

Rikoslainsäätäjän kahleet?

Perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyttä ja suhteellisuutta koskevien vaatimusten merkitys rangaistusjärjestelmää säännellessä

Olli Ahramo

Perus- ja ihmisoikeudet lainsäädäntö- ja oikeuskäytännössä

Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta

30.4.2020

AHRAMO, OLLI: Rikoslainsäätäjän kahleet? Perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyttä ja suhteellisuutta koskevien vaatimusten merkitys rangaistusjärjestelmää säänneltäessä

Tutkielma, XXI + 90 s.

Valtiosääntöoikeus

Huhtikuu 2020

Turun yliopiston laaturjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -järjestelmällä.

Miten perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin lukeutuvat vaatimukset perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyydestä ja suhteellisuudesta yhtäältä teoriassa ja toisaalta käytännössä vaikuttavat rikoslainsäätäjän harkintavaltaan sen säädellessä rangaistusjärjestelmää yleisellä tasolla? Kysymyksen ensimmäistä osaa selvitän tutkimuksessani tukeutuen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön ja sitä tulkitsevaan ja systematisoivaan oikeuskirjallisuuteen sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön. Kysymyksen toiseen osaan pyrin vastaamaan kuuden viimeaikaisen lainsäädäntöhankkeen esitöitä esimerkinomaisesti analysoiden. Ennen näistä osista muodostuvaan varsinaiseen tutkimuskysymykseen vastaamista on kuitenkin perusteltua ottaa kantaa siihen, millä perusteella perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä ylipäättään voidaan soveltaa rangaistusjärjestelmäsääntelyn valtiosääntöoikeudellisina mittapuuna.

Tutkimukseni perusteella myös rangaistusjärjestelmää *in abstracto* koskevalle ja perusoikeusrajoituksia merkitsevälle rangaistussääntelylle on esitettävä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima sekä riittävän seikkaperäisesti eksplikoitu, todellinen ja uskottava rajoitusperuste, jollaisena voivat tulla kyseeseen paitsi toisten perusoikeuksien turvaaminen ja kollektiiviset hyvät myös itse-määräämisoikeuden nojalla annettu suostumus. Rangaistussääntelyn sisältämän perusoikeusrajoituksen on oltava tehokas ja lievin keino rajoitusperusteen ilmentämän hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi, minkä lisäksi sen on oltava sekä yleisesti että rankaisullisesti oikeasuhtainen ja riittävän eksplisiittisesti perusteltu: rajoituksen laajuus määrittyy rajoittamisen puolesta ja sitä vastaan puhuvien varsinaisten intressien sekä muiden seikkojen ja teon moitittavuuden välisessä punninnassa.

Tutkimuksessa esimerkinomaisesti tarkasteltujen lainsäädäntöhankkeiden valossa vaatimuksiin perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyydestä ja suhteellisuudesta suhtaudutaan sekä rangaistusjärjestelmää koskevissa hallituksen esityksissä että niistä annetuissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa paikoin ylimalkaisesti. Etenkin valtionaloudelliset näkökohdat uhkaavat usein ajaa perusoikeuksien mahdollisimman laajan toteutumisen ohi, minkä lisäksi lakiehdotusten perustelut ja niiden perustuslainmukaisuutta koskevat arviot jäävät usein suppeiksi ja epämääräisiksi; viimeksi mainittua kehityskulkua voidaan pitää erityisen valitettavana, koska johtopäätösten oikeellisuuden kontrolloiminen edellyttää riittävän seikkaperäisiä, loppuun saakka harkittuja ja huolellisesti muotoiltuja perusteluja. Rikoslainsäätäjän voikin katsoa saaneen käytännössä liiankin vapaat kädet rangaistusjärjestelmän sääntelemiseksi.

Asiasanat: lainsäädäntövalta, perusoikeudet, perustuslainmukaisuus, perustuslaki, perustuslakivaliokunta, rangaistukset, rikokset, seuraamukset, valtiosääntöoikeus, yleiset opit

Sisällys

Sisällys.....	III
Lähteet	V
Lyhenteet	XXI
1 Johdanto.....	1
1.1 Tutkimuksen tausta	1
1.2 Keskeiset käsitteet ja aiheenrajaukset	2
1.3 Kysymyksenasettelu, käytetyt lähteet ja metodit sekä rakenne	8
2 Yleisten rajoitusedellytysten sovellettavuus.....	11
3 Hyväksyttävyyksivaatimus	16
3.1 Sisältö ja merkitys	16
3.2 Rajoitusperusteen eksplikointi	22
3.2.1 Eksplikoinnin tarpeellisuus.....	22
3.2.2 Rikosuhrimaksun käyttöönotto	26
3.2.3 Sakkojen korotus	30
3.3 Perusoikeuksien turvaamista koskeva tavoite.....	37
3.3.1 Tavoitteen oikeudellinen perusta	37
3.3.2 Yhdistelmärangaistus.....	46
3.3.3 Rikosuhrimaksun käyttöönotto ja sakkojen korotus.....	51
3.4 Kollektiiviset hyvät	52
3.4.1 Normaalia suuremman perusteluvelvollisuuden täyttämisen vaikeus	52
3.4.2 Ehdonalaisen vapauttamisen ensikertalaisuusmääräajan pidennys	53
3.5 Suostumus	56
3.5.1 Itsemääräämisoikeus suostumuskonstruktion perusteluna	56
3.5.2 Valvontarangaistus ja kotirauha	58
3.5.3 Valvottu koevapaus ja lääkehoito	64
4 Suhteellisuusvaatimus	69
4.1 Sisältö ja merkitys	69
4.2 Valvontarangaistus ja kotirauha	74
4.3 Valvottu koevapaus ja lääkehoito	77
4.4 Rikosuhrimaksun käyttöönotto	78
4.5 Sakkojen korotus	80
4.6 Yhdistelmärangaistus	84

4.7 Ehdonalaisen vapauttamisen ensikertalaisuusmääräajan pidennys.....	86
5 Lopuksi	89

Lähteet

Virallislähteet

Hallituksen esitykset

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 6/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

HE 229/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lääketieteellisestä tutkimuksesta sekä potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 6 ja 9 §:n muuttamisesta.

HE 44/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 262/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vankeutta ja ehdonalaista vapauttamista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 76/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kidutusta koskeviksi rikoslain säännöksiksi sekä laiksi pakkokeinolain 5 a luvun 2 ja 4 §:n muuttamisesta.

HE 17/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valvontarangaistusta ja sähköistä valvontaa avolaitoksissa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 60/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

HE 140/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valvottua koevapautta koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 215/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 293/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikosuhrimaksusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 1/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain 2 a ja 9 luvun muuttamisesta sekä pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

HE 268/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yhdistelmärangaistusta koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 175/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain 2 c luvun 5 §:n muuttamisesta.

HE 212/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Perustuslakivaliokunnan mietinnöt

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä n:o 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä n:o 1/1998 vp uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

PeVM 5/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä n:o 102/2003 vp laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 9/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä n:o 60/2010 vp laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta ja lakialoitteesta n:o 44/2010 vp laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

PeVM 4/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä n:o 198/2017 vp laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot

PeVL 2/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 178/1995 vp laeiksi tullilain ja valmisteverotuslain 21 §:n muuttamisesta.

PeVL 23/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 6/1997 vp oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi.

PeVL 6/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 242/1997 vp laeiksi liikennevalvontaa vaikeuttavien laitteiden kieltämisestä ja tieliikennelain 75 §:n muuttamisesta.

PeVL 12/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 10/1998 vp laeiksi rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain, tutkintavankeudesta annetun lain, pakkokeinolain ja kansanterveyslain muuttamisesta.

PeVL 25/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 96/1998 vp henkilötietolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 27/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 121/1998 vp laiksi yksityisyyden suojasta työelämässä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 5/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 34/1999 vp laiksi poliisilain muuttamisesta.

PeVL 19/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 39/2000 vp laiksi valtionalouden tarkastusvirastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 12/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä n:o 71/2000 vp Euroopan komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta ja asetusten (ETY) n:o 1017/68, (ETY) n:o 2988/74, (ETY) n:o 4056/86 ja (ETY) n:o 3975/87 muuttamisesta.

PeVL 41/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä n:o 64/2001 vp ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi (terrorismin torjuminen).

PeVL 12/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 216/2001 vp laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 20/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 20/2002 vp laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi.

PeVL 26/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä n:o 7/2002 vp ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi (rasismin ja muukalaisvihan vastainen toiminta).

PeVL 21/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 262/2004 vankeutta ja ehdonalaista vapauttamista koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 31/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 271/2004 vp laeiksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain, oikeudenkäymiskaaren ja eräiden muiden lakien rikosasioiden käsittelyä käräjäoikeudessa koskevien säännösten muuttamisesta.

PeVL 37/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 53/2005 vp elintarvikelaiksi sekä laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta.

PeVL 17/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 221/2005 vp kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen ihmiskauppaa ja maahanmuuttajien salakuljetusta koskevien lisäpöytäkirjojen hyväksymisestä ja niiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi rikoslain 20 luvun ja järjestyslain 7 ja 16 §:n muuttamisesta.

PeVL 3/2007 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto ministeriön selvityksestä n:o 2/2007 vp paremman sääntelyn toimintaohjelmasta.

PeVL 18/2007 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 140/2007 vp siviilipalveluslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 7/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 94/2009 vp laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 15/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 96/2008 vp laeiksi arpajaislain sekä eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta ja hallituksen esityksestä n:o 212/2008 vp arpajaislain sekä eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 96/2008 vp) täydentämisestä.

PeVL 16/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 240/2009 laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

PeVL 30/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 17/2010 vp valvontarangaistusta ja sähköistä valvontaa avolaitoksissa koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 44/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 179/2010 vp laiksi ympäristönsuojelulain 18 ja 103 §:n muuttamisesta.

PeVL 25/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 116/2012 vp laiksi lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta ja 21 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 4/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 140/2012 vp valvottua koevapautta koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 16/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 19/2013 vp laiksi rikoslain, pakkokeinolain 10 luvun 7 §:n ja poliisilain 5 luvun 9 §:n muuttamisesta.

PeVL 6/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 216/2013 vp laiksi rikoslain 20 luvun muuttamisesta.

PeVL 26/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 18/2014 vp terrorismirikoksia koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 44/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 258/2014 vp laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 54/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 256/2014 vp perhehoitolaiksi.

PeVL 56/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 229/2014 vp laiksi rikoslain 20 luvun 8 §:n muuttamisesta.

PeVL 61/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 293/2014 vp laiksi rikosuhrimaksusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 14/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 76/2015 vp laiksi yliopistolain 75 §:n 3 momentin ja 92 a §:n kumoamisesta.

PeVL 9/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 1/2016 vp laeiksi rikoslain 2 a ja 9 luvun muuttamisesta sekä pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

PeVL 37/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 93/2016 vp laeiksi rikoslain 34 a luvun, pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun muuttamisesta.

PeVL 39/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 116/2016 vp sähköturvallisuuslaiksi ja laiksi eräitä tuoteryhmiä koskevista ilmoitetuista laitoksista annetun lain muuttamisesta.

PeVL 10/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 268/2016 vp yhdistelmärangaistusta koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 11/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 266/2016 vp laeiksi ampuma-aselain, rikoslain 41 luvun 1 §:n ja poliisilain 2 luvun 6 §:n muuttamisesta.

PeVL 36/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 41/2017 vp laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 48/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 100/2017 vp alkoholilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 56/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 175/2018 vp laiksi rikoslain 2 c luvun 5 §:n muuttamisesta.

PeVL 6/2019 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 36/2019 vp laeiksi elintarvikelain, sekä kasvinsuojelulaineista annetun lain ja Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttamisesta.

Lakivaliokunnan mietinnöt

LaVM 30/2010 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä n:o 17/2010 vp valvontarangaistusta ja sähköistä valvontaa avolaitoksissa koskevaksi lainsäädännöksi.

LaVM 7/2013 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä n:o 140/2012 vp valvottua koevapautta koskevaksi lainsäädännöksi.

LaVM 32/2014 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä n:o 293/2014 vp laiksi rikosuhrimaksusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

LaVM 20/2018 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä n:o 175/2018 vp laiksi rikoslain 2 c luvun 5 §:n muuttamisesta.

Lakivaliokunnan lausunnot

LaVL 9/2004 vp. Lakivaliokunnan lausunto lakialoitteesta n:o 154/2003 vp metsälain muuttamisesta.

Eduskunnan vastaukset

EV 57/2013 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen n:o 140/2012 vp valvottua koevapautta koskevaksi lainsäädännöksi.

EV 266/2010 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen n:o 17/2010 vp valvontarangaistusta ja sähköistä valvontaa avolaitoksissa koskevaksi lainsäädännöksi.

EV 347/2014 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen n:o 293/2014 vp laiksi rikosuhrimaksusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

EV 265/2018 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen n:o 175/2018 vp laiksi rikoslain 2 c luvun 5 §:n muuttamisesta.

Eduskunnan kirjelmät

EK 56/2018 vp. Eduskunnan kirjelmä eduskunnan työn lopettamisesta, rauenneista asioista ja eduskunnan kokoontumisesta.

Komiteanmietinnöt

KM 1976:72. Rikosoikeuskomitean mietintö.

KM 1992:3. Perusoikeuskomitean mietintö.

Valiokunnille annetut asiantuntijalausunnot ja vastineet

Helsingin hovioikeus, asiantuntijalausunto eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 1/2016 vp laeiksi rikoslain 2 a ja 9 luvun muuttamisesta sekä pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta. Annettu 15.2.2016. (Helsingin hovioikeuden asiantuntijalausunto 15.2.2016)

Hidén, Mikael, asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 17/2010 vp valvontarangaistusta ja sähköistä valvontaa avolaitoksissa koskevaksi lainsäädännöksi. Annettu 5.5.2010. (Hidénin asiantuntijalausunto 5.5.2010)

Hidén, Mikael, asiantuntijalausunto eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 1/2016 vp laeiksi rikoslain 2 a ja 9 luvun muuttamisesta sekä pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta. Annettu 26.5.2016. (Hidénin asiantuntijalausunto 26.5.2016)

Lahti, Raimo asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 17/2010 vp valvontarangaistusta ja sähköistä valvontaa avolaitoksissa koskevaksi lainsäädännöksi. Annettu 22.4.2010. (Lahden asiantuntijalausunto 22.4.2010)

Lahti, Raimo, asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 140/2012 vp valvottua koevapautta koskevaksi lainsäädännöksi. Annettu 7.2.2013. (Lahden asiantuntijalausunto 7.2.2013)

Lahti, Raimo, asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 293/2014 vp laiksi rikosuhrimaksusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Annettu 5.2.2015. (Lahden asiantuntijalausunto 5.2.2015)

Lahti, Raimo, asiantuntijalausunto eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 1/2016 vp laeiksi rikoslain 2 a ja 9 luvun muuttamisesta sekä pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta. Annettu 26.5.2016. (Lahden asiantuntijalausunto 26.5.2016)

Lahti, Raimo, asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 268/2016 vp yhdistelmärangaistusta koskevaksi lainsäädännöksi. Annettu 14.3.2017. (Lahden asiantuntijalausunto 14.3.2017)

Lappi-Seppälä, Tapio, asiantuntijalausunto eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 1/2016 vp laeiksi rikoslain 2 a ja 9 luvun muuttamisesta sekä pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta. Annettu 25.2.2016. (Lappi-Seppälän asiantuntijalausunto 25.2.2016)

Liikenneturva, asiantuntijalausunto eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 1/2016 vp laeiksi rikoslain 2 a ja 9 luvun muuttamisesta sekä pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta. Annettu 27.5.2016. (Liikenneturvan asiantuntijalausunto 27.5.2016)

Melander, Sakari, asiantuntijalausunto eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 1/2016 vp laeiksi rikoslain 2 a ja 9 luvun muuttamisesta sekä pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta. Annettu 12.2.2016. (Melanderin asiantuntijalausunto 12.2.2016)

Melander, Sakari, asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 1/2016 vp laeiksi rikoslain 2 a ja 9 luvun muuttamisesta sekä pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta. Annettu 1.3.2016. (Melanderin asiantuntijalausunto 1.3.2016)

Melander, Sakari, asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 1/2016 vp laeiksi rikoslain 2 a ja 9 luvun muuttamisesta sekä pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta. Annettu 10.3.2016. (Melanderin asiantuntijalausunto 10.3.2016)

Melander, Sakari, asiantuntijalausunto eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 1/2016 vp laeiksi rikoslain 2 a ja 9 luvun muuttamisesta sekä pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta. Annettu 20.4.2016. (Melanderin asiantuntijalausunto 20.4.2016)

Melander, Sakari, asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 268/2016 vp yhdistelmärangaistusta koskevaksi lainsäädännöksi. Annettu 14.3.2017. (Melanderin asiantuntijalausunto 14.3.2017)

Melander, Sakari, asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 175/2018 vp laiksi rikoslain 2 c luvun 5 §:n muuttamisesta. Annettu 22.1.2019. (Melanderin asiantuntijalausunto 22.1.2019)

Nuotio, Kimmo, asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 293/2014 vp laiksi rikosuhrimaksusta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Annettu 5.2.2015. (Nuotion asiantuntijalausunto 5.2.2015)

Oikeusministeriö, vastine eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 1/2016 vp laeiksi rikoslain 2 a ja 9 luvun muuttamisesta sekä pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta annettuihin lausuntoihin. Annettu 24.3.2016. (Oikeusministeriön vastine 24.3.2016)

Oikeusministeriö, lisävastine eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 1/2016 vp laeiksi rikoslain 2 a ja 9 luvun muuttamisesta sekä pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta annettuihin lausuntoihin. Annettu 9.5.2016. (Oikeusministeriön lisävastine 9.5.2016)

Oulun kärjäoikeus, asiantuntijalausunto eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 1/2016 vp laeiksi rikoslain 2 a ja 9 luvun muuttamisesta sekä pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta. Annettu 15.2.2016. (Oulun kärjäoikeuden asiantuntijalausunto 15.2.2016)

Pajuoja, Jussi, asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 268/2016 vp yhdistelmärangaistusta koskevaksi lainsäädännöksi. Annettu 13.3.2017. (Pajuojan asiantuntijalausunto 13.3.2017)

Pajuoja, Jussi, asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 175/2018 vp laiksi rikoslain 2 c luvun 5 §:n muuttamisesta. Annettu 17.1.2019. (Pajuojan asiantuntijalausunto 17.1.2019)

Poliisihallitus, asiantuntijalausunto eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 1/2016 vp laeiksi rikoslain 2 a ja 9 luvun muuttamisesta sekä pysäköinninvalvonnasta annetun

lain 3 §:n muuttamisesta. Annettu 25.5.2016. (Poliisihallituksen asiantuntijalausunto 25.5.2016)

Tapani, Jussi, asiantuntijalausunto eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 1/2016 vp laeiksi rikoslain 2 a ja 9 luvun muuttamisesta sekä pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta. Annettu 17.4.2016. (Tapanin asiantuntijalausunto 17.4.2016)

Tuori, Kaarlo, asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 6/1997 vp oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi. Annettu 15.4.1997. (Tuorin asiantuntijalausunto 15.4.1997)

Valtakunnansyyttäjänvirasto, asiantuntijalausunto eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 1/2016 vp laeiksi rikoslain 2 a ja 9 luvun muuttamisesta sekä pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta. Annettu 25.5.2016. (Valtakunnansyyttäjänviraston asiantuntijalausunto 25.5.2016)

Viljanen, Veli-Pekka, asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 17/2010 vp valvontarangaistusta ja sähköistä valvontaa avolaitoksissa koskevaksi lainsäädännöksi. Annettu 22.4.2010. (V.-P. Viljasen asiantuntijalausunto 22.4.2010)

Viljanen, Veli-Pekka, asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 140/2012 vp valvottua koevapautta koskevaksi lainsäädännöksi. Annettu 7.2.2013. (V.-P. Viljasen asiantuntijalausunto 7.2.2013)

Viljanen, Veli-Pekka, asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 1/2016 vp laeiksi rikoslain 2 a ja 9 luvun muuttamisesta sekä pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta. Annettu 1.3.2016. (V.-P. Viljasen asiantuntijalausunto 1.3.2016)

Viljanen, Veli-Pekka, asiantuntijalausunto eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 1/2016 vp laeiksi rikoslain 2 a ja 9 luvun muuttamisesta sekä pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta. Annettu 26.5.2016. (V.-P. Viljasen asiantuntijalausunto 26.5.2016)

Muut virallislähteet

Hyvinvointivaltion kriminaalipolitiikka. Kriminaalipoliittinen toimintaohjelma vuosille 2007 – 2011. Oikeusministeriön julkaisuja, Toiminta ja hallinto 2007:13. (OM 2007:13)

Lainkirjoittajan opas. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2013:37. (OM 2013:37)

Kirjallisuus

Alexy, Robert, *Theorie der Grundrechte*. Suhrkamp 1986. (Alexy 1986)

Anttila, Inkeri – Heinonen, Olavi, *Rikosoikeus ja kriminaalipolitiikka*. Kustannusosakeyhtiö Tammi 1977. (Anttila – Heinonen 1977)

- Anttila, Inkeri – Törnudd, Patrik, *Kriminologia*. Werner Söderström Osakeyhtiö 1970. (Anttila – Törnudd 1970)
- Anttila, Inkeri – Törnudd, Patrik, *Kriminologia ja kriminaalipolitiikka*. Werner Söderström Osakeyhtiö 1983. (Anttila – Törnudd 1983)
- Arai, Yutaka, Chapter 5. The System of Restrictions, s. 333 – 350 teoksessa van Dijk, Pieter – van Hoof, Fried – van Rijn, Arjen – Zwaak, Leo (eds.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. Fourth Edition. Intersentia 2006. (Arai 2006)
- Arai-Takahashi, Yutaka, *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*. Intersentia 2002. (Arai-Takahashi 2002)
- De Schutter, Olivier – Tulkens, Françoise, *Rights in Conflict: The European Court of Human Rights as a Pragmatic Institution*, s. 169–216 teoksessa Brems, Eva (ed.), *Conflicts between Fundamental Rights*. Intersentia 2008. (De Schutter – Tulkens 2008)
- Ebert, Franz Christian – Sijniensky, Romina I., *Preventing Violations of the Right to Life in the European and the Inter-American Human Rights Systems: From the Osman Test to a Coherent Doctrine on Risk Prevention?* *Human Rights Law Review* 15(2) 2015, s. 343–368. (Ebert – Sijniensky 2015)
- Frände, Dan, *Yleinen rikosoikeus*. Suomentanut ja seuraamusosan päivittänyt Markus Wahlberg. 2. uudistettu painos. Edita Publishing Oy 2012. (Frände 2012)
- Gerards, Janneke H., *Fundamental Rights and Other Interests: Should It Really Make a Difference?*, s. 655–690 teoksessa Brems, Eva (ed.), *Conflicts between Fundamental Rights*. Intersentia 2008. (Gerards 2008)
- Gerards, Janneke, *How to Improve the Necessity Test of the European Court of Human Rights*. *International Journal of Constitutional Law* 11(2) 2013, s. 466–490. (Gerards 2013)
- Harris, David – O’Boyle, Michael – Bates, Ed – Buckley, Carla, Harris, O’Boyle & Warbrick: *Law of the European Convention on Human Rights*. Second edition. Oxford University Press 2009. (Harris – O’Boyle – Bates – Buckley 2009)
- Harris, David – O’Boyle, Michael – Bates, Ed – Buckley, Carla, Harris, O’Boyle & Warbrick: *Law of the European Convention on Human Rights*. Fourth edition. Oxford University Press 2018. (Harris – O’Boyle – Bates – Buckley 2018)
- Hart, H. L. A., *Punishment and Responsibility* [1968]. *Essays in the Philosophy of Law*. Second Edition. Oxford University Press 2008. (Hart 2008)
- Hautamäki, Veli-Pekka, *Perustuslain auktoritatiivinen tulkinta. Oikeusvertaileva tutkimus perustuslain tulkinnan auktoritatiivisista instituutioista ja niiden käyttämästä argumentaatiosta Suomessa ja Norjassa*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2002. (Hautamäki 2002)
- Hidén, Mikael, *Övervakningen av lagarnas grundlagsenlighet i Finland*. *Jussens Venner* 1–2/1998, s. 66–77. (Hidén 1998)
- Hidén, Mikael, *Perusoikeuksien yleisiä kysymyksiä*, s. 1–27 teoksessa Nieminen, Liisa (toim.), *Perusoikeudet Suomessa*. Lakimiesliiton Kustannus 1999. (Hidén 1999)

Hidén, Mikael, ”Normaali, kohtuullinen, järkevä” ja muita kuvauksia – Hajahuomioita suhtautumisista perusoikeussuojan rajanvetokriteereihin. *Lakimies* 7–8/2002, s. 1168–1184. (Hidén 2002)

Honkasalo, Brynolf, Suomen rikosoikeus. Yleiset opit. Ensimmäinen osa. Toinen painos. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1965. (Honkasalo 1965)

Jareborg, Nils, Straffrättens ansvarslära. Andra tryckningen. Iustus Förlag AB 1994. (Jareborg 1994)

Jyränki, Antero, Valta ja vapaus. Kaksikymmentäkolme luentoja valtiosääntöoikeuden yleisistä kysymyksistä. Toinen, uudistettu painos. Lakimiesliiton Kustannus 1998. (Jyränki 1998)

Jyränki, Antero, Uusi perustuslakimme. Iura nova 2000. (Jyränki 2000)

Jyränki, Antero, Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Kolmas, laajennettu ja uudistettu laitos. Talentum 2003. (Jyränki 2003)

Jyränki, Antero – Husa, Jaakko, Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton Kustannus 2012. (Jyränki – Husa 2012)

Keinänen, Anssi – Pitkänen, Maija – Saarinen, Outi, Kokonaisvaltaista perustuslainmukaisuuden valvontaa. *Oikeus* 1/2013, s. 28–48. (Keinänen – Pitkänen – Saarinen 2013)

Kiiski, Kimmo Ilmari, Rikosoikeudellako poliittisia oikeuksia vastaan? *Lakimies* 2/2008, s. 248–268. (Kiiski 2008)

Lahti, Raimo, Rikosoikeuden ultima ratio -periaatteesta ja hallintosanktioiden asemasta, s. 97–115 teoksessa Hyttinen, Tatu – Jokela, Antti – Tapani, Jussi – Vuorenpää, Mikko, Rikoksesta rangaistukseen. Juhlajulkaisu Pekka Viljanen 1952 – 26/8 – 2012. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2012. (Lahti 2012)

Lappi-Seppälä, Tapio, Rangaistuksen määräämisestä I. Teoria ja yleinen osa. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1987. (Lappi-Seppälä 1987)

Lappi-Seppälä, Tapio, Miksi rikosoikeus?, s. 19–82 teoksessa Hirvonen, Ari (toim.), Kohti 2000-luvun rikosoikeutta. Helsingin yliopisto 1994. (Lappi-Seppälä 1994)

Lappi-Seppälä, Tapio, Rikosten seuraamukset. Werner Söderström Lakitieto Oy 2000. (Lappi-Seppälä 2000)

Lappi-Seppälä, Tapio, Kriminaalipolitiikan perusteita, s. 55–66 teoksessa Lappi-Seppälä, Tapio – Hakamies, Kaarlo – Koskinen, Pekka – Majanen, Martti – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Nuutila, Ari-Matti – Ojala, Timo – Rautio, Ilkka, Rikosoikeus. Neljäs, muuttamaton painos. Sanoma Pro Oy 2013. (Lappi-Seppälä 2013a)

Lappi-Seppälä, Tapio, Rangaistus kriminaalipolitiikan keinona, s. 67–86 teoksessa Lappi-Seppälä, Tapio – Hakamies, Kaarlo – Koskinen, Pekka – Majanen, Martti – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Nuutila, Ari-Matti – Ojala, Timo – Rautio, Ilkka, Rikosoikeus. Neljäs, muuttamaton painos. Sanoma Pro Oy 2013. (Lappi-Seppälä 2013b)

Lavapuro, Juha, Perusoikeusjärjestelmä liikkeessä. Arvostelu teoksesta Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. Oikeus 4/1999, s. 437 – 445. (Lavapuro 1999)

Lavapuro, Juha, Yleinen järjestys ja turvallisuus: kollektiivinen hyvä. Lakimies 3/2000, s. 412–418. (Lavapuro 2000)

Lavapuro, Juha, Uusi perustuslakikontrolli. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2010. (Lavapuro 2010a)

Lavapuro, Juha, Valtiosääntöinen managerialismi ja perusoikeudet. Oikeus 1/2010, s. 6–27. (Lavapuro 2010b)

Lavapuro, Juha, Perusoikeusargumentaation kontrolloitavuudesta, s. 143–177 teoksessa Heinonen, Tuuli – Lavapuro, Juha (toim.), Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen. Ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2012. (Lavapuro 2012)

Lavrysen, Laurens, The Scope of Rights and the Scope of Obligations: Positive Obligations, s. 162–182 teoksessa Brems, Eva – Gerards, Janneke (eds.), Shaping Rights in the ECHR. The Role of the European Court of Human Rights in Determining the Scope of Human Rights. Cambridge University Press 2014. (Lavrysen 2014)

Länsineva, Pekka, Omaisuudensuoja (PL 15 §), s. 473–509 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. Werner Söderström Lakitieto Oy 1999. (Länsineva 1999)

Länsineva, Pekka, Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2002. (Länsineva 2002)

Länsineva, Pekka, Omaisuudensuoja (PL 15 §), s. 549–604 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. WSOYpro 2011. (Länsineva 2011)

von Liszt, Franz, Das deutsche Reichsstrafrecht auf Grund des Reichsstrafgesetzbuchs und der übrigen strafrechtlichen Reichsgesetze unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Reichsgerichts systematisch dargestellt. Verlag von J. Guttentag 1881. (von Liszt 1881)

Matikkala, Jussi, Seksuaalirikokset, s. 115–201 teoksessa Frände, Dan – Matikkala, Jussi – Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti – Viljanen, Pekka – Wahlberg, Markus, Keskeiset rikokset. 4., uudistettu laitos. Edita Publishing Oy 2018. (Matikkala 2018)

Melander, Sakari, Kriminalisointiperiaatteet ja perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Lakimies 6/2002, s. 938–961. (Melander 2002)

Melander, Sakari, Kriminalisointiteoria – rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2008. (Melander 2008)

Melander, Sakari, Rikosvastuun yleiset edellytykset. Tietosanoma 2016. (Melander 2016)

Merrills, J. G., The Development of International Law by the European Court of Human Rights. Second edition. Manchester University Press 1993. (Merrills 1993)

Mowbray, Alastair, *The Development of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights by the European Court of Human Rights*. Hart Publishing 2004. (Mowbray 2004)

Nieminen, Liisa, *Yksityiselämän ja perhe-elämän suoja perusoikeutena*, s. 107–147 teoksessa Nieminen, Liisa (toim.), *Perusoikeudet Suomessa*. Lakimiesliiton Kustannus 1999. (Nieminen 1999)

Nieminen, Liisa, *Laitoshoidossa oleviin vanhuksiin kohdistuvat perusoikeuksien rajoitukset*. *Lakimies* 6/2008, s. 871–893. (Nieminen 2008)

Nuotio, Kimmo, *Perusoikeuksien merkityksestä rikosoikeudessa*, s. 137–164 teoksessa Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), *Perusoikeuspuheenvuoroja*. Turun yliopisto 1998. (Nuotio 1998a)

Nuotio, Kimmo, *Teko, vaara, seuraus. Rikosvastuun filosofisista, kriminaalipoliittisista ja lainopillisista perusteista*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1998. (Nuotio 1998b)

Nuutila, Ari-Matti, *Rikosoikeudellinen huolimattomuus*. Lakimiesliiton Kustannus 1996. (Nuutila 1996)

Nuutila, Ari-Matti, *Rikoslain yleinen osa*. Lakimiesliiton Kustannus 1997. (Nuutila 1997)

Nuutila, Ari-Matti, *Rangaistuksella uhkaaminen ja rangaistuksen tuomitseminen perusoikeuksien valossa*, s. 165–178 teoksessa Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), *Perusoikeuspuheenvuoroja*. Turun yliopisto 1998. (Nuutila 1998)

Ojanen, Tuomas, *Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa*. Helsingin yliopisto 2003. (Ojanen 2003)

Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin, *Suomen valtiosäännön perusperiaatteet (PL 1 §)*, s. 217–226 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, *Perusoikeudet*. Toinen, uudistettu painos. WSOYpro 2011. (Ojanen – Scheinin 2011a)

Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin, *Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §)*, s. 227–280 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, *Perusoikeudet*. Toinen, uudistettu painos. WSOYpro 2011. (Ojanen – Scheinin 2011b)

Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin, *Liikkumisvapaus (PL 9 §)*, s. 317–387 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, *Perusoikeudet*. Toinen, uudistettu painos. WSOYpro 2011. (Ojanen – Scheinin 2011c)

Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti, *Euroopan ihmisoikeussopimus*. 6., uudistettu painos. Alma Talent 2018. (Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2018)

Pietzcker, Jost, *Die Rechtsfigur des Grundrechtsverzichts*. *Der Staat* 17(4) 1978, s. 527–551. (Pietzcker 1978)

- Pirjatanniemi, Elina, Vihertyvä rikosoikeus – Ympäristökriminalisointien oikeutus, mahdollisuudet ja rajat. Edita Publishing Oy 2005. (Pirjatanniemi 2005)
- Pitkänen, Maija, Euroopan ihmisoikeussopimuksen valtion positiiviset toimintavelvoitteet ja suhteellisuusperiaatteen huomioiminen. *Lakimies* 1/2013, s. 55–73. (Pitkänen 2013)
- Pohjola, Annakaisa, Vaarallinen rikoksentekijä? Tutkimus rikoksentekijän vaarallisuuden arvioinnista rikosoikeudellisessa seuraamusjärjestelmässä. *Suomalainen Lakimiesyhdistys* 2017. (Pohjola 2017)
- Puurunen, Tapio, Perus- ja ihmisoikeusrajoitusten sääntelytarkkuudesta eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä. *Oikeustiede–Jurisprudentia* L 2017, s. 337–426. (Puurunen 2017)
- Rautio, Ilkka, RL 20 luku. Seksuaalirikokset, s. 419–461 teoksessa Lappi-Seppälä, Tapio – Hakamies, Kaarlo – Koskinen, Pekka – Majanen, Martti – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Nuutila, Ari-Matti – Ojala, Timo – Rautio, Ilkka, *Rikosoikeus. Neljäs, muuttamaton painos.* Sanoma Pro Oy 2013. (Rautio 2013)
- Ross, Alf, *On Guilt, Responsibility and Punishment.* Stevens & Sons Limited 1975. (Ross 1975)
- Roxin, Claus, *Strafrecht. Allgemeiner Teil. Band I. Grundlagen. Der Aufbau der Verbrechenslehre.* 4., vollständig neu bearbeitete Auflage. Verlag C. H. Beck 2006. (Roxin 2006)
- Saraviita, Ilkka, Eduskunnan perustuslakivaliokunnan rooli ja uusi perusoikeussäännöstö. *Lakimies* 5–6/1996, s. 770–787. (Saraviita 1996)
- Saraviita, Ilkka, *Suomen perusoikeusjärjestelmä.* Pandecta Oy 1998. (Saraviita 1998)
- Saraviita, Ilkka, Perustuslakivaliokunnan rooli perusoikeusjärjestelmän kehittämisessä, s. 29–71 teoksessa Nieminen, Liisa (toim.), *Perusoikeudet Suomessa.* Lakimiesliiton Kustannus 1999. (Saraviita 1999)
- Saraviita, Ilkka, *Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle.* Lakimiesliiton Kustannus 2000. (Saraviita 2000)
- Saraviita, Ilkka, *Suomalainen perusoikeusjärjestelmä.* Talentum 2005. (Saraviita 2005)
- Saraviita, Ilkka, *Perustuslaki. Toinen, uudistettu painos.* Talentum 2011. (Saraviita 2011)
- Scheinin, Martin, Suomen valtiosäännön peruseriaatteet (PL 1 §), s. 223–229 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, *Perusoikeudet.* Werner Söderström Lakitieto Oy 1999. (Scheinin 1999a)
- Scheinin, Martin, Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (PL 6 §), s. 231–261 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, *Perusoikeudet.* Werner Söderström Lakitieto Oy 1999. (Scheinin 1999b)
- Scheinin, Martin, Liikkumisvapaus (PL 9 §), s. 295–332 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, *Perusoikeudet.* Werner Söderström Lakitieto Oy 1999. (Scheinin 1999c)

Tolvanen, Matti, Tieliikenne rikokset ja kriminaalipolitiikka. Lakimiesliiton Kustannus 1999. (Tolvanen 1999)

Tolvanen, Matti, Rikosoikeus moraalisen viestin viejänä – pohdintoja seksuaalipalvelujen oston ja myynnin kriminalisoinnista kriminalisointiperiaatteiden valossa. Oikeus 2/2003, s. 181–190. (Tolvanen 2003)

Tolvanen, Matti, Johdatus kriminaalipolitiikan teoriaan. Joensuun yliopisto 2005. (Tolvanen 2005)

Tuori, Kaarlo, Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22 §), s. 667–673 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. Werner Söderström Lakitieto Oy 1999. (Tuori 1999)

Tuori, Kaarlo, Oikeuden ratio ja voluntas. WSOYpro 2007. (Tuori 2007)

Tuori, Kaarlo – Lavapuro, Juha, Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22 §), s. 809–820 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. WSOYpro 2011. (Tuori – Lavapuro 2011)

Viljanen, Jukka, The European Court of Human Rights as a Developer of the General Doctrines of Human Rights Law – a Study of the Limitation Clauses of the European Convention on Human Rights. Tampere University Press 2003. (J. Viljanen 2003)

Viljanen, Jukka, Euroopan ihmisoikeussopimus perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä. Oikeustiede–Jurisprudentia XXXVIII 2005, s. 461–520. (J. Viljanen 2005)

Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Lakimies 5–6/1996, s. 788–815. (V.-P. Viljanen 1996)

Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet ja rikoslainsäädäntö, s. 277–306 teoksessa Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Perusoikeuspuheenvuoroja. Turun yliopisto 1998. (V.-P. Viljanen 1998)

Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoittaminen, s. 157–186 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. Werner Söderström Lakitieto Oy 1999. (V.-P. Viljanen 1999)

Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Werner Söderström Lakitieto Oy 2001. (V.-P. Viljanen 2001)

Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien soveltamisala, s. 89–137 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. WSOYpro 2011. (V.-P. Viljanen 2011a)

Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoittaminen, s. 139–170 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. WSOYpro 2011. (V.-P. Viljanen 2011b)

Viljanen, Veli-Pekka, Yksityiselämän suoja (PL 10 §), s. 389–411 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. WSOYpro 2011. (V.-P. Viljanen 2011c)

Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien merkitys lainsäädäntötyössä, s. 833–849 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. WSOYpro 2011. (V.-P. Viljanen 2011d)

Virtanen, Jussi, Rikosoikeuden yleiset opit ja oikeuslähdeoppi. Lakimies 6/2004, s. 1048–1071. (Virtanen 2004)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut

A. v. Yhdistynyt kuningaskunta (23.9.1998)

Airey v. Irlanti (9.10.1979)

Ali ja Ayşe Duran v. Turkki (8.4.2008)

Beganović v. Kroatia (25.6.2009)

Bevacqua ja S. v. Bulgaria (12.6.2008)

Bljakaj ja muut v. Kroatia (18.9.2014)

Branko Tomašić v. Kroatia (15.1.2009)

Ciulla v. Italia (22.2.1989)

E. ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta (26.11.2002)

Finogenov ja muut v. Venäjä (20.12.2011)

Gorovenky ja Bugara v. Ukraina (12.1.2012)

Guzzardi v. Italia (6.11.1980)

H.L.R. v. Ranska (29.4.1997)

Handyside v. Yhdistynyt kuningaskunta (7.12.1976)

Jendrowiak v. Saksa (14.4.2011)

L.C.B. v. Yhdistynyt kuningaskunta (9.6.1998)

M. v. Saksa (17.12.2009)

M.C. v. Bulgaria (4.12.2003)

Marckx v. Belgia (13.6.1979)

Mastromatteo v. Italia (24.10.2002)

McCann ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta (27.9.1995)

Milanović v. Serbia (14.12.2010)

Okkali v. Turkki (17.10.2006)

Opuz v. Turkki (9.6.2009)

Osman v. Yhdistynyt kuningaskunta (23.10.1998)

Ostendorf v. Saksa (7.3.2013)

Quinn v. Ranska (22.3.1995)

Soering v. Yhdistynyt kuningaskunta (7.7.1989)

Stubbings ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta (22.10.1996)

Sunday Times v. Yhdistynyt kuningaskunta (26.4.1979)

Talpis v. Italia (2.3.2017)

X ja Y v. Alankomaat (26.3.1985)

Öneryildiz v. Turkki (30.11.2004)

Lyhenteet

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus eli yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 18–19/1990)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EK	eduskunnan kirjelmä
EKJ	eduskunnan kanslian julkaisu
ETJ	eduskunnan työjärjestys (40/2000)
HE	hallituksen esitys
KM	komiteanmietintö
LaVL	lakivaliokunnan lausunto
LaVM	lakivaliokunnan mietintö
OM	oikeusministeriö
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
RL	rikoslaki (39/1889)
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
ValvL	laki valvontarangaistuksesta (330/2011)
VankL	vankeuslaki (767/2005)
VKL	laki valvotusta koevapaudesta (629/2013)
vp	valtiopäivät
YRTL	laki yhdistelmärankaistuksen täytäntöönpanosta (801/2017)
YSTL	laki yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta (400/2015)

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta

Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeussäännökset ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa, koska ne muun muassa rajoittavat eduskunnan toimivaltaa lainsäätäjänä.¹ Tiukka sidonnaisuus perustuslakiin voi kuitenkin näyttäytyä lainsäätäjän käsien kahlitsemisena tilanteissa, joissa yhteiskuntaa on tarpeen kehittää ja alati muuttuviin olosuhteisiin reagoida. Kevään 2020 tapahtumat osoittavat mielestäni hyvin valtiosääntöoikeudellisen perusoikeustutkimuksen yleisen tarpeen: ihmisten vaatiessa omien perusoikeuksiensa rajoittamista on korostaisen tärkeää tutkia, millaisin ehdoin ja missä määrin lainsäätäjä on oikeutettu niihin puuttumaan – suotavaa nimittäin lienee, ettei sanonta puheen painottumisesta puutteisiin tulevaisuudessa koske kotimaista perusoikeuskeskustelua.

Tässä tutkimuksessa selvitän nimenomaan *rikoslainsäätäjän* harkintavallan rajoja. Rikoksilla on hyvin moninaisia seuraamuksia, joiden tosiasiallinen merkitys ja painoarvo kullekin yksittäiselle rikosentekijälle vaihdellee tapauskohtaisesti. Rikoksen oikeudellisista seuraamuksista keskeisin on kuitenkin epäilemättä rangaistus.² Vaikka käsitys rikoslain perinteisestä autonomisuudesta – siis sen riippumattomuudesta etenkin suhteessa valtiosääntöön – saattaa vaikuttaa ilmeisen vanhentuneelta, ei sen yli-ikäisyys kuitenkaan ole itsestään selvää; perustuslakivaliokunta on nimittäin paitsi korostanut lainsäätäjän liikkumavaraa kriminalisointien säätämässä myös huomauttanut, ettei perustuslainsäätäjän tarkoituksena ole ollut kontrolloida rangaistusjärjestelmän yleistä kehittämistä³. Viime vuosina onkin otettu käyttöön useita uusia rangaistuslajeja ja rikosoikeudellisia lisäseuraamuksia sekä ankaroitettu jo olemassa olevaa rangaistusjärjestelmää perusoikeuksien kannalta merkittävällä tavalla.

Rikoslain ja kriminalisointiperiaatteiden yhteyttä perusoikeuksiin ja niiden yleisiin opeihin on jo selvitetty, mutta tämän tutkimuksen näkökulma on käsittääkseni tuore. Tarkoituksenani oli alun perin vastata kysymykseen siitä, millaisia sisällöllisiä rajoitteita perusoikeussäännöksistä ja niitä koskevistä yleisistä opeista on johdettavissa suhteessa rikoslainsäätäjän harkintavaltaan erityisesti rangaistusjärjestelmää säänneltäessä. Tutkimukseni edetessä sen alustava

¹ PeVM 25/1994 vp, s. 3/II. Ks. myös KM 1992:3, s. 113–114, 133; Virtanen 2004, s. 1056.

² Ks. Lappi-Seppälä 2000, s. 2; Nuutila 1997, s. 389.

³ PeVL 23/1997 vp, s. 2/I; PeVL 9/2016 vp, s. 6.

kysymyksenasettelu osoittautui haastavaksi toteuttaa *pro gradu* -tutkielman rajallisen sivumäärän puitteissa; sellaisenaan se olisi paremmin sopinut väitöskirjan tutkimuskysymykseksi. Näin ollen olen kirjoituprosessin aikana päätenyt tekemään eräitä tutkimuskysymyksenkin vaikuttavia aiheenrajauksia seuraavaksi esiteltävin perustein.

1.2 Keskeiset käsitteet ja aiheenrajaukset

Osa perusoikeuksia koskevista säännöksistä on kirjoitettu oikeuden muotoon joko ilman nimenomaista rajoituslauseketta tai sellaisen kanssa, osa taas lainsäätäjään kohdistuviksi täsmällisiksi ja ehdottomiksi kielloiksi, joista ei perustuslakivaliokunnan mukaan voida tavallisella lailla poiketa.⁴ Valiokunnan ehdottomia kieltoja koskeva huomautus ei kuitenkaan tarkalleen ottaen pidä paikkaansa. Oikeammin asia voitaisiin ilmaista siten, että *normaalioloissa* ehdottomista kielloista ei voida tavallisella lailla poiketa mutta *poikkeusoloissa* niistä poikkeaminen on tavallisellakin lailla mahdollista; tällöinkin on tosin otettava huomioon, että esimerkiksi ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen eli Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS, SopS 18–19/1990) 15.2 artikla kieltää eräistä sopimusmääräyksistä poikkeamisen myös sodan tai muun kansakunnan elämää (*life of the nation*) uhkaavan yleisen hätätilan aikana. Ehdottomin kielloin turvattujen perusoikeuksien *rajoittaminen* sen sijaan ei ole käsitteen myöhemmin selostettavassa suppeassa merkityksessä mahdollista sen paremmin normaaleissa kuin poikkeusoloissakaan.⁵ Eri asia on, että perusoikeuksista tehtävien poikkeustenkin voidaan katsoa tosiasiaassa rajoittavan perusoikeutta⁶ – tällöin rajoittamisesta puhutaan kuitenkin käsitteen laajassa merkityksessä.

Sitä seikkaa, ettei ehdottomin kielloin turvattuja perusoikeuksia voida rajoittaa, on mahdollista perustella eri tavoin. Veli-Pekka Viljasen mukaan ehdottomia kieltoja voidaan Robert Alexyn normiluokittelua soveltaen luonnehtia säännöiksi (*Regeln*), joiden välinen konflikti ratkeaa periaatteiden (*Prinzipien*) välisen kollision tapauksessa noudatettavan punninnan sijaan siten, että yksi sääntö syrjäyttää toisen, jolloin syrjäytetty sääntö ei ole voimassa sen syrjäyttäneen säännön soveltamisalalla.⁷ Tämän sinänsä oikean näkemyksen mukaisesti ehdottomia kieltoja (säännöt) voidaan pitää oikeuden muotoon kirjoitettuja perusoikeuksia (periaatteet) koskevien yleisten rajoitusedellytysten soveltamisalan rajauksina.⁸ Juha Lavapuro on kuitenkin osuvasti huomauttanut, etteivät ehdottomat kielot itse asiassa ole tällaisia rajauksia, vaan päinvastoin erään rajoitusedellytyksen –

⁴ PeVM 25/1994 vp, s. 4/II–5/I.

⁵ Ks. V.-P. Viljanen 2001, s. 57.

⁶ Ks. esim. V.-P. Viljanen 2001, s. 16–17, V.-P. Viljanen 2011b, s. 142.

⁷ V.-P. Viljanen 2001, s. 57, 214–215. Sääntöjä ja periaatteita koskevasta teoreettisesta jaottelusta yleisesti ks. Alexy 1986, s. 71–157.

⁸ V.-P. Viljanen 2001, s. 56–57.

ydinalueen koskemattomuutta koskevan vaatimuksen – sovelluksia.⁹ Lavapuron näkemyksen tueksi voidaan viitata perusoikeuskomitean mietintöön, jonka mukaan perusoikeussäännöksistä voidaan johtaa paitsi kiinteitä, tietyn lopputuloksen määrääviä normeja eli sääntöjä myös näiden perusoikeuden olennaiseksi sisällöksi – ydinalueeksi – luonnehdittavien kiinteiden normien ulkopuolella vaikuttavia argumentteja eli periaatteita.¹⁰ Tämän näkemyksen mukaan ehdottomin kielloin turvattujen perusoikeuksien rajoittamattomuus johtuu niiden sääntöluonteen sijaan siitä, että mikä hyvänsä rajoitus merkitsisi niiden ydinalueeseen kajoamista.

Toisin kuin ehdottomia kieltoja, oikeuden muotoon kirjoitettuja perusoikeuksia voidaan tietyin edellytyksin rajoittaa, minkä lisäksi niistä voidaan sekä normaaleissa että poikkeusoloissa myös poiketa.¹¹ Yhtäältä puheena olevalla *poikkeamisella* (*derogation*) tarkoitetaan *normaalioloissa* perustuslain (PL, 731/1999) 73.1 §:n mukaisesti niin kutsutulla poikkeuslailla tehtävää *rajattua* poikkeusta *perustuslaista*; toisaalta se voi merkitä myös *poikkeusoloissa* PL 23 §:n (1112/2011) nojalla tehtävää *tilapäistä* poikkeusta *perusoikeuksista*.¹² Poikkeuslakimenettelyn käyttöön suhtaudutaan kuitenkin lähtökohtaisesti pidättyvästi, minkä vuoksi perustuslaista näin tehtävien poikkeusten ala tulisikin rajoittaa mahdollisimman kapeaksi ja perustuslain ja lakiehdotusten väliset ristiriidat poistaa ensisijaisesti lakiehdotukseen tehtävin muutoksin sen sijaan, että perustuslain kanssa ristiriitainen lakiehdotus toteutettaisiin sellaisenaan poikkeuslakina.¹³ Poikkeuslakimenettelyyn onkin sallittua turvautua ”vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä” ja tällöinkin puhtaan kansalliset perusoikeuspoikkeukset olisi pyrittävä säättämään paitsi asiallisesti myös ajallisesti rajoitettuna, määräaikaisina.¹⁴ Tämän niin kutsutun poikkeuslakien välttämisen periaatteen vuoksi en tässä tutkimuksessa selvitä poikkeuslakimenettelyn vaikutusta rikoslainsäätäjän harkintavallan rajoihin. Tutkimukseni ulkopuolelle jäävät niin ikään tilapäiset poikkeukset perusoikeuksista, koska käsittelen ainoastaan normaalioloissa vallitsevia rikoslainsäätäjän harkintavallan rajoitteita.

Koska en siis ota tutkimuksessani huomioon mahdollisuutta poiketa perusoikeuksista, on mielestäni johdonmukaista rajata myös ehdottomat kiellot sen ulkopuolelle – niistähän voidaan

⁹ Lavapuro 1999, s. 443. Ks. myös V.-P. Viljanen 2001, s. 231, jonka mukaan ”perusoikeuden ydinalue vastaa ehdottoman kiellon muotoon kirjoitettuja perusoikeussäännöksiä”.

¹⁰ KM 1992:3, s. 383.

¹¹ Vrt. Saraviita 2011, s. 143, jonka mukaan oikeuden muotoon kirjoitettujen perusoikeuksien rajoittamismahdollisuudet ovat käytännössä ”hyvin vähäiset.” Ilkka Saraviidan tarkemmin perustelematonta näkemystä on mielestäni oudoksuttava.

¹² PL 23 §:n (1112/2011) nojalla tilapäisten poikkeusten säätäminen on mahdollista ”Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana.” Säännöksen esitöiden mukaan poikkeusolojen luonnehdinta on tarkoitettu vastaamaan kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa käytettyä ”yleisen hätätilan” käsitettä, joka voi puolestaan merkitä esimerkiksi erittäin vakavia luonnonmullistuksia, pandemioita tai suuronnettomuuksia; yksinomaan taloudelliset kriisitilanteet tai laajatakaan työtaistelutoimenpiteet eivät sen sijaan tule kyseeseen. Ks. HE 60/2010 vp, s. 36; PeVM 9/2010 vp, s. 10/II.

¹³ HE 1/1998 vp, s. 125/I. Ks. myös HE 1/1998 vp, s. 39/I, jonka mukaan ”poikkeuslakien käyttöä tulee pyrkiä vähentämään ja turvautua niihin vain erityisestä syystä”.

¹⁴ PeVM 10/1998 vp, s. 22/II–23/I.

edellä selostetuvin tavoin ainoastaan poiketa. Lisäksi ehdottomien kieltojen jättämisestä tämän tutkimuksen ulkopuolelle perustelee se seikka, etteivät ne itse asiassa niinkään *rajoita* rikoslainsäätäjän harkintavaltaa sen säännellessä rangaistusjärjestelmää, vaan ainakin lähtökohtaisesti *poistavat* sen kokonaan: esimerkiksi PL 7.2 §:n sisältämistä kielloista seuraa, ettei yhdenkään rikoksen rangaistukseksi voida säätää kuolemanrangaistusta eikä minkään rangaistuksen täytäntöönpano saa merkitä kidutusta tai muutoin ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua.¹⁵ Näistä syistä keskityn ehdottomin kielloin turvattujen perusoikeuksien asemesta oikeuden muotoon kirjoitettuihin perusoikeussäännöksiin, jotka paitsi rajoittavat rikoslainsäätäjän harkintavaltaa myös jättävät sitä tutkimuksellisesti mielekkäällä tavalla.

PL 7.2 §:n lisäksi ehdottomia kieltoja sisältyy 6.2 §:ään (kielto asettaa ketään eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta eli syrjäntäkielto¹⁶), 7.3 §:ään (kielto puuttua kenenkään henkilökohtaiseen vapauteen tai riistää kenenkään vapautta mielivaltaisesti ja ilman laissa säädettyä perustetta), 8 §:ään (kielto pitää ketään syyllisenä rikokseen tai tuomita ketään rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi, ja kielto tuomita rikoksesta ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty), 9.3 §:ään (802/2007) (kielto estää Suomen kansalaista saapumasta maahan tai karkottaa sieltä), 9.4 §:ään (kielto karkottaa, luovuttaa tai palauttaa ulkomaalaista, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu) ja 18.3 §:ään (kielto erottaa ketään työstä ilman lakiin perustuvaa syytä). Eräänlaisena erityistapauksena voidaan nähdä ne oikeuden muotoon kirjoitetut perusoikeussäännökset, jotka koskevat äänioikeutta valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä (PL 14.1 §), Euroopan parlamentin vaaleissa (PL 14.2 § (1112/2011)) sekä kunnallisvaaleissa ja kunnallisissa kansanäänestyksissä (PL 14.3 §): Viljanen on nimittäin aiheellisesti huomauttanut, ettei äänioikeutta voida tarkkarajaisena perusoikeutena rajoittaa siten, ettei se samalla menettäisi koko merkitystään.¹⁷

Tutkimukseni kannalta keskeistä merkitystä on siis perusoikeuksien *rajoittamisella (limitation)* käsitteen suppeassa merkityksessä, joka ei kata perusoikeuksista mahdollisesti tehtävien poikkeusten niitä tosiasiallisesti rajoittavaan vaikutukseen. Ennen kuin voidaan puhua perusoikeuden rajoittamisesta, on kuitenkin Viljasen mukaan ratkaistava, onko kyse ylipäättään perusoikeussäännöksen soveltamisalaan kuuluvasta oikeudesta eli onko perusoikeussäännöksellä merkitystä oikeutta rajoittavan sääntelyn kannalta. Mikäli vastaus edellä esitettyihin kysymyksiin

¹⁵ Kaikki julmat, epäinhimilliset tai halventavat rangaistuksen tai muun kohtelun muodot kuuluvat ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kiellon piiriin riippumatta siitä, onko kohtelu henkistä vai fyysistä. Kidutusta voidaan puolestaan pitää ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kvalifioituna muotona, koska se aiheuttaa erittäin vakavaa henkistä ja fyysistä kärsimystä ja sitä koskevan kiellon nimenomainen maininta ihmisarvoa loukkaavasta kohtelun yleisen kiellon lisäksi korostaa perustuslain tekstin tasolla sen erityistä sallimattomuutta. Ks. HE 309/1993 vp, s. 47/II.

¹⁶ Syrjäntäkielto voidaan kuitenkin kääntää myös eräänlaiseksi valtuutukseksi, koska jopa lähtökohtaisesti kiellettyyn syyhyn perustuva erottelu ihmisten välillä on sallittua, kunhan sille voidaan esittää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Ks. HE 309/1993 vp, s. 44/I. Edes sinänsä hyväksyttävä peruste ei kuitenkaan oikeuta ”äärimmäisen jyrkkää erottelua ihmisten välillä”, koska erottelun sallittavuuden on katsottu riippuvan myös sen asteesta eli vaikutuksista. Ks. Scheinin 1999b, s. 239–240; Ojanen – Scheinin 2011b, s. 238–239. Soveltamisalallaan – siis tilanteissa, joissa erottelulle ei ole esitettävissä hyväksyttävää perustetta – syrjäntäkielto on joka tapauksessa ehdoton. Ks. V.-P. Viljanen 2001, s. 57–58.

¹⁷ V.-P. Viljanen 2001, s. 59–60.

on myönteinen, tarkoittaa perusoikeuden rajoittaminen kyseisen ”oikeuden kaventamista tai perusoikeussäännöksen suojaaman yksilön oikeusasemaan puuttumista julkisen vallan toimenpitein [kurs. poistettu]”, jolloin yksilö ei voi täysimääräisesti käyttää näin rajoitettua perusoikeutta.¹⁸ Mikäli tietyllä perusoikeussäännöksellä ei sen sijaan ole lainkaan merkitystä jotakin oikeutta rajoittavan sääntelyn kannalta, ei tietenkään voida puhua ainakaan kyseisen perusoikeuden rajoittamisesta.

Esimerkkinä viimeksi mainitusta tilanteesta Viljanen on viitannut perustuslakivaliokunnan kantaan siitä, ettei rangaistuslaitoksen selli ole perusoikeutena turvatus kotirauhan piiriin kuuluva tila, minkä vuoksi vangin tarkkailua koskevia valtuuksia ei tarvinnut arvioida kotirauhan piiriin ulottuvia toimenpiteitä koskevan kvalifioitun lakivarauksen valossa; toimenpiteiden ei siis tarvinnut olla perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömiä. Koska tarkkailuvaltuudet olivat kuitenkin merkityksellisiä yksityiselämän suojan kannalta, otti valiokunta perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset arvion lähtökohdaksi.¹⁹

Koska tutkimukseni keskittyy juuri rikoslainsäätäjän harkintavallan rajoitteisiin rangaistusjärjestelmää säänneltäessä, voidaan viitata siihen perustuslakivaliokunnan merkityksellisenä pitämään yleiseen näkökohtaan, jonka mukaan sakkorangaistus tarkoittaa kajoamista tuomitun omaisuuteen ja vankeusrangaistus henkilökohtaiseen vapauteen.²⁰ Sanomattakin lienee siis selvää, että omaisuutta suojaavalla PL 15.1 §:llä ja henkilökohtaista vapautta turvaavilla PL 7.1 ja 7.3 §:llä on merkitystä sakko- ja vankeusrangaistusten kannalta, jotka julkisen vallan toimenpiteinä kaventavat mainittuja oikeuksia ja puuttuvat vastaavien perusoikeussäännösten suojaamien yksilöiden oikeusasemaan. Näin ollen voitaneen epäilyksettä todeta, että ainakin sakko- ja vankeusrangaistus merkitsevät määritelmällisesti perusoikeusrajoituksia. Sama pätee kuitenkin muihinkin rikoslain rangaistuksiin ja niiden täytäntöönpanoon; itse asiassa rangaistusjärjestelmällä ja sen mukaisilla rangaistuksilla ylipäätään voidaan katsoa rajoitettavan hyvinkin merkittävällä tavalla keskeisiä perusoikeuksia.²¹

Eräisiin oikeuden muotoon kirjoitettuihin perusoikeussäännöksiin on sisällytetty erityisiä rajoituslausekkeita, joissa yhtäältä myönnetään lainsäätäjälle valtuus perusoikeuden rajoittamiseksi ja toisaalta asetetaan lainsäätäjän harkintavaltaa rajoittavia lisäkriteereitä, joilla rajoitusvaltuus on kytketty esimerkiksi tiettyyn tarkoitukseen tai muuhun edellytykseen. Näiden niin

¹⁸ V.-P. Viljanen 2001, s. 14–15; V.-P. Viljanen 2011b, s. 141. Ks. myös Ojanen 2003, s. 51.

¹⁹ Ks. V.-P. Viljanen 2001, s. 16. Ks. myös PeVL 12/1998 vp, s. 4/II–6/I.

²⁰ PeVL 23/1997 vp, s. 2/I. Ks. myös Nuutila 1997, s. 8, joka toteaa rikosoikeudessa olevan aina kyse muun muassa ”siitä, missä puitteissa valtiolta saa riistää rangaistuksen muodossa rikokseen syylliseltä varallisuutta tai vapauden.”

²¹ Ks. myös HE 44/2002 vp, s. 28/II; Lappi-Seppälä 1987, s. 130; Nuutila 1997, s. 21; Lappi-Seppälä 2000, s. 15; Virtanen 2004, s. 1056; Lappi-Seppälä 2013b, s. 67.

kutsuttujen *kvalifioitujen lakivarausten* tarkoituksena on määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa perusoikeuden rajoitusvaltuutta kuin välttämättä on tarpeen.²² Tässä tutkimuksessa käsiteltävien esimerkkitapausten vuoksi on välttämätöntä sivuta joitain kvalifioituja lakivaroituksia, mutta niiden perusoikeuskohtaisen luonteen vuoksi keskityn pääasiassa perusoikeuksien seuraavaksi selostettaviin *yleisiin rajoitusedellytyksiin*.

Perustuslakivaliokunnan mukaan oikeuden muotoon ilman nimenomaista rajoituslauseketta kirjoitettujen perusoikeuksien sallitut rajoitukset määräytyvät tarkemmin lainsäädäntökäytännössä, jossa rajoittamista koskeva kysymys ratkaistaan perusoikeuksia koskevien yleisten oppien mukaisesti.²³ Perusoikeusuudistuksen yhteydessä valiokunta johtikin ”[p]erusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina perusoikeuksina” seitsemän kumulatiivista vaatimusta, jotka oikeuden muotoon kirjoitettujen perusoikeuksien rajoitusten ainakin tulee täyttää ollakseen sallittavia.²⁴ Koska perusoikeuksien rajoittamista koskevat yleiset vaatimukset ovat kumulatiivisia, on niistä jokaisen täytyttävä perusoikeuksia rajoitettaessa. Tästä huolimatta niiden keskinäinen painoarvo ja merkitys vaihtelevat luonnollisesti sen mukaan, millaisesta rajoituksesta kussakin konkreettisessa tapauksessa on kyse.²⁵ Vaatimusten välille on lisäksi tehtävissä joitain eroja sen suhteen, *millä tavoin* ne lainsäätäjän harkintavaltaa ja liikkumavaraa määrittävät.

Perusoikeuksien seitsemästä yleisestä rajoitusedellytyksestä kolmea voidaan luonnehtia *muodollisiksi*.²⁶ Perustuslakivaliokunta on ensinnäkin edellyttänyt perusoikeusrajoitusten perustuvan eduskunnan säätämään lakiin ja kieltänyt rajoittamistoimivallan delegoimisen lakia alemmalle säädöstasolle (lailla säätämisen vaatimus).²⁷ Toiseksi valiokunta on peräänkuuluttanut rajoitusten tarkkarajaisuutta ja riittävän täsmällistä määrittämistä sekä niiden olennaisen sisällön ilmenemistä laista (täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus).²⁸ Kolmanneksi se on

²² PeVM 25/1994 vp, s. 5/II.

²³ PeVM 25/1994 vp, s. 4/II–5/I. Vrt. V.-P. Viljanen 2001, s. 53–56, jonka mukaan perusoikeuksien yleisillä opeilla on merkitystä *myös nimenomaisen rajoituslausekkeen kanssa* kirjoitettujen perusoikeussäännösten kannalta, koska niistä voi johtua tällaista rajoituslauseketta täydentäviä – ei siis kuitenkaan sellaista syrjäyttäviä – vaatimuksia.

²⁴ PeVM 25/1994 vp, s. 5. Vaatimusten kumulatiivisuuden osalta ks. V.-P. Viljanen 2001, s. 61–62.

²⁵ V.-P. Viljanen 2001, s. 61–62.

²⁶ Ks. Lavapuro 2010a, s. 249–250, 253; Lavapuro 2010b, s. 10–11, 13; Lavapuro 2012, s. 149.

²⁷ Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5/I. Ks. myös HE 309/1993 vp, s. 29/II. Lailla säätämisen vaatimus on nyttemmin kirjattu myös PL 80.1 §:ään, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Ks. V.-P. Viljanen 2001, s. 74, missä Viljanen on huomauttanut perusoikeuksien kuuluvan PL 80.1 §:n piiriin ”kummallakin siinä tarkoitetulla perusteella”.

²⁸ Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5/I. Ks. myös HE 309/1993 vp, s. 29/II–30/I, missä todetaan lisäksi, että rajoitusten olennaista sisältöä ovat ainakin niiden laajuus ja täsmälliset edellytykset. Vrt. KM 1992:3, s. 138–139, missä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta arvioidaan osana lailla säätämisen vaatimusta.

painottanut riittävästä oikeusturvajärjestelyistä huolehtimisen merkitystä perusoikeuksia rajoitettaessa (oikeusturvavaatimus).²⁹ Huolimatta siitä, että muodollisten rajoitusedellytysten on yleisesti ottaen katsottu painottuvan perustuslakivaliokunnan käytännössä sisällöllisten vaatimusten jäädessä merkitykseltään vähäisemmiksi³⁰, on niiden luonne kuitenkin syy siihen, että rajaan niiden käsittelyn tutkimukseni ulkopuolelle – minkään niistä ei nimittäin voitane katsoa niinkään *rajoittavan (rikos)lainsäätäjän harkintavaltaa* eli määrittävän sitä, mitä (rikos)lailla voidaan ylipäätään säätää, vaan pikemminkin *asettavan harkinnan lopputulokselle tiettyjä muotovaatimuksia ja muita muodollisia edellytyksiä*. Niiden sijaan keskityn tutkimaan perusoikeuksien *sisällöllisiä* rajoitusedellytyksiä seuraavaksi esitettävien rajauksin.

Sisällöllisiä rajoitusedellytyksiä ovat muun muassa kielto säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvien rajoitusten säätämisen tavallisella lailla (perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuden vaatimus)³¹ ja vaatimus perusoikeusrajoitusten ristiriidattomuudesta Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus)³². Ensiksi mainitulla voidaan kuitenkin katsoa olevan vain harvoin *itsenäistä merkitystä* perusoikeusrajoituksia arvioitaessa: perusoikeuden ytimeen ulottuessaan rajoitukset ovat nimittäin jo lähtökotaisesti ainakin suhteellisuusvaatimuksen ja useimmiten myös ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista koskevan vaatimuksen vastaisia.³³ Puheena olevaa vaatimusta onkin lainsäätäjän harkintavallan rajoittamisen sijaan käytetty lähinnä käänteisesti perustelemaan lainsäätäjän harkintavallan laajuutta perusoikeusrajoitusten jäädessä perusoikeussuojan ”reuna-alueelle”.³⁴ Myös ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimusta voidaan luonnehtia eräänlaiseksi ”viimekätiseksi varmistukseksi” ja sen käytännön merkitystä *erillisenä rajoitusedellytyksenä* suhteellisen vähäiseksi – useimmiten nimittäin perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä ainakin siihen erityisen läheisesti kytkeytyvä hyväksyttävyyysvaatimus jää täyttymättä, mikäli lakiehdotus merkitsee ihmisoikeusvelvoitteiden loukkausta.³⁵

Merkillepantavaa on, että Lavapuron mukaan Suomen kansainvälisillä ihmisoikeusvelvoitteilla ei ole merkitystä ainoastaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten

²⁹ Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5/II.

³⁰ Ks. Hidén 2002, s. 1183; Lavapuro 2010a, s. 249; Lavapuro 2010b, s. 10–11.

³¹ Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5/I. Vrt. HE 309/1993 vp, s. 30/I, missä kielletään varsinaisesti ainoastaan sääntelyvarauksiin perustuva perusoikeuksien ydinsisältöön kajoaminen.

³² Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5/II. Ks. myös HE 309/1993 vp, s. 40/I, jonka mukaan perusoikeuksia ”ei ole mahdollista rajoittaa pidemmälle kuin Suomen ihmisoikeusvelvoitteet sallivat, jotta Suomen valtio ei syyllistyisi kansainvälisten velvoitteidensa rikkomiseen.”

³³ V.-P. Viljanen 2001, s. 248–249; V.-P. Viljanen 2011b, s. 161; OM 2013:37, s. 58. Ks. myös V.-P. Viljanen 2001, s. 62, 231, 237, 241, 244–245.

³⁴ Ks. V.-P. Viljanen 2001, s. 249; Ojanen 2003, s. 55; Lavapuro 2010a, s. 249; Lavapuro 2010b, s. 11; V.-P. Viljanen 2011b, s. 161.

³⁵ Ks. V.-P. Viljanen 2001, s. 62, 301; V.-P. Viljanen 2011b, s. 163–164.

yhtenä, erillisenä osana, vaan myös muiden rajoitusedellytysten tulkintakriteerinä.³⁶ Perustuslakivaliokunta onkin todennut perus- ja ihmisoikeuksien tulkinnallisen harmonisoinnin olevan ”aiempaakin tärkeämpää”, minkä mukaisesti ”[p]erusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita.”³⁷ Siksi erityisesti EIS ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) sitä koskeva käytäntö ovatkin merkittävässä asemassa, kun tarkastelen vaatimuksia perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyydestä ja suhteellisuudesta.

Perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuutta ja ihmisoikeusvelvollisuuksien noudattamista koskevien vaatimusten heikon itsenäisen merkityksen vuoksi en käsittelekään näitä sinänsä sisällöllisiä rajoitusedellytyksiä tässä tutkimuksessa enempää. Niiden sijaan keskityn niin ikään sisällöllisiksi luokiteltaviin ja itsenäistä merkitystä omaaviin³⁸ vaatimuksiin yhtäältä siitä, että perusoikeuksien rajoitusperusteet ovat hyväksyttäviä ja rajoittaminen itsessään painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima (hyväksyttävyyysvaatimus)³⁹, ja toisaalta siitä, että rajoitukset ovat välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi eivätkä mene pidemmälle kuin on perusteltua niiden taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus ja rajoitettava oikeushyvä huomioon ottaen (suhteellisuusvaatimus)⁴⁰.

1.3 Kysymyksenasettelu, käytetyt lähteet ja metodit sekä rakenne

Edellä perusteltujen rajausten jälkeen tämän tutkimuksen varsinainen tutkimuskysymys kuuluu, *miten perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin lukeutuvat vaatimukset perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyydestä ja suhteellisuudesta yhtäältä teoriassa ja toisaalta käytännössä vaikuttavat rikoslainsäätäjän harkintavaltaan sen säädellessä rangaistusjärjestelmää yleisellä tasolla*. Ennen varsinaiseen kysymykseen vastaamista on mielestäni perusteltua ottaa kantaa esikysymykseen siitä, *millä perusteella perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä ylipäätään voidaan soveltaa rangaistusjärjestelmäsääntelyn mittapuuna*.

³⁶ Lavapuro 1999, s. 443.

³⁷ PeVM 25/1994 vp, s. 5/II. Vrt. KM 1992:3, s. 139–140, missä sama ajatus ilmaistaan osana perusoikeusrajoitusten ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sopusointua koskevaa vaatimusta.

³⁸ V.-P. Viljanen 1998, s. 295; V.-P. Viljanen 2001, s. 331.

³⁹ PeVM 25/1994 vp, s. 5/I. Ks. myös HE 309/1993 vp, s. 30/I, missä perusoikeuksien rajoittamisen todetaan lakonisesti olevan sallittua ainoastaan hyväksyttävillä perusteilla.

⁴⁰ PeVM 25/1994 vp, s. 5. Ks. myös HE 309/1993 vp, s. 30/I, missä ainakin syvälle käyvien, poikkeuksellisten tai summaaristen rajoitusten todetaan kaikissa tapauksissa merkitsevän sellaista puuttumista perusoikeuteen, ettei niitä voida tavallisella lailla toteuttaa. Vrt. KM 1992:3, s. 139, missä syvälle käyvien, poikkeuksellisten tai summaaristen rajoitusten sen sijaan todetaan merkitsevän puuttumista perusoikeuden olennaiseen, ehdottomasti suojattuun ydinsisältöön. Viittaukset osoittavat hyvin perusoikeusrajoitusten suhteellisuutta ja perusoikeuden ydinalueen koskemattomuutta koskevien vaatimusten yhteyden.

Pyrin vastaamaan asettamaani tutkimuskysymykseen analysoimalla perusoikeuksien yleisiä oppeja, jotka ovat muotoutuneet erityisesti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ja joita valtiosääntöoikeudellisessa perusoikeustutkimuksessa on edelleen systematisoitu; erityisen maininnan ja kiitoksen ansaitsee Veli-Pekka Viljasen erinomainen Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, jolle tämä tutkimus on paljosta velkaa. Tätä tutkimukseni keskeisintä lähdemateriaalia täydentävät valitsemani näkökulman vuoksi myös rikosoikeudelliset ja kriminaalipoliittiset virallislähteet sekä alan kotimainen oikeuskirjallisuus. Tutkimuskohteen korosteinen kansallisuus rajoittaa oikeusvertailevien näkökulmien ja vieraskielisen oikeuskirjallisuuden hyödyntämistä. Koska perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyttä ja suhteellisuutta koskevia vaatimuksia on kuitenkin perusteltua tulkita sopuoinnussa Suomea sitovien kansainvälisen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa, viittaa laajalti myös EIS:een ja etenkin EIT:n sitä koskevaan ratkaisukäytäntöön. Menetelmällisesti tutkimuksessani on siis ensisijaisesti kyse systematisoivasta ja tulkinnallisesta – paikoin kuitenkin perustuslakivaliokunnan auktoritatiivisia tulkintakannanottoja kohtaan kriittisestäkin – lainopista, jota pyrin vakuuttavasti argumentoiden tekemään tekstianalyysin keinoin; mielestäni juuri valiokunnan auktoritatiivisesta asemasta⁴¹ johtuva korosteinen vastuu oikeuttaa sen lausuntojen tarkankin luennan ja tulkinnan, jossa pyrin ottamaan huomioon perusoikeusjärjestelmän muodostaman systemaattisen kokonaisuuden merkityksen, jota valiokunta itsekin on painottanut⁴².

Tutkimukseni teoreettisia lähtökohtia konkretisoin vertaamalla niitä käytännön lainsäädäntöhankkeiden esitöihin. Näiksi esimerkinomaisiksi tapauksiksi olen valinnut kuusi viimeaikaista, 2010-luvulla eduskunnan käsiteltäväksi tullutta lainsäädäntöhanketta, joissa on kyse yksittäisten kriminalisointien asemesta yleisen tason rangaistussäätelystä: *valvontarangaistus* ja *yhdistelmä-rangaistus* toimivat esimerkkeinä kokonaan uusista rangaistuslajeista, *valvotun koevapauden uudistus* taas vankeusrangaistuksen loppuun sijoittuvasta täytäntöönpanojaksosta; *rikosuhrimaksun käyttöönotto* puolestaan merkitsi uutta rikosoikeudellista lisäseuraamusta⁴³ ja *ehdonalaisen vapauttamisen ensikertalaisuusmääräjän pidennys* tosiasiallisten vapaudenmenetysaikojen pitenemistä; muista poikkeavana esimerkkinä voidaan pitää *sakkojen ehdotettua*

⁴¹ Perustuslakivaliokunnan auktoritatiivisesta asemasta perustuslain tulkitsijana ks. HE 1/1998 vp, s. 51/II; Hautamäki 2002, s. 144, 260. Ks. myös Hidén 1998, s. 75, jonka mukaan valiokunnan lausunnot muodostavat perustuslain auktoritatiivisimman tulkintamateriaalin.

⁴² Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5/I, missä perustuslakivaliokunta huomauttaa perusoikeuksien rajoittamista koskevia yleisiä vaatimuksia voitavan johtaa ”perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta [kurs. tässä] ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina perusoikeuksina”.

⁴³ Rikosuhrimaksussa ei siis ole kyse varsinaisesta rangaistuksesta eikä sellaisen täytäntöönpanosta, mutta koska sitä on rikosoikeudellisena lisäseuraamuksena arvioitava perustuslakivaliokunnan mukaan valtiosääntöoikeudellisesti vastaavin perustein kuin varsinaista rikosoikeudellista seuraamussäätelyä, käy se mielestäni esimerkiksi myös tässä tutkimuksessa. Perustuslakivaliokunnan arviosta ks. PeVL 61/2014 vp, s. 2.

korotusta, joka toteutuessaan olisi merkittävästi ankaroittanut rangaistusjärjestelmää. Näiden esimerkkien tarkastelu, analysointi ja tulkinta lisää muutoin lainopillisena pidettävään tutkimukseeni empiiristä näkökulmaa; esimerkkitapausten määrä ja käyttämäni lainopillinen metodi eivät kuitenkaan tee tutkimusta empiiriseksi.

Rakenteellisesti tutkimukseni heijastelee vahvasti edellä selostamaani kysymyksenasettelua: tutkimuksen seuraavassa, toisessa, luvussa otan kantaa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten sovellettavuutta koskevaan esikysymykseen. Varsinaiseen tutkimuskysymykseen pyrin sen sijaan vastaamaan kahdessa sitä seuraavassa luvussa: luvussa kolme käsittelen hyväksyttävyyssvaatimusta analysoiden ensin sen yleistä sisältöä ja merkitystä sekä erityistä vaatimusta rajoitusperusteen eksplikoinnista eritellen sitten perusoikeuksien turvaamista koskevaa tavoitetta, kollektiivisia hyviä ja annettua suostumusta perusoikeuksien mahdollisina rajoitusperusteina; tutkimuksen neljännessä luvussa tarkastelen edellä mainittuja lainsäädäntöhankkeita suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta hahmoteltuani aluksi sen sisältöä ja merkitystä yleiseltä kannalta. Lopuksi kokoa sanomani johtopäätöksenantaisesti yhteen tämän tutkimuksen viimeisessä, viidennessä luvussa.

2 Yleisten rajoitusedellytysten sovellettavuus

Kuten todettua, perustuslakivaliokunta on johtanut ”[p]erusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina perusoikeuksina” seitsemän kumulatiivista vaatimusta, jotka ilman nimenomaista rajoituslauseketta kirjoitettujen perusoikeuksien rajoitusten ainakin tulee täyttää ollakseen sallittavia.⁴⁴ Rikoslakia on kuitenkin vanhastaan pidetty autonomisena eikä rikosoikeudellista sääntelyä ole kyseisen näkemyksen mukaisesti nähty perusoikeudellisena kysymyksenä.⁴⁵ Ilmeisesti juuri rikoslain perinteisen autonomian vuoksi perustuslakivaliokunta onkin sittemmin katsonut tarpeelliseksi lausua erikseen perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten sovellettavuudesta rikoslainsäädäntöön ja täsmentää joi-tain niistä vastaamaan paremmin rikoslainsäätäjän tarpeita. Veli-Pekka Viljanen on luonnehti-nut kyseistä lausuntoa valtiosääntöoikeuden näkökulmasta merkittävimmäksi uusarviointiksi perusoikeuksien ja rikoslainsäädännön välisistä suhteista, koska se sisältää ”arvion siitä, millä tavoin perusoikeussäännökset rajoittavat rikoslainsäätäjän toimintaa”.⁴⁶

Nähdäkseni vuoden 1997 lausuntoa voidaan kuitenkin tarkastella Viljasta kriittisemmin. Huo-limatta siitä, että perustuslakivaliokunta suhteuttaa perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä rikoslainsäätäjän tarpeisiin perustelujensa siinä osassa, joka on otsikoitu laaja-alaiseksi luon-nehdittavalla otsakkeella ”Perusoikeudet ja rikoslainsäädäntö”, keskittyy valiokunta arvioi-maan vain yhtä osaa rikoslainsäädännöstä ja rikoslainsäätäjän toiminnasta. Kyseisessä peruste-lujaksossa se nimittäin toteaa, että ”[y]ksittäisten perusoikeuksien käyttöön liittyvien *kriminali-sointien* [kurs. tässä] sallittavuutta joudutaan arvioimaan samalla tavoin kuin perusoikeuksien rajoituksia ylipäätään”, mikä tarkoittaa, että ”[t]ällaisten [kurs. tässä] rangaistussäännösten tu-lee täyttää perusoikeuden rajoittamiselle asetettavat yleiset edellytykset ja kulloisestakin perus-oikeussäännöksestä mahdollisesti johtuvat erityisedellytykset.”⁴⁷

Perustuslakivaliokunnan kannanotosta käy selvästi ilmi, että perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset toimivat kriminalisointeja säädettäessä niiden sallittavuuden mittapuuna. Kriminalisointi voidaan puolestaan määritellä lainsäätäjän päätökseksi rangaistusuhan

⁴⁴ Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 4/II–5/I. Vaatimusten kumulatiivisuudesta ks. V.-P. Viljanen 2001, s. 61–62.

⁴⁵ Ks. Nuotio 1998a, s. 148; Virtanen 2004, s. 1056, Pirjatanniemi 2005, s. 178. Ks. myös Kiiski 2008, s. 254; Nuutila 1996, s. 64. Rikoslain perinteisestä autonomisuudesta ks. V.-P. Viljanen 1998, s. 277–282; V.-P. Viljanen 2001, s. 305–311; Pirjatanniemi 2005, s. 178–179.

⁴⁶ V.-P. Viljanen 2001, s. 310.

⁴⁷ PeVL 23/1997 vp, s. 2/I.

liittämisestä tiettyyn inhimilliseen käyttäytymiseen.⁴⁸ Tällaisen rangaistavaksi säätämistä koskevan päätöksen tuloksena on Dan Fränden mukaan yksi tai useampi rangaistussäännös.⁴⁹ *Tällaiset* rangaistussäännökset muodostavat kuitenkin vain yhden niin kutsutuista rikosoikeuden toimintatasoista⁵⁰ – kriminalisointien mukaiset rangaistusuhat jäisivät nimittäin merkityksettömiksi, ellei sovellettavan rangaistusjärjestelmän tasolla säädettäisi muun muassa käytettävissä olevista rangaistuslajeista ja yleisestä rangaistustasosta⁵¹.

Yksittäisten kriminalisointien lisäksi tarvitaankin *sellaisia* rangaistussäännöksiä, jotka koskevat rangaistusjärjestelmää yleisesti, *in abstracto*. Kyseisten rangaistussäännösten kannalta on kuitenkin ongelmallista, että perustuslakivaliokunta ottaa edellä mainitussa lausunnossaan kantaa yksin kriminalisointien perustuslaillisiin rajoituksiin. Muun muassa rangaistuksen luonteen määritelmällisesti kuluvaan kärsimyksen tai pahan tarkoituksellisen aiheuttamisen⁵² vuoksi pelkästään rikoslain kieltojen sallittavuuden ei nimittäin ole katsottu riittävän perustelemaan niiden noudattamisen tueksi ja tehostukseksi asetettuja rangaistuksia.⁵³ Mikäli ehdotetussa sääntelyssä ei siis ensinkään ole kyse kriminalisoinneista vaan yksin sovellettavasta rangaistusjärjestelmästä, voidaan perustuslakivaliokunnan esittämien huomautusten valossa kysyä, joudutaanko myös tällaisten yleisten rangaistussäännösten sallittavuutta ”arvioimaan samalla tavoin kuin perusoikeuksien rajoituksia ylipäätään”.

Kielteinen vastaus olisi perusoikeuksien merkityksen kannalta arveluttava, koska perustuslakivaliokunta on itsekin todennut perusoikeusuudistuksen vahvistaneen niiden merkitystä ”rikoslain säätäjän liikkumavaran määrittäjänä”.⁵⁴ Edelleen voidaan viitata myös siihen valiokunnan

⁴⁸ Jareborg 1994, s. 323, 326; Frände 2012, s. 18. Ks. myös Melander 2008, s. 7, joka huomauttaa, että kriminalisoinnista voidaan puhua suppeassa tai laajassa merkityksessä: suppeassa merkityksessä se samaistuu puhtaisiin uuskrimalisointeihin, kun taas laajassa merkityksessä sillä viitataan uuskrimalisointien lisäksi tilanteisiin, joissa jo aiemmin rangaistavaksi säädetyyn käyttäytymiseen alaan tai siihen liitettyyn yksilöityyn rangaistusuhkaan tehdään muutoksia. Nähdäkseni paitsi suppea- myös laajamerkityksisessä kriminalisoinnissa on kuitenkin kyse rangaistusuhien liittämisestä tiettyyn inhimilliseen käyttäytymiseen: esimerkiksi rikostunnusmerkitön teonkuvauksen muutoksen myötä entinen rangaistusuhka liitetään uudenlaiseen inhimilliseen käyttäytymiseen, ja rangaistusasteikon muuttamisen kautta samaan inhimilliseen käyttäytymiseen liitetään uudenlainen rangaistusuhka.

⁴⁹ Frände 2012, s. 18.

⁵⁰ Ks. Lappi-Seppälä 2000, s. 33–35.

⁵¹ Ks. Lappi-Seppälä 2000, s. 33, 39.

⁵² Ks. esim. KM 1976:72, s. 79, jonka mukaan ”[r]angaistulle ei tule aiheuttaa *tarpeettomia* [kurs. tässä] kärsimyksiä.” Kärsimyksen sisällyttämisestä rangaistukseen, liittymisestä siihen tai koitumisesta siitä ks. myös HE 76/2009 vp, s. 24/I. Kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa viitataan usein yhtäältä Brynolf Honkasalon sekä Inkeri Anttilan ja Olavi Heinosen esittämiin sekä toisaalta H. L. A. Hartin ja Alf Rossin muotoilemiin rangaistuksen määritelmiin. Muun muassa saksalainen Franz von Liszt on kuitenkin määritellyt rangaistuksen samankaltaisesti jo huomattavasti aiemmin. Ks. von Liszt 1881, s. 171 – 177; Honkasalo 1965, s. 7–18; Ross 1975, s. 36–39; Anttila – Heinonen 1977, s. 14; Hart 2008, s. 4–5.

⁵³ Ks. Lappi-Seppälä 1987, s. 130; Nuutila 1997, s. 21; Nuutila 1998, s. 166–167, 174; Lappi-Seppälä 2000, s. 15; Lappi-Seppälä 2013b, s. 67.

⁵⁴ Perusoikeuksien merkityksen osalta ks. PeVL 23/1997 vp, s. 2/I.

merkityksellisenä pitämään yleiseen näkökohtaan, jonka mukaan ”sakkorangaistus tarkoittaa kajoamista tuomitun omaisuuteen ja vankeusrangaistus henkilökohtaiseen vapauteen”, joista kumpainenkin on perusoikeutena turvattu, sekä rikoslain kokonaisuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä esitettyyn näkemykseen siitä, että ”rikoslain rangaistukset merkitsevät puutumista kansalaisten keskeisiin perusoikeuksiin”.⁵⁵ Olisikin jotakuinkin järjenvastaista ajatella, että perustuslaki määrittäisi rikoslainsäätäjän liikkumavaraa ainoastaan silloin, kun lakiehdotus koskee jonkin yksilöidyn rangaistusuhan liittämistä johonkin tiettyyn tekoon, mutta jättäisi vapaat kädet rangaistuksia sovellettavan rangaistusjärjestelmän tasolla koskevien yleisten säännösten luomisen ja muuttamisen suhteen.⁵⁶

Edellä esittämäni suppeaa luentaa vastaan puhuu tosin ainakin se seikka, että perustuslakivaliokunta antoi vuoden 1997 lausuntonsa nimenomaan eräiden rikoslain *erityiseen* osaan kuuluvien kriminalisointien uudistamista koskevasta hallituksen esityksestä.⁵⁷ Tällöin on eittämättä luontevaa, että ennen esityksen valtiosääntöoikeudellista arviointia valiokunta ottaa kantaa juuri *kriminalisointien* valtiosääntöiseen sallittavuuteen. Kyseisestä painotuksesta ei myöskään välttämättä seuraa, etteikö myös muiden rangaistussäännösten sallittavuutta tulisi arvioida samalla tavoin; tällainen vastakohtaispäättelmä pelkästään puheena olevan lausunnon itsensä perusteella olisi varmasti loogisesti pätemätön ja johtopäätöksensä hätköity. Lisäksi valiokunta on rangaistusseuraamusten ankaruudesta myöhemmin lausuessaan hakenut tukea vuoden 1997 lausunnostaan huomauttaen muun muassa, että ”rangaistusjärjestelmän *kokonaisuudessaan* [kurs. tässä] tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset”.⁵⁸ Muilta osin perustuslakivaliokunnan myöhemmästä lausuntokäytännöstä on kuitenkin löydettävissä nähdäkseni vahvoja perusteita sille, että vuoden 1997 lausunto on alun perin todella tarkoitettu koskemaan *ainoastaan* kriminalisointeja – tai ainakin, että valiokunta on itse sitä myöhemmin niin tulkinnut – ja että perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten sovellettavuutta *muiden* rangaistussäännösten mittaapuuna ei siten voi perustaa ainakaan välittömästi siihen.

Esimerkiksi vuonna 2016 perustuslakivaliokunta katsoi, että päivä- ja rikesakkojen rahamäärien ja yhteisösakon asteikon korottamista koskevan hallituksen esityksen sisältämissä ehdotuksissa oli yksittäisten kriminalisointien sijaan kyse ”yleisestä muutoksesta

⁵⁵ PeVL 23/1997 vp, s. 2/I; HE 44/2002 vp, s. 28/II.

⁵⁶ Ks. myös Virtanen 2004, s. 1058, jonka mukaan myös rikoslain yleisen osan sisältämien, rangaistusvastuuta ja rangaistuksen mittaamista koskevien yleisten säännösten soveltaminen ja tulkitseminen merkitsee kansalaisten perusoikeuksien rajoittamista, vaikkei kyse ole erityisistä rikostunnusmerkistöistä eli kriminalisoinneista.

⁵⁷ Ks. PeVL 23/1997 vp, s. 1/I.

⁵⁸ PeVL 16/2013 vp, s. 2/I. Vrt. PeVL 56/2014 vp, s. 3/II, jossa perustuslakivaliokunta ei puheena olevan huomautuksen osalta enää viittaa vuoden 1997 lausuntoon.

rangaistusjärjestelmään”. Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten sovellettavuuden kannalta ei kuitenkaan ollut riittävää, että korotettaviksi ehdotetut rangaistuslajit merkitsivät varallisuusrangaistuksina kajoamista niihin tuomittujen omaisuuteen ja että esitys oli näin ollen perusoikeusjärjestelmän kannalta merkityksellinen. Ratkaisevaa merkitystä oli sen sijaan sillä, että valiokunta huomautti ehdotettujen korotusten vaikutusten ulottuvan yksittäisiin kriminalisointeihin niistä tuomittavia sakkorangaistuksia korottavasti. Vasta tästä syystä esitystä oli valiokunnan mukaan arvioitava ”kriminalisointeja koskevien näkökohtien valossa” eli samalla tavoin kuin perusoikeuksien rajoituksia ylipäätään.⁵⁹ Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin tarpeelliseksi huomauttaa vielä erikseen, ettei perustuslainsäätäjän tarkoituksena ole ollut ”kontrolloida rangaistusjärjestelmän yleistä kehittämistä”.⁶⁰

Sakari Melander on luonnehtinut sakkojen korotusta koskevaa perustuslakivaliokunnan lausuntoa rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kehittämisen kannalta varsin merkittäväksi ja katsookin valiokunnan laajentaneen rikosoikeudellisen sääntelyn hyväksyttävyyttä koskevan arvioinnin soveltamisalaa ”merkittävällä tavalla”.⁶¹ Tästä huolimatta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten soveltaminen perusoikeusrajoitusta merkitsevän yleisen tason rangaistus-sääntelyn mittapuuna vaati kuitenkin ylimääräisiä, kiertoteitse esitettyjä perusteluja. Yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta voitaisiin kenties puhua eräänlaisesta ”ehdollisesta sovellettavuudesta”. Nähdäkseni tällainen ehdollistaminen ei kuitenkaan ole johdonmukaista, koska vaille käytännön merkitystä jäävien rangaistussäännösten nimenomainen säätäminen lienee mielettöntä tai vähintäänkin epätarkoituksenmukaista.

Vastaavaan johtopäätökseen on myös perustuslakivaliokunta päätenyt kahdessa tuoreessa lausunnossaan vuosilta 2017 ja 2018. Niissä valiokunta toteaa, että sen ”perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiin palautuva käytäntö koskee rikoslainsäädäntöä yleisesti”.⁶² Näin ollen se perustuslakivaliokunnan vakiintunut käytäntö, jonka mukaisesti ”rangaistussäännösten tulee täyttää perusoikeuden rajoittamiselle asetettavat yleiset edellytykset ja kulloisestakin perusoikeussäännöksestä mahdollisesti johtuvat erityisedellytykset”⁶³, koskee *kaikkia* rangaistussäännöksiä

⁵⁹ Ks. PeVL 9/2016 vp, s. 2. Ks. myös PeVL 9/2016 vp, s. 4, missä perustuslakivaliokunta toteaa erityisesti hyväksyttävyyksivaatimuksen koskevan ”myös rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään tehtäviä muutoksia, koska rangaistuksilla ja rikoslain kielloilla on sisäinen yhteys ja rangaistukset on asetettu tukemaan ja tehostamaan kieltoja.”

⁶⁰ PeVL 9/2016 vp, s. 6.

⁶¹ Melanderin asiantuntijalausunto 20.4.2016, s. 1–2.

⁶² Ks. PeVL 48/2017 vp, s. 8; PeVL 56/2018 vp, s. 2.

⁶³ Ks. PeVL 48/2017 vp, s. 7; PeVL 56/2018 vp, s. 2. *Vakiintuneesti* kyseinen käytäntö on kuitenkin koskenut nimenomaan kriminalisointeja. Ks. esim. PeVL 23/1997 vp, s. 2; PeVL 20/2002 vp, s. 6/I; PeVL 17/2006 vp, s. 2/II; PeVL 18/2007 vp, s. 5/I; PeVL 15/2010 vp, s. 4/II; PeVL 56/2014 vp, s. 2/I.

– sekä yksittäisiä kriminalisointeja merkitseviä että rangaistusjärjestelmää koskevia yleisiä sellaisia; perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset määrittävät siis rikoslainsäätäjän liikkumavaraa paitsi konkreettisia kriminalisointeja myös itse abstraktia rangaistusjärjestelmää säännellessä. Viljasta mukaillen voidaankin todeta, ettei edes rangaistusjärjestelmää voida enää pitää ”perusoikeusvapaana” lainsäädännön lohkona eli sellaisena lainsäädännön osa-alueena, jota ei tarvitsisi alistaa perusoikeusarvioinnin kohteeksi.⁶⁴

Lienee vielä aiheellista huomauttaa, ettei perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten laajaa sovellettavuutta vastaan puhu se, että perustuslakivaliokunta arvioi kulloisessakin tapauksessa vain sen kannalta olennaisia vaatimuksia. Kuten todettua, perusoikeuksien rajoittamista koskevien vaatimusten kumulatiivisuudesta huolimatta niiden keskinäinen painoarvo ja merkitys vaihtelevat sen mukaan, millaisesta rajoituksesta kussakin konkreettisessa tapauksessa on kyse.⁶⁵ Eri asia on, että valiokuntaa itseään voidaan arvostella, mikäli se on jättänyt jonkin olennaisen näkökohdan kovin niukkasanaan arvon tai pelkän yksioikoisen johtopäätöksen varaan.

⁶⁴ V.-P. Viljanen 2011d, s. 837. Johtopäätös sopii hyvin yhteen sen kanssa, että Nuutila ja Melander ovat kuvanneet rikosoikeutta oikeudenalana erityisen ja Pirjatanniemi jopa äärimmäisen ”perusoikeusheräksi”. Ks. Nuutila 1997, s. 8; Pirjatanniemi 2005, s. 178; Melander 2016, s. 19.

⁶⁵ V.-P. Viljanen 2001, s. 61–62.

3 Hyväksyttävyyysvaatimus

3.1 Sisältö ja merkitys

Jotta perusoikeuden rajoittamista ylipäätään voitaisiin pitää hyväksyttävänä, on myös sen taustalla olevien *syiden eli rajoitusperusteiden* itsessään oltava *hyväksyttäviä*.⁶⁶ Tätä yleistä vaatimustaan perustuslakivaliokunta on sittemmin erityisesti rikoslainsäätäjän tarpeita ajatellen tämentänyt todeten, että perusoikeusrajoitusta merkitsevälle kriminalisoinnille esitettävän perusteen on oltava nimenomaan *perusoikeusjärjestelmän kannalta* hyväksyttävä.⁶⁷ Koska valiokunta on huomauttanut perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiin palautuvan käytäntönsä koskevan rikoslainsäädäntöä yleisesti⁶⁸, on myös rangaistusjärjestelmään tehtäville yleisille muutoksille kyettävä esittämään mainitunlainen peruste.

Itse asiassa tällä tavoin tarkennettua hyväksyttävää perustetta koskevan vaatimuksen voidaan katsoa koskevan *kaikkia* perusoikeusrajoituksia, ei yksin rikoslainsäädäntöön kytkeytyviä sellaisia: esimerkiksi poliisilain muuttamista koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta on todennut henkilökohtaista turvallisuutta koskevaan perusoikeuteen kytkeytyvän yhteiskunnallisen intressin yleensä muodostavan ”perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän syyn” toisen perusoikeuden rajoittamiselle.⁶⁹ Näkemyksen puolesta puhuu myös se, että valiokunta on alun alkaenkin johtanut perusoikeuksien rajoittamista koskevat vaatimuksensa – hyväksyttävyyysvaatimus mukaan luettuna – ”perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta”.⁷⁰ Lisäksi Veli-Pekka Viljanen on todennut juuri perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän perusteen edellyttämisen vähentävän hyväksyttävyyttä koskevan arvion riippuvaisuutta kulloisenkin tulkitsijan ”subjektiivisista arvokannanotoista”; vaikka ”perusoikeusjärjestelmän omista lähtökohdista käsin” tapahtuva tarkastelu on sekin sinänsä arvosidonnaista, on itse mittapuu kuitenkin Viljasen mukaan objektiivinen.⁷¹

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin (perusoikeusjärjestelmän kannalta) hyväksyttävien rajoitusperusteiden edellyttämisen lisäksi huomauttanut, että kulloinkin kysymyksessä olevan perusoikeuden ”[r]ajoittamisen tulee olla *painavan yhteiskunnallisen tarpeen* [kurs. tässä] vaatima.” Perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössään vuodelta 1994 valiokunta luettelee hyväksyttäviä rajoitusperusteita ja painavaa yhteiskunnallista tarvetta koskevat edellytykset

⁶⁶ PeVM 25/1994 vp, s. 5/I. Ks. myös HE 309/1993 vp, s. 30/I, jonka mukaan ”[p]erusoikeuksien rajoittaminen olisi sallittua vain hyväksyttävillä perusteilla.”

⁶⁷ PeVL 23/1997 vp, s. 2/II.

⁶⁸ PeVL 48/2017 vp, s. 7–8; PeVL 56/2018 vp, s. 2.

⁶⁹ PeVL 5/1999 vp, s. 2/II. Ks. myös V.-P. Viljanen 2001, s. 126–127.

⁷⁰ PeVM 25/1994 vp, s. 5/I.

⁷¹ V.-P. Viljanen 2001, s. 126–127. Vrt. kuitenkin Saraviita 1999, s. 60, jonka mukaan muun muassa perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyttä koskevan vaatimuksen täyttymistä tai täyttymättömyyttä ei voida kyseisen rajoitus-edellytyksen yhteiskuntapoliittisuuden ja arvosidonnaisuuden vuoksi sen paremmin valtiosääntöoikeuden kuin ylipäätään oikeustieteen menetelmin osoittaa.

perätysten ilman niitä yhdistävää rinnastuskonjunktia. Perusoikeuksien yleisiä oppeja rikoslainsäädäntöön suhteuttavassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa vuodelta 1997 sen sijaan huomautetaan, että kriminalisoinnille on perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyttä koskevan vaatimuksen nojalla kyettävä esittämään ”painava yhteiskunnallinen tarve ja [kurs. tässä] perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.”⁷² Tästä huolimatta valiokunta ei useinkaan ota kantaa molempien kriteerin käsillä oloon vaan pitäytyy vain jommankumman – useimmiten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän rajoitusperusteen – tarkastelussa.⁷³ Hyväksyttävyyksivaatimuksen analysoimiseksi onkin ensin otettava kantaa siihen, miten puheena olevat kriteerit suhteutuvat toisiinsa.

Perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän rajoitusperusteen ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaikeaa hahmotettavuutta kuvastaa hyvin se, ettei niiden keskinäinen suhde ole esimerkiksi Sakari Melanderin mukaan aivan selvä eikä hän ole muutoin ansiokkaassa väitöskirjassaan onnistunut ilmaisemaan asiasta johdonmukaista näkemystä: Yhtäältä Melander nimitetään pitää merkityksellisenä, että puheena olevat kriteerit ”vaikuttavat olevan – – toisiinsa nähden rinnakkaisia, eivät vaihtoehtoisia [kurs. tässä]”, ja toteaa kaikkien kriminalisointien vaativan ”painavaa yhteiskunnallista tarvetta ja [kurs. tässä] perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää perustetta”. Toisaalta sen lisäksi, että ”[r]ajoittaminen voidaan tehdä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä perusteella”, voi kysymykseen hänen mukaansa tulla ”myös yksinomaan painava yhteiskunnallinen tarve [kurs. tässä], jolla ei ole liittymäkohtaa perusoikeusjärjestelmään [kurs. tässä]” mutta jolta on kuitenkin edellytettävä ainakin tiettyä hyväksyttävyyttä.⁷⁴ Melander ei siis lopultakaan vaikuta olevan varma siitä, ovatko hyväksyttävä rajoitusperuste ja painava yhteiskunnallinen tarve rinnakkaisia kriteereitä sanan kumulatiivisessa merkityksessä vaiko sittenkin toistensa vaihtoehtoja hyväksyttävyyksivaatimuksen täytty-misen kannalta riittävinä ehtoina.

Veli-Pekka Viljanen ei sen sijaan pidä painavaa yhteiskunnallista tarvetta perusoikeusrajoituksen ”kokonaishyväksyttävyyden” itsenäisenä osana vaan katsoo sillä olevan lähinnä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää rajoitusperustetta kvalifioiva merkitys: Viljanen on

⁷² PeVM 25/1994 vp, s. 5/I; PeVL 23/1997 vp, s. 2/II. Ks. myös LaVL 9/2004 vp, s. 1/II–2/I, jonka mukaan kaikelle rikoslainsäädännölle on *ensinnäkin* esitettävä hyväksyttävä peruste; *toiseksi* on osoitettava painava yhteiskunnallisen tarpeen olemassaolo. Tältä osin huomionarvoista lienee kuitenkin, että lakivaliokunta liittää painavaa yhteiskunnallista tarvetta koskevaan edellytykseen välttämättömyysarvion, joka perustuslakivaliokunnan käytännössä kuuluu perusoikeusrajoitusten suhteellisuutta koskevaan arviointiin. Kolmanneksi lakivaliokunta on edellyttänyt rikoslainsäädännöltä ennaltaehkäisevyyttä eli soveltuvuutta ja neljänneksi täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta.

⁷³ Ks. myös Melander 2008, s. 124.

⁷⁴ Ks. Melander 2008, s. 124, 345, 347–348.

todennut hyväksyttävyyksivaatimuksen koskevan nimenomaan rajoitusperustetta ja muotoillut perustuslakivaliokunnan vuoden 1994 mietinnössä ilmaistun edellytyksen uudelleen siten, että ”hyväksyttävän rajoitusperusteen [kurs. tässä] on oltava ’painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima’” tai yhteiskunnallisesti kohtuullisen merkittävä.⁷⁵ Oikeusministeriön vuonna 2013 julkaisemassa Lainkirjoittajan oppaassa asiallisesti vastaava näkemys on ilmaistu siten, ettei perusoikeuksia pidä rajoittaa tarpeettomasti tai vain varmuuden vuoksi, vaikka käsillä olisikin sinänsä hyväksyttävä rajoitusperuste.⁷⁶ Toisaalta painavakaan yhteiskunnallinen tarve ei sellaisenaan tee rajoitusperusteesta hyväksyttävää: esimerkiksi viranomaisten toimivaltuuksien laajentaminen⁷⁷ tai valtiontalouden sopeuttaminen, valtion saamien tulojen kasvattaminen ja muut fiskaaliset tavoitteet⁷⁸ eivät ole hyväksyttäviä perusteita seuraamussääntelylle eivätkä täytä vaatimusta perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyydestä.

Viljasen katsannossa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima rajoitusperuste voi ensinnäkin kiinnittyä perusoikeussäännökseen; toiseksi se voi palautua muuhun perustuslain säännökseen ja kolmanneksi liittyä johonkin aivan toiseen kollektiiviseen hyvään.⁷⁹ Viimeksi mainittuun kategoriaan kuuluvilta, mihinkään perustuslain säännöksiin palautumattomilta rajoitusperusteilta on hänen mukaansa perusteltua edellyttää erityistä painavuutta, hyvin konkreettista liityntää ehdotettuun sääntelyyn ja riittävää täsmällisyyttä.⁸⁰ Rajoitusperusteen kiinnittymistä perusoikeussäännökseen Viljanen sen sijaan pitää jo itsessään ”vahvana indisiona” nimenomaan painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimasta rajoitusperusteesta.⁸¹ Sanotusta voitaneen päätellä, että yhtäältä muuhun perustuslain säännökseen palautuvien rajoitusperusteiden hyväksyttävyyteen ei kohdistu ”erityisiä perusteluvaatimuksia”, mutta toisaalta painavan yhteiskunnallisen tarpeen olemassaolo ei kuitenkaan ole johdettavissa suoraan rajoitusperusteesta.

⁷⁵ V.-P. Viljanen 1998, s. 295; V.-P. Viljanen 2001, s. 37, 126, 184, 331.

⁷⁶ OM 2013:37, s. 56.

⁷⁷ V.-P. Viljanen 1998, s. 295; V.-P. Viljanen 2001, s. 331.

⁷⁸ PeVL 61/2014 vp, s. 3/I; PeVL 9/2016 vp, s. 4, 6.

⁷⁹ V.-P. Viljanen 2001, s. 12–13, 140–145, 184–190, 331–334; V.-P. Viljanen 2011b, s. 154–155. Ks. myös V.-P. Viljanen 1998, s. 295–298. Vrt. OM 2013:37, s. 56, jonka mukaan rajoitusperusteena tulee kyseeseen ”esimerkiksi pyrkimys suojata jonkin muun kuin rajoituksen kohteena olevan perusoikeuden toteutumista tai saavuttaa jokin muu sellainen päämäärä, joka on perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta objektiivisin perustein arvioituna (normatiivisessa mielessä) hyväksyttävä.”

⁸⁰ Lisäksi olennaista on Viljasen mukaan, että ”[t]ämänkaltaisten kollektiivisten intressien hyväksyttävyyks voi vaihdella perusoikeuksittain” eikä yhden perusoikeuden hyväksyttävä rajoitusperuste välttämättä toisen kohdalla riitä oikeuttamaan sen rajoittamista.

⁸¹ V.-P. Viljanen 2001, s. 140–145, 169–170, 184–190, 331–334; V.-P. Viljanen 2011b, s. 154–155. Ks. myös V.-P. Viljanen 1998, s. 295–298; Frände 2012, s. 19–21.

Ymmärrän Viljasen näkemyksen siten, että kaikissa hänen hahmottelemissaan rajoitusperuste-kategorioissa on itse asiassa kyse juuri painavasta yhteiskunnallisesta tarpeesta: Viljasen mukaan perusoikeuden rajoittamista voivat *vaatia* (eli perusoikeusrajoituksen perusteena tulevat kyseeseen) paitsi toiset perusoikeudet ja niiden turvaamista koskeva tavoite myös *muu* (perustuslakiin muutoin palautuva tai siihen kokonaan liittymätön) *painava yhteiskunnallinen tarve* (tai ”intressi”, kuten Viljanen asian tässä yhteydessä ilmaisee).⁸² Edelleen Viljasen edellä toistettu huomio, jonka mukaan rajoitusperusteen kiinnittyminen välittömästi perusoikeussäännökseen indikoi perusteen olevan painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima, tarkoittaa käsittääkseni, että kysymyksessä on juuri painava yhteiskunnallinen tarve, joka on kiinnekohtansa perusteella suoraan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste rajoittaa toista perusoikeutta. Johonkin muuhun perustuslain säännökseen palautuvan painavan yhteiskunnallisen tarpeen – esimerkiksi maanpuolustuksen tarpeiden – hyväksyttävyyden on puolestaan johdettavissa perustuslainsäätäjän sille määrittelemästä, lähtökohtaisesti korkeasta painoarvosta ja tätä kautta saatavasta institutionaalisesta tuesta.⁸³ Tällaista tukea vailla olevan painavan yhteiskunnallisen tarpeen – esimerkiksi yleisen moraalien ylläpitämisen – hyväksyttävyyden taas kohdistuu edellä jo mainittuja ”erityisiä perusteluvaatimuksia” ja sitä välttävälle vastaavasti ”normaalia suurempi perusteluvollisuus”.⁸⁴

Antero Jyränki ja Jaakko Husa sen sijaan tulkitsevat Viljasen kannan toisella tavoin. Heidän mukaansa Viljasen näkemys hyväksyttävistä rajoitusperusteista voidaan tiivistää siten, että perusoikeusrajoitus oikeutetaan joko toisella perusoikeudella tai muilla perustuslain säännöksillä taikka perustuslain ulkopuolisilla perusteilla, jollaiseksi he ymmärtävät *painavan yhteiskunnallisen tarpeen*.⁸⁵ Jyrängin ja Husan tulkinta tarjoaa näin ollen kolmannen vaihtoehdon hahmottaa painavan yhteiskunnallisen tarpeen ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän rajoitusperusteen suhdetta. Kertauksenomaisesti vaihtoehdot voitaneen tiivistää seuraavalla tavalla: Melander näkee kyseiset kriteerit erillisinä ja asettaa niistä toisen – tai molempien – täyttymisen perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyden ehdoksi. Viljanen sen sijaan pitää niitä ikään kuin saman kolikon eri puolina; kumpikin on ”kokonaisuhyväksyttävyyden” välttämätön muttei yksinään riittävä ehto. Jyränki ja Husa taas katsovat, että painava yhteiskunnallinen tarve on

⁸² Ks. erityisesti V.-P. Viljanen 2001, s. 12–13; V.-P. Viljanen 2011b, s. 139. Ks. myös V.-P. Viljanen 1998, s. 295; V.-P. Viljanen 2001, s. 331.

⁸³ Vrt. V.-P. Viljanen 2001, s. 143, 185–186. Ks. myös KM 1992:3, s. 45.

⁸⁴ Vrt. V.-P. Viljanen 2001, s. 186, 334.

⁸⁵ Jyränki 2003, s. 488; Jyränki – Husa 2012, s. 406. Huomionarvoista lienee, että Jyrängin ja Husan teoksen tässä viitattu katkelma perustuu Jyrängin aiemmassa teoksessa sanottuun, jolloin heidän yhteisenä pitämäni näkemys on mitä todennäköisemmin peräisin Jyrängin kynästä. Teoksensa alussa Jyränki ja Husa kuitenkin ilmoittavat vastavansa yhdessä tekstin sisällöstä, joten näkemyksen yhteisenä pitäminen lienee perusteltua.

itsessään perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä rajoitusperuste ja siten perusoikeusrajoituksen riittävä muttei välttämätön edellytys.

Selostetuista tulkintavaihtoehdoista Viljasen näkemys perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän rajoitusperusteen ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen välisestä suhteesta on – siten kuin olen sen itse ymmärtänyt – perustelluin tapa lähestyä ja tulkita perustuslakivaliokunnan moniselitteisiä muotoiluja. Hyväksyttävyyksivaatimus voitaisiinkin käsittääkseni tiivistää siten, että perusoikeusrajoitukselle on esitettävä joko sellainen painava yhteiskunnallinen tarve, jota voidaan rajoitusperusteena pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä, tai sellainen perusoikeusjärjestelmän kannalta sinänsä hyväksyttävä rajoitusperuste, joka osoittaa samalla painavan yhteiskunnallisen tarpeen olemassaoloa; asiallisesti vaihtoehdot ovat samansisältöiset ja eroavat lähinnä näkökulmaltaan ja lähestymistavaltaan. Yhtä kaikki pidän erittäin valitettavana, että perustuslakivaliokunnan oma kanta sen korkeimman omakätisesti muotoileman ja sittemmin soveltaman hyväksyttävyyksivaatimuksen merkityssisältöön on vain vaivoin selvitettävissä ja edelleen selitettävissä. Näin ei mielestäni pitäisi olla.

Hyväksyttävyyksivaatimus on yhteydessä niin kutsuttuun *oikeushyvien suojelun periaatteeseen*, jota on pidetty vaihtoehtoisena tapana määritellä rikosoikeudellisen järjestelmän käytön rajoja: sen ydinsisällön mukaan rangaistussäännöksen hyväksyttävyyks perustuu oikeushyvän suojeluun.⁸⁶ Rikosoikeuden vallankäytöllisen luonteen ja oikeusjärjestyksen kokonaisuuden kannalta on pidetty tärkeänä, että rikoslainsäätäjän vallan rajat asetetaan valtiosääntöisistä perusratkaisuista käsin siten, että perus- ja ihmisoikeudet tarjoavat ulkopuoliset institutionaaliset mittapuut rikoslainsäädännön kehittämiseksi.⁸⁷ Rikosoikeustieteen sisällä tähän onkin pyritty johtamalla kriminalisoinneilla suojattavat oikeushyvät perusoikeuksista⁸⁸ tai jopa palauttamalla ne jäännöksettä niihin⁸⁹. Ainakin Melander ja Viljanen ovat kuitenkin suhtautuneet tällaiseen jäännöksettömään palauttamiseen vähintään varauksellisesti, koska heidän mukaansa se olisi epärealistista ja jopa vahingollista.⁹⁰ Tämän tutkimuksen kannalta oikeushyvien suojelun periaatteeseen ja muihin kaan kriminalisointiperiaatteisiin ei ole tarkoituksenmukaista syventyä.⁹¹

Hyväksyttävyyksivaatimuksen monitulkintaisen sanamuodon selvittämisen jälkeen voidaan sen todellisen merkityssisällön selvittämiseksi osittain tukeutua EIS:een ja EIT:n sitä koskevaan ratkaisukäytäntöön. Perustuslakivaliokunta on nimittäin todennut esimerkiksi EIS:n sopimusmääräyksillä voivan olla merkitystä niitä vastaavien perusoikeuksien rajoittamista koskevassa hyväksyttävyyksiarvioinnissa ”ainakin siltä osin kuin niihin sisältyy tyhjentävä luettelo

⁸⁶ Melander 2008, s. 331, 333, 344; Melander 2016, s. 25–26.

⁸⁷ Nuutila 1996, s. 83; V.-P. Viljanen 2001, s. 345–346; Pirjatanniemi 2005, s. 182. Ks. myös Nuutila 1997, s. 41.

⁸⁸ Nuutila 1996, s. 82–83; Nuutila 1997, s. 40–41; Roxin 2006, s. 16.

⁸⁹ Tolvanen 1999, s. 182. Vrt. Tolvanen 2005, s. 149.

⁹⁰ Ks. V.-P. Viljanen 1998, s. 296–297; V.-P. Viljanen 2001, s. 333; Melander 2002, s. 947, 951; Melander 2008, s. 346–351.

⁹¹ Oikeushyvien suojelun periaatteesta yleisesti ks. erityisesti Melander 2008, s. 327–388.

ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista”; kotimaisia perusoikeussäännöksiä onkin valiokunnan mukaan tulkittava ”yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita.”⁹² EIT:n ratkaisukäytännössä ihmisoikeusrajoitusten hyväksyttäviä (rajoitus)perusteita, tarkoitusperiä tai päämääriä (*legitimate aims*) koskeva vaatimus on kuitenkin vain harvoin jäänyt täyttymättä.⁹³ Ilmiön selitykseksi on oikeuskirjallisuudessa esitetty vaatimuksen arvioimista yhdessä sen tuomioistuimen käytännössään painottaman kriteerin, jonka mukaan rajoitusten on oltava välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa (*necessary in a democratic society*), kanssa⁹⁴ sekä yhtäältä sopimusvaltioiden vahvaa sitoutumista demokraattiseen hallintoon ja ihmisoikeuksien suojeleluun⁹⁵ ja toisaalta EIT:n haluttomuutta suoranaisesti kyseenalaistaa valtioiden esittämiä perusteita ja viitata näin tahallisiin ihmisoikeusrikkomuksiin⁹⁶.

Sanotusta huolimatta – tai juuri sen vuoksi – ainakin Jukka Viljanen on kuitenkin korostanut ihmisoikeuksien hyväksyttäviä rajoitusperusteita koskevan vaatimuksen tärkeyttä ja peräänkuuluttanut sen ottamista vakavasti ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä.⁹⁷ Sitäkin tiukempia vaatimuksia rajoitusperusteiden hyväksyttävyydelle on Viljasen mukaan luontevaa esittää kotimaisessa perus- ja ihmisoikeusvalvonnassa; perustuslakivaliokunnan olisikin arvioitava ”lainsäädäntöhankkeiden taustalla olevien perusteiden hyväksyttävyyttä *mahdollisimman tiukasti* [kurs. tässä] ja ylläpitää *korkeaa kynnystä* [kurs. tässä] puuttumiselle yksilön oikeuksiin.”⁹⁸ Tätä mielestäni oikeana pidettävää näkemystä Viljanen on perustellut viittaamalla siihen seikkaan, että juuri rajoitusperusteiden hyväksyttävyyttä koskevan arvioinnin suhteen EIT on jättänyt sopimusvaltioille harkintavaltaa.⁹⁹

⁹² PeVM 25/1994 vp, s. 5/I. Ks. myös PeVL 23/1997 vp, s. 2/I, missä perustuslakivaliokunta toteaa rikoslainsäätäjän erityisesti kriminalisointien säätämässä muutoin ”varsin väljään” liikkumavaraan kohdistuvan rajoituksia paitsi perustuslaista myös Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista. Osuvana voidaan näin ollen pitää Lavapuron huomautusta siitä, ettei Suomen kansainvälisillä ihmisoikeusvelvoitteilla ole merkitystä ainoastaan yhtenä perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä vaan myös muiden rajoitusedellytysten tulkintakriteerinä. Ks. Lavapuro 1999, s. 443.

⁹³ Ks. Arai-Takahashi 2002, s. 11; J. Viljanen 2003, s. 30, 177, 210, 212, 217; J. Viljanen 2005, s. 486, 489; Arai 2006, s. 340; Gerards 2013, s. 479–480; Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2018, s. 356–357.

⁹⁴ Arai-Takahashi 2002, s. 11; J. Viljanen 2003, s. 30, 212, 216, 219; J. Viljanen 2005, s. 486, 489; Arai 2006, s. 340. Välttämättömyysvaatimuksen painottumisesta EIT:n ratkaisukäytännössä ks. Arai-Takahashi 2002, s. 9; Arai 2006, s. 335.

⁹⁵ Arai-Takahashi 2002, s. 11; Arai 2006, s. 340.

⁹⁶ J. Viljanen 2003, s. 210; J. Viljanen 2005, s. 487, 489. Ks. myös Arai-Takahashi 2002, s. 11.

⁹⁷ J. Viljanen 2003, s. 214, 224; J. Viljanen 2005, s. 486.

⁹⁸ J. Viljanen 2005, s. 491–492. Ks. myös J. Viljanen 2003, s. 223.

⁹⁹ J. Viljanen 2005, s. 492. Ks. myös V.-P. Viljanen 2001, s. 197. Vrt. kuitenkin Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2018, s. 357–364, missä valtion harkintamarginaalia koskevan opin todetaan liittyvän hyväksyttävien rajoitusperusteiden vaatimuksen sijaan edellytykseen rajoitusten välttämättömyydestä. Valtion harkintamarginaalia koskevasta opista ks. myös Harris – O’Boyle – Bates – Buckley 2018, s. 14–17.

Veli-Pekka Viljanen on puolestaan huomauttanut eräisiin perusoikeussäännöksiin kirjattujen kvalifioitujen lakivarausten rajaavan kotimaisittain sallitut rajoitusperusteet selvästi vastaavia EIS:n rajoituslausekkeita tiukemmin. Hän onkin osuvasti luonnehtinut vaatimusta rajoitusperusteen sisällyttämisestä ihmisoikeusmääräyksen mukaiseen rajoituslausekkeeseen kyseisen perusteen hyväksyttävyyden välttämättömäksi muttei riittäväksi ehdoksi.¹⁰⁰ Toisaalta Viljanen on pitänyt perusteltuna Juha Lavapuron arviota siitä, että hyväksyttävyyksivaatimuksen täyttyminen vaatii kotimaisessa perusoikeuskontekstissa ”lopultakin kohtuullisen vähän argumentaatiota” ja saattaa tietyissä tapauksissa olla jopa ”triviaalilla tavalla helppo perustella”.¹⁰¹ Myös Melander on todennut hyväksyttävyyksivaatimuksen täyttyneen rikosoikeudellisessa sääntely-yhteydessä ja erityisesti kriminalisointien kannalta helposti.¹⁰²

3.2 Rajoitusperusteen eksplikointi

3.2.1 Eksplikoinnin tarpeellisuus

Riippumatta siitä, miten helposti ja kuinka kevyin perustein hyväksyttävyyksivaatimuksen voidaan katsoa perustuslakivaliokunnan käytännössä täyttyvän, on perusoikeusrajoituksen perusteiden lausuminen julki nähty kuitenkin oikeuskirjallisuudessa tärkeäksi: esimerkiksi Viljanen on pitänyt rajoitusperusteiden *eksplikointia* joko itse säädöstekstissä tai ainakin lain esitöissä yhtenä rajoitusperusteen hyväksyttävyyden ulottuvuutena ja edellytyksenä. Pekka Länsineva on vastaavasti katsonut perusoikeuksien kunnioittamisen edellyttävän muun muassa riittävän yksityiskohtaista ja jäsentynyttä sekä avointa ja julkilausuttua käsitystä rajoituksen tavoitteesta ja tarkoitusperistä: perustelematon rajoitus ei ole perustuslain mukainen.¹⁰³ Viljasen mukaan hyväksyttävää (ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa) rajoitusperustetta koskeva todistustaakka on ”ensi vaiheessa” perusoikeusrajoitusta ehdottaneella eli sen sisältävän lainsäädäntöaloitteen tekijällä.¹⁰⁴

Nähdäkseni on perusteltua edellyttää, että lainsäädäntöaloitteen tekijän jälkeen lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta lausuntonsa PL 74 §:n nojalla antava perustuslakivaliokunta ottaa

¹⁰⁰ V.-P. Viljanen 1996, s. 804–805; V.-P. Viljanen 2001, s. 192–193; V.-P. Viljanen 2011b, s. 156. Ks. myös J. Viljanen 2003, s. 223. Veli-Pekka Viljanen on kiinnittänyt huomiota myös siihen, etteivät perusoikeussäännöksiin kirjatut ja EIS:n rajoituslausekkeissa luetellut rajoitusperusteet välttämättä ole keskenään täysin yhtenevät.

¹⁰¹ Ks. Lavapuro 2000, s. 417. Ks. myös V.-P. Viljanen 2001, s. 134.

¹⁰² Ks. Melander 2008, s. 123, 126–128.

¹⁰³ V.-P. Viljanen 2001, s. 135; Länsineva 2002, s. 249–251; Länsineva 2011, s. 600; V.-P. Viljanen 2011b, s. 156. Ks. myös J. Viljanen 2003, s. 224.

¹⁰⁴ V.-P. Viljanen 2001, s. 135.

riittävän seikkaperäisesti kantaa perusoikeusrajoitukselle esitetyn rajoitusperusteen hyväksyttävyyteen unohtamatta tällöin, että hyväksyttävän rajoitusperusteen on oltava painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Tältä kannalta merkitystä on sillä Viljasen huomauttamalla seikalla, että perusoikeussäännökseen kiinnittyvän rajoitusperusteen voidaan samalla olettaa täytävän myös painavaa yhteiskunnallista tarvetta koskeva edellytys.¹⁰⁵ Ongelmallista ei siis *välttämättä* ole, että valiokunta arvioi usein pelkästään esitetyn rajoitusperusteen hyväksyttävyyttä ottamatta suoranaisesti kantaa yhteiskunnallisen tarpeen painavuuteen.¹⁰⁶ Mielestäni eksplikoitivaatimuksen ei sen sijaan voida katsoa tyydyttävästi täyttyneen, jos perusoikeusrajoitusta on lain esitöissä perusteltu perusoikeuksien turvaamistavoitteen asemesta jollain muulla painavalla yhteiskunnallisella tarpeella, jonka hyväksyttävyyteen ei kuitenkaan sen paremmin hallituksen esityksessä kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossakaan oteta kantaa; ainakin mihinkään perustuslain säännöksiin palautumattomien ja täten kokonaan vaille perustuslain institutionaalista tukea jäävien rajoitusperusteiden hyväksyttävyydelle voidaan nimittäin edellä selostetuvin tavoin asettaa tiettyjä lisäedellytyksiä.

Perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän rajoitusperusteen eksplikoinnilla on merkitystä myös siitä syystä, että eduskunnan puhemiehen tehtävänä on PL 42.1–2 §:n nojalla valvoa, että asioita täysistunnossa käsiteltäessä noudatetaan perustuslakia. Puhemiehen tulee kieltäytyä ottamasta asiaa käsittelyyn tai ehdotusta äänestykseen muun muassa, jos hän katsoo sen olevan vastoin perustuslakia, ja ilmoittaa tällöin kieltäytymisensä syyt.¹⁰⁷ Puhemiehen valvontatehtävää helpottaa se, että kysymys lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta ja säätämisyjärjestyksestä nousee tavallisesti esille jo lähetekeskustelun tai valmistelevan käsittelyn aikana – siis ennen lakiehdotuksen kahta käsittelyä eduskunnan täysistunnossa – ja tulee perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi: puhemies nimittäin esittelee asian täysistunnolle säätämisyjärjestyksen osalta valiokunnan antaman lausunnon mukaisesti.¹⁰⁸

Eduskunta voi eduskunnan työjärjestyksen (ETJ, 40/2000) 32.3 §:n mukaisesti lähetekeskustelun jälkeen päättää, että puhemiesneuvoston ETJ 6.1:3 §:n nojalla ehdottaman (lausunto)valiokunnan – yhden tai useamman sellaisen – on annettava lakiehdotuksesta lausunto sitä valmistelevalle (mietintö)valiokunnalle; käytännössä hallituksen esityksiin sisältyvillä säätämisyjärjestysperusteluilla on todettu olevan suuri merkitys perustuslakivaliokunnan valikoitumisessa tällaiseksi lausuntovaliokunnaksi tai yhdeksi niistä.¹⁰⁹ Mietintövaliokunnan tulee puolestaan ETJ 38.2 §:n mukaan pyytää

¹⁰⁵ V.-P. Viljanen 2001, s. 143, 184.

¹⁰⁶ Ks. Melander 2008, s. 124, alav. 207.

¹⁰⁷ HE 1/1998 vp, s. 94/I, 126/II.

¹⁰⁸ HE 1/1998 vp, s. 94/I.

¹⁰⁹ HE 1/1998 vp, s. 126/I; Saraviita 1998, s. 150–151; Saraviita 2000, s. 363; Saraviita 2005, s. 292; Saraviita 2011, s. 634–635, 637; Jyränki – Husa 2012, s. 350, 352. Ks. myös Saraviita 1996, s. 774–776.

perustuslakivaliokunnalta lausunto, jos sen valmistelevasti käsittelemän lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta on epäselvyyttä.

Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan aina ilmaise ehdotonta kantaa lakiehdotuksen säätämistäjärjestykseen: se saattaa nimittäin esittää, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämistäjärjestyksessä, *mikäli sen tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon*.¹¹⁰ Perustuslain esitöiden mukaan puhemiehen tehtävään kuuluukin myös sen valvonta, onko tällaiset huomautukset otettu asian jatkokäsittelyssä asianmukaisesti huomioon¹¹¹; valiokunta ei itse seuraa huomautustensa noudattamista¹¹². Puhemiehen valvontatehtävän kannalta merkitystä on sillä, mitä perustuslakivaliokunnan tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset koskevat ja millaista harkintavaltaa ne kulloinkin kyseessä olevalle mietintövaliokunnalle jättävät; toisinaan kyse ei ole niinkään kannanotosta tai tulkinnasta vaan paremminkin tehtävänannosta.

Esimerkiksi sakkojen korotusta koskeneen lainsäädäntöhankkeen yhteydessä perustuslakivaliokunta antoi lakivaliokunnan tehtäväksi arvioida, oliko korotuksen merkitsemille omaisuusperusoikeuden rajoituksille esitettävissä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävissä, asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen olevia perusteita, jotka hallituksen esityksestä sen mukaan puuttuivat.¹¹³ Asiasta lakivaliokunnalle lausuntonsa antanut Viljanen huomautti aiheellisesti puhemiehen valvontatehtävän saattavan muodostua liian vaikeaksi, ellei tällä olisi käytettävissään perustuslakivaliokunnan kantaa lakivaliokunnan mahdollisesti muotoilemien perusteiden valtiosääntöoikeudelliseen ongelmattomuuteen; hänen mukaansa lakivaliokunnan olisikin ETJ 38.2 §:n mukaisesti tullut pyytää perustuslakivaliokunnalta (uusi) lausunto lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta koskevan epäselvyyden poistamiseksi.¹¹⁴

Etenkin tapauksissa, joissa perustuslakivaliokunnan ehdollinen säätämistäjärjestyskannanotto jättää mietintövaliokunnalle runsaasti harkintavaltaa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävien rajoitusperusteiden muotoilemisessa ja joissa mietintövaliokunta ei syystä tai toisesta pyydä perustuslakivaliokunnalta uutta lausuntoa sen muotoilemien perusteiden hyväksyttävyydestä ETJ 38.2 §:n perusteella, on tärkeää, että eduskunnan puhemies havaitsee lakiehdotuksen mahdollisen perustuslainvastaisuuden ja käyttää PL 42.2 §:n mukaista kieltäytymisoikeuttaan. Mikäli eduskunta ei tällöin tyydy puhemiehen menettelyyn, asian käsittely nimittäin keskeytetään ja se lähetetään perustuslakivaliokuntaan, jonka tulee saman momentin nojalla viipymättä ratkaista, onko puhemies menetellyt oikein. Sikäli kuin asia tulee tällä tavoin

¹¹⁰ HE 309/1993 vp, s. 27/I; Jyränki 2003, s. 404–405; Puurunen 2017, s. 361.

¹¹¹ HE 1/1998 vp, s. 126/II.

¹¹² Saraviita 1998, s. 156.

¹¹³ Ks. PeVL 9/2016 vp, s. 6.

¹¹⁴ V.-P. Viljasen asiantuntijalausunto 26.5.2016, s. 5. Vrt. kuitenkin Hidénin asiantuntijalausunto 26.5.2016, s. 5.

perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi, on sen mietinnön nimellä antama lausunto¹¹⁵ puhemiestä ja koko eduskuntaa oikeudellisesti sitova¹¹⁶.

Mikäli lakiehdotus sen sijaan tulee perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi ETJ 32.3 tai 38.2 §:n mukaisesti, ei sen asiasta mietintövaliokunnalle kummassakin tapauksessa antama lausunto eroa *muodolliselta* sitovuudeltaan eduskunnan muiden valiokuntien lausunnoista, vaikka perustuslakivaliokunnan näin esittämiä tulkintoja pidetäänkin eduskunnassa *tosiasiallisesti* velvoittavina.¹¹⁷ Valiokunnan tavanomaisten lausuntojen *de facto*-sitovuus voidaan puolestaan kytkeä muun muassa edellä selostetun *oikeudellisesti* sitovan lausunnon mahdollisuuteen.¹¹⁸

Puhemies ei kuitenkaan välttämättä havaitse kaikkien lakiehdotusten mahdollista perustuslainvastaisuutta tai pelkästään sen mahdollisuuden vuoksi katso lakiehdotuksen olevan vastoin perustuslakia PL 42.2 §:n edellyttämällä tavalla. Tämän vuoksi perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävien ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimien rajoitusperusteiden eksplikointi jo hallituksen esityksessä ja varsinkin – joko mietintöä varten tai siitä jälkikäteen annettavassa – perustuslakivaliokunnan lausunnossa on ensiarvoisen tärkeää. Hyväksyttäviä rajoitusperusteita koskevan harkinnan jääminen (yksinomaan) lakivaliokunnan kontolle ei mielestäni ole perustuslakivaliokunnalle PL 74 §:ssä yhtäältä eikä eduskunnan puhemiehelle PL 42.1–2:ssä toisaalta osoitettujen valvontatehtävien saati perustuslakia koskevien tulkintojen ennustettavuuden kannalta suotavaa.¹¹⁹

Rajoitusperusteen eksplikointivaatimuksen kannalta kiinnostavana esimerkkinä voidaan pitää rikosuhrimaksujärjestelmän esitöitä, joissa perustuslakivaliokunta hyväksyy hallituksen esityksessään viittaaman painavan yhteiskunnallisen tarpeen olemassaolon mutta kritisoi muilta osin lakiehdotuksen fiskaalisia tavoitteita. Sakkojen korottamista koskenut hallituksen esitys puolestaan on oivallinen esimerkki rangaistusjärjestelmää *in abstracto* koskevasta lainsäädäntöhankkeesta, jossa eksplikointivaatimus jäi selvästi täyttymättä ja jossa puhemiehen

¹¹⁵ ETJ 34.1 §:n mukaan lausuntoja annetaan vain toisille valiokunnille, mietintöjä sen sijaan eduskunnan täysistunnolle. Ks. myös Saraviita 1996, s. 772; Saraviita 1998, s. 149–150.

¹¹⁶ HE 1/1998 vp, s. 94/I.

¹¹⁷ HE 1/1998 vp, s. 51/II; PeVM 10/1998 vp, s. 23/I; PeVL 3/2007 vp, s. 2/I. Ks. myös Saraviita 1996, s. 772; Saraviita 1998, s. 129, 151; Jyränki 2000, s. 263; Saraviita 2000, s. 360, 367; Hautamäki 2002, s. 143; Jyränki 2003, s. 406–407; Ojanen 2003, s. 76; Saraviita 2005, s. 289, 291–292; Saraviita 2011, s. 406, 627, 641–642; Jyränki – Husa 2012, s. 357.

¹¹⁸ Ks. Saraviita 1998, s. 151–154; Saraviita 2005, s. 287, 291–292. Saraviidan mukaan kaikkien perustuslakivaliokunnan lausuntojen tosiasiallisen sitovuuden voidaan katsoa perustuvan myös tavanomaiseen, kirjoittamattomaan valtiosääntöoikeuteen ja perustuslakivaliokunnan jäsenten muista valiokunnista poikkeavaan, oikeusharkintaan perustuvaan ja tuomioistuinmaiseen äänestyskäyttäytymiseen ja toimintaan yleensä. Ks. myös Saraviita 1996, s. 772, 776–777; Saraviita 1999, s. 41; Saraviita 2000, s. 237, 240, 363–364; Saraviita 2005, s. 295–297, 300; Keinänen – Pitkänen – Saarinen 2013, s. 29 alav. 6. Vrt. kuitenkin Jyränki 2000, s. 263; Hautamäki 2002, s. 143; Jyränki 2003, s. 407; Jyränki – Husa 2012, s. 357. Hautamäki, Jyränki ja Husa kyseenalaistavat lausuntojen sitovuuden vahvistumisen tavanomaisen oikeuden tasolle.

¹¹⁹ Ks. myös Hidénin asiantuntijalausunto 26.5.2016, s. 5.

valvontatehtävä uhkasi muodostua sangen hankalaksi. Käsittelen mainittuja lainsäädäntöhankkeita seuraavaksi omissa alaluvuissaan.

3.2.2 Rikosuhrimaksun käyttöönotto

Rikoksen uhreille annettavien tukipalvelujen valtionrahoitusta vahvistaakseen hallitus esitti vuonna 2014 rikoksentehtäjöiltä perittävän uuden maksun käyttöönottoa.¹²⁰ Tukipalvelujen tuottaminen oli hallituksen mukaan Suomessa pitkälti järjestöjen varassa; rahoituksen riittämättömyys, pysyvän rahoituksen puuttuminen ja epävarmuus rahoituksen jatkuvuudesta muodostivat puolestaan suurimman ongelman näiden järjestöjen toiminnassa ja heikensivät vastaavasti tukipalvelujen saatavuutta.¹²¹ Uhreille annettavan tuen tärkeyttä hallitus korosti huomauttaen, että sillä voidaan paitsi ”auttaa uhria toipumaan rikoksesta ja selviytymään rikosprosessista” myös ”ehkäistä uudelleen uhriksi joutumista”.¹²² Valtion rahoituksen lisääminen julkishallinnon ulkopuolisten tahojen tuottamiin palveluihin niiden kysyntää vastaavalle tasolle todettiin kuitenkin tiukassa taloustilanteessa haastavaksi, minkä vuoksi hallitus halusi *osallistaa* rikoksentehtäjiä tukipalveluiden rahoittamiseen.¹²³

Rikoksentehtäjöiden osallistamisen tueksi hallitus vetosi siihen kriminaalipolitiikan perusajatukseen, jonka mukaan rikollisuudesta aiheutuvien haittojen ja kustannusten on jakauduttava oikeudenmukaisesti¹²⁴. Rikoksentehtäjän osallistamisella oli hallituksen mukaan myös pedagogista merkitystä, koska ”[r]ikosuhrimaksun suorittaminen konkretisoisi sitä tosiasiaa, että rikos voi aiheuttaa tuen ja tukipalveluiden tarvetta uhrille.” Lisäksi hallitus huomautti rikosvastuun lähtökohtana olevan, että rikoksentehtäjä vastaa tekonsa seurauksista uhrin kokemat menetykset ja kärsimyksen mukaan lukien. Rikoksen uhrien tukipalveluiden rahoituksen vahvistamiselle olikin esityksen yleisperustelujen mukaan *painava yhteiskunnallinen tarve*.¹²⁵ Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa hallitus ilmaisi lisäksi käsitykseksensä, että rikosten uhrien tukipalveluiden valtionrahoituksen vahvistaminen oli *yhteiskunnallisesti hyväksyttävä syy* rikosuhrimaksun määräämiselle.¹²⁶ Käsityksensä tueksi hallitus vetosi vielä rikoksen uhrien oikeuksia,

¹²⁰ HE 293/2014 vp, s. 1/I, 11/II. Rikosuhrimaksun tuoton kohdentamisesta ks. myös HE 293/2014 vp, s. 12/II–13/I, 17/II, 20/I, 22/I.

¹²¹ HE 293/2014 vp, s. 3/I, 10. Tukipalveluiden järjestämisestä, tuottamisesta ja rahoittamisesta tarkemmin ks. HE 293/2014 vp, s. 3/II–5.

¹²² HE 293/2014 vp, s. 17/I.

¹²³ HE 293/2014 vp, s. 11.

¹²⁴ Tästä kriminaalipolitiikan niin kutsutusta *jakamistavoitteesta* ks. esim. Anttila – Törnudd 1970, s. 189–191; Anttila – Törnudd 1983, s. 131–133; Lappi-Seppälä 2000, s. 40; Lappi-Seppälä 2013a, s. 55, 58.

¹²⁵ HE 293/2014 vp, s. 17.

¹²⁶ HE 293/2014 vp, s. 23/II.

tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäättöksen 2001/220/YOS korvaamisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2012/29/EU (uhridirektiivi), jonka täytäntöönpanoa esitys tukee.¹²⁷

Hallitus myönsi maksuvelvollisuuden aiheuttavan rikoksesta tuomitulle varsinaisen rangaistuksen ohella *taloudellisen lisäseuraamuksen*, jonka myötä kokonaisseuraamus käytännössä ankaroituisi.¹²⁸ Rikoksen uhrien tukipalveluiden valtionrahoituksen vahvistaminen oli kuitenkin hallituksen mukaan rikosuhrimaksusta annettavan lain nimenomainen tarkoitus¹²⁹, jonka täyttymistä hallitus piti rikosuhrimaksun suuruuden määrittämisen lähtökohtana¹³⁰. Riittävien tuottojen takaamiseksi rikosuhrimaksu tulikin jo alun alkaen asettaa *riittävän suureksi*, minkä lisäksi rahamäärän kertymistä oli hallituksen mukaan seurattava ja maksuvelvollisuuden laajentamisen tai maksujen korottamisen perusteita tarpeen mukaan arvioitava. Toisaalta rikosuhrimaksun tuli hallituksen esityksen mukaan olla *oikeudenmukainen ja kohtuullinen*: kohtuullisuuden hallitus katsoi yhtäältä edesauttavan rikosuhrimaksun vapaaehtoista maksamista ja toisaalta turvaavan sakkojen tai vahingonkorvausten maksamisen.¹³¹

Hallituksen esitystä käsitellessään perustuslakivaliokunta katsoi, että *ehdotetulle sääntelylle oli rikosten uhrien aseman parantamiseen liittyvä painava yhteiskunnallinen tarve*. Kaikilta osin hallituksen esittämät näkökohdat eivät kuitenkaan olleet ongelmattomia; erittäin ongelmallisenä valiokunta piti hallituksen näkemystä, jonka mukaan rahamäärän kertymistä olisi järjestelmän käyttöön ottamisen jälkeen seurattava ja huolehdittava rikosuhrimaksujen tuoton pysymisestä niin suurena, että järjestelmä on kannattava. Kannanoton ongelmallisuus johtui perustuslakivaliokunnan mukaan siitä, että *fiskaaliset tavoitteet eivät ole hyväksyttäviä perusteita seuraamussääntelylle*.¹³² Lausuntonsa ponsiosassa valiokunta esitti yhtä kaikki, että lakiehdotukset voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.¹³³

¹²⁷ HE 293/2014 vp, s. 1/II, 20/I. Direktiivin sisällöstä tarkemmin ks. HE 293/2014 vp, s. 6–7.

¹²⁸ HE 293/2014 vp, s. 12/II. Ks. myös HE 293/2014 vp, s. 23/II. Toisin sanoen rikosuhrimaksu tarkoittaa sakko-rangaistuksen tavoin kajoamista tuomitun omaisuuteen ja merkitsee täten vastaavaa perusoikeusrajoitusta.

¹²⁹ HE 293/2014 vp, s. 1/I, 11/II, 14/II, 20/I.

¹³⁰ HE 293/2014 vp, s. 14/II. Myös rikosuhrimaksujärjestelmän toteuttamisvaihtoehtoja arvioidessaan hallitus kiinnitti huomiota erityisesti tulojen kertymiseen todeten muun muassa, että maksuvelvollisuuden rajaaminen sellaisiin rikoksiin, joissa on uhri, olisi ollut helpoiten perusteltavissa, muttei olisi tuonut riittävästi tuloja, joiden hankkimiseksi järjestelmää oltiin rakentamassa. Ks. HE 293/2014 vp, s. 12/II–13.

¹³¹ HE 293/2014 vp, s. 14. Hallituksen mukaan rikosuhrimaksun ei myöskään tullut olla suurempi kuin sakkorangaistus.

¹³² PeVL 61/2014 vp, s. 3/I. Jo rikosoikeuskomitean mietinnössä vuodelta 1976 huomautetaan, että vaikka rangaistusjärjestelmän on oltava ”taloudellinen” ja sitä kehitettäessä on huomioitava ”yhteiskuntataloudelliset tekijät”, ei taloudellisille seikoille tule tällöinkään antaa ”yksinomaista merkitystä”. Ks. KM 1976:72, s. 71.

¹³³ PeVL 61/2014 vp, s. 3/II. Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoi ehdotuksen pysyvän rikosuhrimaksun määrän suhteen lainsäätäjän harkintavallan puitteissa ja totesi, että järjestelmä kokonaisuudessaan täyttää suhteellisuuden vaatimukset. Rikosuhrimaksusta annettavaan lakiin oli kuitenkin valiokunnan mielestä lisättävä nimenomainen

Perustuslakivaliokunta ei siis ota lausunnossaan *expressis verbis* kantaa siihen, onko rikosten uhrien asemaan liittyvä painava yhteiskunnallinen tarve omaisuusperusoikeuden rajoitusperusteena hyväksyttävä; sen sijaan valiokunta toteaa suoraan, mitkä perusteet *eivät* ole hyväksyttäviä. Perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän rajoitusperusteen ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaikeasti hahmotettava keskinäinen suhde¹³⁴ huomioon ottaen valiokunnan kysymyksiä herättävää ulosantia voidaan mielestäni pitää erittäin valitettavana. Selostan seuraavaksi, millä perustein puheena olevaa painavaa yhteiskunnallista tarvetta voidaan pitää sekä lähtökohtaisesti että tosiasiallisesti – kaikki asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen – perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä.

Huomiota on aluksi syytä kiinnittää siihen, että puheena oleva painava yhteiskunnallinen tarve liittyy juuri *rikosten uhrien aseman parantamiseen*. PL 7.1 §:n esitöiden mukaan ”turvallisuuden” nimenomainen mainitseminen kyseisessä lainkohdassa nimittäin paitsi ”korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta” myös ”edellyttää toimia myös *rikosten uhrien* [kurs. tässä] oikeuksien turvaamiseksi ja *aseman parantamiseksi* [kurs. tässä]”.¹³⁵ PL 22 §:n mukaisen perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden keskeisiin toteuttamiskeinoihin taas kuuluu muun muassa taloudellisten voimavarojen kohdentaminen.¹³⁶ Koska rikosentekijöiltä perittävän maksun ”tuotto on tarkoitettu rikoksen uhrien tukipalveluiden järjestämiseen ja sitä kautta rikoksen uhrien hyväksi” ja rikosten uhreille annettavalla tuella voidaan ”auttaa uhria toipumaan rikoksesta ja selviytymään rikosprosessista sekä ehkäistä uudelleen uhriksi joutumista”¹³⁷, voidaan ehdotetulla seuraamussääntelyllä todeta ainakin välillisesti turvattavan rikosten uhrien ja yleisesti yhteiskunnan jäsenten PL 7.1 §:n mukaista oikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Rikosten uhrien aseman parantamiseen liittyvä painava yhteiskunnallinen tarve kiinnittyy täten suoraan perusoikeussäännökseen ja on siten perusoikeusjärjestelmän kannalta *lähtökohtaisesti* hyväksyttävä peruste rajoittaa toisia perusoikeuksia.

säännös siitä, että rikosuhrimaksua ei saa määrätä, jos sen rahamäärä on suurempi kuin sakon rahamäärä, taikka että rikosuhrimaksu määrätään näissä tilanteissa enintään sakon suuruisena. Lakivaliokunta puolestaan totesi varsin lakoniseksi luonnehdittavalla tavalla pitävänsä hallituksen esitystä sen ”perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella – tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena”. Ks. LaVM 32/2014 vp, s. 3/I.

¹³⁴ Ks. erityisesti Melander 2008, s. 345.

¹³⁵ HE 309/1993 vp, s. 47/II.

¹³⁶ HE 309/1993 vp, s. 75/II. Tältä kannalta huomiota voidaan kuitenkin kiinnittää siihen, että vaikka taloudellisten voimavarojen *kohdentaminen* kuuluu PL 22 §:n mukaisen perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden keskeisiin toteuttamiskeinoihin, ei kyseinen velvollisuus edellytä juuri rikosoikeudellisiin lisäseuraamuksiin rinnastettavan sääntelyn käyttämistä voimavarojen *keräämiseksi*.

¹³⁷ HE 293/2014 vp, s. 17.

Rajoitusperusteen hyväksyttävyyttä ei voi kuitenkaan ehdottomasti ratkaista abstraktilla tasolla, vaan kysymys on Viljasen toteamin tavoin ”kontekstisidonnainen” – yhden perusoikeuden hyväksyttävä rajoitusperuste ei välttämättä toisen kohdalla riitä rajoitusta oikeuttamaan.¹³⁸ Rikosten uhrien aseman parantamiseen liittyvän painavan yhteiskunnallisen tarpeen *tosiasiallinen* hyväksyttävyyys nimenomaan omaisuusperusoikeuden ehdotetun laatuiseen ja laajuiseen rajoituksen perusteena voidaan johtaa siitä, ettei lakiehdotusten käsittely tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan esittämistä, fiskaalisiin tavoitteisiin liittyvistä kriittisistä huomioista huolimatta estynyt: mikäli hyväksyttävyyysvaatimus olisi jäänyt täyttymättä, olisi valiokunnan nimittäin pitänyt edellyttää sen tuossa tapauksessa erikseen tekemien valtiosääntöoikeudellisten huomautusten asianmukaisesti huomioon ottamista tai sen edellyttämien muutosten tekemistä ehtona lakiehdotusten käsittelemiseksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä taikka, mikäli perustuslainvastaisuuden poistaminen ei olisi mahdollista lakiehdotusten varsinaista tarkoitusta mitätöimättä tai sitä olennaisesti muuttamatta, vaatia lakiehdotusten käsittelemistä perustuslain säätämisyjärjestyksessä¹³⁹.

Näin ollen rikosuhrimaksun merkitsemälle omaisuusperusoikeuden rajoitukselle voidaan katsoa olevan rikosten uhrien aseman parantamiseen liittyvä ja sellaisena perusoikeuksien turvaamistavoitteeseen palautuva, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä rajoitusperuste. Rajoitusperusteen eksplikoiva vaatimuksen kannalta kyse on kuitenkin nähdäkseni *piilevästä* perusteesta, koska rikosten uhrien aseman parantamisen yhteys PL 7.1 §:n mukaiseen turvallisuusperusoikeuteen ei ole kovin välitön eikä ainaakaan täysin ilmeinen. Rajoitusperustetta ei nimittäin voida pitää eksplisiittisesti ilmaistuna, jos mainitun kiinnkohdan havaitseminen vaatii hallituksen vetoaman ja perustuslakivaliokunnan vahvistaman painavan yhteiskunnallisen tarpeen pintapuolista syvempää analyysiä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon sisällön lisäksi voidaan kritisoida sen esitysjärjestystä: valiokunta toteaa nimittäin ensin, että ”ehdotetulle sääntelylle on rikosten uhrien aseman parantamiseen liittyvä painava yhteiskunnallinen tarve” ja huomauttaa vasta sitten, että ”fiskaaliset tavoitteet eivät ole hyväksyttäviä perusteita seuraamussääntelylle”.¹⁴⁰ Viimeksi siteerattu huomautus johtaa lukijan kysymään, onko puheena olevalle seuraamussääntelylle lainkaan esitetty hyväksyttäviä perusteita. Implisiittinen vastaus ei kuitenkaan *seuraa* kysymystä – lausunnon seuraava virke liittyy jo perusoikeusrajoituksen suhteellisuuden tarkasteluun – vaan *edeltää*

¹³⁸ V.-P. Viljanen 2001, s. 141–142, 185, 188; V.-P. Viljanen 2011b, s. 155.

¹³⁹ Ks. Jyränki 1998, s. 218; Jyränki 2003, s. 404–405; Puurunen 2017, s. 361.

¹⁴⁰ PeVL 61/2014 vp, s. 3/I.

sitä. Nähdäkseni rajoitusperusteen eksplikointivaatimuksen ei voidakaan katsoa rikosuhrimaksusääntelyn tapauksessa tyydyttävästi täyttyneen.

Riippumatta siitä, voidaanko rajoitusperusteen eksplikointivaatimuksen katsoa tyydyttävällä tavalla täyttyneen, on mielestäni ristiriitaista sallia rikoksentehtäjiltä perittävän maksun käyttöönotto, jos maksun tosiasiallisia taloudellisia vaikutuksia ei kuitenkaan ole hyväksyttävää seurata eikä järjestelmää vastaavasti tarpeen niin vaatiessa kehittää – eihän rikosuhrimaksun tuottoja olisi kai jatkossakaan ollut tarkoitus suunnata muille kuin rikosten uhrien tukipalveluja järjestäville tahoille.

3.2.3 Sakkojen korotus

Siinä missä hyväksyttävä rajoitusperuste on rikosuhrimaksusääntelyn tapauksessa parhaimmillaankin piilevä ja rajoitusperusteen eksplikointivaatimuksen täytyminen on sen esitöiden valossa siten kyseenalaista, on kyseisen vaatimuksen täyttymättömyys sakkojen korotusta koskevan tuoreemman lainsäädäntöhankeen kohdalla ilmiselvää.

Vuonna 2016 hallitus esitti yhdellä kertaa sekä päivä-, rike- että yhteisösakkojen korottamista. Hallitus ehdotti ennen muuta, että päiväsakot korotettaisiin yleisesti noin kaksinkertaisiksi muun muassa muuttamalla RL 2 a luvun (550/1990) 2 §:n (808/2007) 2 momentin säännöstä päiväsakon rahamäärän laskennassa käytettävästä jakajasta siten, että kohtuullisena päiväsakon rahamääränä olisi jatkossa pidettävä yhden kuudeskymmenesosan asemesta yhtä kolmaskymmenesosaa sakotettavan keskimääräisestä kuukausitulosta; päiväsakon rahamäärästä annetun asetuksen (609/1999) 5 §:n (1037/2001) mukaista päiväsakon vähintään rahamäärää eli niin kutsuttua minimipäiväsakkoa hallitus esitti kuitenkin korotettavaksi ”vain” 50 prosentilla eli puolitoistakertaiseksi 6 eurosta 9 euroon.¹⁴¹ Lisäksi hallitus ehdotti, että tuolloin voimassa olleen RL 2 a luvun 8:n (550/1999) 2 momentin mukainen rikesakon lakisääteinen enimmäismäärä kaksinkertaistettaisiin 200 eurosta 400 euroon ja että itse rikesakot korotettaisiin 2,5-kertaisiksi vuoden 2015 syyskuuta edeltäneeseen tilaan nähden.¹⁴² Hallitus ehdotti myös RL 9 luvun (743/1995) 5 §:n (971/2001) mukaisen yhteisösakon alimman rahamäärän korottamista 850 eurosta 2 500 euroon eli lähes kolminkertaiseksi ja ylimmän rahamäärän vastaavaa korotusta 850 000 eurosta 2 500 000 euroon.¹⁴³

¹⁴¹ Ks. HE 1/2016 vp, s. 1, 15, 24–25. Hallitus esitti lisäksi päiväsakon rahamäärästä annetun asetuksen 2 §:n (1037/2001) mukaisen peruskuluvähennyksen korottamista 255 eurosta 375 euroon, 3 §:n (1037/2001) mukaisen elatusvelvollisuusvähennyksen korottamista 3 eurosta 6 euroon ja ylinopeustapauksia koskevan 7 §:n (1082/2015) mukaisen sakon vähimmän kokonaismäärän korottamista vastaamaan suurimpia rikesakkoja sekä Suomen verotuksen ulkopuolille jäävien tulojen ja niistä ulkomailla perittyjen verojen ja maksujen rinnastamista asetuksen 1 §:ssä mainittuihin Suomessa verotettaviin tuloihin ja niistä Suomessa vähennettäviin veroihin ja maksuihin. Mainittujen asetusmuutosten toteuttamiseksi hallituksen oli tarkoitus korvata päiväsakon rahamäärästä annettu nykyinen asetus uudella valtioneuvoston asetuksella.

¹⁴² Ks. HE 1/2016 vp, s. 1, 16, 24–26. Rikesakkojen korotuksen hallitus aikoi toteuttaa korvaamalla rikesakkorikkomuksista annetun, 1.9.2015 voimaan tulleen valtioneuvoston asetuksen (1081/2015) uudella vastaavalla. Kyseisellä, 1.9.2015 voimaan tulleella valtioneuvoston asetuksella hallitus oli jo aiemmin korvannut edellisen rikesakkorikkomuksista annetun asetuksen (610/1999) ja asiallisesti kaksinkertaistanut rikesakot aiemmasta tasostaan. Tähän aiempaan tasoon nähden rikesakot oli siis tarkoitus korottaa 2,5-kertaisiksi, mikä olisi hallituksen esityksen mukaan merkinnyt pääsääntöisesti noin 25 prosentin lisäkorotusta esityksen aikaiseen tilaan. Ks. HE 1/2016 vp, s. 7, 11.

¹⁴³ Ks. HE 1/2016 vp, s. 1, 16, 24. Muista, lähinnä teknisluontoisista muutosehdotuksista kootusti ks. HE 1/2016 vp, s. 24–26.

Sakkojen korotusta koskevan hallituksen esityksen nimenomaisena ja peittelemättömänä tavoitteena oli ”hallitusohjelman mukaisesti kasvattaa sakoista valtiolle saatavia tuloja [kurs. tässä]” eri sakkolajien rahamääriä korottamalla.¹⁴⁴ Muista mahdollisista syistä rikollisuustilanteen kehitys ei hallituksen esityksen perusteella viitannut tarpeeseen korottaa minkään sakkolajin rahamäärää¹⁴⁵; päiväsakkojen kohdalla tämä todetaan eksplisiittisesti¹⁴⁶, rikesakkoja hallitus taas myönsi korotetun vain puoli vuotta aiemmin rikollisuustilanteen kehitykseen perustamatta¹⁴⁷. Myöskään määrätyt yhteisösakot eivät hallituksen mukaan olleet keskittyneet asteikon yläpäähän eivätkä yhteisösakon käytöstä saadut kokemukset sinänsä näin ollen viitanneet kyseisen sakkolajin korotustarpeeseen.¹⁴⁸ Erityisesti rikesakkojen kannalta merkityksellisen liikenneturvallisuuden hallitus puolestaan tunnusti parantuneen jo ennen edellistä rikesakkojen korotusta.¹⁴⁹ Rahan arvon aleneminen ja tulotason kehitys eivät nekään antaneet hallituksen mukaan aihetta päiväsakkojärjestelmän tarkistamiseen minimipäiväsakkoa lukuun ottamatta, koska minimipäiväsakkoa suuremmat päiväsakot seuraavat automaattisesti sakotettavien nettotulojen kehitystä; päiväsakkoja oli kuitenkin kauttaaltaan tarpeen korottaa selvästi enemmän kuin mitä mainitut seikat olisivat edellyttäneet – ja muita kuin minimipäiväsakkoja siis niistä huolimatta – koska korotus oli ”osa hallituksen päättämiä julkisen talouden välttämättömiä sopeutustoimia”.¹⁵⁰ Edelleen korotettavaksi aiottuja rikesakkoja hallitus puolestaan myönsi jo viimeksi korotetun ”selvästi enemmän kuin mitä rahanarvon alentuminen tai sakotettujen tulojen kehitys olisi edellyttänyt”.¹⁵¹ Minipäiväsakon ohella yhteisösakon ala- ja ylärajaa oli hallituksen mukaan tarpeen korottaa yleisen rahan arvon alentumisen vuoksi, vaikka yhteisösakko voikin jossakin määrin seurata kyseistä kehitystä asteikon sisällä; oikeusministeriön hallinnonalan säästöjä korvaavien sopeutustoimien lisäksi hallitus vetosi tältä osin rahamääräisen rikosoikeudellisten seuraamusten muodostaman johdonmukaisen kokonaisuuden ajatukseen.¹⁵² Lopuksi

¹⁴⁴ HE 1/2016 vp, s. 12. Esityksen taustoista ks. myös HE 1/2016 vp, s. 3. Vrt. kuitenkin HE 1/2016 vp, s. 16, jossa hallitus toteaa, ettei sakkojärjestelmällä yleisesti ottaen ole valtiontaloudellisia tavoitteita eivätkä valtiontaloudelliset vaikutukset yleensä ole keskeisiä järjestelmää uudistettaessa ja että vaikka sakoilla periaatteessa on myös fiskaalinen vaikutus, pyritään niillä lähtökohtaisesti valtion tulojen keräämisen sijaan sääntelemään ja ennaltaehkäisemään rikollisuutta.

¹⁴⁵ Itse asiassa hallitus viittaa esityksessään kriminologiseen ja kriminaalipoliittiseen tutkimukseen, jonka mukaan rikoslainsäädännön ennaltaehkäisevä vaikutus riippuu rangaistusten ankaruutta enemmän kiinnijäämisriskistä ja rankaisemisen todennäköisyydestä, ja toteaa itsekin, että rikollisuuden määrään voidaan rangaistuksia koventamalla vaikuttaa vain hyvin rajallisesti. Ks. HE 1/2016 vp, s. 10, 19.

¹⁴⁶ Ks. HE 1/2016 vp, s. 10.

¹⁴⁷ Ks. HE 1/2016 vp, s. 11.

¹⁴⁸ HE 1/2016 vp, s. 12.

¹⁴⁹ HE 1/2016 vp, s. 11. Hallituksen mukaan valvonnan tehostamisella on kiinnijäämisriskin kasvun kautta todennäköisesti seuraamusten korottamista suurempi vaikutus liikenneturvallisuuteen. Ks. HE 1/2016 vp, s. 14–15, 19–20.

¹⁵⁰ HE 1/2016 vp, s. 10. Rikoksista tuomitujen tulot ovat hallituksenkin mukaan selvästi muuta väestöä pienemmät ja kasvavat yleistä ansiotasoa hitaammin. Ks. myös HE 1/2016 vp, s. 20.

¹⁵¹ Ks. HE 1/2016 vp, s. 11.

¹⁵² HE 1/2016 vp, s. 12.

kriminaalipoliitiikan niin kutsuttuun *jakamistavoitteeseen*¹⁵³ viitaten hallitus piti valtion taloudellisen tilanteen vuoksi perusoikeuksien rajoitusedellytysten tarkoittamassa mielessä välttämättömänä, että aiempaa suurempi osa rikollisuuden kustannuksista siirtyy rikoksista tuomitujen maksettavaksi.¹⁵⁴

Yleiseltä kannalta perustuslakivaliokunta huomautti, että rangaistusjärjestelmän taustalla olevista yleisistä ja yleisesti tunnustetuista tavoitteista perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä voidaan pitää ensinnäkin *rikosten ehkäisemistä* eri vaikutusmekanismeilla, toiseksi *rikosten ja rikollisuuskontrollin aiheuttamien kärsimysten ja kustannusten minimoimista* ja kolmanneksi niiden *oikeudenmukaista jakamista* eri osapuolten kesken.¹⁵⁵ Perusteltu rangaistus-taso määräytyy vastaavasti perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla ensinnäkin *oikeudenmukaisuusnäkökohtien*, toiseksi *rangaistusten rikoksia ehkäisevän potentiaal*in, kolmanneksi *rangaistusjärjestelmän soveltamisen tuottaman yhteiskunnallisen ja yksilöllisen rasituksen ja kärsimyksen* ja neljänneksi niiden *muiden keinojen* mukaan, jotka yhteiskunnalla olisi samaan päämäärään pyrittäessä käytössään.¹⁵⁶

Hallituksen esityksen perustuslakivaliokunta arvioi edustavan muodollisesti ja vaikutusarvioiltaan moitteetonta lainvalmistelutyötä mutta piti sitä kuitenkin valtiosääntöoikeuden kannalta puutteellisesti valmisteltuna, koska siinä ei esitetty hyväksyttävyyden suhteen kunnollisia perusteluja eikä kuvattu asianmukaisesti niitä reunaehtoja, joita mukailleen rikosoikeusjärjestelmää on mahdollista perustuslain estämättä kehittää. Valiokunta painotti yleisesti, ettei valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia voida hallituksen esityksissä sivuuttaa tai korvata hallitusohjelmaan tai valtion talousarvioon kohdistuvilla viittauksilla, totesi erityisesti, ettei valtiontalouden sopeutustoimia voitu sellaisenaan pitää hyväksyttävänä perusteena säätää hallituksen esittämiä muutoksia rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään, ja katsoikin jakamistavoitteen mukaisen rikollisuuden kustannusten siirron olleen tässä ”poikkeuksellisessa arviointitilanteessa”

¹⁵³ Ks. esim. Anttila – Törnudd 1970, s. 189–191; Anttila – Törnudd 1983, s. 131–133; Lappi-Seppälä 2000, s. 40; Lappi-Seppälä 2013a, s. 55, 58.

¹⁵⁴ HE 1/2016 vp, s. 27. Suomen verotuksen ulkopuolille jäävien tulojen ja niistä ulkomailla perittyjen verojen ja maksujen rinnastamista Suomessa verotettaviin tuloihin ja niistä Suomessa vähennettäviin veroihin ja maksuihin hallitus perusteli lisäksi PL 8 §:n ja RL 3:1.2 §:n mukaisella rikosoikeudellisella laillisuusperiaatteella ja (sen sisältämällä) täsmällisyysvaatimuksella. Ks. HE 1/2016 vp, s. 10–11.

¹⁵⁵ PeVL 9/2016 vp, s. 5. Nämä perustuslakivaliokunnan esimerkinomaisesti mainitsemat tavoitteet ovat alun perin kriminaalipoliittisessa oikeuskirjallisuudessa hahmotelleet Inkeri Anttila ja Patrik Törnudd. Ks. Anttila – Törnudd 1970, s. 183–184, 189–191; Anttila – Törnudd 1983, s. 124–133. Ks. myös Lappi-Seppälä 2000, s. 40; Lappi-Seppälä 2013a, s. 55–58.

¹⁵⁶ PeVL 9/2016 vp, s. 5. Nämä perustuslakivaliokunnan luettelemat näkökohdat on aiemmin lähes identtisesti muotoillut Tapio Lappi-Seppälä. Inkeri Anttila ja Patrik Törnudd ovat vastaavasti puhuneet *arvo-, vaikutus- ja vaihtoehtotietoisuudesta*. Ks. Anttila – Törnudd 1983, s. 124, 144; Lappi-Seppälä 2000, s. 40; Lappi-Seppälä 2013a, s. 58–59.

ainoa *muuhun kuin fiskaalisiin näkökohtiin palautuva peruste* – sellainen, jota hallitus ei itse esityksessään torju. Kyseistä perustetta koskevat suppeat ja ”väärinymmärryksille alttiit” perustelumaininnat eivät kuitenkaan valiokunnan mukaan täyttäneet hyväksyttävyyksivaatimuksen mukaista perusteluvollisuutta, koska niiden merkitystä ei *arvioitu rikosoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa ja eri rangaistuslajeissa*. Hallituksen esityksestä puuttui siis ennen kaikkea perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.¹⁵⁷

Lausuntonsa ponsiosassa perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan esittänyt, ettei lakiehdotusta voisi käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä¹⁵⁸ – perustuslaki ei nimittäin sen mukaan estä eduskunnan mietintövaliokuntaa *muotoilemasta* perusteita sellaisessakaan tilanteessa, jossa valtiosäännön edellyttämät perustelut joko puuttuvat kokonaan hallituksen esityksestä taikka siihen sisältyvinä ovat oleellisilta osin puutteelliset.¹⁵⁹ Puheena olevassa tapauksessa mietintövaliokuntana toimineen lakivaliokunnan olisikin tullut arvioida, oliko hallituksen ehdottamille sakkojen korotuksille *ylipäättään* esitettävissä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita; vasta lakivaliokunnan kielteinen johtopäätös olisi estänyt lakiehdotuksen käsittelyn tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta huomautti kuitenkin vielä erikseen, että näiden mahdollisten hyväksyttävien perusteiden tuli olla ”*asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen* [kurs. tässä]”.¹⁶⁰

Perustuslakivaliokunnan lausunnossaan ilmaisema vaatimus lakivaliokunnan muotoiltaviksi jätettyjen – ja sen sittemmin muotoilematta jättämien – hyväksyttävien perusteiden *asiallisesta ja kiinteästä yhteydestä lain tarkoitukseen* vastaa hyvin sitä Viljasen esittämää näkemystä, jonka mukaan perustuslain säännöksiin palautumattomilta rajoitusperusteilta on perusteltua edellyttää muun muassa ”hyvin konkreettista liityntää ehdotettuun sääntelyyn”¹⁶¹; voitaneen nimittäin olettaa, että koskei hallitus ollut ensinkään esittänyt hyväksyttävää rajoitusperustetta, niin ei myöskään lakivaliokunta olisi ainakaan kovin välittömästi perustuslain säännöksiin palautuvia saati perusoikeuksiin suoraan kiinnittyviä perusteita onnistunut muotoilemaan.

Perustuslakivaliokunta ei siis lausunnossaan totea, etteikö sakkojen ehdotetun laatukselle ja laajuudelle korotukselle ja sitä vastaavalle omaisuusperusoikeuden rajoitukselle voisi missään

¹⁵⁷ PeVL 9/2016 vp, s. 5–6. Viljasen mukaan on poikkeuksellista, että perustuslakivaliokunnan säätämisyjärjestyskannanotot kytkeytyvät itse ehdotetun sääntelyn sijaan sen perusteluihin. Ks. V.-P. Viljasen asiantuntijalausunto 26.5.2016, s. 4.

¹⁵⁸ Perustuslakivaliokunnan mukaan ”lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan esittämät esityksen perusteita koskevat valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.” Ks. PeVL 9/2016 vp, s. 7.

¹⁵⁹ Perustuslakivaliokunnan tehtävänä ei sen sijaan ollut perusteiden muotoilu hallituksen esityksille vaan ainoastaan hallituksen esittämien perusteiden arviointi. Ks. PeVL 9/2016 vp, s. 6.

¹⁶⁰ PeVL 9/2016 vp, s. 6. Samalla tavoin perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että esimerkiksi ikärajojen asettamiselle esitetyn hyväksyttävän perusteen on oltava asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen. Ks. PeVL 44/2010 vp, s. 6/I.

¹⁶¹ Ks. V.-P. Viljanen 2001, s. 186; V.-P. Viljanen 2011b, s. 155. Ks. myös V.-P. Viljanen 2001, s. 334.

tilanteessa olla hyväksyttäviä perusteita; sen sijaan se totesi, ettei sellaisia perusteita ollut hallituksen esityksessä tyydyttävästi *eksplikoitu*. Mahdollisten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävien rajoitusperusteiden julki tuominen kuului lakivaliokunnalle. Valiokunnan vaakuuttamiseksi oikeusministeriö – jonka mukaan hallituksen esitys oli sitä koskevien laitoimiohjeiden mukaisesti pyritty kirjoittamaan ”lyhyeksi ja tiiviiksi”¹⁶² – pyrki sittemmin antamisaan vastineissa esittämään täydentäviä perusteita erityisesti hyväksyttävyyysvaatimuksen kannalta; vastineissaan se täydensikin hallituksen esitystä neljällä lisäsyillä, joiden perusteella sakkojen korotus olisi ollut tarpeen.

Ensinnäkin päiväsakkojen korottaminen olisi oikeusministeriön mukaan ollut perusteltua siksi, että se olisi saattanut ”laajentaa sakkorangaistuksen käyttöalaa” ja täten ”vähentää muihin, ankarampiin seuraamuksiin liittyviä kustannuksia, haittoja ja kärsimyksiä”.¹⁶³ Sekä Veli-Pekka Viljanen että Sakari Melander pitävät perustetta mahdollisena mutta huomauttavat, että sakkorangaistuksen käyttöalaa tulisi laajentaa korottamalla päiväsakon rahamäärän sijaan niiden lukumääriä.¹⁶⁴ Näkemys on epäilyksettä oikea: Rikoslain kokonaisuudistuksen esitöissä ilmaistaan ajatus asteittain ankaroituvasta rangaistusjärjestelmästä.¹⁶⁵ Rangaistusseuraamuksen ankaruuden taas tulee olla oikeassa suhteessa teon moittittavuuteen.¹⁶⁶ Päiväsakkojärjestelmän perusajatuksena on puolestaan pidetty sitä, että sakkojen lukumäärä vahvistetaan rikoksen törkeyden (moittittavuuden) ja sakon rahamäärä tekijän maksukyvyyn perusteella.¹⁶⁷ Toisaalta oikeusministeriö huomauttaa lisävastineessaan sinänsä paikkansapitävästi, että sakkorangaistusten ankaroitaminen tällä tavoin johtaisi sakon muuntorangaistusten pidentymiseen.¹⁶⁸ Koska puheena olevan perusteen tarkempi analyysi ei kuitenkaan yhtä kaikki ole niinkään valtiosääntöistä kuin kriminaalipoliittista, jätän sen tässä yhteydessä tekemättä.

Toiseksi oikeusministeriö pyrki vastineessaan kehittämään edelleen myös perustuslakivaliokunnan suppeiksi ja väärinymmärryksille alttiiksi kuvailemia jakamistavoitteen perustelumainintoja. Viitaten perustuslakivaliokunnan aiemmin esittämään kantaan siitä, että valtiontalouden säästötavoitteet voivat taloudellisen laskusuhdanteen aikana muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon¹⁶⁹, ministeriö totesi, että ”talouden laskusuhdanteesta, julkisen talouden alijäämästä ja laajamittaisesta julkisen talouden sopeuttamisohjelmasta seuraavaa tarvetta siirtää rikollisuuden kustannuksia niiden oikeudenmukaista jakamista koskevan kriminaalipoliittikan tavoitteen mukaisesti enemmän rikosentekijöiden kannettavaksi voidaan poikkeuksellisesti pitää tässä tilanteessa eräänä hyväksyttävänä perusteena esitetyille rahamäärien korottamiselle.”¹⁷⁰ Toisaalta ministeriö pyrki osoittamaan, että perusteessa on julkisen talouden sijaan ensisijaisesti kyse ”kansantalouden resurssien

¹⁶² Ks. Oikeusministeriön vastine 24.3.2016, s. 5.

¹⁶³ Oikeusministeriön vastine 24.3.2016, s. 6.

¹⁶⁴ Ks. Melanderin asiantuntijalausunto 20.4.2016, s. 4–6; V.-P. Viljasen asiantuntijalausunto 26.5.2016, s. 3. Ks. myös Valtakunnansyyttäjänviraston asiantuntijalausunto 25.5.2016, s. 2. Tapio Lappi-Seppälä piti omassa, oikeusministeriön vastineita edeltävässä asiantuntijalausunnossaan valitettavana, ettei ehdotettuja korotuksia kytketty hallituksen esityksessä sakkorangaistusten käyttöalan laajentamista koskevaan tavoitteeseen. Ks. Lappi-Seppälän asiantuntijalausunto 25.2.2016, s. 1–3.

¹⁶⁵ HE 44/2002 vp, s. 185/II.

¹⁶⁶ PeVL 16/2013 vp, s. 2/I; PeVL 56/2014 vp, s. 3/II.

¹⁶⁷ Lappi-Seppälä 2000, s. 143, 146.

¹⁶⁸ Oikeusministeriön lisävastine 9.5.2016, s. 3. Ks. myös V.-P. Viljanen 1998, s. 301; V.-P. Viljanen 2001, s. 338.

¹⁶⁹ Ks. PeVL 25/2012 vp, s. 3/I; PeVL 44/2014 vp, s. 3/II; PeVL 14/2015 vp, s. 3.

¹⁷⁰ Ks. Oikeusministeriön vastine 24.3.2016, s. 10–12.

jakautumista koskevasta oikeudenmukaisuudesta” ja ”yleistä oikeudenmukaisuutta koskevasta järjestelmätason arvioinnista”.¹⁷¹

Oikeusministeriön ”täydentäviä” perusteita rikollisuuden kustannusten jakautumisen tarkistamiseen liittyen voidaan kuitenkin pitää monella tapaa sangen epäonnistuneina. Ensinnäkin ministeriön viittaama perustuslakivaliokunnan näkemys koskee nimenomaan taloudellisia etuuksia, minkä vuoksi siitä ei Viljasen mukaan ”voida johtaa mitään suhteessa rangaistusten tasoon, jonka tulee perustuslain ja ihmisoikeussopimusten mukaan olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen”.¹⁷² Toiseksi ministeriön lisäperustelut täydentävät hallituksen esityksessä lausuttua ainoastaan määrällisesti, eivät sen sijaan laadullisesti: Melanderin mukaan ”muutosta perustellaan edelleen yksinomaan – – fiskaalisilla perusteilla ilman, että painopisteen muuttamiselle olisi esitettävissä kriminaalipoliittisesti tai rikostorjunnallisesti hyväksyttäviä perusteita ja näihin liittyvää käytännön tarvetta”. Myös Viljanen huomauttaa, ettei sakkorangaistusten ole missään vaiheessa edes väitetty olevan yleisesti ottaen liian lieviä eikä rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän selvästi epätasapainoinen tai -suhtainen; puheena oleva peruste onkin hänen mukaansa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.¹⁷³

Kolmanneksi oikeusministeriö totesi yhteisö- ja rikesakon korottamisen olevan tarpeen päiväsakkoa koskevien korotusten vuoksi, ”jotta seuraamusjärjestelmä muodostaa johdonmukaisen kokonaisuuden ja täyttää kokonaisuudessaan suhteellisuuden vaatimukset.”¹⁷⁴ Johdonmukaisuuden tavoite sinänsä on epäilemättä hyväksyttävä; Viljasen mukaan se kelpaa oikeuttamaan yhteisö- ja rikesakon korotukset, mikäli päiväsakkoja korotetaan ehdotetun mukaisesti. Sekä Viljanen että Melander kuitenkin huomauttavat päiväsakkojen korotuksen edellyttävän itsenäisesti hyväksyttäviä perusteluja, jotka siltä puuttuivat. Melander kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että vaikka korotetut sakkolajit olisivat johdonmukaisia toisiinsa nähden, muuttuisi niiden asema rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kokonaisuudessa.¹⁷⁵ Tältä osin ministeriö korostaa kuitenkin lisävas-
tineessaan, että ehdotettujen korotusten nimenomaisena tarkoituksena oli laajentaa sakkorangaistuksen käyttöalaa.¹⁷⁶

Neljänneksi oikeusministeriö esitti päivä- ja rikesakkojen korotuksilla tavoiteltavan liikenneturvallisuuden parantamista, minkä lisäksi niillä saattaisi olla rikollisuutta rajallisesti muttei kuitenkaan olemattomasti ehkäisevä vaikutus.¹⁷⁷ Rikollisuuden ehkäisemistä ja liikenneturvallisuuden parantamista koskevat tavoitteet ovat Viljasen mukaan perusoikeusjärjestelmän kannalta sinänsä hyväksyttäviä perusteita kehittää seuraamusjärjestelmää. Viljanen pitää kuitenkin niiden tarkastelua ja arviointia riittämättömänä sekä hallituksen esityksessä että oikeusministeriön vastineissa.¹⁷⁸ Erityisesti rikollisuuden ehkäisemistavoitteen vakuuttavuuden kannalta huomionarvoista onkin, että hallituksen

¹⁷¹ Oikeusministeriön vastine 24.3.2016, s. 11; Oikeusministeriön lisävastine 9.5.2016, s. 5. Lakivaliokunnan kuulemista asiantuntijoista Raimo Lahti toteaa yhtyvänsä viimeksi mainittuun näkemykseen. Ks. Lahden asiantuntijalausunto 26.5.2016, s. 7.

¹⁷² Ks. V.-P. Viljasen asiantuntijalausunto 26.5.2016, s. 2–3. Ks. myös PeVL 41/2001 vp, s. 2/II; PeVL 26/2002 vp, s. 2/I; PeVL 16/2013 vp, s. 2/I; PeVL 6/2014 vp, s. 2/I; PeVL 26/2014 vp, s. 2/II; PeVL 56/2014 vp, s. 3/II.

¹⁷³ Ks. Melanderin asiantuntijalausunto 20.4.2016, s. 7; V.-P. Viljasen asiantuntijalausunto 26.5.2016, s. 2. Rikollisuuden uudelleen jaettavien kustannusten allokoointia koskevasta problematiikasta ks. myös Tapanin asiantuntijalausunto 17.4.2016, s. 4; Oikeusministeriön lisävastine 9.5.2016, s. 6; Valtakunnansyyttäjänviraston asiantuntijalausunto 25.5.2016, s. 2–3.

¹⁷⁴ Oikeusministeriön vastine 24.3.2016, s. 6, 13.

¹⁷⁵ Ks. Melanderin asiantuntijalausunto 12.2.2016, s. 3–4; Melanderin asiantuntijalausunto 20.4.2016, s. 8; V.-P. Viljasen asiantuntijalausunto 26.5.2016, s. 3. Ks. myös Tapanin asiantuntijalausunto 17.4.2016, s. 4; Lahden asiantuntijalausunto 26.5.2016, s. 6.

¹⁷⁶ Oikeusministeriön lisävastine 9.5.2016, s. 6.

¹⁷⁷ Oikeusministeriön vastine 24.3.2016, s. 6, 14–15.

¹⁷⁸ V.-P. Viljasen asiantuntijalausunto 26.5.2016, s. 3–4.

mukaan rangaistusten kiristämällä ei yleensä ole havaittavaa vaikutusta rikollisuuden määrään ja mahdollisuudet vaikuttaa rikollisuuden määrään rangaistuksia koventamalla ovat ylipäättään hyvin rajalliset; sakkojen korottaminen saattaa vaikuttaa rikoskäyttäytymiseen lähinnä silloin, kun kiinnijäämisriski on korkea.¹⁷⁹ Melander ei pidäkään rikollisuuden ehkäisemistä koskevaa tavoitetta todellisena eikä ”olematonta hieman merkittävämpää” vaikutusta riittävänä.¹⁸⁰

Oikeusministeriö vaikuttaa tulkitsevan perustuslakivaliokunnan näkemystä liikenneturvallisuuden edistämistä painavana yhteiskunnallisena intressinä siten, että millainen perusoikeusrajoitus tahansa on hyväksyttävä, mikäli se voidaan jollain tapaa kytkeä liikenneturvallisuuden edistämiseen – niinpä erityisesti liikennerikosten osalta päivä- ja rikesakkojen korotukset olivat ministeriön mukaan perusteltuja ja hyväksyttäviä.¹⁸¹ Liikenneturvan asiantuntijalausunnossa oikeusministeriön todetaan tuovan liikenneturvallisuuden merkityksen hallitusta paremmin esiin, vaikka se jääkin edelleen fiskaalisen tavoitteen varjoon.¹⁸² Jussi Tapani sen sijaan osoittaa sangen osuvasti hallituksen esityksessään korostaman fiskaalisen tavoitteen puhuvan liikenneturvallisuuden parantamistavoitetta vastaan.¹⁸³ Viljanen huomauttaa pelkän liikenneturvallisuusargumentin olevan yhtä kaikki esityksen kannalta riittämätön, koska ehdotetut korotukset olisivat kohdistuneet muihinkin kuin liikennerikoksiin.¹⁸⁴

Lakivaliokunnan ensi vaiheessa kuulemista lukuisista asiantuntijoita suurin osa arvosteli hallituksen esittämiä perusteita.¹⁸⁵ Oikeusministeriön vastineista sittemmin annetuissa asiantuntijalausunnoissa puolestaan kritisoitiin edelleen hallituksen esityksen täydentämistapaa ja kyseenalaistettiin jälkikäteen esitettyjen lisäperusteluiden uskottavuus; muun muassa Viljanen totesi osuvasti, ettei aikanaan esitettyjä perusteita voi ”kokonaan unohtaa tai korvata niitä uusilla perusteluilla.” Ongelmallisena pidetyn menettelyn ei katsottu edustavan erityisen hyvää lainvalmistelutapaa, ja esimerkiksi Melanderin mukaan selvintä olisi ollut peruuttaa hallituksen esitys PL 71 §:n mukaisesti.¹⁸⁶ Sanottuihin näkemyksiin yhtyen olen sitä mieltä, että perustuslakivaliokunnan edellyttämien, ”asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen” olevien perusteiden muotoileminen olisi ollut epärealistista. Lakivaliokunta ei koskaan antanutkaan mieltään hallituksen esityksestä ja asia raukesi, kun eduskunta PL 33.2 §:n mukaisesti päätti

¹⁷⁹ Ks. HE 1/2016 vp, s. 10, 19.

¹⁸⁰ Melanderin asiantuntijalausunto 20.4.2016, s. 9. Melanderin mukaan ehdotetun kaltaisella ”muutoksella tulisi olla *tuntuvaa* [kurs. tässä] preventiivistä vaikutusta, jotta sen mahdollista hyväksyttävyyttä voitaisiin edes ajatella.” Ks. myös Nuutila 1997, s. 43; Nuutila 1998, s. 172. Vrt. kuitenkin Tapanin asiantuntijalausunto 17.4.2016, s. 5, joka edellyttää kriminalisoinneilla rangaistusuhkineen olevan edes ”*jonkinlaista* [kurs. tässä] normatiivista ja empiiristä vaikutusta ihmisten käyttäytymiseen.”

¹⁸¹ Oikeusministeriön vastine 24.3.2016, s. 14–15. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen osalta ks. PeVL 6/1998 vp, s. 2/I, 3.

¹⁸² Liikenneturvan asiantuntijalausunto 27.5.2016, s. 1.

¹⁸³ Ks. Tapanin asiantuntijalausunto 17.4.2016, s. 5. Ks. myös Melanderin asiantuntijalausunto 20.4.2016, s. 9; Poliisihallituksen asiantuntijalausunto 25.5.2016, s. 1.

¹⁸⁴ V.-P. Viljasen asiantuntijalausunto 26.5.2016, s. 3.

¹⁸⁵ Ks. Oikeusministeriön vastine 24.3.2016, s. 2–3.

¹⁸⁶ Ks. Tapanin asiantuntijalausunto 17.4.2016, s. 1, 7; Melanderin asiantuntijalausunto 20.4.2016, s. 3–4; Poliisihallituksen asiantuntijalausunto 25.5.2016, s. 1; V.-P. Viljasen asiantuntijalausunto 26.5.2016, s. 4; Liikenneturvan asiantuntijalausunto 27.5.2016, s. 1. Vrt. kuitenkin Hidénin asiantuntijalausunto 26.5.2016, s. 6, jonka mukaan (edes) täydentävän hallituksen esityksen antaminen ei olisi ollut perusteltua.

lopettaa työskentelynsä ja päättää vaalikauden viimeiset valtiopäivät 19.3.2019 pidetyn täysistunnon päätyttyä.¹⁸⁷

3.3 Perusoikeuksien turvaamista koskeva tavoite

3.3.1 Tavoitteen oikeudellinen perusta

Ainakin lähtökohtaisesti *perusoikeuksien turvaamista koskevan tavoitteen* on katsottu muodostavan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatiman perusteen rajoittavaa suojattavan perusoikeuden kanssa kollisiossa olevaa perusoikeutta.¹⁸⁸ Useassa perustuslain säännöksessä viitataan itse asiassa jopa perusoikeuksien turvaamista koskevaan *velvollisuuteen*: PL 1.2 §:n mukaan valtiosääntö nimittäin turvaa muun muassa yksilön vapauden ja oikeudet. Kyseisellä säännöksellä on esitöidensä mukaan tulkinnallista vaikutusta varsinaisia perusoikeussäännöksiä sovellettaessa ja välitöntä oikeudellista merkitystä arvioitaessa perusoikeusrajoitusten sallittavuutta.¹⁸⁹ Käytännössä sillä lienee kuitenkin lähinnä varsinaisia perusoikeussäännöksiä täydentävä merkitys¹⁹⁰: osa perusoikeussäännöksistä on nimittäin nimenomaan muotoiltu lainsäätäjän turvaamisvelvollisuuksiksi, joissa on kyse lainsäätäjään kohdistuvista perustuslaillisista toimeksiannoista eli lainsäätäjän positiivisista (aktiivisista) toimintavelvoitteista, osa taas sisältää yleisesti julkiseen valtaan kohdistuvan perusoikeuden edistämismvelvollisuuden.¹⁹¹

Perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen merkitystä korostaa julkiselle vallalle – käytännössä nimenomaan lainsäätäjälle¹⁹² – PL 22 §:ssä asetettu yleinen perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.¹⁹³ Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen todetaan usein edellyttävän julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä; esimerkiksi perusoikeussäännösten turvaamiin oikeushyviin kohdistuvat loukkaukset kriminalisoidessaan lainsäätäjä itse asiassa täyttää velvollisuuttaan turvata perusoikeuksien toteutuminen myös

¹⁸⁷ Ks. EK 56/2018 vp.

¹⁸⁸ Ks. V.-P. Viljanen 2001, s. 140–145, 185; Jyränki 2000, s. 295 alav. 75; Saraviita 2005, s. 132; Melander 2008, s. 345; Saraviita 2011, s. 139, 145–146, 293; V.-P. Viljanen 2011b, s. 154.

¹⁸⁹ HE 309/1993 vp, s. 42/I. Ks. myös HE 1/1998 vp, s. 72/II–73/I.

¹⁹⁰ Ks. Ojanen – Scheinin 2011a, s. 225–226; Saraviita 2011, s. 58–59.

¹⁹¹ HE 309/1993 vp, s. 26/II–27; PeVM 25/1994 vp, s. 6. Turvaamis- ja edistämismvelvollisuuksien välisestä suhteesta ja merkityksestä ylipäätään ks. Saraviita 2005, s. 198–199, 203–204.

¹⁹² Tuori 2007, s. 271; V.-P. Viljanen 2011a, s. 121.

¹⁹³ HE 309/1993 vp, s. 27.

yksityisten keskinäisissä suhteissa.¹⁹⁴ Perustuslakivaliokunnan vahvistamin tavoin perusoikeuksista ja erityisesti nykyisestä PL 22 §:stä voidaankin johtaa rikoslainsäätäjälle suoranainen ”velvoite säätää ja ylläpitää kriminalisointeja, jotka ovat välttämättömiä perusoikeuden turvaamiseksi ulkopuolisten loukkauksilta”.¹⁹⁵

PL 22 §:n keskeisyydestä huolimatta sen merkityksestä on oikeuskirjallisuudessa esitetty erisuuntaisia näkemyksiä. Ilkka Saraviidan mukaan kyseisellä säännöksellä on ”oma merkityksensä perusoikeusjärjestelmän muodostamassa kokonaisuudessa” ja se on usein ollut ”pääperusteluna sille, että tiettyä perusoikeutta on asiallisesti rajoitettu muiden ihmisten oikeusaseman turvaamiseksi” huolimatta siitä, että se on osittain päällekkäinen sitä täydentävien perusoikeuskohtaisten turvaamisvelvollisuuksien kanssa.¹⁹⁶ Kaarlo Tuori ja Juha Lavapuro ovat sen sijaan katsoneet PL 22 §:n olevan ”siinä mielessä epäitsenäinen, että se tulee sovellettavaksi vain yhdessä jonkin nimenomaisen perusoikeussäännöksen tai ihmisoikeusmääräyksen kanssa.”¹⁹⁷ Sakari Melander on puolestaan huomauttanut, ettei perustuslakivaliokunta ole ”mainittavan usein” vedonnut kriminalisoinnin hyväksyttävyyden perustelemiseksi nimenomaisesti PL 22 §:n mukaiseen turvaamisvelvollisuuteen; tämä on tarpeetonta, kun ”hyväksyttävyyttä tarkastellaan perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta”.¹⁹⁸

Koska perustuslakivaliokunnan perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiin palautuva käytäntö koskee rikoslainsäädäntöä yleisesti ja koska rangaistuksilla ja rikoslain kielloilla on sisäinen yhteys, jossa rangaistukset on asetettu tukemaan ja tehostamaan kieltoja, voidaan perusoikeuksista lainsäätäjälle johdettavan velvoitteen todeta koskevan kriminalisointien ohella myös rangaistusjärjestelmää *in abstracto* koskevia rangaistussäännöksiä.¹⁹⁹ Melander vaikuttaa yhdistelmärangaistusta koskevassa asiantuntijalausunnossaan päätyvän samaan lopputulokseen eri perustein: hän viittaa johtopäätöksensä tueksi EIT:n ratkaisukäytännön siihen osaan, joka koskee EIS:n sopimusartikloista johdettavia valtion niin kutsuttuja positiivisia toimintavelvoitteita.²⁰⁰ Kotimaisesta valtiosäännöstä kumpuava ja perustuslain yksittäisisissä perusoikeussäännöksissä eksplisiittisesti ilmaistu perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus onkin kiinteässä yhteydessä kyseisiin toimintavelvoitteisiin.

EIT on korostanut, ettei EIS:ta ole tarkoitettu takaamaan teoreettisia tai näennäisiä (*theoretical or illusory*) vaan käytännöllisiä ja tehokkaita (*practical and effective*) oikeuksia²⁰¹ ja että tämän

¹⁹⁴ HE 309/1993 vp, s. 75.

¹⁹⁵ PeVL 23/1997 vp, s. 2/II–3/I.

¹⁹⁶ Saraviita 2005, s. 132; Saraviita 2011, s. 139, 145–146.

¹⁹⁷ Tuori 1999, s. 667; Tuori – Lavapuro 2011, s. 809. Vrt. kuitenkin Hidén 1999, s. 18, jonka mukaan perusoikeusuudistuksen lähtökohtana on käsitys julkisen vallan velvollisuudesta huolehtia erityisesti PL 22 §:n perusteella kaikkien perusoikeuksien muodostaman yhtenäisen kokonaisuuden toteutumisesta.

¹⁹⁸ Melander 2008, s. 128.

¹⁹⁹ Ks. PeVL 9/2016 vp, s. 4; PeVL 48/2017 vp, s. 8; PeVL 56/2018 vp, s. 2.

²⁰⁰ Melanderin asiantuntijalausunto 14.3.2017, s. 2–3.

²⁰¹ Ks. esim. Airey v. Irlanti (9.10.1979), tuomion kohta 24.

tarkoituksen on ohjattava sen säännösten tulkintaa ja soveltamista²⁰². Mainittua tehokkuusperiaatetta hyödyntäen tuomioistuin voi pyrkiä turvaamaan ihmisoikeuksien täysimääräisen toteutumisen myös tilanteessa, jossa säännöksen sanamuoto viittaa suppeasti tulkittuna ainoastaan sopimusvaltion negatiiviseen velvollisuuteen olla puuttumatta yksilön oikeuksiin eli kunnioittaa niitä.²⁰³ Näin johdettava positiivinen toimintavelvoite merkitsee valtion velvollisuutta ryhtyä toimiin ihmisoikeuksien turvaamiseksi.²⁰⁴ EIT onkin mittavassa käytännössään johtanut useista sopimusartikloista positiivisia toimintavelvoitteita myös yksilöiden välisissä suhteissa; ainakin EIS 2, 3 ja 8 artikloista johdettuja velvoitteita voidaan pitää merkittävänä myös rikosoikeudellisessa sääntely-yhteydessä.

Edellä mainittu, EIS:n tarkoituksesta johdettava tehokkuusperiaate ohjaa muun muassa sen 2 artiklan tulkintaa.²⁰⁵ EIT onkin katsonut, että EIS 2.1 artiklan ensimmäinen virke, jonka mukaan jokaisen oikeus elämään on suojattava laissa, velvoittaa valtiota paitsi pidättymään tahallista ja laittomasta elämän riistämisestä myös ryhtymään asianmukaisiin toimenpiteisiin suojatakseen lainkäyttövaltaansa kuuluvien elämää.²⁰⁶ Ensisijaisesti valtion tehtävänä on turvata oikeus elämään saattamalla voimaan sekä tehokkaita rikosoikeudellisia säännöksiä rikosten tekemisen estämiseksi että säännösten noudattamista tukeva ”täytäntöönpanokoneisto” (*law-enforcement machinery*); tietyissä olosuhteissa EIS 2 artikla saattaa kuitenkin velvoittaa viranomaisia ryhtymään myös erinäisiin käytännön toimenpiteisiin.²⁰⁷

Viimeksi mainitun positiivisen toimintavelvoitteen tuomioistuin on nimenomaisesti todennut koskevan sekä sellaisia tilanteita, joissa on kyse vaatimuksesta etukäteen suojella yhtä tai useampaa yksilöitävää (*identifiable*) yksilöä henkilökohtaisesti hengenvaarallisen teon mahdollisena kohteena, että niitä tapauksia, joissa on kyse velvollisuudesta tarjota yleistä suojelua

²⁰² Ks. *Soering v. Yhdistynyt kuningaskunta* (7.7.1989), tuomion kohta 87.

²⁰³ Ks. *Merrills* 1993, s. 98, 102–103; *J. Viljanen* 2003, s. 81; *Mowbray* 2004, s. 221; *Pitkänen* 2013, s. 55, 58; *Lavrysen* 2014, s. 162; *Harris – O’Boyle – Bates – Buckley* 2018, s. 24–25; *Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila* 2018, s. 332.

²⁰⁴ *Gerards* 2008, s. 660; *Lavrysen* 2014, s. 162; *Harris – O’Boyle – Bates – Buckley* 2018, s. 24.

²⁰⁵ Ks. *McCann ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta* (27.9.1995), tuomion kohta 146; *Öneryildiz v. Turkki* (30.11.2004), tuomion kohta 69.

²⁰⁶ Ks. *L.C.B. v. Yhdistynyt kuningaskunta* (9.6.1998), tuomion kohta 36; *Osman v. Yhdistynyt kuningaskunta* (23.10.1998), tuomion kohta 115; *Mastromatteo v. Italia* (24.10.2002), tuomion kohta 67; *Öneryildiz v. Turkki* (30.11.2004), tuomion kohta 71; *Branko Tomašić v. Kroatia* (15.1.2009), tuomion kohta 49; *Opuz v. Turkki* (9.6.2009), tuomion kohta 128; *Gorovenky ja Bugara v. Ukraina* (12.1.2012), tuomion kohta 32; *Bljakaj ja muut v. Kroatia* (18.9.2014), tuomion kohta 103; *Talpis v. Italia* (2.3.2017), tuomion kohta 108.

²⁰⁷ Ks. *Osman v. Yhdistynyt kuningaskunta* (23.10.1998), tuomion kohta 115; *Mastromatteo v. Italia* (24.10.2002), tuomion kohta 67; *Branko Tomašić v. Kroatia* (15.1.2009), tuomion kohdat 49–50; *Opuz v. Turkki* (9.6.2009), tuomion kohta 128; *Bljakaj ja muut v. Kroatia* (18.9.2014), tuomion kohta 104. Ks. myös *Talpis v. Italia* (2.3.2017), tuomion kohdat 99–101.

yhteiskunnalle.²⁰⁸ EIT:n ensiksi mainittuja tilanteita varten alun perin luoman *Osman*-testin mukaan valtio rikkoo toimintavelvoitettaan, mikäli sen viranomaiset eivät tee kaikkea, mitä heiltä voitaisiin kohtuullisesti odottaa, eli ryhdy valtuuksiensa mukaisiin toimenpiteisiin, joilla kohtuullisesti arvioiden voitaisiin välttää kolmannen osapuolen rikollisista toimista tietyn yksilön hengelle koituva todellinen ja välitön vaara, jonka olemassaolosta viranomaiset ovat tai niiden pitäisi kyseisenä ajankohtana olla tietoisia.²⁰⁹

Tapauksesta *Osman v. Yhdistynyt kuningaskunta* antamassaan ratkaisussa EIT toteaa ensimmäisen kerran, että EIS 2.1 artiklan ensimmäisestä virkkeestä johdettu velvoite saatetaan tietyissä tarkoin määritellyissä olosuhteissa merkitä viranomaisille positiivista velvoitetta ryhtyä ennalta estäviin käytännön toimenpiteisiin sellaisen yksilön suojelemiseksi, jonka elämää toisten yksilöiden rikolliset toimet uhkaavat. Kyseisen toimintavelvoitteen rikkomisen todentamiseksi vasta muotoilemaansa (ja myöhemmin tapauksen mukaan nimettyä) testiä puheena olevan tapauksen olosuhteisiin soveltaen tuomioistuimen enemmistö arvioi yhtäältä, etteivät valittajat kyenneet osoittamaan, että viranomaiset olisivat missään vaiheessa tienneet Osmaneita koskevasta todellisesta ja välittömästä hengenvaarasta tai että heidän olisi pitänyt siitä tietää, ja toisaalta, etteivät mahdolliset toimenpiteet olisi kohtuullisesti arvioiden riittäneet poistamaan kyseisen vaaran.²¹⁰

Tapauksessa *Mastromatteo v. Italia* sen sijaan oli ensimmäistä kertaa kyse velvollisuudesta tarjota yleistä suojelua yhteiskunnalle yhden tai useamman väkivaltarikoksista vankeilatuomiota suorittavan henkilön mahdollisia tekoja vastaan. Tapauksesta antamassaan ratkaisussa EIT ei katsokaan, että vankilasta lomalle päästetyt ja avovankilaan sijoitetut rikoksentehtäjät olisivat uhanneet nimenomaisesti valittajan surmatuksi tulleen pojan henkeä; sen sijaan se arvioi näiden kolmansien osapuolten rikollisista toimista koituneen todellista ja välitöntä vaaraa kansalaisten elämälle yleisesti. EIS 2 artikla ei kuitenkaan jäänyt rikkomattomaksi *Osman*-testin mukaisen vaaran kohteen epämääräisyyden vuoksi, vaan yksin siitä syystä, etteivät tapauksen viranomaiset voineet niiden saaman materiaalin perusteella tietää kyseisestä vaarasta eikä heiltä olisi tuomioistuimen mukaan voinut kohtuullisesti edellyttää tehokkaampia toimenpiteitä.²¹¹

EIS 2 artiklasta johdettua valtion positiivista toimintavelvoitetta on siis EIT:n mukaan tulkittava tavalla, joka ei aseta viranomaisille mahdotonta tai suhteetonta taakkaa ottaen huomioon järjestyksen ylläpidon vaikeudet nyky-yhteiskunnissa, inhimillisen käyttäytymisen ennalta-arvaamattomuuden ja toimintaa koskevien valintojen määräytymisen prioriteettien ja resurssien

²⁰⁸ Ks. Gorovenky ja Bugara v. Ukraina (12.1.2012), tuomion kohta 32; Bljakaj ja muut v. Kroatia (18.9.2014), tuomion kohta 108.

²⁰⁹ Ks. *Osman v. Yhdistynyt kuningaskunta* (23.10.1998), tuomion kohdat 115–116; *Mastromatteo v. Italia* (24.10.2002), tuomion kohdat 67–68; *Branko Tomašić v. Kroatia* (15.1.2009), tuomion kohta 51; *Opuz v. Turkki* (9.6.2009), tuomion kohdat 128–130; *Bljakaj ja muut v. Kroatia* (18.9.2014), tuomion kohdat 104, 106.

²¹⁰ Ks. *Osman v. Yhdistynyt kuningaskunta* (23.10.1998), tuomion kohdat 121–122. Vähemmistöön jääneet tuomarit De Meyer, Lopes Rocha ja Casadevall sen sijaan arvioivat vaaran olleen viranomaisten ennakoitavissa ja viranomaisten vastaavasti laiminlyöneen velvollisuutensa ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin. Heidän mukaansa tapauksessa olikin rikottu sekä EIS 2 että 8 artikloita. Tuomari Lopes Rocha korostaa omassa osittain eriävässä mielipiteessään lisäksi poliisin ammatillisen kokeneisuuden merkitystä. Ks. *Osman v. Yhdistynyt kuningaskunta* (23.10.1998), tuomioon liitetty De Meyerin, Lopes Rochan ja Casadevallin osittain eriävä, osittain yhtyvä mielipide; *Osman v. Yhdistynyt kuningaskunta* (23.10.1998), tuomioon liitetty Lopes Rochan osittain eriävä, osittain yhtyvä mielipide.

²¹¹ Ks. *Mastromatteo v. Italia* (24.10.2002), tuomion kohdat 69, 74–79.

ehdoin; siten mikä tahansa henkeä uhkaava vaara ei velvoita viranomaisia ryhtymään käytännön toimenpiteisiin sen toteutumisen estämiseksi.²¹² Toisaalta tuomioistuin on ratkaisukäytännössään korostanut, ettei toimintavelvoitteen rikkomisen toteaminen edellytä varmuutta siitä, että tapahtumainkulku olisi muuttunut viranomaisten toimiessa toisin, eikä näyttöä siitä, ettei surmaamista olisi tapahtunut ilman viranomaisten toimimattomuutta tai laiminlyöntiä; valtion vastuun syntyminen kannalta riittää, etteivät kansalliset viranomaiset ole ryhtyneet kohtuullisiin toimenpiteisiin, joiden avulla lopputuloksen muuttamiseen tai vahingon vähentämiseen olisi ollut todellinen mahdollisuus.²¹³

Tapauksessa *Bljakaj ja muut v. Kroatia* oli niin ikään kyse velvollisuudesta tarjota yleistä suojelua yhteiskunnalle, joskin tällä kertaa mieleltään ilmeisesti häiriintyneen henkilön mahdollisia väkivaltaisia tekoja vastaan. Ratkaisussaan EIT ei pidä tarpeellisena pohtia kysymystä vaaran kohteen yksilöitävyydestä tai henkilökohtaisesta suojelusta – sen sijaan tuomioistuin tyytyy toteamaan, että valittajien sukulaisen surmannut henkilö oli ollut vaarallinen paitsi itselleen myös muiden hengelle, että kyseinen vaara oli ollut todellinen ja välitön ja että viranomaiset tiesivät tai niiden olisi pitänyt tietää sen olemassaolosta. Mahdollisia toimenpiteitä, joihin kansallisten viranomaisten olisi vaaran välttämiseksi voinut kohtuullisesti odottaa ryhtyvän, oli tuomioistuimen mukaan useita, ja niihin ryhtymällä tapahtumainkulkua olisi objektiivisesti arvioiden voitu muuttaa. Näin ollen valtio rikkoi EIS 2 artiklaa.²¹⁴

Suomessa puheena olevaa toimintavelvoitetta ilmentää esimerkiksi VL 19:4 (14/2016), jonka 1 momentin mukaan vangin vapauttamisesta ja vankilasta poistumisesta saadaan ilmoittaa muun muassa asianomistajalle tai muulle henkilölle, jos vangin käyttäytymisen tai hänen esittämiensä uhkausten johdosta on perusteltua syytä epäillä, että vanki syyllistyy tämän tai tälle läheisen henkilön henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvaan rikokseen; pykälän 2 momentissa (491/2019) puolestaan säädetään erityisestä ilmoitusvelvollisuudesta. Tässä tutkimuksessa viranomaisilta kohtuullisesti edellytettävien toimenpiteiden avoimeksi jäävää sisältöä ja laajuutta ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista enemmältä selvittää.²¹⁵ Erityisesti yhdistelmä-rangaistusta koskevan lainsäädäntöhankkeen näkökulmasta kiinnostavaa on yhtä kaikki, että

²¹² Ks. *Osman v. Yhdistynyt kuningaskunta* (23.10.1998), tuomion kohta 116; *Mastromatteo v. Italia* (24.10.2002), tuomion kohdat 67–68; *Branko Tomašić v. Kroatia* (15.1.2009), tuomion kohta 50; *Opuz v. Turkki* (9.6.2009), tuomion kohta 129; *Bljakaj ja muut v. Kroatia* (18.9.2014), tuomion kohdat 105–106, 122. Ks. myös *Talpis v. Italia* (2.3.2017), tuomion kohta 101. EIT on niin ikään edellyttänyt viranomaisilta tietynasteista tilanteenhallintaa. Ks. *Finogenov ja muut v. Venäjä* (20.12.2011), tuomion kohta 209.

²¹³ Ks. *Bljakaj ja muut v. Kroatia* (18.9.2014), tuomion kohta 124; *Opuz v. Turkki* (9.6.2009), tuomion kohta 136; *Talpis v. Italia* (2.3.2017), tuomion kohta 121. EIS 3 artiklan osalta vastaavasti ks. *E. ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta* (26.11.2002), tuomion kohta 99.

²¹⁴ Ks. *Bljakaj ja muut v. Kroatia* (18.9.2014), tuomion kohdat 120–121, 123–134. Tuomarit *Lazarova Trajkovska* ja *Pinto de Albuquerque* korostavat osittain yhtyvässä ja (EIS 13 artiklan kannalta) osittain eriävissä mielipiteessään aiheellisesti joitain eroavaisuuksia suhteessa tapaukseen *Mastromatteo v. Italia* ja selvittävät ansiokkaasti, että valittajien sukulaisen lopulta surmanneen henkilön mahdollisiin uhreihin lukeutuivat *ex ante* hän itse, hänen omat lähisukulaisensa ja yksilöimättömät yhteiskunnan jäsenet. Ks. *Bljakaj ja muut v. Kroatia* (18.9.2014), tuomioon liitetty *Lazarova Trajkovskan* ja *Pinto de Albuquerque*n yhteinen, osittain yhtyvä, osittain eriävä mielipide.

²¹⁵ Ks. *Ebert – Sijniensky* 2015, s. 347, 362, joiden mukaan asia ei ole aivan selvä.

ainakin perustuslakivaliokunnan lausunnossaan viittamassa tapauksessa *Branko Tomašić v. Kroatia* EIT on pitänyt vankilasta vapautuvan henkilön tilan (*condition*) ja hänestä muille mahdollisesta koituvan vaaran arvioimista tärkeänä.

Tapauksessa *Branko Tomašić v. Kroatia* ei EIT:n mukaan ollut epäilystä siitä, etteivätkö kansalliset viranomaiset olisi tienneet tappouhkauksista vankilaan ja vankeusrangaistuksen aikaiseen pakkohoitoon tuomitun ja valittajien sukulaiset vapaaksi päästyään surmanneen henkilön aiemmin tekemien uhkausten vakavuudesta; viranomaiset eivät kuitenkaan olleet ryhtyneet kaikkiin tapauksen olosuhteissa välttämättömiin ja kohtuullisiin toimenpiteisiin uhrien elämän suojelemiseksi. Ratkaisussaan tuomioistuin paitsi toteaa surmaajan saaman psykiatrisen hoidon olleen riittämätöntä myös huomauttaa, ettei hänen tilaansa (*condition*) sen vuoksi arvioitu välittömästi ennen vankilasta vapautumista aiempien tappouhkausten toteuttamisriskin näkökulmasta. EIT pitää perusteluissaan kyseistä laiminlyöntiä erityisen silmiinpistäväenä ottaen huomioon muun muassa sen, että surmaajasta aiemmin annetussa psykiatrisessa lausunnossa samojen tai samankaltaisten rikosten uusimistodennäköisyys oli nimenomaisesti todettu suureksi.²¹⁶

Muun muassa Annakaisa Pohjola on pitänyt ongelmallisena sitä, että EIS 2 artiklasta johdetun positiivisen toimintavelvoitteen mukainen valtion velvollisuus huolehtia yhteiskunnan turvallisuudesta voi mahdollistaa rikoksenteijän vaarallisuuden huomioivan lainsäädännön liiallisen laajentamisen, minkä lisäksi rikoksenteijän vaarallisuutta saatetaan yliarvioida muun yleisen turvallisuuden takaamiseksi ja yhteiskunnan jäsenten oikeushyvien suojaamiseksi.²¹⁷ Pohjolan näkemys on nähtävissä osana laajempaa, henkilökohtaisen turvallisuuden merkitystä sekä yksilöllisten oikeuksien ja kollektiivisten hyvien välistä suhdetta koskevaa keskustelua. Kyseiseen keskusteluun liittyen Veli-Pekka Viljanen on pitänyt ainakin kotimaisen perusoikeusjärjestelmän ”lähtökohtaisena ideana” ajatusta yksilöllisen oikeuden *prima facie* -luonteisesta prioriteetista niitä rajoittaviin kollektiivisiin hyviin nähden: kollektiivinen hyvä yksilön perusoikeuden rajoitusperusteena edellyttää Viljasen mukaan erityisperusteluita, joiden puuttuessa etusija on annettava yksilön oikeudelle, ei kollektiiviselle hyvälle.²¹⁸

EIS 2 ja 3 artikloista johdettavia periaatteita EIT on luonnehtinut yhteneviksi (*converging*).²¹⁹ Niinpä edellä 2 artiklan osalta selostettuja tulkintalinjoja onkin tuomioistuimen käytännössä sovellettu *mutatis mutandis* myös 3 artiklan väitettyjä rikkomuksia arvioitaessa.²²⁰ Valtion

²¹⁶ Ks. *Branko Tomašić v. Kroatia* (15.1.2009), tuomion kohdat 53, 55–58, 60–61.

²¹⁷ Pohjola 2017, s. 197, 393, 397.

²¹⁸ Ks. V.-P. Viljanen 2001, s. 169–170. Ks. myös Pohjola 2017, s. 196–197. Henkilökohtaisen turvallisuuden merkitystä koskevasta keskustelusta ks. V.-P. Viljanen 2001, s. 159–184.

²¹⁹ Ks. *Talpis v. Italia* (2.3.2017), tuomion kohta 95.

²²⁰ Ks. *Beganović v. Kroatia* (25.6.2009), tuomion kohta 71; *Milanović v. Serbia* (14.12.2010), tuomion kohta 84. Ks. myös *E. ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta* (26.11.2002), tuomion kohta 99; *Jendrowiak v. Saksa* (14.4.2011), tuomion kohta 36; *Talpis v. Italia* (2.3.2017), tuomion kohta 100. Ks. myös *Harris – O’Boyle – Bates – Buckley* 2018, s. 274, 279.

vastuu yksityisten henkilöiden teoista voidaan EIT:n mukaan kytkeä valtion EIS 1 artiklan mukaiseen velvollisuuteen taata jokaiselle lainkäyttövaltaansa kuuluvalla sopimuksessa määritelty oikeudet ja vapaudet: yhdessä EIS 3 artiklan kanssa luettuna se edellyttääkin valtioita ryhtymään toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, ettei niiden lainkäyttövaltaan kuuluvia kiduteta eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla myöskään yksityisten toimesta.²²¹ EIS 3 artiklan noudattamista yksityisten keskinäisissä suhteissa turvaavien keinojen valinta kuuluu EIT:n mukaan periaatteessa valtion harkintamarginaaliin, kunhan rikosoikeudelliset mekanismit ovat uhrin käytettävissä.²²²

Yhdessä EIS 1 artiklan kanssa luettuna EIS 2 ja 3 artiklojen mukaisista positiivisista toimintavelvoitteista johtuu EIT:n mukaan epäsuorasti kansallisten viranomaisten velvollisuus suorittaa tehokas virallinen tutkinta tosiasioiden todentamiseksi sekä vastuussa olevien tunnistamiseksi ja rankaisemiseksi.²²³ Tuomioistuin on kuitenkin huomauttanut EIS 2 ja 3 artiklojen mukaisten prosessuaalisten velvollisuuksien ulottuvan myös oikeudenkäyntiin; vaikkei kaikkien syytteiden tarvitsekaan ehdottomasti johtaa langettavaan tuomioon, saati tiettyyn rangaistukseen, kansalliset tuomioistuimet eivät missään tapauksissa saa jättää hengenvaarallisia rikoksia eivätkä fyysiseen tai henkiseen koskemattomuuteen kohdistettuja vakavia hyökkäyksiä rankaisematta.²²⁴ EIT:n mukaan rangaistusten tärkein tarkoitus onkin eristämällä ja pelottamalla estää rikoksenteijää aiheuttamasta lisää vahinkoa²²⁵; eräs vankeusrangaistuksen olennaisista funktioista on vastaavasti yhteiskunnan suojeleminen estämällä rikoksenteijää rikkomasta lakia uudelleen ja aiheuttamasta lisää vahinkoa²²⁶.

Rikollisuuden kontrolloimista ja estämistä koskevia toimivaltuuksia on kuitenkin käytettävä muun muassa EIS 5 ja 8 artiklojen mukaisia oikeusturvatakeita täysin kunnioittavalla tavalla

²²¹ Ks. *A. v. Yhdistynyt kuningaskunta* (23.9.1998), tuomion kohta 22; *E. ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta* (26.11.2002), tuomion kohta 88; *M.C. v. Bulgaria* (4.12.2003), tuomion kohta 149; *Opuz v. Turkki* (9.6.2009), tuomion kohta 159; *Beganović v. Kroatia* (25.6.2009), tuomion kohta 70; *Milanović v. Serbia* (14.12.2010), tuomion kohta 84; *Jendrowiak v. Saksa* (14.4.2011), tuomion kohta 36; *Talpis v. Italia* (2.3.2017), tuomion kohta 102. Ks. myös *H.L.R. v. Ranska* (29.4.1997), tuomion kohta 40. EIT on kuitenkin huomauttanut valtion positiivisen toimintavelvoitteen laajuuden saattavan vaihdella sen mukaan, onko EIS 3 artiklan vastainen kohtelu tapahtunut valtiollisten toimijoiden vai yksityisten henkilöiden toimesta. Tältä osin ks. *Beganović v. Kroatia* (25.6.2009), tuomion kohta 69.

²²² Ks. *Beganović v. Kroatia* (25.6.2009), tuomion kohta 80.

²²³ Ks. *McCann ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta* (27.9.1995), tuomion kohta 161; *Okkali v. Turkki* (17.10.2006), tuomion kohta 65; *Ali ja Ayşe Duran v. Turkki* (8.4.2008), tuomion kohta 60; *Branko Tomašić v. Kroatia* (15.1.2009), tuomion kohta 62; *Milanović v. Serbia* (14.12.2010), tuomion kohta 85.

²²⁴ Ks. *Öneryıldız v. Turkki* (30.11.2004), tuomion kohdat 95–96; *Okkali v. Turkki* (17.10.2006), tuomion kohta 65; *Ali ja Ayşe Duran v. Turkki* (8.4.2008), tuomion kohta 61. Ks. myös *Beganović v. Kroatia* (25.6.2009), tuomion kohta 77.

²²⁵ Ks. *Beganović v. Kroatia* (25.6.2009), tuomion kohta 85.

²²⁶ Ks. *Mastromatteo v. Italia* (24.10.2002), tuomion kohta 72.

eivätkä mitkään positiiviset toimintavelvoitteet EIT:n mukaan salli valtion suojelevan lainkäyttövaltaansa kuuluvia yksilöitä toisten yksilöiden rikollisilta teoilta sellaisin toimenpitein, jotka loukkaavat viimeksi mainittujen sopimuksella taattuja oikeuksia, kuten EIS 8 artiklan mukaista yksityis- ja perhe-elämän suojaa ja erityisesti EIS 5.1 artiklan mukaista oikeutta (fyysiseen) vapauteen.²²⁷ Viimeksi mainittu sopimusartikla sisältää tyhjentävän listan vapaudenriiston hyväksyttävistä syistä, joita on tuomioistuimen mukaan tulkittava suppeasti.²²⁸ Valtion positiivisten toimintavelvoitteiden ja perusoikeuksien kotimaisen turvaamisvelvollisuuden kannalta erityistä merkitystä on EIS 5.1 artiklan c kohdalla, jonka nojalla henkilö voidaan pidättää tai hänen vapautensa riistää lain nojalla hänen saattamisekseen toimivaltaisen oikeusviranomaisen tutkittavaksi muun muassa, jos katsotaan välttämättömäksi estää häntä tekemästä rikosta. Kyseinen peruste sallii kuitenkin vapauden riistettävän vain rikosprosessin yhteydessä ja tarjoaa sopimusvaltioille keinon ainoastaan jonkin *konkreettisen ja yksilöidyn rikoksen* estämiseksi; toimenpiteitä ei sen sijaan saa kohdistaa yleisesti sellaiseen yksilöön tai ryhmää, jota viranomaiset oikeutetusti tai virheellisesti pitävät vaarallisena tai laittomiin tekoihin taipuvaisena. Käytännössä tuomioistuin on edellyttänyt konkreettisuutta ja yksilöityneisyyttä erityisesti rikoksen tekoajan ja -paikan sekä uhrien suhteen.²²⁹

Jokseenkin epäselvää onkin, miten rikoksen konkreettisuutta ja yksilöityneisyyttä koskeva vaatimus sopii yhteen niiden tilanteiden kanssa, joissa on kyse EIS 2.1 artiklasta johdettavasta velvollisuudesta tarjota yleistä suojelua yhteiskunnalle.²³⁰ Tässä tutkimuksessa tähän sinänsä mielenkiintoiseen kysymykseen syventyminen ei kuitenkaan ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista.

Toisaalta EIT on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että joissain tilanteissa kansallisten viranomaisten puuttuminen yksilöiden yksityis- ja perhe-elämään saattaa itse asiassa olla välttämätöntä toisten yksilöiden terveyden ja oikeuksien suojelemiseksi tai rikosten tekemisen estämiseksi, ja korostanut, että esimerkiksi perheväkivaltatapauksissa rikosentekijän oikeudet eivät voi syrjäyttää uhrien ihmisoikeuksina turvattuja elämää ja fyysistä ja henkistä

²²⁷ Ks. Jendrowiak v. Saksa (14.4.2011), tuomion kohta 37. Ks. myös Osman v. Yhdistynyt kuningaskunta (23.10.1998), tuomion kohta 116; Opuz v. Turkki (9.6.2009), tuomion kohta 129; Talpis v. Italia (2.3.2017), tuomion kohta 101. Valtion positiivisten ja negatiivisten velvoitteiden eli kunnioittamis- ja turvaamisvelvollisuuksien suhteesta yleisesti ks. De Schutter – Tulkens 2008, s. 181–187.

²²⁸ Ks. Guzzardi v. Italia (6.11.1980), tuomion kohta 96; Ciulla v. Italia (22.2.1989), tuomion kohta 41; Quinn v. Ranska (22.3.1995), tuomion kohta 42; M. v. Saksa (17.12.2009), tuomion kohta 86; Ostendorf v. Saksa (7.3.2013), tuomion kohta 65. Ks. myös Jendrowiak v. Saksa (14.4.2011), tuomion kohta 38.

²²⁹ Ks. Guzzardi v. Italia (6.11.1980), tuomion kohta 102; Ciulla v. Italia (22.2.1989), tuomion kohta 38; M. v. Saksa (17.12.2009), tuomion kohdat 89–102; Ostendorf v. Saksa (7.3.2013), tuomion kohta 66, 68. Ks. myös Harris – O’Boyle – Bates – Buckley 2018, s. 319–320.

²³⁰ Ks. myös Harris – O’Boyle – Bates – Buckley 2009, s. 147–148.

koskemattomuutta.²³¹ Tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä selvittävässä kirjallisuudessa tätä kehitystä on – aiheellisesti – pidetty tärkeänä.²³²

Tapauksesta *Opuz v. Turkki* antamassaan ratkaisussa EIT ei hyväksy hallituksen väitettä siitä, että kansallisten viranomaisten puuttuminen olisi uhrien tekemien rikosilmoitusten peruuttamisen vuoksi rikkonut puheena olevassa tapauksessa heidän EIS 8 artiklan mukaista perhe-elämän suojaansa, vaan katsoo puuttumisen olleen välttämätöntä. Tuomioistuimen mukaan valittajan puolison tekemä väkivalta oli viranomaisten ennakoitavissa ja syytetty puolisoa vastaan olisi pitänyt voida ajaa julkisen intressin nojalla rikosilmoitusten peruuttamisesta huolimatta; EIT kiinnittää huomiota myös siihen, että rikosilmoitukset oli peruutettu tappouhkausten ja muun painostuksen vuoksi. Viranomaisten olisi voinut odottaa ryhtyvän tilanteen vakavuuden mukaisiin toimenpiteisiin, joiden laiminlyönnin vuoksi EIT katsoi EIS 2 artiklaa rikotun: tilanteesta tiedon saatuaan viranomaiset eivät voi perustaa toimimattomuuttaan uhrin asenteeseen.²³³

EIS 8 artiklan osalta voidaan vielä lyhyesti mainita EIT:n huomauttaneen, että vaikka mainitun sopimusartiklan perimmäisenä tarkoituksena on suojata yksilöä julkisten viranomaisten mielitäiseltä puuttumiselta, kuuluu yksityis- ja perhe-elämän suojaan olennaisesti myös sitä koskevia positiivisia velvoitteita.²³⁴ Näiden velvoitteiden tuomioistuin on katsonut saattavan merkitä yksityiselämän kunnioitusta turvaaviin toimenpiteisiin ryhtymistä myös kysymyksen ollessa yksilöiden välisistä suhteista. Vaikka keinojen valinta kuuluu viimeksi mainitussa tapauksessa periaatteessa valtion harkintamarginaaliin, voidaan perustavaa laatua olevia arvoja ja yksityiselämän olennaista aluetta vaarantavien vakavien rikosten kannalta välttämätön pelote kuitenkin EIT:n mukaan saavuttaa vain rikosoikeudellisin säännöksin.²³⁵ Ainakin tältä osin EIS 8 artiklasta johtuvien positiivisten toimintavelvoitteiden voidaan todeta vastaavan edellä EIS 3 artiklan osalta esitettyä. Huomionarvoista on lisäksi, että tuomioistuin on useassa yhteydessä – niin EIS 3 kuin 8 artiklaakin koskevissa ratkaisuisaan – korostanut lasten ja muiden haavoituvassa asemassa olevien yksilöiden, jollaisia perheväkivallan uhrin ovat, oikeutta valtion tehokkaaseen ja aktiiviseen suojeluun.²³⁶

²³¹ Ks. esim. *Opuz v. Turkki* (9.6.2009), tuomion kohdat 144, 147; *Talpis v. Italia* (2.3.2017), tuomion kohta 123.

²³² Ks. *Harris – O’Boyle – Bates – Buckley* 2018, s. 210, 275.

²³³ Ks. *Opuz v. Turkki* (9.6.2009), tuomion kohdat 136–137, 140–149, 153.

²³⁴ Ks. *Airey v. Irlanti* (9.10.1979), tuomion kohta 32; *X ja Y v. Alankomaat* (26.3.1985), tuomion kohta 23; *Stubbings ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta* (22.10.1996), tuomion kohta 62; *M.C. v. Bulgaria* (4.12.2003), tuomion kohta 150; *Bevacqua ja S. v. Bulgaria* (12.6.2008), tuomion kohta 64. Ks. myös *Marecx v. Belgia* (13.6.1979), tuomion kohta 31, jossa EIT ei tosin eksplisiittisesti maininnut yksityiselämän kunnioitusta.

²³⁵ Ks. *X ja Y v. Alankomaat* (26.3.1985), tuomion kohdat 23–24, 27; *Stubbings ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta* (22.10.1996), tuomion kohdat 62–63; *M.C. v. Bulgaria* (4.12.2003), tuomion kohta 150.

²³⁶ Ks. *Stubbings ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta* (22.10.1996), tuomion kohta 64; *A. v. Yhdistynyt kuningaskunta* (23.9.1998), tuomion kohta 22; *M.C. v. Bulgaria* (4.12.2003), tuomion kohta 150; *Bevacqua ja S. v. Bulgaria* (12.6.2008), tuomion kohta 65; *Opuz v. Turkki* (9.6.2009), tuomion kohta 159; *Talpis v. Italia* (2.3.2017), tuomion kohta 99.

3.3.2 Yhdistelmärangaistus

Yhdistelmärangaistus on hyvä esimerkki kotimaista rangaistusjärjestelmää koskevasta sääntelystä, jonka esitöissä perusoikeuksien turvaamista koskevaan tavoitteeseen on *nimenomaisesti* – ja hyväksyttävästi – vedottu, vaikka sääntely välittömästi perustuukin kollektiiviseen hyvään. Vuonna 2016 hallitus ehdotti, että kokonaisuudessaan vankilassa suoritettava vankeusrangaistus korvattaisiin enintään tapaukseen sovellettavien säännösten mukaan rikoksesta säädetyn enimmäisrangaistuksen pituisesta ehdottomasta vankeudesta ja sitä välittömästi seuraavasta, vuoden pituisesta valvonta-ajasta koostuvalla uudella rangaistuslajilla, yhdistelmärangaistuksella.²³⁷ Esityksen pohjalta hyväksytyt ja sittemmin voimaan tulleet RL 2 c luvun 11 §:n (800/2017) 2 momentin mukaiset tuomitsemisedellytykset ovat asiallisesti samat kuin pykälässä aiemmin säädetty edellytykset tuomita koko rangaistus suoritettavaksi vankilassa²³⁸ – yhdistelmärangaistus voidaan siis tuomita toisen hengelle, terveydelle tai vapaudelle erittäin vaarallisina pidettäville vakavien rikosten uusijoille.²³⁹

Hallituksen esityksen pohjalta niin ikään hyväksytty ja sittemmin voimaan tullut laki yhdistelmärangaistuksen täytäntöönpanosta (YRTL, 801/2017) sisältää nimestään ja 1 §:stään huolimatta säännökset ainoastaan yhdistelmärangaistukseen kuuluvan *valvonta-ajan* yksityiskohtaisesta sisällöstä ja täytäntöönpanosta; rangaistukseen niin ikään sisältyvän *ehdottoman vankeuden* täytäntöönpanoon sovelletaan sen sijaan vankeuslakia.²⁴⁰ YRTL 2.2 §:n mukaan valvonta-ajan sisältönä on valvottavalle rangaistusajan suunnitelmassa asetettu velvollisuus pysyä asunnossaan, olla käyttämättä päihteitä, osallistua hänelle määrättyyn toimintaan, sitoutua valvontaan ja noudattaa muita kyseisessä laissa säädettyjä velvollisuuksia.²⁴¹ Velvoitteita täsmennetään lain 4–7 §:ssä ja täydennetään sen 12 §:ssä; niiden törkeästä rikkomisesta voidaan jäljellä oleva valvonta-aika YRTL 19 §:n nojalla tuomita suoritettavaksi ehdottomana vankeutena, minkä lisäksi valvottava voidaan lain 24 §:n mukaisesti ottaa säilöön.²⁴²

Uuden rangaistuslajin merkittävänä erona kokonaisuudessaan vankilassa suoritettavaan vankeusrangaistukseen nähden voidaan vuoden mittaisen valvonta-ajan lisäksi pitää sitä seikkaa,

²³⁷ Ks. HE 268/2016 vp, s. 1, 14–15, 21, 49. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen ja sittemmin voimaan tulleen RL 2 c luvun 11 §:n (800/2017) 1 momentin mukaan yhdistelmärangaistuksen vankeusaika on enintään tapaukseen sovellettavien säännösten mukaan rikoksesta säädetyn enimmäisrangaistuksen pituinen. Koska yhdistelmärangaistukseen sisältyy vuoden pituinen valvonta-aika, yhdistelmärangaistuksen kesto voi kokonaisuudessaan ylittää tilanteesta kyseisestä rikoksesta tuomittavissa olevan vankeusajan enimmäispituuden. Näin todetaan myös samassa yhteydessä muutetussa RL 6 luvun (515/2003) 2 §:ssä (800/2017). Ks. myös HE 268/2016 vp, s. 23, 50.

²³⁸ Ks. HE 268/2016 vp, s. 1, 21; PeVL 10/2017 vp, s. 2, 4. RL 2 c luvun 11.2 §:n (800/2017) mukaisista tuomitsemisedellytyksistä yhdistelmärangaistuksen perusteena olevia rikoksia koskevaan 1 kohtaan (486/2019) on sittemmin lisätty viittaus törkeään lapsenraiskaukseen.

²³⁹ Ks. erityisesti HE 268/2016 vp, s. 1, 14. Hallitus korostikin uudistuksen koskevan hyvin pientä vankiryhmää. Ks. HE 268/2016 vp, s. 17–18.

²⁴⁰ Ks. HE 268/2016 vp, s. 1, 21, 23–24.

²⁴¹ Ks. myös HE 268/2016 vp, s. 1, 14–15.

²⁴² Valvonta-ajan sisällöstä ja velvollisuuksien rikkomisesta tarkemmin ks. HE 268/2016 vp, s. 14–17, 24–46.

että yhdistelmärangaistukseen ei nykyisen RL 2 c luvun 11.1 §:n mukaan sovelleta ehdonalaista vapauttamista eikä valvottua koevapautta koskevia säännöksiä²⁴³ – pakollinen valvonta-aika korvaa hallituksen esityksen mukaan ehdonalaisen vapauttamisen ja rinnastuu valvottuun koevapauteen²⁴⁴. Hallitus arvioikin yhdistelmärangaistuksen olevan juuri pakollisen valvonta-aikansa vuoksi kokonaisuudessaan vankilassa suoritettavaa vankeusrangaistusta ankarampi seuraamus ja merkitsevän siten vaarallisille rikoksenuusijoille tarkoitetun rangaistusjärjestelmän ankaroitumista.²⁴⁵ Valvonta-aika mahdollistaa kuitenkin hallituksen mukaan rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän tavoitteisiin kuuluvan *vangin suunnitelmallisen ja asteittaisen vapauttamisen*, joka puolestaan paitsi edistää tämän valmiuksia sijoittua yhteiskuntaan pitkän vankeusajan jälkeen myös ehkäisee rikosten uusimista.²⁴⁶

Hallitus piti voimassa olleen lain ilmeisenä epäkohtana sitä ongelmalliseksi luonnehtimaansa tilannetta, jossa kokonaisuudessaan vankilassa suoritettavaan vankeusrangaistukseen tuomitut vapautuivat pääsääntöisesti ilman minkäänlaista valvontaa ja vailla heitä yhteiskuntaan sopeuttavaa ja rikoksettomaan elämään valmentavaa vaihetta; tämä johtui hallituksen mukaan siitä, että ”lähes kaikki heistä on vapauttamisharkinnassa todettu edelleen erittäin vaaralliseksi toisen hengelle, terveydelle tai vapaudelle.” Ellei vanki ensinkään hakenut ehdonalaista vapauttamista, hänen vaarallisuuttaan ei hallituksen mukaan arvioitu rangaistuksen loppuvaiheessa lainkaan.²⁴⁷

Esityksen yleisperusteluissa hallitus mainitseekin sen nimenomaiseksi tavoitteeksi *uusintarikollisuuden vähentämisen*.²⁴⁸ Tätä tavoitteenasettelua hienojakoisemman analyysin yhdistelmärangaistuksen syistä hallitus tarjoaa esityksensä yksityiskohtaisissa perusteluissa sääntelyn merkitsemien perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyden puolesta argumentoidessaan: hallituksen mukaan rangaistuksen tarkoituksena on valvonnan avulla yhtäältä *tukea vaarallista rikoksenuusijaa ja auttaa häntä selviytymään vapaudessa rikoksiin syylistymättä ehdottoman vankeuden suorittamisen jälkeen* sekä toisaalta *suojella muiden henkilöiden henkilökohtaista koskemattomuutta ja turvallisuutta*. Täten hallitus katsoo ehdotuksen olevan painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima.²⁴⁹

²⁴³ Ks. myös HE 268/2016 vp, s. 21.

²⁴⁴ HE 268/2016 vp, s. 14, 24.

²⁴⁵ HE 268/2016 vp, s. 8, 49–50.

²⁴⁶ Ks. HE 268/2016 vp, s. 14, 18, 24. YRTL 2.1 §:ssäkin mainituilla *yhteiskuntaan sijoittumisen valmiuksilla* tarkoitettaisiin hallituksen mukaan ”etenkin työelämään, opiskeluun tai muuten mielekkääseen ajankäyttöön liittyviä valmiuksia”, minkä lisäksi ”käsite sisältäisi myös esimerkiksi rikoksettoman elämäntavan noudattamisen mahdollistavat sosiaaliset valmiudet”.

²⁴⁷ Ks. HE 268/2016 vp, s. 7–8, 13–14, 18, 50.

²⁴⁸ Ks. HE 268/2016 vp, s. 14.

²⁴⁹ Ks. HE 268/2016 vp, s. 50. Ehdotusta puolsi hallituksen mukaan myös sen kohderyhmän ”suhteellisen korkea uusimisalttius ja erityisesti uusittavien tekojen törkeys”. Ks. HE 268/2016 vp, s. 14. Rangaistusjärjestelmän ankaroitumista hallitus piti lisäksi perusteltuna ottaen huomioon sekä yhdistelmärangaistukseen tuomitun henkilön vaarallisuus rikoksen uusijana että rikoksen uusimistodennäköisyyden laskemisen ensimmäisen vapaudessa vietetyn vuoden jälkeen. Ks. myös HE 268/2016 vp, s. 51, jossa hallitus jatkoi rangaistusseuraamuksen ankaruuden

Uusintarikollisuuden vähentämistavoitteeseen pyritään hallituksen mukaan valvonnalla, henkilökohtaisella yhteydenpidolla ja tuella sekä kuntouttavilla ja rikolliseen toimintaan vaikuttavilla toimilla.²⁵⁰ Toisaalta hallitus myöntää, että yhdistelmärangaistuksen kohderyhmään kuuluvien uusintarikollisuuteen voidaan ”vain rajallisesti” vaikuttaa hallituksen esittämällä toimenpiteillä, ja huomauttaa, ettei tekninen valvonta ”sinänsä” kannusta tuomittuja rikoksettomaan elämään. Tekniseen valvontaan liittyvät liikkumisvapauden rajoitukset ja viranomaisilla oleva tieto valvottavan olinpaikasta voisivat kuitenkin hallituksen mukaan ehkäistä rikoksia; hallitus arvioikin esityksen tuovan parannusta tuolloiseen tilanteeseen, jossa kohderyhmä vapautui kokonaan ilman valvontaa.²⁵¹

Yhdistelmärangaistus merkitsee rajoitusta useisiin siihen tuomitun perusoikeuksiin, joista keskeisin on *henkilökohtainen vapaus*. Rangaistukseen sisältyvän ehdottoman vankeuden osalta asiasta ei liene epäselvyyttä²⁵², mutta myös sitä seuraavan valvonta-ajan voidaan todeta rajoittavan kyseistä perusoikeutta, joskin eri tavoin; valvonta-aikaa voidaan nimittäin perustuslakivaliokunnan mukaan arvioida valtiosääntöisesti samoin perustein kuin valvontarangaistusta, jonka se on katsonut merkitsevän PL 7.3 §:ssa tarkoitettua vapaudenmenetystä (tai -riistoa) siitä huolimatta, että rangaistuksen täytäntöönpanopaikkana on tuomitun asunto.²⁵³ Henkilökohtaisen vapauden ohella yhdistelmärangaistuksen voidaan valvonta-aikoinen katsoa rajoittavan myös siihen tuomitun *yksityiselämää*, jonka piiriin lukeutuu ”muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan”²⁵⁴. Yksityiselämä ei kuitenkaan henkilön yksityistä piiriä koskevana yleiskäsitteenä aina ole selvästi erotettavissa muun muassa *henkilökohtaisen koskemattomuuden* suojasta.²⁵⁵ Viimeksi mainitun kannalta valiokunta on pitänyt valvonta-aikaan kuuluvaa teknistä valvontaa merkityksellisenä mutta – samoin kuin valvontarangaistusta ja valvottua koevapautta koskevan sääntelyn tapauksessa – vähäisyytensä ja välttämättömyytensä vuoksi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana.²⁵⁶

Lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoo hallituksen ”uskottavalla tavalla” osoittaneen, että yhdistelmärangaistuksen merkitsemille perusoikeusrajoituksille ja rangaistusjärjestelmän

oikeasuhtaisuuden perustelua. Käsittelen suhteellisuusvaatimusta yhdistelmärangaistusta koskevan sääntelyn esitöiden valossa myöhemmin tässä tutkimuksessa.

²⁵⁰ Ks. HE 268/2016 vp, s. 14, 16–18, 24, 26.

²⁵¹ HE 268/2016 vp, s. 16, 18.

²⁵² PeVL 23/1997 vp, s. 2/I; HE 268/2016 vp, s. 8, 50; PeVL 10/2017 vp, s. 4.

²⁵³ PeVL 30/2010 vp, s. 2/II; PeVL 10/2017 vp, s. 4. Ks. myös HE 268/2016 vp, s. 50. Vrt. Guzzardi v. Italia (6.11.1980), tuomion kohta 95, missä EIT:n enemmistö katsoi valittajan vapauden tulleen riistetyksi, kun hänet oli velvoitettu oleskelemaan erään saaren kahden ja puolen neliökilometrin kokoisella aitaamattomalla alueella hieinan yli 16 kuukauden ajan tiukassa ja lähes jatkuvassa valvonnassa muiden samanlaisessa tilanteessa olevien ja valvontahenkilökunnan sekä osan ajasta vaimonsa ja poikansa kanssa muutoin rajallisin sosiaalisin kontaktein.

²⁵⁴ HE 309/1993 vp, s. 53/I. Säännöksen aineellisen ulottuvuuden tulkinnessa on perusteltua tukeutua sen esikuvana olevaan EIS 8.1 artiklan soveltamiskäytäntöön. Sen osalta ks. Harris – O’Boyle – Bates – Buckley 2018, s. 514–568; Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2018, s. 785–807.

²⁵⁵ Nieminen 1999, s. 112; V.-P. Viljanen 2011c, s. 391.

²⁵⁶ PeVL 30/2010 vp, s. 5/II–6/I; PeVL 4/2013 vp, s. 2/II; PeVL 10/2017 vp, s. 4.

ankaroitumiselle on painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste, nimittäin uusintarikollisuuden vähentäminen. Välillisesti sääntelyllä suojataan valiokunnan mukaan myös PL 7 §:ssä turvattua oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen.²⁵⁷ Perustuslakivaliokunnan huomioiden perusteella uusintarikollisuuden vähentämisen voidaan todeta olevan sellainen kollektiivinen hyvä, joka perusoikeuteen ainakin välillisesti kiinnittyvänä osoittaa painavaa yhteiskunnallista tarvetta eikä sellaisenaan vaadi hyväksyttävyyden suhteen erityisiä lisäperusteluja.²⁵⁸ Vaikka hyväksyttävä rajoitusperuste onkin täten sinänsä tyydyttävällä tavalla eksplikoitu, on valiokunnan arvio yhdistelmärangaistuksen hyväksyttävyydestä kuitenkin sangen lakoninen.

Perustuslakivaliokunnan esittämien näkemysten *lisäksi* huomiota voidaan kiinnittää siihen, että PL 7.1 § koskee paitsi elämää ja henkilökohtaista koskemattomuutta myös henkilökohtaista turvallisuutta, joka puolestaan sisältää julkiseen valtaan kohdistuvan vahvan velvoitteen suojata yhteiskunnan jäseniä rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta²⁵⁹; lainkohdan esitöiden mukaan *turvallisuuden* nimenomainen mainitseminen nimittäin ”korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta”.²⁶⁰ Johtopäätöksensä tueksi valiokunta olisi lisäksi voinut viitata PL 22 §:stä lainsäätäjälle itse johtamaansa suoranaiseen velvoitteeseen säätää ja ylläpitää sellaisia rangaistussäännöksiä, jotka ovat välttämättömiä perusoikeuden turvaamiseksi ulkopuolisten loukkauksilta.²⁶¹ Yksityiselämää koskevan perusoikeusrajoituksen kannalta voidaan vielä huomata, että EIS 8.2 artiklan rajoituslausekkeessa epäjärjestyksen ja rikollisuuden estäminen ja muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaaminen on nimenomaan mainittu hyväksyttävänä perusteina rajoittaa samaisen sopimusartiklan 1 kohdassa turvattua yksityiselämän suojaa.

Mainittujen lisähuomioiden sijaan perustuslakivaliokunta toteaa, että yhdistelmärangaistuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon yksilön hengen ja fyysisen

²⁵⁷ PeVL 10/2017 vp, s. 3. Ks. myös Melanderin asiantuntijalausunto 14.3.2017, s. 2–4. Vrt. kuitenkin Pajujan asiantuntijalausunto 13.3.2017, s. 3–4. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehenä yhdistelmärangaistusta valmisteltaessa toimineen Jussi Pajujan mukaan hallituksen esityksen perustava lähtökohta, jonka mukaan kokonaisuudessaan vankilassa suoritettavaan vankeusrangaistukseen tuomitut vapautuvat pääsääntöisesti ilman tukea ja valvontaa, on ”empiirisesti ongelmallinen”; puheena olevan vankiryhmän riski syyllistyä uusiin rikoksiin ei sen sijaan ole ”niin korkea kuin heille tehtyjen vaarallisuusarvioiden perusteella voisi ajatella.” Yhdistelmärangaistusta koskevan hallituksen esityksen perustuslaillisiin lähtökohtiin Pajuoja ottaa asiantuntijalausunnossaan nimellisesti kantaa ainoastaan yhdenvertaisuuden näkökulmasta, johon palaan myöhemmin tässä tutkimuksessa. Muilta osin Pajuoja esittää lähinnä lainsäädäntötekniisiä ja periaatteellisia huomautuksia.

²⁵⁸ Vrt. V.-P. Viljanen 2001, s. 169–170.

²⁵⁹ V.-P. Viljanen 2011a, s. 135.

²⁶⁰ HE 309/1993 vp, s. 47/II.

²⁶¹ Ks. PeVL 23/1997 vp, s. 3/I; PeVL 9/2016 vp, s. 4; PeVL 48/2017 vp, s. 8; PeVL 56/2018 vp, s. 2.

koskemattomuuden turvaamista koskevia valtion positiivisia toimintavelvoitteita korostava EIT:n ratkaisukäytäntö.²⁶² Valiokunta viittaaakin erityisesti neljään tapaukseen, joista *Osman v. Yhdistynyt kuningaskunta* on merkityksellinen sikäli, että siitä antamassaan ratkaisussa EIT johtaa EIS 2.1 artiklan ensimmäisestä virkkeestä edellä selostetun *Osman*-testin mukaisen positiivisen toimintavelvoitteen.²⁶³ Tapauksesta *Mastromatteo v. Italia* antamassaan ratkaisussa tuomioistuin taas laajentaa velvoitetta siten, että kyse on tietyn yksilön henkilökohtaisen suojelun sijaan velvollisuudesta tarjota yleistä suojelua yhteiskunnalle, ja toteaa lisäksi yhteiskunnan suojelemisen uusintarikollisuuden estämisen kautta olevan eräs vankeusrangaistuksen olennaisista funktioista.²⁶⁴ Tapauksen *Branko Tomašić v. Kroatia* tekevät yhdistelmärangaistuksen kannalta kiinnostavaksi ne EIT:n esittämät kriittiset huomiot, jotka koskevat valittajien sukulaiset uhkaamansa mukaisesti surmanneen henkilön vaarallisuuden arvioimatta jättämistä välittömästi ennen vankilasta vapautumista.²⁶⁵ Viittaus tapaukseen *Jendrowiak v. Saksa* taas perustuu EIT:n siitä antamassaan ratkaisussa EIS 3 artiklasta johtamaan samankaltaiseen positiiviseen toimintavelvoitteeseen sekä huomautukseen oikeusturvatakeiden kunnioittamisen tärkeydestä ja rikollisia tekoja tehneen henkilön sopimuksella taattujen oikeuksien, erityisesti EIS 5.1 artiklassa turvatun vapauden, loukkaamattomuudesta.²⁶⁶

Huomiota lienee syytä kiinnittää siihen, että edellä esitetty ei perustu pelkästään perustuslakivaliokunnan suoriin viittauksiin. Mielestäni erityisesti tapauksista *Mastromatteo v. Italia* ja *Branko Tomašić v. Kroatia* annettuja ratkaisuja on kuitenkin perusteltua lukea viitattua laajemmin, koska valiokunnan nimenomaisesti viittaamissa kohdissa ei ole kyse muusta kuin *Osman*-testin toistamisesta sitä asiallisesti muuttamatta. Tapauksen *Jendrowiak v. Saksa* osalta valiokunta ei puolestaan jostain syystä ole viitannut siitä annetun ratkaisun nähdäkseen keskeiseen kohtaan, jossa EIT kiinnittää huomiota myös EIS 3 artiklasta johdettuun positiiviseen toimintavelvoitteeseen.²⁶⁷

Perustuslakivaliokunta ei missään kohtaa lausuntoaan suoranaisesti ilmoita, millä tavoin se on ottanut EIT:n ratkaisukäytännön huomioon yhdistelmärangaistuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Tästä huolimatta lienee selvää, että mainituissa ratkaisuissa EIS:sta johdetut,

²⁶² PeVL 10/2017 vp, s. 2.

²⁶³ *Osman*-testin mukaan valtio rikkoo EIS 2.1 artiklan ensimmäisestä virkkeestä johdettavaa positiivista toimintavelvoitettaan, mikäli sen viranomaiset eivät tee kaikkea, mitä heiltä voitaisiin kohtuullisesti odottaa, eli ryhdy valtuuksiensa mukaisiin toimenpiteisiin, joilla kohtuullisesti arvioiden voitaisiin välttää kolmannen osapuolen rikollisista toimista tietyn yksilön hengelle koituva todellinen ja välitön vaara, jonka olemassaolosta viranomaiset ovat tai niiden pitäisi kyseisenä ajankohtana olla tietoisia. Ks. *Osman v. Yhdistynyt kuningaskunta* (23.10.1998), tuomion kohdat 115–116.

²⁶⁴ Ks. *Mastromatteo v. Italia* (24.10.2002), tuomion kohdat 69, 72. Vrt. PeVL 10/2017 vp, s. 2, missä perustuslakivaliokunta viittaa ainoastaan tuomion kohtaan 68.

²⁶⁵ Ks. *Branko Tomašić v. Kroatia* (15.1.2009), tuomion kohta 58. Vrt. PeVL 10/2017 vp, s. 2, missä perustuslakivaliokunta viittaa ainoastaan tuomion kohtaan 51.

²⁶⁶ Ks. *Jendrowiak v. Saksa* (14.4.2011), tuomion kohdat 36–37. Vrt. PeVL 10/2017 vp, s. 2, missä perustuslakivaliokunta viittaa ainoastaan tuomion kohtaan 37.

²⁶⁷ Perustuslakivaliokunta lienee perustanut lausuntonsa näiltä osin Melanderin asiantuntijalausuntoon, jossa viittaukset ovat lähes identtiset. Ks. Melanderin asiantuntijalausunto 14.3.2017, s. 2.

sittemmin laajennetut ja edelleen toistetut positiiviset toimintavelvoitteet ja muut huomiot puoltavat sekä yhdistelmärangaistuksen merkitsemien perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyttä että rikoksentekijöiden vaarallisuuden huomioon ottamista edellyttäen, että heidänkin oikeuksiaan ja oikeusturvaansa riittävästi kunnioitetaan. Muun muassa Pohjola on kuitenkin huomauttanut, että EIS 2 artiklasta johdetun positiivisen toimintavelvoitteen mukainen valtion velvollisuus huolehtia yhteiskunnan turvallisuudesta saattaa johtaa paitsi rikoksentekijän vaarallisuuden huomioivan lainsäädännön liialliseen laajenemiseen myös rikoksentekijöiden tosiasiallisen vaarallisuuden yliarvioimiseen käytännössä.²⁶⁸ Perustuslakivaliokunnalla ei sen sijaan ollut huomautettavaa rikoksentekijän vaarallisuuden huomioivista yhdistelmärangaistuksen tuomitsemisedellytyksistä; kokonaisuudessaan vankilassa suoritettavaa vankeusrangaistusta koskeva sääntely asiallisesti vastaavine tuomitsemisedellytyksineen säädettiin nimittäin aikanaan sen omalla myötävaikutuksella.²⁶⁹

3.3.3 Rikosuhrimaksun käyttöönotto ja sakkojen korotus

Myös rikosuhrimaksujärjestelmän käyttöönottoa voidaan pitää esimerkkinä sellaisesta tämän tutkimuksen kannalta relevantista sääntelystä, jonka merkitsemälle perusoikeusrajoitukselle voidaan johtaa perusoikeuksien turvaamistavoitteeseen palautuva ja siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Rikosuhrimaksusta annetun lain (669/2015) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on nimittäin vahvistaa rikoksen uhrien tukipalveluihin kohdennettavaa valtionrahoitusta rikosuhrimaksujen tuottoa vastaavalla määrällä. Rikoksen uhreille annettavalla tuella voidaan puolestaan hallituksen esityksessään todetuin tavoin paitsi auttaa heitä toipumaan rikoksesta ja selviytymään rikosprosessista myös ehkäistä heidän joutumistaan uudelleen rikoksen uhreiksi.²⁷⁰ Näin ollen rikosten uhrien tukipalveluihin kohdennettavan valtionrahoituksen vahvistamisen voidaan katsoa parantavan rikosten uhrien asemaa ja suojaavan heitä yhteiskunnan jäsenenä rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta siten kuin PL 7.1 §:n mukainen henkilökohtaista turvallisuutta koskeva perusoikeus edellyttää²⁷¹. Sanotusta seuraa, että rikosuhrimaksujärjestelmän merkitsemälle omaisuusperusoikeuden rajoitukselle on henkilökohtaista turvallisuutta koskevan perusoikeuden turvaamiseen kytkeytyvä, perusoikeusjärjestelmän kannalta ilmeisen hyväksyttävä peruste.

²⁶⁸ Pohjola 2017, s. 197, 392–393, 397.

²⁶⁹ Ks. PeVL 10/2017 vp, s. 4. Ks. PeVL 21/2005 vp, s. 3/II, jossa perustuslakivaliokunta totesi eräisiin myöhemmin käsiteltäviin yhdenvertaisuusnäkökohtiin viitaten, että lakivaliokunnan oli aiheellista ainoastaan ”vakavasti harkita” sääntelyn tarkistamista kyseisiltä osin.

²⁷⁰ HE 293/2014 vp, s. 17/I.

²⁷¹ HE 309/1993 vp, s. 47/II.

Ainakin hypoteettisesti voidaan pohtia, olisiko myös sakkojen korotuksen perustelemiseksi voitu erityisesti rikollisuuden ehkäisemistä ja liikenneturvallisuuden parantamista koskevien tavoitteiden osalta vedota perusoikeuksien turvaamistavoitteeseen. Nähdäkseni tällaiseen arviointiin olisi eduskuntakäsittelyn aikana voitu hyvinkin päätyä, ellei hallitus olisi esityksessään nimenomaisesti torjunut kyseisten perusteiden käsillä oloa ja horjuttanut oikeusministeriön vastineissaan myöhemmin esittämien puoltolauseiden uskottavuutta; kiistatonta nimittäin lienee, että rikollisuuden ehkäiseminen ja liikenneturvallisuuden parantaminen turvaavat usean perusoikeuden mahdollisimman laajaa toteutumista.

3.4 Kollektiiviset hyvät

3.4.1 Normaalia suuremman perusteluvollisuuden täyttämisen vaikeus

Rikosoikeuden perusoikeusherkkyydestä²⁷² huolimatta oikeuskirjallisuudessa on korostettu, etteivät perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet edes rangaistussääntelyn tapauksessa tyhjene perusoikeuksien turvaamistavoitteeseen.²⁷³ Hyväksyttävänä rajoitusperusteena voivat tulla kyseeseen myös joko perusoikeuksiin tai muihin perustuslain säännöksiin palautuvat taikka täysin vailla perustuslaista saatavaa institutionaalista tukea olevat kollektiiviset hyvät, jollaisina voidaan pitää esimerkiksi kansallista turvallisuutta, rikosten selvittämistä ja vakavan rikollisuuden estämistä.²⁷⁴ Yksilöllisen perusoikeuden lähtökohtaisen prioriteetin vuoksi etenkin perusoikeussäännöksiin kytkeytymättömiltä kollektiivisilta hyviltä on perusteltua edellyttää ainakin erityistä painavuutta, hyvin konkreettista liityntää ehdotettuun sääntelyyn ja riittävää täsmällisyyttä; niihin perustuvaa rangaistussääntelyä koskee siis normaalia suurempi perusteluvollisuus.²⁷⁵

Normaalia suuremman perusteluvollisuuden täyttäminen ei aina ole helppoa, kuten hallituksen vuonna 2016 ehdottama sakkojen korotus osoittaa. Ehdotettua korotusta koskevassa esityksessään hallitus nimenomaisesti torjui korotuksen perustumisen esimerkiksi rikollisuustilanteen

²⁷² Nuutila 1997, s. 8; Pirjatanniemi 2005, s. 178; Melander 2016, s. 19.

²⁷³ V.-P. Viljanen 1998, s. 297; V.-P. Viljanen 2001, s. 334.; Melander 2008, s. 347. Viljanen ja Melander ovat tahoillaan puhuneet ainakin nimellisesti ainoastaan kriminalisoinneista, mutta perustuslakivaliokunnan viimeaikainen käytäntö huomioon ottaen heidän näkemystensä voitaneen katsoa koskevan myös rangaistusjärjestelmää yleisellä tasolla koskevaa rangaistussääntelyä. Ks. PeVL 9/2016 vp, s. 2, 4; PeVL 48/2017 vp, s. 7–8; PeVL 56/2018 vp, s. 2.

²⁷⁴ V.-P. Viljanen 2001, s. 169, 185; V.-P. Viljanen 2011b, s. 155. Vrt. PeVL 5/1999 vp, s. 2/II, jossa perustuslakivaliokunta toteaa muun muassa rikosten selvittämisessä olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta ”ääritapauksissa” kysymys henkilökohtaista turvallisuutta koskevan perusoikeuden suojaamisesta.

²⁷⁵ V.-P. Viljanen 1998, s. 298; V.-P. Viljanen 2001, s. 185–187, 334; V.-P. Viljanen 2011b, s. 155.

kehitykseen ja totesi vieläpä, että mahdollisuudet vaikuttaa rikollisuuden määrään rangaistuksia koventamalla ovat yleisestikin hyvin rajalliset; sen sijaan esityksen nimenomaisena tavoitteena oli kasvattaa sakoista valtiolle saatavia tuloja.²⁷⁶ Hallitus esitti siis tarpeen, jota lienee pidettävä yhteiskunnallisena – tietyn varauksin voitaneen puhua myös ”kollektiivisesta hyvästä”. Mainitun yhteiskunnallisen tarpeen *painavuudesta* voitaneen olla montaa mieltä, mutta yhtä kaikki valtiontalouden sopeutustoimia ei perustuslakivaliokunnan mukaan voitu ”sellaisenaan pitää [perusoikeusjärjestelmän kannalta] hyväksyttävänä perusteena säätää ehdotettuja muutoksia rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään”²⁷⁷. Kyseinen lainsäädäntöhanke osoittaa, ettei painavaakaan yhteiskunnallinen tarve tai kollektiivinen hyvä sellaisenaan, ilman lisäperusteluita, tee rajoitusperusteesta perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää. Ehdonalaista vapauttamista koskevan sääntelyn seuraavaksi käsiteltävää muutosta sen sijaan voidaan pitää esimerkiksi kollektiivisiin hyviin perustuvasta ja perustuslakivaliokunnan mukaan lainsäätäjän harkintamarginaalin piiriin kuuluvasta – joskin mielestäni riittämättömästi perustellusta – yleisen tason rangaistusjärjestelmäsäätelystä.

3.4.2 Ehdonalaisen vapauttamisen ensikertalaisuusmääräajan pidennys

Ehdonalaista vapauttamista koskevaan RL 2 c kuvun 5 §:ään (521/2019) liittyy useita määräaikoja ja -osia, jotka on tarpeen käydä läpi ennen kyseiseen pykälään vastikään tehdyn muutoksen varsinaista tarkastelua hyväksyttävyyksivaatimuksen näkökulmasta. Pykälän 2 ja 3 momentteihin sisältyvät määräosat koskevat vankeusrangaistuksesta vankilassa suoritettavaa aikaa ja niiden pituudet riippuvat paitsi siitä, onko vanki tehnyt rikoksensa alle 21-vuotiaana, myös siitä, voidaanko vankia pitää ensikertalaisena: alle 21-vuotiaana tehdyn rikoksen perusteella määräaikaista vankeusrangaistusta suorittava ensikertalainen päästetään nimittäin ehdonalaiseen vapautteen pääsääntöisesti, kun hän on suorittanut rangaistuksestaan yhden kolmasosan; muut ensikertalaiset sen sijaan vapautuvat suoritettuaan rangaistuksestaan puolet. Rikoksen uusiminen kuitenkin pidentää rangaistuksen vankilassa suoritettavaa osuutta: niinpä myös rikoksensa alle 21-vuotiaana uusineiden on ennen ehdonalaista vapautumistaan suoritettava puolet rangaistuksestaan vankilassa; muut rikoksenuusijat puolestaan vapautetaan vasta heidän suoritettuaan rangaistuksestaan kaksi kolmasosaa.

²⁷⁶ Ks. HE 1/2016 vp, s. 10, 12, 19.

²⁷⁷ Ks. PeVL 9/2016 vp, s. 5–6.

Edellä selostettujen määräosien soveltamisen kannalta on olennaista, että *varsinaisiin ensikertalaisiin* rinnastetaan myös niin kutsutut *vankeinhoidolliset ensikerta(la)iset* eli sellaiset rikoksenuusijat, joiden edellisestä vankilassa suoritetusta vankeusrangaistuksesta on kulunut tietty määräaika. Aiemmin voimassa olleen RL 2 c luvun 5 §:ssä (780/2005) kyseinen määräaika oli poikkeuksetta kolme vuotta. Vuoden 2020 alussa voimaan tulleen lainmuutoksen myötä sekin kuitenkin riippuu kunkin rikoksentehtäjän iästä: uuden rikoksen alle 21-vuotiaana tehnyttä kohdellaan ensikertalaisena, jos hän ei ole kyseistä rikosta edeltäneiden kolmen vuoden aikana suorittanut vankeusrangaistusta vankilassa; muita rikoksenuusijoita koskeva rikoksettoman – oikeammin rangaistuksettoman – ajan vaatimus on edellä mainitun ja seuraavaksi käsiteltävän lainmuutoksen jälkeen viisi vuotta.

Hallitus esitti alun perin, että *kaikkiin* vankeinhoidollisiin ensikertalaisiin sovellettaisiin lyhyempiä määräosia vasta viiden vuoden rikoksettoman määräajan jälkeen riippumatta siitä, minkä ikäisenä uusi rikos olisi tehty.²⁷⁸ Sekä perustuslaki- että lakivaliokunnan mukaan tästä johtuva lasten ja nuorten tosiasiallisten vapaudenmenetyksien piteneminen olisi kuitenkin ollut muun muassa lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 60/1991) 37 artiklan b kohdan kannalta ongelmallista; perustuslakivaliokunnan kehotuksesta lakivaliokunta ehdottikin mietinnössään, ettei rikoksen alle 21-vuotiaana uusineita koskevia säännöksiä muuteta asiallisesti lainkaan. Eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen tällä tavoin muutettuna.²⁷⁹ Muuttamattomana ehdotuksen olisi nähdäkseni voitu katsoa olevan perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä ainakin ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista koskevan vaatimuksen vastainen.

Aiempaa pidemmän ajan edellyttäminen viimeisimmän vankilasta vapautumisen ja uuden ehdottomaan vankeusrangaistukseen johtavan rikoksen välillä merkitsee rangaistusjärjestelmän ankaroitumista; ne vangit, jotka ovat syyllistyneet uuteen ehdottomaan vankeusrangaistukseen johtaneeseen rikokseen yli kolme mutta alle viisi vuotta viimeisimmän vankilasta vapautumisensa jälkeen, joutuvat nimittäin suorittamaan aiempaa suuremman osan rangaistuksestaan vankilassa.²⁸⁰ Esimerkiksi kuuden vuoden ehdottomaan vankeuteen tuomittu ei pääse ehdonalaiseen vapauteen vielä kolmen vaan vasta neljän vankilassa vietetyn vuoden jälkeen; vastaavasti 12 vuodeksi ehdottomaan vankeuteen tuomittu joutuu suorittamaan vankilassa kuuden sijaan kahdeksan vuotta ennen ehdonalaista vapauttamistaan. Toisin sanoen kysymys on julkisen vallan aiempaa ankarammasta puuttumisesta vangin oikeusasemaan ja hänen PL 7 §:ssä turvatun henkilökohtaisen vapautensa rajoittamisesta.

²⁷⁸ HE 175/2018 vp, s. 24–25. Vrt. kuitenkin HE 175/2018 vp, s. 1, 18, 21, missä hallitus epähuomiossa väittää, että *kaikki* viiden vuoden rikoksettoman määräajan jälkeen vankeinhoidollisesti ensikertalaisina pidettävät vangit päästetään ehdonalaiseen vapauteen, kun rangaistuksesta on suoritettu *puolet*, vaikkei hallitus esittänyt muutoksia rangaistusten vankilassa suoritettavien määräosien pituuteen.

²⁷⁹ PeVL 56/2018 vp, s. 2–3; LaVM 20/2018 vp, s. 5–6; EV 265/2018 vp.

²⁸⁰ Ks. HE 175/2018 vp, s. 18–19, 22.

Rikoksettomana määrääjän pidennystä on perusteltu yksilön perusoikeuksien turvaamisen sijaan sangen yleisillä näkökohdilla: muutoksen tavoitteena oli hallituksen esityksen perusteella lisätä yleistä yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta, rikosoikeusjärjestelmän ymmärrettävyyttä ja rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän uskottavuutta.²⁸¹ Yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden lisäämistä koskeva tavoite on merkityksellinen perusoikeusrajoituksen suhteellisuutta koskevan vaatimuksen kannalta, minkä vuoksi käsittelen sitä myöhemmin tässä tutkimuksessa. Sanotusta huolimatta kyseistä päämäärää ja etenkin rikosoikeusjärjestelmän ymmärrettävyyttä ja rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän uskottavuutta koskevia tavoitteita voidaan kuitenkin pitää jokseenkin epämääräisinä ja valtiosääntöoikeudellisesti hankalasti arvioitavina.²⁸² Perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän rajoitusperusteen näkökulmasta kiinnostavampaa onkin, että muutoksen tarkoituksena on myös ”motivoida vankilasta vapautuvaa elämään vapaudessa syyllistymättä rikoksiin ehdottoman vankeusrangaistuksen suorittamisen jälkeen” – toisin sanoen vähentää uusintarikollisuutta.²⁸³

Mielestäni edes uusintarikollisuuden vähentämistä koskeva tavoite ei kuitenkaan riitä kytkeämään ensikertalaisuusmäärääjän pidennystä perusoikeuksien turvaamiseen, saati sääntelyn muut tavoitteet. Vertailukohdaksi voidaan ottaa yhdistelmärankaistus, jonka välittömänä tavoitteena on uusintarikollisuuden vähentäminen mutta jolla välillisesti turvataan PL 7:n mukaista oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen.²⁸⁴ Kyseisen rangaistuksen yhteys mainittujen perusoikeuksien turvaamiseen johtuu käsittääkseni siitä, että se voidaan RL 2 c luvun 11 §:n nojalla tuomita ainoastaan niille vakavien rikosten uusijoille, joiden on selvitetty olevan erittäin vaarallisia juuri toisen hengelle, terveydelle tai vapaudelle; näin ollen uusintarikollisuuden vähentämistä voidaan nimenomaan yhdistelmärankaistuksen tapauksessa pitää yhteiskunnallisena tarpeena erityisen painavana ja kyseiseen sääntelyyn konkreettisesti liittyvänä. Ehdonalaisen vapauttamisen ensikertalaisuusmäärääjän pidennys sen sijaan koskee kaikkia ehdottomaan vankeusrangaistukseen tuomittuja rikoksenuusijoita – myös niitä, joiden ei ole selvitetty olevan erittäin vaarallisia toisten hengelle, terveydelle, vapaudelle tai muillekaan oikeushyville. Lisäksi lienee selvää, ettei uusintarikollisuuden vähentämisen sellaisenaan voi katsoa turvaavan yhdenkään tietyn, yksilöitävissä olevan ihmisen perusoikeuksia – tästä syystä myös yhdistelmärankaistuksen yhteys PL 7 §:ssä turvattuihin perusoikeuksiin on vain välillinen. Näin

²⁸¹ HE 175/2018 vp, s. 18–19, 22.

²⁸² Ks. Melanderin asiantuntijalausunto 22.1.2019, s. 3.

²⁸³ HE 175/2018 vp, s. 18–19, 22–23. Ks. myös Pajuojan asiantuntijalausunto 17.1.2019, s. 3–4. Vrt. kuitenkin Melanderin asiantuntijalausunto 22.1.2019, s. 3.

²⁸⁴ PeVL 10/2017 vp, s. 3. Ks. myös HE 268/2016 vp, s. 14, 50.

ollen nyt puheena olevan sääntelyn merkitsemä perusoikeusrajoitus perustuu nähdäkseni korostaisen kollektiivisiin hyviin.

Koska rikoksettoman määräajan pidennyksen merkitsemän perusoikeusrajoituksen perusteeksi esitetyt kollektiiviset hyvät eivät edes välillisesti palaudu perustuslain säännöksiin, kohdistuu niihin tavallista suurempi perusteluvollisuus: yleisen yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden, rikosoikeusjärjestelmän ymmärrettävyyden ja rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän uskottavuuden lisäämisen sekä uusintarikollisuuden vähentämisen tulisi olla yhteiskunnallisina tarpeina erityisen painavia ja liittyä hyvin konkreettisesti puheena olevaan muutokseen. Nähdäkseni näiden lisäedellytysten täyttyminen on vähintään kyseenalaista jo tavoitteiden epämääräisyyden vuoksi.²⁸⁵ Myös perustuslakivaliokunnan mukaan muutos on osin valitettavan pintapuolisesti perusteltu; tästä huolimatta sen tekeminen kuului lainsäätäjän harkintamarginaalin piiriin.²⁸⁶ Mielestäni sääntelyn pintapuolisia perustelujakin valitettavampana – suorastaan ironisena – voidaan pitää sitä, että valiokunta itse tyytyi esittämään äärimmäisen niukkasanaisten johtopäätöksensä sitä millään tavoin perustelematta.

3.5 Suostumus

3.5.1 Itsemääräämisoikeus suostumuskonstruktion perusteluna

Vaikkei yksilön itsemääräämisoikeudesta nimenomaisesti säädetä perustuslaissa, se saa institutionaalista tukea monesta kohtaa kyseistä lakia: Jo PL 1.2 §:n säännös, jonka mukaan Suomen valtiosääntö turvaa yksilön vapauden ja oikeudet, koskee esitöidensä mukaan myös monien oikeuksien käytön perustana olevaa yksilön itsemääräämisoikeutta eli vapautta määrätä itsestään ja toimistaan. Lisäksi PL 7.1 §:n mukaista henkilökohtaista vapautta luonnehditaan perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä yleisperusoikeudeksi, joka suojaa muun muassa yksilön itsemääräämisoikeutta. Niin ikään PL 10.1 §:ssä turvatun yksityiselämän piiriin kuuluu esimerkiksi yksilön oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan.²⁸⁷ Edelleen PL 9 §:n mukaisen liikkumisvapauden ja PL 11 §:n mukaisen uskonnon ja omantunnon vapauden sekä ylipäätään muiden vapausoikeuksien on katsottu turvaavan itsemääräämisoikeutta.²⁸⁸

²⁸⁵ Ks. myös Pajuojan asiantuntijalausunto 17.1.2019, s. 4.

²⁸⁶ PeVL 56/2018 vp, s. 2.

²⁸⁷ HE 309/1993 vp, s. 42/I, 46/II; 53/I.

²⁸⁸ Scheinin 1999c, s. 295; Ojanen – Scheinin 2011c, s. 317; V.-P. Viljanen 2011c, s. 392.

Itsemääräämisoikeus voidaan liittää perusoikeussäännösten kokonaisuuteen ja sitä voidaan pitää osana kotimaista perusoikeusjärjestelmää.²⁸⁹

Veli-Pekka Viljanen on pitänyt yksilön itsemääräämisoikeuden kanssa sinänsä yhteensopivana ajatusta siitä, että yksilö voi niin halutessaan luopua vetoamasta täysimääräisesti perusoikeuksiinsa. Viljasen mukaan selvää on kuitenkin, ettei yksilö voi luopua perusoikeuksista kokonaisuudessaan eikä peruuttamattomasti; suostumus ei myöskään voi ulottua yksittäisen perusoikeuden ytimeen.²⁹⁰ Saksalaisessa valtiosääntöoikeustieteessä perusoikeuksista luopuminen (*Grundrechtsverzicht*) on vastaavasti kytketty perusoikeuksien ydinsisällön koskemattomuuteen (*Wesensgehaltsgarantie*) mutta myös perusoikeudellisiin lakivarauksiin (*grundrechtliche Gesetzesvorbehalte*), minkä vuoksi kustakin perusoikeudesta on katsottu voitavan luopua vain siltä osin kuin kyseistä perusoikeutta voisi laillakin rajoittaa.²⁹¹ Viimeksi mainittu näkemys on hyvin palautettavissa kotimaiseen kontekstiin: PL 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön, jollaista perusoikeuksien rajoittaminen itsestään selvästi on²⁹², tulee nimittäin perustua lakiin – ei siis ainakaan yksin suostumukseen.²⁹³

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut perusoikeusrajoituksen kohteeksi joutuvan henkilön suostumuksella voivan sinänsä olla merkitystä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa, vaikkei perusoikeussuoja voi oikeudellisena kysymyksenä menettää aina merkitystään pelkäänsä siksi, että laissa säädetään jonkin toimenpiteen vaativan kohdehenkilön suostumuksen, eikä perusoikeussuojaa voida millaisessa asiassa tahansa jättää riippumaan asianomaisen suostumuksesta, koska tämä ei olisi PL 22 §:ssä julkiselle vallalle yleisesti ja lainsäätäjälle erityisesti asetetun perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden mukaista. Oleellinen kysymys on valiokunnan mukaan, mitä voidaan pitää oikeudellisesti relevanttina suostumuksena tietyssä tilanteessa.²⁹⁴ Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta, suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista sekä sääntelyn välttämättömyyttä.²⁹⁵ Suostumuksen aitouteen ja vapaaehtoisuuteen sekä nimenomaisuuteen on valiokunnan mielestä kiinnitettävä erityistä huomiota, kun

²⁸⁹ Scheinin 1999a, s. 227; Ojanen – Scheinin 2011a, s. 223; V.-P. Viljanen 2011c, s. 392.

²⁹⁰ V.-P. Viljanen 2001, s. 108–110.

²⁹¹ Pietzcker 1978, s. 536, alav. 40. Ks. myös V.-P. Viljanen 2001, s. 109, 110 alav. 69.

²⁹² Ks. V.-P. Viljanen 2001, s. 14, jonka mukaan ”[p]erusoikeuden rajoittaminen tarkoittaa perusoikeussäännöksen soveltamisalan piirissä olevan oikeuden kaventamista tai perusoikeussäännöksen suojaaman yksilön oikeusasemaan puuttumista julkisen vallan toimenpitein [kurs. poistettu].”

²⁹³ Ks. PeVL 19/2000 vp, s. 3/II.

²⁹⁴ PeVL 27/1998 vp, s. 2/II; PeVL 19/2000 vp, s. 3/II.

²⁹⁵ PeVL 19/2000 vp, s. 3/II; PeVL 31/2005 vp, s. 3.

kysymys on oikeusturvasta rikosoikeudenkäynnissä tai rangaistusta määrättäessä ja rikosoikeudenkäynnistä luopumisesta; lisäksi on varmistuttava siitä, että suostumuksen antaja tietää ja ymmärtää suostumuksen merkityksen.²⁹⁶

Myös EIT:n ratkaisukäytännössä suostumuksella on katsottu olevan merkitystä sikäli, että henkilö voi erinäisissä tilanteissa tietyissä määrin pätevästi luopua EIS:ssa turvattuihin ihmisoikeuksiinsa vetoamisesta; perusedellytyksenä on tällöin pidetty luopumisen ilmenemisen yksiselitteisyyttä.²⁹⁷

Edellä sanotun perusteella voidaan nähdäkseni todeta, että myös sellaisessa tilanteessa, jossa perusoikeusrajoitus perustuu sitä varten annettuun suostumukseen, on ainakin täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen, lailla säätämisen vaatimuksen ja suhteellisuusvaatimuksen sekä lisäksi oikeusturvavaatimuksen, ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksen ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista koskevan vaatimuksen täytyttävä. Näin ollen suostumus on mielestäni mahdollista nähdä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä – itsemääräämisoikeuteen kiinnittyvänä – rajoitusperusteena, johon kuitenkin liittyy joitain erityisedellytyksiä; kysymys siitä, onko suostumus rajoitusperusteena (riittävän) painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima, ratkeaa arvioitaessa perusoikeusrajoituksen suhteellisuutta, jossa suostumus voidaan joka tapauksessa ottaa huomioon.²⁹⁸ Näkemystäni puoltavana esimerkkinä voidaan viitata seuraavaksi käsiteltäviin valvontarangaistussääntelyn esitöihin. Vasta-argumenttina voidaan sen sijaan pitää valvottua koevapautta koskevan sääntelyn esitöitä, joissa suostumusta tarkastellaan erillään perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä, jotka tulevat arvioitaviksi vasta, kun perusoikeusrajoituksia ei voida perustaa yksin suostumukseen.

3.5.2 Valvontarangaistus ja kotirauha

Vuoden 2011 marraskuusta lukien käytössä olleen valvontarangaistuksen sisältöä ja täytäntöönpanoa koskevat säännökset muodostivat alun perin oman, valvontarangaistuksesta annetun lainsa (ValvL, 330/2011) mutta ovat vuoden 2015 toukokuusta alkaen sisältyneet sen kumoneeseen, yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annettuun lakiin (YSTL, 400/2015)²⁹⁹; valvontarangaistuksen määräämisen edellytyksistä puolestaan säädetään RL 6 luvun

²⁹⁶ PeVL 31/2005 vp, s. 3/II; PeVL 7/2010 vp, s. 5/II.

²⁹⁷ Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2018, s. 368–370.

²⁹⁸ Suostumuksesta nimenomaisesti rajoitusperusteena ks. OM 2013:37, s. 57. Vrt. kuitenkin Nieminen 2008, s. 887–888. Suostumuksen huomioimisesta suhteellisuusvaatimuksen yhteydessä ks. V.-P. Viljanen 2001, s. 114.

²⁹⁹ Säännösten siirrossa oli pääosin kyse voimassa olleen yhdyskuntaseuraamuksia koskevan lainsäädännön kodi-
fioimisesta ottaen huomioon muun muassa seuraamusten täytäntöönpanon kehittymisen edellyttämät toiminnalliset sekä säätämisen yksityiskohtaisuuden vaatimuksissa tapahtuneet muutokset eikä sen yhteydessä ehdotettu ”perustuslain kannalta ongelmallisia muutoksia”. Ks. HE 215/2014 vp, s. 91/II–92.

(515/2003) 11 a §:ssä (329/2011). Valvontarangaistusta koskeva YSTL 9 luku sisältää paljon puheena olevaan rangaistukseen tuomitun perusoikeuksien kannalta merkityksellistä sääntelyä, josta katson tarkoituksenmukaiseksi käsitellä ainoastaan suostumuskonstruktion kannalta olennaisia, kotirauhan piiriin ulottuvia valvontakäyntejä. Tässä luvussa viitataan selvyyden vuoksi myös kumottuihin ValvL:n lainkohtiin.

Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehellä ja hänen seurassaan olevalla YSTL 7.2 §:ssä (ValvL 29.1 §:ssä) tarkoitettulla apuvalvojalla on saman lain 43.2 §:n (ValvL 6.2 §:n) nojalla oikeus päästä valvontarangaistukseen tuomitun asuntoon tai muuhun rangaistusajan suunnitelmassa hänelle määrättyyn paikkaan siellä pysymistä koskevan velvollisuuden ja päihteettömyyden valvomiseksi. Rangaistukseen tuomittu puolestaan on lain 49.1 §:n 2 kohdan (ValvL 13 §:n 7 kohdan) mukaan velvollinen päästämään valvontatehtävänsä suorittavan Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehen ja hänen seurassaan olevan apuvalvojan asuntoonsa. Lisäksi Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehellä on YSTL 48 §:n (ValvL 11.2 §:n) mukaisesti oikeus päästä tuomitun asuntoon tai muuhun tuomitulle määrättyyn paikkaan teknisten valvontavälineiden asentamista, korjaamista ja pois ottamista varten.

Valvontarangaistuksen tuomitseminen edellyttää RL 6:11 a §:n 2 momentin (401/2015) mukaan, että rikoksentehtäjä on antanut suostumuksensa rangaistuksen tuomitsemiseen valvontarangaistuksena ja että hänen kanssaan samassa asunnossa asuvat täysi-ikäiset ovat omasta vakaasta tahdostaan suostuneet valvontarangaistuksen täytäntöönpanoon ja – YSTL 45.2 §:n (ValvL 8.3 §:n) perusteella – täytäntöönpanoon liittyviin valvontakäynteihin kyseisessä asunnossa. Myös asunnossa vakituisesti asuvan alaikäisen mielipide on selvitettävä ja häntä kuuluttava yhteistyössä lastensuojeluviranomaisten kanssa lastensuojelulain (417/2007) 20 §:n mukaisesti; täytäntöönpanoon ei saa ryhtyä, jos alaikäinen sitä perustellusta syystä vastustaa ja on ikänsä ja kehitystasonsa puolesta kypsä asiaa arvioimaan. Tuomitun kanssa samassa asunnossa asuva – niin täysi- kuin alaikäinenkin³⁰⁰ – voi YSTL 52.1 §:n (ValvL 23.1 §:n) nojalla peruuttaa 45.2 §:n (8.3 §:n) mukaisesti antamansa suostumuksen, mikäli siihen on perusteltu syy.³⁰¹ Valvontarangaistussääntelyn esitöissä kotirauhan piiriin pääsyn perustuslaillista hyväksyttävyyttä onkin perusteltu juuri suostumuskonstruktiolla.³⁰²

³⁰⁰ PeVL 30/2010 vp, s. 7/II; LaVM 30/2010 vp, s. 12/II.

³⁰¹ Suostumuksen peruuttamista koskevan säännöksen esitöiden mukaan perusteltua syytä koskevalla vaatimuksella pyritään vähentämään epäasiallisia peruutuksia; perusteltuna syynä voisivat olla esimerkiksi avio- tai avopuolisoiden väliset sovittamattomat ristiriidat, jotka olisivat niin vakavia, että olisi käytännössä mahdotonta noudattaa velvollisuutta pysyä asunnossa. Ks. HE 17/2010 vp, s. 44/I. Ks. myös HE 215/2014 vp, s. 78/II, jonka mukaan YSTL 52 § vastaa asiallisesti ValvL 23 §:ää.

³⁰² HE 17/2010 vp, s. 54/II–55/I; PeVL 30/2010 vp, s. 6/II.

Perustuslakivaliokunta huomauttaa aiemmassa käytännössään pitäneensä perusoikeusrajoituksen kohteena olevan henkilön suostumukseen perustuvaa sääntelytapaa ongelmallisena ja korostaa lausunnossaan suurta pidättyväisyyttä suostumuksen käyttämisessä perusoikeusrajoitusten perusteena erityisesti tilanteissa, joissa – kuten kotirauhan tapauksessa – perusoikeussäännökseen sisältyy kvalifioitu lakivaraus. PL 10.3 §:n (817/2018) mukaan lailla voidaan säätää ainoastaan *perusoikeuksien turvaamiseksi* tai *rikosten selvittämiseksi* välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä; säännöksessä ei siis mainita *rangaistuksen täytäntöönpanon valvontaa* nimenomaisesti hyväksyttävänä perusteena rajoittaa kotirauhan suojaa. Tämä ei johtune siitä, että perustuslainsäätäjän tarkoituksena olisi ollut kieltää vapaudenmenetyksen käsittelevän rangaistuksen täytäntöönpano tuomitun kotona, vaan siitä, ettei tämän mahdollistavaa tekniikan kehitystä perusoikeusuudistuksen aikaan osattu ennakoita.³⁰³

Sekä hallitus että perustuslakivaliokunta ovat tahoillaan kiinnittäneet huomiota siihen, että valvontarangaistus on tuomittavan kannalta ehdotonta vankeusrangaistusta lievempi seuraamus ja merkitsee sitä vähäisempää puuttumista tuomitun PL 7 §:ssä säänneltyyn henkilökohtaiseen vapauteen, minkä lisäksi se turvaa valiokunnan toteamin tavoin tuomitun sosiaalisten suhteiden säilymistä ja edistää täten PL 10.1 §:n mukaisen yksityiselämän piiriin kuuluvan perhe-elämän suojan toteutumista.³⁰⁴ Huomionarvoinen on myös se hallituksen esityksessään mainitsema seikka, ettei vankilan eristamisvaikutus toteudu suljettujen laitosten ulkopuolella³⁰⁵ – PL 7 §:n mukainen turvallisuusperusoikeushan korostaa muun muassa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja edellyttää toimia rikosten uhrien oikeuksien turvaamiseksi.³⁰⁶ Kyseisten huomioiden valossa voidaan pohtia, ovatko valvontarangaistuksen täytäntöönpanoon liittyvät, kotirauhan piiriin ulottuvat valvontatoimenpiteet välttämättömiä perusoikeuksien suojaamiseksi: valvontakäynneillähän valvotaan muun muassa tuomitulle rikoksen uhrin suojelemiseksi asetettuja liikkumisrajoituksia³⁰⁷ ja valvontakäynteihin suostuminen on tuomitun perusoikeuksia henkilökohtaiseen vapauteen ja yksityiselämän suojaan ehdotonta vankeusrangaistusta lievemmin puuttuvan valvontarangaistuksen määräämisen välttämätön edellytys.

Kysymykseen vastatessa on huomattava, että perustuslakivaliokunta on edellyttänyt kotirauhan suojaa rajoittavalta toimenpiteeltä selvää ja riittävän läheistä yhteyttä sillä turvattavaan perusoikeussäännökseen, jotta kyseinen toimenpide olisi perusoikeuksien turvaamiseksi välttämätön. Laista on valiokunnan mukaan käytävä riittävän täsmällisesti ilmi ne perusoikeuksien turvaamiseen liittyvät seikat, joiden vuoksi kotirauhan piiriin ulottuvat toimivaltuudet ovat välttämättömiä ja joiden valvomiseksi tarkastus voidaan asunnossa toimittaa. Tietyissä olosuhteissa vaatimuksena voi olla lisäksi konkreettinen ja perusteltu epäily perusoikeuksien vaarantumisesta. Joka tapauksessa säännöksiin on kirjattava, että tarkastus voidaan toimittaa asunnossa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi.³⁰⁸ Selvää lienee, että nyt puheena

³⁰³ Ks. PeVL 30/2010 vp, s. 6/I.

³⁰⁴ HE 17/2010 vp, s. 17/II, 28/I, 54/I, 55/I; PeVL 30/2010 vp, s. 3/I, 6/II. Yksityiselämän piiristä ks. HE 309/1993 vp, s. 53/I.

³⁰⁵ Ks. HE 17/2010 vp, s. 18/I.

³⁰⁶ HE 309/1993 vp, s. 47/II.

³⁰⁷ HE 17/2010 vp, s. 18/II, 34/I.

³⁰⁸ Ks. PeVL 37/2005 vp, s. 4/I; PeVL 54/2014 vp, s. 3; PeVL 39/2016 vp, s. 5; PeVL 11/2017 vp, s. 3; PeVL 6/2019 vp, s. 3–4. Ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 8/II.

olevien toimenpiteiden ja edellä lueteltujen perusoikeuksien välinen yhteys on parhaimmillaankin välillinen. Lisäksi perusoikeuksien turvaamistarkoitus ei ilmene suoraan laista eikä YSTL 43.2 §:ssä (ValvL 6.2 §:ssä) itse asiassa väitetä, että siinä tarkoitettu oikeus päästä tuomitun asuntoon tai muuhun rangaistusajan suunnitelmassa hänelle määrättyyn paikkaan olisi välttämätön edes siellä pysymistä koskevan velvollisuuden ja päihteettömyyden valvomiseksi. Sanotun perusteella valvontatoimenpiteitä ei voida perustella perusoikeuksien turvaamisella.

Myöskään rikosten selvittämistarkoitus ei ainakaan lähtökohtaisesti voine tulla tässä yhteydessä kyseeseen.³⁰⁹ Perustuslakivaliokunta on katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan ”rikosten selvittämiseksi” hyväksyttävä, jos kyseinen toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan.³¹⁰ Vaikka asunnosta tai muusta rangaistusajan suunnitelmassa tuomitulle määrätystä paikasta poistuminen ja esimerkiksi alkoholin käyttö merkitsevätkin valvontarangaistukseen tuomitun YSTL 41.2 ja 49.2 §:n (ValvL 4 ja 14 §:n) mukaisten velvollisuuksien rikkomista, eivät kyseiset teot kuitenkaan lähtökohtaisesti ole rikkollisia. Perustuslakivaliokunnan nimenomaisesti toteamin tavoin on lisäksi selvää, ettei kotietsintävaltuuksia voida kytkeä kuinka vähäisiin rikoksiin tahansa.³¹¹

Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehen ja hänen seurassaan olevan apuvalvojan oikeus päästä kotirauhan piiriin voidaan perustuslakivaliokunnan mukaan yhtä kaikki perustaa tuomitun ja asunnossa asuvien antamaan suostumukseen, koska valiokunta arvioi valvontarangaistusta koskevan sääntelyn täyttävän ne tarkkuutta ja täsmällisyyttä, suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tapaa koskevia säännöksiä sekä sääntelyn välttämättömyyttä koskevat edellytykset, jotka se on suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvalle laille asettanut, minkä lisäksi eduskunta hyväksyi perustuslakivaliokunnan edellyttämän ja lakivaliokunnan ehdottaman lisäyksen siitä, että tuomitun kanssa samassa asunnossa asuvat täysi-ikäiset antavat suostumuksensa *omasta vakaasta tahdostaan*, sekä muutoksen, jonka myötä myös alaikäisellä on mahdollisuus peruuttaa antamansa suostumus.³¹² Perustuslakivaliokunnan arviota ja lain esitöitä ylipäätään voidaan kuitenkin nähdäkseni monilta osin kritisoida.

Aivan yksiselitteistä ei ensinnäkään ole, millainen merkitys tuomitun kanssa samaan asuntoon valvontarangaistuksen täytäntöönpanon aloittamisen jälkeen mutta ennen sen loppumista muuttavilla henkilöillä on. Rikosseuraamuslaitoksen on YSTL 52.1 §:n (ValvL 23.2 §:n) mukaan selvítettävä, voidaanko valvontarangaistus panna täytäntöön muussa asunnossa tai

³⁰⁹ Ks. myös V.-P. Viljasen asiantuntijalausunto 22.4.2010, s. 4–5; Hidénin asiantuntijalausunto 5.5.2010, s. 6–7.

³¹⁰ Ks. esim. PeVL 2/1996 vp, s. 2/I; PeVL 25/1998 vp, s. 4/II; PeVL 19/2000 vp, s. 4/I; PeVL 12/2001 vp, s. 3/II; PeVL 12/2002 vp, s. 3/II; PeVL 39/2016 vp, s. 4 PeVL 6/2019 vp, s. 3.

³¹¹ PeVL 6/1998 vp, s. 2/II.

³¹² PeVL 30/2010 vp, s. 7; LaVM 30/2010 vp, s. 5; EV 266/2010 vp. Vrt. kuitenkin erityisesti V.-P. Viljasen asiantuntijalausunto 22.4.2010, s. 6–7. Perustuslakivaliokunta edellytti lisäksi, että suostumuksen peruuttamista koskevaa lainkohtaa muutetaan siten, että myös alaikäisillä on mahdollisuus peruuttaa antamansa suostumus valvontarangaistuksen täytäntöönpanoon ja täytäntöönpanoon liittyviin valvontakäynteihin asunnossa, jossa he tuomitun kanssa vakituisesti asuvat; tätä mahdollisuutta heillä ei nimittäin vielä hallituksen esityksen mukaisen lakiehdotuksen perusteella ollut.

rangaistusajan suunnitelmassa tuomitulle määrättävässä paikassa vai onko asia saatettava tuomioistuimen käsiteltäväksi, *jos tuomitun asunto vaihtuu tai olosuhteet hänen asunnossaan muuttuvat siten, ettei valvontarangaistuksen täytäntöönpanoa voida jatkaa*; säännöksen esitoissa esimerkkeinä kysymyksessä olevasta olosuhteiden muutoksesta mainitaan kuitenkin ainoastaan tulipalo, vesivahinko ja rakennuksessa suoritettava putkiremontti.³¹³ Sanotun perusteella voidaan mielestäni pitää kyseenalaisena, täyttääkö sääntely suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvan lain tarkkuutta ja täsmällisyyttä koskevat edellytykset.

Mitä tulee perustuslakivaliokunnan edellyttämään lisäykseen tuomitun kanssa samassa asunnossa asuvien täysi-ikäisten antaman suostumuksen perustumisesta heidän omaan vakaaseen tahtoonsa, eivät lakivaliokunta ja sen täydennysehdotuksen hyväksynyt eduskunta mielestäni täysin tyydyttävällä tavalla noudattaneet perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellista huomautusta. Perustuslakivaliokunnan mukaan RL 6:11 a §:ään olisi tullut lisätä säännös siitä, ettei valvontarangaistusta saa tuomita, jos on perusteltua syytä epäillä, että samassa asunnossa asuvat henkilöt on heitä painostamalla saatu antamaan säännöksessä tarkoitettu suostumus.³¹⁴ Lakivaliokunnan mukaan suostumuksen aitous ja vapaaseen tahtoon perustuminen varmistetaan pyytämällä suostumuksen antaneelta asiaa koskeva vakuutus, joka merkitään kirjalliseen suostumukseen.³¹⁵ Mielestäni pelkän (kirjallisen) vakuutuksen pyytäminen suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustumisen varmistamiseksi on kuitenkin riittämätön keino ottaen huomioon, että perustuslakivaliokunnan mukaan tuomioistuimen olisi tarvittaessa pitänyt kuulla tuomitun kanssa samassa asunnossa asuvia ennen valvontarangaistukseen tuomitsemista; voihan yhtä hyvin olla, että kyseiset henkilöt on heitä painostamalla saatu antamaan myös YSTL 45.2 §:ssä (ValvL 8.3 §:ssä) tarkoitettu vakuutus.

Sangen ongelmallisena ja loogisesti nurinkurisena voidaan kuitenkin pitää myös perustuslakivaliokunnan näkemystä siitä, että valvontarangaistukseen tuomittavan antaman suostumuksen aitoutta ja vapaaseen tahtoon perustumista ”ei ole tarpeen epäillä, koska hänen kohdallaan valvontarangaistuksen vaihtoehdona on vankila”³¹⁶ – kuinka vapaaehtoiseksi voidaan katsoa kotirauhan piiriin ulottuvia valvontakäyntejä koskeva suostumus, jos sen vaihtoehdona on ehdoton vankeusrangaistus? Huomionarvoisena voidaan pitää, että valiokunta on aiemmin epäillyt, voidaanko oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen tai perheenkokoajan iän selvittämiseksi tehtävän oikeuslääketieteellisen tutkimuksen edellytyksenä olevaa suostumusta ”tosiasiallisesti lainkaan

³¹³ HE 17/2010 vp, s. 44/II.

³¹⁴ PeVL 30/2010 vp, s. 7/II.

³¹⁵ LaVM 30/2010 vp, s. 5, 7/II.

³¹⁶ PeVL 30/2010 vp, s. 7/II.

pitää aitona ja vapaaseen tahtoon perustuvana”, koska tutkimuksesta kieltäytymisestä ilman hyväksyttävää syytä seuraa, että asianomaista kohdellaan täysi-ikäisenä.³¹⁷ Nyt puheena olevan suostumuksen kannalta olennaista on lisäksi, että YSTL 52.1 §:n (ValvL 23.1 §:n) mukaan vain tuomitun kanssa samassa asunnossa asuva voi peruuttaa antamansa suostumuksen; vastaavaa oikeutta ei ole annettu tuomitulle itselleen.

Huomiota voidaan niin ikään kiinnittää perustuslakivaliokunnan sittemmin antamaan – myöhemmin tässä tutkimuksessa lähemmin tarkasteltavaan – lausuntoon, jossa se huomauttaa, että seksuaalirikoksesta tuomitun vangin tapauksessa valvotun koevapauden mahdollisena ehtona olevan lääkehoidon edellyttämän suostumuksen aitoutta ja vapaaseen tahtoon perustumista arvioitaessa on otettava huomioon, että vanki saa lääkehoitoon suostuessaan ja siten vankilasta valvottuun koevapauteen päästessään ”hyvin merkittävän etuuden”, minkä vuoksi suostumusta ei ainakaan kyseisessä yhteydessä voida pitää aina ”täysin vapaaehtoisena”.³¹⁸

Toisaalta YSTL:n säätämisen yhteydessä kumotun ValvL 8.1 §:n mukaan rikoksesta epäillylle oli tarkoin selvitettävä muun muassa valvontarangaistukseen liittyvien velvollisuuksien ja rajoitusten merkitys, koska valvontarangaistuksen tuomitsemiseen liittyvän suostumuksen on perustuttava tietoon³¹⁹; lakiin ei sen sijaan sisällynyt säännöstä, jonka mukaan samat seikat olisi tullut tarkoin selvittää valvontarangaistukseen tuomittavan kanssa samassa asunnossa asuville, joiden on suostuttava rangaistuksen täytäntöönpanoon ja siihen liittyviin valvontakäynteihin asunnossa. Sääntelyä ei täydennetty koottaessa valvontarangaistuksen sisältöä ja täytäntöönpanoa koskevat säännökset yhteen muita yhdyskuntaseuraamuksia koskevien vastaavien säännösten kanssa, vaan sitä itse asiassa karsittiin: valvontarangaistukseen liittyvien velvollisuuksien ja rajoitusten merkityksen selvittämistä ei nimittäin YSTL:n perusteella edellytetä sen paremmin rikoksesta epäillylle kuin hänen kanssaan samassa asunnossa asuvillekaan. Puutteella on merkitystä sen kannalta, voidaanko suostumuksen antajan katsoa tietävän ja ymmärtävän suostumuksensa merkityksen.³²⁰

Kriittisten huomioiden valossa oudoksun suuresti sitä, että perustuslakivaliokunta on katsonut suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvalle laille korkeimman omakätisesti asettamiensa edellytysten täytyneen myös valvontarangaistuksen täytäntöönpanoon liittyvien, kotirauhan piiriin ulottuvien valvontakäyntien tapauksessa. Mielestäni sen paremmin vangitun kuin hänen kanssaan samassa asunnossa asuvien antamia suostumuksia ei voida pitää oikeudellisesti relevanttina siten kuin valiokunta itse on painottanut. Tilanteen ongelmallisuutta korostaa se,

³¹⁷ PeVL 16/2010 vp, s. 4/II.

³¹⁸ PeVL 4/2013 vp, s. 4/II.

³¹⁹ HE 17/2010 vp, s. 36/II–37/I.

³²⁰ Ks. myös Lahden asiantuntijalausunto 22.4.2010, s. 4.

että kotirauhaan kajoamisen hyväksyttävät perusteet on määritelty PL 10.3 §:ssä tyhjentävästi ja mahdollisimman suppeasti ja täsmällisesti, jottei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa valtuutta perusoikeuden rajoittamiseen kuin välttämättä on tarpeen.³²¹ Perustuslakivaliokunta on tosin huomauttanut tulkintakäytäntönsä osin irtautuneen PL 10.3 §:n sanamuodoista ja pitänyt tätä soveltamiskäytännön osittaista erkaantumista säännösten kieliasusta epätydyttävänä sen vuoksi, että perustuslain on annettava oikea kuva valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista. Erityisesti kotirauhan osalta tilanteeseen ei valiokunnan kehotuksista huolimatta ole toistaiseksi tullut parannusta.³²²

3.5.3 Valvottu koevapaus ja lääkehoito

Valvottu koevapaus otettiin käyttöön vuoden 2006 lokakuusta lukien uutena osana asteittaisen vankilasta vapauttamisen järjestelmää vankien yhteiskuntaan sijoittumisen edistämiseksi.³²³ Suppeaa laintasoista sääntelyä ehdotettiin sittemmin täydennettäväksi ja siirrettäväksi uuteen lakiin; vastaavasti valtioneuvoston asetuksen tasolla ollutta sääntelyä esitettiin täsmennettäväksi ja nostettavaksi lain tasolle.³²⁴ Valvotusta koevapaudesta annettu laki (VKL, 629/2013) tuli voimaan vuoden 2014 alussa. Valvottua koevapautta koskevan sääntelyn lähtökohtana on yhdenmukaisuus valvontarangaistusta koskevien säännösten kanssa.³²⁵ Niinpä VKL 3, 7.3, 9.2 ja 17 (404/2015) ja 25.1 § sisältävät RL 6:11 a §:n 2 momenttia sekä YSTL 43.2, 45.2, 48, 49.1 ja 52.1 §:ää asiallisesti vastaavat säännökset asuntoon pääsemistä koskevasta oikeudesta ja sinne päästämistä koskevasta velvollisuudesta sekä täytäntöönpanon edellytyksenä olevan suostumuksen antamisesta ja sen peruuttamisesta. Sekä hallituksen esityksessä että perustuslakivaliokunnan lausunnossa näiden valvottuun koevapauteen liittyvien, kotirauhan piiriin ulottuvien toimenpiteiden valtiosääntöinen hyväksyttävyys perustellaan lakonisesti juuri valvottua koevapautta ja valvontarangaistusta koskevien säännösten vastaavuudella.³²⁶

Huomionarvoista on kuitenkin, että VKL 10.1 §:n mukaan vangille on tarkoin selvitettävä muun muassa valvottuun koevapauteen liittyvien määräysten ja rajoitusten merkitys; kuten olen edellä huomauttanut, asiallisesti vastaava säännös sisältyi vielä ValvL 8.1 §:ään muttei enää sen korvanneeseen YSTL:iin.

³²¹ Ks. HE 309/1993 vp, s. 54/I; PeVM 25/1994 vp, s. 5/II. Ks. myös V.-P. Viljasen asiantuntijalausunto 22.4.2010, s. 6.

³²² Ks. PeVM 5/2005 vp, s. 2/I; PeVL 36/2017 vp, s. 4–5; PeVM 4/2018 vp, s. 5–6.

³²³ HE 262/2004 vp, s. 1/I, 33/II, 44/I, 50/II. Ks. myös PeVL 21/2005 vp, s. 5/II; HE 140/2012 vp, s. 4/I.

³²⁴ HE 140/2012 vp, s. 4/I, 13–16.

³²⁵ HE 140/2012 vp, s. 4/I, 14/II, 16/II.

³²⁶ HE 140/2012 vp, s. 45/II–46/I; PeVL 4/2013 vp, s. 2/II–3/I.

Kiinnostavampi on toinen valvottua koevapautta koskevaan sääntelyyn sisältyvä, suostumusta niin ikään edellyttävä elementti.³²⁷ Valvotun koevapauden ehdoksi voidaan nimittäin VKL 4 §:n (1643/2015) 1 momentin nojalla asettaa, että seksuaalirikoksesta tuomittu vanki sitoutuu seksuaalirikoksen uusimisen ehkäisemiseksi tarkoitettua lääkehoitoa koskevien määräysten noudattamiseen ja lääkehoidon jatkamiseen myös ehdonalaisen vapauden aikana sekä sitoutuu tällaisen lääkehoidon valvontaan ja suostuu lääkehoitoa koskevien määräysten noudattamisen valvontaan myös ehdonalaisessa vapaudessa.³²⁸ Lääkehoitoon sitoutuneen vangin on VKL 20 §:n (1643/2015) 1 momentin mukaan annettava lääkityksen käytön valvomiseksi ja hoidon turvallisuuden varmistamiseksi välttämättömät virtsa- tai verinäytteet.

Lääkehoitoa koskevien määräysten noudattamisen lisäksi valvotun koevapauden ehdoksi voidaan VKL 4.1 §:n nojalla asettaa, että vanki sitoutuu noudattamaan psykososiaalista hoitoa ja tukea koskevia määräyksiä ja jatkamaan tällaista hoitoa ja tukea sekä suostumaan niitä koskevien määräysten noudattamisen valvontaan myös ehdonalaisessa vapaudessa. Lainkohdan esitöiden mukaan lääkehoito ja käyttäytymisterapia yhdessä toteutettuina estävät seksuaalirikosten uusimista tehokkaammin kuin pelkkä lääkehoito, minkä vuoksi sitä ei tulisi käyttää yksinomaista hoitomuotona.³²⁹ Tässä yhteydessä keskityn kuitenkin yksinomaan lääkehoidon merkitykseen.

Lääkehoito perustuu vangin kirjalliseen suostumukseen. Vankiterveydenhuollon yksikön lääkärin on ennen suostumuksen antamista VKL 4.2 §:n nojalla selvittävä vangille lääkehoidon vaikutukset. Rikosseuraamuslaitoksen on puolestaan ennen koevapautteen sijoittamista selvittävä vangille lääkehoidon lopettamisesta aiheutuvat seuraamukset saman pykälän viimeisen momentin mukaisesti. Kyseiset säännökset täydentävät sitä VKL 10.1 §:n edellä selostettua yleistä vaatimusta, jonka mukaan vangille on tarkoin selvittävä valvottuun koevapauteen liittyvien määräysten ja rajoitusten merkitys sekä seuraamukset niiden rikkomisesta. Vangin on hallituksen esityksen mukaan saatava myös VKL 4.2–3 §:ssä tarkoitettut tiedot, jotta hänellä olisi kaikki asiaa koskeva tarpeellinen informaatio lääkehoitoa koskevaa päätöstä tehdessään.³³⁰ Lääkehoitoa koskevan suostumuksen peruuttamisesta säädetään VKL 23.1 §:ssä. Sen esitöiden perusteella vanki voi peruuttaa antamansa suostumuksen sekä ennen lääkehoidon aloittamista että valvotun koevapauden aikana hoidon jo alettua, eikä suostumuksen peruuttamista tarvitse perustella; suostumuksen peruuttaminen tosin rinnastetaan velvollisuuksien rikkomiseksi.³³¹ Velvollisuuksien rikkomisesta taas säädetään valvotun koevapauden osalta VKL 26 §:ssä ja ehdonalaisen vapauden osalta YSTL 74 §:ssä.

³²⁷ VKL sisältää paljon valvottuun koevapauteen päästetyn perusoikeuksien kannalta merkityksellistä sääntelyä, jonka kokonaisvaltainen käsittely ei kuitenkaan ole tämän tutkimuksen kannalta tarkoituksenmukaista.

³²⁸ Lääkehoidon sisällöstä ks. HE 140/2012 vp, s. 9–10/I, 24.

³²⁹ Ks. HE 140/2012 vp, s. 24/II.

³³⁰ Ks. HE 140/2012 vp, s. 24/II–25/I.

³³¹ HE 140/2012 vp, s. 34/II.

Seksuaalirikoksen uusimisen ehkäisemiseksi tarkoitettua lääkehoitoa koskevien määräysten noudattaminen on VKL 17.2 §:ssä määritelty koevapauteen sijoitetun nimenomaiseksi velvollisuudeksi tilanteissa, joissa lääkehoito on asetettu valvotun koevapauden ehdoksi. Velvollisuuksien rikkomisen seuraamuksista koskevan VKL 26 §:n esitöiden perusteella lääkehoidon tahallinen lopettaminen katsotaan velvollisuuksien törkeäksi rikkomiseksi, joka johtaa koevapauden peruuttamiseen; tätä lievempien rikkomusten seuraamuksena olisi kirjallinen varoitus.³³²

Seksuaalirikoksen uusimisen ehkäisemiseksi tarkoitettua, seksuaaliviettiin väliaikaisesti vaikuttavaa³³³ lääkehoitoa koskeva sääntely on epäilyksettä merkityksellistä PL 7.1 §:ssä turvotun henkilökohtaisen koskemattomuuden kannalta, johon ei PL 7.3 §:n mukaan saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Lisäksi sillä puututaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen läheisesti liittyvään PL 10.1 §:n mukaiseen yksityiselämän suojaan, jonka piiriin on jo todettu kuuluvan muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan.³³⁴ PL 10.1 §:n aineellisen ulottuvuuden tulkinnassa on vielä perusteltua tukeutua sen esikuvana olevaan EIS 8.1 artiklan soveltamiskäytäntöön, jonka perusteella myös seksuaalisen käyttäytymisen on katsottu kuuluvan yksityiselämän suojan alaan.³³⁵

Puheena olevan sääntelyn voidaan katsoa täyttävän suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tapaa koskevan edellytyksen. Sääntelyn tarkkuutta ja täsmällisyyttä koskevan edellytyksen kannalta merkitystä on puolestaan sillä, että eduskunta hyväksyi perustuslakivaliokunnan aiheelliseksi katsoman ja lakivaliokunnan ehdottaman täsmennyksen siitä, että lääkehoito voidaan asettaa vain seksuaalirikoksesta tuomitun valvottuun koevapauteen sijoittamisen ehdoksi.³³⁶ Vangin voitaneen VKL 4.2–3 §:n perusteella olettaa myös tietävän ja ymmärtävän antamansa suostumuksen merkityksen.³³⁷ Lisäksi valiokunta arvioi sääntelyn olevan suhteellisuusvaatimuksen mukainen ja täyttävän täten välttämättömyyedellytyksen.³³⁸ Suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustumisen varmistamista koskevan edellytyksen täyttymistä sen sijaan voidaan mielestäni hyvin perustein pitää kyseenalaisena.

³³² HE 140/2012 vp, s. 36/I. Vrt. kuitenkin HE 140/2012 vp, s. 49/II–50/I, jonka mukaan lääkehoidon laiminlyönnistä ylipäätään seuraisi valvotun koevapauden aikana ensi vaiheessa kirjallinen varoitus ja ehdonalaisen vapauden aikana vastaavasti YSTL 74.1 §:n mukainen kehoitus lääkehoitoa koskevien määräysten noudattamiseen.

³³³ HE 140/2012 vp, s. 49/II.

³³⁴ HE 309/1993 vp, s. 53/I. Yksityiselämän ja henkilökohtaisen koskemattomuuden läheisestä suhteesta ks. V.-P. Viljanen 2011c, s. 391.

³³⁵ Harris – O’Boyle – Bates – Buckley 2018, s. 527–529; Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2018, s. 789.

³³⁶ PeVL 4/2013 vp, s. 5; LaVM 7/2013 vp, s. 4/II–5/I; EV 57/2013 vp.

³³⁷ HE 140/2012 vp, s. 48/II.

³³⁸ PeVL 4/2013 vp, s. 5/I. Palaan suhteellisuusvaatimusta koskevaan arvioon myöhemmin tässä tutkimuksessa.

Vangin antaman suostumuksen aitoutta ja vapaaseen tahtoon perustumista arvioitaessa on perustuslakivaliokunnan mukaan otettava huomioon, että lääkehoitoon suostumalla vanki saa hyvin merkittävän etuuden päästessään vankilasta valvottuun koevapauteen; tässä yhteydessä vangin suostumusta ei aina voida pitää täysin vapaaehtoisena. Lisäksi valiokunta viittasi aiheellisesti paitsi siihen valvottua koevapautta koskevassa hallituksen esityksessäkin todettuun seikkaan, että seksuaalirikollisten oma-aloitteinen hakeutuminen heille tarkoitettuun vapaaehtoiseen lääkehoitoon on ollut erittäin harvinaista, myös lääketieteellisestä tutkimuksesta annetun lain esitöihin, joiden mukaan vangin mahdollisuus tehdä aidosti vapaaehtoisia ratkaisuja lääketieteelliseen tutkimukseen osallistumisesta on erinäisten seikkojen vuoksi rajallinen.³³⁹ Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan pitänyt lääkehoitoa koskevaa suostumusta näennäisenä, koska seksuaalirikoksesta tuomitun vangin päästäminen valvottuun koevapauteen ei hallituksen esityksen perusteella ole pois suljettua siinäkään tapauksessa, että vanki kieltäytyy hoidosta.³⁴⁰ Tältä kannalta merkillepantavaa on tosin, ettei VKL nähdäkseen sisällä säännöstä, joka mahdollistaisi valvotun koevapauden ehdoksi asetetusta lääkehoidosta kieltäytyvän vangin sijoittamisen valvottuun koevapauteen, jos muut edellytykset täyttyvät. Lakiin ei myöskään sisälly säännöstä siitä, ettei lääkehoitoa saa aloittaa, jos on perusteltua syytä epäillä, ettei vanki ole antanut suostumusta omasta vakaasta tahdostaan, eikä valiokunta sellaista edellyttänyt.³⁴¹ Näin ollen suostumus saattaa itse asiassa hyvinkin olla näennäinen.

Yhtä kaikki sääntelyn merkitsemät perusoikeusrajoitukset eivät perustuslakivaliokunnan mukaan voi perustua yksinomaan asianosaisen antamaan suostumukseen, koska valvotun koevapauden ehdoksi asetetussa lääkehoidossa on kyse henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja yksityiselämään varsin voimakkaasti kohdistuvasta poikkeuksellisesta toimenpiteestä. Valiokunta arvioikin sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta ja katsoo sen merkitsemille perusoikeusrajoituksille esitetyn perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet: lääkehoidon nimenomaisena tavoitteena on ehkäistä seksuaalirikosten uusimista ja turvata siten toisten ihmisten henkilökohtaista – erityisesti ruumiillista – koskemattomuutta ja seksuaalista itsemääräämisoikeutta, minkä lisäksi valvottu koevapaus merkitsee rangaistuksen

³³⁹ PeVL 4/2013 vp, s. 4/II. Perustuslakivaliokunnan viittaamien hallitusten esitysten osalta ks. HE 229/1998 vp, s. 16/II; HE 140/2012 vp, s. 7/II–8/I.

³⁴⁰ Vrt. PeVL 16/2010 vp, s. 4/II, missä perustuslakivaliokunta on pitänyt valtiosääntöoikeudellisen ongelmatuomion kannalta olennaisena yhtäältä, ettei oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen tai perheenkokoajan iän selvittämiseksi tehtävästä oikeuslääketieteellisestä tutkimuksesta kieltäytyminen johda täysi-ikäisyysoletukseen, jos kieltäytyminen perustuu hyväksyttävään syyhyn, ja toisaalta, ettei tutkimuksesta kieltäytyminen yksinään voi olla hakemuksen hylkäämisen peruste. Ks. myös HE 140/2012 vp, s. 48/II; PeVL 4/2013 vp, s. 4/II–5/I.

³⁴¹ Vrt. PeVL 30/2010 vp, s. 7/II, missä perustuslakivaliokunta edellytti tuomitun kanssa samassa asunnossa asuvien antaman suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustumisen varmistamista tällä tavoin.

suorittamista vankilan sijasta vapaudessa.³⁴² Rajoitusperusteet palautuvat perusoikeuksien turvaamistavoitteeseen ja kiinnittyvät suoraan perusoikeussäännöksiin; näin ollen ne ovat epäilyksettä erittäin painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia.³⁴³ Sääntelyn voidaan katsoa täyttävän myös PL 7.3 §:n mukaisen kvalifioidun lakivarauksen, minkä lisäksi rikollisuuden estäminen sekä muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaaminen on mainittu EIS 8.2 artiklan rajoituslausekkeessa nimenomaisesti hyväksyttävänä perusteina rajoittaa saman sopimusartiklan 1 kohdassa turvattua yksityiselämän suojaa.

Syystä tai toisesta perustuslakivaliokunta ei toistanut muun muassa valvontarangaistuksen yhteydessä korostamaansa suurta pidättyväisyyttä suostumuksen käyttämisessä perusoikeusrajoitusten perusteena erityisesti niissä tilanteissa, joissa perusoikeussäännöksen sisältyy kvalifioitu lakivaraus.

³⁴² HE 140/2012 vp, s. 4/I, 49/I; PeVL 4/2013 vp, s. 5/I. Seksuaalirikossäännöksilläkin suojataan lähtökohtaisesti juuri seksuaalista itsemääräämisoikeutta ja ruumiillista koskemattomuutta. Ks. HE 6/1997 vp, s. 161/II–162; HE 212/2018 vp, s. 5, 47; Rautio 2013, s. 420, 433; Matikkala 2018, s. 121, 123.

³⁴³ Ks. myös V.-P. Viljasen asiantuntijalausunto 7.2.2013, s. 3–4.

4 Suhteellisuusvaatimus

4.1 Sisältö ja merkitys

Juha Lavapuro on perustellusti todennut, että perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyttä koskevan vaatimuksen täyttämistä paljon kiperämpää on perustella, onko sinänsä hyväksyttävä rajoitus välttämätön ja oikeassa suhteessa sen perusteena olevan oikeushyvän painavuuteen.³⁴⁴ Edellä käsitelty vaatimus perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyydestä on kiinteässä yhteydessä niitä niin ikään koskevan suhteellisuusvaatimuksen kanssa.³⁴⁵ Näiden vaatimusten välisen suhteen Veli-Pekka Viljanen on oivallisesti kiteyttänyt seuraavalla tavalla:

”[E]nsin on arvioitava, saako lailla *ylipäättään* rajoittaa perusoikeutta A intressin B vuoksi. Vasta sen jälkeen voidaan arvioida kaikki muutkin asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen, onko juuri *kyseisessä tapauksessa* ja juuri *ehdotetussa laajuudessa* mahdollista rajoittaa perusoikeutta A intressin B vuoksi. Ensimmäinen vaihe liittyy rajoitusperusteiden hyväksyttävyydestiin, toisessa on kyse jo suhteellisuustestistä.”³⁴⁶

Suhteellisuusvaatimuksen mukaisuus edellyttää perustuslakivaliokunnan mukaan, että perusoikeusrajoitukset yleisesti – ja kriminalisoinnit erityisesti – ovat yhtäältä välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi – ja kriminalisointien taustalla olevien oikeushyvien suojaamiseksi – eivätkä toisaalta mene pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoitusten taustalla olevien yhteiskunnallisten intressien painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään; perusoikeusrajoitus ei ole sallittu eikä kriminalisointia voida tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä käsitellä, mikäli vastaava tavoite olisi saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin.³⁴⁷ Samat edellytykset soveltuvat edellä esitetyin perustein analogisesti myös perusoikeusrajoituksia yhtä lailla merkitseviin, rangaistusjärjestelmää *in abstracto* koskeviin yleisen tason rangaistussäännöksiin.³⁴⁸ Erityisesti rikoslainsäätäjän liikkumavaran kannalta

³⁴⁴ Lavapuro 2000, s. 417. Ks. myös V.-P. Viljanen 1998, s. 299; V.-P. Viljanen 2001, s. 337.

³⁴⁵ V.-P. Viljanen 2001, s. 134; Länsineva 2002, s. 249; Melander 2002, s. 953–954; Länsineva 2011, s. 600. Ks. myös J. Viljanen 2003, s. 209, 215–216, 220; Melander 2008, s. 127, 130.

³⁴⁶ V.-P. Viljanen 2001, s. 134–135.

³⁴⁷ Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5; PeVL 23/1997 vp, s. 2/II. Ks. myös HE 309/1993 vp, s. 30/I, missä ainakin syvälle käyvien, poikkeuksellisten tai summaaristen rajoitusten todetaan kaikissa tapauksissa merkitsevän sellaista puuttumista perusoikeuteen, ettei niitä voida tavallisella lailla toteuttaa. Vrt. KM 1992:3, s. 139, missä syvälle käyvien, poikkeuksellisten tai summaaristen rajoitusten sen sijaan todetaan merkitsevän puuttumista perusoikeuden olennaiseen, ehdottomasti suojattuun ydinsisältöön.

³⁴⁸ Perustuslakivaliokunnan mukaan sen perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiin palautuva käytäntö koskee nimittäin rikoslainsäädäntöä yleisesti. Ks. PeVL 48/2017 vp, s. 8; PeVL 56/2018 vp, s. 2.

valiokunta onkin vielä erikseen huomauttanut rangaistusseuraamuksen ankaruuden olevan yhteydessä suhteellisuusvaatimukseen.³⁴⁹

Perustuslakivaliokunta on niin ikään huomauttanut rangaistussäännösten – tässä tapauksessa nimenomaan konkreettisten sellaisten – muodostavan oikeudellisen perustan muun muassa eräiden rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käytölle, joka on sidoksissa joko tietyn rangaistusmaksimin ylittäviin rikoksiin tai tiettyihin rikosnimikkeisiin. Näin ollen kriminalisoinnit voivat valiokunnan toteamin tavoin merkitä viranomaisten toimivallan laajentumista, millä on puolestaan merkitystä ainakin suhteellisuusvaatimuksen kannalta.³⁵⁰ Tässä abstrakteihin rangaistussäännöksiin keskittyvässä tutkimuksessa puheena olevalla sinänsä tärkeällä huomiolla ei kuitenkaan ole merkitystä.

Perustuslakivaliokunnan hahmotteleman suhteellisuusvaatimuksen merkityssisällön analysoimiseksi voidaan viitata asiallisesti vastaavan vaatimuksen erittelyyn muissa yhteyksissä. Ensimmäkin perusoikeusuudistusta valmistelleen perusoikeuskomitean mietinnössään ehdottaman yleisen rajoitussäännöksen mukaan perusoikeusrajoitusten olisi muun muassa tullut olla ”välttämättömiä yksilön vapauden turvaavassa oikeusvaltiossa”. Kyseisestä vaatimuksesta oli komitean mukaan johdettavissa ”ainakin neljä astetta täsmällisempää ehtoa”, jotka koskivat perusoikeusrajoitusten *minimointia* (mahdollisista vaihtoehdoista on valittava perusoikeuksia vähiten rajoittava), *suhteellisuutta* (rajoitusten on oltava hyväksyttävässä suhteessa niillä saavutettavaan hyötyyn nähden), *tehokkuutta* (rajoittaminen on sallittua vain, jos tavoite voidaan tosiasiassa saavuttaa perusoikeuksia rajoittamalla) ja *tarkoitussidonnaisuutta* (perusoikeusrajoituksia ei saa käyttää väärin).³⁵¹ Toiseksi voidaan tukeutua saksalaiseen valtiosääntöoikeuteen, jossa sääntelyn suhteellisuutta koskevan vaatimuksen (*der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit*) on katsottu koostuvan kolmesta osavaatimuksesta: *Soveltuvuus (Geeignetheit)* merkitsee, että perusoikeusrajoituksella on voitava saavuttaa haluttu tavoite. *Välttämättömyys (Erforderlichkeit)* taas tarkoittaa, että rajoituksen tulee olla valittavista keinoista perusoikeutta vähiten rajoittava. *Suhteellisuus suppeassa merkityksessä (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn)* puolestaan edellyttää, ettei rajoitus ole epäsuhteessa tavoitteeseensa nähden.³⁵²

Huomionarvoista lienee, että paitsi perusoikeuskomitean johtama minimointiperiaate myös saksalaisessa oikeustieteessä muotoiltu välttämättömyysvaatimuskin vastaavat perustuslakivaliokunnan näkemystä siitä, että perusoikeusrajoitusten on oltava välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi eikä rajoittaminen ole sallittua, mikäli vastaava tavoite olisi saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Vastaavasti sekä komitean

³⁴⁹ PeVL 23/1997 vp, s. 2/II.

³⁵⁰ Ks. PeVL 23/1997 vp, s. 2/II.

³⁵¹ KM 1992:3, s. 385. Yleisestä rajoitussäännöksestä laajemmin ks. KM 1992:3, s. 138–140, 378–389.

³⁵² Ks. Alexy 1986, s. 100–104, alav. 82; V.-P. Viljanen 2001, s. 212–213, alav. 11.

korostama suhteellisuusperiaate että saksalaisittain ymmärretty suhteellisuus suppeassa merkityksessään vastaavat valiokunnan peräänkuuluttamaa edellytystä siitä, etteivät perusoikeusrajoitukset saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoitusten taustalla olevien yhteiskunnallisten intressien painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Katsonkin suhteellisuusvaatimuksen koostuvan ennen muuta kahdesta edellytyksestä: perusoikeusrajoitusten välttämättömydestä ja niiden (yleisestä) oikeasuhtaisuudesta.³⁵³ Sanotusta huolimatta perustuslakivaliokunnan voidaan todeta edellyttäneen rajoituksilta myös tehokkuutta ja soveltuvuutta sekä tarkoitussidonnaisuutta: rajoitustenhan on oltava välttämättömiä juuri hyväksyttävän tarkoituksen – ei siis minkään muun – saavuttamiseksi, eikä rajoitus voine olla välttämätön, ellei sillä ylipäätään voida haluttua tavoitetta saavuttaa.

Suhteellisuusvaatimuksen on katsottu vastaavan osin niin kutsuttua *ultima ratio* -periaatetta, osin kriminalisoinnin hyötyjen ja haittojen punnintaa koskevaa periaatetta.³⁵⁴ Ensiksi mainitun periaatteen mukaan rikosoikeutta ei saa käyttää oikeushyvien suojeluun, jos käytettävissä on jokin vähemmän kärsimystä aiheuttava, moraalisesti hyväksyttävämpi, ainakin lähes yhtä tehokas ja kohtuullisin kustannuksin toimeenpantava järjestelmä.³⁵⁵ Viimeksi mainitun periaatteen mukaan rikosoikeudellisen järjestelmän käytöllä saavutettavia hyötyjä ja siitä koituvia haittoja on vertailtava; hyötyjen on oltava haittoja suurempia.³⁵⁶ Kumpaakaan näistä kriminalisointiperiaateista ei kuitenkaan ole tämän tutkimuksen kannalta tarpeen lähemmin tarkastella.³⁵⁷

Myös suhteellisuusvaatimuksen kannalta huomiota on perusteltua kiinnittää Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin.³⁵⁸ Esimerkiksi EIS 8–11 artikloiden 2 kappaleisiin sisältyvien rajoituslausekkeiden mukaan kyseisiin ihmisoikeuksiin puuttumisen ja niiden käyttämiselle asetettavien rajoitusten on oltava välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa (*necessary in a democratic society*) yhden tai useamman tyhjentävästi luetellun hyväksyttävän syyn (*legitimate aim*) vuoksi. EIT:n perinteisen – joskaan ei aina sellaisenaan soveltaman – tulkinnan mukaan suhteellisuusarvio koskee sitä, perustuuko puuttuminen pakottavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen (*pressing social need*), onko se oikeassa suhteessa tavoiteltuun ja hyväksyttävään päämäärään nähden (*proportionate to the legitimate aim pursued*) ja ovatko kansallisten viranomaisten sen oikeuttamiseksi esittämät perustelut asiaankuuluvat ja riittävät

³⁵³ Vrt. V.-P. Viljanen 1999, s. 176; V.-P. Viljanen 2001, s. 212–213; V.-P. Viljanen 2011b, s. 157.

³⁵⁴ Nuutila 1996, s. 69, 86, 90; V.-P. Viljanen 1998, s. 299–300; V.-P. Viljanen 2001, s. 337; Melander 2008, s. 399–400; Lahti 2012, s. 103; Melander 2016, s. 27. Ks. myös Tolvanen 1999, s. 193–194; Tolvanen 2003, s. 187/II–188/I; Frände 2012, s. 22.

³⁵⁵ Ks. Lappi-Seppälä 1987, s. 129, 138; Lappi-Seppälä 1994, s. 33, 35; Nuutila 1998, s. 173; Lappi-Seppälä 2000, s. 37; Melander 2008, s. 392, alav. 14.

³⁵⁶ Ks. KM 1976:72, s. 49; Anttila – Törnudd 1983, s. 124, 143; Lappi-Seppälä 1987, s. 131, 137; Lappi-Seppälä 1994, s. 33; Nuutila 1996, s. 85; Nuutila 1997, s. 43–44; Nuotio 1998b, s. 516; Nuutila 1998, s. 173; Lappi-Seppälä 2000, s. 37–38; Melander 2008, s. 475, alav. 21.

³⁵⁷ *Ultima ratio* -periaatteesta sekä kriminalisoinnin hyötyjen ja haittojen punnintaa koskevasta periaatteesta yleisesti ks. erityisesti Melander 2008, s. 389–505.

³⁵⁸ Ks. PeVL 23/1997 vp, s. 2/I; Lavapuro 1999, s. 443.

(*relevant and sufficient*).³⁵⁹ Toisinaan tuomioistuin edellyttää nimenomaisesti vähiten rajoittavan keinon käyttämistä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi.³⁶⁰

Suhteellisuuden arvioimisessa EIT on jättänyt kansallisille viranomaisille harkintavaltaa (*margin of appreciation*), jonka laajuus vaihtelee tapauksittain.³⁶¹ Tuomioistuimen omaa tulkintakäytäntöä on oikeuskirjallisuudessa kritisoitu epämääräiseksi ja läpinäkymättömäksi, koska suhteellisuuden nimellinen edellyttäminen ei välttämättä johda sen todelliseen, yksityiskohtaiseen tutkimiseen.³⁶²

Nähdäkseni eurooppalaisella tasolla sovellettavan suhteellisuusarvion voidaan katsoa vastaa-
van edellä puoltamaani kaksijakoista suhteellisuusvaatimusta. Välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden lisäksi EIT on kuitenkin edellyttänyt myös perusteiden eksplikointia, jota erityisesti Pekka Länsineva on kotimaisessa perusoikeuskontekstissakin peräänkuuluttanut. Länsinevan mukaan suhteellisuusvaatimuksen täyttymisen arviointi ja perusoikeuksien kunnioittaminen edellyttävät riittävän yksityiskohtaista ja jäsentynyttä sekä avointa ja julkilausuttua selvitystä paitsi rajoituksen tavoitteesta ja tarkoituseristä myös siitä, miten tehokkaasti ja todennäköisesti asetettu tavoite on mahdollista saavuttaa ehdotetulla rajoituksella ja olisiko se saavutettavissa rajoitettavaan perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla.³⁶³ Koska perusoikeusrajoitusten sallittavuutta ennakolta arvioitaessa ei yleensä ole saatavilla varmaa tietoa niiden myöhemmin realisoituvista tosiasiallisista vaikutuksista, voidaan suhteellisuusvaatimuksen täyttymisen kannalta pitää riittävänä, että perusoikeusrajoituksen tavoite on objektiivisesti arvioiden todennäköisesti saavutettavissa perusoikeutta rajoittamalla eikä perusoikeutta rajoitettaessa ole osoitettavissa kyseiseen oikeuteen vähemmän puuttuvia ja tavoitteen saavuttamisen kannalta objektiivisesti arvioiden yhtä tehokkaita keinoja.³⁶⁴

Arvio suhteellisuusvaatimuksen täyttymisestä perustuu Viljasen mukaan yhtäältä perusoikeuden takaaman ja siihen kytkeytyvän intressin sekä toisaalta perusoikeusrajoituksen taustalla olevan ja siihen oikeuttavan intressin keskinäiseen punnintaan. Tässä punninnassa on

³⁵⁹ Ks. V.-P. Viljanen 2001, s. 209; Arai-Takahashi 2002, s. 11–12, 14, 193; J. Viljanen 2003, s. 233, 235; J. Viljanen 2005, s. 495–496; Arai 2006, s. 340–341; Gerards 2013, s. 466–469; Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2018, s. 356. EIT:n ratkaisukäytännöstä ks. esim. *Handyside v. Yhdistynyt kuningaskunta* (7.12.1976), tuomion kohdat 48–50; *Sunday Times v. Yhdistynyt kuningaskunta* (26.4.1979), tuomion kohta 62.

³⁶⁰ Ks. Arai-Takahashi 2002, s. 15, 194; J. Viljanen 2005, s. 497; Harris – O’Boyle – Bates – Buckley 2018, s. 13. Keinojen ja tavoitteiden arvioinnista laajemmin ks. Gerards 2013, s. 470–488. Ks. myös Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2018, s. 361, joiden mukaan tavoiteltuihin päämääriin nähden suhteettomat rajoitukset saattavat merkitä EIS:n loukkausta silloinkin, kun rajoittaminen itsessään olisi hyväksyttävää.

³⁶¹ Ks. J. Viljanen 2003, s. 30–32, 247–258; J. Viljanen 2005, s. 496–497; Harris – O’Boyle – Bates – Buckley 2018, s. 15–16; Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2018, s. 358–360.

³⁶² Arai-Takahashi 2002, s. 16; J. Viljanen 2003, s. 177–178; Gerards 2013, s. 466–468.

³⁶³ Länsineva 1999, s. 504; Länsineva 2002, s. 250–251.

³⁶⁴ V.-P. Viljanen 2001, s. 213–214.

kiinnitettävä huomiota siihen, millaiseen perusoikeuden käyttömuotoon perusoikeusrajoitus kohdistuu, sillä mitä keskeisempää käyttömuotoa ollaan rajoittamassa ja mitä voimakkaammasta rajoituksesta on kyse, sitä vahvempaa painoarvoa on sinänsä hyväksyttävältä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimalta rajoitusperusteelta vaadittava; vahva institutionaalinen tuki puolestaan merkitsee ainakin *prima facie* vahvaa punninnallista painoarvoa.³⁶⁵ Merkitystä saattaa kuitenkin olla myös muilla tekijöillä, kuten perusoikeusrajoituksen laajuuteen liittyvillä yleisillä näkökohdilla, rajoituksen poikkeuksellisuudella ja sen kohtuullisuudella, rajoituksen perusteena olevalla suostumuksella sekä erityisesti oikeusturvajärjestelyjen tehokkuudella ja rajoituksesta aiheutuvien haittojen mahdollisella korvaamisella, jotka saattavat vaikuttaa rajoituksen tosiasialliseen merkittävyyteen yksilön kannalta.³⁶⁶ Perusoikeuden rajoittamiseen on turvauduttava viimesijaisena keinona tilanteessa, jossa hyväksyttävyyksivaatimuksen mukaista painavaa yhteiskunnallista tarvetta ei voida muutoin tyydyttää.³⁶⁷ Ajatuksena on Länsinevan mukaan, että rajoitus on niin laadultaan kuin ankaruudeltaankin oikeassa suhteessa siihen tarkoitukseen, jonka toteuttamiseksi rajoitukseen ryhdytään.³⁶⁸

Erityisesti rikoslainsäätäjän harkintavallan kannalta on vielä syytä huomata, että perustuslakivaliokunta on huomauttanut rangaistusseuraamuksen ankaruuden olevan yhteydessä suhteellisuusvaatimukseen.³⁶⁹ Sittemmin se on toistuvasti todennut, että rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja että rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset.³⁷⁰ Nähdäkseni vaatimuksen alkuosassa on kyse *rankaisulliseksi* kenties kutsuttavasta *oikeasuhtaisuudesta* erotuksena edellä selostetusta *yleisestä oikeasuhtaisuudesta*, jonka mukaan perusoikeusrajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoitusten taustalla olevien yhteiskunnallisten intressien painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Arvio rangaistusjärjestelmää *in abstracto* koskevien rangaistussäännösten rankaisullisesta oikeasuhtaisuudesta voinee olla

³⁶⁵ V.-P. Viljanen 2001, s. 210–211, 216, 219–221. Ks. myös Nuutila 1996, s. 69; Länsineva 2002, s. 249–250; Länsineva 2011, s. 600–601; V.-P. Viljanen 2011b, s. 157–158. Lavapuro on tuonut ansiokkaasti esille myös Robert Alexyn näkemyksen siitä, että punninnassa on huomioitava intressien painoarvoja koskevien arvioiden *luotettavuus*. Ks. erityisesti Lavapuro 2012, s. 157, alav. 53. Vrt. kuitenkin Saraviita 1999, s. 60, jonka mukaan muun muassa suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä tai sen täyttymättä jäämistä ei kuitenkaan kyseisen rajoitusedellytyksen selvästi yhteiskuntapoliittisen ja arvosidonnaisen luonteen vuoksi voida valtiosääntöoikeuden tai ylipäätään oikeustieteen menetelmin osoittaa.

³⁶⁶ Ks. erityisesti V.-P. Viljanen 2001, s. 114, 211; V.-P. Viljanen 2011b, s. 157–158. Ks. myös KM 1992:3, s. 386; Länsineva 2002, s. 250; Länsineva 2011, s. 601.

³⁶⁷ Tuorin asiantuntijalausunto 15.4.1997, s. 5.

³⁶⁸ Länsineva 1999, s. 503; Länsineva 2002, s. 249.

³⁶⁹ PeVL 23/1997 vp, s. 2/II.

³⁷⁰ PeVL 41/2001 vp, s. 2/II; PeVL 26/2002 vp, s. 2/I; PeVL 16/2013 vp, s. 2/I; PeVL 6/2014 vp, s. 2/I; PeVL 26/2014 vp, s. 2/II; PeVL 56/2014 vp, s. 3/II; PeVL 9/2016 vp, s. 2, 6; PeVL 37/2016 vp, s. 3; PeVL 10/2017 vp, s. 3; PeVL 56/2018 vp, s. 2.

lähinnä ennakkollinen ja suuntaa antava – lopullinen varmuus asiasta saadaan vasta, kun kyse on yksilöllisen rangaistusuhan liittämisestä tiettyyn tekoon. Vaatimuksen loppuosa, jonka mukaan rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset, puolestaan liittyy rangaistusjärjestelmän *sisäiseen johdonmukaisuuteen*. Rikosoikeuden yleisten oppien uudistamista koskevan hallituksen esityksen mukaan Suomen seuraamusjärjestelmä perustuu ajatukseen asteittain ankaroituvasta rangaistusjärjestelmästä, jossa rikoslain tuntemat rangaistuslajit ovat määrättyssä ankaruussuhteessa keskenään.³⁷¹ Uusien rangaistuslajien käyttöönotto ja muutokset olemassa olevien rangaistuslajien ankaruudessa luonnollisesti vaikuttavat tähän sisäiseen johdonmukaisuuteen.

4.2 Valvontarangaistus ja kotirauha

Esitöidensä ja RL 6:1.1 §:n (329/2011) perusteella valvontarangaistus asettuu ankaruudeltaan yhdyskuntapalvelun ja ehdottoman vankeuden väliin.³⁷² Perustuslakivaliokunnan näkemystä siitä, että valvontarangaistusta koskevan sääntelyn mahdollistamien, PL 10 §:ssä kvalifioiduin lakivarauksin turvatun kotirauhan piiriin ulottuvien valvontakäyntien oikeudellisena perustana voi olla suostumuskonstruktio, voidaan edellä esitetyin tavoin kritisoida. Valvontakäyntien merkitsemien perusoikeusrajoitusten suhteellisuuden arvioimisen kannalta olennaista on kuitenkin, että valvontarangaistus voidaan tuomita enintään kuuden³⁷³ kuukauden pituisen ehdottoman vankeuden sijasta: kuten sääntelyn esitöissä korostetaan, valvontarangaistus on nimittäin tuomittavan kannalta ehdotonta vankeusrangaistusta lievempi seuraamus paitsi merkittävästi vähäisempää puuttumista tuomitun PL 7 §:ssä säänneltyyn henkilökohtaiseen vapauteen myös turvatessaan hänen sosiaalisten suhteidensa säilymistä ja edistäessään täten PL 10.1 §:n mukaisen yksityiselämän piiriin kuuluvan perhe-elämän suojan toteutumista.³⁷⁴ Lisäksi uusintarikollisuutta vähentävien toimintaohjelmien on hallituksen mukaan osoitettu olevan vaikuttavampia vapaudessa kuin vankeudessa.³⁷⁵ Suhteellisuusvaatimuksen mukaisessa intressipunninnassa ovat siis lähtökohtaisesti vastakkain yhtäältä tuomittavan ja hänen kanssaan samassa asunnossa mahdollisesti asuvien muiden henkilöiden kotirauha, toisaalta tuomitun

³⁷¹ HE 44/2002 vp, s. 185/II.

³⁷² HE 17/2010 vp, s. 1, 18/I, 54/I; PeVL 30/2010 vp, s. 1/I, 2/I.

³⁷³ Eduskunta hyväksyi lakivaliokunnan ehdotuksen valvontarangaistuksen pituuden ylärajan laskemisesta hallituksen esittämästä kahdeksasta kuukaudesta kuuteen kuukauteen, koska kyse oli ”uudesta, sisällöltään varsin vaativasta rangaistuslajista”, jonka kannalta ”laaja yhteiskunnan hyväksyntä” oli tärkeää. Ks. LaVM 30/2010 vp, s. 4; EV 266/2010 vp.

³⁷⁴ HE 17/2010 vp, s. 17/II, 28/I, 54/I, 55/I; PeVL 30/2010 vp, s. 3/I, 6/II. Yksityiselämän piiristä ks. HE 309/1993 vp, s. 53/I.

³⁷⁵ HE 17/2010 vp, s. 17/II. Ks. myös HE 17/2010 vp, s. 5/I, 28/I; OM 2007:13, s. 31.

henkilökohtainen vapaus, yksityis- ja perhe-elämän suoja, itsemääräämisoikeuden mukainen – joskin kyseenalainen³⁷⁶ – valta luopua vetoamasta kotirauhan suojaan sekä uusintarikollisuuden vähentämistä koskeva kollektiivinen hyvä.

Arviossa voidaan ottaa huomioon myös erinäisiä muita tekijöitä. Ensinnäkin YSTL 43.2 §:n mukainen oikeus päästä tuomitun asuntoon tai muuhun rangaistusajan suunnitelmassa hänelle määrättyyn paikkaan on asiallisesti rajattu koskemaan ainoastaan siellä pysymistä koskevan velvollisuuden ja päihteettömyyden valvomista. Toiseksi näitä kotirauhan piiriin ulottuvia valvontatoimenpiteitä voidaan perustuslakivaliokunnan mukaan luonnehtia ”tarkkarajaisiksi ja lyhytaikaisiksi käynneiksi”³⁷⁷; nähdäkseni tätä yleisesti ottaen merkittävän perusoikeusrajoituksen tosiasialliseen kohtuullisuuteen viittaavaa argumenttia puoltaa se, että valvontakäynneillä on mainitun lainkohdan mukaan vältettävä aiheettoman huomion herättämistä ja valvonta on toteutettava puuttumatta enempää kenenkään oikeuksiin ja aiheuttamatta suurempaa haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi – kohtuullisuutta vastaan sen sijaan puhuu se, ettei valvontakäynneistä tarvitse ennalta ilmoittaa. Lisäksi hallituksen esityksessä korostetaan kotirauhan piiriin ulottuviin valvontakäynteihin suoraan liittymättömiä yleisiä näkökohtia valvontarangaistuksen monista myönteisistä vaikutuksista.³⁷⁸ Edellä sanottu huomioon ottaen voitaneen katsoa, että kotirauhan piiriin ulottuvat valvontakäynnit ovat *oikeasuhtaisia* eivätkä siis mene pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevien yhteiskunnallisten intressien painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.

Arvio suhteellisuusvaatimuksen toisen puolen täyttymisestä voidaan aloittaa ottamalla kantaa siihen, vastaavatko valvontarangaistuksen ja ehdottoman vankeuden tavoitteet toisiaan. VankL 1:2 §:n mukaan vankeuden täytäntöönpanon tavoitteena on ensinnäkin lisätä vangin valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan edistämällä vangin elämänhallintaa ja sijoittumista yhteiskuntaan; tältä osin riittänee todeta, että valvontarangaistuksen nimenomaiset tavoitteet yhdessä sen myönteisten vaikutusten kanssa ovat sangen yhdenmukaiset³⁷⁹ – koska valvontarangaistus tuomitaan RL 6:11 a §:n mukaisten edellytysten täytyessä ehdottoman vankeusrangaistuksen sijasta, muu olisikin kestäväntöytä. Toisena vankeuden täytäntöönpanon VankL 1:2 §:n mukaisista tavoitteista on kuitenkin estää rikosten tekeminen rangaistusaikana. Tältä kannalta merkitystä on sillä hallituksen toteamalla olennaisella seikalla, ettei vankilan eristämisaikutus

³⁷⁶ Ks. esim. V.-P. Viljasen asiantuntijalausunto 22.4.2010, s. 6.

³⁷⁷ PeVL 30/2010 vp, s. 7/I.

³⁷⁸ Ks. HE 17/2010 vp, s. 5, 6/II, 17–18, 26–28/I.

³⁷⁹ Ks. erityisesti HE 17/2010 vp, s. 6/II, 17, 28/I.

toteudu suljettujen laitosten ulkopuolella³⁸⁰. Rikoksen uhri onkin hallituksen esityksen mukaan otettava huomioon ja häntä suojeltava esimerkiksi asettamalla valvontarangaistukseen tuomitavalle erityisiä liikkumisrajoituksia; näiden liikkumisrajoitusten vuoksi tuomittu on velvollinen pysymään asunnossaan tai muussa rangaistusajan suunnitelmassa hänelle määrättyssä paikassa.³⁸¹ Tämän velvollisuuden – ja VankL 16:6 a §:ää (393/2015) vastaavan päihitteettömyyden – valvominen taas edellyttää YSTL 43.2 §:n mukaista toimivaltaa.

Paitsi että PL 22 § sisältää perusoikeuksien yleisen turvaamisvelvollisuuden ja PL 7.1 §:n mukainen turvallisuusperusoikeus edellyttää toimia erityisesti rikosten uhrien oikeuksien turvaamiseksi ja heidän asemansa parantamiseksi³⁸², tässä kohdin voidaan viitata myös EIS:sta johdettuihin valtion positiivisiin toimintavelvoitteisiin, jotka korostavat potentiaalisten uhrien suojelua. EIS 2.1 artikla, jonka mukaan jokaisen oikeus elämään on suojattava laissa, velvoittaa nimittäin EIT:n mukaan valtiota ryhtymään asianmukaisiin toimenpiteisiin suojatakseen lainkäyttövaltaansa kuuluvien elämää.³⁸³ Velvoite koskee paitsi hengenvaarallisen teon mahdollisena kohteena olevan yhden tai useamman yksilöitävän yksilön henkilökohtaista suojelua myös yleisen suojelun tarjoamista yhteiskunnalle.³⁸⁴ Vastaavasti tuomioistuimien on katsonut EIS 1 ja 3 artiklojen yhdessä edellyttävän valtioita ryhtymään toimiin varmistaakseen, ettei niiden lainkäyttövaltaan kuuluvia kiduteta eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla myöskään yksityisten toimesta.³⁸⁵

Hallituksen ja perustuslakivaliokunnan toteamin tavoin kotirauhan piiriin ulottuvien valvontakäyntien voidaankin katsoa olevan uuden rangaistuslajin toteuttamisen kannalta *välttämättömiä*.³⁸⁶ Johtopäätös on kuitenkin sangen lakoninen, minkä vuoksi sääntelyn ei mielestäni voida katsoa täysin tyydyttävästi täyttävän Länsinevan peräänkuuluttamaa perusoikeusrajoituksen välttämättömyyden eksplikointia³⁸⁷. Sanotusta huolimatta johtopäätös lienee oikea: vastaava tavoite tuskin on saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla. Näin ollen

³⁸⁰ Ks. HE 17/2010 vp, s. 18/I.

³⁸¹ HE 17/2010 vp, s. 18/II, 34/I.

³⁸² HE 309/1993 vp, s. 47/II.

³⁸³ Ks. L.C.B. v. Yhdistynyt kuningaskunta (9.6.1998), tuomion kohta 36; Osman v. Yhdistynyt kuningaskunta (23.10.1998), tuomion kohta 115; Mastromatteo v. Italia (24.10.2002), tuomion kohta 67; Öneriyildiz v. Turkki (30.11.2004), tuomion kohta 71; Branko Tomašić v. Kroatia (15.1.2009), tuomion kohta 49; Opuz v. Turkki (9.6.2009), tuomion kohta 128; Gorovenky ja Bugara v. Ukraina (12.1.2012), tuomion kohta 32; Bljakaj ja muut v. Kroatia (18.9.2014), tuomion kohta 103; Talpis v. Italia (2.3.2017), tuomion kohta 108.

³⁸⁴ Ks. Gorovenky ja Bugara v. Ukraina (12.1.2012), tuomion kohta 32; Bljakaj ja muut v. Kroatia (18.9.2014), tuomion kohta 108.

³⁸⁵ Ks. A. v. Yhdistynyt kuningaskunta (23.9.1998), tuomion kohta 22; E. ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta (26.11.2002), tuomion kohta 88; M.C. v. Bulgaria (4.12.2003), tuomion kohta 149; Opuz v. Turkki (9.6.2009), tuomion kohta 159; Beganović v. Kroatia (25.6.2009), tuomion kohta 70; Milanović v. Serbia (14.12.2010), tuomion kohta 84; Jendrowiak v. Saksa (14.4.2011), tuomion kohta 36; Talpis v. Italia (2.3.2017), tuomion kohta 102. Ks. myös H.L.R. v. Ranska (29.4.1997), tuomion kohta 40. EIT on kuitenkin huomauttanut valtion positiivisen toimintavelvoitteen laajuuden saattavan vaihdella sen mukaan, onko EIS 3 artiklan vastainen kohtelu tapahtunut valtiollisten toimijoiden vai yksityisten henkilöiden toimesta. Tältä osin ks. Beganović v. Kroatia (25.6.2009), tuomion kohta 69.

³⁸⁶ HE 17/2010 vp, s. 55/I; PeVL 30/2010 vp, s. 7/I.

³⁸⁷ Perusoikeusrajoitusten välttämättömyyden eksplikoinnista ks. Länsineva 1999, s. 504; Länsineva 2002, s. 250–251.

Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehen ja hänen seurassaan olevan apuvalvojan oikeutta päästä ennalta ilmoittamatta tuomitun asuntoon tai muuhun rangaistusajan suunnitelmassa hänelle määrättyyn paikkaan siellä pysymistä koskevan velvollisuuden ja päihteettömyyden valvomiseksi voidaan pitää suhteellisuusvaatimuksen mukaisena.

4.3 Valvottu koevapaus ja lääkehoito

Seksuaalirikoksesta tuomitun vangin valvottuun koevapauteen sijoittamisen mahdollisena ehtona VKL 4.1 §:n mukaan olevan, seksuaalirikoksen uusimisen ehkäisemiseksi tarkoitetun lääkehoidon välttämättömyyden arvioimiseksi on kiinnitettävä huomiota kyseisen sääntelyn tavoitteeseen. Kuten todettua, lääkehoidolla pyritään hallituksen ja perustuslakivaliokunnan mukaan ehkäisemään uusia seksuaalirikoksia ja turvaamaan toisten ihmisten henkilökohtaista – erityisesti ruumiillista – koskemattomuutta ja seksuaalista itsemääräämisoikeutta; lisäksi hoito lisää yhteiskunnan turvallisuutta.³⁸⁸ VKL 4.1 §:ssäkin tarkoitettu antihormonaalisen hoidon ja psykoterapian yhdistelmä on hallituksen esityksessä viitatus tanskalaisen tutkimuksen perusteella tehokas keino mainitun tavoitteen saavuttamiseksi.³⁸⁹ Nähdäkseni on perusteltua katsoa, ettei vastaava tavoite ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin ottaen huomioon, ettei vankilan eristämisaikutus toteudu suljettujen laitosten ulkopuolella. Tältä kannalta merkitystä on lisäksi sillä esitöissäkkin korostetulla seikalla, että vangin henkilökohtaista vapautta rajoitetaan huomattavasti vähemmän, kun vankeusrangaistus pannaan täytäntöön vankilan sijaan valvotussa koevapaudessa.³⁹⁰

Suhteellisuusvaatimuksen mukainen punninta perustuu yhtäältä vangin henkilökohtaisen koskemattomuuden ja yksityiselämän suojan sekä toisaalta mahdollisten uusien seksuaalirikosten uhreiksi joutuvien henkilökohtaisen koskemattomuuden ja seksuaalisen itsemääräämisoikeuden sekä uusien seksuaalirikosten ehkäisemistä koskevan kollektiivisen hyvän keskinäiseen vertailuun. Huomiota on perustuslakivaliokunnan tavoin syytä kiinnittää siihen, että lääkehoidossa on kyse henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja yksityiselämään ”varsin voimakkaasti” puuttuvasta toimenpiteestä.³⁹¹ Toisaalta perusoikeusrajoitusta puoltavat useat muut sääntelyn esitöissä painotetut seikat: Lääkehoito kestää nimittäin enintään valvotun koevapauden ja ehdonalaisen vapauden ajan, sitä määrätään ainoastaan sellaiselle vangille, jolla arvioidaan olevan

³⁸⁸ HE 140/2012 vp, s. 4/I, 18/II, 49/I; PeVL 4/2013 vp, s. 5/I.

³⁸⁹ HE 140/2012 vp, s. 14/I, 24. Ks. myös PeVL 4/2013 vp, s. 4/I.

³⁹⁰ HE 140/2012 vp, s. 45/II, 49; PeVL 4/2013 vp, s. 4/II.

³⁹¹ PeVL 4/2013 vp, s. 5/I.

vähintään keskisuuri seksuaalirikoksen uusimisriski, ja sen vaikutukset jäävät yleensä väliaikaisiksi. Lisäksi lääkehoitoa valvotaan ja koevapautteen sijoitetun terveydentilaa tarkkaillaan hoidon turvallisuuden varmistamiseksi ja lääkkeen mahdollisten sivuvaikutusten havaitsemiseksi.³⁹² Merkitystä voidaan antaa myös sille hallituksen ja perustuslakivaliokunnan nimenomaisesti tässä yhteydessä erikseen korostamatta jättämälle seikalle, että lääkehoito edellyttää vangin sitä varten antamaa suostumusta. Punninnan lopputuloksena voidaan mielestäni hyvin perusteiden todeta, että puheena olevat perusoikeusrajoitukset ovat oikeasuhtaisia: ne eivät mene pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoitusten taustalla olevien yhteiskunnallisten intressien painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.

Koska valvotun koevapauden mahdollisena ehtona seksuaalirikoksesta tuomitun vangin tapauksessa olevan, seksuaalirikoksen uusimisen ehkäisemiseksi tarkoitetun lääkehoidon merkittäviä perusoikeusrajoituksia voidaan edellä selostetuilla perusteilla pitää sekä välttämättöminä että oikeasuhtaisina, täyttää sääntely rajoitusten suhteellisuutta koskevan vaatimuksen. Eri asia on, että samoin kuin valvontarangaistusta myös valvottua koevapautta koskevan sääntelyn esitöiden voidaan todeta painottuvan perusoikeusrajoitusten (yleisen) oikeasuhtaisuuden kannalta huomioon otettavien tekijöiden erittelyyn: hallituksen esityksen säätämisperusteluissa ei mielestäni esitetä riittävän yksityiskohtaista, jäsentynyttä, avointa ja julkilausuttua selvitystä siitä, olisiko sääntelyn tavoite saavutettavissa rajoitettaviin perusoikeuksiin vähemmän puuttavalla tavalla, vaikka lääkehoitoa sinänsä voitaisiinkin pitää tehokkaana keinona³⁹³ – tätäkin silmiinpistävämpää on, ettei perustuslakivaliokunta itse asiassa ota lausunnossaan sanallakaan kantaa nimenomaan lääkehoidon välttämättömyyteen.

4.4 Rikosuhrimaksun käyttöönotto

Sikäli kuin valvontarangaistusta ja valvottua koevapautta koskevan sääntelyn esitöissä perusoikeusrajoitusten välttämättömyyttä koskevaan edellytykseen ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota, rikosuhrimaksujärjestelmää koskevassa hallituksen esityksessä *vaihtoehtoisia keinoja* rikosten uhrien tukipalveluiden valtionrahoituksen vahvistamiseksi ja rikosten uhrien aseman parantamiseksi PL 7.1 §:n edellyttämällä tavalla on eritelty. Rikosuhrimaksun tapauksessa perusoikeusnäkökulmasta ongelmallisena voidaan kuitenkin pitää sitä, ettei tällä sinänsä ansiokkaalla vertailulla ole pyritty löytämään nimenomaan rikosentekijän PL 15.1 §:n mukaiseen

³⁹² HE 140/2012 vp, s. 32/II, 49; PeVL 4/2013 vp, s. 5/I.

³⁹³ Ks. myös Lahden asiantuntijalausunto 7.2.2013, s. 3. Perusoikeusrajoitusten välttämättömyyden eksplikoinnista ks. Länsineva 1999, s. 504; Länsineva 2002, s. 250–251.

omaisuudensuojaan vähiten puuttuvaa ratkaisua, vaan näkökulma on ensisijaisesti valtiontaloudellinen: tukipalveluiden rahoittaminen esimerkiksi valtionavustuksin tai sitä varten perustettavan säätiön kautta ei nimittäin hallituksen mukaan vaikuttaisi käytettävissä olevan valtionrahoituksen määrään eikä lisäisi valtion rahoitusmahdollisuuksia, minkä vuoksi rikoksentekeijöiltä perittävä erillinen maksu oli niitä parempi vaihtoehto.³⁹⁴

Myös rikosuhrimaksun merkitsemän omaisuusperusoikeuden rajoituksen *asialliset ja henkilölliset rajaukset* perustuvat hallituksen esityksessä fiskaalisiin tavoitteisiin eivätkä niinkään perusoikeusrajoituksen yleistä oikeasuhtaisuutta koskeviin näkökulmiin. Maksuvelvollisuutta ei esimerkiksi rajattu vain sellaisiin rikoksiin, joilla on uhri, koska ”[t]ällainen rajaus ei – – toisi riittävästi tuloja, joiden hankkimiseksi järjestelmä rakennetaan.” Samoin riittävän vakavista liikenne rikoksista tuomitut haluttiin pitää lähtökohtaisesti maksuvelvollisuuden piirissä, koska päinvastainen rajaus ”tekisi rikosuhrimaksujärjestelmästä taloudellisesti kannattamattoman.” Toisaalta hallitus ei ehdottanut maksuvelvollisuuden ulottamista hyvin lievistä rikoksista tuomittuihin, koska ”[t]ämä ei – – ole tulojen keräämiseksi välttämätöntä” ja ”[t]ällainen järjestelmä voisi johtaa tekijän kannalta kohtuuttoman ankaraan kokonaisseuraamukseen”; kohtuullisuussyistä myös alaikäiset rikoksentekeijät rajattiin maksuvelvollisuuden ulkopuolelle rikoksen törkeydestä ja moitittavuudesta riippumatta.³⁹⁵

Maksuvelvollisuuden piiriin kuuluvien henkilöiden kannalta erityisesti *perusoikeusrajoituksen kohtuullisuudella ja oikeusturvajärjestelyjen tehokkuudella* on suuri merkitys. Huomionarvoisena voidaankin pitää sitä seikkaa, että vaikka rikosuhrimaksun tuli hallituksen esityksen mukaan olla oikeudenmukainen ja kohtuullinen sekä sakkorangaistusta pienempi³⁹⁶, piti rikosuhrimaksu asettaa riittävien tuottojen takaamiseksi riittävän suureksi, minkä lisäksi rahamäärän kertymistä oli hallituksen mukaan seurattava ja maksuvelvollisuuden laajentamisen tai maksujen korottamisen perusteita tarpeen mukaan arvioitava; erikseen hallitus arvioi esityksessään sitä, millainen rikosuhrimaksujärjestelmä parhaiten täyttäisi suhteellisuuden vaatimukset ja olisi silti riittävän yksinkertainen.³⁹⁷ Rikosuhrimaksua koskevasta päätöksestä taas saa hallituksen esityksen mukaan hakea muutosta vain pääasian yhteydessä, jolloin siinä noudatettava

³⁹⁴ Ks. HE 293/2014 vp, s. 11/II–12/I.

³⁹⁵ HE 293/2014 vp, s. 13–14/I, 17/II.

³⁹⁶ Eduskunta hyväksyi perustuslakivaliokunnan edellyttämän ja lakivaliokunnan ehdottaman lisäyksen siitä, ettei rikosuhrimaksua saa määrätä, jos se olisi rahamäärältään suurempi kuin rikoksentekeijälle tuomittava tai määrättävä sakko; tällaista erityistä säännöstä ei vielä hallituksen esityksessä ehdotettu. Ks. PeVL 61/2014 vp, s. 3/II; LaVM 32/2014 vp, s. 4; EV 347/2014 vp.

³⁹⁷ HE 293/2014 vp, s. 13–14.

muutoksenhakujärjestys ratkaisisi rikosuhrimaksun määräämistä koskevassa asiassa noudatettavan muutoksenhakuoikeuden ja -menettelyn.³⁹⁸

Rikosuhrimaksujärjestelmän perusteluja ja niiden ilmentämiä tavoitteita voidaan mielestäni pitää selvän fiskaalisina, joskin omaisuusperusoikeuden varsinainen rajoitusperuste – rikosten uhrien aseman parantaminen³⁹⁹ – on sinänsä hyväksyttävä. Kuten olen tässä tutkimuksessa aiemmin selostanut, perustuslakivaliokunta piti hallituksen esittämiä näkökohtia osin erittäin ongelmallisina, ”koska fiskaaliset tavoitteet eivät ole hyväksyttäviä perusteita seuraamussääntelylle.” Tästä huolimatta se arvioi enemmittä perusteluitta ehdotuksen pysyvän rikosuhrimaksun määrän suhteen lainsäätäjän harkintavallan puitteissa ja järjestelmän kokonaisuudessaan täyttävän suhteellisuuden vaatimukset.⁴⁰⁰ Pidän valiokunnan kannanottoa valitettavan suoraviivaisena ottaen huomioon, ettei rikosuhrimaksusääntelyn merkitsemä perusoikeusrajoitus ole erityisen poikkeuksellinen ja että sen kohtuullisuus erityisesti suhteessa konkreettisen teon tosiasialliseen moitittavuuteen saattaa olla kyseenalainen, minkä lisäksi siihen liittyviä oikeusturvajärjestelyjä voidaan luonnehtia lähinnä tehottomiksi, kun maksuvelvollisuudesta ei saa hakea muutosta erikseen⁴⁰¹. Suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä koskevat perustelut eivät mielestäni olekaan asiaankuuluvat ja riittävät (*relevant and sufficient*).

4.5 Sakkojen korotus

Mikäli hallituksen vuonna 2016 esittämät sakkojen korotukset olisi kytketty suoraan rahan arvon alenemiseen ja tulotason kehitykseen, niitä olisi nähdäkseni voinut muitta perusteluittakin pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä ja suhteellisina: tällöinhän kyse olisi ollut konkreettisten rangaistusseuraamusten tosiasiallisen ankaruuden palauttamisesta sille tasolle, jolla ne olisivat perustuslakivaliokunnan edellyttämin tavoin oikeassa suhteessa tekojen moitittavuuteen.⁴⁰² Hallitus kuitenkin esitti sakkoja korotettavaksi huomattavasti enemmän kuin rahan arvon aleneminen ja tulotason kehitys olisivat edellyttäneet ja osin jopa korotustarpeen täydellisestä olemattomuudesta huolimatta.⁴⁰³ Perustuslakivaliokunnan mukaan sakkojen korotusta koskeneesta hallituksen esityksestä puuttuikin – kuten olen selostanut –

³⁹⁸ HE 293/2014 vp, s. 21/I.

³⁹⁹ HE 293/2014 vp, s. 17/I; PeVL 61/2014 vp, s. 3/I.

⁴⁰⁰ PeVL 61/2014 vp, s. 3.

⁴⁰¹ Ks. myös Lahden asiantuntijalausunto 5.2.2015, s. 4; Nuotion asiantuntijalausunto 5.2.2015, s. 4.

⁴⁰² Ks. myös Melanderin asiantuntijalausunto 1.3.2016, s. 4–5; Melanderin asiantuntijalausunto 10.3.2016, s. 4–6.

⁴⁰³ Ks. HE 1/2016 vp, s. 10–12.

perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste puuttua aiempaa voimakkaammin tuomitun PL 15.1 §:n mukaiseen omaisuudensuojaan.⁴⁰⁴

Koska perustuslaki ei estä hallituksen esityksestä puuttuvien perusteiden muotoilemista mietintövaliokunnassa, perustuslakivaliokunta antoi lakivaliokunnan tehtäväksi arvioida, oliko hallituksen ehdottamille sakkojen korotuksille ylipäättään esitettävissä hyväksyttävyyysvaatimuksen mukaisia perusteita, joiden tuli lisäksi olla asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen.⁴⁰⁵ Kysymys on myös suhteellisuusvaatimuksen kannalta merkityksellinen, koska perusoikeusrajoituksen on oltava välttämätön juuri *hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi*. Vielä erikseen perustuslakivaliokunta huomautti perustellun rangaistustason määräytyvän perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla oikeudenmukaisuusnäkökohtien, rangaistusten rikoksia ehkäisevän potentiaalin, rangaistusjärjestelmän soveltamisen tuottaman yhteiskunnallisen ja yksilöllisen rasituksen ja kärsimyksen sekä niiden muiden keinojen mukaan, jotka yhteiskunnalla olisi samaan päämäärään pyrittäessä käytössään.⁴⁰⁶

Nähdäkseni oikeusministeriön esittämistä täydentävistä perusteista perusoikeusjärjestelmän kannalta varteenotettavimmat liittyvät rikollisuuden ehkäisemiseen ja liikenneturvallisuuden parantamiseen.⁴⁰⁷ Huomiota on kuitenkin tässä suhteessa syytä kiinnittää siihen, että mahdollisuudet vaikuttaa rikollisuuden määrään rangaistuksia koventamalla ovat jo hallituksen esityksenkin perusteella hyvin rajalliset; vaikutukset ylinopeuksiin ja siten liikenneturvallisuuteen puolestaan ovat parhaimmillaankin vaikeasti ennustettavat. Hallituksen viittaaman kriminologisen ja kriminaalipoliittisen tutkimuksen mukaan rikoslainsäädännön ennaltaehkäisevä vaikutus riippuu rangaistusten ankaruutta enemmän kiinnijäämisriskistä ja rankaisemisen todennäköisyydestä.⁴⁰⁸ Näin ollen voitaneen hyvin perustein todeta, ettei sakkojen korotus ole tehokas keino rikollisuuden ehkäisemiseksi eikä liikenneturvallisuuden parantamiseksi ja että vastaviin tavoitteisiin voitaisiin päästä omaisuudensuojaan kajoavien sakkojen ankaruutta muuttamatta – siis perusoikeuksiin vähemmän puuttuvalla tavalla.

⁴⁰⁴ Ks. PeVL 9/2016 vp, s. 5–6.

⁴⁰⁵ PeVL 9/2016 vp, s. 5.

⁴⁰⁶ PeVL 9/2016 vp, s. 5. Nämä perustuslakivaliokunnan luettelemat näkökohdat on aiemmin lähes identtisesti muotoillut Tapio Lappi-Seppälä. Inkeri Anttila ja Patrik Törnudd ovat vastaavasti puhuneet *arvo-, vaikutus- ja vaihtoehtotietoisuudesta*. Ks. Anttila – Törnudd 1983, s. 124, 144; Lappi-Seppälä 2000, s. 40; Lappi-Seppälä 2013a, s. 58–59.

⁴⁰⁷ Oikeusministeriön vastine 24.3.2016, s. 6, 14–15; Oikeusministeriön lisävastine 9.5.2016, s. 7–8. Muita oikeusministeriön esittämiä lisäperusteluita ja niitä kohtaan esitettyä kritiikkiä on mielestäni käsitelty riittävästi aiemmin tässä tutkimuksessa eikä niitä ole tarkoituksenmukaista tässä yhteydessä toistaa.

⁴⁰⁸ HE 1/2016 vp, s. 10, 19. Myös rikosoikeuskomitean mukaan mahdollisuudet vaikuttaa rikollisuuteen rangaistuksia jyrkästi korottaen ovat rajoitetut ja rangaistuksia voidaan olennaisestikin lieventää rikollisuutta lisäämättä, mikäli muilla keinoin kyetään ylläpitämään yleistä kiinnijoutumisen ja rangaistuksi tulemisen pelkoa. Ks. KM 1976:72, s. 65, 70.

Hallituksen mukaan rikollisuuden kustannusten siirtämistä aiempaa suuremmilta osin rikoksista tuomittujen maksettavaksi voidaan pitää valtion taloudellinen tilanne huomioon ottaen perusoikeuksien rajoitusedellytysten tarkoittamassa mielessä välttämättömänä.⁴⁰⁹ Tässäkin yhteydessä merkitystä on sillä perustuslakivaliokunnan usein korostamalla seikalla, että rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa nimenomaan teon moitittavuuteen.⁴¹⁰ Mikäli hallitus olisi osoittanut eri sakkolajien ankaruuden olevan epäsuhteessa tekojen (muutuneeseen) moitittavuuteen, olisi sakkojen korotuksen hyväksyttävyyttä ja suhteellisuutta voitu pätevästi perustella rangaistusseuraamusten ankaruuden tarkistamisella vetoamalla lainkaan valtion taloudelliseen tilanteeseen ja kustannusten siirron tarpeellisuuteen. Koska oikeusministeriökään ei kuitenkaan edes väittänyt näin olevan, ei ehdotetulla sääntelyllä voitane katsoa tavoitellun sellaista hyväksyttävää tarkoitusta, johon nähden aiempaa merkittävämpi kajoaminen omaisuudensuojaan olisi ollut välttämätöntä ja oikeasuhtaista.

Sakkojen ehdotetun korotuksen merkitsemän perusoikeusrajoituksen suhteellisuusarviointi jää mielestäni jokseenkin hypoteettiselle tasolle ja ”tyhjän päälle”, jos sitä ei voida kiinnittää johonkin tiettyyn, perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävään ja lähtökohtaisesti painavan yhteiskunnan tarpeen vaatimaan rajoitusperusteeseen: mielestäni on epäloogista pitää rajoitusta välttämättömänä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, ellei tuo tarkoitus ole selvillä, minkä lisäksi myös suhteellisuusvaatimuksen mukaisen intressipunninnan suorittaminen on vähintään ennenaikaista, elleivät kaikki siinä huomioon otettavat tekijät ole tiedossa. Pidänkin epätydyttävänä, ettei perustuslakivaliokunta korostanut suhteellisuusvaatimuksen merkitystä ja painottanut sen riippuvaisuutta lakivaliokunnan mahdollisesti muotoilemista ja potentiaalisesti hyväksyttävistä perusteista; tällaisten mielestäni asianmukaisten huomautusten sijaan valiokunta tyytyi toteamaan ennakkollisesti, etteivät sakkojen ehdotetut korotukset olisi muuttaneet varallisuusrangaistuksia niin ankariksi, että ne olisivat olleet ”selkeästi epäsuhteessa” tekojen moitittavuuteen – näin siitäkin huolimatta, että korotuksilla olisi ollut huomattava vaikutus rikosoikeudellisen vastuun toteuttamiseen⁴¹¹.

Ymmärrän ainakin Sakari Melanderin olevan edellä sanotun suhteen kanssani samoilla linjoilla: hänen mukaansa kysymys sakkojen ehdotetun korotuksen (rankaisullisesta) oikeasuhtaisuudesta jää nimittäin vaille merkitystä eikä ajankohtaistu, ellei korotukselle ole

⁴⁰⁹ HE 1/2016 vp, s. 27. Ks. myös Oikeusministeriön vastine 24.3.2016, s. 12, jonka mukaan kustannusten siirtoa koskeva tarve johtuu ”talouden laskusuhdanteesta, julkisen talouden alijäämästä ja laajamittaisesta julkisen talouden sopeuttamisohjelmasta”.

⁴¹⁰ Sakkojen ehdotettua korotusta edeltäneestä lausuntokäytännöstä ks. PeVL 41/2001 vp, s. 2/II; PeVL 26/2002 vp, s. 2/I; PeVL 16/2013 vp, s. 2/I; PeVL 6/2014 vp, s. 2/I; PeVL 26/2014 vp, s. 2/II; PeVL 56/2014 vp, s. 3/II.

⁴¹¹ PeVL 9/2016 vp, s. 4, 6.

esitettävissä hyväksyttäviä perusteita⁴¹². Lisäksi Melander on perustellusti huomauttanut ajatuksen ”asteittain ankaroituvasta rangaistusjärjestelmästä, eri seuraamusten ankaruuden välisestä suhteesta sekä koko seuraamusjärjestelmän suhteellisuudesta” saattavan kyseenalaistua, mikäli varallisuusrangaistusten ankaruustasoa tuntuvasti korotetaan.⁴¹³ Toisaalta Veli-Pekka Viljanen on omassa asiantuntijalausunnossaan korostanut rikoslainsäätäjän harkintavaltaa ja huomauttanut, ettei rangaistusten merkittäväkään korottamista voida sellaisenaan pitää suhteellisuusvaatimuksen kannalta ehdottoman ongelmallisena; (rankaisullista) oikeasuhtaisuutta voidaan kuitenkin Viljasen mukaan arvioida täsmällisesti ja aidosti vasta silloin, kun kyse on jonkin konkreettisen teon kriminalisoinnista.⁴¹⁴ Tähän nähden Oulun käräjäoikeuden ja Helsingin hovioikeuden asiantuntijalausunnoissa on esitetty valaisevia käytännön esimerkkejä.⁴¹⁵

Perustuslakivaliokunnan kanta antaa ymmärtää, ettei vaatimus yhtäältä siitä, ettei hyväksyttävä tarkoitus ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin, ja toisaalta siitä, ettei rajoitus mene pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoitusten taustalla olevien yhteiskunnallisten intressien painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään, aina sovel-lukaan perusoikeuksia rajoitettaessa. Tätä korostaa valiokunnan erillinen huomautus, jonka mukaan perustuslain säätäjän tarkoituksena ei ole ollut kontrolloida rangaistusjärjestelmän yleistä kehittämistä.⁴¹⁶ Pidän kyseistä huomautusta mielettömänä, koska perusoikeussäännökset rajoittavat niin rangaistusjärjestelmän yleistä kehittämistä kuin yksittäisten kriminalisointien säätä-mistäkin; kuten valiokunta itsekkin on sittemmin todennut, ”perustuslakivaliokunnan perusoi-keuksien rajoittamisedellytyksiin palautuva käytäntö koskee rikoslainsäädäntöä yleisesti”⁴¹⁷. Kovin tiukkoja rajoja sakkojen korottamiselle perustuslaista ei välttämättä johdu⁴¹⁸ – absurdi saattaisi nimittäin olla ajatus siitä, että perustuslaki suoranaisesti estäisi vaikkapa rikesakon enimmäismäärän nostamisen 200 eurosta 400 euroon⁴¹⁹ – mutta yhtä kaikki se rajoittaa lainsää-täjän liikkumavaraa⁴²⁰. Kyse on nähdäkseni siitä, että vaikka perus- ja ihmisoikeudet eivät sa-nelekaan rikoslainsäädännön aineellista sisältöä, sen tulee kuitenkin kaikilta osin olla sopusoin-nussa niiden kanssa.⁴²¹ Perustuslakivaliokunta olisi tuki saattanut ottaa (uudelleen) kantaa myös suhteellisuusvaatimukseen, mikäli lakivaliokunta olisi ETJ 38.2 §:n mukaisesti pyytänyt siltä

⁴¹² Melanderin asiantuntijalausunto 20.4.2016, s. 8.

⁴¹³ Melanderin asiantuntijalausunto 1.3.2016, s. 5; Melanderin asiantuntijalausunto 10.3.2016, s. 5–6. Erityisen kriittisesti Melander on suhtautunut yhteisönsakon korottamiseen. Ks. Melanderin asiantuntijalausunto 1.3.2016, s. 7–8; Melanderin asiantuntijalausunto 10.3.2016, s. 8.

⁴¹⁴ V.-P. Viljasen asiantuntijalausunto 1.3.2016, s. 3–4.

⁴¹⁵ Helsingin hovioikeuden asiantuntijalausunto 15.2.2016, s. 3; Oulun käräjäoikeuden asiantuntijalausunto 15.2.2016, s. 2.

⁴¹⁶ PeVL 9/2016 vp, s. 6.

⁴¹⁷ PeVL 48/2017 vp, s. 8; PeVL 56/2018 vp, s. 2.

⁴¹⁸ Ks. PeVL 9/2016 vp, s. 6; V.-P. Viljasen asiantuntijalausunto 1.3.2016, s. 3–4.

⁴¹⁹ V.-P. Viljasen asiantuntijalausunto 1.3.2016, s. 4.

⁴²⁰ Ks. PeVL 23/1997 vp, s. 2/I.

⁴²¹ Ks. Pohjola 2017, s. 190.

(uutta) lausuntoa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden varmistamiseksi; asian rauettua⁴²² tällä ei kuitenkaan ole enää merkitystä.

4.6 Yhdistelmärangaistus

Yhdistelmärangaistus on ehdotonta vankeutta välittömästi seuraavan, ehdonalaisen vapauttamisen korvaavan ja valvottuun koevapauteen rinnastuvan pakollisen valvonta-aikansa vuoksi kokonaisuudessaan vankilassa suoritettavaa vankeusrangaistusta ankarampi seuraamus, jonka käyttöönotto on merkinnyt vaarallisille rikoksenuusijoille tarkoitetun rangaistusjärjestelmän ankaroitumista. Hallituksen mukaan tätä ankaroitumista voidaan kuitenkin pitää perusteltuna yhdistelmärangaistukseen tuomitun henkilön vaarallisuuden vuoksi, minkä lisäksi rangaistuksen oikeasuhtaisuutta puoltavat kyseisen rikosentekijäryhmän tekemien rikosten erityinen vakavuus ja niiden uusimisen todennäköisyys.⁴²³ Voidaan kuitenkin kysyä, onko vaarallistenkaan rikosentekijöiden perusoikeuksia perusteltua aiempaa voimakkaammin rajoittaa, ellei heidän määränsä tai heistä yhteiskunnalle koitua uhka ole aiempaa merkittävämpi.⁴²⁴ Lisäksi vaarallisuusarvioiden luotettavuutta kyseenalaistaa Annakaisa Pohjolan tutkimustulos, jonka mukaan vaaralliseksi arvioitujen rikosentekijöiden todellinen uusimisalttius on itse asiassa huomattavan matala; rikosentekijöiden vaarallisuutta saatetaan yliarvioida yleisen turvallisuuden takaamiseksi ja yhteiskunnan jäsenten oikeushyvien suojaamiseksi.⁴²⁵

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin arvioinut rikosentekijän vaarallisuuden huomioivat yhdistelmärangaistuksen tuomitsemisedellytykset ongelmattomiksi⁴²⁶ – lähtökohtana voidaan siis edellä esitetystä kritiikistä huolimatta pitää sitä, että yhdistelmärangaistukseen tuomittavat ovat vaarallisia ja heidän uusimisalttiutensa on korkea. Nähdäkseni tästä on jokseenkin suoraan johdettavissa rangaistukseen kuuluvan valvonta-ajan sisältönä muun muassa olevan, asunnossa pysymistä koskevan velvollisuuden merkitsemien perusoikeusrajoitusten välttämättömyys: Kuten valvontarangaistussäätelyn esitöissä todetaan, ei vankilan eristämisaikutus toteudu suljettujen laitosten ulkopuolella. Tästä syystä rikoksen uhria on tarpeen suojella esimerkiksi

⁴²² EK 56/2018 vp.

⁴²³ HE 268/2016 vp, s. 49–51. Ks. myös HE 268/2016 vp, s. 14, missä valvontakeinojen käyttöönottoa perustellaan puheena olevan vankiryhmän suhteellisen korkealla uusimisalttiudella ja erityisesti uusittavien tekojen törkeydellä.

⁴²⁴ Ks. Pohjola 2017, s. 190. Ks. myös Pajuojaan asiantuntijalausunto 13.3.2017, s. 1; Melanderin asiantuntijalausunto 14.3.2017, s. 4. Melanderin mukaan rangaistusjärjestelmän ankaroitumisen merkitys ei ole vähäinen, vaikka se koskee pientä rikosentekijöiden joukkoa. Jussi Pajuoja on puolestaan peräänkuuluttanut vahvojen ja kestävien perusteiden esittämistä juuri sen vuoksi, että hallituksen esitys vaikuttaa vain muutamaan vankiin vuodessa.

⁴²⁵ Pohjola 2017, s. 388–393, 397.

⁴²⁶ Ks. PeVL 10/2017 vp, s. 4.

asettamalla rikoksenteijälle erityisiä liikkumisrajoituksia.⁴²⁷ Näillä rajoituksilla puolestaan puututaan rikoksenteijän PL 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja PL 9 §:n mukaiseen liikkumisvapauteen.⁴²⁸ Selvää lienee, että suojelun tarve on korostunut, kun rikoksenteijä on vaarallinen ja rikoksensa todennäköisesti uusiva.

Voidaan myös katsoa, etteivät PL 7 ja 9 §:ssä turvattujen henkilökohtaisen ja liikkumisvapauden rajoitukset mene pidemmälle kuin on perusteltua, koska tuomittu on YRTL 4.1 §:n mukaan velvollinen pysymään asunnossaan enintään yhdeksän tuntia vuorokaudessa ensisijaisesti iltayhdeksän ja aamukuuden välillä, minkä lisäksi velvollisuutta voidaan lain 15 §:n nojalla eriytyä muuttaa.⁴²⁹ Muina tekijöinä voidaan ottaa huomioon, ettei valvonta-aika kestä kuin vuoden, jonka jälkeen rikosten uusimisen todennäköisyys hallituksen viittaamien tutkimusten mukaan laskee, ja että yhdistelmärankaistus yleisesti ottaen koskee hyvin pientä vankiryhmää.⁴³⁰ Puheena olevia perusoikeusrajoituksia voitaneen siis pitää kohtuullisina ja poikkeuksellisina. Suhteellisuusvaatimuksen mukaisessa intressipunninnassa uusintarikollisuuden vähentämistä koskeva kollektiivinen hyvä sekä PL 7 §:n mukaiset oikeudet elämään ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (sekä turvallisuuteen) ovat siis painoarvoltaan tuomitun henkilökohtaista ja liikkumisvapautta merkittävämmät. Valitettavaa on, ettei sääntelyn esitöissä ole otettu ainaakaan kovin eksplisiittisesti kantaa paremmin kyseisten perusoikeusrajoitusten välttämättömyyteen kuin niiden yleiseen oikeasuhtaisuuteenkaan.⁴³¹

Valvonta-ajan rangaistusajan suunnitelman noudattamista valvotaan YRTL 7.1 §:n nojalla teknisesti valvottavan haltuun annettavilla taikka hänen ylleen ranteeseen, nilkkaan tai vyötärölle kiinnitettävillä teknisillä välineillä taikka tällaisten välineiden yhdistelmällä; pykälän 2 momentin mukaan tekninen väline ei saa mahdollistaa kotirauhan piiriin ulottuvaa teknistä kuuntelua eikä teknistä katselua, minkä lisäksi valvonta on 3 momentin perusteella toteutettava puuttumatta enempää kenenkään oikeuksiin ja aiheuttamatta suurempaa haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi ja siinä on vältettävä aiheettoman huomion herättämistä.⁴³² Perustuslakivaliokunta on valvontarangaistusta koskevassa lausunnossaan todennut, että laitteen kiinnittäminen tuomitun ranteeseen, nilkkaan tai vyötärölle merkitsee puuttumista hänen PL 7.3 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteensa. Tällaista puuttumista voidaan

⁴²⁷ Ks. HE 17/2010 vp, s. 18, 34/I.

⁴²⁸ Ks. HE 17/2010 vp, s. 53/II; PeVL 30/2010 vp, s. 2/II, 4/II; PeVL 10/2017 vp, s. 4.

⁴²⁹ Ks. myös HE 268/2016 vp, s. 14–16, 24–25, 33–34.

⁴³⁰ HE 268/2016 vp, s. 17–18, 50–51.

⁴³¹ Hallituksen esitystä koskevan kritiikin osalta ks. myös Lahden asiantuntijalausunto 14.3.2017, s. 4–5.

⁴³² Ks. myös HE 268/2016 vp, s. 26–28.

kuitenkin valiokunnan mukaan pitää rangaistuksen täytäntöönpanon luonne huomioon ottaen niin vähäisenä ja välttämättömänä, ettei sääntely muodostu henkilökohtaisen koskemattomuuden kannalta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.⁴³³ Yhdistelmärangaistusta voidaan valiokunnan nimenomaisesti toteamin tavoin arvioida samoin.⁴³⁴ Lakonisuudestaan huolimatta arvio lienee oikea. Valiokunnan kuulemista asiantuntijoista Jussi Pajuoja ja Raimo Lahti ovat kuitenkin kyseenalaistaneet valvonnan tehokkuuden.⁴³⁵

Yhdistelmärangaistukseen tuomittavan perusoikeuksien kannalta merkitystä on myös YRTL 5 §:n mukaisella päihitteettömyysvelvollisuudella. Kyseisen pykälän mukaan valvottava ei saa valvonta-aikana käyttää huumausainelain (373/2008) 3 §:n (934/2018) 1 momentissa tarkoitettua huumausainetta eikä hän saa olla valvontatapaamisissa, valvonta-ajan täytäntöönpanoon liittyvässä työ-, kuntoutus-, koulutus- tai muussa toimintapaikassa eikä täytäntöönpanon edellyttämissä tilaisuuksissa alkoholin tai muun päihdyttävän aineen vaikutuksen alainen. Päihteiden käyttö ei suoranaisesti ole kenenkään perusoikeus, mutta sitä koskevan kiellon voidaan katsoa olevan merkityksellinen itsemääräämisoikeuden kannalta, johon kuuluu vapaus määrätä itseltään ja toimistaan⁴³⁶. Hallituksen mukaan väkivaltarikollisuus on selvästi yhteydessä erityisesti alkoholin käyttöön, minkä lisäksi alkoholin ja keskushermostoon vaikuttavien lääkkeiden samanaikainen käyttö saattaa lisätä väkivaltaisen käyttäytymisen todennäköisyyttä. Alkoholin täydellinen käyttökielto olisi kuitenkin saattanut sitä rikottaessa johtaa valvottavan kannalta kohtuuttomiin seurauksiin ottaen huomioon, että alkoholi on yhteiskunnassa sallittu aine.⁴³⁷ Hallituksen mielestäni ansiokkaan suhteellisuusarvion perusteella voidaan katsoa, että päihitteettömyysvelvollisuuden merkitsemä itsemääräämisoikeuden rajoitus on välttämätön ja oikeasuhtainen keino väkivaltarikollisuuden ehkäisemiseksi. Asiasta vaikennevan perustuslakivaliokunnan kuulemista asiantuntijoista erityisesti Pajuoja on kuitenkin kyseenalaistanut tällä tavoin lievennetyn perusoikeusrajoituksen tehokkuuden.⁴³⁸

4.7 Ehdonalaisen vapauttamisen ensikertalaisuusmääräajan pidennys

RL 2 c luvun 5.2 §:n mukaisen ensikertalaisuusmääräajan pidennys kolmesta viiteen vuoteen tarkoittaa aiemmin tässä tutkimuksessa selostetulla tavalla sitä, että uuteen ehdottomaan

⁴³³ Ks. PeVL 30/2010 vp, s. 5/II; PeVL 4/2013 vp, s. 2/II.

⁴³⁴ PeVL 10/2017 vp, s. 5. Ks. myös HE 268/2016 vp, s. 51.

⁴³⁵ Pajuojan asiantuntijalausunto 13.3.2017, s. 8; Lahden asiantuntijalausunto 14.3.2017, s. 5.

⁴³⁶ HE 309/1993 vp, s. 42/I.

⁴³⁷ HE 268/2016 vp, s. 16.

⁴³⁸ Pajuojan asiantuntijalausunto 13.3.2017, s. 6. Ks. myös Lahden asiantuntijalausunto 14.3.2017, s. 6.

vankeusrangaistukseen johtaneeseen rikokseen yli kolme mutta alle viisi vuotta viimeisimmän vankilasta vapautumisensa jälkeen syyllistyneet joutuvat suorittamaan aiempaa suuremman osan rangaistuksestaan vankilassa, mikä puolestaan merkitsee sääntelyn esitöidenkin mukaan rangaistusjärjestelmän ankaroitumista. Muutoksen tavoitteena on hallituksen esityksen mukaan paitsi lisätä yleistä yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta, rikosoikeusjärjestelmän ymmärrettävyyttä ja rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän uskottavuutta myös vähentää uusintarikollisuutta motivoimalla vankilasta vapautuvaa elämään vapaudessa syyllistymättä rikoksiin ehdottoman vankeusrangaistuksen suorittamisen jälkeen.⁴³⁹

Hallituksen mukaan aiemmin voimassa ollutta kolmen vuoden rikoksetonta määräaika on pidetty epäoikeudenmukaisen lyhyenä; viittä rikoksetonta vuotta vankeinhoidollisen ensikertalaisuuden edellytyksenä sen sijaan ”voidaan pitää oikeudenmukaisena koko seuraamusjärjestelmän kannalta ja oikeasuhtaisena varsinkin suhteessa [todellisiin] ensikertaisiin vankeihin.” Näkemyksensä tueksi hallitus huomauttaa rikoksen uusimisen lisäävän teon moitittavuutta silloinkin, kun uusimisväli on pitkä, ja painottaa muutoksen vaikutuspiiriin kuuluvien olevan ehdottoman vankeusrangaistuksen vähintään kerran suorittaneita rikoksenuusijoita.⁴⁴⁰ Hallituksen perusteluissa on tältä osin kyse rankaisullisesta oikeasuhtaisuudesta eli siitä, onko rangaistus-seuraamuksen (tosiasiallinen) ankaruus oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja täyttääkö järjestelmä kokonaisuudessaan suhteellisuuden vaatimukset.

Rankaisullisen oikeasuhtaisuuden näkökulmasta huomionarvoista on, että rikoksen uusiminen voi koventaa rangaistusta samanaikaisesti monella eri tavoin, joita lakivaliokunta on perustuslakivaliokunnan kehotuksesta tarkastellut; ensikertalaisuusmääräajan pidennys ei kuitenkaan lakivaliokunnan mukaan johda ”sellaiseen sanktiokumulaation riskiin, jota olisi pidettävä esityksen hyväksymisen kannalta ongelmallisena.” Valiokunta ei myöskään katsonut muutoksen ankaroittavan rangaistusjärjestelmää perusteettomasti tai suhteettoman paljon. Perustuslakivaliokunnan voidaan katsoa päätyneen samaan johtopäätökseen, vaikka sen arvio, jonka mukaan hallituksen osin pintapuolisesti perusteltu esitys kuuluu lainsäätäjän harkintamarginaalin piiriin, on valitettavan niukkasanainen.⁴⁴¹

Muutoksen rankaisullisesta oikeasuhtaisuudesta huolimatta muutoksen merkitsemän perusoikeusrajoituksen välttämättömyyttä on syytä arvioida erikseen. Hallitus on esityksessään

⁴³⁹ HE 175/2018 vp, s. 18–19, 22–23.

⁴⁴⁰ HE 175/2018 vp, s. 17–18, 22–23.

⁴⁴¹ PeVL 56/2018 vp, s. 2; LaVM 20/2018 vp, s. 4.

tarkastellut yhtäältä ehdonalaista vapautumista koskevan mahdollisuuden poistamista kokonaan eräisiin vakaviin rikoksiin syyllistyneiltä rikoksenteijöiltä ja toisaalta ensikertalaisia koskevan lyhyemmän määräosan eli pikaisemman ehdonalaiseen vapauteen päästämisen soveltamista vain todellisiin ensikertalaisiin vaihtoehtoina ehdotetulle ja toteutuneelle ensikertalaisuusmääräajan pidennykselle.⁴⁴² Vertailu ei kuitenkaan vastaa siihen, miksi rikoksettoman ajan vaatimusta oli pidennettävä kolmesta juuri viiteen vuoteen. Itse asiassa hallituksen esityksestä voidaan jopa löytää pidennystä vastaan puhuvia perusteita: Rikosseuraamuslaitoksen selvitykseen viitaten hallitus toteaa ensimmäisten vapautumisen jälkeisten kuukausien olevan rikosten uusimisen kannalta kriittisimmät ja huomauttaa, että kolmen vapaudessa vietetyn vuoden jälkeen rikosten uusiminen vähenee huomattavasti.⁴⁴³ Sanotusta seuraa mielestäni, että vastaavat tavoitteet olisivat olleet saavutettavissa myös rikoksenteijän PL 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen vähemmän puuttuvin keinoin.

Mikäli sääntelyn merkitsemät perusoikeusrajoitukset eivät ole välttämättömiä, ei suhteellisuusvaatimuksen mukaista intressipunnintaa ole tarpeen tehdä – huomautettakoon vielä, ettei perustuslakivaliokunta ole ainakaan avoimesti arvioinut sen paremmin muutoksen välttämättömyyttä kuin yleistä oikeasuhtaisuuttakaan. Intressipunninnassa olisi rikoksenteijän henkilökohtaisen vapauden ja sen rajoitusperusteina olevien kollektiivisten hyvien lisäksi voitu ottaa muina tekijöinä huomioon ne hallituksen korostamat seikat, että pidennetty ensikertalaisuusmääräaika vaikuttaisi suhteellisen harvalukuihin rikoksenuusijoiden joukkoon ja vastaisi alun perin vuonna 1944 säädettyä aikaa.⁴⁴⁴ Viimeksi mainittua seikkaa pidän kuitenkin melko kyseenalaisena perusteena; esimerkiksi pakkolaitosjärjestelmää on pidetty perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta ongelmallisena⁴⁴⁵, vaikka sitä koskeva laki vaarallisten rikoksenuusijain eristämisestä (317/1953) säädettiin vuoden 1944 jälkeen.

⁴⁴² Ks. HE 175/2018 vp, s. 15–18.

⁴⁴³ HE 175/2018 vp, s. 6, 17. Muutoksen välttämättömyyttä koskevasta kritiikistä ks. myös Pajuojaan asiantuntijalausunto 17.1.2019, s. 4; Melanderin asiantuntijalausunto 22.1.2019, s. 3–4.

⁴⁴⁴ HE 175/2018 vp, s. 17–19, 23.

⁴⁴⁵ PeVL 21/2005 vp, s. 3/I; PeVL 10/2017 vp, s. 2–3.

5 Lopuksi

Olen tämän tutkimuksen aluksi osoittanut, ettei perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten sovellettavuus kaikenlaisen perusoikeuksien kannalta merkityksellisen rangaistussääntelyn valtiosääntöoikeudellisena mittapuuna – tai ainakaan sen oikeudellinen perusta – ole niin itsestään selvää kuin voisi olettaa: Vuonna 1997 perustuslakivaliokunta totesi, että yksittäisten kriminalisointien sallittavuutta on arvioitava samalla tavoin kuin perusoikeusrajoituksia ylipääntään.⁴⁴⁶ Vuonna 2016 valiokunta puolestaan havaitsi, että sakkojen ehdotetussa korotuksessa ei ollut kyse yksittäisistä kriminalisoinneista vaan yleisestä muutoksesta rangaistusjärjestelmään; tästä huolimatta käsiteltävänä ollutta hallituksen esitystä tuli arvioida ”kriminalisointeja koskevien näkökohtien valossa”, koska ehdotuksen toteutuessa sen *vaikutukset* olisivat ulottuneet yksittäisiin kriminalisointeihin niistä tuomittavia sakkorangaistuksia korottavasti.⁴⁴⁷ Mahdollisuus säätää vaille vaikutusta jääviä ja siten kuolleiksi kirjaimiksi tuomittuja yleisen tason rangaistussäännöksiä ei kuitenkaan liene tavoittelemisen arvoinen siinäkään absurdissa tilanteessa, että rikoslainsäätäjät olisi tällaista mahdollisuutta hyödyntäessään valtiosääntöoikeudellisesta kontrollista vapaa. Sittemmin perustuslakivaliokunta onkin huomauttanut perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin palautuvan käytäntönsä koskevan rikoslainsäädäntöä yleisesti, jolloin *kaikkien* rangaistussäännösten tulee kyseiset edellytykset täyttää.⁴⁴⁸

Perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyttä ja suhteellisuutta koskevista vaatimuksista – siis niistä sisällöllisiksi katsottavista perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä, joilla on rajoitusten sallittavuuden arvioimisen kannalta itsenäistä merkitystä – johtuu edellä selvitetyn perusteella eräitä ehtoja, jotka rikoslainsäätäjän on rangaistusjärjestelmää säännellessään täytettävä. Perusoikeusrajoitusta merkitsevälle rangaistussääntelylle on ensinnäkin esitettävä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima sekä riittävän seikkaperäisesti eksplikoitu, todellinen ja uskottava rajoitusperuste; tällaisina rajoitusperusteina tulevat kyseeseen toisten perusoikeuksien turvaaminen sellaisenaan, lisäperusteluja vaativat kollektiiviset hyvät ja rajoitusta varten itsemääräämisoikeuden nojalla annettu suostumus, jota koskevat omat erityisedellytyksensä. Toiseksi rangaistussääntelyn sisältämän perusoikeusrajoituksen on oltava paitsi tehokas myös lievin keino rajoitusperusteen ilmentämän hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi, minkä lisäksi sen on oltava sekä yleisesti että rankaisullisesti oikeasuhtainen ja riittävän eksplisiittisesti perusteltu: rajoituksen laajuus määrittyy siis rajoittamisen

⁴⁴⁶ PeVL 23/1997 vp, s. 2/I.

⁴⁴⁷ PeVL 9/2016 vp, s. 2.

⁴⁴⁸ Ks. PeVL 48/2017 vp, s. 7–8; PeVL 56/2018 vp, s. 2.

puolesta ja sitä vastaan puhuvien varsinaisten intressien sekä muiden seikkojen – ja teon mottittavuuden, vaikka rangaistusjärjestelmää *in abstracto* säänneltäessä tällainen arvio voi olla vain alustava ja suuntaa-antava – välisessä punninnassa.

Valitettavaa on, että tässä tutkimuksessa tarkasteltujen esimerkkien valossa vaatimuksiin perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyydestä ja suhteellisuudesta suhtaudutaan sekä rangaistusjärjestelmää koskevissa hallituksen esityksissä että niistä annetuissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa paikoin ylimalkaisesti. Laadukkaimpina voitaneen pitää valvontarangaistusta ja valvottua koevapautta koskevan lainsäädännön esitöitä, joskin suostumuksen merkitystä on niissä tarkasteltu mielestäni epäjohdonmukaisesti, minkä lisäksi niin kotirauhan piiriin ulottuvien valvontakäyntien kuin seksuaalirikoksen uusimisen ehkäisemiseksi tarkoitetun lääkehoidon välttämättömyyttä koskeva arviointi jää nähdäkseni pintapuoliseksi. Rikosuhrimaksun käyttöönottoa ja sakkojen korotusta koskevien hallituksen esitysten perustelut taas osoittavat valtiontaloudellisten näkökohtien ajavan lainvalmistelussa helposti perusoikeuksien turvaamistavoitteen ohi. Siinä missä perustuslakivaliokunnan voidaan katsoa ikään kuin ummistaneen silmänsä rikosuhrimaksusääntelyn ongelmallisuudelta, voidaan valiokuntaa kuitenkin kiittää sen kriittisestä suhtautumisesta sakkojen korotuksen fiskaalisiin perusteisiin. Yhdistelmärankaistuksen osalta paitsi hallituksen esitys myös perustuslakivaliokunnan lausunto ovat paikoittaisesta lakonisuudestaan huolimatta kohtalaisen onnistuneet, kun taas ehdonalaisen vapauttamisen ensikertalaisuusmääräajan pidennystä koskevat perustelut jäävät sekä hyväksyttävyyden että suhteellisuuden kannalta epämääräisyydessään sangen epätyytyttäväksi.

Sanotun perusteella rikoslainsäätäjän voi katsoa saaneen säännellä perusoikeuksia monin tavoin rajoittavaa rangaistusjärjestelmää vapaammin kuin perusoikeuksien yleisten oppien perusteella olisi ollut suotavaa; ellei varsinainen rangaistusjärjestelmäsääntely, niin vähintäänkin sen perustelut ovat eräissä tapauksissa osoittautuneet valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisiksi ja arvostelulle alttiiksi – perustelut puolestaan ovat ensiarvoisen tärkeitä, koska vain niiden avulla voidaan kontrolloida muun muassa perustuslakivaliokunnan auktoritatiivisten tulkintakannottojen oikeellisuus. Asiaa olisi kuitenkin mielestäni tarpeen tutkia edelleen erityisesti empiirisestä näkökulmasta tarkastelemalla huomattavasti laajempaa esimerkkitapausten joukkoa, minkä lisäksi näkökulmaa voisi olla aiheellista laajentaa kaikkiin perusoikeuksien yleisistä opeista johdettaviin rikoslainsäätäjän harkintavallan sisällöllisiin rajoitteisiin. Tämän tutkimuksen puitteissa on ollut mahdollista ottaa kantaa lähinnä nykytilanteeseen ja havainnoida siihen liittyviä ongelmia; varsinaista *de lege ferenda* -tutkimusta sen sijaan tarvittaisiin sen selvittämiseksi, millä keinoin tilannetta voitaisiin parantaa.