

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle seksuaalirikoksia koskevaksi lainsäädännöksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle seksuaalirikoksia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 13/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Sami Kiriakos, oikeusministeriö
- professori Dan Helenius
- professori Mikael Hidén
- professori Sakari Melander
- professori Johanna Niemi
- professori Janne Salminen
- professori Matti Tolvanen
- professori Mikko Vuorenpää

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavan rikoslain seksuaalirikoksia koskevat säännökset. Samalla muutettaisiin esitutkintalakia, järjestyslakia, liikenteen palveluista annettua lakia, liiketoimintakiellosta annettua lakia, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettua lakia, poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettua lakia, raskauden keskeyttämisestä annettua lakia, oikeudenkäymiskaarta, pakkokeinolakia, rikosrekisterilakia, vankeuslakia, yliopistolakia, ammattikorkeakoululakia, ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia sekä lapsipornografian levittämisen esto- toimista annettua lakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023 tai aikaisintaan kuuden kuukauden kuluttua niiden hyväksymisestä.

Valiokunnan lausunto PeVL 20/2022 vp

Hallituksen esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia arvioidaan suhteessa perustuslain 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteeseen ja 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikoslain seksuaalirikoksia koskevat säännökset. Raiskausrikosta koskeva säännös muutetaan suostumusperusteiseksi säätämällä raiskauksen keskeiseksi tunnusmerkiksi sukupuoliyhteydessä oleminen sellaisen henkilön kanssa, joka ei osallistu siihen vapaaehtoisesti. Vastaavalla tavalla muissa seksuaalirikoksissa keskeiseksi tekijäksi säädetään se, ettei seksuaalisen teon kohde osallistu siihen vapaaehtoisesti. Tämän mukaisesti pakottaminen seksuaaliseen tekoon korvataan säännöksellä seksuaalisesta kajoamisesta. Seksuaalisen ahdistelun rangaistavuus laajenee myös muihin kuin koskettelutekoihin. Seksuaalisen kuvan levittäminen säädetään seksuaalirikoksena rangaistavaksi.

(2) Kuuttatoista vuotta nuorempiin lapsiin kohdistuvia seksuaalirikoksia koskevat säännökset erotetaan pääosin aikuisia koskevista säännöksistä. Lasten koskemattomuuden ja häiriöttömän kehityksen suojaa vahvistetaan säätämällä uusina rikoksina lapsenraiskaus ja seksuaalinen kajoaminen lapseen. Myös kuusitoista mutta ei kahdeksantoista vuotta täyttäneitä lapsia suojataan edelleen aikuisiin nähden laajemmin erityissäännöksillä. Lasta seksuaalisesti esittäviä kuvia koskevat rangaistussäännökset siirretään rikoslain seksuaalirikoksia koskevaan lukuun, ja niihin tehdään sääntelyä ankaroitavia muutoksia.

(3) Uudet rikostunnusmerkitöt merkitsevät seksuaalirikoksina rangaistavien tekojen alan laajenemista. Myös sukupuoliyhteyden määritelmää laajennetaan. Seksuaalirikosten rangaistusasteikot ankaroituivat, tuntuvimmin lapsiin kohdistuvien rikosten osalta.

(4) Uudistus liittyy välittömästi eduskunnan vuoden 2019 maaliskuussa hyväksymään kolmeen lausumaan, joissa edellytettiin lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten säännösten uudistamista, rikoslain 20 luvun sisältämän sääntelyn kokonaisuudistusta sekä rikoslain muihin lukuihin sisältyvien seksuaalirikoksia koskevien rangaistussäännösten kehitystarpeen arviointia (EV 305/2018 vp).

Sääntelyn hyväksyttävyys

(5) Hallituksen esityksen (s. 52—53) mukaan esityksen tavoitteena on vahvistaa seksuaalisen itsemääräämisoikeuden ja henkilökohtaisen koskemattomuuden suojaa. Keskeinen tavoite on muuttaa seksuaalirikossäännökset suostumuksen puutteeseen perustuviksi. Tarkoitus on myös yhdenmukaistaa ja selkiyttää seksuaalirikoksia koskevia säännöksiä rikoslaisissa.

Valiokunnan lausunto PeVL 20/2022 vp

(6) Perustuslakivaliokunta on vuonna 2014 katsonut raiskausrikosta koskevan suostumukseen perustuvan tunnusmerkistömallin korostavan raiskauksen luonnetta seksuaalisen itsemääräämisoikeuden ja ihmisoikeuksien loukkauksena ja todennut, että rikoslain 20 luvun uudistuksia jatkossa valmisteltaessa on syytä arvioida mahdollisuudet kehittää tunnusmerkistöä tähän suuntaan (PeVL 6/2014 vp, s. 5/II).

(7) Seksuaalinen itsemääräämisoikeus kiinnittyy useisiin perusoikeuksiin, erityisesti perustuslain 7 §:n säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta ja 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suojasta sekä myös terveyden suojeluun. Perustuslain 7 §:n turvaama henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan (HE 309/1993 vp, s. 46). Perustuslakivaliokunta on katsonut perustuslain 10 §:n turvaaman yksityiselämän piiriin kuuluvan muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin sekä oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan samoin kuin vapaus päättää sukupuolisesta käyttäytymisestään (PeVL 6/2014 vp, s. 2/II, PeVL 17/2006 vp, s. 3, PeVL 15/2001 vp, s. 2, HE 309/1993 vp, s. 53). Valiokunta on myös korostanut, että valtiolta on yksityiselämän suojan takaamiseksi perinteisesti edellytetty sen ohella, että se itse pidättäytyy loukkaamasta kansalaisten yksityiselämää, myös aktiivisia toimenpiteitä yksityiselämän suojaamiseksi toisten yksilöiden loukkauksia vastaan (PeVL 6/2014 vp, s. 2/II, PeVL 16/2013 vp, s. 2/I).

(8) Lapsiin kohdistuvia seksuaalirikoksia koskevalla sääntelyllä on ennen muuta lapsen suojaamiseen liittyvät erittäin painavat tavoitteet. Hallituksen esityksen mukaan lapsiin kohdistuvia seksuaalirikoksia koskevilla säännöksillä suojataan keskeisesti lapsen tervettä ja häiriötöntä kehitystä (s. 43). Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, kuten Istanbulin sopimuksen, Lanzaroten yleissopimuksen ja YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen sekä tämän lisäpöytäkirjan, keskeisiin tarkoituksiin kuuluu muun muassa lasten suojelu seksuaaliselta väkivallalta, riistolta ja hyväksikäytöltä.

(9) Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan seksuaalirikoksia koskevan sääntelyn uudistamiseen tavalla, jossa raiskausrikoksen tunnusmerkistö muotoillaan suostumuksen puuttumiseen pohjautuvan mallin mukaisesti, on kiinnitetty huomiota useissa kansainvälisissä velvoitteissa ja niiden täytäntöönpanoa arvioivien toimijoiden Suomea koskevissa raportissa. Hallituksen esityksen (s. 31—33) mukaan asiaan on kiinnitetty huomiota naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjuntaa koskevan yleissopimuksen (ns. Istanbulin sopimus) GREVIO-asiantuntijaryhmän vuonna 2019 ilmestyneessä Suomea koskevassa arviointiraportissa, kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (CEDAW-sopimus) täytäntöönpanoa valvovan CEDAW-komitean yleisissä suosituksissa sekä Suomea koskevissa arviointiraportissa samoin kuin YK:n ihmisoikeusneuvoston Suomeen kohdistamissa suosituksissa.

(10) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetulle sääntelylle on painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä, osin jopa perusoikeuksiin välittömästi palautuva peruste.

Valiokunnan lausunto PeVL 20/2022 vp

Laillisuusperiaate

(11) Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. 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 12/2021 vp, 57 kohta, PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp, PeVL 56/2014 vp, s. 2/I ja PeVL 6/2014 vp, s. 3/I).

(12) Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate näin edellyttää rangaistavan käyttäytymisen täsmällistä määrittämistä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä rikossäännösten sisältämiä avoimia tekotapoja on lähtökohtaisesti pidetty rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisina (esim. PeVL 12/2021 vp, 58 kappale, PeVL 20/2018 vp, s. 2 ja PeVL 6/2014 vp, s. 3/I). Valiokunnan mukaan rikossäännöksen sisältämä avoin tekotapa voi kuitenkin poikkeuksellisesti olla hyväksyttävissä, jos rangaistavaksi säädetyn teon erityisluonteeseen kuuluu ajateltavissa olevien tekotapojen moninaisuus ja jos säännös sisältää rangaistavan käyttäytymisen alaa muuten riittävästi rajaavia edellytyksiä (PeVL 16/2013 vp, s. 4).

(13) Rikoslain 20 luvun 1 §:ssä säädetty raiskausta koskeva säännös ehdotetaan esityksessä muutettavaksi suostumusperusteiseksi määrittelemällä raiskaukseksi sukupuoliyhteydessä oleminen sellaisen henkilön kanssa, joka ei osallistu siihen vapaaehtoisesti. Henkilön osallistumista sukupuoliyhteyteen voidaan pitää vapaaehtoisena, kun hän on osallistunut siihen omasta valinnastaan, joka hänellä on ollut riittävä kyky ja vapaus tehdä. Säännöksessä määritellään erikseen tilanteet, joissa henkilön osallistumista sukupuoliyhteyteen ei ole pidettävä vapaaehtoisena. Säännös laajentaa raiskauksena rangaistavien tekojen alaa ja kattaa myös kaikki raiskauksena nykyisin rangaistavat teot.

(14) Esitetyn rikoslain 20 luvun 1 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan henkilön osallistumista sukupuoliyhteyteen ei olisi pidettävä vapaaehtoisena, jos hän ei ole voinut muodostaa tai ilmaista tahtoaan muun 3 kohdassa lueteltuihin syihin rinnastettavan syyn vuoksi.

(15) Ehdotettua avointa tekotapaa voidaan pitää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta lähtökohtaisesti ongelmallisena. Toisaalta ehdotetun avoimen tunnusmerkistötekijän soveltamisalaa rajaa kuitenkin se, että kyse tulee olla syystä, jonka perusteella teon kohde on kykenemätön ilmaisemaan tai muodostamaan tahtoaan, ja että syyn on oltava kohdassa nimenomaisesti mainittuihin muihin tekijöihin rinnastettava. Hallituksen esityksessä (s. 105) on myös käsitelty esimerkkejä olosuhteista, joissa henkilön ei voida katsoa voivan muodostaa tai ilmaista tahtoaan kohdassa nimenomaisesti mainittuihin seikkoihin rinnastettavien syiden vuoksi. Ehdotettuun säännökseen sisältyvät rangaistavan käyttäytymisen alaa rajaavat tekijät huomioiden rangaistus-säännöksen sisältämä osin avoin sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

(16) Seksuaalisen ahdistelun rangaistavuus ehdotetaan laajennettavaksi kosketteluteoista myös muihin tekoihin, jotka voimakkuutensa tai toistuvuutensa vuoksi rinnastuvat vakavuudeltaan

Valiokunnan lausunto PeVL 20/2022 vp

kosketteluun. Rikoslain 20 luvun 6 §:n 1 momenttiin lisättäväksi ehdotettavan 2 kohdan mukaan seksuaaliseen ahdisteluun voi koskettelun ohella syyllistyä se, joka kosketteluun voimakkuutensa tai toistuvuutensa vuoksi vakavuudeltaan rinnastettavalla tavalla sanallisesti, lähettämällä tai esittämällä viestin tai kuvan, ottamalla kuvan tai itseään paljastamalla taikka muulla vastaavalla tavalla tekee toiselle seksuaalisen teon, joka on omiaan loukkaamaan tämän seksuaalista itsemääräämisoikeutta. Esitetty säännös sisältäisi erikseen lueteltuja kosketteluun rinnastettavia tekotapoja sekä lisäksi myös avoimen tekotavan ("muulla vastaavalla tavalla").

(17) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan voimassa olevaan seksuaalista ahdistelua koskevaan sääntelyyn johtanutta hallituksen esitystä katsonut, että ehdotettuun sääntelyyn tuolloin sisältynyt avoin tekotapatunnusmerkistö, jonka mukaan rangaistavaa olisi ollut koskettelemalla tai muulla siihen rinnastettavalla tavalla tehty seksuaalinen teko, oli rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen, ja että säännöstä oli tältä osin syytä täsmentää (PeVL 6/2014 vp, s. 4/I). Sääntelyä muutettiin lakivaliokunnan ehdotuksen mukaisesti. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että nyt säädettäväksi ehdotettavan säännöksen soveltamisala voi avoimen sääntelytavan johdosta käytännössä määrityä perustuslakivaliokunnan aiemmin arvioimaa sääntelyä vastaavasti huomattavan tapauskohtaisesti, mikä on laillisuusperiaatteen kannalta jossakin määrin ongelmallista. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä on tältä osin täsmennettävä.

Näyttöä koskevat kysymykset

(18) Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen valossa voidaan pitää jossain määrin vaikeasti ennakoitavana, miten ehdotettu suostumusta painottava sääntelytapa tulee suhteessa voimassa olevaan tunnusmerkistöön käytännössä vaikuttamaan erityisesti raiskausta koskevien rikosepäilyjen käsittelyyn tuomioistuimissa. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että seksuaalirikoksissa suoran ja yksiselitteisen näytön hankkiminen jo tekojen luonteen vuoksi on usein vaikeaa. Valiokunta korostaa perustuslain 21 §:n mukaisten oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden merkitystä ja painottaa, että sääntelyratkaisusta mahdollisesti seuraavat vaikeudet näytön esittämisessä eivät laske näyttökynnystä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 20/2022 vp

Helsingissä 20.4.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd

jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr

jäsen Bella Forsgrén vihr

jäsen Jukka Gustafsson sd

jäsen Maria Guzenina sd

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Hilikka Kemppi kesk

jäsen Mikko Kinnunen kesk

jäsen Jukka Mäkynen ps

jäsen Wille Rydman kok

jäsen Tuula Väätäinen sd

varajäsen Johannes Koskinen sd

varajäsen Jani Mäkelä ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen