

Asia: OM 1/41/2018

Arviomuistio rangaistusten oikeasuhtaisuudesta

Lausunnon saate

Tähän voitte halutessanne kirjoittaa saateen lausunnollenne:

Oikeusministeriön arviomuistio rikoslain viimeaikaisesta kehityksestä ja tulevista kehitystarpeista (OMML 7/2018) on laadukasta työtä. Pidän kuitenkin tätä lausuntokierrosta luontevana tilaisuutena nostaa esille eräitä yleisiä huomioitani.

Yleistä

Mitä mieltä olette yleisesti arviomuistion sisältämistä ehdotuksista? Tulisiko ehdotuksia valmistella edelleen vai ei?

-

Muut yleiset huomiot:

Valtioneuvoston oikeuskanslerilla ei ole valmistelun tässä vaiheessa arviomuistiosta huomautettavaa kuin vain eräiltä osin.

Lausuntojen antaminen on osa oikeuskanslerille perustuslain 108 §:n mukaan kuuluvaa yleistä laillisuusvalvontaa, samoin kuin erityisesti oikeuskanslerille säädettyyn valtioneuvoston laillisuusvalvontaan kuuluvaa ennakkollista säädösvalvontaa. Ennakollinen säädösvalvonta sisältää perustuslainmukaisuuden ennakkollisen valvonnan, perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvomisen sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edellytysten edistämisen. Oikeuskanslerin ennakkollisessa säädösvalvonnassa kiinnitetään huomiota perustuslainmukaisuuteen ja sen arvioinnin edellytyksiin, erityisesti perustuslain sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta merkittävien kysymysten tunnistamiseen. Lisäksi huomiota kiinnitetään oikeusjärjestyksen johdonmukaisuuteen, toimivuuteen ja ymmärrettävyyteen kokonaisuutena ja mahdollisesti laillisuusvalvonnassa havaittujen lainsäädännön ristiriitaisuuksien ja soveltamisen ongelmakohtien korjaamiseen sekä perus- ja ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion toteutumiseen.

Oikeusministeriön arviomuistio on selkeästi koottu ja ajantasainen kokonaisuus rangaistusten oikeasuhtaisuudesta eräissä rikoslajeissa sekä siihen liittyvistä seuraamusjärjestelmää ja tunnusmerkistöjä koskevista kysymyksistä. Oikeuskansleri kannattaa lähestymistapaa, jossa kriminaalipolitiikan linjaukset valmistellaan näin huolellisen selvityksen ja arvioinnin sekä eri vaihtoehtojen analyyttisen tarkastelun perusteella.

Arvioinnin perusteet ja lähtökohdat

Näkemyksenne arvioinnin perusteista ja lähtökohdista:

Arviomuistiossa on hyvin tunnistettu rikosoikeuden käyttöä ja siten myös rangaistusasteikkoja koskevat perustuslakikysymykset eli valtiosääntöoikeudelliset kriminalisointiperiaatteet. Näitä ovat perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttyminen ja erityisesti oikeasuhtaisuusvaatimus (suhteellisuusperiaate) ja siihen liittyvä ultima ratio -periaate. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 (3) artiklassa rangaistusten suhteellisuusperiaate on myös nimenomaisesti todettu. Perusoikeuskirja on moderni koonnos unionissa sovellettavista perusoikeusperiaatteista ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytännöstä, minkä vuoksi sillä on suora soveltamisalaansa laajempi merkitys. Totean tältä osin lisäksi, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä ihmisoikeusvaatimuksena on myös toisaalta edellytetty rikosoikeudellisten keinojen käyttöä ja siten osin myös riittäviä rangaistuksia, mutta erityisesti rikosoikeudellisen suojan tehokasta antamista sekä toimivia ja riittävän tehokkaita prosesseja. Muun muassa Suomen aikanaan voimassa ollut lainsäädäntöä ja tosiasiallisen rikosvastuun toteutumisen edellytyksiä on arvioitu ihmisoikeustuomioistuimessa tällä perusteella (esim. K.U. v. Suomi, Application no. 2872/02, 2.12.2008). Tämä näkökulma todetaankin arviomuistiossa sivulla 90.

Pääosin kriminalisointiperiaatteet kuuluvat kuitenkin lainsäätäjän yhteiskuntapoliittiseen harkintaan valtiosääntöperiaatteiden luodessa sille vain yleisen tason raamit. Yhteiskuntapoliittisen harkinnan on rikosoikeuden kaltaisella oikeudenalalla kuitenkin oltava mahdollisimman johdonmukaista ja perustuttava laajaan ja monipuoliseen tietoaaineistoon. Oikeuskansleri yhtyy arviomuistiossa useista kohdin ilmenevään käsitykseen, jonka mukaan rikosten ennaltaehkäisyn ja uusimisen ehkäisyn sekä uhrien aseman kannalta tärkeitä ovat usein myös muut kuin rikosoikeudelliset toimenpiteet. Näissä eri ministeriöiden ja hallinnonalojen välinen yhteistyö toimivan ennaltaehkäisyn ja tukipalvelujen järjestämiseksi on mm. väkivalta- ja seksuaalirikollisuuden osalta erittäin tärkeää. Oikeuskanslerin käsitys on, että eri hallinnonalojen yhteistyötä on mahdollista ja tarpeenkin edelleen parantaa.

Suhtaudun arviomuistiossa ehdotetun kustannus–hyöty-analyysikehikon luomiseen ja käyttöönottoon kriminaali- ja kontrollipolitiikan lisätyökaluksi myönteisesti. Analyysikehikko täytyy kuitenkin rakentaa huolellisesti, ja sitä sekä sen soveltamista koskevat suuret läpinäkyvyyden vaatimukset. Kustannus–hyöty-analyysi on vain lisänäkökulma, eikä se voi korvata laadullista arviointia ja punnintaan perustuvaa kokonaisarviota. Kehikon läpinäkyvä käyttö voi kuitenkin parantaa kriminaalipoliittisen valmistelun ja keskustelun tasoa, ja se on siten hyödyllinen lisäapu kriminalisointiperiaatteiden soveltamiseen.

Oikeudellisesta näkökulmasta kiinnitän huomiota arviomuistiossakin esille tuotuihin Euroopan unionin säädöksiin ja säädöshankkeisiin. Vastaavia huomioita on myös liitettävissä Euroopan unionin terrorismirikoksia koskeviin uusiin säännöksiin ja niiden toimeenpanoon Suomessa. Unionin sääntely koskettaa yhä laajemmin ja yhä syvemmin rikosoikeutta ja kattaa lisääntyvästi rikosten tunnusmerkistöjä, rangaistuksia ja rangaistusasteikkoja, mutta myös osallisuutta ja tahallisuutta sekä näyttöä koskevia kysymyksiä, samoin kuin yksittäisen tekokokonaisuuden rangaistuksen oikeaa mittaamista ja esim. tehokkaan katumisen tai rikollisesta ryhmästä irtautumisen merkityksen sääntelyä. Kontrolli- ja kriminaalipolitiikka on näin osittain Euroopan unionin toimivallassa. Unionin sääntely on kuitenkin kattavuudeltaan osittaista ja osin pistemäistä jo unionin toimivallasta johtuen. Lisäksi kansainvälisestä sääntelystä tulee muutenkin lisää paineita rikosoikeudellisten keinojen käyttöön, esimerkkinä Euroopan neuvoston korruption vastaisen elimen GRECO:n suositukset kansanedustajien rikosvastuusta korruptiotilanteessa.

Edellä kerrottu aiheuttaa kansallisen rikoslain ja sen mukaisen järjestelmän hajautumista tavalla, joka ei enää välttämättä tue lain selkeää soveltamista eikä rikoslain tehtäviin kuuluvaa yleispreventiota, erityisesti sen välillistä eli moraalialuovaa vaikutusta. Näyttääkin siltä, että nyt tehdyn rangaistustasoon eräissä rikoksissa pureutuvan arviointityön lisäksi olisi lähitulevaisuudessa tarpeen arvioida osaksi uudelleen rikoslain yleisiä oppeja koskevaa sääntelyä sekä unionin oikeuden ja kansainvälisen kehityksen suhdetta niihin (erityisesti rikoslain 6 ja 7 luvut, mutta myös 2–5 luvut). Pidän tärkeänä, että myös tällainen perustyö ja sen edellyttämä arviointi voitaisiin tehdä. Tämä jatkotyö on myös tarpeellinen, jotta arviomuistiossa hyvin esitettyjen johdonmukaisten periaatteiden mukaisesti rikoslaisissa olisi johdonmukaiset ja suhteellisuusperiaatetta toteuttavat rangaistusasteikot. Tässä työssä voidaan pohtia periaatteita, joilla rikosoikeudellisen järjestelmän hajautumista ilmiönä voidaan kansallisesti käsitellä.

Arviomuistiossa kiinnitetään lyhyesti huomiota oikeushenkilön rangaistusvastuun vähäiseen käyttöön. Pidän siksi arviomuistiossa todettua oikeushenkilön rangaistusvastuun käytön ja sen käytännön esteiden tarkempaa arviointia tarpeellisena. Oikeushenkilön rangaistusvastuun epäyhtenäinen ja heikko toteutettavuus on Euroopan unionin tasolla johtanut hyvinkin tuntuvien hallinto-oikeudellisten sanktioiden käyttöön. Tästä esimerkkinä on EU:n yleinen tietosuoja-asetus.

Seksuaalirikokset

Näkemyksenne seksuaalirikoksia koskevasta arviosta ja ehdotuksista:

-

Väkivaltarikokset

Näkemyksenne väkivaltarikoksia koskevasta arviosta ja ehdotuksista:

-

Talousrikokset

Näkemyksenne talousrikoksia koskevasta arviosta ja ehdotuksista:

-

Rattijuopumusrikokset

Näkemyksenne rattijuopumusrikoksia koskevasta arviosta ja ehdotuksista:

-

Muut huomiot

Muut arviomuistiota koskevat huomiot:

-

Sihto Juha
Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri