

## Lakivaliokunta

### Hallituksen vuosikertomus 2014

#### Tarkastusvaliokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen vuosikertomus 2014 (K 9/2015 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten tarkastusvaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- kansliapäällikkö Tiina Astola, oikeusministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Poliisihallitus

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Lakivaliokunta on käsitellyt hallituksen vuosikertomukseen sisältyvät valiokunnan ehdotuksesta hyväksytyt eduskunnan lausumat. Lausumat koskevat oikeusministeriön hallinnonala.

#### *Poistettavat lausumat*

Seuraavien lausumien johdosta suoritettavat toimenpiteet ovat riittäviä tai lausumat ovat muutoin käyneet tarpeettomiksi:

— *Isyyslain voimaantulon säännös kanneajasta* HE 56/2004 vp

Eduskunta edellytti vuonna 2005, että hallitus selvittää, millaisia ongelmia isyyslain voimaantulosta annetun lain (701/1975) 7 §:n 2 momentista aiheutuu, ja antaa eduskunnan käsiteltäviksi tämän selvityksen perusteella mahdollisesti tarpeelliseksi osoittautuvat lakiehdotukset. Kyseinen säännös rajaa ennen isyyslain (700/1975) voimaantuloa (1.10.1976) avioliiton ulkopuolella syntyneiden isyyden vahvistamista koskevan kanneoikeuden viiteen vuoteen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on sittemmin antanut useita ratkaisuja, joissa kanneoikeuden ehdottomuuden ja

## Valiokunnan lausunto LaVL 3/2015 vp

joustamattomuuden on katsottu loukkaavan ihmisoikeussopimusta. Myös korkein oikeus on eräissä tapauksissa katsonut, että ehdoton kanneoikeus loukkaa paitsi ihmisoikeussopimusta myös perustuslain 10 §:ssä tarkoitettua yksityiselämän suojaa.

Hallitus antoi kesällä 2014 esityksen isyyslain ja isyyslain voimaannpanosta annetun lain kumoamisesta ja korvaamisesta uudella isyyslailla (HE 91/2014 vp). Hallituksen esityksessä ehdotettiin, että ennen nykyisen isyyslain voimaantuloa avioliiton ulkopuolella syntyneiden isyyden vahvistamista koskeva kanneoikeus palautetaan täysimääräisesti. Eduskunta hyväksyi kyseiseen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset vuoden 2014 lopulla, ja muutokset tulevat voimaan 1.1.2016. Lausuma ei enää anna aihetta toimenpiteisiin, joten se voidaan poistaa.

### — *Sakon muuntorangaistuksen kehittäminen HE 164/2007 vp*

Eduskunta edellytti 18.6.2008 hallituksen huolehtivan siitä, että poliisin sakotusohjetta päivitetään ensi tilassa ottaen huomioon muun muassa viimeaikainen oikeuskäytäntö sekä tarpeen mukaan muutoinkin selkeytetään ja että valmistellaan tarvittavat ehdotukset sääntelyksi, jolla rajataan rangaistusmääräysmenettelyn käyttö pois tilanteista, joissa tekijä on menettellyllään osoittanut piittaamattomuutta lain kielloista tai käskyistä, annettavaksi eduskunnalle rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyn kokonaisuudistuksen yhteydessä taikka tarvittaessa erillisenä esityksenä niin, että esitys on mahdollista saattaa voimaan samanaikaisesti nyt hyväksytyyn lakiehdotuksen kanssa (lausuma 1).

Hallituksen vuosikertomuksesta ilmenee, että poliisi on vuonna 2014 uudistanut sakotusohjeensa rikosten toistuvuuden aikaisempaa selkeämmin huomioon ottavaksi. Lisäksi hallitus antoi joulukuussa 2014 eduskunnalle esityksen (HE 291/2014 vp), jonka mukaan rangaistusmääräyksellä tai sakkomääräyksellä ei voitaisi käsitellä rikosasiaa, jos sakotettavan aikaisemmat sakkorikokset osoittavat niiden toistuvuuden ja samankaltaisuuden perusteella ilmeistä piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä ja niiden rikkomisista määräytyistä seuraamuksista. Esityksen tarkoituksena oli mahdollistaa se, että toistuvasti sakkorikoksiin syyllistyneille olisi mahdollista tuomita muuntorangaistus, jos sakkoa ei saada perityksi. Esityksen käsittely eduskunnassa päättyi maaliskuussa 2015. Lausuma ei enää anna aihetta toimenpiteisiin.

Lisäksi eduskunta edellytti hallituksen esityksen HE 164/2007 vp yhteydessä, että hallitus käynnistää viipymättä yhdyskuntaseuraamuksen kehittämistä koskevan kokonaistarkastelun ja huolehtii, että sen yhteydessä tai erillisenä työnä valmistellaan oikeusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön, kuntasektorin sekä muiden asiaan kuuluvien toimijoiden yhteistyönä vuoden 2009 loppuun mennessä eduskunnalle antamista varten tarvittavat ehdotukset sakon muuntorangaistusjärjestelmän ulkopuolelle jääville soveltuvaksi yhdyskuntaseuraamukseksi tai muuksi muuntorangaistuksen korvaavaksi toimeksi (lausuma 2).

Hallituksen vuosikertomuksesta ilmenee, että mahdollisuutta ottaa käyttöön nimenomaan sakkovangeille tarkoitettu yhdyskuntaseuraamus on arvioitu, mutta toteuttamiskelpoista vaihtoehtoa muuntorangaistuksen täytäntöönpanolle vankilassa ei ole löydetty. On kuitenkin arvioitu, että vähävaraisten sakotettujen ohjaaminen esimerkiksi päihdekuntoutukseen vankilasijoituksen sijasta voisi soveltua osalle sakotetuista. Lisäksi vuosikertomuksesta ilmenee, että Rikosseuraamuslai-

## Valiokunnan lausunto LaVL 3/2015 vp

toksessa on vuonna 2014 käynnistetty pilottihanke, jossa muuntorangaistukseen tuomittujen ohjaamista päihde- ja asumispalveluihin parannetaan Rikosseuraamuslaitoksen ja muiden toimijoiden yhteistyönä.

Hallituksen esityksestä HE 291/2014 vp antamassaan mietinnössä (LaVM 36/2014 vp) lakivaliokunta piti valitettavana, ettei muuntorangaistuksen sisällölle ole löydetty muuta vaihtoehtoa kuin vankeus. Valiokunnan mielestä tämä merkitsee sitä, että sakkovankien päihdehuollon ja muiden toimenpiteiden merkitys korostuu. Valiokunta piti Rikosseuraamuslaitoksessa käynnistettyä pilottikokeilua kannatettavana ja piti tärkeänä, että kokeilun jälkeen arvioidaan sen hyödyt ja haitat ja että kokeilua jatketaan ja mahdollisuuksien mukaan laajennetaan, jos se osoittautuu myönteiseksi.

Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen vuosikertomuksen yhteydessä lakivaliokunta katsoo edellä esitetyn valossa, että lausuma 2 voidaan poistaa. Lakivaliokunta kuitenkin toistaa edellä mainitussa mietinnössään LaVM 36/2014 vp sakkovankien päihdehuollosta ja Rikosseuraamuslaitoksen pilottikokeilusta esittämänsä.

Eduskunta edellytti hallituksen esityksen HE 164/2007 vp yhteydessä myös, että oikeusministeriö seuraa ja arvioi sakon muuntokiellosta aiheutuvia vaikutuksia kiinnittäen huomiota muiden seikkojen ohella sakkovankien määrän kehitykseen, sakkotulojen määrään, sakkorangaistuksen uskottavuuteen rikosoikeudellisena seuraamuksena sellaisissa tapauksissa, joissa henkilö syyllistyy toistuvasti vähäisiin rikoksiin, vaikutuksiin rikollisuuteen kokonaisuutena, vaikutuksiin kaupan alan yritysten kannalta sekä käräjäoikeuksien, kuntien ja muiden asianomaisten viranomaisten toimintaan ja että oikeusministeriö antaa asiasta selvityksen lakivaliokunnalle vuoden 2010 loppuun mennessä (lausuma 3).

Hallituksen vuosikertomuksen mukaan eduskunnalle on alkuvuonna 2011 toimitettu Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimus sakon muuntorangaistuksen vähentämisen vaikutuksista. Tutkimuksen mukaan rangaistusmääräysmenettelyssä annettujen sakkojen muuntokelpoisuuden poistamisella ei ole ollut vaikutuksia rikollisuuteen ja yhteiskunnalle sakon muuntorangaistuksesta aiheutuvat kustannukset ovat kokonaisuutenaan alentuneet. Lakivaliokunta katsoo, että myös lausuma 3 voidaan poistaa.

— *Esitutkintaviranomaisten toiminnan valvonta ja salaisista tiedonhankintakeinoista päättäminen HE 222/2010 vp*

Uuden esitutkintalain ja pakkokeinolain hyväksyessään eduskunta edellytti, että hallitus selvittää, tulisiko nykyisen salaisten pakkokeinojen käyttöä koskevan valvontajärjestelmän lisäksi perustaa asiantuntijoista koostuva toimielin, joka valvoisi esitutkintaviranomaisen toimintaa ja pakkokeinojen käyttöä (lausuma 1).

Vuosikertomuksesta ilmenee, että 17.2.2014 voimaan tullessa valtioneuvoston asetuksessa esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta (122/2014) säädetään yksityiskohtaisesti muun muassa salaisten pakko- ja tiedonhankintakeinojen käytön kirjaamisesta. Lisäksi Poliisihallitus on asetuksen mukaisesti asettanut salaisten pakko- ja tiedonhankintakeinojen käyttöä

## Valiokunnan lausunto LaVL 3/2015 vp

seuraamaan ryhmän, joka koostuu sisäministeriön, poliisin, rajavartiolaitoksen, puolustusvoimien ja Tullin edustajista.

Lakivaliokunta on saanut Poliisihallitukselta selvityksen pakko- ja tiedonhankintakeinojen käyttöä seuraavan ryhmän tehtävistä ja toiminnasta. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoo, ettei lausuma 1 anna enää aihetta toimenpiteisiin.

### — *Adoption ikärajojen vaikutukset HE 47/2011 vp*

Hyväksyessään uuden adoptiolain vuonna 2001 eduskunta edellytti, että oikeusministeriö seuraa ja arvioi adoptionhakijan enimmäisikää koskevan vaatimuksen samoin kuin adoptionhakijan enimmäisikää sekä adoptionhakijan ja adoptoitavan lapsen enimmäisikäeroa koskevien vaatimusten yhtäaikaisen voimassaolon vaikutuksia ja antaa lakivaliokunnalle vuoden 2014 loppuun mennessä selvityksen asiasta.

Oikeusministeriö on vuoden 2014 lopussa toimittanut lakivaliokunnalle lausumassa tarkoitettua selvityksen, jonka tekemistä varten oikeusministeriö pyysi adoptiolautakunnalta, palvelunantajilta ja suurimpien kuntien adoptioneuvonnan antajilta tietoja ikärajoja koskevien vaatimusten soveltamisesta. Selvityksestä muun muassa ilmenee, että adoptiolautakunnan tapauksissa yläikärajana on ollut vain hyvin harvoin esillä. Myöskään Helsingin sosiaali- ja terveystieteiden tiedokeskuksen tutkimusten tarkasteluajankohdalla tulleet tapaukset, joissa ikärajojen yhtäaikaisesta soveltamisesta olisi aiheutunut kohtuuttomia tilanteita. Palvelunantajien taholta vuorostaan esitetään, että ikärajojen ottaminen lakiin on ollut myönteinen ja lapsen edun mukainen muutos ja sen koetaan selkeyttäneen adoptioneuvonnan antajan työtä. Lausunnonantajat pitävät lain mahdollisuuksia tapauskohtaiseen harkintaan kuitenkin tärkeänä.

Lausunnonantajien näkemykset uuden adoptiolain vaikutuksista kansainväliseen adoptioon vaihtelivat. Yhtäältä katsottiin, että adoptiolain ikäraajat eivät ole vaikuttaneet adoptioerheiden tarjontaan kansainvälisissä adoptioissa, vaan kansainvälisen adoption vähentymiseen Suomessa vaikuttavat muut syyt, kuten pitkät odotusajat ja adoptiolasten erityistarpeet. Toisaalta osa lausunnonantajista toi esiin, että adoptionhakijoiden lukumäärä kansainvälisissä adoptioissa on vähentynyt ikärajojen vuoksi.

Oikeusministeriö kiinnittää arviossaan huomiota siihen, että säädettyjä ikärajoja ei ole sovellettu kategorisen tiukasti, vaan laissa säädetty poikkeamisperusteet on otettu huomioon. Oikeusministeriön arvion mukaan välittömiä tarpeita adoptiolain muuttamiseen ei ole ilmennyt.

Lakivaliokunta toteaa, että oikeusministeriö on antanut lausumassa tarkoitettua selvityksen siinä edellytetyssä määräajassa. Lausuma voidaan siten poistaa. Valiokunnan näkemyksen mukaan sääntelyn vaikutusten arvioimista on kuitenkin vaikeuttanut se, että selvityksen tekoajankohdalla adoptiolain ikärajoja koskevien säännösten voimaantulosta oli kulunut verraten lyhyt aika. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että oikeusministeriö ja sosiaali- ja terveystieteiden tiedokeskuksen seuraavat ja arvioivat ikärajoja koskevien vaatimusten soveltamista ja erityisesti niiden vaikutuksia kansainväliseen adoptioon ottaen myös huomioon, että lausunnonantajien näkemykset ikärajojen vaikutuksista kansainväliseen adoptioon jakaantuivat. Valiokunta myös korostaa laissa säädetty-

## Valiokunnan lausunto LaVL 3/2015 vp

jen poikkeamisperusteiden ja tapauskohtaisen harkinnan merkitystä ikärajoja koskevia vaatimuksia sovellettaessa. Tältä osin valiokunta viittaa adoptiolainsäädännön uudistamista koskevassa mietinnössä esittämiinsä perusteluihin ja esimerkkitapauksiin (LaVM 9/2011 vp, s. 4—6, 8 ja 9).

### — *Salaisen pakkokeinon käytöstä ilmoittaminen HE 14/2003 vp*

Hyväksyessään hallituksen esityksen HE 14/2013 vp eduskunta edellytti, että hallitus antaa selvityksen salaisten pakkokeinojen käytöstä ilmoittamista koskevan sääntelyn soveltamisesta vuoden 2014 loppuun mennessä. Lausuma hyväksyttiin lakivaliokunnan mietinnön (LaVM 17/2013 vp) pohjalta. Lakivaliokunta piti tärkeänä, että sääntelyn soveltamista seurataan ja arvioidaan erityisesti tietolähteiden turvallisuuden ja oikeusturvan kannalta.

Oikeusministeriö toimitti joulukuussa 2014 selvityksensä, josta ilmenee, että oikeusministeriö pyysi sääntelyn soveltamisesta kokemuksia puolustusministeriöltä, sisäministeriöltä, valtiovarainministeriöltä sekä Valtakunnansyyttäjänvirastolta. Lausuntopalautteesta ilmeni, ettei käytännön kokemuksia sääntelyn toimivuudesta vielä ollut, koska sääntely oli ehtinyt olla voimassa suhteellisen lyhyen ajan.

Valiokunta toteaa, että oikeusministeriö on toimittanut lausumassa edellytetyn selvityksen edellytetyssä määräajassa. Lausuma voidaan näin ollen poistaa. Ottaen kuitenkin huomioon, että sääntely oli selvityksen tekoaikana ehtinyt olla voimassa vain lyhyen ajan, valiokunta pitää tärkeänä, että oikeusministeriö yhdessä sisäministeriön kanssa jatkossakin seuraa ja arvioi sääntelyn toimivuutta sääntelystä saatujen kokemusten perusteella.

### *Säilytettävät lausumat*

Muut lakivaliokunnan ehdotuksesta hyväksytyt lausumat ovat edelleen tarpeellisia, ja ne tulee säilyttää.

Hyväksyessään hallituksen esityksen HE 79/2010 vp pohjalta lahjontaa koskevien rikoslain säännösten muutokset eduskunta edellytti, että hallitus ryhtyy kiireellisesti valmistelemaan lainsäädäntöehdotuksen vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi.

Hallituksen vuosikertomuksesta ilmenee, että oikeusministeriö asetti 25.4.2014 työryhmän selvittämään muun muassa lainsäädäntövaihtoehtoja vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaisesti (lahjusrikoksia koskevien säännösten eräitä muutostarpeita selvittävä työryhmä, OM 7/41/2014). Oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan työryhmän mietintö luovutettiin keväällä 2015. Työryhmän näkemyksen mukaan riittäviä perusteita erityiselle vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevalle rangaistus-säännökselle ei ole. Tämän vuoksi lainsäädäntöön ei tältä osin ehdoteta muutoksia.

Oikeusministeriöltä saadun tiedon mukaan työryhmän mietintö on ollut lausuntokierroksella. Lausunnonantajista noin puolet yhtyi työryhmän näkemykseen, kun taas noin puolet puolsi vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimista. Linjauksia siitä, miten asian suhteen edetään, ei oikeusministeriössä ole vielä tehty.

## Valiokunnan lausunto LaVL 3/2015 vp

Lakivaliokunta toteaa, että eduskunnan lausuma hyväksyttiin lakivaliokunnan mietinnön (LaVM 45/2010 vp) pohjalta. Kyseisessä mietinnössään lakivaliokunta piti vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnin aikaansaamista tärkeänä ja edellytti perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 68/2010 vp) viitaten, että vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevan kriminalisoinnin valmistelu käynnistetään kiireellisesti korruption vastaisen lainsäädännön täydentämiseksi.

Lakivaliokunta kiinnittää vakavaa huomiota siihen, että lausuman hyväksymisestä on kulunut jo viisi vuotta eikä lausumassa edellytettyä lainsäädäntöehdotusta ole vielä valmisteltu. Ottaen huomioon, että oikeusministeriön asettama työryhmä ei esitä lainsäädäntömuutoksia vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi, valiokunta korostaa, että eduskunnan lausumassa nimenomaan edellytetään lainsäädäntöehdotuksen valmistelua vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että lausumassa edellytetty lainsäädäntöehdotus valmistellaan ja annetaan eduskunnan käsiteltäväksi mahdollisimman pian.

Uuden esitutkintalain ja pakkokeinolain hyväksyessään (HE 222/2010 vp) eduskunta edellytti, että hallitus selvittää ja harkitsee, tulisiko salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva ratkaisutoimivalta osoittaa tuomioistuinten toimivaltaan (lausuma 2). Hallituksen vuosikertomuksen mukaan ennen uusien salaisia pakko- ja tiedonhankintakeinoja koskevien hankkeiden käynnistämistä on tarkoituksenmukaista saada kokemuksia vuoden 2014 alussa voimaan tulleiden uusien esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilakien toimivuudesta. Samoin on tarpeen, että suojelupoliisin asemaan vaikuttavat lainsäädäntömuutokset ovat tiedossa. Koska sitä, tulisiko salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva ratkaisutoimivalta osoittaa tuomioistuinten toimivaltaan, ei ole vielä selvitetty eikä harkittu, lausumaa 2 ei voida poistaa.

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

*että tarkastusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 18.9.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok  
jäsen Katja Hänninen vas  
jäsen Emma Kari vihr  
jäsen Niilo Keränen kesk  
jäsen Katri Kulmuni kesk  
jäsen Suna Kymäläinen sd  
jäsen Mikko Kärnä kesk  
jäsen Antero Laukkanen kd  
jäsen Sanna Marin sd  
jäsen Tom Packalén ps

## **Valiokunnan lausunto LaVL 3/2015 vp**

jäsen Antti Rantakangas kesk  
jäsen Mari-Leena Talvitie kok  
jäsen Ville Tavio ps  
varajäsen Veera Ruoho ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila