Prof. Sakari Melander
22.2.2022

Lisäselvitys eduskunnan lakivaliokunnalle HE:tä 220/2021 vp koskien

1. Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt allekirjoittaneelta kirjallisen lisäselvityksen koskien valiokunnan käsiteltävänä olevaa HE:tä 220/2021 vp. Olen ollut valiokunnassa kuultavana esitystä koskien 26.11.2021 ja olen toimittanut valiokunnalle tuolloin päivätyn kirjallisen asiantuntijalausunnon. Lisäselvitystä on pyydetty erityisesti koskien esityksen eteenpäin viemisen edellytyksiä ja perustuslakivaliokunnan lausunnon tarpeellisuutta esitystä koskien.

2. Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 23 luku sisältäisi rikoslain säännöksiä koskevan viittaussäännöksen sekä 16 sakonuhkaista rikossäännöstä, joissa säädettäisiin rangaistavaksi 1. lakiehdotuksen aineellisissa säännöksissä tarkemmin määriteltyjä tekoja. 1. lakiehdotuksen rikosoikeudellisessa seuraamussääntelyssä on kysymys viittaustekniikkaan perustuvasta sääntelystä, koska lakiehdotuksen 141–156 §:n säännökset eivät sisällä täydellisiä rangaistavaa käyttäytymistä koskevia kuvauksia vaan rangaistava käyttäytyminen saa sisältönsä niissä viitatuista 1. lakiehdotuksen 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15 ja 17 luvun säännöksistä.

3. Voimassa olevan vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain (719/1994) 6 luvun 19 § (419/2002) sisältää täysin avoimen rangaistussäännöksen (säännöksen 3 momentti). Voimassa olevan lain rangaistussäännöstä ja etenkin sen 3 momenttia voidaan pitää selvästi perustuslain (731/1999) 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältämän rikoslainsäädäntöön kohdistuvan täsmällisyysvaatimuksen vastaisena. Tästä näkökulmasta esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen sisältämä laaja rangaistussäännösten kokonaisuus on parannus suhteessa voimassa olevaan lakiin. Selvää myös on, että 1. lakiehdotuksen ei voida perustuslain 8 §:n estämättä sisällyttää voimassa olevan lain kaltaista avointa rangaistussäännöstä. Esitystä koskevassa eduskunnan lakivaliokunnalle 26.11.2021 toimittamassani lausunnossa todetun mukaisesti rangaistussääntelyn kokonaisuus on 1. lakiehdotuksessa kuitenkin erittäin raskas.

4. Esityksen sisältämä rangaistussäännösten kokonaisuus muodostuu ennen muuta ongelmalliseksi siinä, että esityksessä ei ole tosiasiassa arvioitu, onko 1. lakiehdotuksen sisältämien 16 rangaistussäännöksen kattamien tekojen rangaistavaksi säätäminen aidosti perusteltua. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti rangaistavaksi säätämisen tulee perustua painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävään perusteeseen (alun perin PeVL 23/1997 vp, s. 2/II). Esityksen perustelujen (esim. s. 40) mukaan kriminalisoinneille on esitettävissä vaarallisten aineiden kuljetukseen ja niihin liittyvän toiminnan yleisvaaralliseen luonteeseen liittyviä perusteita. Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevien perustelujen (s. 205) mukaan ehdotettu rikkomus- ja sanktiosääntely on välttämätöntä lain tavoitteiden ja sääntelykokonaisuudella suojattavien oikeushyvien, erityisesti liikenneturvallisuuden ja ympäristön suojelemisen, kannalta.

5. Esityksen keskeinen ongelma on kuitenkin siinä, että yksittäisten rangaistavaksi säädettävien tekojen kriminalisoimisen hyväksyttävyyttä ei esityksessä lainkaan perustella. Esityksessä varsin yleisesti viitataan tiettyihin sinänsä hyväksyttäviin rangaistavaksi säätämisen perusteisiin, mutta ei millään tavalla tarkastella, miten nämä sinänsä hyväksyttävät perusteet suhtautuvat yksittäisiin 1. lakiehdotuksen 141–156 §:ssä rangaistavaksi säädettäviin lukumäärältään todella

huomattaviin tekoihin. Tässä suhteessa merkitystä ei ole sillä, että voimassa olevan vaarallisten aineiden kuljetusta koskevan lain mukaan teot ovat jo rangaistavia. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytäntö edellyttää rangaistavaksi säätämiseltä perusteluita ja näiden perustelujen on täytyttävä kunkin yksittäisen rangaistavaksi säädettävän teon osalta. Lisäksi esitys on ongelmallinen siinä, että rangaistussäännösten suhdetta rikoslain (39/1889) tiettyihin 1. lakiehdotuksen kriminalisointien kannalta päällekkäisiltä vaikuttaviin säännöksiin ei ole perusteellisesti arvioitu. Esityksen perusteella ei ole selkeästi arvioitavissa, miltä osin esimerkiksi rikoslain 44 luvun 13 §:ssä tarkoitettu vaarallisten aineiden kuljetusrikos tai rikoslain 48 luvun 1 §:ssä tarkoitettu ympäristön turmeleminen ovat tai eivät ole 1. lakiehdotuksen kriminalisointisäännösten kanssa päällekkäisiä tai mikä on näiden säännösten välinen keskinäissuhde.

6. Voi olla, että käsiteltävänä olevan esityksen tavoitteena ei ole ollut rangaistavan käyttäytymisen alan uudelleen arvioiminen. Kysymys on saattanut olla ennen muuta siitä, että rangaistussääntely saatetaan paremmin vastaamaan rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia. Tässä suhteessa on kuitenkin huomattava, että esityksessä samaan aikaan ehdotetaan otettavaksi käyttöön tiettyjä hallinnollisia seuraamusmaksuja. Tältä osin esityksessä siis selkeästi on kysymys 1. lakiehdotuksen seuraamussääntelyn kokonaisvaltaisemmasta uudistamisesta. Lisäksi on huomattava, että kysymys on ollut vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain kokonaisuudistuksesta (ks. https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM065:00/2018). On nähdäkseni erikoista, että tietyn lain kokonaisuudistuksessa keskeinen osa sääntelyä – rangaistussäännökset – uudistetaan vain yhdestä sinänsä välttämättömästä näkökulmasta, mutta muilta osin sääntely jätetään uudistamatta. Sääntelyn aiempaa merkittävästi suuremmalla tarkkarajaisuudella ei nähdäkseni voi kompensoida sitä, että arviointi rikosoikeudellisen sääntelyn perustumisesta painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävään perusteeseen on laiminlyöty.

7. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiemmassa rikosoikeudellisen sääntelyn hyväksyttävyyttä koskevassa käytännössään todennut, että perustuslaista ei sinänsä muodostu estettä sille, että rikosoikeudellista sääntelyä koskevien hyväksyttävien perusteiden puuttuessa tällaisia perusteita muotoillaan mietintövaliokunnassa, kunhan perusteet ovat asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (PeVL 9/2016 vp, s. 6). Käsiteltävänä asiassa mietintövaliokuntana on liikenne- ja viestintävaliokunta, mutta lakivaliokunta toimialansa puitteissa ottaa kantaa esityksen sisältämään rikosoikeudelliseen sääntelyyn. Näin ei nähdäkseni olisi estettä sille, että eduskunnan lakivaliokunnan esitystä koskevassa lausunnossa tarkemmin muotoillaan 1. lakiehdotuksen sisältämien kriminalisointien hyväksyttävyyden perusteita. Selvää sinänsä on, että tällaiset perusteet olisi tullut esittää hallituksen esityksessä ja että tietyn lain kokonaisuudistuksessa tulisi tällaisia perusteita esittää.

8. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on kiinnitetty huomiota siihen, milloin hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia on mahdollista korjata eduskuntakäsittelyn aikana ja milloin olisi syytä antaa asiassa täydentävä hallituksen esitys. Perustuslain (731/1999) 71 §:n mukaan hallituksen esitystä voidaan täydentää antamalla uusi täydentävä esitys, tai se voidaan peruuttaa. Täydentävää esitystä ei voida antaa sen jälkeen, kun asiaa valmistellut valiokunta on antanut mietintönsä. Perustuslaissa ei määritellä täydentävän esityksen sisältöä tai muotoa.

Perustuslain 71 §:ssä tarkoitetun täydentävän hallituksen esityksen antaminen on tarkoitettu poikkeukselliseksi menettelyksi ja lähinnä vaihtoehdoksi esityksen peruuttamiselle ja kokonaan uuden esityksen antamiselle tilanteessa, jossa on ilmennyt tarvetta korjata tai täydentää

alkuperäistä hallituksen esitystä joiltakin osin ja korjaukset ja täydennykset on mahdollista toteuttaa alkuperäisen esityksen rajoitetuilla muutoksilla (HE 1/1998 vp, s. 121/II). Täydentävä esitys kuitenkin valiokunnan mukaan turvaa sen, että asian käsittely eduskunnassa perustuu riittävän kattaviin perusteluihin ja vaikutusarviointeihin sekä julkiseen ja kaikkien saatavilla olevaan ehdotukseen. Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että täydentävän esityksen antamisen mahdollisuutta on syytä käyttää erityisesti silloin, kun muutosehdotukset edellyttävät hallituksen alkuperäiseen esitykseen verrattuna olennaisesti uusien säätämisjärjestysarvioiden tekemistä (esim. PeVL 9/2020 vp, s. 3, PeVL 7/2019 vp, s. 12, PeVL 12/2016 vp, s. 3–4).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt varsin ongelmallisena ja epätyydyttävänä sitä, että hallituksenesitykseen sisältyviä lakiehdotuksia joudutaan laajasti täydentämään ja korjaamaan eduskuntakäsittelyssä. Tällaisessa menettelyssä sivuutetaan valiokunnan mukaan hallituksen esityksen antamiseen perustuslain mukaan osallistuvat toimielimet ja eduskunnan täysistunto. Valiokunta on pitänyt välttämättömänä ja hyvään lainsäädäntötapaan kuuluvana, että etenkin silloin, kun laajakantoiseen hallituksen esitykseen esitetään tehtäviksi hyvin merkittäviä ja esityksen perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavia muutoksia, asian valmistelu osoitetaan valtioneuvoston tehtäväksi (PeVL 26/2017 vp, s. 76, ks. myös PeVL 75/2014 vp, s. 8/II). Kyse on valiokunnan mukaan myös siitä, että lainvalmistelun eteneminen normaalissa järjestyksessä turvaa lainsäädännön teknisen laadun (PeVL 26/2017 vp, s. 76). Valtioneuvoston tulee valiokunnan mukaan turvautua täydentävän esityksen antamiseen, jos se eduskuntakäsittelyn aikana katsoo sen antamisen edellytysten täyttyvän (PeVL 65/2018 vp, s. 67–68, PeVL 75/2014 vp, s. 8). (PeVL 9/2020 vp, s. 3.)

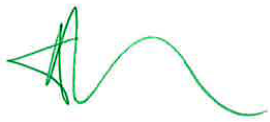
9. Edellä esitetyn perusteella nähdäkseni selkein toimintavaihtoehto HE:n 220/2021 vp sisältämän 1. lakiehdotuksen rangaistussääntelyn perustelujen puutteellisuudelle samoin kuin sille, että rangaistavaksi säädetyn käyttäytymisen kokonaisuutta ei ole arvioitu perusteellisesti suhteessa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan hyväksyttävyysvaatimuksen rikosoikeudelliselle lainsäädännölle asettamiin edellytyksiin, olisi täydentävän hallituksen esityksen antaminen. Täydentävässä hallituksen esityksessä 1. lakiehdotuksen sisältämä seuraamussääntely tulisi arvioida uudelleen hyväksyttävyysvaatimuksen samoin kuin sääntelyn oikeasuhtaisuuden asettamien vaatimusten kannalta. Käytännössä kysymys olisi 1. lakiehdotuksen sisältämän rikosoikeudellisen sääntelyn aineellisen alan kattavuutta koskevasta arvioinnista, jolloin olisi perusteellisesti arvioitava, mitkä teot aidosti on perusteltua säätää rangaistaviksi. Lisäksi olisi syytä arvioida, mikä on 1. lakiehdotuksen rangaistussääntelyn suhde rikoslain säännöksiin ja ehdotettuihin hallinnollisiin seuraamusmaksuihin.

10. Toisena vaihtoehtona voitaisiin ajatella, että ehdotuksen eduskuntakäsittelyssä (lakivaliokunnan lausunnossa ja liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnössä) 1. lakiehdotusta pidettäisiin hyväksyttävänä sillä edellytyksellä, että valtioneuvosto viipymättä ryhtyy toimenpiteisiin 1. lakiehdotuksen seuraamussääntelyn uudistamiseksi edellä mainitulla tavalla. Nähdäkseni tällainen menettely ei kuitenkaan ole optimaalinen, koska tällöin kuitenkin ikään kuin hyväksytään se, että tietyn kokonaisuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ei ole välttämättä otettava huomioon kaikkia rikoslainsäädäntöön kohdistuvia perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä ja niiden asettamia vaatimuksia. Tämän vuoksi perustuslain 71 §:ssä tarkoitetun täydentävän hallituksen esityksen antaminen olisi tässä tilanteessa perustellumpi vaihtoehto.

11. 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 esitetyn perusteella on nähdäkseni selvää, että käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on sivuutettu sellainen rikosoikeudellisen sääntelyn hyväksyttävyyteen liittyvä arviointi, jota rikosoikeudelliselta sääntelyltä tämänhetkisen perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin palautuvien seikkojen vuoksi vakiintuneesti edellytetään. Tällaisten perusteiden muotoilu ei kuitenkaan ole perustuslakivaliokunnan tehtävä (PeVL 9/2016 vp, s. 6). Selkeintä olisi, että asiassa annettaisiin edellä esitetyn mukaisesti perustuslain 71 §:ssä tarkoitettu täydentävä hallituksen esitys. Tässä suhteessa ei nähdäkseni ole välttämätöntä pyytää asiasta eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisesti perustuslakivaliokunnan lausuntoa.

Tahkovuorella 22.2.2022



Sakari Melander
Professori