

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 31/2002 vp**

**Hallituksen esitys rikosoikeuden yleisiä oppeja
koskevan lainsäädännön uudistamiseksi**

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä huhtikuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 44/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiaasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jukka Lindstedt, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Raimo Lahti
- professori Ari-Matti Nuutila
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Martin Scheinin.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi rikoslain säännökset rikosoikeuden yleisistä opeista. Rikoslaisissa ehdotetaan säädettäväksi rikosoikeudellisen vastuun yleisistä edellytyksistä, vastuuvapausperusteista, yrityksestä ja osallisuudesta sekä rangaistuksen määräämisestä. Esityksessä ehdotetaan tarkistettavaksi myös voimakeinojen käyttöä koskevia, muihinkin kuin rikoslakiin sisältyviä säännöksiä.

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

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia arvioidaan perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja perustuslain 124 §:ssä säädettyjen julkisen hallintotehtävän siirtämistä koskevien edellytysten kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin ehdottanut, että esityksestä hankitaan sen eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Laillisuusperiaate

Rikoslain 3 luvun 1 §:ään ehdotetaan otettavaksi uusi säännös rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta. Pykälän 1 momentin mukaan rikokseen syylliseksi saa katsoa vain sellaisen teon perusteella, joka tekohetkellä on laissa nimenomaan säädetty rangaistavaksi. Rangaistuksen ja muun rikosoikeudellisen seuraamuksen on 2 momentin mukaan perustuttava lakiin. Asialliselta sisällöltään ehdotus vastaa perustuslain 8 §:n säännöstä rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta, vaikka ehdotettu sanamuoto osittain poikkeaa perustuslaissa käytetystä.

Ehdotettu 2 momentti sisältää selkeyttäväksi luonnehdittavan maininnan myös muun rikosoikeudellisen seuraamuksen kuin rangaistuksen perustumisesta lakiin. Perusoikeusuudistuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta ei pitänyt tällaista mainintaa tarpeellisena, koska perustuslaissa joudutaan pakostakin turvautumaan jonkin verran yleisluonteisiin ilmaisiin (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I). Valiokunta ei kuitenkaan katsonut maininnan olevan ristiriidassa hallituksen tuolloin ehdottaman säännöksen asiasisällön kanssa. Vaatimus muidenkin rikosoikeudellisten seuraamusten kuin rangaistusten perustumisesta lakiin sisältyy perustuslain 8 §:ssä säädettyyn laillisuusperiaatteen.

Sanalla "nimenomaan" korostetaan ehdotuksen 1 momentissa rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvää lain täsmällisyysvaatimusta. Perusoikeusuudistuksen käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta piti tämän sanan lisäämistä perustuslain asianomaiseen säännökseen ongelmallisena, koska täsmällisyysvaatimuksen oli ajateltu yleisesti sisältyvän perusoikeussäännösten lakivarauksiin ja koska lisäys olisi saattanut tulkinnallisesti heikentää tämän yleisvaatimuksen merkitystä (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I). Perustuslakivaliokunta kuitenkin korosti täsmällisyysvaatimuksen olevan rikos-

oikeudellisen legaliteettiperiaatteen olennainen osa.

Perustuslain jonkin säännöksen sisällön toistamiselle laissa ei ole valtiosäännöstä johtuvia esteitä, vaikka siihen ei olekaan syytä pyrkiä. Toisto on oikeudellisesti tarpeetonta. Tavallisella lailla ei ole perustuslaille ominaisia lainsäätäjää sitovia vaikutuksia, eikä perustuslain säännöksen toistaminen laissa vaikuta perustuslain sovellettavuuteen lainkäyttötilanteissa. Laillisuusperiaate on kuitenkin siinä määrin keskeinen osa rikosoikeuden yleisiä oppeja ja arvoperustaa, että perustuslakia vastaavan säännöksen sisällyttäminen myös rikoslakiin on perusteltua. Ehdotetut 3 luvun 1 §:n säännökset eivät vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Lakiehdotuksen 3 luvun 1 § sisältää perustuslain 8 §:n tavoin vaatimuksen rikoksesta seuraavien rangaistusten määrittelemisestä laissa (ks. HE 309/1993 vp, s. 50/I). Perustuslakivaliokunta on äskettäin kiinnittänyt tältä kannalta huomiota rikesakkoa koskevien rikoslain säännösten kirjoittamistapaan (PeVL 20/2002 vp, s. 7—8). Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kanssa on valiokunnan mielestä paremmin sopusoinnussa, että laista käy suoraan ilmi mahdollisuus määrätä rikesakko rangaistukseksi siinä tarkoitetuista rikkomuksista kuin että rikesakko säädetään konkreettisesti rangaistukseksi vasta asetuksella. Tätä puoltaa myös perustuslain 80 §. Voimassa olevan rikoslain 2 a luvun 9 § ei tältä osin vastaa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimuksia. Pykälää on siksi syytä tarkistaa jo tämän esityksen käsittelyn yhteydessä.

Rikossäännös voi lakiehdotuksen 3 luvun 2 §:n 5 momentin mukaan saada täsmällisen sisältönsä vaihtoehtoisesti joko lakiin tai sen nojalla annettuihin säädöksiin tai määräyksiin sisältyvistä käyttäytymissäännöistä. Ns. blankorangaistussäännösten käyttämiseen liittyy rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen kannalta erityisiä vaatimuksia mm. lain rikossäännösten sisällöstä ja valtuusketjujen täsmällisyydestä (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 8/I). Näiden vaatimusten asianmukaiseksi huomioon ottamiseksi mo-

mentin sanamuotoa tulee tarkistaa niin, ettei se sisällä edes välillistä viittausta mahdollisuuteen säätää avoimia blankorangaistussäännöksiä (esimerkiksi: "Jos lakiin sisältyvä rikossäännös saa täsmällisen sisältönsä lakiin ja sen nojalla annettuihin...").

Perustuslakivaliokunta on aika ajoin kiinnittänyt rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen kannalta huomiota lakiehdotusten sisältämiin väljiin ja avoimiin blankorangaistussäännöksiin (ks. esim. PeVL 15/1996 vp, s. 2/II, PeVL 20/1997 vp, s. 3/II). Hallituksen on valiokunnan mielestä aiheellista selvittää, missä määrin tällaiseen tekniikkaan perustuva voimassa oleva rikosoikeudellinen sääntely vastaa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimuksia, ja ryhtyä selvityksen perusteella mahdollisesti tarvittaviin toimiin sääntelyn tarkistamiseksi.

Lievemmän lain periaate

Rikoslain 3 luvun 2 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi ns. lievemmän lain periaatteesta. Pykälän 2 momentin mukaan rikoksesta tuomittaessa sovelletaan rikoksen tekohetken jälkeen mahdollisesti voimaan tullutta uutta lakia, jos sen soveltaminen johtaa lievempään lopputulokseen. Muutoksenhakutuomioistuimessa tätä sääntöä kuitenkin noudatetaan rajoitetusti. Pykälän 3 momentin sisältämän poikkeussäännön mukaan ensimmäisessä oikeusasteessa annetun ratkaisun jälkeen voimaan tullutta uutta lakia sovelletaan vain, jos teosta uuden lain mukaan ei ole tuomittava rangaistusta tai jos tekohetkellä voimassa olleen lain soveltaminen johtaisi olenaisesti ankarampaan lopputulokseen. Poikkeussääntö sisältyy nykyisin rikoslain voimaanpanosta annetun asetuksen 3 §:n 2 momenttiin.

Lievemmän lain periaatteen soveltamisrajoitusta on arvioitava ensi sijassa kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) 15 artiklan kannalta. Se sisältää perustuslain 8 §:stä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklasta poiketen seuraavan nimenomaisen määräyksen: "Jos rikoksenteon jälkeen lailla säädetään sovellettavaksi lievämpi rangaistus, rikoksen tekijän tulee päästä tästä osalliseksi". Sopimusmääräyk-

sen sanamuoto viittaa siinä tarkoitetun lievemmän lain periaatteen olevan ajallisesti rajoittamaton. Periaate voi edellyttää myös lainvoimaisen tuomion lieventämistä. YK:n ihmisoikeuskomitea onkin todennut, että kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoa odottavien tulee päästä osallisiksi tuomion antamisen jälkeen voimaan tulleesta lievemmästä laista.¹ Arvostetussa KP-sopimuksen kommentaarissa katsotaan niin ikään, että sopimusvaltiot ovat velvollisia soveltamaan yleissopimuksen 15 artiklan määräystä sitä ajallisesti rajoittamatta kaikkiin peruuttamattomiin rangaistuksiin, mutta muiden rangaistusten osalta siihen saakka kunnes asiassa on annettu viimeisen oikeusasteen lopullinen tuomio.² Muutoksenhakutuomioistuimia koskeva lievemmän lain periaatteen soveltamisrajoitus ei ole sopusoinnussa näiden tulkintojen kanssa.

Koska lakiehdotuksen 3 luvun 2 §:n 3 momenttiin kohdistuu vakavia epäilyjä KP-sopimuksen 15 artiklan vaatimusten kannalta, on momentti poistettava lakiehdotuksesta.

Voimakeinojen käyttö

Rikoslain 4 luvun 6 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi voimakeinojen käytöstä virkatehtävän hoitamiseksi ja siihen rinnastettavan muun syyn vuoksi. Pykälä ei sisällä säännöksiä oikeudesta voimakeinojen käyttöön, vaan ne on vastaisuudessaakin tarkoitus antaa kunkin viranomaisen tai tehtävän osalta erikseen. Tätä on mm. sääntelyn tarkkarajaisuusvaatimus huomioon ottaen pidettävä asianmukaisena.

Voimakeinojen käytössä saa pykälän 2 momentin mukaan turvautua vain sellaisiin tehtävän suorittamiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin, joita on pidettävä kokonaisuutena arvioiden puolustettavina, kun otetaan huomioon tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus sekä tilanne muutenkin. Eri viranomaisten voimankäyttövaltuuksista annettuja lakeja ehdotetaan samalla tarkistettavaksi niin,

¹ CCPR/CO/70/TTO, kappale 7.

² Ks. Manfred Nowak, UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary, 1993, s. 278—280.

että ne vastaavat tarpeellisuus- ja puolustettavuusvaatimusten osalta kyseisessä momentissa käytettyä sanamuotoa. Esityksen mukaan voimankäyttöä merkitsevien toimien tulee olla tarpeellisia kussakin laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi ja suhteellisuusvaatimuksen kannalta puolustettavia.

Voimakeinojen käyttäminen merkitsee käytännössä aina puuttumista perustuslaissa turvattuihin yksilön perusoikeuksiin. On aiheellista korostaa tarpeellisuus- ja suhteellisuusvaatimusten huomioon ottamisen tärkeyttä voimankäyttötilanteissa ja niiden rikosoikeudellisessa arvioinnissa. Siksi ja sääntelyn tarkkuuden vuoksi

on perusteltua, että näistä vaatimuksista säädetään rikoslain yleisen osan lisäksi myös voiman käyttöön oikeuttavissa erityislaeissa.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, ja

että 1. lakiehdotuksesta on kuitenkin poistettava 3 luvun 2 §:n 3 momentti.

Helsingissä 17 päivänä syyskuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok
vpj. Riitta Prusti /sd
jäs. Tuija Brax /vihr
Klaus Hellberg /sd
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Marjukka Karttunen /kok

Johannes Leppänen /kesk
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /kesk
Pekka Ravi /kok
Markku Rossi /kesk
Ilkka Taipale /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.