Rikosoikeuden apulaisprofessori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
14.3.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 268/2016 vp** eduskunnalle yhdistelmärangaistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Yleistä

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä rikoslakiin (39/1889) ehdotetaan otettavaksi säännökset uudesta seuraamuslajista, yhdistelmärangaistuksesta, minkä lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki yhdistelmärangaistuksen täytäntöönpanosta. Yhdistelmärangaistus olisi uudenlainen rikosoikeudellinen rangaistus, joka koostuisi ehdottomasta vankeudesta ja sen jälkeisestä valvonta-ajasta. Yhdistelmärangaistus korvaisi voimassa olevan niin sanottuja vaarallisia rikoksenuusijoita koskevan järjestelmän, jonka mukaisesti he suorittavat koko rangaistusajan vankilassa.

Ehdotettuihin muutoksiin sisältyy useita perustuslain kannalta merkittäviä näkökohtia. Keskityn lausunnossani pääasiassa näihin näkökohtiin.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä

Käsillä olevassa esityksessä ehdotetaan uuden rikosoikeudellisen seuraamuslajin sisällyttämistä rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään. Jo tämä merkitsee, että kysymys on varsin merkittävästä ehdotuksesta. Alun perin on ajateltu, että rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän tulee rakentua suhteellisen suppeahkolle määrälle seuraamuksia, jotta seuraamusjärjestelmä toimisi yhdenvertaisella tavalla (ks. esim. KM 1976:72, s. 68). Yhdistelmärangaistus poikkeaa tästä lähtökohdasta, joskin on toki huomattava, että rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää on pyritty kehittämään siten, että rikosoikeudellisten seuraamusten valikoimaan on lisätty etenkin ehdottomalle vankeudelle vaihtoehtoisia seuraamuksia (yhdyskuntapalvelu ja valvontarangaistus samoin

kuin nuorisorangaistus). Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa ei ole kysymys tämänkaltaisesta vaihtoehtoisesta seuraamuksesta vaan uudesta rangaistuslajista, joka jossain määrin ankaroittaisi rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää. Tämä tekee ehdotuksesta itsessään hieman ongelmallisen, koska tavoitteena tulisi pikemmin olla yleisen sanktiotason laskeminen kuin sen nostaminen. On myös huomattava, että ehdotettu yhdistelmärangaistus olisi siinä suhteessa poikkeuksellinen ehdotonta vankeutta sisältävä seuraamus, että siihen ei sovellettaisi ehdonalaista vapauttamista eikä valvottua koevapautta koskevia säännöksiä. Toisaalta on huomattava, että yhdistelmärangaistus koskisi vain niin sanottuja vaarallisia rikoksen uusijoita, joita on määrällisesti melko vähän. Jäljempänä tarkemmin käsiteltävän mukaisesti ehdotuksella on myös hyväksyttäviä tavoitteita, mikä pehmentää ehdotuksen seuraamusjärjestelmää ankaroittavaa vaikutusta.

Vaarallisia rikoksenuusijoita koskevat seuraamukset – lähtökohdat valtiosääntöoikeudelliselle arvioinnille

Ehdotetulla yhdistelmärangaistuksella korvattaisiin koko rangaistusajan suorittamista vankilassa koskeva voimassa oleva järjestelmä, joka koskee niin sanottuja vakavan rikoksen uusijoita, joita pidetään erittäin vaarallisina toisen hengelle, terveydelle tai vapaudelle. Koko rangaistusajan suorittamisesta vankilassa säädetään voimassa olevan rikoslain 2 c luvun 11 §:ssä (780/2005). Mainittu järjestelmä on ollut voimassa vuoden 2006 lokakuusta, ja se säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 21/2005 vp, s. 3). Koko rangaistusajan suorittaminen vankilassa korvasi perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta varsin ongelmallisen aiemman niin sanotun pakkolaitosjärjestelmän (ks. myös PeVL 21/2005 vp, s. 3/I).

Niin sanottujen vaarallisten rikoksenuusijoiden ja heihin kohdistettavien rikosoikeudellisten seuraamusten valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa lähtökohdaksi voidaan ottaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiaa koskeva ratkaisukäytäntö, jossa on korostettu valtion positiivista toimintavelvoitetta yksilön hengen ja fyysisen koskemattomuuden turvaamiseksi. Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeutta elämään koskevasta 2 artiklasta on johdettu rajoitettu positiivinen toimintavelvoite, jonka mukaisesti viranomaisten on ryhdyttävä asianmukaisiin toimenpiteisiin valtion lainkäyttövallan alaisuudessa olevien ihmisten elämän suojaamiseksi (esim. *Osman v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1998), 115 kohta). Viranomaisten on EIT:n käytännön mukaan ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin, jos käsillä on todellinen ja välitön riski, joka oli tai jonka olisi pitänyt olla viranomaisten tiedossa (esim. *Osman v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1998), 116 kohta ja *Mastromatteo v. Italia* (2002), 68 kohta). Mahdottomia toimenpiteitä viranomaisilta ei edellytetä, vaan toimenpiteiden tulee olla sellaisia, joita perustellusti olisi voitu edellyttää (esim. *Mastromatteo v. Italia* (2002), 68 kohta ja *Branko Tomasic v. Kroatia* (2009), 51 kohta). Vastaavasti myös kidutuksen sekä epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kieltoa koskevasta EIS 3 artiklasta on johdettu vastaava viranomaisia koskeva positiivinen toimintavelvoite (esim. *Jendrowiak v. Saksa* (2011), 32 kohta). EIT:n käytännössä on kuitenkin kiinnitetty huomiota siihen, että rikollisuuden ehkäisyä koskevaa positiivista toimintavelvoitetta toteuttaessaan valtioiden on kuitenkin kunnioitettava sopimuksesta seuraavia muita velvoitteita, jotka voivat rajoittaa positiivisen toimintavelvoitteen toteuttamista (esim. *Jendrowiak v. Saksa* (2011), 37 kohta).

Perustuslain näkökulmasta kysymys on näin perustuslain 22 §:ssä tarkoitetun perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen toteuttamisesta, joka koskee myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista yksityisten keskinäisissä suhteissa (HE 309/1993 vp, s. 75). Perustuslakivaliokunta onkin keskeisessä rikosoikeudellista lainsäädäntöä koskevassa lausunnossaan 23/1997 vp todennut, että perusoikeuksista voidaan johtaa rikoslain säätäjään kohdistuva velvoite säätää ja ylläpitää kriminalisointeja, jotka ovat välttämättömiä perusoikeuden turvaamiseksi ulkopuolisten loukkauksilta (PeVL 23/1997 vp, s. 3/I). Perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteesta joh-

dettava velvoite ylläpitää riittävää ja välttämätöntä rikosoikeudellista lainsäädäntöä voi koskea myös rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä edellä tarkastellun EIT:n ratkaisukäytännön valossa.

Voimassa olevan koko rangaistusajan suorittamista koskevan sääntelyn mukaan vakavan rikoksen uusija voidaan vapauttaa ehdonalaiseen vapauteen hänen suoritettuaan rangaistuksesta viisi kuudesosaa (rikoslain 2 c luvun 12 §). Edellytyksenä on, että häntä ei enää ole pidettävä erittäin vaarallisena toisen hengelle, terveydelle tai vapaudelle. Koko rangaistusaikaa suorittavan osalta ehdonalaista vapauttamista harkittaessa pyydetään uusi lausunto tuomitun vaarallisuudesta pitkäaikaisvankien vapauttamismenettelystä annetun lain (781/2005) 1 §:n (737/2011) mukaisesti.

Käsillä olevan esityksen perustelujen mukaan lähes kaikki koko rangaistusaikaa suorittavista vangeista on vapauttamisharkinnassa todettu edelleen erittäin vaarallisiksi toisen hengelle, terveydelle tai vapaudelle (s. 13). Vuonna 2006 voimaan tulleen uudistuksen jälkeen vain kolme koko rangaistusaikaa suorittavaa vankia on esityksen mukaan päässyt ehdonalaiseen vapauteen, kun vapautuneita koko rangaistusaikaa suorittaneita vankeja on samalla ajanjaksolla ollut 35 (s. 13). Esityksen perustelujen mukaan näitä vankeja ei ole juuri voitu myöskään sijoittaa valvottuun koevapauteen.

Edellä esitetty merkitsee, että käytännössä kaikki koko rangaistusaikaa suorittavat vangit vapautuvat vankilasta ilman vaihetta, jossa heidän sopeutumistaan yhteiskuntaan voitaisiin valvoa ja joka edesauttaisi vankeuslain (767/2005) 1 §:ssä tarkoitettua tavoitetta lisätä valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan. Nykyistä järjestelmää voidaan perustellusti pitää ongelmallisena EIT:n edellä mainitun ratkaisukäytännön näkökulmasta samoin kuin perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuutta koskevan perustuslain 22 §:n näkökulmasta. Lainsäädännöllistä nykytilaa, jossa kaikkein vaarallisimmiksi todetut vangit pääsääntöisesti vapautuvat ehdottomasta vankeudesta ilman yhteiskuntaan ja rikoksettomaan elämään sopeuttavaa vaihetta, voidaan pitää ongelmallisena edellä kuvattujen valtion positiivisten toimintavelvoitteiden näkökulmasta, koska vankeja vapautettaessa tiedossa on, että valtaosaa heistä on vaarallisuusarviossa edelleen pidetty erittäin vaarallisena toisen hengelle, terveydelle tai vapaudelle.

Asiaa koskevaa ehdotettua lainsäädäntöä arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon, että lainsäädännön on täytettävä perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Lainsäädännön on esimerkiksi oltava rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset täyttävää samoin kuin on kiinnitettävä huomiota perustuslain 7 §:n 3 momentissa asetettuihin vaatimuksiin.

Ehdotettu yhdistelmärangaistus ja sen hyväksyttävyys

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on rikosoikeudellista sääntelyä koskevassa vakiintuneessa käytännössään katsonut, että kriminalisoinnille on oltava esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (PeVL 23/1997 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on tuoreessa käytännössään katsonut, että mainittu lähtökohta koskee myös rikosoikeudelliseen rangaistusjärjestelmään tehtäviä muutoksia, koska rangaistusjärjestelmää koskevat muutokset ulottuvat yksittäisiin kriminalisointeihin niiden sisältämien rangaistusasteikkojen kautta (PeVL 9/2016 vp, s. 2). Täsmällisemmin valiokunta totesi, että edellä mainittu kriminalisointien hyväksyttävyyttä koskeva lähtökohta koskee myös seuraamusjärjestelmään tehtäviä muutoksia, koska rangaistuksilla ja rikoslain kielloilla on sisäinen yhteys ja rangaistukset on asetettu tukemaan ja tehostamaan kieltoja (PeVL 9/2016 vp, s. 4). Edellä sanottu merkitsee, että myös rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään toteutettavien muutosten on perustuttava pai-

navaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävään perusteeseen.

Ehdotettu yhdistelmärangaistus merkitsisi uuden seuraamuslajin lisäämistä rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään (ks. myös esityksen s. 14–15). Ehdotettu yhdistelmärangaistus muodostuisi ehdottomasta vankeudesta ja sen jälkeisestä valvonta-ajasta. Käytännössä yhdistelmärangaistus merkitsee myös rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän ankaroitumista. Kysymys olisi myös poikkeuksellisesta seuraamuksesta siinä suhteessa, että yhdistelmärangaistukseen ei sovellettaisi ehdonalaista vapautta ja valvottua koevapautta koskevaa sääntelyä. Ehdotetun yhdistelmärangaistuksen mukanaan tuomaa rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän ankaroitumista ei ole pidettävä merkitykseltään vähäisenä, vaikka se koskee vain harvalukuista joukkoa rikoksentekijöitä, koska kysymys on uuden ankaruudeltaan ehdottoman vankeuden yläpuolelle sijoittuvan uuden erityisen rangaistuslajin käyttöönotosta.

Esityksen perustelujen mukaan ehdotetun yhdistelmärangaistuksen tavoitteena on vähentää uusintarikollisuutta (s. 14). Hieman täsmällisemmin ilmaistuna yhdistelmärangaistuksella pyritään valvonnan avulla tukemaan rikoksenuusijaa ja auttamaan hätä selviytymään vapaudessa rikoksiin syyllistymättä ehdottoman vankeuden tuomitsemisen jälkeen (s. 50). Esityksen perusteluista käy ilmi myös, että vuosina 2006–2016 koko rangaistusaikaa suorittaneet ovat melko usein syyllistyneet uusiin rikoksiin, jotka ovat yleensä olleet vakavia (s. 13). Uudet rikokset on esityksen perustelujen mukaan tehty vapautumisen jälkeen tai koko rangaistuksen suorittamisen aikana (s. 13). Edellä esitetyn perusteella ehdotetulle sääntelylle vaikuttaa olevan painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste, joka voidaan välittömästi palauttaa uusintarikollisuuden vähentämiseen. Välillisesti tällä suojataan myös perustuslain 7 §:ssä turvattua oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Tällöin ehdotettu sääntely voidaan kytkeä myös uhrien suojeluun sekä eri oikeushyviin liittyviin turvallisuusnäkökohtiin, joiden on perustuslakivaliokunnan käytännössä todettu olevan hyväksyttäviä perusteita rikosoikeudelliselle sääntelylle (PeVL 9/2016 vp, s. 4, ks. myös PeVL 20/2002 vp, s. 5–7, PeVL 6/2014 vp, s. 2 ja PeVL 26/2014 vp, s. 2). Yhdistelmärangaistukselle on edellä esitetyn mukaisesti esitettävissä myös perustuslain 22 §:ssä tarkoitetut perusteet, jotka liittyvät valtion positiivisiin toimintavelvoitteisiin vaarallisia rikoksentekijöitä koskien.

Ehdotetun sääntelyn suhde perustuslain 7 §:n 3 momenttiin sekä sääntelyn tarkkarajaisuus ja täsmällisyys

Ehdotettu yhdistelmärangaistus koostuisi ehdottomasta vankeudesta sekä vuoden mittaisesta valvonta-ajasta. Selvää on, että yhdistelmärangaistuksen sisältämä ehdoton vankeus merkitsee puuttumista tuomitun henkilökohtaiseen vapauteen (PeVL 23/1997 vp, s. 2/I).

Yhdistelmärangaistukseen sisältyvää valvonta-aikaa voidaan sen sijaan arvioida samoin perustein kuin perustuslakivaliokunta on arvioinut valvontarangaistuksen suhdetta perustuslain 7 §:n 3 momenttiin. Perustuslain 7 §:n 3 momentin kannalta henkilökohtaista vapautta ei saa riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Momentin mukaan rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausuntokäytännössään katsonut, että rikoslakiin marraskuussa 2011 lisätty valvontarangaistus (329/2011) merkitsee epäilemättä perustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettua vapaudenmenestystä, vaikka valvontarangaistuksen täytäntöönpanopaikkana on tuomitun asunto (PeVL 30/2010 vp, s. 2/II)

Ehdotetun yhdistelmärangaistuksen sisältämänä valvonta-aikana tuomitulla olisi muun muassa velvollisuus pysyä asunnossa (ehdotetun yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain 4 §). Velvollisuus pysyä asunnossa ei tosin ole niin ehdoton kuin valvontarangaistuksen osalta (laki yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta (400/2015) 41.2 §), mutta kysymys on kuitenkin merkittävästä vapaudenmenetyksen käsittävästä seuraamuksesta (ks. myös esityksen perustelujen s. 50). Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Yhdistelmärangaistuksen määräisi ehdotetun rikoslain 2 c luvun 11 §:n mukaan tuomioistuin, joten se on tästä näkökulmasta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton (ks. valvontarangaistuksen osalta myös PeVL 30/2010 vp, s. 3/I).

Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan vapaudenriisto edellyttää myös laissa säädettyä perustetta. Lisäksi on otettava huomioon, että perusoikeuksia rajoittavaa lainsäädäntöä koskee perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluva tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimus, joka edellyttää, että perusoikeusrajoitukset ovat tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä (PeVM 25/1994 vp, s. 5/I). Ehdotetut yhdistelmärangaistuksen tuomitsemisen edellytykset ovat käytännössä samat kuin voimassa olevassa laissa on asetettu koko rangaistusajan suorittamiselle. Koko rangaistusajan suorittamista koskeva sääntely on alun perin säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 21/2005 vp, s. 3) eikä esimerkiksi yhdistelmärangaistuksen perusteena oleviin rikoksiin, rikoksen uusimista koskevaan edellytykseen tai rikoksentekijän vaarallisuuden arviointia koskeviin edellytyksiin ehdoteta muutoksia. Tältä osin ehdotettu sääntely on nähdäkseni riittävän tarkkarajaista ja täsmällistä.

Rikossäännöksessä tarkoitetun rangaistusasteikon ylittämisen mahdollisuus – laillisuusperiaate ja sääntelyn oikeasuhtaisuus

Ehdotettu yhdistelmärangaistus koostuisi ehdottomasta vankeudesta ja vuoden mittaisesta valvonta-ajasta. Tämä tarkoittaisi sitä, että jos rikoksentekijä tuomittaisiin rikossäännöksen mahdollistamaan enimmäisrangaistukseen tai rangaistukseen, joka on alle vuoden vähemmän kuin rikossäännöksessä säädetty enimmäisrangaistus, tuomittavan yhdistelmärangaistuksen kesto olisi kokonaisuudessaan pidempi kuin rikossäännöksen rangaistusasteikon mahdollistama enimmäisrangaistus. Tältä osin sääntelyä on arvioitava rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja seuraamuksiin kohdistuvan oikeasuhtaisuuden vaatimuksen näkökulmasta.

Perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei säännöksen mukaan saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty. Ehdotettu yhdistelmärangaistusta koskeva sääntely on näin suoraan merkityksellistä perustuslain 8 §:n toisen virkkeen kannalta, koska käytännössä yhdistelmärangaistus voisi tietyissä tilanteissa merkitä tuomitsemista ankarampaan rangaistukseen kuin tekohetkellä on laissa säädetty.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan rangaistusseuraamuksen ankaruus on yhteydessä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvaan suhteellisuusvaatimukseen (alun perin PeVL 23/1997 vp, s. 2/II). Rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee valiokunnan käytännön mukaan olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (esim. PeVL 16/2013 vp, s. 2, PeVL 56/2014 vp, s. 3 ja PeVL 9/2016 vp, s. 6).

Ehdotettu yhdistelmärangaistus koostuisi rikoslain ehdotetun 2 c luvun 11 §:n mukaan enintään tapaukseen sovellettavien säännösten mukaan rikoksesta säädetyn enimmäisrangaistuksen pitui-

sesta ehdottomasta vankeudesta ja sitä välittömästi seuraavasta valvonta-ajasta, jonka pituus on vuosi. Kuten edellä on todettu, sääntely voisi joissakin tapauksissa merkitä rikossäännöksen rangaistusasteikossa tarkoitetun enimmäisrangaistuksen ylittämistä. Tätä on lähtökohtaisesti pidettävä ongelmallisena perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta, koska rikoksesta ei saa tuomiota ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty. Tällä viitataan lähtökohtaisesti rikossäännöksen rangaistusasteikkoon (ks. esim. HE 309/1993 vp, s. 50/II: ”Kuhunkin rikokseen liitettävät rangaistukset on siten säädettävä eduskunnan hyväksymässä laissa.”).

Rikoslajikohtaisen rangaistusasteikon enimmäismäärästä poikkeaminen olisi kuitenkin rikoslain ehdotetussa 2 c luvun 11 §:ssä täsmällisesti säännelty, minkä lisäksi mahdollisuudesta poiketa enimmäisrangaistuksesta yhdistelmärangaistus tuomittaessa ehdotetaan säädettäväksi myös rikoslain 6 luvun 2 §:ssä, jonka tämänhetkisen sanamuodon mukaan asteikon mukainen enimmäisrangaistus voidaan ylittää siten kuin rikoslain 7 luvussa säädetään. Tämä säännöksessä mainittu poikkeusmahdollisuus koskee yhteisen rangaistuksen määräämistä.

Lähtökohtaisesti rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten kanssa paremmin sopusoinnussa olisi sellainen sääntelyratkaisu, jossa yhdistelmärangaistus ei voisi ylittää käsillä olevan rikoksen rangaistusasteikon mukaista enimmäisrangaistusta. Tällöin niin tuomittavan vankeuden kuin vuoden valvonta-ajan tulisi pysyä rikossäännöksen enimmäismäärän asettamissa rajoissa. Toisaalta tämänkaltainen malli olisi ongelmallinen seuraamusten oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kannalta, koska tällöin vaaralliselle rikoksen uusijalle tuomittava yhdistelmärangaistus ja sen sisältämä ehdottoman vankeuden osuus voisi joissakin tilanteissa olla kestoltaan sama tai jopa vähäisempi kuin yksittäisrikoksesta saman säännöksen perusteella muulle kuin vaaralliselle rikoksenuusijalle tuomittava rikosoikeudellinen rangaistus. Tämänlainen tilanne ei täyttäisi rangaistusjärjestelmän oikeasuhtaisuuteen kohdistettavia vaatimuksia tilanteessa, jossa yhdistelmärangaistuksen on tarkoitus olla kokonaan uusi erityinen rangaistuslaji suomalaisessa rikosoikeudellisessa seuraamusjärjestelmässä ja jossa suhteellisuutta arvioitaessa on otettava huomioon yhdistelmärangaistukseen tuomitun vaarallisuus rikoksen uusijana (s. 50), vaikka lähtökohtaisesti rangaistuksen suhteellisuutta on arvioitava tehdyn teon, ei tekijän kannalta. Tilanne olisi samoin perustein ongelmallinen myös seuraamusten yhdenvertaisuudelle asettavan vaatimusten kannalta.

Ehdotetun sääntelyn sisältämää mahdollisuutta rikossäännöksessä tarkoitetun enimmäisrangaistuksen ylittämiseen on edellä esitetyn perusteella pidettävä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta varsin ongelmallisena. Toisaalta ehdotetulle sääntelylle on edellä esitetyn mukaisesti hyväksyttävä peruste, minkä lisäksi sääntelyä sovellettaisiin varsin rajalliseen tekijäjoukkoon ja sääntelyn yhtenä tarkoituksena olisi nimenomaan tämän suppean tekijäjoukon tukeminen. Jos yhdistelmärangaistuksen osalta asteikossa säädettyä enimmäismäärää ei voitaisi valvonnan osalta ylittää, sääntely sisältäisi myös edellä mainittuja suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusongelmia. Ehdotettu sääntely toteutettaisiin myös lisäämällä rikoslakiin täsmälliset asiaa koskevat säännökset. Tältä osin voidaan kuitenkin todeta, että yhdistelmärangaistuksen seuraamuksen kestoon ulottuvasta vaikutuksesta voisi olla perusteltua lisätä maininta myös rikoslain 2 c luvun 2 §:n 2 momenttiin, jossa säädetään määräaikaisen vankeuden yleisistä vähimmäis- ja enimmäismääristä samoin kuin yhteisen rangaistuksen enimmäiskestosta. Informatiivisuuden vuoksi säännökseen saattaisi olla perusteltua lisätä erityinen maininta myös yhdistelmärangaistuksen valvonta-ajan säännöksessä mainittujen enimmäismäärien (12 ja 15 vuotta) kestoa lisäävästä vaikutuksesta.

Kokonaisuutena arvioiden ehdotettuun yhdistelmärangaistukseen sisältyvää laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallista rikoslajikohtaisen enimmäisrangaistuksen ylittämisen mahdollisuutta on

näin nähdäkseni pidettävä valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena, etenkin jos rikoslain 2 c luvun 2 §:ään lisätään edellä tarkasteltu valvonta-ajan vankeuden enimmäismäärän mahdollista ylittävyyttä koskeva maininta. Lisäksi perustuslakivaliokunnan saattaisi olla syytä lausunnossaan korostaa sitä, että yhdistelmärangaistuksessa on kysymys rajattua tekijäjoukkoa koskevasta poikkeuksellisesta sääntelystä, jota voidaan pitää tietynlaisena tarkoin rajattuna erityistilanteena eivätkä yleiset tai muut poikkeukset rikoslajikohtaisten rangaistusten enimmäisrangaistusten ylittämisen osalta ole mahdollisia.

Laki yhdistelmärangaistuksen täytäntöönpanosta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki yhdistelmärangaistuksen täytäntöönpanosta (jälj. täytäntöönpanolaki), joka sisältäisi säännökset yhdistelmärangaistuksen valvonta-ajasta. Seuraavassa esitetään joitakin huomioita ehdotettuun lakiin sisältyvistä valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisistä seikoista.

Valvonta. – Ehdotetun täytäntöönpanolain 7 § sisältäisi säännöksen valvonnasta. Ehdotetun 7 §:n 1 momentin mukaan valvonta-ajan rangaistusajan suunnitelman noudattamista valvotaan teknisesti valvottava haltuun annettavilla taikka hänen ylleen ranteeseen, nilkkaan tai vyötärölle kiinnitettävillä teknisillä välineillä taikka tällaisten välineiden yhdistelmällä. Esityksen perustelujen mukaan valvonnan tarkoituksena on pyrkiä varmistamaan, että valvottava noudattaa hänelle määrättyjä velvollisuuksia ja liikkumisrajoituksia (s. 27). Vastaavaa sääntelyä on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty merkityksellisenä perustuslain 7 §:n 3 momentissa turvatun henkilökohtaisen koskemattomuuden kannalta, mutta puuttumista on esimerkiksi valvontarangaistusta ja valvottua koevapautta koskevaa sääntelyä käsiteltäessä pidetty vähäisenä ja välttämättömänä rangaistuksen täytäntöönpanon luonne huomioon ottaen (PeVL 30/2010 vp, s. 5/II ja PeVL 4/2013 vp, s. 2/II). Nyt ehdotettua sääntelyä voidaan nähdäkseni arvioida samoin perustein.

Ehdotettu sääntely sisältää myös säännöksen siitä, että valvontalaite ei saa mahdollistaa kotirauhan piiriin ulottuvaa pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 16 §:ssä tarkoitettua teknistä kuuntelua eikä 10 luvun 19 §:ssä tarkoitettua teknistä katselua. Tämänkaltainen edellytys on perustuslakivaliokunnan käytännön mukainen (PeVL 30/2010 vp, s. 5/II ja PeVL 4/2013 vp, s. 2/II). Ehdotettu valvontaa koskeva sääntely ei näin muodostu ongelmalliseksi perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun kotirauhan ja yksityiselämän suojan kannalta.

Suostumuksen peruttaminen. – Ehdotetun täytäntöönpanolain 10 §:n 1 momentin mukaan yhdistelmärangaistuksen valvonta-ajan täytäntöönpano edellyttää, että vangin kanssa samassa asunnossa asuvat täysi-ikäiset ovat omasta vakaasta tahdostaan suostuneet valvonta-ajan täytäntöönpanoon asunnossa. Tämänkaltaista sääntelyä on valvontarangaistusta koskevan sääntelyn eduskuntakäsittelyn yhteydessä pidetty rangaistuslajin valvontaa koskevan harkinnan välttämättömänä elementtinä (PeVL 30/2010 vp, s. 3/II). Ehdotettu sääntely (ehdotetun 10 §:n 2 momentti) sisältää myös säännöksen samassa asunnossa asuvan alle 18-vuotiaan mielipiteen selvittämisvelvollisuudesta yhdistelmärangaistuksen valvonta-ajan täytäntöönpanon edellytyksenä. Tältä osin sääntely vastaa valvontarangaistusta (laki yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta 45.2 §) ja valvottua koevapautta (laki valvotusta koevapaudesta 9.2 §) koskevaa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä vastaavaa sääntelyä (ks. etenkin PeVL 30/2010 vp, s. 3/II).

Nyt käsillä olevassa esityksessä suostumuksen peruuttamista koskeva ehdotettu täytäntöönpanolain 11 §:n sääntely sen sijaan vaikuttaa muiden kuin täysi-ikäisten samassa asunnossa asuvien osalta puutteelliselta. Täytäntöönpanolain ehdotetun 11 §:n 1 momentin mukaan suostumuksen

peruuttamismahdollisuus koskisi vain samassa asunnossa asuvaa täysi-ikäistä henkilöä. Valvontarangaistuksen ja valvotun koevapauden osalta vastaavissa säännöksissä (laki yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta 52.1 § ja laki valvotusta koevapaudesta 25.1 §) ei täytäntöönpanon keskeyttämiseen johtavaa suostumuksen peruuttamismahdollisuutta rajata vain samassa asunnossa asuviin täysi-ikäisiin henkilöihin vaan suostumuksen peruuttamista koskevat säännökset niiden sanamuodon mukaan koskevat myös samassa asunnossa asuvaa alle 18-vuotiasta henkilöä. Nähdäkseni ehdotettu täytäntöönpanolain 11 §:n 1 momentin sanamuoto on ongelmallinen sen perustuslain 6 §:n 3 momentista ilmenevän lähtökohdan kanssa, että lapsia koskevat periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet kuin aikuisia (ks. HE 309/1993 vp, s. 44–45 ja PeVL 30/2010 vp, s. 3/II). Säännöstä olisikin täsmennettävä sanamuodoltaan samansisältöiseksi kuin valvontarangaistusta ja valvottua koevapautta koskevat vastaavat säännökset.

Päihteettömyys. – Ehdotetun täytäntöönpanolain 5 §:n 1 momentin mukaan valvottava ei saisi olla valvontatapaamisissa, valvonta-ajan täytäntöönpanoon liittyvässä työ-, kuntoutus- tai muussa toimintapaikassa eikä täytäntöönpanon edellyttämissä tilaisuuksissa alkoholin tai muun päihdyttävän aineen vaikutuksen alainen. Säännöksen 2 momentin mukaan valvottava ei valvonta-aikana saa käyttää huumausainelain (373/2008) 3 §:n 1 momentissa tarkoitettua huumausainetta Päihteettömyyden valvonnasta säädettäisiin ehdotetun täytäntöönpanolain 13 §:ssä.

Ensinnäkin on huomattava, että päihteettömyyden valvontaa koskeva sääntely on perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön mukaan merkityksellistä perustuslain 7 §:n 3 momentissa turvatun henkilökohtaisen koskemattomuuden kannalta. Päihteettömyyden valvonta ei – samoin kuin esimerkiksi valvotusta koevapautta koskevan lain 19 §:ssä – edellytä, että valvottavan epäiltäisiin käyttäneen päihdyttävää ainetta. Ehdotettu sääntely vastaa päihteettömyyden valvontaa koskevin osin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä vastaavaa sääntelyä eikä näin nähdäkseni ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen (ks. esim. PeVL 4/2013 vp, s. 3/II).

Säilöönotto ja vankeudeksi muunnetun valvonta-ajan suorittaminen. – Ehdotettu täytäntöönpanolain 4 luku sisältää säännökset valvottavan säilöönotosta sekä säilöönottoasian käsittelystä. Säilöön ottaminen merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen. Vapauteen ei saa perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyjä perusteita. Ehdotetussa sääntelyssä voisi tämän vuoksi nyt ehdotettua enemmän korostaa säilöönoton luonnetta viimesijaisena turvaamistoimenpiteenä. Nyt ehdotetun täytäntöönpanolain 24 §:n 1 momentin mukaan säilöönoton käyttö on sidottu siihen, että sitä ei ole pidettävä selvästi tarpeettomana. Esityksen perustelujen mukaan tällä tarkoitetaan, että turvaamistoimenpiteen käyttö perustuu yksilölliseen harkintaan (s. 41). Erityisesti silloin, kun säilöönoton perusteena olisi ehdotetussa 24 §:ssä tarkoitettu este valvonta-ajan täytäntöönpanolle, joka voisi esityksen perustelujen mukaan olla esimerkiksi valvonta-ajan täytäntöönpanopaikaksi soveltuvan asunnon järjestämiseen liittyvä seikka, säilöönotto voi ainakin tietyissä tilanteissa muodostua suhteettomaksi turvaamistoimenpiteeksi. Tämän vuoksi säilöönoton viimesijaisuutta olisi nähdäkseni syytä säännöksessä korostaa.

Ehdotetun vankeudeksi muunnetun valvonta-ajan suorittamista koskevan täytäntöönpanolain 28 §:n mukaan rikosseuraamuslaitos voi päästää tuomitun, jonka valvonta-aika on muunnettu vankeudeksi, uudestaan suorittamaan valvonta-aikaa, jos tuomitun edellytykset suoriutua valvonta-ajasta ovat parantuneet siten, että valvonta-ajan suorittaminen on tarkoituksenmukaista. Tarkoituksenmukaisuutta koskevaa edellytystä ei esityksen perusteluissa käsitellä tarkemmin. Kysymys on kuitenkin sekä yhdistelmärangaistusta suorittavan että myös mahdollisesti samassa asunnossa hänen kanssaan asuvien samoin kuin koko yhdistelmärangaistuksen tavoitteiden kannalta merkityksellinen. Asiaa koskeva sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 7 §:ssä turvatun hen-

kilökohtaisen vapauden näkökulmasta, koska ehdoton vankeus ja valvonta-aika puuttuvat tuomitun henkilökohtaiseen vapauteen eri tavoin. Asiaa koskevan päätöksenteon sitominen valvonta-ajan suorittamisen tarkoituksenmukaisuuteen saattaa olla omiaan tekemään sääntelystä ja sen tulevasta soveltamiskäytännöstä ennakoimatonta. Edellä esitetyn perusteella ehdotettua sääntelyä olisi syytä muuttaa täsmällisemmäksi siten, että säännöksestä kävisi selvemmin ilmi, milloin yhdistelmärangaistukseen tuomittu, jonka valvonta-aika on muunnettu vankeudeksi, voidaan päästää uudestaan suorittamaan valvonta-aikaa. Säännöksen muotoilussa voitaisiin kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, että tuomittu voitaisiin päästää uudelleen suorittamaan valvonta-aikaa, jos tuomitun edellytykset suoriutua valvonta-ajasta ovat parantuneet siten, että hänen voidaan perustellusti olettaa suoriutuvan valvonta-ajasta.

Helsingissä 14.3.2017

Sakari Melander
Rikosoikeuden apulaisprofessori
Oikeustieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto
puh.: 02941 21781, 050 5644229
sähköposti: sakari.melander@helsinki.fi