Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori 16.4.2026

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI KANSAINVÄLISESTÄ YHTEISTOIMINNASTA ERÄIDEN RIKOSOIKEUDELLISTEN SEURAAMUSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANOSSA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (HE 48/2025 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansainvälisestä yhteistoiminnasta eräiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanossa annettua lakia (21/1987). Muutoksella annettaisiin Suomen viranomaisille toimivalta muuntaa vieraassa valtiossa määrätty kuolemanrangaistus Suomessa täytäntöön pantavaksi vapauteen kohdistuvaksi seuraamukseksi. Esityksen tavoitteena on mahdollistaa tehokas rikosvastuun toteutuminen myös sellaisissa tilanteissa, joissa Suomen kansalaiselle tai henkilölle, jonka kotipaikka on Suomessa, on vieraassa valtiossa määrätty kuolemanrangaistus eikä sitä voida voimassa olevan sääntelyn perusteella panna Suomessa täytäntöön muuntamalla seuraamus vapauteen kohdistuvaksi seuraamukseksi. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

Esitykseen sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso (10). Siinä on tehty arviointia suhteessa tai viitattu perustuslain 7 §:ään (oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen), 8 §:ään (rikosoikeudellinen laillisuusperiaate), 9 §:n 4 momenttiin (ulkomaalaisen liikkumisvapaus), 21 §:ään (oikeusturva) ja 80 §:ään (asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen). Esille on tuotu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 2 artikla oikeudesta elämään sekä EIS 6. lisäpöytäkirja ja 13. pöytäkirja ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) toisen valinnaisen pöytäkirjan 1 artikla kuolemanrangaistuksen kiellosta. Lisäksi viitataan EIS 7 artiklan ja KP-sopimuksen 15 artiklan mukaiseen lievemmän rangaistuksen periaatteeseen. Esityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanon siirto

Ehdotus

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansainvälisestä yhteistoiminnasta eräiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanossa annettua lakia siten, että Suomen viranomaisille annettaisiin toimivalta siirtää vieraassa valtiossa määrätyn kuolemanrangaistuksen täytäntöönpano ja muuntaa kuolemanrangaistus Suomessa täytäntöön pantavaksi vapauteen kohdistuvaksi seuraamukseksi. Voimassa olevan lain 1 §:n mukaan vieraan valtion tuomioistuimen määräämä vapaudenmenetystä tarkoittava seuraamus ja menettämisseuraamus voidaan panna täytäntöön Suomessa, samoin kuin vieraassa valtiossa rangaistukseen tuomitsematta jätetylle

määrätty tahdosta riippumaton psykiatrinen sairaalahoito. Nykyisen lain soveltamisala rajoittuu siten tilanteisiin, joissa on kyse vapausrangaistuksen, menettämisseuraamuksen tai tahdosta riippumattoman psykiatrisen hoitoseuraamuksen täytäntöönpanon siirtämisestä. Kuolemanrangaistusta ei siis voida nykyisen lainsäädännön nojalla Suomessa muuntaa täällä täytäntöön pantavaksi seuraamukseksi kuten vapausrangaistukseksi, vaan edellytyksenä tuomion täytäntöönpanolle Suomessa tällaisessa tilanteessa on, että tuomion antanut valtio muuntaa sen ensin Suomen lainsäädännön tunnistamaksi vapausrangaistukseksi, minkä jälkeen edellä tarkoitettu kansallinen lainsäädäntö voi soveltua.

Nykyistä lainsäädäntöä ei esityksen mukaan voida pitää rikosvastuun tehokkaan ja oikeudenmukaisen toteutumisen kannalta tarkoituksenmukaisena, koska se voi harvinaisissa tapauksissa johtaa siihen, että kuolemanrangaistukseen tuomittu Suomen kansalainen tai Suomessa kotipaikkansa omaava henkilö, joka pakoilee rangaistuksen täytäntöönpanoa, välttyy kokonaan rangaistukselta, kun toisessa valtiossa määrättyä kuolemanrangaistusta ei voida muuntaa Suomen lainsäädännön mukaiseksi seuraamukseksi eikä henkilöä palauttaa tuomiovaltioon. Tämä voi yhtäältä olla seuraus siitä, että vieras valtio ei suostu muuntamaan kuolemanrangaistusta vapausrangaistukseksi, ja toisaalta valtioiden väliseen yhteydenpitoon liittyvistä haasteista.

Esityksen mukaan muutos ei merkitsisi kuolemanrangaistuksen käytön hyväksymistä rangaistuslajina tai loisi riskiä sen täytäntöönpanosta vieraassa valtiossa kansainvälisten perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden vastaisesti. Muutoksen avulla pyrittäisiin ehkäisemään perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden vastaista seuraamuksen täytäntöönpanoa Suomen kansalaisen tai Suomessa kotipaikkansa omaavan henkilön kohdalla, joka on vieraassa valtiossa tuomittu kuolemanrangaistukseen.

Arviointiperusta

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 7 §:n kannalta. Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Säännös antaa turvaa ennen kaikkea henkeen, vapauteen ja koskemattomuuteen kohdistuvia oikeudenvastaisia tekoja vastaan. Tämä suoja on perinteisesti toteutettu erityisesti kriminalisoimalla tällaiset loukkaukset rikoslaissa. Säännös turvaa siinä lueteltuja oikeushyviä julkisen vallan itse toimeenpanemilta loukkauksilta. Toisaalta säännös edellyttää, että valtio lainsäädäntötoimin turvaa näitä oikeuksia muita ulkopuolisia loukkauksia vastaan. Oikeus elämään on ymmärrettävissä elämän vähimmäisedellytykset eli niin sanotun eksistenssiminimin turvaavaksi perusoikeudeksi. Toisaalta oikeudesta elämään voidaan johtaa yleinen velvollisuus sellaisiin julkisen vallan toimiin, joilla edistetään elämän edellytyksiä. Henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, jolla suojataan ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan. Turvallisuuden nimenomainen mainitseminen korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta. Säännös edellyttää toimia myös rikosten uhrien oikeuksien turvaamiseksi ja aseman parantamiseksi. (HE 309/1993 vp, s. 46–47, ks. esim. PeVL 48/2014 vp, s. 2–3, PeVL 4/2013 vp, s. 3–5, PeVL 10/2012 vp, s. 2–4, PeVL 30/2005 vp, s. 6, PeVL 13/2005 vp, s. 3, PeVL 26/2004 vp, s. 2.)

Perustuslain 7 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Kidutuksen kiellon nimenomainen maininta perustuslaissa

korostaa sitä, ettei tätä erittäin vakavaa henkistä tai fyysistä kärsimystä aiheuttavaa kohtelua tule sallia missään olosuhteissa. Kuolemanrangaistuksen kielto on yksiselitteinen ja ehdoton. Kiellettyä on kuolemanrangaistukseen tuomitseminen – eikä siis pelkästään rangaistuksen täytäntöönpano (HE 309/1993 vp, s. 47, ks. PeVL 5/2007 vp, s. 8–9, PeVL 6/1997 vp). Ihmisarvon vastaisen kohtelun kielto koskee sekä fyysistä että henkistä kohtelua. Se on tarkoitettu kattamaan kaikki julmat, epäinhimilliset tai halventavat rangaistuksen tai muun kohtelun muodot. Säännös vastaa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräyksiä siitä, ettei ketään saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista julmalla, epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla (esim. KP-sopimuksen 7 artikla ja EIS 3 artikla). (HE 309/1993 vp, s. 47.)

Mahdollisuus kuolemanrangaistuksen käyttöön rauhan aikana poistettiin vuonna 1949 (728/1949). Kokonaan Suomen rangaistusjärjestelmästä se poistettiin vuonna 1972 (343/1972).

Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.

Lisäksi keskeinen on perustuslain 8 §:n mukainen rikosoikeudellinen laillisuusperiaate. Sen mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty. Perustuslain 8 § sisältää rikosoikeudellisen laillisuus- eli legaliteettiperiaatteen tärkeimmät ainesosat. Näitä ovat ainakin vaatimus rikoksina rangaistavien tekojen määrittelemisestä laissa, taannehtivan rikoslain kielto, rikoslain analogisen soveltamisen kielto, vaatimus rikoksesta seuraavien rangaistusten määrittelemisestä laissa, tekohetkellä säädettyä ankaramman rangaistuksen käytön kielto ja vaatimus rikosoikeudellisten normien laintasoisuudesta. (HE 309/1993 vp, s. 50.) Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen, jonka mukaan rikoksesta seuraavat rangaistukset ja muut seuraamukset tulee määritellä laissa (ks. esim. PeVL 30/2010 vp, s. 4, PeVL 7/2010 vp, s. 4, PeVL 40/2002 vp, s. 7, PeVL 31/2002 vp, s. 2).

Perusoikeuksia rajoittavien kriminalisointien sallittavuutta arvioidaan samalla tavoin kuin perusoikeusrajoituksia ylipäätään. Rangaistussäännösten tulee täyttää perusoikeuksien rajoittamiseen kohdistuvat yleiset edellytykset ja kulloisestakin perusoikeussäännöksestä mahdollisesti johtuvat erityiset edellytykset (ks. PeVL 17/2006 vp, s. 2). Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyden vaatimuksen takia kriminalisoinnille on oltava painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Esimerkiksi velvoite jonkin perusoikeuden suojaamiseen voi olla hyväksyttävä peruste kriminalisoinnille (PeVL 48/2017 vp, s. 7–8, PeVL 26/2014 vp, s. 3–4). Toisaalta esimerkiksi pelkästään symbolisista syistä ehdotettuihin kriminalisointeihin on perustuslakivaliokunnan käytännössä suhtauduttu torjuvasti (PeVL 38/2025 vp, kappale 13, PeVL 5/2009 vp, s. 3, PeVL 26/2004 vp, s. 3–4, PeVL 20/2002 vp, s. 6–7, PeVL 29/2001 vp, s. 4). Suhteellisuusvaatimus edellyttää sen arvioimista, onko kriminalisointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi ja onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla, perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla keinolla kuin kriminalisoinnilla. Myös rangaistusseuraamuksen ankaruus on yhteydessä suhteellisuusvaatimukseen. Rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset. Kriminalisointiin usein kytkeytyvä viranomaisen toimivallan laajentuminen voi sekin olla

suhteellisuusvaatimuksen kannalta merkityksellinen seikka. (Ks. esim. PeVL 48/2017 vp, s. 7, PeVL 10/2017 vp, s. 3, PeVL 9/2016 vp, s. 4–5, PeVL 61/2014 vp, s. 3.)

Ehdotus on merkityksellinen myös perustuslain 9 §:n 4 momentin kannalta. Sen mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Palauttamiskielto kattaa kaikki sellaiset tosiasialliset tilanteet, joissa Suomen viranomaiset olisivat siirtääkseen ulkomaalaisen toiseen valtioon. Kiellettyä on myös henkilön siirtäminen Suomesta tai kuljettaminen Suomen alueen kautta sellaiseen maahan, josta tämä voisi joutua luovutetuksi edelleen kolmanteen maahan ja tämän seurauksena esimerkiksi kuolemanrangaistuksen tai kidutuksen uhriksi. (HE 309/1993 vp, s. 52, ks. PeVL 33/2010 vp, s. 3, PeVL 5/2007 vp, s. 9, PeVL 18/2003 vp, s. 3–4, PeVL 7/2002 vp, s. 3, PeVL 61/2001 vp, PeVL 42/2001 vp, s. 4.) Kuolemanrangaistuksen kielto edellyttää riittäviä takeita siitä, ettei kuolemanrangaistusta määrätä. Pelkkä täytäntöönpanosta luopuminen ei poista luovuttamiselle perustuslaista johtuvia esteitä, vaan takeet on saatava siitä, ettei kuolemanrangaistusta tuomita. (Ks. PeVL 33/2010 vp, s. 3, PeVL 5/2007 vp, s. 8–9.) Perustuslain 9 §:n mukaista luovuttamiskieltoa ja kaksoisrangaistavuutta on arvioitu esimerkiksi Euroopan unionin neuvoston puitepäätöksen eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä käsittelyn yhteydessä (ks. PeVL 18/2003 vp).

Lisäksi merkityksellinen on perustuslain 21 § oikeusturvasta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Pykälässä edellytetään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumista kokonaisuutena. Tämän ohella siinä annetaan institutionaalinen suoja tuon kokonaisuuden tärkeimmille ainesosille. (HE 309/1993 vp, s. 72.)

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa luetellaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tärkeimmät osa-alueet eli käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, vaatimus päätöksen perustelemisesta sekä oikeus hakea muutosta. Luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Toisaalta se ei estäisi säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia esimerkiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta, kunhan kyseiset poikkeukset eivät muuta julkisuuden asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäisessä tapauksessa vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Vaille erillistä mainintaa lainkäytön oikeussuojatakeiden joukossa on jätetty muun muassa vaatimukset käsittelyn suullisuudesta, oikeudesta saada oikeudellista apua tarvittaessa julkisen vallan kustannuksella sekä oikeudesta itse valita oikeusavustaja ja neuvotella tämän kanssa luottamuksellisesti. Nämä oikeussuojan osa-alueet sinänsä sisältyvät oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin käsitteen piiriin. Niiden konkreettiset järjestelyt ja mahdolliset rajoitukset ovat jääneet lailla lähemmin säänneltäviksi, mutta näiltäkään osin lainsäädäntö ei saa vaarantaa kenenkään oikeusturvaa. (HE 309/1993 vp, s. 74.)

Arvioidessaan hallituksen esitystä laiksi vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta menetetyksi tuomitsemista koskeviin päätöksiin tehdyn puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota oikeuteen tulla kuulluksi. Valiokunta toi esille sen, että se katsoi sakkopuitepäätöksen täytäntöönpanosääntelyn yhteydessä, että

vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen perusajatuksena oleva tietynasteinen luottamus toisten jäsenvaltioiden oikeusturvajärjestelmiin perustelee osaltaan oikeuteen säädettävää poikkeusta. Lisäksi kuulemismahdollisuuden epäämistä lievensi mahdollisuus hakea muutosta oikeusrekisterikeskuksen päätökseen valittamalla käräjäoikeuteen. Ehdotetun sääntelyn taustalla oli vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen toteuttaminen ja muutoksenhakuoikeudesta oli ehdotettu säädettäväksi. Sääntely ei muodostunut perustuslain kannalta ongelmalliseksi. Lisäksi perustuslakivaliokunta nosti esille muutoksenhakusääntelyn. Oikeusrekisterikeskuksen päätökseen sai hakea muutosta valittamalla Tampereen käräjäoikeuteen. Tällainen perustuslain 98 ja 99 §:n säännösten kannalta poikkeuksellinen järjestely oli tässä tapauksessa perusteltua sen vuoksi, että muutoksenhakuasteessa arvioinnin kohteena ovat ennen kaikkea puitepäätöksessä tarkoitetut kieltäytymisperusteet, jotka ovat luonteeltaan rikosoikeudellisia. (PeVL 23/2007 vp, ks. PeVL 50/2006 vp, s. 3/II.)

Arviointi

Yleisarvio

Esityksessä on kyse Suomen viranomaisille annettavasta toimivallasta muuntaa vieraassa valtiossa määrätty kuolemanrangaistus Suomessa täytäntöön pantavaksi vapauteen kohdistuvaksi seuraamukseksi. Rangaistuksen täytäntöönpano ei voimassa olevasta laista poiketen edellyttäisi tuomitun kuolemanrangaistuksen muuntamista vapausrangaistukseksi tuomiovaltion toimesta. Ehdotetulla muutoksella ei puututtaisi muilta osin tuomion täytäntöönpanon siirtämisen edellytyksiin tai menettelyyn.

Kansainvälisestä yhteistoiminnasta vapausrangaistusten täytäntöönpanossa annettu laki on säädetty vuonna 1987 ja kyse on siten ennen perusoikeusuudistusta säädetystä laista. Lakia on muutettu voimassaoloaikanaan useita kertoja. Laissa säädettiin alun perin vain vieraassa valtiossa määrätyn vapausrangaistuksen täytäntöönpanosta Suomessa ja Suomessa tuomitun vankeusrangaistuksen jättämisestä täytäntöönpantavaksi vieraassa valtiossa. Vuonna 1994 lakia täydennettiin siten, että lakiin otettiin säännökset myös vieraassa valtiossa määrätyn menettämisseuraamuksen täytäntöönpanosta Suomessa sekä Suomessa tuomitun menettämisseuraamuksen jättämisestä täytäntöönpantavaksi vieraassa valtiossa. Lain soveltamisalaa laajennettiin viimeisimmän kerran vuonna 2010 ottamalla lakiin säännökset vieraassa valtiossa rangaistukseen tuomitsematta jätetyn tahdosta riippumattoman hoitoseuraamuksen täytäntöönpanon järjestämisestä Suomessa ja Suomessa määrätyn hoitoseuraamuksen jättämisestä täytäntöönpantavaksi vieraassa valtiossa. Lakiin tehtyjen muutosten yhteydessä perustuslakivaliokunta on antanut lausuntoja, mutta ne kohdistuvat kyseisiin hallituksen esityksiin sisältyneisiin muihin lakiehdotuksiin (PeVM 4/2007 vp, PeVL 17/2025 vp, PeVL 55/2014 vp, PeVL 66/2010 vp, PeVL 22/2009 vp, PeVL 20/2005 vp, PeVL 32/1996 vp) ja muutoinkin niiden keskiössä eivät ole suoranaisesti olleet nyt arvioitavan olevat kysymyksenasettelut (ks. PeVL 23/2007 vp, PeVL 18/2003 vp).

Asia on merkityksellinen ennen kaikkea perustuslain 7 §:ssä säädetyn oikeuden elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen kannalta. Lisäksi asiassa ovat keskeisiä perustuslain 8 § rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta sekä 21 § oikeusturvasta ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista. Merkitystä on myös perustuslain 2 §:n 3 momentilla

julkisen vallan perustumisesta lakiin ja perustuslain 22 §:llä julkisen vallan velvoitteesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Esityksessä on sinänsä tunnistettu mainittuja keskeisiä perusoikeuskytkentöjä. Kuitenkin varsinainen perustuslainmukaisuuden arviointi on jäänyt suppeaksi ja pintapuoliseksi. Esimerkiksi perustuslain 8 §:n mukaisuuden arviointi on jäänyt riittämättömäksi. Myöskään ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisuutta ei ole juurikaan arvioitu. Esityksessä ei ole nähty perustuslain kannalta tulkinnanvaraisia seikkoja eikä siksi ole tuotu ilmi tarvetta saattaa asia perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Merkillepantavaa on myös se, että esityksen vaikutusarvioinneissa ehdotettujen muutosten vaikutukset todetaan kaikilta osin vähämerkityksiksi. Vaikutusarviointeihin ei sisälly lainkaan perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Tätä on pidettävä merkittävänä puutteena.

Huomio kiinnittyy ongelmallisella tavalla myös siihen, että ehdotuksen säännöskohtaiset perustelut ovat hyvin niukat. Pidän tätä hyvin ongelmallisena siihen nähden, että tuomioistuimen harkintavaltaa rangaistuksen muuntamisessa ei ole myöskään säädöstekstissä yksilöity.

Esityksessä on korostettu, että kyse on ensisijaisesti menettelyllisestä muutoksesta. Oikeudellisesti kyse ei ole rangaistuksen määräämisestä tai toisessa valtiossa määrätyn rangaistuksen ankaroitumisesta, vaan jo tuomitun seuraamuksen täytäntöönpanon siirrosta ja menettelyn mahdollistamisesta kyseiselle seuraamuslajille. Muutoksessa ei puututa tietyn teon rangaistavuuteen tai siitä määrättävään rangaistukseen. Myöhemmin ilmenevästi pidän kuitenkin ilmeisenä, että tuomioistuimen on välttämätöntä tarkastella asiaa myös sisällöllisesti pystyäkseen varmistumaan muun ohella oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten täyttymisestä. Tähän nähden pidän ehdotuksen menettelyllisen luonteen korostamisen olevan omiaan vähättelemään ehdotuksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia.

Tavoite

Esityksen tavoitteena on mahdollistaa tehokas ja oikeudenmukainen rikosvastuun toteutuminen myös sellaisissa tilanteissa, joissa Suomen kansalaiselle tai henkilölle, jonka kotipaikka on Suomessa, on vieraassa valtiossa määrätty kuolemanrangaistus eikä sitä voida sellaisenaan muuntaa Suomessa täytäntöönpantavaksi seuraamukseksi. Muutoksella ei muilta osin puututtaisi tuomion täytäntöönpanon siirtämisen edellytyksiin tai menettelyyn, vaan tavoitteena on laajentaa lain soveltamisalaa ja selventää viranomaisten toimivaltaa.

Kuolemanrangaistus on Suomen oikeusjärjestelmälle vieras seuraamus. Kyse on rangaistuksesta, joka loukkaa perustuslain 7 §:n mukaista oikeutta elämään. Perustuslain 7 §:n 2 momentissa on ehdoton kuolemanrangaistuksen kielto. Perustuslain 7 §:n näkökulmasta voi pitää lähtökohtaisesti myönteisenä ehdotusta, jonka mukaan Suomen kansalaiselle tai henkilölle, jonka kotipaikka on Suomessa, vieraassa valtiossa määrätyn kuolemanrangaistuksen täytäntöönpano siirrettäisiin Suomeen ja rangaistus muunnettaisiin Suomessa täytäntöön pantavaksi vapauteen kohdistuvaksi seuraamukseksi. Esitystä voi siten tarkastella keinona estää kuolemanrangaistuksen toimeenpano, mikä vastaa myös kuolemanrangaistuksen kiellon sisältäviä ihmisoikeusvelvoitteita.

Ehdotetulla muutoksella pyrittäisiin siten osaltaan edistämään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja ehkäisemään kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoa eräissä tilanteissa. Lakiehdotuksesta ei seuraisi Suomen viranomaisille minkäänlaista velvollisuutta esittää kuolemanrangaistukseen tuomittua henkilöä siirrettäväksi Suomesta vieraaseen valtioon, jossa häntä saattaisi uhata kuolemanrangaistus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Lakiehdotus ei ole tältä kannalta ongelmallinen perustuslain 9 §:n 4 momentin tai 7 §:n 2 momentin kannalta.

Esityksen tavoitteita voi pitää perusteltuina rikosvastuun toteutumisen kannalta. Muutos voisi olla yksittäistapauksessa tärkeä tapauksessa, jossa ulkomailla kuolemanrangaistukseen tuomittu Suomen kansalainen saataisiin mahdollisesti siirretyksi Suomeen suorittamaan vapaudenmenetykseksi muunnettua rangaistusta. Muutos voisi myös mahdollistaa sen, että Suomeen paennut ulkomailla vakavien rikosten perusteella kuolemaan tuomittu henkilö voitaisiin saattaa oikeudelliseen vastuuseen. Tällaista henkilöä ei ole mahdollista luovuttaa valtioon, jossa häntä uhkaa kuolemanrangaistuksen täytäntöönpano.

Samalla on kuitenkin myös mahdollista arvioida, etteivät esityksen tavoitteet toteudu käytännössä, kun ottaa huomioon esityksessä vähäisiksi arvioidut vaikutukset ja ehdotuksen vähäisen merkityksen käytännön tasolla sen vuoksi, että edellytykset täytäntöönpanon siirrolle (muun muassa tuomiovaltion suostumus) voivat muodostaa lain soveltamisen kannalta hyvin korkean kynnyksen. Myös esityksessä vaikutetaan tunnistetun tämä: Esimerkiksi tarkasteltaessa vaihtoehtoa, ettei ehdotettua muutos tehtäisi lainkaan, on todettu (s. 9), että ”Edellytykset täytäntöönpanon siirron ja muuntamisen toteutumiselle olisivat vielä heikommat kuin ehdotetun muutoksen myötä.”

Symbolinen sääntely

Esityksen vaihtojen tarkastelua koskevan jakson mukaan (s. 9) ehdotuksen mukainen soveltamisalan laajennus vastaa käytännössä ilmenneeseen tarpeeseen, mutta senkin piiriin kuuluvia tapauksia todennäköisesti ilmenee hyvin harvoin. Esityksen perustuslakijakson (s. 15) mukaan hyvin harvinaisessa tilanteessa voisi siis olla mahdollista, että henkilö päätyisi oleskelemaan vapaana Suomessa sinänsä laillisesti viranomaisen päätöksen, esimerkiksi turvapaikkaoikeuden nojalla, vaikka hänet olisi vieraassa valtiossa tuomittu tai hän Suomessa ollessaan saisi kuolemanrangaistustuomion. On kuitenkin huomioitava, että kokonaisuudessaan lain soveltamisalan tapaukset sekä erityisesti tällaiset poikkeustapaukset olisivat hyvin harvinaisia, jos lainkaan mahdollisia.

Vaikka ehdotetussa sääntelyssä ei ole kyse kriminalisoinnista, on nähdäkseni syytä panna tässä yhteydessä merkille perustuslakivaliokunnan torjuvat kannat pelkästään symbolisista syistä ehdotettuihin kriminalisointeihin (PeVL 5/2009 vp, s. 3, PeVL 26/2004 vp, s. 3–4, PeVL 20/2002 vp, s. 6–7, PeVL 29/2001 vp, s. 4). Valiokunta on lausuntokäytännössään (esim. PeVL 29/2001 vp, s. 4, PeVL 5/2009 vp, s. 3) todennut, ettei rikoslakia tule käyttää symbolisessa tarkoituksessa. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetussa sääntelyssä vakavien kansainvälisten rikosten kieltämisen kriminalisoinniksi voitiin tunnistaa tällaisen tarkoituksen piirteitä. Valiokunta katsoi, että Suomen rikoslainsäädäntö täytti taustalla olleen EU-puitepäätöksen vaatimukset jo ilman ehdotettua muutostakin. (PeVL 38/2025 vp, kappale 12 ja 13.)

Nyt arvioitava tilanne eroaa edellä mainitusta siinä, ettei kyse ole rikoslain muuttamisesta eikä kriminalisoinnista samoin kuin siitä, ettei Suomen voimassa olevassa oikeustilassa ole sääntelyä

muualla tuomitun kuolemanrangaistuksen muuntamisesta. Merkille pantavaa on kuitenkin sekin, että esitykseen sisältyvän kansainvälisen vertailun (jako 5.2) mukaan Suomen voimassa oleva lainsäädäntö vastaa pitkälti muiden Pohjoismaiden, Saksan ja Alankomaiden sääntelyä rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanon siirrosta. Minkään vertailumaan lainsäädännössä ei ole erityisiä säännöksiä vieraassa valtiossa määrätyn kuolemanrangaistuksen muuntamisesta kyseisen valtion lainsäädännön mukaiseksi seuraamukseksi. Esityksessä jää mielestäni ylipäätään riittämättömästi perustelluksi tarve ehdotetulle sääntelylle ja ehdotetusta sääntelystä voi tunnistaa symbolisen tarkoituksen piirteitä.

Soveltamisala

Esityksen vaihtoehtojen tarkasteluun on sisällytetty se, että laissa säädettäisiin lisäksi siitä, että voitaisiin muuntaa vieraassa valtiossa tuomittu Suomen oikeusjärjestelmälle luonteeltaan vieras seuraamus Suomessa täytäntöönpantavaksi seuraamukseksi. Tämä vaihtoehto on kuitenkin hylätty, koska soveltamisalan merkittävämmälle laajentamiselle ei ole ilmennyt tarvetta. Ehdotettu laajennus vastaisi esityksen mukaan käytännössä ilmenneeseen tarpeeseen soveltamisalan laajennukselle, mutta senkin piiriin kuuluvia tapauksia todennäköisesti ilmenee hyvin harvoin.

On merkille pantavaa, että esityksessä ei ehdota lain soveltamisalaa laajennettavaksi koskemaan kaikkia Suomen oikeusjärjestelmälle luonteeltaan vieraita seuraamuksia, kuten ruumiillisia rangaistuksia. Ruumiillisten rangaistusten käyttö voi täyttää kidutuksen tunnusmerkistön. Kyse voi olla perustuslain 7 §:n 2 momentin mukaisen kidutuksen ja muun epäinhimillisen kohtelun ehdottoman kiellon loukkauksesta. Esityksessä jää riittämättömästi perustelematta, miksi mainittua soveltamisala laajennusta ei ehdoteta, vaan laajennus rajattaisiin kuolemanrangaistusten muuntamiseen.

Taannehtivuus

Esityksen mukaan muutoksen myötä voitaisiin sinänsä myös taannehtivasti puuttua henkilön vapauteen Suomessa seuraamuksen muuntamiseksi ja täytäntöönpanemiseksi. Perustuslakijakson mukaan (s. 15) kyse ei olisi taannehtivasta rangaistuksen määräämisestä.

Suomen lainsäädännössä ei ole nimenomaista taannehtivan lainsäädännön kieltoa perustuslain 8 §:ään sisältyvää taannehtivien kriminalisointien kieltoa lukuun ottamatta. Perustuslain 8 §:ään kirjattu taannehtivan lainsäädännön kielto koskee kriminalisointeja ja rangaistuksia. Perustuslain muista säännöksistä saattaa sen sijaan johtua, että vaikutukseltaan taannehtivat säännökset voitaisiin säätää vain perustuslainsäätämisjärjestyksessä (ks. esim. PeVL 102/2022 vp, s. 4, PeVL 17/2021 vp, s. 31, PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 63/2002 vp, s. 2/II, PeVL 37/1998 vp, s. 2/I). Merkitystä voinee olla myös osapuolten perusteltujen odotusten oikeudellisella suojalla (PeVL 102/2022 vp, s. 4, PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 21/2004 vp, s. 3/I, PeVL 33/2002 vp, s. 3/I). Mainittuja seikkoja ei ole käyty läpi esityksessä. Esityksessä on nojauduttu pitkälti siihen, ettei kyse olisi uudesta kriminalisoinnista ja siihen, ettei kuolemaan tuomitun henkilön teosta voisi seurata ankarampi rangaistus kuin tekohetkellä oli säädetty. Esityksessä on havaintojeni mukaan tarkasteltu kysymystä taannehtivuudesta osin ristiriitaisin lausumin eikä ehdotetun taannehtivuuden perustuslainmukaisuutta ole käyty riittävästi läpi.

Muuntamismenettely

Seuraamus olisi ehdotetun 9 §:n mukaan muunnettava Suomen laissa vastaavasta rikoksesta säädetyksi vankeusrangaistukseksi. Perusteluissa ei avata säännöstä.

Kuolemanrangaistuksen osalta on kyse Suomen oikeusjärjestelmälle vieraasta seuraamuksesta. Tämän vuoksi on sinänsä loogista, että seuraamusta olisi ehdotetun 9 §:n mukaan muunnettava Suomen laissa vastaavasta rikoksesta säädetyksi vankeusrangaistukseksi. Esityksessä ei ole kuitenkaan yksilöity, miten tällaista muuntamista olisi käytännössä suoritettava. Pidän ongelmallisena, että tuomioistuimen harkintavallasta tässä suhteessa ei ole ehdotettu säädettäväksi eikä lakiehdotuksen perusteluissakaan asiaa avata. Tällä on nähdäkseni perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaiseen laillisuusperiaatteeseen ja 8 §:n mukaiseen rikosoikeudelliseen legaliteettiperiaatteeseen kytkeytyviä ulottuvuuksia. Kyse voi käsitykseni mukaan olla hyvin vaikeasti arvioitavista seikoista, kun kuolemanrangaistus voidaan eri valtioissa tuomita varsin erityyppisistä rikoksista.

Edellytykset

Esityksessä ei ehdoteta sisällöllisiä muutoksia voimassa olevan lain 3 §:ssä säädettyihin vieraassa valtiossa määrätyn seuraamuksen täytäntöönpanon perusedellytyksiin. Seuraamus, jonka vieraan valtion tuomioistuin on määrännyt, saadaan panna täytäntöön Suomessa, jos 1) tuomio on saanut lainvoiman ja se on täytäntöönpanokelpoinen siinä valtiossa, missä se on annettu; 2) teko, josta seuraamus on määrätty, on tai olisi Suomessa vastaavissa olosuhteissa tehtynä Suomen lain mukaan rikos (kaksoisrangaistavuus); ja 3) valtio, jossa seuraamus on määrätty, on sitä pyytänyt tai siihen suostunut. Kuolemantuomion muuntamiselle edellytettäisiin lain 3 §:n 2 momentin mukaan, että tuomittu on Suomen kansalainen tai että hänellä on kotipaikka Suomessa. Lisäksi tuomittu tulee suostua seuraamuksen täytäntöönpanoon Suomessa. Vapauteen kohdistuvaksi seuraamukseksi muunnettu kuolemanrangaistus voitaisiin kuitenkin panna täytäntöön Suomessa ilman tuomitun suostumusta, jos tuomittu Suomeen pakenemalla tai muuten Suomessa karttaa seuraamuksen täytäntöönpanoa tai täytäntöönpanon jatkamista.

Esityksen mukaan lain soveltamisalan laajennus ei siis loisi riskiä siitä, että Suomessa pantaisiin täytäntöön seuraamus sellaisesta teosta, joka ei olisi Suomessa rikosoikeudellisesti rangaistava. Esityksessä korostetaan, että seuraamuksen muuntaminen tapahtuisi voimassa olevaa lakia vastaavasti Suomen laissa vastaavasta rikoksesta säädetyksi rangaistukseksi, kuten on voimassa olevan lain mukaisesti myös vapausrangaistusten osalta. Lisäksi esityksessä todetaan, että kuolemanrangaistusta koskevaa siirtoasiaa käsiteltäessä arvioitaisiin nykyisellä tavalla, onko tuomiovaltiosta saatu riittävä selvitys muun muassa oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja tarvittavat tiedot täytäntöönpanon siirron toteuttamiseksi ja seuraamuksen muuntamiseksi.

Useampikertaisen rankaisemisen välttämiseksi on tärkeää, että tuomion antanut valtio tunnustaa Suomessa toteutetun täytäntöönpanon asianmukaiseksi. Herää kuitenkin epäilys, että olisiko valtio, joka ei suostuisi muuntamaan kuolemanrangaistusta vapausrangaistukseksi, valmis kuitenkin suostumaan täytäntöönpanon siirtoon ja muuntamiseen sekä ylipäätään riittävään yhteistyöhön ja tietojenvaihtoon Suomen viranomaisten kanssa.

Täytäntöönpanon kannalta tärkeä on myös täytäntöönpanon edellytykseksi asetettu kaksoisrangaistavuuden vaatimus sekä se, että seuraamukseksi määrätään Suomen laissa vastaavasta rikoksesta säädetty vapaudenmenetys. Esityksessä on siten otettu lähtökohtaisesti huomioon kaksoisrangaistavuuden vaatimus. Myös kaksoisrangaistavuuden arvioiminen kuitenkin edellyttäisi käsitykseni mukaan tiivistä yhteydenpitoa ja tietojenvaihtoa Suomen ja tuomiovaltion välillä teon faktisten olosuhteiden selvittämiseksi ja tapauksen tosiseikkojen ja tuomitun syyllisyyden ainakin jonkintasoista sisällöllistä uudelleenarvioimista. Esityksessä ei kuitenkaan ehdoteta muutettavaksi voimassa olevan lain 9 b §:ää (9/1994), jonka mukaan seuraamuksen muuntamista koskevassa asiassa ei saa tutkia, onko tuomittu syyllistynyt siihen rikokseen, josta seuraamus on määrätty vieraassa valtiossa. Esityksen perusteella jää epäselväksi, miten kaksoisrangaistavuuden arvioiminen voitaisiin käytännössä tehdä kuolemanrangaistuksen osalta lain 9 b §:n kiellosta huolimatta.

Edellä mainitun kaltaisista syistä esitetystä jää mielestäni merkittäväksi huolenaiheeksi se, voidaanko rangaistusta muunnettaessa riittävästi varmistua, että tuomiovaltiossa on huolehdittu riittävästi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden toteutumisesta perustuslain 21 §:n ja ihmisoikeusvelvoitteiden täyttävällä tavalla. Kuolemanrangaistusta käyttävät valtiot ovat valtaosin maita, joissa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset eivät välttämättä toteudu Suomessa vaadittavalla tavalla.

Tuomitun suostumusta koskevat edellytykset eivät puolestaan nähdäkseni sovi kuolemanrangaistuksen muuntamiseen samalla tavalla kuin vapaudenmenetystä koskevan seuraamuksen täytäntöönpanoon. Kuolemanrangaistukseen tuomitulla ei käytännössä ole mahdollisuutta valita, suorittaako hän rangaistuksen Suomessa vai tuomiovaltiossa. Tuomittua ei voida perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan karkottaa, luovuttaa tai palauttaa tuomiovaltioon. Kuolemaan tuomitun henkilön osalta ei liene myöskään mahdollista edellyttää, että tämä ei pyrkisi pakenemaan taikka karttamaan seuraamuksen täytäntöönpanoa. Käytännössä lain 3 §:n 2 momentin mukaiset edellytykset vaikuttaisivat siten merkityksettömiltä kuolemanrangaistuksen muuntamisen osalta.

Kaikkiaan on syytä todeta, että täytäntöönpanolle ja seuraamuksen muuntamiselle asetetut edellytykset ovat sääntelyn oikeudenmukaisen soveltamisen kannalta sinänsä keskeisiä. Esityksen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että ehdotetun menettelyn ehdot ja edellytykset muodostaisivat käytännössä hyvin korkean, ellei ylitsepääsemättömän, kynnyksen sille, että muualla annettuja kuolemantuomiota saataisiin Suomessa muunnetuiksi vankeudeksi. Mielestäni asiassa tulisi vielä arvioida, voivatko kuolemanrangaistuksen osalta tuomion täytäntöönpanon siirtämisen edellytykset ja menettely olla ehdotetulla tavalla kategorisesti muiden rangaistusten muuntamista vastaavia.

Helsingissä 16.4.2026

Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori