OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO HE 268/2016 vp

Kriminaalipoliittinen osasto
Hallitusneuvos Paulina Tallroth

20.3.2017

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle yhdistelmärangaistusta koskevaksi lainsäädännöksi

1. Esityksen tavoitteet

Esityksen tavoitteena on vähentää uusintarikollisuutta. Tähän pyritään ehdottamalla yhdistelmärangaistusta vaarallisille rikoksen uusijoille. Rangaistus koostuisi vankeudesta ja sitä seuraavasta valvonta-ajasta.

Nykyisin suurin osa koko rangaistusajan vankilassa suorittavat vangit vapautuvat vankilasta yhteiskuntaan vailla tukea ja valvontaa. Yhteiskunnan turvallisuuden kannalta on ongelmallista, että kaikkein vaarallisimmiksi todetut vangit vapautuvat ilman vaihetta, jonka aikana seurattaisiin heidän sopeutumistaan yhteiskuntaan ja joka valmentaisi heitä rikoksettomaan elämään. Tämän vankiryhmän suhteellisen korkea uusimisalttius ja erityisesti uusittavien tekojen törkeys puoltavat valvonta-ajan käyttöönottoa. Ehdotettavaan yhdistelmärangaistukseen kuuluva valvonta-aika mahdollistaisi asteittaisen ja hallitun siirtymisen yhteiskuntaan.

Yhdistelmärangaistuksen kohderyhmä olisi todennäköisesti pieni, sillä nykyisin koko rangaistuksen vankilassa suorittaneita vapautuu vuodessa keskimäärin kolme henkilöä.

2. Pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan uutta, ehdottomasta vankeudesta ja sitä välittömästi seuraavasta valvonta-ajasta koostuvaa yhdistelmärangaistusta. Kysymyksessä olisi yksi, kahdesta erilaisesta osuudesta koostuva, rangaistus. Seuraamus korvaisi nykyisen koko rangaistusajan suorittamisen vankilassa (rikoslain 2 c luvun 11 §). Yhdistelmärangaistus voitaisiin tuomita vakavan rikoksen uusijalle, jota on pidettävä erittäin vaarallisena toisen hengelle, terveydelle tai vapaudelle.

Rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän tavoitteisiin kuuluu vangin suunnitelmallinen ja asteittainen vapauttaminen, jotka auttavat häntä sijoittumaan yhteiskuntaan rangaistusajan jälkeen ja ehkäisevät rikosten uusimista. Tavoitteeseen pyritään järjestämällä sekä valvontaa että kuntouttavia toimia erityisesti uusimisen kannalta riskialttiissa vapautumisvaiheessa.

Yhdistelmärangaistus olisi uusi rangaistuslaji, jonka käyttöönotto edellyttäisi useita muutoksia lainsäädäntöön. Rikoslakia (laki 1) ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen sisällytettäisiin perussäännös yhdistelmärangaistuksesta (2 c luvun 11 §). Eräitä rangaistuksen täytäntöönpanoon liittyviä säännöksiä muutettaisiin ja lakiin lisättäisiin säännös yhdistelmärangaistuksen vanhentumisesta. Useiden rikoslain säännösten täydentäminen yhdistelmärangaistusta koskevalla maininnalla johtuu siitä, että vaikka yhdistelmärangaistukseen sisältyykin vankeutta, se ei olisi sellaisenaan vankeusrangaistus vaan oma rangaistuslajinsa. Tämä edellyttää yhdistelmärangaistuksen mainitsemista eri säännöksissä.

Yhdistelmärangaistuksen tuomitsemisen edellytykset olisivat samat kuin voimassa olevat koko rangaistusajan tuomitsemisen edellytykset. Voimassa oleva järjestelmä pysyisi ehdotettavaa valvonta-aikaa ja rikoksen kriminalisointia koskevassa säännöksessä säädetyn enimmäisrangaistuksen mahdollista ylittämistä lukuun ottamatta lähes nykyisellään. Yhdistelmärangaistukseen tuomitulla ei olisi mahdollisuutta ehdonalaiseen vapautumiseen eikä valvottuun koevapauteen.

Uutta yhdistelmärangaistuksessa olisi siihen kuuluva valvonta-aika, josta säädettäisiin yksityiskohtaisesti yhdistelmärangaistuksen täytäntöönpanosta annettavassa laissa (laki 2). Valvonta-aika olisi osa yhdistelmärangaistusta koskevaa tuomiota eikä se edellyttäisi suostumusta. Valvonta-aika alkaisi välittömästi vankeusajan jälkeen. Valvonta-ajan täytäntöönpanosta vastaisi Rikosseuraamuslaitos.

Valvonta-aika olisi aina yksi vuosi, joten se olisi riippumaton yhdistelmärangaistuksen vankeusajan pituudesta. Nykyisiin rangaistusasteikkoihin ei ehdoteta muutoksia. Jos yhdistelmärangaistukseen kuuluva vankeusaika olisi samanpituinen kuin koko rangaistusaikaa suorittavalla nykyään, ehdotettava valvonta-aika käytännössä pidentäisi rangaistusta vuodella. Lainsäädännön muutoksen vuoksi yhdistelmärangaistuksen käyttöönotto ankaroittaisi rangaistuksia nykyiseen verrattuna kuitenkin vain tilanteissa, joissa tuomioistuin käyttäisi rangaistusasteikon vähimmäis- tai enimmäismääriä. Muuten uudistuksen vaikutus rangaistusten pituuteen riippuisi tuomioistuinten tulevasta rangaistuskäytännöstä.

Valvonta-aikana valvottavan velvollisuuksiin kuuluisivat muun muassa päihteettömyys rangaistuksen suorittamiseen liittyvässä toiminnassa, Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymässä asunnossa pysyminen, toimintavelvollisuus sekä sitoutuminen rangaistuksen täytäntöönpanon valvontaan (12 §). 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 (8 §). Tämä suunnitelma laadittaisiin vankeusajan lopussa, ja siitä vastaisi Rikosseuraamuslaitos. Rangaistusajan suunnitelmaa voitaisiin valvonta-ajan kuluessa muuttaa tarpeen mukaan (15 §), esimerkiksi tiivistää valvontatapaamisia ja päihdetestejä tai valvottavan käyttäytymisen salliessa vähentää valvontatoimenpiteitä.

Jos valvottava valvonta-aikana törkeästi rikkoisi velvollisuuksiaan (19 §), hänet voitaisiin ottaa säilöön ja toimittaa vankilaan (24 §). Säilöönotto olisi turvaamistoimenpide, joka olisi vietävä käräjäoikeuden ratkaistavaksi. Käräjäoikeus voisi muuntaa jäljellä olevan valvonta-ajan ehdottomaksi vankeudeksi (26 §). Säilöönotto ja muunto vankeudeksi olisivat käytettävissä myös tilanteissa, joissa valvottavalla on valvonta-ajan suorittamiseen este, kuten ettei valvonta-ajan täytäntöönpanoa voida jatkaa valvottavan asunnossa (16 §). Pisimmillään muunnettu vankeus voi jatkua tuomitun valvonta-ajan loppuun asti. Tuomittu voitaisiin kuitenkin päästää jatkamaan valvonta-ajan suorittamista, jos Rikosseuraamuslaitos arvioisi, että tuomitulla olisi tähän edellytyksiä (28 §).

Ehdotettuun lakiin sisältyisivät lisäksi täsmälliset säännökset muun muassa päätösvallasta, voimakeinojen käytöstä, valvonta-ajaksi lukemisesta, poliisin antamasta virka-avusta ja muutoksenhausta.

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.

3. Esityksen vaikutukset

3.1. Taloudelliset vaikutukset

Esitys aiheuttaisi taloudellisia vaikutuksia siinä vaiheessa, kun ensimmäiset valvonta-ajat tulisivat täytäntöönpantaviksi. Tähän menisi kuitenkin ensin suoritettavan vankeusajan vuoksi useita vuosia.

Esitettävän valvonta-ajan taloudelliset vaikutukset eivät tulisi olemaan merkittäviä, koska uutta seuraamusta sovellettaisiin hyvin pieneen vankiryhmään. Vuosittain vapautuu keskimäärin kolme koko rangaistuksen vankilassa suorittamaan tuomittua vankia. Yhdistelmärangaistukseen kuuluva valvonta-aika olisi toiminnan ja valvonnan intensiivisyydeltä lähinnä verrattavissa valvottuun koevapauteen, joten kustannuksia on arvioitu tulevan yhdelle henkilölle keskimäärin 20 000 euroa vuodessa. Tämä pitää sisällään kaikki toiminnasta ja valvonnasta aiheutuvat kustannukset.

Jos valvonta-aika muunnettaisiin suoritettavaksi ehdottomana vankeutena, aiheutuisi vankipäivien lisäyksestä kustannuksia. Riippuen siitä, missä vaiheessa vuoden mittaista valvonta-aikaa tämä tapahtuisi, muunnetusta vankeudesta aiheutuisivat 17 125—68 500 euron kustannukset yhtä valvottavaa kohti. Muunnetun vankeuden tarkoituksenmukaisuus arvioitaisiin kuitenkin ainakin kolmen kuukauden välein, ja tavoitteena olisi, että valvottava voisi siirtyä vankilasta takaisin suorittamaan valvonta-aikaa.

Uudistus voidaan toteuttaa ilman lisämäärärahoja Rikosseuraamuslaitokselle.

3.2. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esitys vähentäisi jonkin verran Helsingin hovioikeuden tehtäviä, koska sille nykyään kuuluvasta koko rangaistusta suorittavien vapauttamisharkinnasta luovuttaisiin. Esitys lisäisi vähän syyttäjien ja käräjäoikeuksien tehtäviä. Valvonta-ajan muunto vankeudeksi käsiteltäisiin käräjäoikeudessa syyttäjän esityksestä yhden tuomarin kokoonpanossa. Myös valvottavan säilöönotto käsiteltäisiin käräjäoikeudessa. Näistä työmäärien lisäyksistä johtuvat vaikutukset on kuitenkin arvioitava hyvin vähäisiksi.

Rikosseuraamuslaitos vastaisi yhdistelmärangaistukseen kuuluvan valvonta-ajan täytäntöönpanosta. Valvonta-ajan suunnittelu ja valvonta lisäisivät Rikosseuraamuslaitoksen työmäärää. Nämä työmäärien lisäykset on arvioitava niin vähäisiksi, että niistä voidaan suoriutua ilman uusia resursseja.

3.3. Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksen tarkoituksena on vähentää uusintarikollisuutta. Suunnitelmallisen ja asteittaisen vapautumisen on todettu vähentävän rikosten uusimista. Esitettävillä toimenpiteillä voidaan kuitenkin vain rajallisesti vaikuttaa kohderyhmän uusimisriskiin. Esitys tuo parannusta nykyiseen tilanteeseen, jossa kohderyhmä lähes aina vapautuu ilman ehdonalaista vapauttamista.

Koko rangaistusaikaa suorittava voi päästä valvottuun koevapauteen myös ilman ehdonalaista vapautumista. Valvottuun koevapauteen sijoittamisesta päättää Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö. Tilastot eivät kerro suuresta koevapauteen päässeiden määrästä. Viime vuosina valvottuun koevapauteen sijoittamiset ovat painottuneet vuoteen 2014, ja ne ovat suurimmaksi osaksi (3/4) perustuneet pakollisen valvotun koevapauden aikana tehtyihin päätöksiin. Vuosina 2015—2016 koko rangaistusaikaa suorittaneita vankeja vapautui yhteensä 11, joista kolme valvotun koevapauden kautta.

Koko vankeusajan vankilassa suorittamiseen määrätyt muodostavat varsin pienen ryhmän. Siksi tähänastisten harkinnanvaraiseen valvottuun koevapauteen päässeiden määrän perusteella ei ole mahdollista luotettavasti tehdä johtopäätöksiä valvotun koevapauden tehokkuudesta vapauteen valmistavana valvontana tälle kohderyhmälle. Keskeistä kyseessä olevan hallituksen esityksen tavoitteiden kannalta on kuitenkin, että osa koko vankeusajan vankilassa suorittamiseen määrätyistä vangeista vapautuu yhteiskuntaa vailla minkäänlaista valvontaa.

Kuntouttavan ja rikolliseen käyttäytymiseen vaikuttavan toiminnan järjestäminen jo vankeusaikana on keskeistä. Myös valvonta-ajan huolellinen suunnittelu olisi erittäin tärkeää. Valvonta-aika antaisi Rikosseuraamuslaitokselle mahdollisuuden jatkaa tukitoimia myös vankeusajan jälkeen. Kohderyhmän hoitojatkumot mielenterveys- tai päihdehoitoon valvonta-ajan jälkeen tulisi arvioida erikseen. Joissakin tapauksissa kohderyhmään kuuluvat voivat täyttää mielenterveyslain mukaisen tahdosta riippumattomaan hoidon edellytykset myös rangaistuksen suorittamisen jälkeen.

4. Asian valmistelu

Esitys perustuu oikeusministeriön helmikuussa 2011 asettaman, vakavan väkivallan vähentämistä selvittäneen työryhmän ehdotuksiin. Oikeusministeriö pyysi työryhmän mietinnöstä lausuntoja vuonna 2012. Lausunnonantajien yleisarviot työryhmän tavoitteista ja ehdotuksista olivat myönteisiä. Tiivistä vankeuden jälkeistä valvontaa vakavia väkivaltarikoksia uusineille vangeille pidettiin lausunnoissa erittäin tarpeellisena. Lausunnonantajat yhtyivät työryhmän näkemykseen siitä, että valvonnan puuttuminen koko rangaistusajan vankilassa suorittaneilta on selvä epäkohta.

Valmistelua jatkettiin oikeusministeriössä. Luonnoksesta hallituksen esitykseksi pyydettiin huhtikuussa 2016 lausunnot 34 viranomaiselta tai järjestöltä. Lausuntoja saatiin 24. Lausunnoissa esitetyt näkökohdat on monin tavoin otettu jatkovalmistelussa huomioon.

Varsinaisen lausuntokierroksen jälkeen Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksiköltä pyydettiin erikseen kommentteja ennen kaikkea yhdistelmärangaistuksen täytäntöönpanoon liittyvien tehtävien toimivaltajaosta Rikosseuraamuslaitoksessa.

5. Voimaantulo

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018.

6. Huomioita hallituksen esityksestä poikkeavista vaihtoehtoisista sääntelymahdollisuuksista

Eräät asiantuntijat ovat hallituksen esityksen käsittelyssä eduskunnan perustuslakivaliokunnassa esittäneet, että ehdotettu uusi rangaistuslaji valvonta-aikoineen voitaisiin korvata yksinkertaisemmalla sääntelyllä kehittämällä valvotusta koevapaudesta annettua lakia. Tämän ajattelun taustalla on, että nykyinen koko rangaistuksen suorittaminen pysyisi nykyisellään ja siihen liitettäisiin valvottu koevapaus vapautumista edeltävänä vaiheena.

Oikeusministeriö toteaa, että myös tätä vaihtoehtoa on pohdittu valmisteltaessa yhdistelmärangaistusta koskevaa lainsäädäntöä. Vaihtoehdosta kuitenkin seuraisi ainakin seuraavaa:

1. Valvotun koevapauden suostumusta edellyttävästä luonteesta johtuen ei voitaisi varmistaa, että kaikki koko rangaistusta vankilassa suorittamaan määrätyt vangit suostuvat sisällöltään vaativaan valvottuun koevapauteen. Yksi syy valvotusta koevapaudesta kieltäytymiselle olisi koevapauteen sisältyvä vaativa valvonta, mukaan lukien alkoholin käytön kielto ja velvollisuus pysyä asunnossa.

Jos ehdotetun valvonta-ajan sijasta vakavimpiin rikoksiin syyllistyneiden vapautumisväyläksi valittaisiin ainoastaan valvottu koevapaus, vangeilla olisi siis mahdollisuus jättää hakematta pääsyä valvottuun koevapauteen. Tällöin osa vangeista jäisi vankilaan ja vapautuisivat siis täysin ilman valvontaa ja tukea vapautumisvaiheessa. Tämä on se

epäkohta, joka pyritään korjaamaan yhdistelmärangaistukseen kuuluvalla pakollisella valvonta-ajalla ja joka ei toteutuisi.

2. Harkinnanvarainen valvottu koevapaus lyhentäisi käytännössä koko vankeuden suorittavien vankeusrangaistusten kestoa. Näin siksi, että valvottu koevapaus suoritetaan vankeusaikana, toisin kuin ehdotettava valvonta-aika. Tämä ei olisi sopusoinnussa hallituksen esityksen kanssa, jonka mukaan kysymyksessä olevan kohderyhmän vankeusrangaistusten ei tulisi lieventyä.

3. Valvotun koevapauden kesto on nykyisellään enintään kuusi kuukautta. Hallitus on puolestaan esittänyt vuoden mittaista valvonta-aikaa. Ehdotus perustuu muun muassa tutkimustietoon, jonka mukaan rikosten uusimisriski laskee ensimmäisen vapaudessa vietetyn vuoden jälkeen. Hallitus pitää lyhyempää valvonta-aikaa riittämättömänä.

4. Jos koko rangaistuksen vankilassa suorittavien valvotun koevapauden kesto haluttaisiin säätää esimerkiksi vuoden mittaiseksi hallituksen ehdottamalla tavalla, tämä merkitsisi, että valvottuun koevapauteen pääseviä olisi kaksi ryhmää: enintään kuuden kuukauden mittaiseen koevapauteen pääsevät vangit ja vuoden mittaiseen koevapauteen pääsevät koko rangaistuksen vankilassa suorittavat vangit. Eripituiset koevapaudet johtaisivat käytännössä eripituisiin vankeudessa vietettäviin aikoihin. Esimerkiksi törkeästä pahoinpitelystä määräaikaiseen vankeusrangaistukseen tuomittu vanki pääsisi valvottuun koevapauteen suhteessa pidemmän vankeudessa vietetyn ajan jälkeen, koska hänen koevapautensa olisi enintään kuusi kuukautta. Sitä vastoin useammasta törkeästä pahoinpitelystä tuomittu ja koko rangaistuksen vankilassa suorittamaan määrätty vanki viettäisi suhteessa lyhyemmän ajan vankeudessa, sillä hänen valvottu koevapautensa kestäisi vuoden. Tällaista tulosta ei voitane pitää tyydyttävänä.