

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 23/1997 vp

Hallituksen esitys oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on lähettäessään 26 päivänä helmi-kuuta 1997 hallituksen esityksen 6/1997 vp oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Jan Törnqvist ja lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Viljanen, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- apulaisprofessori Martin Scheinin
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esitys on osa vuodelta 1889 peräisin olevan rikoslain kokonaisuudistusta. Esityksessä uudistettaviksi ehdotetut luvut rikoksista oikeudenkäyttöä vastaan, rikoksista viranomaisia vastaan sekä rikoksista yleistä järjestystä vastaan muodostavat melko ehjän kokonaisuuden. Koska siiveellisyysrikoksia koskevaan lukuun sisältyy nykyisin sellaisia rikossäännöksiä, jotka on laadittu

yleisen järjestyksen turvaamiseksi, on perusteltua liittää myös kyseisen luvun uudistaminen tähän kokonaisuuteen.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan noin puolen vuoden kuluttua siitä, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksessä ei ole säätämisperusteita.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Perusoikeudet ja rikoslainsäädäntö

Lainsäätäjän liikkumavara kriminalisointien säätämisessä on varsin väljä, joskin siihen kohdistuu rajoituksia sekä perustuslaista että Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista. Perustuslain asettamat rajoitukset johtuvat keskeisimminkin perusoikeuksista. Tällaisten rajoitusten lähtökohtana on, että lailla ei voida kieltää toimia, joihin perustuslaki nimenomaisesti oikeuttaa. Merkityksellinen on myös se yleinen näkökohta, että sakkorangaistus tarkoittaa kajoamista tuomitun omaisuuteen ja vankeusrangaistus henkilökohtaiseen vapauteen.

Perusoikeussäännösten merkitys rikoslainsäätäjän liikkumavaran määrittäjänä on vahvistunut perusoikeusuudistuksen myötä. Väliittävästi ennen tätä uudistusta vaikutusta oli ennen muuta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklan määräyksillä rikosoikeudellisesta legaliteettiperiaatteesta.

Nykyisin perusoikeussäännökset asettavat eräitä ehdottomia valtiosääntöisiä rajoja rangaistussäännöksille. Nämä rajat koskevat sitä, mitä tekoja lailla voidaan ylipäättään säätää rangaistaviksi ja millaisia rangaistusseuraamuksia rikoksiin voidaan liittää. Edellisen osalta on mainittava hallitusmuodon 6 a §, josta johtuu kieltö säätää taannehtivaa rikoslakia. Hallitusmuodon 6 §:n 2 momentti puolestaan estää säätämästä seuraamukseksi kuolemanrangaistusta tai sellaista rangaistusta, jota voidaan pitää kidutuksena tai joka merkitsee ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua. Ihmisarvoa loukkaavien rangaistusten kieltoa tehostaa vielä hallitusmuodon 1 §:n säännös, jonka mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden. Sallittujen rangaistusseuraamusten kannalta voi merkitystä olla myös hallitusmuodon 7 §:n 3 momentissa säädettyllä Suomen kansalaisia turvaavalla maasta karkotuskiellolla.

Yksittäisten perusoikeuksien käyttöön liittyvien kriminalisointien sallittavuutta joudutaan arvioimaan samalla tavoin kuin perusoikeuksien rajoituksia ylipäättään. Tällaisten rangaistus-

säännösten tulee täyttää perusoikeuden rajoittamiselle asetettavat yleiset edellytykset ja kulloistakin perusoikeussäännöksestä mahdollisesti johtuvat erityisedellytykset. Valiokunta on perusoikeusuudistuksen yhteydessä käsitellyt ko-koavasti perusoikeuksien yleisiä rajoittamisedellytyksiä (PeVM 25/1994 vp, s. 5).

Osa näistä yleisistä edellytyksistä — lailla säätämisen vaatimus sekä täsmällisyys- ja tarkkara-jaisuusvaatimus — on johdettavissa jo hallitusmuodon 6 a §:ssä säädetystä rikosoikeudellisesta legaliteettiperiaatteesta. Yleisten rajoittamisedellytysten mukaan kullakin perusoikeudella voidaan katsoa olevan sellainen ydinalue, jonka turvaamaa käyttäytymistä ei saa säätää rangaistavaksi. Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyy-svaatimuksen nojalla kriminalisoinnille on oltava esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Suhteellisuusvaatimus puolestaan edellyttää sen arvioimista, onko kriminalisointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suo-jaamiseksi. Tältä osin tulee arvioida, onko vas-taava tavoite saavutettavissa muulla perusoikeu-teen vähemmän puuttuvalla tavalla kuin krimi-nalisoinnilla. Myös rangaistusseuraamuksen an-karus on yhteydessä suhteellisuusvaatimuk-seen. Yleisiin rajoittamisedellytyksiin luettava oikeusturvavaatimus ei muodostu rikoslainsää-dännössä yleensä ongelmaksi, koska rikosoikeu-denkäyttöön liittyy erityisiä hallitusmuodon 16 §:n mukaisia oikeusturvajärjestelyjä.

Perusoikeussäännöksillä on lisäksi se merkitys rikoslain säätäjän kannalta, että rangaistussään-nökset muodostavat oikeudellisen perustan muun muassa poliisiviranomaisten valtuuksille puuttua rikoksesta epäillyn ja myös sivullisten perusoikeuksiin. Eräiden rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käyttäminen on sidoksissa joko tietyn rangaistusmaksimin ylittäviin rikoksiin tai tiettyihin rikosnimikkeisiin. Kriminalisointiin voi näin ollen kytkeytyä viranomaisten toimival-lan vastaava laajentuminen, millä seikalla on merkitystä ainakin suhteellisuusvaatimuksen kannalta.

Perusoikeuksien kannalta rikossäännökset

rangaistusseuraamuksineen ovat nähtävissä paitsi perusoikeuksien rajoituksina, myös keinoina, joiden avulla oikeusjärjestys antaa turvaa perusoikeuksille. Hallitusmuodon 16 a §:n 1 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Turvaamisvelvoite koskee myös oikeuksien toteutumista yksityisten keskinäisissä suhteissa (ks. HE 309/1993 vp, s. 29/I ja s. 75/I). Ensisijaisesti velvoitteen kohteena kuitenkin on lainsäätäjää, jonka tehtävänä on täsmentää perustuslaisa yleisellä tasolla ilmaistua perusoikeutta niin, että sen vaikutus ulottuu myös yksityisiin suhteisiin. Perusoikeuksista voidaan siten johtaa rikoslain säätäjään kohdistuva velvoite säätää ja ylläpitää kriminalisointeja, jotka ovat välttämättömiä perusoikeuden turvaamiseksi ulkopuolisten loukkauksilta.

Perusoikeussäännöksillä on siten sellainen kokonaisvaikutus, että ne sekä merkitsevät rikoslain säätäjälle toimivallan rajoituksia että asettavat tälle toimintavelvoitteita. Yksittäisten kriminalisointien valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon perusoikeussäännösten kummankin tyyppiset vaikutukset. Esimerkiksi perusoikeuksien suojaamisvelvoite saattaa olla sellainen hyväksyttävä peruste, joka oikeuttaa kriminalisoinneista samalla aiheutuvat perusoikeusrajoitukset.

Ehdotusten valtiosääntöoikeudellinen arviointi

1. lakiehdotuksen (rikoslaki) 17 luvun eräät säännökset

Perusoikeuksien näkökulmasta keskeisiä säännösehdoituksia ovat 17 luvun 1 ja 10 § sekä 18—21 §. Näitä ns. ilmaisuvapausrikoksia koskevia rangaistussäännöksiä on syytä tarkastella hallitusmuodon 6 a §:n sisältämän rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen ja hallitusmuodon 10 §:n sananvapaussäännöksen valossa. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta on merkitystä, täyttävätkö kyseiset ehdotukset mainittuihin perustuslainkohtiin sisältyvän tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen. Valiokunta toteaa yleisarvionaan, ettei ehdotuksista ole huomautettavaa tältä kannalta; valiokunta käsittelee eräitä yksittäisiä kohtia jäljempänä. Tämän

lisäksi on hallitusmuodon 10 §:n takia kiinnitettävä huomiota siihen, että ehdotukset täyttävät sananvapauden rajoittamiseen kohdistuvat vaatimukset rajoituksen hyväksyttävyydestä ja suhteellisuudesta.

Julkinen kehottaminen rikokseen (RL 17:1). Rangaistussäännöksen suojelukohteena on ensi sijassa yleinen järjestys, mutta säännöksellä voidaan nähdä myös olevan ennakkollista merkitystä rikosten estämisessä. Tällaiset perusteet ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kappaaleen sallimia sananvapauden rajoitusperusteita ja niitä voidaan pitää hyväksyttävänä myös hallitusmuodon 10 §:n kannalta. Suhteellisuusvaatimuksen kannalta on olennaista, että tämän säännöksen soveltaminen on kytketty konkreettiseen vaarantamisedellytykseen jonkin rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisestä taikka yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantumisesta. Ehdotuksen mukaisesti rajatun säännöksen ei voida katsoa olevan hallitusmuodon 10 §:n vastaisella tavalla epäsuhteessa suojattavaan intressiin.

Uskonrauhan rikkominen (RL 17:10). Rangaistussäännöksen suojelukohteina ovat kansalaisten uskonnolliset vakaumukset ja tunteet sekä uskonrauha yhteiskunnassa. Säännöksen taustalla on siten sekä yleinen järjestys että toinen perusoikeus, hallitusmuodon 9 §:ssä turvattu yksilön uskonnonvapaus. Näitä rajoitusperusteita voidaan pitää hallitusmuodon 10 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kappaaleen mukaisina.

Tarkkarajaisuusvaatimukseen nähden jossain määrin tulkinnanvaraisuutta liittyy siihen, että 1 kohdan teonkuvauksessa herjaamisen ja häpäisemisen kohteeksi on määritetty se, mitä kirkko tai muu rekisteröity yhdyskunta pitää pyhänä. Myös rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien erilaisuudesta ja monilukuisuudesta voi seurata epätarkkuutta. Tulkinnanvaraisuutta kuitenkin vähentää oleellisesti se, että teon rangaistavuuden edellytyksenä on nimenomainen loukkamistarkoitus. Lisäksi rangaistavuus liittyy ainoastaan julkisuudessa tehtävään herjaukseen tai häpäisemiseen. Valiokunta pitääkin sääntelyä ongelmattomana täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta. Suhteelli-

suusvaatimuksen täyttämisen kannalta on merkityksellistä, että rangaistavuuden taustalla on pyrkimys suojata toisen henkilön perustuslaissa turvattua uskonnonvapautta.

Väkivaltakuvausten levittäminen (RL 17:18). Rangaistussäännöksen taustalla on erityisesti lasten ja nuorten suojeleminen väkivaltakuvausten katselulta. Hallitusmuodon 10 §:ään sisältyvän nimenomaisen rajoituslausekkeen mukaan lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia. Tämä rajoituslauseke osoittaa valiokunnan mielestä, että ehdotetun rangaistussäännöksen taustalla olevaa lasten suojeleintressiä voidaan pitää sananvapauden hyväksyttävänä rajoitusperusteena. Suhteellisuusvaatimukseen nähden on olennaista, että rangaistussäännös kohdentuu väkivaltakuvausten kaupan pitämiseen ja levittämiseen.

Sukupuolisiveellisyttä koskevat rikokset (RL 17:19—21). Sukupuolisiveellisyttä loukkaavan kuvan levittämistä koskevan rangaistussäännöksen (RL 17:19) päätarkoituksena on suojata lasta sukupuolisiveellisyttä loukkaavilta teoilta. Sääntelyn taustalla on siten lapsen perustuslaissa turvattujen oikeuksien suojeleminen. Säännös liittyy myös yleisempään moraalin suojaamisen tarkoitukseen. Tällaiset rajoitusperusteet ovat sananvapauden kannalta hyväksyttäviä. Rangaistussäännös koskee törkeinä pidettäviä pornografian muotoja ja kohdistuu ennen kaikkea tällaisen materiaalin toistuvaan ja systemaattiseen kaupan pitämiseen ja muuhun levittämiseen ja täyttää suhteellisuusvaatimuksen.

Sukupuolisiveellisyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan hallussapidon kriminalisoinnilla (RL 17:20) pyritään suojaamaan lasta joutumasta sellaisen seksuaalisen väärinkäytön kohteeksi, jota lapsipornon valmistaminen merkitsee. Pelkän hallussapidon kriminalisointia on pidettävä poikkeuksellisenä. Kysymyksessä on kuitenkin sellainen kuvallinen materiaali, joka on saattanut syntyä lasta seksuaalisesti hyväksi käyttämällä. Valiokunnan käsityksen mukaan säännöksen taustalla oleva suojaamisintressi on tässä yksittäistapauksessa niin painava, että myös pelkän hallussapidon kriminalisoinnille on sananvapauden kannalta riittävät perusteet. Tässä ar-

vioinnissa valiokunta on antanut merkitystä sille, että säännös rajoittuu todellisuuspohjaisiin kuvatalenteisiin.

Säännös sukupuolisiveellisyttä loukkaavasta markkinoinnista (RL 17:21) kriminalisoi sellaiset tavanomaisen pornografian levittämistavat, joilla loukataan yksilöiden oikeutta välttää tavanomaisissa elämäntilanteissa kohtaamasta vastoin tahtoaan pornografista aineistoa. Rangaistussäännöksen suojelukohteena on lähinnä yleinen moraalii, mutta säännöksellä on liittymiä myös hallitusmuodon 8 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan ja etenkin ehdotuksen 1 kohdalla lasten suojeluun. Valiokunta katsoo säännöksen siihen sisältyvine rajauksineen täyttävän vaatimuksen rajoitusperusteen hyväksyttävyydestä ja rajoituksen suhteellisuudesta.

4. lakiehdotus (pakkokeinolaki)

Pakkokeinolain 5 luvun 1 §:n mukaisia kotietsinnän edellytyksiä ehdotetaan täydennettäväksi niin, että kotietsintä on mahdollinen myös silloin, kun epäilyn kohteena olevana rikoksena on sukupuolisiveellisyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan hallussapito. Tälle rikokselle ehdotettu rangaistusasteikko ei sellaisenaan oikeuttaisi kotietsinnän toimittamista.

Kotietsinnän edellytyksiä tulee arvioida kotirauhan turvaa koskevan hallitusmuodon 8 §:n kannalta. Sen 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Perustuslaissa ei ole asetettu erityisiä kvalifikaatioita niille rikoksille, joiden selvittämiseksi kotietsinnän suorittaminen on mahdollista. Kotietsinnän edellytyksiä koskevan pakkokeinolain säännöksen täydentäminen uudella rikosnimikkeellä mahtuu sinänsä hallitusmuodon 8 §:n 3 momentin rajoihin. Välttämättömyysedellytyksen kannalta valiokunta katsoo hallussapitorikoksen luonteen vaativan kotietsinnän mahdollisuutta, jotta rangaistussäännöstä on mahdollista edes jollakin vaikuttavuudella valvoa. Valiokunnan käsityksen mukaan 5 luvun 1 §:n muutos on sopusoinnussa perustuslain kanssa.

Pakkokeinolain 5 luvun 10 §:ään ehdotetaan samansisältöistä täydennystä henkilöntarkas-

tuksen osalta. Tätä muutosta tulee arvioida hallitusmuodon 6 §:ssä turvatus henkilökohtaisen koskemattomuuden ja 8 §:ssä turvatus yksityiselämän suojan valossa. Henkilöntarkastuksen edellytyksenä on pakkokeinolain mukaan aina konkreettinen rikosepäily, minkä vuoksi kysymyksessä ei ole hallitusmuodon 6 §:n 3 momentissa kielletty mielivaltainen puuttuminen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Koska ehdotuksen ei myöskään voida katsoa olennaisesti laajentavan mahdollisuutta puuttua henkilökohtaiseen koskemattomuuteen tai yksityiselämän suojaan, on ehdotus valiokunnan mielestä sopu-soinnussa perustuslain kanssa.

5. lakiehdotus (painovapauslaki)

Muutettavaksi ehdotettu 37 §:n 3 momentti koskee aikakautisen painokirjoituksen lakkauttamisedellytyksiä. Muutoksen tarkoituksena on saattaa säännöksen sanamuoto vastaamaan rikoslakiin ehdotettuja muutoksia. Muutosta ei ole sinänsä tarkoitettu kannanotoksi lakkauttamisinstituutioon. Sananvapausoimikunta (Kom.miet. 1997:3) on ehdottanut painovapauslain korvattavaksi lailla sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä, missä yhteydessä lainsäädännöstä poistuisi mahdollisuus tuomita aikakautinen painokirjoitus lakkautetuksi.

Aikakautisen painokirjoituksen lakkauttamissanktio merkitsee asiallisesti viestien julkaisemisen ennakolta estämistä, mikä on nimenomaan kielletty hallitusmuodon 10 §:n 1 momentissa. Ehdotetun lainkohdan mukaan kyseinen sanktio voisi seurata jo yhdestä sellaisesta kirjoituksesta, jonka katsotaan sisältävän julkisen kehottamisen rikokseen. Toisaalta on kiistatonta, että laintulkinnassa tulee noudattaa ns. perusoikeusmyönteisen tulkinnan periaatetta (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 3—4), mikä valiokunnan käsityksen mukaan sisältää esillä olevan kaltaisessa päätöstilanteessa myös oikeasuhtaisuusarvioinnin.

Ehdotettua sääntelyä on sanamuodon avoimuuden vuoksi vaikea sovittaa yhteen hallitusmuodon 10 §:n 1 momentin kanssa. Tästä syystä valiokunta pitää välttämättömänä, että ehdotuksen sanamuotoa täsmennetään esimerkiksi lisäkritereihin.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Helsingissä 23 päivänä lokakuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
vpj. Johannes Koskinen /sd
jäs. Esko Helle /vas
Marjut Kaarilahti /kok
Juha Korkea-
oja /kesk
Heikki Koskinen /kok
Jorma Kukkonen /sd
Osmo Kurola /kok

Johannes Leppänen /kesk
Jukka Mikkola /sd
Paavo Nikula /vihr
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /va-r
Maija-Liisa Veteläinen /kesk
vjäs. Jouko Jääskeläinen /skl
Vuokko Rehn /kesk.

