Professori Raimo Lahti
31.3.2017

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

## Johdanto

Olen ollut otsikkoasiasta kuultavana eduskunnan perustuslakivaliokunnassa 14.3.2017. Perustuslakivaliokunta on sittemmin (24.3.2017) antanut HE:stä lausuntonsa lakivaliokunnalle (PeVL 10/2017 vp). Sisällytän tähän lausuntooni – sen osaksi I – tuon aiemman lausunnon, ja lausuntoni osassa II esitän nimenomaan lakivaliokunnassa huomioon otettaviksi tarkoitettuja täydentäviä näkökohtia.

## OSA I (lausunto perustuslakivaliokunnalle)

### 1. Yleistä

HE:ssä ehdotetaan uudentyyppistä yhdistelmärangaistusta korvaamaan vastaava vankeusrangaistuksen muoto eli koko rangaistuksen suorittaminen vankilassa (rikoslain, RL, 2c luvun 11 §; L:ssa 780/2005). Siitä vankeusrangaistuksen muodosta säädettiin vankeusrangaistusta koskevassa laajassa lainuudistuksessa vuonna 2005, jolloin se korvasi vaarallisista rikoksentekijöistä annetussa laissa (317/1951) tarkoitetun pakkolaitokseen eristämisen. Viimeksi mainittua lakia oli olennaisesti muutettu vuonna 1971, jolloin tämä vankeusrangaistuksen muoto rajoitettiin koskemaan vakavia rikoksen uusijoita, joita oli pidettävä erittäin vaarallisena toisen hengelle, terveydelle tai vapaudelle. Tätä lainuudistusta vastaavat lain soveltamisen aineelliset edellytykset on sittemmin säilytetty sekä vuoden 2005 uudistuksessa että ehdotettavassa HE:ssä. Siten lainuudistusten (1971, 2005) ja HE:n kesken on eroavuuksia lähinnä vankeudesta vapautumisen sääntelyssä. HE:ssä on keskeistä ehdottoman vankeuden lisäksi määrättävä vuoden pituinen valvonta-aika ja tuon valvonnan yksityiskohtainen sääntely.

HE:n tavoitteet ilmaistaan lyhyesti s. 14: tavoitteena on vähentää uusintarikollisuutta, kun [y]hdistelmärangaistukseen kuuluva valvonta-aika mahdollistaisi asteittaisen ja hallitun siirtymisen yhteiskuntaan". Edelleen todetaan, että nykyisin koko rangaistusaikaa suorittavat vapautuvat pääsääntöisesti vankilasta yhteiskuntaan ilman tukea ja valvontaa.

Nämä tavoitteet ovat sinänsä kriminaalipoliittisesti perusteltuja. HE:n sisältämän, rangaistusjärjestelmää ankaroittavan lainsäädäntökokonaisuuden perusteltavuutta on kuitenkin tarkasteltava laajemmasta kriminaalipoliittisesta näkökulmasta ja erityisesti siihen liittyviä perus- ja ihmisoikeusnäkökohtia silmällä pitäen. HE:n yleisperustelujen kohdassa 3 (s. 49–51) on käsitelty perustuslakiin liittyviä seikkoja. Tällöin perustellaan erityisesti sitä, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja oikeasuhtaisuuden periaatteen mukaiset vaatimukset toteutuvat HE:ssä. Lisäksi HE:n katsotaan olevan painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima, koska sen sisältämillä lainuudistuksilla vähennetään tuomittujen uusimisriskiä ja suojellaan muiden henkilöiden henkilökohtaista koskemattomuutta ja turvallisuutta.

## 2. Perus- ja ihmisoikeudet ja rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä

Perustuslakivaliokunnan mietintöön kirjattiin perusoikeuksia rajoitusedellytykset perusoikeusuudistuksen (1995) yhteydessä (ks. PeVM 25/1994 vp HE:n 309/1993 vp johdosta), ja ne rajoittavat muun ohessa rikosoikeuden käyttöä ja asettavat sille ehtoja. Niihin luettiin tärkeimpinä rajoitusperusteen hyväksyttävyys (painavan yhteiskunnallisen tarpeen tulee perustella sitä) ja suhteellisuusperiaate. Erityisesti rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää koskevia kannanottoja on kokoavasti äskettäisen sakkouudistusesityksen johdosta annetussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (ks. PeVL 9/2016 vp HE:n 1/2016 vp johdosta), josta ovat seuraavat lainaukset:

"Rangaistusjärjestelmän, mukaan lukien sakkojärjestelmän, yleisesti tunnustettuna tavoitteena on rikosten ehkäiseminen eri vaikutusmekanismeilla sekä rikosten ja rikollisuuskontrollin aiheuttamien kärsimysten ja kustannusten minimoiminen ja niiden oikeudenmukainen jakaminen eri osapuolten kesken. Lainsäätäjän tehtävä on muotoilla järjestelmän osatekijät tavalla, joka parhaiten vähentää sekä rikollisuudesta että rikosten kontrollijärjestelmästä aiheutuvia inhimillisiä ja materiaalisia haittoja ja kärsimyksiä. Perusteltu rangaistustaso määräytyy oikeudenmukaisuusnäkökohtien ohella sen mukaan, kuinka hyvin rangaistusten avulla kyetään ehkäisemään rikoksia, millaista yhteiskunnallista ja yksilöllistä rasitusta ja kärsimystä tuon järjestelmän soveltaminen tuottaa sekä mitkä muut keinot yhteiskunnalla olisi käytössään samaan päämäärään pyrittäessä. Tämän kaltaisia yleisiä rangaistusjärjestelmän taustalla olevia näkökohtia ja tavoitteita voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävinä." (S. 5.)

"- - - Perustuslakivaliokunta huomauttaa, ettei perustuslain säätäjän tarkoituksena ole ollut kontrolloida rangaistusjärjestelmän yleistä kehittämistä." (S. 6.)

"Rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (ks. PeVL 56/2014 vp, s. 3 ja PeVL 16/2013 vp, s. 2). - - -" (S. 6.)

Näistä lainauksista ja koko kyseisestä perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, että painava yhteiskunnallinen tarve tarkoittaa ehdotettavan rikoslakiuudistuksen tueksi esitettäviä *vakuuttavia kriminaalipoliittisia perusteluja*, joissa lainsäätäjällä on kuitenkin melkoisesti harkintamarginaalia. Myös vaadittavan *oikeasuhtaisuuden* määrittämisessä lainsäätäjällä on harkintamarginaalia.

Kriminaalipoliittisen perusteltavuuden arvioimiseksi on syytä palauttaa mieleen rikoslain kokonaisuudistuksessa (1972–2003) seuraamusjärjestelmän uudistamiselle asetetut lähtökohdat.

Rikosoikeuskomitean mietinnössä (Komiteanmietintö 1976:72) – sen V luvussa – käsitellään erityisesti *rikosoikeudelliselle seuraamusjärjestelmälle asetettavia edellytyksiä*: rangaistuksen yleis- ja erityisestävää vaikutusta sekä rangaistuksille asetettavia seuraavanlaisia vaatimuksia: rangaistukset eivät saa olla julmia, ne eivät saa loukata suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatetta, rangaistuksen tulee kohdistua rikoksentekijään eikä rangaistulle tule aiheuttaa tarpeettomia kärsimyksiä eivätkä seuraamukset saa aiheuttaa sääntelemätöntä kasautumista ja rangaistusjärjestelmän on oltava taloudellinen.

Rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän merkittäviä uudistuksia toteutettiin jo 1970-luvulta alkaen niin sanotun *humaanin uusklassisen rikosoikeuden* hengessä. Olen luonnehtinut näitä uudistuksia seuraavaan tapaan. Tunnusomaista oli painottaa rikosoikeudellisen järjestelmän yleisestävää vaikutusta rangaistusten yksilöllistämisen kustannuksella. Yleistävyyden vaikutustavoista kiinnitettiin huomiota useisiin seikkoihin. ennen kaikkea kiinnijoutumisriskiin, normien tuntemukseen sekä rangaistuksen tehtävään moitteen ilmaisijana. Yleistä rangaistustasoa pyrittiin alentamaan ja muutenkin humanisoimaan rangaistusjärjestelmää, joskin myös yksittäisiä ankaroittamistoimia toteutettiin (kuten päiväsakon rahamäärän korottaminen ja oheissakon käyttöönotto ehdollisen rangaistuksen tehosteena). Yleisestävyyden ohella painotettiin rangaistuksen oikeudenmukaisuuden ajatusta: rikosoikeuden soveltamisen tulee olla ennalta arvattavaa ja yhdenvertaista sekä rankaisemisen oikeasuhtaista ja kohtuuttomuudet välttävää. Yksilöllisesti – kuten rikoksentekijän vaarallisuuden mukaan määräytyviin – rikosseuraamuksiin suhtauduttiin torjuvasti. (Ks. R. Lahti: Rikosoikeuden kokonaisuudistus ja seuraamusjärjestelmän kehittäminen. Lakimies 3/2004, s. 412–421, erit. 414.)

Pakkolaitokseen eristämistä koskevalla lainmuutoksella 1971 rajoitettiin olennaisesti rikoksentekijän vaarallisuuden arviointiin perustuvaa yksilöllistä rangaistuksen määräämistä siten, että rangaistusmuotoa sovellettaisiin vain toisen hengelle, terveydelle tai vapaudelle vaarallisiin rikoksenuusijoihin. Vaikka tuo lainmuutos mahdollisti aiemman lainsäädännön mukaisesti sen, että eristetty voitiin pitää vankilassa epämääräisen ajan yli tuomioistuimen määräämän rangaistusajan, silloin mahdollisesta pidennyksestä päättävä vankilaoikeus ei lainmuutoksen jälkeen käytännössä määrännyt tuomittua pidettäväksi vankilassa yli tuomioistuimen määräämän rangaistusajan. Tämä enimmäismäärää koskeva periaate vahvistettiin lakitekstissä vuoden 2006 uudistuksessa, jolloin seuraamuksen nimeksikin tuli ’koko rangaistuksen suorittaminen vankilassa’. Siten ainoaksi ajaltaan epämääräiseksi rangaistuslajiksi jäi elinkautinen vankeus, mutta vuoden 2006 uudistuksessa otettiin sitä varten käyttöön tuomioistuimen (Helsingin hovioikeuden) määrättävän ehdonalaiseen vapauteen päästämisen järjestelmä. Tuohon vapauttamisharkintaan liitettiin vuonna 2011 pakollinen väkivaltariskin arviointi.

## 3. Rikoksentekijän vaarallisuuden arviointiin nojautuvan seuraamuksen perusteltavuus perus- ja ihmisoikeusnäkökohtien valossa

Ohjaamassani tuoreessa OTM *Annakaisa Pohjolan* väitöskirjassa ”Vaarallinen rikoksentekijä? Tutkimus rikoksentekijän vaarallisuuden arvioinnista rikosoikeudellisessa seuraamusjärjestelmässä”

(Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2017) on käsitelty seikkaperäisesti teemaan liittyviä perus- ja ihmisoikeusnäkökohtia.

Pohjola korostaa aiheellisesti, että kun rikoksentekijän vaaralliseksi arvioimisessa poiketaan rangaistuksen määräämisessä noudatettavasta rangaistavan teon ja siitä seuraavan rangaistuksen suhteellisuudesta (tekosyyllisyysperiaatteesta) – ts. rikoksentekijää rangaistaan Inkeri Anttilan aikanaan käyttämän sanonnan mukaan osittain sellaisesta, mitä hän ei ole vielä tehnyt, ”säilytettäväksi kaiken varalta” –, vaaditaan erittäin vahvat kriminaalipoliittiset perusteet. Rikoksentekijän vaarallisuuden arvioinnissa on perimmältään kysymys lainsäätäjän ja -käyttäjän punninnantyyppisestä harkinnasta kollisiotilanteessa, jossa tasapainotetaan yhteiskunnan muiden jäsenten turvallisuutta tuomitun yksilön vapausoikeuksia vasten. (Pohjola, em. teos s. 173 ja 198.)

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää rikoksentekijän vaarallisuuden (paremmin: törkeiden väkivaltarikosten riskin) nykyistä täsmällisempää ja tarkkarajaisempaa sääntelyä (Pohjola, em. teos s. 175). Tähän HE:ssä ei kuitenkaan ehdoteta muutoksia.

Ihmisarvon loukkaamattomuuden periaatteen pohjalta voidaan Pohjolan (em. teos s. 178) tavoin tähdentää, että mitä pidempi rikosseuraamus on kyseessä, sitä vahvempia perusteita sen tueksi täytyy olla. Rikoksentekijän vaarallisuutta tulee tuomioistuimessa kyetä arvioimaan luotettavasti laadukkaassa väkivaltariskin arviointiprosessissa asiantuntijatodistelun avulla, jotta tuomittua ei turhaan pidetä vankilassa tai muuten vapautta rajoittaen hänen oletetun vaarallisuutensa perusteella yli rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen mukaisen rangaistusajan. Tutkimuksensa empiirisessä osassa Pohjola kiinnittää erityistä huomiota vaarallisuusarviointien luotettavuuden puutteisiin ja jopa virheellisiin vaarallisuusarviointeihin (mt. s. 388–393; vrt. HE s. 13), mikä myös heikentää yhdenvertaisuutta arvioinnin kohteina olleiden kesken.[1]

Pitkäaikaisen vankeuden tapauksessa tuomioistuimen kerran antama ratkaisu rikoksentekijän vaarallisuudesta ei välttämättä ole riittävä, vaan vaarallisuusarvio tulee tarvittaessa tehdä rikoksentekijälle uudestaan. (Huom. myös Pohjolan viittaus, mt. s. 191, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin.)

Perus- ja ihmisoikeusperiaatteista ovat tärkeitä myös suhteellisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteet, joiden noudattaminen on ongelmallista rikoksentekijän vaarallisuuden arviointiin perustuvassa seuraamusjärjestelmässä (ks. niistä tarkemmin Pohjola, em. teos s. 179–186). Tässä käsitellyt oikeusperiaatteet ovat toisiaan täydentäviä. Tarkastelen näistä lähemmin suhteellisuuden periaatetta.

## 4. HE ja suhteellisuusperiaate: onko ehdotettu yhdistelmärangaistus välttämätön eikä samaa tavoitetta saavuteta lievemmin keinoin?

[1] Pohjola (mt. s. 183) selostaa oikeuspsykiatrian professorin Jari Tiihosen käsitystä, jonka mukaan väkivaltariskiarviot eivät toimi, eikä niitä tulisi huomioida rikosprosesseissa. Mikäli Tiihosen mukaan vakavien väkivaltarikosten uusimisessa rikoksentekijän pitäminen vankilassa tavanmukaista vankia pitempään on tärkeä uusintarikollisuuden ehkäisyn komponentti, olisi tarkoituksen- ja oikeudenmukaista määrittää rangaistusseuraamus niin, että rikoksenuusijan rangaistusaikaa pidennetään progressiivisesti tehtyjen rikosten määrän mukaisesti.

Suhteellisuusperiaatteen merkityksen pohdinta on erityisen tärkeää, koska rikoksentekijän vaarallisuusarvioon perustettava vankeusrangaistuksen ankaroittaminen valvontaseuraamuksella loukkaa tekosyyllisyysperiaatetta (eli rangaistuksen määräämisessä säännönmukaisesti noudatettavaa ns. retrospektiivistä suhteellisuutta). Perusoikeuksien rajoitusperiaatteista puhuttaessa tarkoitetaan yleensä ns. prospektiivista suhteellisuutta eli sitä, että rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi ja sallittu ainoastaan silloin, kun tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa myöskään mennä pidemmälle kuin on perusteltua, kun otetaan huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. (Näin alkuaan PeVM 25/1994 vp s. 5.) Perustuslakivaliokunnan korostaessa (mm. PeVL:ssa 9/2016 vp s. 6), että rangaistusjärjestelmän tulee kokonaisuudessaan olla suhteellisuusperiaatteen mukainen, jää avoimeksi, mitä suhteellisuusperiaatteen ulottuvuutta tai ulottuvuuksia tällöin tarkoitetaan.

Jotta HE:ssä ehdotettu yhdistelmärangaistus olisi suhteellisuusperiaatteen viimeksi mainitun käsitesisällön mukainen, siinä omaksuttua lainsäädäntöratkaisua tulisi pitää yhteiskunnan ja muiden henkilöiden turvaamisen kannalta välttämättömänä ja sellaisena, ettei tavoitettava saavuteta tuomitun vapausoikeuksiin vähemmin puuttuvin keinoin. *Näihin kysymyksiin vastaamiseksi HE:ssä on riittämättömästi perusteluja.*

Sen perusteluna, ettei vankeudesta ehdonalaiseen vapauteen pääseminen 5/6:n suorittamisen jälkeen toimi, viitataan HE:n s. 13 siihen, että lähes kaikki on edelleen katsottu erittäin vaarallisiksi toisen hengelle, terveydelle tai vapaudelle. Niin ikään todetaan, ettei koko rangaistusta suorittavia ole yleensä voitu sijoittaa myöskään valvottuun koevapauteen, josta säädetään vuonna 2013 annetussa laissa (629/2013). Tarkemmat tiedot lukumääristä HE:stä puuttuvat, esimerkiksi se, kuinka moni on kieltäytynyt valvotusta koevapaudesta ja kuinka moni on vapautunut valvotun koevapauden kautta. Koko rangaistuksen suorittaneiden uusimisluvuista on niin ikään HE:n s. 13 tietoja, mutta seuranta-ajat ovat vielä lyhyitä ja tietopohja liian yleisluonteinen vaarallisuusarvioiden luotettavuuden määrittämiseksi (ks. myös Pohjola, em. teos s. 388–393). Ei ole saatavissa tietoja siitäkään, onko rikoksen uusimisella yhteys tuomitun vankeusrangaistuksen pituuteen (ja siihen mahdollisesti liittyneen valvotun koevapauden käyttöön).

Pidän sinänsä tärkeänä tavoitteena, että törkeiden väkivaltarikosten uusijalle määrättävän pitkäaikaisen vankeusrangaistuksen suorittamisen osana olisi muiden vankien tapaan asteittainen vapauttaminen, jonka aikana vangin sopeutumista yhteiskuntaan seurattaisiin ja valmennettaisiin häntä rikoksettomaan elämään. Varsinkin vaarallisiksi arvioitujen rikoksentekijöiden tulisi asteittain vapautua mahdollisimman riskittömästi yhteiskuntaan.

Mielestäni tulisi kuitenkin olla vakuuttavat perustelut sille, miksei jo olevista valvontamuodoista ehdotetulle rinnasteinen eli valvottu koevapaus ole tähän tarkoitukseen sovelias ja miksi tarvitaan uusi valvontamuoto eli koko vankeusrangaistuksen suorittamisen lisäksi määrättävä valvonta-aika. Vastaukseksi ei nähdäkseni riitä vain se, että valvotun koevapauden katsottiin siitä säädettäessä (HE 140/2012 vp s. 13–14) soveltuvan huonosti siihen vastustavasti suhtautuviin koko rangaistusta suorittaviin vankeihin. Edellyttäähän myös yhdistelmärangaistuksen tarkoittamassa valvonnassa sen onnistuminen valvottavien motivoituneisuutta sen sisältämien velvollisuuksien noudattamiseen. Törkeästä velvollisuuksien rikkomisesta seuraisi tuomioistuimessa vireille pantava prosessi, jossa

valvonta-ajasta suorittamatta oleva osa määrättäisiin ehdottomaksi vankeudeksi (yhdistelmärangaistuksen täytäntöönpanosta annetun lain 19 §). Miksei siis valvonta voisi olla suoraan pitkäaikaisen vankeusrangaistuksen osa valvotun koevapauden muodossa?

HE:ssä ei ehdota muutoksia tai oteta perusteluissa kantaa tuomioistuimen syyttäjän vaatimuksesta tuomittavan rangaistuksen edellytyksiin, rikoksentekijän vaarallisuuden arviointiin taikka rangaistuksen mittaamiseen (esimerkiksi sen ankaruustasoon). Tuomioistuimella säilyisi näissä suhteissa suuri harkintavalta. Sitä vastoin yhdistelmärangaistuksessa lisäksi määrättävä valvonta-aika olisi kaikissa tapauksissa kaavamaisesti yhden vuoden pituinen, ja myös sovellettava rangaistusasteikko voitaisiin yhdistelmärangaistuksessa ylittää.

Tällaisen suhteellisuusperiaatteen kannalta kyseenalaisen rangaistusjärjestelmän ankaroittamisen tueksi tulisi olla esitettävissä myös empiiriseen tutkimustietoon perustuvaa vaikuttavuusnäyttöä. Onko juuri ehdotettavalla, yhdistelmärangaistuksen sisältämällä valvonnalla – joka vaikuttaa olevan kevyempää kuin valvotussa koevapaudessa – uusimisriskiä alentavaa ja sitä kautta muiden henkilöiden turvallisuutta lisäävää vaikutusta, jotta tekosyyllisyyden mukaisen rangaistuksen ylittäminen olisi perusteltua? Valvonta-ajan toimintaan osallistumista koskeva säännös (6 §) ehdotetussa laissa yhdistelmärangaistuksen täytäntöönpanosta on varsin epämääräinen. Missä määrin siinä mainituilla toiminnoilla voi olettaa olevan väkivaltariskiä vähentävää vaikutusta? Kuntoutukseen osallistuminen siinä mainitaan, muttei lääkehoitoa (toisin kuin valvottua koevapautta koskevassa laissa).

## 5. Yhdistelmärangaistuksen rikosoikeusoikeudellisen seuraamusjärjestelmän selkeyttä heikentävistä piirteistä

Kiinnitän vielä huomiota siihen ongelmaan, että ehdotettava yhdistelmärangaistussääntely heikentää rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän selkeyttä ja sisäistä johdonmukaisuutta. Rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksessa painotettiin edellä toteamani mukaisesti – rangaistusjärjestelmän yleisestävän vaikutuksen ohella – erityisesti sen oikeudenmukaisuuden ajatusta: rikosoikeuden soveltamisen tulee olla ennalta arvattavaa ja yhdenvertaista sekä rankaisemisen oikeasuhtaista ja kohtuuttomuudet välttävää. Väkivaltarikoksista tuomittujen rikoksentekijöiden vapaudenriiston aikainen ’vaarattomaksi tekeminen’ (ns. inkapasitaatio) ja heidän seuraamuksensa täytäntöönpanolla tavoiteltava uusimisriskin vähentäminen ovat nekin nykyisen ajattelun mukaan tärkeitä päämääriä, mutta ne tulisi sovittaa mahdollisimman pitkälle yhteen mainittujen muiden arvopäämäärien kanssa.

Rangaistusjärjestelmän selkeys ja sisäinen johdonmukaisuus edistävät ennakoitavaa ja yhdenvertaista rikosoikeudenhoitoa. Ehdotettava yhdistelmärangaistus olisi uusi yksityiskohtaisesti säännelty mutta vaikeasti hahmotettava valvontamuoto. Sen sääntely on nähdäkseni pääosin laillisuusperiaatteen mukaisesti täsmällistä ja tarkkarajaista, ja sitä laadittaessa on hyödynnetty aiempia valvontamuotoja käsiteltäessä perustuslakivaliokunnalta saatuja huomautuksia (ks. HE s. 50–51 viittauksineen).

Yhdistelmärangaistuksen valvonta-aikaa koskevassa sääntelyssä on kuitenkin joitakin sellaisia poikkeamia jo olemassa olevista valvontamuodoista (lähinnä valvotusta koevapaudesta), joita on vaikea ymmärtää. Esimerkiksi: *miksi valvottavan päihteettömyyden valvonta tai valvonta-aikana*

*tehdyn rikoksen vaikutukset säänneltäisiin eri tavoin*? Yhtenäisestä sääntelystä poikkeamiselle tulisi pystyä esittämään vakuuttavat perustelut.

Eräs sääntelykysymys, joka on vasta viime vuosina noussut vahvasti esiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen seurauksena, koskee kaksoisrangaistavuuden kiellon (*ne bis in idem)* vaikutusta. HE:n mukaan valvonta-ajan velvollisuuksien tavalliset rikkomukset käsitellään hallinnollisessa (tai hallinto-oikeudellisessa) menettelyssä ja törkeät rikkomukset yleisessä tuomioistuimessa. HE:n perusteluissa ei ole selvitetty, miten tällöin vältetään kahteen kertaan rankaiseminen.

## OSA II (nimenomaan lakivaliokunnassa huomioon otettaviksi tarkoitettuja näkökohtia)

### 1. Perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan näkökulmien ero: valtiosääntöinen vs. kriminaali- ja oikeuspoliittinen perusteltavuus

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on – ja siten myös sen lausunnossa HE:n 268/2016 vp johdosta (PeVL 10/2017 vp) – arvioida lakiehdotuksia perustuslain ja Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Keskeinen kysymys on tällöin valtiosääntöinen, eli voidaanko ja millä edellytyksillä lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (kun otetaan erityisesti huomioon perusoikeuksien rajoittamisperusteita koskevat yleiset opit) ja ihmisoikeusvelvoitteita loukkaamatta. Lakivaliokunnan käsittelyssä painopiste on lakiehdotusten kriminaali- ja oikeuspoliittisessa perusteltavuudessa. Rajanveto ei useinkaan ole helppo, koska perustuslain suojaamien oikeuksien ja etujen keskinäisessä punninnassa ja perusoikeuksien rajoittamisperusteiden soveltamisessa lainsäätäjällä on normaalisti harkintamarginaalia.

PeVL:n 10/2017 vp johtopäätöksenä on, että HE:n lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, ilman että tuon loppupäätelmän mukaan niihin edellytetään tehtävän muutoksia. Lausunnossa on kuitenkin kaksi kohtaa, joissa valiokunta käyttää muotoa ”sääntelyä/ säännöstä tulee täsmentää”: täsmennettäviä ovat ensinnä ehdotetun täytäntöönpanolain sääntely valvottavan säilöönotosta ja toiseksi saman lakiehdotuksen säännös siitä, milloin yhdistelmärangaistukseen tuomittu, jonka valvonta-aika on muunnettu vankeudeksi, voidaan päästää uudelleen suorittamaan valvonta-aikaa. Vielä lausunnossa edellytetään lakivaliokunnan harkitsevan ehdotetun RL 2c luvun 11 §:n 1 momentin muuttamista siten, että yhdistelmärangaistuksen enimmäispituus pysyy kustakin rangaistussäännöksestä ilmenevän rangaistusasteikon puitteissa.

*Vaikka näitä muutosvaatimuksia/-ehdotuksia ei pidetä suoranaisina edellytyksinä tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämiselle, niitä kaikkia voidaan pitää vahvoina kriminaali- ja oikeuspoliittisina perusteluina HE:n lakiehdotusten tarkistamiselle.*

**2. Keskeisin kritiikkini HE:n lakiehdotuksia (yhdistelmärangaistusta) kohtaan**

Omassa lausunnossani perustuslakivaliokunnalle (edellä osa I) *riitautin HE:n lakiehdotusten lähtökohtaisen perusteltavuuden*. Käytin hyväkseni ohjaamani, vastikään ilmestyneen väitöskirjan Annakaisa Pohjola, ”Vaarallinen rikoksentekijä? Tutkimus rikoksentekijän vaarallisuuden arvioinnista rikosoikeudellisessa järjestelmässä” (Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2017) tuloksia. Tärkein lopputulemani edellä (osa I) on, ettei ehdotettu yhdistelmärangaistus ole välttämätön lainsäädäntöratkaisu ja että sama tavoite on saavutettavissa lievemmin keinoin. Suhteellisuusperiaatteen mukainen sääntelyesitys, jolla puututaan perustuslain suojaamiin yksilön oikeuksiin, edellyttäisi myönteistä vastausta kumpaankin kysymykseen. Seuraavassa tuon esiin joitakin aiempaa lausuntoani täydentäviä seikkoja kannanottoni tueksi.

Rikoksentekijän vaarallisuuden arviointiin perustuva rikosseuraamus, koko rangaistuksen suorittaminen, poikkeaa rangaistusten määräämisessä noudatettavasta tekosyyllisyysperiaatteesta ja rakentuu ’vaarattomaksi tekemisen’ (*inkapasitaation*) ajatukselle. Sen vuoksi tämän seuraamusmuodon perusteltavuudelle tulee asettaa erityisen tiukat vaatimukset ja sen käyttöalan rajoitukset. Tällaisen seuraamusmuodon vaikuttavuudesta uusimisriskin vähentämisessä tulisi olla luotettavaa näyttöä suhteessa tekosyyllisyyden mukaan määrättäviin seuraamuksiin ja tuomittujen valikoitumisen tulisi olla luotettavasti ja oikeudenmukaisesti tehtävissä. Valikoitumisen kohteeksi joutuvan vankiryhmän uusimisriskin tulisi olla poikkeuksellisen korkean muihin vastaavista väkivaltarikoksista vankeusrangaistuksiin tuomittujen uusijoiden uusimisriskiin verrattuna.

Mainittujen vaatimusten tueksi HE:ssä pitäisi olla vakuuttavaa, tutkimusperäistä tietoa, jota perusteluissa on kuitenkin riittämättömästi. Jo HE:n tausta-asiakirjassa ”Vakavan väkivallan vähentäminen” (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 37/2012) peräänkuulutettiin useanlaisia toimenpiteitä, nyt ehdotetun yhdistelmärangaistuksen lisäksi entistä tarkempaa uusimisriskin arviointia väkivalta- ja seksuaalirikosten uusijoina tuomituille vangeille (joita ei ollut määrätty suorittamaan koko vankeusrangaistusta). Uusimisriskin arvioinnista saatavia tietoja käytettäisiin rangaistusajan suunnitteluun ja toiminnan järjestämiseen sekä ehdonalaisen vapauden ja valvotun koevapauden valvonnan suunnitteluun ja toimeenpanoon. Ne olisivatkin mielestäni ensisijaisia toimenpiteitä vähennettäessä vakavaan väkivaltaan syyllistyneiden uusimisriskiä verrattuna HE:ssä ehdotetun uudentyyppisen yhdistelmärangaistuksen käyttöönottoon.

Rikoksentekijän vaarallisuuden arvioinnin luotettavuudesta lausutaan Annakaisa Pohjolan väitöskirjan vastaväittäjien LT Hannu Lauerman ja OTT Jussi Pajuojan lausunnossa (17.3.2017, jakso 7) mm., että ”nykyisin käytettävissä olevat menetelmät tuottavat lähinnä suuntaa antavan tuloksen”. Heidän mukaansa lausunnoilta voitaisiin kyllä edellyttää, ”että niiden laatija perustellen arvioisi sitä, ovatko käytössä olevat menetelmät kunkin arvioitavan tapauksessa vakuuttavia, vai onko esimerkiksi niin, että rikostyypin harvinaisuuden tai puuttuvien tietojen vuoksi empiriaan nojaavaa arviota on vaikea tehdä”.

Ruotsalainen kriminologi Hanns v. Hofer analysoi artikkeliväitöskirjassaan ”Fängelset. Uppkomst – avskräcking – inkapacitering” (Kriminologiska institutionen, Stockholm 1993) laajasti inkapasitaatiota koskevia kriminologisia tutkimuksia ja päätyi niiden pohjalta hyvin varovaisiin johtopäätöksiin asetetun rikostenehkäisytavoitteen saavutettavuudesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen pitkäaikaisen johtajan Patrik Törnuddin johtopäätökset rangaistuksen inkapasitaatiovaikutuksista

ovat hyvin samankaltaisia: ”Men hittills vunna erfarenheter talar för att möjligheterna att med godtagbar tillförlitlighetsmarginal plocka ut de individer, som kommer att begå grova brott i framtiden, är ytterst begränsade. Dessutom ger inspärrning av riskgruppen svaga brottsreducerande effekter.” (Teoksessa Nordiska kriminologer om 90-talets kriminalpolitik. Red. G. Wiklund. Brottsförebyggande rådet, Stockholm 1990, s. 77–89, 86.)

## 3. Eräitä yksityiskohtia koskevia huomautuksia

*Yhdistelmärangaistuksen määrääminen ja enimmäispituus sekä nimike*

Edellä (II.1) yhdyin perustuslakivaliokunnan tekemään kolmeen muutosehdotukseen. Niistä merkittävin on muutosehdotus RL 2c luvun 11 §:ään siten, että yhdistelmärangaistuksen enimmäispituuden edellytetään pysyvän kustakin rangaistussäännöksestä ilmenevän rangaistusasteikon puitteissa. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen tausta-arvon – rangaistusuhan ennakoitavuuden – kannalta on tärkeää pitää poikkeuksettomasti kiinni siitä, että kunkin rikoksen rangaistusasteikosta käy ilmi ankarin tuomittavissa oleva rangaistus.

Tärkeämpi kysymys on se, onko ylipäänsä perusteltua säätää kaavamaiseksi määrättävästä, lisärangaistuksen luonteisesta yhden vuoden valvonta-ajasta. HE:ssä ei tuoda esiin, miten tällainen lisärangaistus määräytyy ja sen oikeutus perustellaan suhteessa yleisiin rangaistuksen mittaamisperusteisiin. Elinkautista vankeutta lukuun ottamatta tuomioistuimella on harkintavaltaa rangaistuksen määräämisessä rikoksista säädettyjen rangaistusasteikkojen rajoissa, ja elinkautinen vankeuskin voidaan poikkeuksellisesti alittaa (RL 6:8.2). Vielä HE:n tausta-asiakirjassa ”Vakavan väkivallan vähentäminen” (2012, s. 64, 67) esitettiin, että valvonnan suunnittelun vuoksi olisi tehty samantyyppinen väkivaltariskin arvio kuin harkittaessa elinkautisvangin vapauttamista, ja kun valvontaa olisi kestänyt vähintään kuusi kuukautta, se olisi voitu lakkauttaa, ”jos valvottavan käyttäytymisestä ja rikoksen uusimisen todennäköisyydestä tehdyn kokonaisarvostelun perusteella valvonnan jatkaminen olisi selvästi tarpeetonta”.

Yhtä lailla kaavamaiseksi HE:ssä ehdotetaan tuomioistuimen määrättävää valvonta-ajan muuntamista vankeudeksi valvottavan velvollisuuksien törkeästä rikkomisesta (ehdotettava laki yhdistelmärangaistuksen täytäntöönpanosta 27 §), kun asiakirjassa ”Vakavan väkivallan vähentäminen” (2012, s. 67) sellaisista rikkomuksesta olisi ollut tuomittava ehdottomaan vankeuteen enintään kolmeksi kuukaudeksi. Kuitenkin rikosseuraamuslaitoksella olisi harkintavaltaa arvioida, milloin rikkomuksesta vankeuteen tuomittu päästetään uudelleen suorittamaan valvonta-aikaa. Tällöin kriteeri on perustuslakivaliokunnankin arvostelemin tavoin kirjoitettu liian epämääräisesti (ehdotettava laki yhdistelmärangaistuksen täytäntöönpanosta 28 §: ”jos tuomitun edellytykset suoriutua valvonta-ajasta ovat parantuneet siten, että valvonta-ajan suorittaminen on tarkoituksenmukaista”).

Luetellut HE:n ehdotukset osoittavat, kuinka ehdotettava yhdistelmärangaistussääntely vahvasti poikkeavine erityispiirteineen heikentää rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän selkeyttä ja sisäistä johdonmukaisuutta (ks. myös edellä I.5). Myös ehdotettavan rangaistusmuodon nimike ’yhdistelmärangaistus’ on sekoittava, koska yhdistelmärangaistuksen nimike on tavallisesti liitetty ehdollisen vankeuden oheisseuraamuksiin (ehdollinen vankeus ja sakko, yhdyskuntapalvelu tai val-

vonta; ks. RL 2:10). Oikeusministeriössä on valmisteltu myös sellaista yhdistelmärangaistusta, jossa ehdollisen vankeuden ohella tuomittaisiin lyhytkestoinen ehdoton vankeusrangaistus. Siten HE:ssä tarkoitettu yhdistelmärangaistus olisi vain yksi tyyppi yhdistelmärangaistuksia, sellainen jossa ehdottoman vankeuden oheis- tai lisäseuraamuksena olisi valvonta.

## 4. Lopuksi

Olen eduskunnassa harvoin esittänyt näin voimakasta arvostelua kriminaali- ja oikeuspoliittisilla perusteilla hallituksen esittämää lakipakettia kohtaan. En ole nähnyt käsillä olevan HE:n tuottavan tällaiselta lakipaketilta odotettavaa lisäarvoa – vaikuttavuutta – nykyiseen oikeustilaan verrattuna, ja perustelut ja niiden tueksi esitetyt kriminaalipoliittiset argumentit ja tutkimusaineisto ovat uudistuksen tarpeellisuuden vakuuttamiseksi riittämättömät. Näin siitä huolimatta, että tätä lakipakettia on valmisteltu oikeusministeriössä vuodesta 2011 alkaen.

Rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän uudistamista – ja tällöin mm. sen selkeyttä ja sisäistä johdonmukaisuutta – tulisi arvioida huomattavasti laaja-alaisemmin kuin käsillä olevassa HE:ssä, varsinkin kun sellaista harkintaa ei tehty rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen (1990–2003) valmistelun loppuvaiheessa. Vankeusrangaistuksen ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta on 2000- ja 2010-luvuilla säädetty modernit lait. Sitä vastoin *rikosoikeudellisten seuraamusten kokonaisuutta ja yksittäisten seuraamusten määräämisen aineellisia edellytyksiä ei ole yhtenäisesti ja systemaattisesti arvioitu ottamalla huomioon seuraamusjärjestelmän osittaisuudistuksissa käyttöön otetut (tai käyttöön otettaviksi ehdotetut) uudentyyppiset yhdyskuntaseuraamukset ja yhdistelmärangaistukset.* Sellaisen uudelleen arvioinnin tarve on ilmeinen.