Janne Salminen 22.3.2022

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle seksuaalirikoksia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 13/2022 vp)

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on ehdotus rikoslain seksuaalirikoksia koskien säännösten muuttamisesta. Samalla muutettaisiin myös lukuisia muita lakeja (esitutkintalakia, järjestyslakia, liikenteen palveluista annettua lakia, liiketoimintakiellosta annettua lakia, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettua lakia, poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettua lakia, raskauden keskeyttämisestä annettua lakia, oikeudenkäymiskaarta, pakkokeinolakia, rikosrekisterilakia, vankeuslakia, yliopistolakia, ammattikorkeakoululakia, ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia sekä lapsipornografian levittämisen estotoimista annettua lakia). Raiskausrikosta koskevaa säännöstä esitetään muutettavaksi niin, että raiskauksen keskeiseksi tunnusmerkiksi tulisi sukupuoliyhteydessä oleminen sellaisen henkilön kanssa, joka ei osallistu siihen vapaaehtoisesti. Myös muiden seksuaalirikosten osalta muutos kohdistuisi siihen, että seksuaalisen teon kohde osallistu siihen vapaaehtoisesti. Tämän mukaisesti pakottaminen seksuaaliseen tekoon korvattaisiin säännöksellä seksuaalisesta kajoamisesta. Seksuaalisen ahdistelun rangaistavuus laajenisi muihin kuin kosketteluteköihin. Seksuaalisen kuvan luvaton levittäminen säädettäisiin seksuaalirikoksena rangaistavaksi. Lisäksi tässä yhteydessä kuuttatoista vuotta nuorempiin lapsiin kohdistuvia seksuaalirikoksia koskevat säännökset erotettaisiin pääosin aikuisia koskevista säännöksistä. Lasten koskemattomuuden ja häiriöttömän kehityksen suojaa vahvistettaisiin säätämällä uusina rikoksina lapsenraiskaus ja seksuaalinen kajoaminen lapseen. Myös kuusitoista mutta ei kahdeksantoista vuotta täyttäneitä lapsia suojattaisiin edelleen aikuisiin nähden laajemmin erityissäännöksillä. Lasta seksuaalisesti esittäviä kuvia koskevat rangaistussäännökset siirrettäisiin rikoslain seksuaalirikoksia koskevaan lukuun ja niihin tehtäisiin sääntelyä ankaroittavia muutoksia. Keskeisistä seksuaalirikoksista säädettäisiin myös törkeät tekomuodot.

2. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023 tai aikaisintaan kuuden kuukauden kuluttua niiden hyväksymisestä ja vahvistamisesta.

3. Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotuksen ja perustuslain välistä suhdetta käsittelevä jakso (s. 141-144).

4. Hallitus on arvioinut, että lakiehdotukset voidaan edellä esitetyin perustein hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Arvioinnin lähtökohtia

5. Kysymys on seksuaalirikoksia koskevan sääntelyn tarkistuksesta. Tarkistuksilla on vaikutuksia myös muuhun lainsäädäntöön. Ehdotuksessa lapsia koskevat seksuaalirikokset pyritään erottamaan muusta seksuaalirikossääntelystä.

6. Uudet rikostunnusmerkistöt merkitsevät seksuaalirikoksina rangaistavien tekojen alan laajenemista. Laajenemista tapahtuu myös sikäli, että sukupuoliyhteyden määritelmää laajennettaisiin. Samalla lisäksi seksuaalirikosten rangaistusasteikot ankaroituisivat.

7. Sääntelyn tavoitteena on vahvistaa seksuaalisen itsemääräämisoikeuden ja henkilökohtaisen koskemattomuuden suojaa. Rangaistussäännöksistä tulee kattavammat. Lisäksi rikoslain säännöksiä seksuaalirikoksista yhdenmukaistettaisiin ja selkiinnytettäisiin. (s. 52-53)

8. Valtiosääntöoikeudelliselta kannata kysymyksessä on ehdotuksen arviointi ennen kaikkea perustuslain 8 §:n tarkoittaman rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta sekä perustuslain 7 §:n henkilökohtaista vapautta, koskemattomuutta ja turvallisuutta ja 10 §:n yksityiselämää suojaavien säännösten kannalta. Kuten perustuslakivaliokunta on todennut, perustuslain 8 §:ssä vahvistettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Rikosoikeudellisen sääntelyn yhteydessä on otettava huomioon myös suhteellisuusvaatimus perusoikeusrajoitusten yleisenä edellytyksenä. Rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (ks. esim. PeVL 56/2014 vp).

9. Perustuslakivaliokunta on lähiaikana ainakin kahdesti arvioinut seksuaalirikossääntelyn muuttamista koskevien ehdotusten perustuslainmukaisuutta. Tarkoitan valiokunnan lausuntoja PeVL 6/2014 vp ja PeVL 56/2014 vp.

10. Perusoikeuksien kannalta rikossäännökset rangaistusseuraamuksineen ovat sekä perusoikeuksien rajoituksia että keinoja, joilla oikeusjärjestys turvaa perusoikeuksia (ks. PeVL 23/2017 vp). Siten perus- ja ihmisoikeudet ja niihin liittyvä julkisen vallan turvaamisvelvoite voi olla peruste, jonka valossa kriminalisoinneista ja niihin liittyvistä rangaistuksista aiheutuvia perusoikeuksien rajoituksia voidaan pitää hyväksyttävinä. Tältä pohjalta on katsottu, että yksittäisten kriminalisointien valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon perusoikeussäännösten kummankintyyppiset vaikutukset (PeVL 48/2017 vp).

Ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyys

11. Rikosoikeudelliseen sääntelyn tulee liittyä hyväksyttävän päämäärän toteuttamiseen. Perusoikeuksien suojaamista voidaan pitää tällaisena hyväksyttävänä päämääränä. Lisäksi muutoinkin erilaisten painavina pidettävien hyväksyttävien intressien ryhmä on laaja ja kattaa myös erilaisia julkisia intressejä. Kaikki intressit yksinään eivät kuitenkaan välttämättä ole hyväksyttäviä (ks. PeVL 9/2016 vp).

12. Sääntelyllä pyritään turvaamaan yksilön, sekä naisen että miehen, koskemattomuutta ja seksuaalista itsemääräämisoikeutta. Ne kiinnittyvät erityisesti perustuslain 7 §:n säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta, koskemattomuudesta ja turvallisuudesta sekä 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suojasta. Osassa esitettäviä kriminalisointeja on esitettävissä myös sukupuolten tasa-arvon edistämiseen liittyviä syitä. Kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin liittyvää pohjaa ehdotetulla sääntelyllä on esimerkiksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyssä Euroopan neuvoston yleissopimuksessa (ns. Istanbulin sopimus).

13. Lasten osalta voidaan ajatella, että kysymys on myös siitä, että perustuslain 6.3 §:n mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä. Säännös turvaa myös lasten asemaa vajaavaltaisena ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä, joka tarvitsee erityistä suojelua ja huolenpitoa. Samoin perustuslain 19.3 §:ssä viitattuun lapsen hyvinvoinnin turvaamiseen kuuluu suoja väkivaltaa, alistamista ja hyväksikäyttöä vastaan (HE 309/1993 vp, s. 72 ja esim. PeVL 58/2006 vp). Tässä yhteydessä rikosnimikkeiden erottaminen on omiaan turvaamaan vielä erityisesti lapsen asemaa yksilönä ja ottaa huomioon lapsuuden erityisyyden. Lisäksi Yhdistyneiden Kansakuntien lasten oikeuksista tehty yleissopimus lähtee siitä, että valtio ryhtyy toimiin muun muassa edistääkseen minkä tahansa hyväksikäytön ja pahoinpitelyn sekä muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen uhriksi joutuneen lapsen ruumiillista ja henkistä toipumista sekä yhteiskunnallista sopeutumista (39 artikla). Lapsia koskevien seksuaalirikosten erottelu ehdotetulla tavalla vastaa myös tätä tavoitetta.

14. Perustuslakivaliokunta on todennut muun muassa mainitun PeVL 6/2014 vp yhteydessä, että perustuslain 7 §:n turvaama henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan (HE 309/1993 vp, s. 46). Perustuslain 10 §:n turvaaman yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin sekä oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan samoin kuin vapaus päättää sukupuolisesta käyttäytymisestään (HE 309/1993 vp, s. 53). Yksityiselämän suojan takaamiseksi valtiolta on perinteisesti edellytetty sen ohella, että se itse pidättäytyy loukkaamasta kansalaisten yksityiselämää, myös aktiivisia toimenpiteitä yksityiselämän suojaamiseksi toisten yksilöiden loukkauksia vastaan (PeVL 16/2013 vp).

15. Tältä pohjalta voidaan katsoa, että ehdotetulle sääntelylle on painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (ks. PeVL 6/2014 vp).

Ehdotetun sääntelyn suhteellisuusvaatimuksen mukaisuus

16. Käsitykseni mukaan ehdotetun sääntelyn taustalla olevat hyväksyttävät perusteet ihmisen fyysinen koskemattomuus ja itsemääräämisoikeus samoin kuin lasten ja myös eri sukupuolten suojelu myös edellyttävät, että niiden loukkaamiset ovat muiden toimien ohella myös rikoksella rangaistavia. Vastaavia tavoitteita voidaan pyrkiä tavoittelemaan muillakin keinoilla, mutta rikosoikeudelliset keinot ovat myös tarpeen ja osin myös edellytettyjä. Esimerkiksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen mukaan valtion on huolehdittava siitä, että lainsäädäntö toimilla varmistetaan, että raiskaus on myös rikoksena säädetty rangaistavaksi (36 artikla).

17. Eduskunta on aikaisemmin edellyttänyt, että seksuaalirikossääntelyä kehitetään niin, että esimerkiksi uudistuksessa tulee edelleen kiristää lapsiin kohdistuvien hyväksikäyttö- ja raiskausrikosten rangaistuksia (EV 305/2018 vp, esityksen HE 212/2018 vp johdosta).

18. Ehdotettu sääntely tulisi merkitsemään rangaistustason ankaroitumista. Ankaroituminen toteutuisi useita reittejä. Ensinnäkin aikaisempaa useampi sukupuoliyhteyden käsittävä teko tulee arvioitavaksi raiskauksena taikka lapseen kohdistuessaan vastaavina lapseen kohdistuvina rikoksina. Myös sukupuoliyhteyden määritelmän laajentamisesta johtuu väistämättä myös ankaramman rangaistussäännöksen soveltamiseen. Oletettavasti nimenomaan tietyt vähimmäisrangaistuksien ankaroittamiset vaikuttavat rangaistustasoa ankaroittaen yleisesti.

19. Erityisesti kiinnittää huomiota etenkin tiettyjen törkeiden tekojen laaja tunnusmerkistö ja niissä varsin korkea vähimmäisrangaistus. Tunnusmerkistön perusteella tämä koskee etenkin törkeää lapsenraiskausta (rangaistus 4–12 vuotta vankeutta) ja törkeää seksuaalista kajoamista lapseen (rangaistus 2–10 vuotta vankeutta). Laajaan tunnusmerkistöön mahtuu hyvin erilaisia tekoja. Samoin huomiota kiinnittää se, että lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö (16 §), johon tuomitaan arvioitaessa teko säännöksen mukaan lievemmäksi kuin seksuaalinen kajoaminen lapseen (14 §), sisältää kuitenkin vastaavan rangaistusasteikon kuin seksuaalinen kajoaminen lapseen.

20. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (esim. PeVL 9/2016 vp, PeVL 56/2014 vp ja PeVL 16/2013 vp).

21. Hallituksen esityksessä on, poislukien viittaukset yleiseen oikeustajuun ja sen selvittämiseen, asianmukaisesti ja varsin kattavasti tehty selkoa rangaistustason ankaroittamisesta ja pyritty perustelemaan siihen liittyviä suhteellisuusvaatimuksia. On kuitenkin huomattava, että eri yhteyksissä juuri seksuaalirikosten rangaistuksia on vuoden 1999 uudistuksen jälkeen pyritty useilla uudistuksilla ankaroittamaan, mikä voi koetella suhteellisuutta kokonaisuuden kannalta. Vaikka rangaistustason määrittelyyn suhteellisuuden kannalta liittyy epäselvyyttä myös hallituksen esityksen perustelujen valossa, en pidä tätä epäselvyyttä sellaisena, joka perustelisi kuitenkaan tältä osin ehdotetun sääntelyn arvioimista suhteellisuusperiaatteen vastaiseksi valtiosääntöisistä syistä, kun lainsäätäjällä kuitenkin on tässä suhteessa varsin laaja harkinnan mahdollisuus. Päädyn katsomaan hallituksen esityksen selvityksen perusteella, että ehdotukset eivät johtaisi sääntelyn epäjohdonmukaiseen tiukentumiseen. Rangaistusasteikkojen supistaminen vähimmäisrangaistuksia kiristämällä voi kuitenkin joiltakin osin kaventaa harkittavina olevia rangaistuksia niin, että rangaistuksissa ei pystytä ottamaan riittävällä tavalla kyseisten seksuaalirikosten erilaisuutta.

Rikoslainsäädännön tarkkuus ja täsmällisyysvaatimukset

22. Käsillä olevan ehdotuksen mukaisesti raiskauksen keskeiseksi tunnusmerkiksi säädettäisiin sukupuoliyhteydessä oleminen sellaisen henkilön kanssa, joka ei osallistu siihen vapaaehtoisesti. Vastaavalla tavalla muissa seksuaalirikoksissa keskeistä olisi se, ettei seksuaalisen teon kohde osallistu siihen vapaaehtoisesti. Tämän mukaisesti pakottaminen seksuaaliseen tekoon korvattaisiin säännöksellä seksuaalisesta kajoamisesta.

23. Muutos liittyy laajempaankin hahmotustavan muutokseen siinä, että suostumuksen puuttumista on ryhdytty pitämään keskeisimpänä tekijänä raiskaus- ja muissa seksuaalirikoksissa. Esimerkiksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen 36 artiklassa raiskaus määritellään suostumusperusteisen tunnusmerkistömallin kautta.

24. Perustuslakivaliokunta on itse todennut, että suostumuksen puuttumiseen perustuva kirjoittamistapa korostaisi raiskauksen luonnetta seksuaalisen itsemääräämisoikeuden ja ihmisoikeuksien loukkauksena (PeVL 6/2014 vp). Raiskauksen tunnusmerkistöä ja muuta seksuaalirikossääntely on nyt ehdotuksessa viety tähän suuntaan.

25. Yleisesti ottaen en havaitse rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta rikosten tunnusmerkistöissä ongelmia tästä tai muusta syystä. Esimerkiksi raiskausta koskevan sääntelyn kannalta on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta keskeistä, että vapaaehtoisuuden puuttumista koskevat edellytykset on säädetty rangaistussäännöksessä. Myös sukupuoliyhteyden määritelmän ehdotettua muutosta (23 §) pidän tässä suhteessa asianmukaisena.

26. Kuitenkin siltä osin kuin esityksessä ehdotetaan muutosta seksuaalista ahdistelua koskevaan sääntelyyn, ehdotettua säännöstä mielestäni on syytä arvioida myös täsmällisyysvaatimusten kannalta.

27. Ehdotuksen perusteella seksuaalisen ahdistelun rangaistavuutta lavennettaisiin myös muihin kuin koskettelutekoihin. Säännöksen perusteluissa on monipuolisesti kuvattu erilaisia tässä tarkoitettuja olosuhteita ja tilanteita. Ahdistelun tunnusmerkitön laventaminen näin ei sinänsä mielestäni ole tässä täsmällisyyden kannalta ongelma. Säännökseen kuitenkin sisältyy osin avoin tekotapa ("kosketteluun voimakkuutensa tai toistuvuutensa vuoksi vakavuudeltaan rinnastettavalla tavalla sanallisesti, lähettämällä tai esittämällä viestin tai kuvan, ottamalla kuvan tai itseään paljastamalla, taikka muulla vastaavalla tavalla"). Pidän tätä lähtökohtaisesti rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena (ks. PeVL 6/2014 vp ja siinä viitattu PeVL 48/2002 vp). Valiokunta on aikaisemmin kiinnittänyt vastaavassa sääntelyyhteydessä huomiota vastaavaan avoimeen sääntelytapaan todeten, että seksuaalisen häirinnän erityisluonteeseen kuitenkin kuuluu, että häirintää voi olla varsin monentyyppistä (PeVL 6/2014 vp). Pitäisin kuitenkin tarpeellisena, että edelleen harkittaisiin, onko säännöksessä asianmukaista säilyttää rikoslaissa suhteellisen harvinaista avointa tekotapaa (”taikka mulla vastaavalla tavalla”) rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä.