisoinnin harkitsemiselle. Lisäksi on huomattava, että erityisesti lapsen seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyen perustuslakivaliokunta on pitänyt siihen liittyvää suojeluintressiä niin painavana, että valiokunnan käytännössä poikkeuksellisena pidetyn pelkän hallussapidon kriminalisointi oli valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävissä (PeVL 23/1997 vp, s. 4/I). Merkitystä on myös annettava sille näkökohdalle, että perustuslakivaliokunnan perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiin palautuva käytäntö koskee rikoslainsäädäntöä yleisesti (PeVL 48/2017 vp, s. 8).

Lapseen kohdistuvien seksuaalirikosten suojeluobjektina on lapsen kehityksen suojaaminen (HE 6/1997 vp, s. 181). Kuten edellä on todettu, lapsen suojaamiseen liittyvää suojeluintressiä on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty painavana (PeVL 23/1997 vp, s. 4/I). HE:ssä 212/2018 vp ehdotetun törkeää lapsenraiskausta koskevan säännöksen tavoitteet liittyvät yhtäältä tavoitteeseen ankaroittaa vakavimpien lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten rangaistuskäytäntöä. Toisaalta rangaistuskäytännön ankaroittamisella (HE, s. 30) tavoitellaan lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten vähentämistä, jolla on merkitystä lasten turvallisuuden ja myös yleisen turvallisuuden tunteen kannalta. Aloitteilla on samansuuntaisia tavoitteita. Esitetyt tavoitteet ovat sinänsä luonnollisesti hyväksyttäviä. Lapsiin kohdistuvat seksuaalirikokset ovat tekoina vakavia, joihin on lainsäädännössä voitava liittää perustellun ankara rangaistusuhka. Merkitystä tässä arviossa on myös perustuslain (731/1999) 6 §:n 3 momentilla, jonka mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä. Olennaisemmat kysymykset liittyvätkin nähdäkseni

ehdotusten oikeasuhtaisuuden arviointiin. Toisaalta myös hyväksyttävyysvaatimuksella on aloitteissa ehdotetun arvioinnin suhteen merkitystä, koska hyväksyttävä tavoite ei itsessään voi perustella sääntelyn minkälaista hyvänsä ankaroittamista, vaan sääntelyn ankaroittamiselle on oltava esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve tilanteessa, jossa voimassa oleva sääntely ei riittävästi toteuta hyväksyttävää suojelutarkoitusta. Tässä arvioinnissa olennaista olisi, jos lainvalmistelun tukena olisi kattavaa tutkimustietoa voimassa olevan sääntelyn toimivuudesta sekä mahdollisesti havaituista epäkohdista ja rikosoikeudellisen suojan täsmentämistarpeista. Jo toteutettujen rikoslain 20 luvun lapsia koskevaan sääntelyyn kohdistettujen muutosten vaikutuksista käytettävissä ei kuitenkaan tällä hetkellä ole kattavaa tutkimustietoa (HE, s. 21).

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä on katsottu, että rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset (esim. PeVL 16/2013 vp, s. 2/I, PeVL 6/2014 vp, s. 2/I, PeVL 56/2014 vp, s. 3/II, PeVL 9/2016 vp, s. 6 ja PeVL 56/2018 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan käytännössä lainsäätäjän harkintamarginaalin on rangaistusseuraamuksen oikeasuhtaisuuden suhteen katsottu olevan melko väljä. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi pitänyt selvänä, että perustuslaki ei aseta tiukkoja rajoja sakkorangaistusten korottamiselle, kunhan muutokset kytketään hyväksyttäviin perusteisiin (PeVL 9/2016 vp, s. 6). Valiokunta on käytännössään esimerkiksi todennut, että päiväsakkojen rahamäärän kaksinkertaistaminen olisi sinänsä mahtunut lainsäätäjän oikeasuhtaisuutta koskevan harkintamarginaalin piiriin (PeVL 9/2016 vp, s. 6), mutta muutokselle ei ollut esitettävissä hyväksyttäviä perusteita (PeVL 9/2016 vp, s. 6). Lisäksi on huomattava, että perustuslakivaliokunta on katsonut suhteellisuusvaatimuksen edellyttävän sen arviointia, onko kriminalisointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi (PeVL 23/1997 vp, s. 2/II). Tämä muun ohessa tarkoittaa, että ehdotettujen sääntelyä ankaroittavien muutosten on oltava välttämättömiä säännöksen suojelutarkoituksen toteuttamiseksi.

Eduskunnan lakivaliokunta on käytännössään todennut, että rikosoikeuden yleisten oppien ja vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti rikosten rangaistusasteikot on määritettävä tekojen haitallisuuden ja paheksuttavuuden eli niiden rangaistusarvon mukaan (esim. LaVM 3/1998 vp, s. 25/I). Valiokunta on todennut tämän olevan seurausta perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin sisältyvästä suhteellisuusvaatimuksesta (LaVM 38/2014 vp, s. 3/II).

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä ei tietääkseni ole nimenomaisesti katsottu, että tietyn rikossäännöksen sisältämän rangaistusasteikon muuttamista koskeva ehdotus olisi ollut suhteellisuusvaatimuksen vastainen. Toisaalta on huomattava, että sääntelyn oikeasuhtaisuutta on arvioitu kokonaisuutena suhteessa ehdotettuun rangaistusasteikon muuttamiseen, säännöksen syyksiluettavuutta koskevan vaatimuksen laajentamiseen sekä rangaistusasteikon muuttamisesta aiheutuviin seurannaisvaikutuksiin. Arvioidessaan rikoslain 20 luvun 8 §:sssä tarkoitetun seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskevaa ehdotettua muutosta, jossa rangaistavan käyttäytymisen laajentamista koskemaan myös tuottamuksellisesta tekoa ja jossa säännöksen enimmäisrangaistus olisi korotettu kuudesta kuukaudesta yhteen vuoteen vankeutta, perustuslakivaliokunta katsoi, että enimmäisrangaistuksen nostaminen kuudesta kuukaudesta yhteen vuoteen on huomattava rangaistusarvon nostamista ja sääntelyn ankaroittamista koskeva toimenpide (PeVL 56/2014 vp, s. 3/II). Valiokunta katsoi korottamisen kuitenkin kuuluvan suhteellisuusvaatimuksen salliman valtiosääntöoikeudellisen harkintamarginaalin piiriin, joskin se huomautti, että käsitykset ehdotetun sääntelyn tehokkuudesta ja vaikutuksista samoin kuin sen preventiivisestä tehosta saattavat merkittävästi vaihdella (PeVL 56/2014 vp, s.

3/II). Koska ehdotus käytännössä merkittävästi olisi laajentanut rangaistavan käyttäytymisen alaa ja koska ehdotetulla enimmäisrangaistuksen korottamisella olisi ollut merkittäviä rikosprosessuaalisia ja muita seurannaisvaikutuksia, valiokunnan mukaan ehdotettu sääntely olisi toteuttanut suhteellisuusvaatimusta paremmin, jos rangaistavuuden ala olisi sidottu törkeään huolimattomuuteen ja jos ehdotettua enimmäisrangaistuksen muutosta ei olisi tehty (PeVL 56/2014 vp, s. 3–4). Eduskunnan lakivaliokunta päätyi olemaan nostamatta säännöksen enimmäisrangaistusta, mutta ei rajannut rangaistavan käyttäytymisen alaa vain törkeään huolimattomuuteen, koska ehdotettu rangaistavan käyttäytymisen alan laajentaminen koskemaan myös tuottamuksellisia tekoja yhdistettynä enimmäisrangaistuksen korottamiseen olisi merkinnyt kokonaisuutena arvioiden suhteellisuusvaatimuksen kannalta arvioituna varsin pitkälle menevää sääntelyn ankaroittamista (LaVM 38/2014 vp, s. 3–4).

Aloitteissa ehdotettua törkeän lapsen seksuaalisen hyväksikäytön vähimmäisrangaistuksen korottamista voidaan valtiosääntöisesti arvioida edellä selostetun perustuslakivaliokunnan käytännön valossa. Ensinnäkin on syytä todeta, että ehdotetussa vähimmäisrangaistuksen korottamisessa yhdestä kahteen vuoteen vankeutta on kysymys varsin huomattavasta rangaistusarvon nostamista ja sääntelyn ankaroittamista koskevasta toimenpiteestä (ks. myös PeVL 56/2014 vp, s. 3/II). Suhteellisuusvaatimuksen suhteen merkityksellistä on, että vähimmäisrangaistuksen korottaminen merkitsee lähtökohtaisesti vaikutuksiltaan merkittävämpää toimenpidettä kuin enimmäisrangaistuksen korottaminen. Tämä on seurausta siitä, että oikeuskäytännössä muodostuneet vakiintuneet niin sanotut normaalirangaistukset tietyn teon tyyppitapauksesta tavanmukaisesti asettuvat rangaistusasteikon alimmalle puolikkaalle tai alimmalle kolmannekselle (ks. myös esim. LaVM 13/2001 vp, s. 5, jossa oli kysymys törkeää pahoinpitelyä koskevan säännöksen vähimmäisrangaistuksen korottamisesta). Vähimmäisrangaistuksen korottamisella on näin enimmäisrangaistuksen nostamista enemmän vaikutusta rangaistuskäytännön ankaroitumiseen, koska tietystä teosta oikeuskäytännössä määrittynyt normaalirangaistus vähimmäisrangaistuksen nostamisen seurauksena välittömästi muuttuu. Lisäksi on huomattava, että vähimmäisrangaistuksen nostamisella yhdestä kahteen vuoteen olisi välittömiä rikosoikeudellisia lajinvalintaan kohdistuvia vaikutuksia, koska ehdollinen vankeus ei rikoslain 6 luvun 9 §:n mukaan olisi enää käytännössä mahdollinen törkeää lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä koskevaa säännöstä sovellettaessa. Rikoslain 6 luvun 9 §:n mukaan enintään kahden vuoden vankeusrangaistus voidaan määrätä ehdolliseksi, jollei käsillä ole säännöksessä nimenomaisesti mainittuja ehdollisen rangaistuksen esteperusteita. Jos vähimmäisrangaistus olisi kaksi vuotta, ehdollinen vankeus voisi tulla kysymyksen vain, jos tuomittaisiin asteikon mukainen vähimmäisrangaistus. Tällöinkin ehdollinen vankeus olisi poikkeuksellinen, koska kahden vuoden vankeusrangaistus tuomittaessa ehdoton vankeus on käytännössä pääsääntö.

Aloitteissa ehdotettujen muutosten oikeasuhtaisuutta koskevassa arvioinnissa on otettava myös huomioon, että rikoslain 20 luvun sääntelyn usein tapahtunut uudistaminen on korostanut tarvetta arvioida ja perusteellisesti tutkia jo toteutettujen uudistusten vaikutusta. Esimerkiksi lapsen seksuaalisen hyväksikäytön vähimmäisrangaistus korotettiin vuonna 2011 neljään kuukauteen vankeutta ja sukupuoliyhteyden sisältävä teko sisällytettiin pääsääntöisesti lapsen törkeän seksuaalisen hyväksikäytön alaan kuuluvaksi (HE 282/2010 vp ja LaVM 43/2010 vp). Esityksen perusteluissa todetaan (s. 21), että kattavaa tutkimustietoa ei ole näiden muutosten jälkeiseltä ajalta, mikä vaikeuttaa johtopäätösten tekemistä rangaistuskäytännöstä. Asiaan liittyy myös se, että korkein oikeus on melko hiljattain antamissaan ratkaisuissa (esim. KKO 2018:35; ks. myös KKO 2018:60) ankaroittanut lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa tuomittuja rangaistuksia. Ratkaisussa KKO 2018:35 kiinnitettiin nimenomaisesti huomiota aiemmin

toteutettujen lainsäädäntöuudistusten tarkoitukseen ankaroittaa lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten rangaistuskäytäntöä. KKO:n tuoreesta rangaistuskäytännöstä käy ilmi myös pyrkimys laajemmin ankaroittaa seksuaalirikoksista seuraavia rangaistuksia. Ratkaisussa KKO 2018:81 tekijä tuomittiin raiskauksesta 1 vuoden 8 kuukauden ehdottomaan vankeusrangaistukseen, vaikka häntä ei ollut aikaisemmin rikoksista rekisteröity ja vaikka käsillä oli myös muita ehdollista vankeutta puoltaneita seikkoja.

Kuten edellä on todettu, eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä on katsottu, että rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset (esim. PeVL 16/2013 vp, s. 2/I, PeVL 6/2014 vp, s. 2/I, PeVL 56/2014 vp, s. 3/II, PeVL 9/2016 vp, s. 6 ja PeVL 56/2018 vp, s. 2). Eduskunnan lakivaliokunta taas on käytännössään todennut, että rikosoikeuden yleisten oppien ja vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti rikosten rangaistusasteikot on määritettävä tekojen haitallisuuden ja paheksuttavuuden eli niiden rangaistusarvon mukaan (esim. LaVM 3/1998 vp, s. 25/I). Valiokunta on todennut tämän olevan seurausta perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin sisältyvästä suhteellisuusvaatimuksesta (LaVM 38/2014 vp, s. 3/II). Eduskunnan perustuslakivaliokunnan aiemmasta käytännöstä ei löydy suoraan nyt aloitteissa ehdotettuihin muutoksiin verrannollista tilannetta, jossa vähimmäisrangaistuksen korottamista koskevaa ehdotusta olisi arvioitu suhteellisuusvaatimuksen asettamien vaatimusten näkökulmasta. Toisaalta valiokunnan käytännössä enimmäisrangaistuksen korottamista kuudesta kuukaudesta vuoteen vankeutta on pidetty suhteellisuusvaatimuksen kannalta ongelmallisena, ottaen samalla huomioon samalla ehdotettu rangaistavan käyttäytymisen alan laajentaminen sekä enimmäisrangaistuksen korottamisesta aiheutuvat liitännäisvaikutukset (PeVL 56/2014 vp, s. 3–4; ks. myös LaVM 38/2014 vp, s. 3–4).

Aloitteissa ehdotettua ja ehdotuksen mahtumista lainsäätäjän valtiosääntöoikeudellisen harkintamarginaalin piiriin voidaan kuitenkin arvioida soveltuvin osin kiinnittäen huomiota edellä mainittuun perustuslakivaliokunnan käytäntöön, minkä lisäksi huomiota on kiinnitettävä ehdotettujen muutosten välttämättömyyteen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. Ensinnäkin on todettava, että vähimmäisrangaistuksen korottaminen on lähtökohtaisesti enimmäisrangaistuksen korottamista enemmän rikosoikeudellista sääntelyä ankaroittava toimenpide, koska sillä on käytännössä suuremmat vaikutukset teosta seuraavan normaalirangaistuksen ankaroitumiseen. Lisäksi aloitteissa ehdotettu vähimmäisrangaistuksen korottaminen yhdestä kahteen vuoteen vankeutta käytännössä aina merkitsisi, että törkeästä lapsen seksuaalisesta hyväksikäytöstä tuomittaisiin ehdoton vankeusrangaistus. Kysymys on näin huomattavammasta rangaistusarvon nostamista ja sääntelyn ankaroittamista koskevasta toimenpiteestä kuin enimmäisrangaistuksen nostamisessa kuudesta kuukaudesta yhteen vuoteen (viimeksi mainittua toimenpidettä koskevasta arviosta ks. PeVL 56/2014 vp, s. 3/II). Tätä korostaa se, että törkeästä lapsen seksuaalisesta hyväksikäytöstä voitaisiin jatkossa tuomita käytännössä vain ehdotonta vankeutta. Ehdoton vankeus on rikoslain 6 luvun 1 §:n mukaan ankarin seuraamus säännöksen ilmentämässä asteittain ankaroituvassa seuraamusjärjestelmässä.

Aloitteissa ehdotettua suhteellisuusvaatimuksen asettamien edellytysten kannalta tarkasteltuna on otettava myös huomioon, että rikoslaissa rikosten törkeyden arvioinnissa on pyritty käyttämään yhtenäistä rangaistusasteikkoa osoittavaa törkeysluokitusta ja eri rikosten moitittavuus on pyritty suhteuttamaan toisiinsa törkeysporrastusluokitusta ilmentävien rikoslaissa käytettyjen rangaistusasteikkojen kautta (esim. HE 6/1997 vp, s. 11–12). Voimassa olevaa törkeän lapsen seksuaalisen hyväksikäytön jo itsessään ankaraa rangaistusasteikkoa on perusteltu sillä,

että säännöksessä tarkoitetusta teosta voi aiheutua poikkeuksellisen pitkäaikaista ja vakavaa vahinkoa rikoksen kohteeksi joutuneelle lapselle, mikä perustelee ankaraa rangaistusasteikkoa (HE 6/1997 vp, s. 184–185). Samaa asteikkoa käytetään esimerkiksi rikoslain 21 luvun 6 §:ssä tarkoitetussa törkeää pahoinpitelyä koskevassa säännöksessä ja 25 luvun 4 §:ssä tarkoitetussa panttivangin ottamista koskevassa säännöksessä. Selvää nähdäkseni on, että jos törkeää lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä koskevan säännöksen vähimmäisrangaistusta korotetaan, sillä on vaikutusta rikoslaissa rangaistavien tekojen moitittavuutta koskevaan arviointiin yleisemmällä tasolla ja erityisesti suhteessa niihin tekoihin, joista on säädetty sama rangaistusasteikko. Selvää myös on, että törkeää lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä koskevan säännöksen vähimmäisrangaistuksen korottamisella olisi vaikutusta laajemmin rikoslain 20 luvun kokonaisuuteen, ennen muuta törkeää raiskausta koskevaan säännökseen.

Edellä esitetyn perusteella aloitteissa ehdotettua törkeän lapsen seksuaalisen hyväksikäytön vähimmäisrangaistusta on nähdäkseni pidettävä varsin huomattavana rangaistusarvon korottamista ja rikosoikeudellisen järjestelmän ankaroittamista koskevana toimenpiteenä, jolla toteutuessaan olisi selkeää vaikutusta tuomittavien rangaistusten ankaruuteen, käytettävään rangaistuslajiin samoin kuin myös liitännäisvaikutuksia rikoslain 20 luvun kokonaisuuteen ja laajemmin rangaistusarvoltaan samanasteisiin rangaistavaksi säädettyihin tekoihin. Ottaen myös huomioon, että rikoslain 20 luvun säännöksiä edellä todetun mukaisesti melko hiljattain uudistettu eikä näiden muutosten vaikutuksia ole perusteellisesti arvioitu, aloitteissa ehdotettuja muutoksia on näin nähdäkseni selvästi pidettävä ongelmallisina suhteellisuusvaatimuksen asettamien vaatimusten näkökulmasta. Huomionarvoista tässä arviossa on myös, että julkisuudessa olleiden tietojen mukaan oikeusministeriössä ollaan käynnistämässä rikoslain 20 luvun uudistusta valmisteleva hanke.[1] Tässä arviossa merkitystä ei ole sillä, arvioidaanko aloitteissa ehdotettua vähimmäisrangaistuksen korottamista erikseen vai yhdessä HE:ssä 212/2018 vp ehdotettua törkeää lapsenraiskausta koskevaa säännöstä.

Eduskunnan työjärjestyksen (17.12.1999/40 v. 2000) 38 §:n 2 momentin mukaan jos valiokunnassa valmisteltavana käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä, valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta. Edellä on pyritty melko laajasti tarkastelemaan aloitteissa ehdotetun suhdetta suhteellisuusvaatimukseen ja tarkastelun perusteella voidaan todeta, että ehdotettu törkeän lapsen seksuaalisen hyväksikäytön vähimmäisrangaistuksen korottaminen olisi merkittävä rikosoikeudellisen lainsäädännön ankaroittamista koskeva toimenpide. Koska perustuslaista ei ole johdettavissa tiukkoja rajoja rangaistusten ankaroittamiselle (PeVL 9/2016 vp, s. 6), yksittäisten rangaistusasteikkoja koskevien muutosten, vaikka ne merkitsisivät asteikon ankaroitumista, ei nähdäkseni ole pääsääntöisesti perusteltua katsoa muodostuvan ongelmallisiksi suhteellisuusvaatimusten asettamien vaatimusten kannalta, jollei kysymys ole esimerkiksi selkeästä epäsuhteesta teon moitittavuuteen nähden tai tilanteesta, jossa ehdotettu muutos johtaisi rangaistavien tekojen kokonaisuudessa selkeästi epäjohdonmukaiseen tilanteeseen. Aloitteissa ehdotetussa ei nähdäkseni ole kysymys tällaisesta tilanteesta, vaan sen sinänsä voidaan katsoa sisältyvän lainsäätäjän valtiosääntöoikeudellisen harkintamarginaalin piiriin, olkoonkin että kysymys olisi huomattavasta sääntelyn ankaroittamista koskevasta muutoksesta. Tässä arviossa on kuitenkin vielä otettava huomioon, minkälaiseen arvioon ja selvitykseen voimassa olevan lainsäädännön toimivuudesta ehdotus perustuu. Tällä on merkitystä myös

[1] https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1410853/ministeri-hakkanen-oikeusministerio-kaynnistaa-raiskauslainsaadannon-kokonaisuudistuksen, sivulla käyty 10.2.2019.

oikeasuhtaisuuden arvioinnin näkökulmasta sekä ehdotettujen sääntelyä ankaroittavien muutosten välttämättömyyttä oikeushyvän suojaamiseksi koskevan arvioinnin kannalta.

Törkeää raiskausta koskevan säännöksen vähimmäisrangaistuksen korottaminen

Eduskunnan lakivaliokunnan kuulemispyynnön täydennyksessä 7.2.2019 on pyydetty arvioimaan törkeän raiskauksen vähimmäisrangaistuksen nostamista tässä yhteydessä kolmeen vuoteen vankeutta muuttamalla rikoslain 20 luvun 2 §:ää. Jos tällainen muutos toteutettaisiin, törkeän raiskauksen rangaistusasteikko olisi vankeutta vähintään kolme ja enintään kymmenen vuotta. Voimassa olevan säännöksen mukainen rangaistusasteikko on vankeutta vähintään kaksi ja enintään kymmenen vuotta.

Voimassa olevan säännöksen rangaistusasteikkoa on perusteltu raiskausrikoksen vakavuudella ja sillä, että raiskausrikos loukkaa sekä henkilökohtaista koskemattomuutta että seksuaalista itsemääräämisoikeutta tavalla, joka usein aiheuttaa uhrille paitsi fyysistä kipua myös pitkäaikaista jopa koko elämän kestävää henkistä kärsimystä, minkä vuoksi törkeää raiskausta koskevaan säännökseen katsottiin perustelluksi liittää varsin ankara rangaistusuhka (HE 6/1997 vp, s. 175/I).

Ehdotettua törkeää raiskausta koskevan säännöksen ehdotettua vähimmäisrangaistuksen korottamista on arvioitava edellä selostetun eduskunnan perustuslakivaliokunnan suhteellisuusvaatimukseen palautuvan käytännön mukaisesti. Kuten edellä on todettu, vähimmäisrangaistuksen korottaminen on lähtökohtaisesti enimmäisrangaistuksen korottamista tuntuvampi toimenpide ja sillä on näin enemmän vaikutusta rangaistuskäytännön ankaroitumiseen. Tämänkaltaiselle toimenpiteelle tulisi olla esitettävissä varsin painavat säännöksen suojelutarpeeseen samoin kuin teon moitittavuusarvioinnissa tapahtuneeseen merkittävään muutokseen palautuvat perusteet. Tässä arviossa on otettava huomioon, että rangaistusasteikon ankaroituminen kohdentuisi kaikkiin törkeänä raiskauksena arvioitaviin tekoihin – jotka toki sinänsä ovat varsin moitittavia tekoja. Tässä suhteessa ehdotuksen arviointi kuitenkin eroaa HE:ssä 212/2018 vp ehdotetun törkeää lapsenraiskausta koskevan sääntelyn arvioinnista, koska siinä olisi kysymys kaikkein moitittavimpien lapsiin kohdistuvien tekojen ankarammasta arvioinnista – mille on sinänsä esitettävissä lasten erityissuojeluun liittyvät painavat perusteet. Törkeää raiskausta koskevan säännöksen vähimmäisrangaistuksen korottamisella olisi kuitenkin huomattavia vaikutuksia rangaistuskäytäntöön samoin kuin heijastusvaikutuksia muihin rikoslaissa rangaistavaksi säädettyihin tekoihin, minkä vuoksi kysymys on suhteellisuusvaatimuksen asettamien vaatimusten kannalta merkityksellisestä toimenpiteestä.

Aloitteiden käsittelystä kokonaisuutena arvioiden

KAA 3/2015 vp ei sisällä säädöstekstin muotoon laadittua lakiehdotusta, mikä tarkoittaa, että kansalaisaloite lienee muodoltaan kansalaisaloitelain (12/2012) 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä. Aloitetta käsiteltäneen eduskunnassa näin eduskunnan työjärjestyksen 55 §:ssä tarkoitettuna ainoan käsittelyn asiana (ks. myös esim. PNE 1/2011 vp, s. 3/I). Koska LA:ssa 21/2015 vp ehdotetaan käytännössä samaa asiaa kuin KAA:ssa 3/2015 vp, rikoslain 20 luvun 7 §:n vähimmäisrangaistuksen korottamista yhdestä kahteen vuoteen

vankeutta koskeva ehdotus voitaisiin kuitenkin sinänsä käsitellä eduskunnan työjärjestyksen 53 §:ssä tarkoitettuna lakiehdotuksena ja mainitussa pykälässä säädetyssä järjestyksessä.

Vähimmäisrangaistuksen korottamista tilanteessa, jossa aikaisempien samaa sääntelyä ankaroittaneiden muutosten vaikutuksia ei ole perusteellisesti selvitetty, ei kuitenkaan voi pitää hyvän lainsäädäntötavan mukaisena. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että jos laajakantoiseen hallituksen esitykseen esitetään tehtäväksi hyvin merkittäviä ja esityksen perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavia muutoksia, asian valmistelu tulisi osoittaa valtioneuvoston tehtäväksi (PeVL 75/2014 vp, s. 8/II ja PeVL 12/2016 vp, s. 3). Valiokunta on pitänyt ongelmallisena ja epätyydyttävänä sitä, että hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia laajasti täydennetään ja korjataan eduskuntakäsittelyssä (PeVL 12/2016 vp, s. 4). Perustellumpana ratkaisuna valiokunta on pitänyt perustuslain 71 §:ssä ja eduskunnan työjärjestyksen 31 §:ssä tarkoitetun hallituksen esitystä täydentävän esityksen antamista (PeVL 12/2016 vp, s. 3).

Nyt käsillä olevassa tilanteessa ei sinänsä ole kysymys tilanteesta, jossa ministeriö esittää vastineessaan merkittäviä muutoksia annettuun hallituksen esitykseen. Kysymys on siitä, että hallituksen esitykseen käsittelyyn on yhdistetty kansalaisaloite ja lakialoitteita. Samalla kysymys on kuitenkin myös siitä, että HE:ssä 212/2018 vp ehdotetun lisäksi on ehdotettu rikosoikeudellisesti varsin merkittäviä suhteellisuusvaatimuksenkin kannalta olennaisia muutoksia. Näiden muutosehdotusten suhteen ei ole laadittu kattavia perusteluita eikä niistä ole laadittu kattavia vaikutusarviointeja (ks. myös PeVL 75/2014 vp, s. 8/II ja PeVL 12/2016 vp, s. 3). Ongelmalliseksi asetelman tekee myös se, että rikoslain 20 luvun sääntelyä ankaroittaneiden jo aiemmin toteutettujen muutosten vaikutuksia ei ole perusteellisesti selvitetty. Samoin pulmallista on, että ainakin julkisuudessa olleiden tietojen mukaan oikeusministeriössä ollaan käynnistämässä rikoslain 20 luvun uudistusta valmisteleva hanke.[2] Edellä sanottu nähdäkseni vahvasti perustelisi sitä, että aloitteissa ehdotettuja muutoksia ei toteutettaisi HE:n 212/2018 vp käsittelyn yhteydessä vaan asiaa valmisteltaisiin perusteellisesti hyvän lainvalmistelukäytännön mukaisesti oikeusministeriön käynnistämässä hankkeessa.

Kokonaisuutena edellä arvioitu huomioon ottaen ehdotetut vähimmäisrangaistusten korottamiset näyttäytyvät näin nähdäkseni jossain määrin ongelmallisina suhteellisuusvaatimuksen asettamien vaatimusten näkökulmasta, koska jo toteutettujen muutosten vaikutuksia ei ole perusteellisesti selvitetty eikä ehdotetuille huomattaville rangaistustasoon vaikuttaville muutoksille ole juuri esitetty perusteluita eikä vaikutusarvioita niiden suhteen ole toteutettu. Ei ole toisin sanoen selvää, onko ehdotetuille muutoksille joko itsenäisesti arvioituna tai arvioituna yhdessä HE:ssä 212/2018 vp ehdotetun törkeää lapsenraiskausta koskevan säännöksen kanssa välttämätöntä tarvetta sinänsä hyväksyttävän suojelutavoitteen toteuttamiseksi. Vaikka yksittäisiä rangaistusasteikkomuutoksia ei lähtökohtaisesti tulisi nähdäkseni pitää ongelmallisina suhteellisuusvaatimuksen kannalta vaan ne kuuluvat lainsäätäjän harkintamarginaalin piiriin, kokonaisuutena arvioiden aloitteissa ehdotetut muutokset muodostuvat kuitenkin siinä määrin mittaviksi, että asiassa nähdäkseni olisi syytä pyytää eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisesti perustuslakivaliokunnan lausunto, ottaen lisäksi huomioon, että perusteellista selvitystä ehdotettujen muutosten välttämättömyydestä sinänsä painavien oikeushyvien suojaamiseksi ei ole olemassa. Selvyyden vuoksi todettakoon, että vaikka HE:ssä 212/2018 vp ehdotettu törkeää lapsenraiskausta koskeva säännös merkitsee niin ikään rikosoikeudellisen

[2] https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1410853/ministeri-hakkanen-oikeusministerio-kaynnistaa-raiskauslainsaadannon-kokonaisuudistuksen, sivulla käyty 10.2.2019.

sääntelyn ankaroittamista, sitä ei nähdäkseni itsessään ole pidettävä suhteellisuusvaatimuksen kannalta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena ottaen huomioon, että ehdotetun säännöksen tarkoituksena on kohdistua moitittavimpiin lapsiin kohdistuviin hyväksikäyttötekoihin.

Toinen vaihtoehto nähdäkseni olisi, että lakivaliokunta edellyttäisi oikeusministeriön rikoslain 20 luvun oletettavasti pian käynnistettävän kokonaisvaltaisen uudistamishankkeen yhteydessä selvittävän, ovatko luvun rikossäännösten rangaistusasteikot oikeasuhtaisia tekojen moitittavuuteen nähden ja muodostaako luku tästä näkökulmasta johdonmukaisen ja oikeasuhtaisen kokonaisuuden.

Ehdotetun törkeää lapsenraiskausta koskevan säännöksen ehdotettu 2 momentti

Lakivaliokunnan asiantuntijakutsun täydennyksessä 7.2.2019 pyydetään arvioimaan sitä, että HE:seen 212/2018 vp sisältyvään 1. lakiehdotuksen 20 luvun 7 b §:ään (törkeä lapsenraiskaus) lisättäisiin seuraava uusi 2 momentti:

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

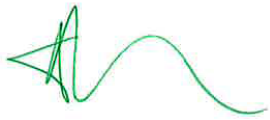
Luonnostellun uuden 2 momentin tavoitteena on paikata se epäkohta, että raiskausrikosta koskevan sääntelyn ei oikeuskäytännössä ole ainakaan kaikissa tilanteissa katsottu soveltuvan lapsiin kohdistuviin tekoihin. Kysymys on ollut käytännössä siitä, että uhrin nuorta ikää ei ole oikeuskäytännössä välttämättä pidetty raiskausrikosta koskevan rikoslain 20 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitettuna muuna avuttomana tilana.

Luonnosteltu uusi 2 momentti nähdäkseni täyttää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset ja on tavoitteiltaan hyväksyttävä. Hieman ongelmalliseksi ehdotetun uuden 2 momentin sen sijaan tekee se, että se rakentuu erilaiselle logiikalle kuin ehdotettu törkeää lapsenraiskausta koskeva säännös. Ehdotettu törkeää lapsenraiskausta koskeva säännös on laadittu niin, että sitä sovellettaisiin tilanteessa, jossa tekijä syyllistyy törkeään raiskaukseen ja samalla rikoslain 20 luvun 7 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun törkeään lapsen seksuaaliseen hyväksikäyttöön, mikä tarkoittaa, että myös näissä säännöksissä tarkoitettujen edellytysten tulee täyttyä, jotta törkeää lapsenraiskausta koskevaa säännöstä voitaisiin soveltaa. Luonnostellussa 2 momentissa ikään kuin säädettäisiin itsenäisestä raiskausrikosta koskevasta tunnusmerkistöstä tilanteessa, jossa tekijä on sukupuoliyhteydessä alle 13-vuotiaan lapsen kanssa. Käytännössä kysymys olisi siitä, että sukupuoliyhteys alle 13-vuotiaan kanssa aina rinnastuisi törkeään raiskaukseen riippumatta siitä, täyttyvätkö raiskausrikokselle rikoslain 20 luvun 1 §:ssä säädetyt edellytykset ja törkeän tekomuodon soveltamisen edellytyksenä olevat rikoslain 20 luvun 2 §:ssä säädetyt edellytykset. Toisaalta tämä on osaltaan luonnostellun 2 momentin nimenomaisena tarkoituksena, koska raiskaussääntelyn rajoitettu soveltaminen lapsiin kohdistuviin tekoihin on edellä todetun mukaisesti muodostunut oikeuskäytännössä ongelmalliseksi.

Ehdotettu 2 momentti muodostaisi näin tavallaan itsenäisen törkeään raiskaukseen rinnastettavan tilanteen, joka täyttyisi aina, kun tekijä olisi sukupuoliyhteydessä alle 13-vuotiaan kanssa. Koska ehdotusta ei tältä osin rakennettaisi viittaukselle rikoslain 20 luvun 2 §:ään, tämä tarkoittaisi muun ohessa, että tällöin ei edellytettäisi törkeyden kokonaisarvostelulausekkeen

täyttymistä. Sinänsä saattaisi yleisesti lasten erityissuojeluun liittyvistä syistä olla perusteltua kohdella rikosoikeudellisesti ankarammin alle 13-vuotiaisiin kohdistettuja seksuaalisia tekoja. Toisaalta sääntelyn johdonmukaisuuden ylläpitämiseksi saattaisi olla kuitenkin perusteltua pyrkiä rakentamaan törkeää lapsenraiskausta koskevan säännöksen 2 momentti mahdollisimman pitkälti siten, että se kuitenkin saisi sisältönsä rikoslain raiskausrikosta ja törkeää lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä koskevasta sääntelystä. Saattaa olla, että tällaisen sääntelyn muotoileminen johtaisi viittaustekniikan monimutkaiseen käyttämiseen, mikä taas ei olisi optimaalinen ratkaisu sääntelyn ymmärrettävyyden näkökulmasta. Siitä huolimatta en pidä aivan ongelmattomana ratkaisuna sitä, että törkeää lapsenraiskausta koskevan säännöksen 2 momentissa säädettäisiin tilanteesta, jossa ehdotettua rikoslain 20 luvun 7 b §:ää sovellettaisiin rikoslain 20 luvun 1 ja 2 §:ssä säädetyistä edellytyksistä riippumatta, etenkin siksi, koska tällöin irtaannuttaisiin törkeää lapsenraiskausta koskevan ehdotetun säännöksen logiikasta. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja sääntelyn johdonmukaisuuden kannalta selkein ratkaisu olisi, jos luonnosteltu 2 momentti voitaisiin kytkeä rikoslain 20 luvun 1 ja 2 §:ssä tarkoitettuihin edellytyksiin ja momentissa säädettäisiin nimenomaisesti siitä, että raiskausrikosta koskevaa sääntelyä voidaan törkeää lapsenraiskausta koskevaa säännöstä sovellettaessa soveltaa alle 13-vuotiaisiin kohdistuviin tekoihin.

Helsingissä 12.2.2019



Sakari Melander
Rikosoikeuden professori
Oikeustieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto
puh.: 02941 21781, 050 5644229
sähköposti: sakari.melander@helsinki.fi