Prof. Sakari Melander
4.3.2025

Kirjallinen lisäselvitys eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esitystä (HE) 219/2024 vp johdosta

1. Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt allekirjoittaneelta kirjallista lisäselvitystä siitä, onko HE:n 219/2024 vp johdosta tarpeen eduskunnan työjärjestyksen (17.12.2000/40 v. 2000) 38 §:n 2 momentin mukaisesti pyytää lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta koskeva lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalta. Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan jos valiokunnassa valmisteltavasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä, valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta.

2. Käsiteltävänä olevan esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa (s. 59–64) on lähtökohtaisesti asianmukaisesti käsitelty eduskunnan perustuslakivaliokunnan rikosoikeudellista lainsäädäntöä koskevaa lausuntokäytäntöä. Esityksessä (s. 64) katsotaan, että sen sisältämä lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

3. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään arvioinut suhteellisen usein ehdotettua rikosoikeudellista lainsäädäntöä valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. Valiokunnan vakiintuneen rikosoikeudellista lainsäädäntöä koskevan lausuntokäytännön mukaan rikosoikeudelliselle sääntelylle tulee olla esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (alun perin PeVL 23/1997 vp, s. 2/II). Valiokunnan mukaan tämä lähtökohta koskee myös rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään tehtäviä muutoksia (PeVL 9/2016 vp, s. 4). 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 ja PeVL 56/2018 vp, s. 2).

4. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on myös korostettu perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen merkitystä. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa (ks. esim. PeVL 20/2022 vp, 11 kohta ja PeVL 12/2021 vp, 57 kohta ja niissä mainitut lausunnot).

5. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on myös vakiintuneesti katsottu, että rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja

rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (alun perin PeVL 23/1997 vp, s. 2/II; ks. myös esim. PeVL 9/ 2016 vp, s. 6, PeVL 56/2014 vp, s. 3 ja PeVL 16/2013 vp, s. 2 ja PeVL 37/2024 vp, 3 kohta).

6. Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt sinänsä selvänä, ettei perustuslaki aseta tiukkoja rajoja rangaistusten korottamiselle, kunhan muutokset kytketään hyväksyttäviin perusteisiin. Valiokunta on huomauttanut (PeVL 9/2016 vp), ettei perustuslain säätäjän tarkoituksena ole ollut kontrolloida rangaistusjärjestelmän yleistä kehittämistä. Valiokunta on todennut lainsäätäjän harkintamarginaalin olevan kriminalisointien suhteen varsin väljä (PeVL 23/1997 vp, s. 2/I). Harkintavalta ei kuitenkaan ole rajaton. Esimerkiksi valtiontalouden sopeuttamistoimia ei voida sellaisenaan pitää hyväksyttävänä perusteena rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän muutoksille (PeVL 9/2016 vp, s. 5—6). Perustuslakivaliokunnan tuoreemman lausuntokäytännön mukaan tällaiset näkökohdat voivat perustuslain kannalta muodostua ongelmallisiksi vain poikkeuksellisissa arviointitilanteissa (PeVL 37/2024 vp, s. 5 kohta).

7. Käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetaan kahden uuden koventamisperusteen lisäämistä koventamisperusteita koskevaan rikoslain 6 luvun 5 §:ään. Lisäksi esityksessä ehdotetaan alaikäisen käyttämistä rikoksen tekemiseen koskevaa nimenomaista rikossäännöstä (ehdotettu rikoslain 17 luvun 1 b).

8. Esityksessä ehdotetun sääntelyn tueksi on esitettävissä tiettyä faktapohjaista tietoa, mutta eduskunnan lakivaliokunnalle 25.2.2025 toimittamassani asiantuntijalausunnossa (3 kohta) tarkemmin selostetuin tavoin esityksen perustelut ovat paikoin spekulatiivisia ja epämääräisiä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kuitenkin tuoreessa lausuntokäytännössään katsonut, että rikosoikeudellisen lainsäädännön hyväksyttävyyteen liittyvät näkökohdat voivat perustuslain kannalta muodostua ongelmallisiksi vain poikkeuksellisissa arviointitilanteissa (PeVL 37/2024 vp, s. 5 kohta). Käsiteltävänä olevan esityksen suhteen kysymys on hyväksyttävyysvaatimuksen arvioinnin kannalta pikemmin siitä, että esityksessä esitetyt perustelut ehdotetulle lainsäädännölle jäävät osin valitettavan yleisluonteisiksi (vastaavasti ks. PeVL 37/2024 vp, 6 kohta).

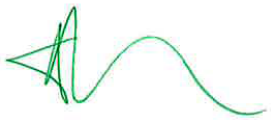
9. Olen eduskunnan lakivaliokunnalle 25.2.2025 toimittamassani asiantuntijalausunnossa (esim. 6 ja 19 kohta) katsonut, että esityksessä ehdotetut uudet koventamisperusteet eivät ole johdonmukaisia ja perusteltuja suhteessa siihen rikoslaissa vakiintuneesti noudatettuun sääntelytapaan, jonka mukaisesti nimenomaisesti mainittujen koventamisperusteiden lista on tarkoitus pitää suppeana ja pääsääntöisesti teon moitittavuutta lisäävät ja rangaistusta ankaroittavat seikat otetaan huomioon rikoslain 6 luvun 4 §:ssä tarkoitetun rangaistuksen mittaamista koskevan yleisperiaatteen nojalla. Vaikka ehdotetut koventamisperusteet eivät ole johdonmukaisia rikoslaissa omaksuttuun sääntelytapaan nähden, ne eivät kuitenkaan johda rangaistusjärjestelmän kokonaisuuden muuttumiseen epäsuhtaiseksi. Perustuslaista ei myöskään eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioon ottaen seuraa suoranaista estettä koventamisperusteita koskevan sääntelyn laajentamiselle, jos muutokset ovat kytkettävissä hyväksyttäviin perusteisiin. Edellä todetun mukaisesti nämä perusteet ovat esityksessä osin yleisluonteisia. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan perustuslaista ei kuitenkaan seuraa estettä sille, että esityksen perusteluja täsmennetään ja muotoillaan edelleen mietintövaliokunnassa (PeVL 9/2016 vp, s. 6).

10. Lisäksi olen eduskunnan lakivaliokunnalle 25.2.2025 toimittamassani asiantuntijalausunnossa (9 kohta) katsonut, että rikoslain 6 luvun 5 §:n 3 momenttiin ehdotettu rikollisjoukon määritelmä on epätäsmällisyydessään rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen. Kysymys ei nähdäkseni ole kuitenkaan sellaisesta sääntelyn epätäsmällisyydestä, joka ei olisi mietintövaliokunnan toimivaltaan kuuluva asia ja etteikö määritelmäsäännöksen mahdollinen täsmentäminen olisi mahdollista mietintövaliokunnassa.

11. Myös rikoslain 17 luvun 1 b §:ään ehdotettua alaikäisen käyttämistä rikoksen tekemiseen koskevaa ehdotettua rikossäännöstä voidaan pitää epäjohdonmukaisena ja välillistä tekemistä koskevan rikoslain 5 luvun 4 §:ssä kattamien suojatavoitteiden kannalta vaillinaisena. Perustuslaista ei kuitenkaan ole johdettavissa tiukkoja rajoja itsenäisten rangaistussäännösten säätämiselle, koska lainsäätäjän liikkumavara kriminalisointien säätämisessä on väljä (PeVL 23/1997 vp, s. 2/I). Vaikka ehdotettua säännöstä voidaan arvioida varsin kriittisesti rikosoikeudellisin perustein, sen mahdollisessa säätämisessä ei nähdäkseni ole kuitenkaan kysymys lakiehdotuksen säätämisjärjestykseen vaikuttavasta seikasta, koska ehdotettu säännös ei ole erityisen epätäsmällinen tai johtaisi esimerkiksi rangaistusjärjestelmän epäsuhtaisuuteen.

12. Kokonaisuutena arvioiden esityksen sisältämä lakiehdotus perusteluineen ei näin nähdäkseni muodostu siinä määrin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi, että asiasta olisi syytä pyytää eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitetuin tavoin lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalta. Vaikka esityksessä ehdotettuun voidaan kohdistaa suhteellisen painavaa rikosoikeudellista arvostelua, sen sisältämä lakiehdotus kuitenkin nähdäkseni mahtuu lainsäätäjän valtiosääntöoikeudellisesti määritellyn harkintavallan puitteisiin.

Helsingissä 4.3.2025



Sakari Melander
professori