OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO HE 268/2016 vp

Kriminaalipoliittinen osasto
Hallitusneuvos Paulina Tallroth

13.3.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle yhdistelmärangaistusta koskevaksi lainsäädännöksi

1. Esityksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

Esityksen tavoitteena on vähentää uusintarikollisuutta. Tähän pyritään ehdottamalla säädettäväksi yhdistelmärangaistus vaarallisille rikoksen uusijoille. Yhdistelmärangaistuksesta säädettäisiin rikoslaissa ja uudessa laissa yhdistelmärangaistuksen täytäntöönpanosta.

Esityksessä ehdotetaan uutta, ehdottomasta vankeudesta ja sen jälkeisestä valvonta-ajasta koostuvaa yhdistelmärangaistusta. Seuraamus korvaisi nykyisen koko rangaistusajan suorittamisen vankilassa (rikoslain 2 c luvun 11 §). Yhdistelmärangaistuksen tuomitsemisen edellytykset olisivat samat kuin koko rangaistusajan tuomitsemisen edellytykset. Voimassa oleva järjestelmä pysyisi ehdotettavaa valvonta-aikaa lukuun ottamatta lähes nykyisellään. Nykyiseen järjestelmään sisältyvää harkinnanvaraista ehdonalaista vapauttamista eikä mahdollisuutta valvottuun koevapauteen ei ehdotuksen mukaan kuitenkaan enää olisi, sillä vankeutta seuraava valvonta-aika korvaisi ne.

Uutta olisi yhdistelmärangaistukseen pakollisena osana kuuluva ja ehdotonta vankeutta välittömästi seuraava vuoden mittainen valvonta-aika. Yhdistelmärangaistukseen kuuluva valvonta-aika mahdollistaisi rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän tavoitteisiin kuuluvan vangin asteittaisen ja hallitun siirtymisen yhteiskuntaan. Esitys toisi parannusta nykyiseen tilanteeseen, jossa kohderyhmä lähes aina vapautuu täysin ilman ehdonalaista vapauttamista. Yhdistelmärangaistukseen kuuluvasta valvonta-ajasta säädettäisiin ehdotettavassa laissa yhdistelmärangaistuksen täytäntöönpanosta (laki 2) ja Rikosseuraamuslaitos olisi täytäntöönpanosta vastaava viranomainen.

Valvonta-aika olisi aina yksi vuosi, joten se olisi riippumaton yhdistelmärangaistuksen vankeusajan pituudesta. Nykyisiin rangaistusasteikkoihin ei ehdoteta muutoksia. Tästä seuraisi, jos vankeuden pituus pysyisi samana kuin tähän asti, että vankeusajan jälkeen suoritettava valvonta-aika käytännössä pidentäisi rangaistusta vuodella.

Valvonta-aikana valvottavan velvollisuuksiin kuuluisivat ennen kaikkea päihteettömyys rangaistuksen suorittamiseen liittyvässä toiminnassa, Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymässä asunnossa pysyminen, toimintaan osallistuminen sekä sitoutuminen valvon-

taan. Viimeksi mainittuun sisältyisi sekä teknistä valvontaa, käytännössä sähköisesti paikannettavan jalkapannan avulla, että henkilökohtaista yhteydenpitoa.

Valvonta-ajan täsmällinen sisältö määriteltäisiin yksilöllisesti valvonta-aikaa koskevassa rangaistusajan suunnitelmassa. Suunnitelmaa voitaisiin valvonta-ajan kuluessa muuttaa tarpeen mukaan.

Valvottava voitaisiin valvonta-aikana ottaa säilöön ja valvonta-aika muuntaa ehdottomaksi vankeudeksi. Tämä olisi mahdollista, jos valvottava törkeästi rikkoisi velvollisuuksiaan tai jos valvonta-ajan suorittamiselle olisi este, kuten ettei valvonta-ajan täytäntöönpanoa voida jatkaa valvottavan asunnossa. Säilöönotto ja muunto vankeudeksi vietäisiin käräjäoikeuden ratkaistaviksi. Pisimmillään muunnettu vankeus voisi jatkua tuomitun valvonta-ajan loppuun asti. Rikosseuraamuslaitos voisi kuitenkin päästää tuomitun jatkamaan valvonta-ajan suorittamista, jos se arvioi, että tuomitulla on tähän edellytyksiä.

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi myös pitkäaikaisvankien vapauttamismenettelystä annettua lakia, oikeudenkäymiskaarta, vankeuslakia, henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettua lakia, rikosrekisterilakia, valvotusta koevapaudesta annettua lakia, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia, oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettua lakia, eräisiin rangaistus-, huolto- ja hoitolaitoksiin otettujen henkilöiden tapaturmakorvauksesta annettua lakia ja rikosvahinkolakia. Mainittujen lakien muutokset ovat pääasiassa teknisiä.

Tässä muistiossa käsitellään rikoslakiin (laki 1) ehdotettuja muutoksia.

2. Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

2.1 Uusi rangaistuslaji ja kaksoisrangaistavuuden kielto

Esityksessä ehdotetaan, että yhdistelmärangaistus olisi uusi rangaistuslaji, joka koostuisi kahdesta erilaisesta osasta: vankeusajasta ja valvonta-ajasta. Tuomioistuin tuomitsisi molemmat rangaistuksen osat samanaikaisesti ja samassa prosessissa. Sen sijaan *erillisenä rangaistuksena* tuomittavan valvontajakson liittäminen ehdottomaan vankeuteen olisi aiheuttanut soveltamisongelmia suhteessa nykyisiin valvontamuotoihin kuten ehdonalaisen vapauden valvontaan ja valvottuun koevapauteen. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää valvonnan toteuttamisessa selkeämpänä.

Esityksen valmistelussa selvitettiin myös mahdollisuutta, jossa valvonta-aika olisi ehdottomaan vankeusrangaistukseen liitettävä *lisärangaistus*. Koska tällöin ehdottomaan vankeusrangaistukseen tulisi lisättäväksi toinen rangaistus, tätä vaihtoehtoa pidettiin joiltakin osin ongelmallisena suhteessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 lisäpöytäkirjassa säädetyn kaksoisrangaistavuuden kieltoon (*ne bis in idem*).

2.2 Laillisuusperiaatteen toteutuminen

Esitystä on arvioitava perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Tämän säännöksen mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei myöskään saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty.

Myöskään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklan mukaan ketään ei saa pitää syypäänä rikokseen sellaisen teon tai laiminlyönnin perusteella, joka ei ollut tekohetkellä kansallisen lainsäädännön tai kansainvälisen oikeuden mukaan rikos. Rikoksen tekohetkellä sovellettavissa ollutta rangaistusta ankarampaa rangaistusta ei saa määrätä. Edelleen kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 15 artiklan mukaan rikoksen tekohetkellä voimassa olevaa lainsäädäntöä ankarampaa rangaistusta ei saa määrätä.

Esitystä on arvioitava erityisesti eräiden laillisuusperiaatteeseen sisältyvien vaatimusten kannalta. Näitä ovat tekohetkellä säädettyä ankaramman rangaistuksen käytön kielto sekä vaatimus rikoksesta seuraavien rangaistusten määrittelemisestä täsmällisesti laissa.

2.2.1 Tekohetkellä säädettyä ankaramman rangaistuksen käytön kielto

Rikoslain ehdotetaan nimenomaista *siirtymäsäännöstä* siitä, että yhdistelmärangaistus voitaisiin tuomita ainoastaan rikoksesta, joka on tehty lain voimaantulon jälkeen. Ehdotus olisi sopusoinnussa edellä mainitun tekohetkeä ankarampaan rangaistukseen määräämistä koskevan kiellon kanssa. Tätä tulkintaa tukee myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö (Achour v. Ranska, 29.3.2003, suuren jaoston tuomio).

2.2.2 Lailla säätämisen vaatimus

Yhdistelmärangaistuksesta *säädettäisiin rikoslaissa*, joten ehdotus toteuttaa *lailla säätämisen vaatimuksen*. Rikoslain 2 c luvun 11 §:ään kirjattaisiin säännös, jonka mukaan yhdistelmärangaistus koostuisi enintään rikoksesta säädetyn enimmäisrangaistuksen pituisesta ehdottomasta vankeudesta ja sen jälkeisestä valvonta-ajasta.

Esitystä valmisteltaessa piti lisäksi ratkaista, sisältyisikö ehdotettava valvonta-aika rikoslain 2 c luvun 11 §:ssä mainituista rikoksista säädettyihin rangaistusten enimmäisaikoihin, vai sisältyisikö yhdistelmärangaistukseen kaikissa tapauksissa vuoden mittainen valvonta-aika.

Esityksessä ei päädytty ehdottamaan muutoksia rikoksista säädettyihin rangaistusasteikkoihin, koska tämä olisi rikoslain systematiikan kannalta ongelmallista. Tämän vuoksi pohdittiin, miten yhdistelmärangaistukseen kuuluva vuoden mittainen valvonta-aika toteutettaisiin sellaisissa tapauksissa, joissa vankeusrangaistus olisi niin lähellä rikoksen enimmäisrangaistusta, ettei valvonta-aika kokonaisuudessaan olisi suoritettavissa enimmäisrangaistuksen puitteissa. Tässä yhteydessä harkittiin myös vaihtoehtoa, että valvonta-aikaa voitaisiin tällaisissa tapauksissa lyhentää niin, että yhdistelmärangaistus

kokonaisuudessaan voitaisiin suorittaa enimmäisrangaistuksen puitteissa. Vaikka tuomioistuimet käytännössä varsin harvoin tuomitsevat vankeusrangaistuksia lähellä enimmäisrangaistusta, tästä vaihtoehdosta seuraava valvonta-ajan pituuden vaihteleminen ei olisi tuomittavien yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen mukaista. Lisäksi ongelmallista olisi, että joissakin tilanteissa valvonta-aikaa ei olisi ollenkaan, mikä on nähty nimenomaan nykytilan epäkohdaksi.

Mahdollisuus poiketa rikoksesta säädetystä enimmäisrangaistuksesta kirjattaisiin ehdotuksen mukaan myös rikoslain 6 luvun 2 §:ään. Mainitussa säännöksessä säädetään nykyisin enimmäisrangaistuksesta poikkeamisesta myös määrättäessä yhteinen rangaistus rikoslain 7 luvussa tarkoitetuissa tilanteissa. Ehdotus olisi siten sopusoinnussa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kanssa myös lailla säätämisen sekä sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevien vaatimusten osalta.

2.3 Lainsäädännön ankaroituminen ja suhteellisuusperiaate

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kriminalisoinneille on oltava painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (PeVL 23/1997 vp). Mainittu lähtökohta koskee myös rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään tehtäviä muutoksia (PeVL 9/2016 vp). Rangaistusseuraamuksen ankaruus on yhteydessä myös suhteellisuusvaatimukseen. Sen tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (PeVL 56/2014 vp ja PeVL 16/2013 vp).

Ehdotettu rangaistus olisi tarkoitettu vaarallisille rikoksen uusijoille. Uuden rangaistuksen tarkoituksena on valvonnan avulla tukea rikoksen uusijaa ja auttaa häntä selviytymään vapaudessa rikoksiin syyllistymättä ehdottoman vankeuden suorittamisen jälkeen. Valvonta-ajalla pyritään siten suojelemaan muiden henkilökohtaista koskemattomuutta ja turvallisuutta. Ehdotuksella poistettaisiin voimassa olevan lain ilmeinen epäkohta, jossa kaikista vaarallisimmat vangit vapautuvat pääosin vailla minkäänlaista valvontaa. Ehdotus on siten painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima.

Ehdotuksen suhteellisuutta arvioitaessa on otettava huomioon yhdistelmärangaistukseen tuomitun henkilön vaarallisuus rikoksen uusijana. Tutkimuksissa on todistettu, että todennäköisyys rikoksen uusimiseen laskee ensimmäisen vankeutta seuraavan vapaudessa vietetyn vuoden jälkeen.

Ehdotettava valvonta-aika kestäisi aina vuoden. Tuomioistuin ei näin ollen voisi määrätä pidempää tai lyhyempää valvonta-aikaa, eikä Rikosseuraamuslaitos voisi muuttaa tuomioon kuuluvan valvonta-ajan pituutta.

Edellä mainituista syistä esityksessä ehdotetaan, että yhdistelmärangaistuksen kokonaispituus voisi ylittää rikoksen kriminalisointia koskevan rikoslain säännöksen enimmäisrangaistuksen sellaisissa tapauksissa, joissa yhdistelmärangaistukseen kuuluvaa vuoden mittaista valvonta-aikaa ei olisi mahdollista suorittaa vankeusrangaistuksen enimmäisajan puitteissa.

Yhdistelmärangaistuksen toteutuessa hallituksen esittämällä tavalla lainsäädäntö ankaroituisi normitasolla siten, ettei yhdistelmärangaistukseen tuomittu nykylainsäädännöstä poiketen voisi päästä ehdonalaiseen vapauteen suoritettuaan 5/6 vankeusrangaistuksesta. Muutos on kuitenkin käytännössä lähes teoreettinen, sillä koko rangaistusta vankilassa suorittamaan tuomittuja ei nykyisinkään käytännössä päästetä ehdonalaiseen vapauteen. Myös mahdollisuus valvottuun koevapauteen poistettaisiin.

Ehdotettavan valvonta-ajan vuoksi uudistus pidentäisi lainsäädännön muuttumisen vuoksi rangaistuksia tilanteissa, joissa tuomioistuin käyttäisi rangaistusasteikon vähimmäis- tai enimmäispituuksia. Muuten ankaroituminen riippuisi tuomioistuimen rangaistuskäytännöstä.

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että lainsäädännön muutoksista johtuva rangaistusten ankaroituminen koskisi erittäin pientä kohderyhmää. Ankaroitumisen voidaan tässä ryhmässä todeta olevan sopusoinnussa suhteellisuusperiaatteen kanssa.

2.4 Rangaistuksen oikeasuhtaisuus

Ehdotettu valvonta-aika olisi aina vuoden mittainen, mutta sen sisältöä voitaisiin muuttaa valvonta-ajan edetessä, mikä loisi joustavuutta järjestelmään. Verrattuna esimerkiksi ehdonalaisen vapauden valvonta-aikaan, joka voi olla pisimmillään kolme vuotta, vuoden mittainen valvonta-aika ei olisi pitkä.

Rangaistuksen oikeasuhtaisuutta arvioitaessa on lisäksi otettava huomioon tämän rikoksentekijäryhmän tekemien rikosten erityinen vakavuus ja rikosten uusimisen todennäköisyys. Yhdistelmärangaistuksen kohderyhmänä ovat toisen hengelle, terveydelle tai vapaudelle erittäin vaarallisiksi todetut rikoksentekijät, joilla on ennen rikosta, josta tuomitaan yhdistelmärangaistukseen, takanaan ainakin yksi vakava rikos.

Valvottavan rikkoessa törkeästi valvonta-ajan velvollisuuksiaan sekä valvonta-ajan täytäntöönpanon esteen seurauksena voisi olla, että tuomioistuin voisi muuntaa jäljellä olevan valvonta-ajan ehdottomaksi vankeudeksi. Tässäkin tapauksessa tuomittu voisi päästä uudelleen suorittamaan valvonta-aikaa. Näistä syistä ehdotus ei olisi ongelmallinen myöskään oikeasuhtaisuusvaatimuksen näkökulmasta.

2.5 Henkilökohtainen vapaus, kotirauha ja valvonta-ajan sisältö

Ehdotettu yhdistelmärangaistukseen kuuluva valvonta-aika merkitsisi perustuslain 7 §:ssä turvatun henkilökohtaisen vapauden rajoittamista, koska valvottava on velvollinen olemaan määrätyssä asuinpaikassa valvonta-aikana. Henkilökohtaisen vapauden rajoittamisen täytyy täyttää yleiset perusoikeuksien rajoittamisen edellytykset. Rajoituksesta tulee säätää laissa täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Myös edellä käsitelty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää, että rikoksesta seuraavista rangaistuksista säädetään täsmällisesti laissa. Esimerkiksi ehdonalaisen vapauden valvonnan ehtoja käsitellessään eduskunnan perustuslakivaliokunta on edellyttänyt valvonnan täsmällistä määrittelyä laissa (PeVL 21/2005 vp). Esityksessä ehdotetaan täsmällisiä säännöksiä valvonnan sisäl-

löstä ja täytäntöönpanosta. Päätösvalta valvonta-ajan yksilökohtaisesta sisällöstä olisi Rikosseuraamuslaitoksella.

Voimassa olevia yhdyskuntaseuraamuksia koskevia lakeja säädettäessä eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut lausuntonsa hallituksen esityksistä, jotka ovat koskeneet valvontarangaistusta ja sähköistä valvontaa avolaitoksissa koskevaa lainsäädäntöä (PeVL 30/2010 vp) ja valvottua koevapautta koskevaa lainsäädäntöä (PeVL 4/2013 vp). Ehdotetut teknisen valvonnan sisältöä ja toimeenpanoa koskevat säännökset ovat lähtökohdiltaan lähes samanlaiset perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjen lakien kanssa. Ehdotetun valvonta-ajan muodostaessa pakollisen osan yhdistelmärangaistusta, ei valvonta-aika - toisin kuin valvontarangaistus tai valvottu koevapaus - edellyttäisi tuomittavan suostumusta. Tästä syystä yhdistelmärangaistukseen kuuluvan valvonta-ajan täytäntöönpanossa käytettäviä valvontalaitteita ei ehdoteta asetettavaksi valvottavan kotiin, vaan tekninen valvonta suoritettaisiin kehon ylle kiinnitettävää tai valvottavalla mukana olevaa laitetta käyttäen. Näin viranomaisella ei olisi tarvetta tai toimivaltaa päästä valvottavan asuntoon eikä siten myöskään perustuslaissa suojatun kotirauhan piiriin.

Edellä esitetyistä syistä ehdotus ei olisi ongelmallinen henkilökohtaisen vapauden tai kotirauhan näkökulmasta.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.