OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO

Kriminaalipoliittinen osasto
Erikoissuunnittelija Tuuli Herlin

20.9.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle rikoslain 6 luvun 10 §:n ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 120/2018 vp)

1. Esityksen tavoitteet

Lakiesityksen keskeisenä tavoitteena on ehdollisen vankeusrangaistuksen tehostaminen. Uudistukset madaltaisivat nykyistä ehdollisen ja ehdottoman vankeusrangaistuksen välistä porrasta järjestelmässä, jossa rangaistusten tulisi ankaroitua samalla tavalla asteittain kuin rikosten moitittavuuskin vaihtelee. Ehdollisen vankeuden oheisseuraamuksiin esitetään siksi muutoksia, jotka toisivat ehdolliselle vankeudelle uutta, konkreettista sisältöä. Esitettävään oheisseuraamusten tehostamiseen sisältyisi kontrollin lisäksi myös rikoksentekijälle annettavaa tukea ja kuntoutusta. Siten ehdotusten yleisenä tavoitteena olisi uusintarikollisuuden ehkäiseminen.

2. Esityksen keskeinen sisältö

Ehdollisen vankeusrangaistuksen oheisseuraamuksia koskevaa järjestelmää esitetään täydennettäväksi lisäämällä siihen rikoksen 21 vuotta täytettyään tehneille uudeksi oheisseuraamukseksi valvonta.

Valvontaan tuomitsemisen edellytykset

Rikoksen 21 vuotta täytettyään tehnyt voitaisiin tuomita ehdollisen vankeusrangaistuksen tehosteeksi valvontaan kahdella vaihtoehtoisella perusteella.

Ensinnäkin valvontaan voitaisiin tuomita, jos tämä olisi tekijän aikaisempi rikollisuus, hänen henkilökohtaiset olonsa ja rikokseen johtaneet seikat huomioon ottaen tarpeen uusien rikosten ehkäisemiseksi. Tällä perusteella valvontaan tuomittavilla olisi usein rikosten tekemiseen liittyvä päihdeongelma. Ehdotettavan valvonnan sisällöllä pyrittäisiin puuttumaan sekä tekijän alkavaan rikoskierteeseen että päihdeongelmaan.

Toiseksi valvontaan voitaisiin tuomita sillä perusteella, että ehdollista vankeutta yksinään olisi pidettävä riittämättömänä rangaistuksena rikoksesta. Näissä tilanteissa ei edellytettäisi aikaisempaa rikollisuutta, ja tuomittavan ehdollisen vankeuden olisi oltava vähintään kahdeksan kuukauden pituinen. Tämä peruste mahdollistaisi valvontaan tuomitsemisen

esimerkiksi silloin, kun kysymyksessä olisi pitkän ehdollisen vankeusrangaistuksen väkivalta- tai seksuaalirikoksesta saava ensikertalainenkin rikoksentekijä.

Valvontaan tuomitsemisen edellytyksistä säädettäisiin rikoslain 6 luvun 10 §:ssä. Ehdotettava valvonta ei edellyttäisi syytetyn suostumusta.

Valvonnan sisältö

Valvonnan sisältö vastaisi pääpiirteissään nykyistä nuorten ehdollisen vankeuden valvontaa. Ehdotettavaan oheisseuraamukseen kuuluisi siten aina valvontatapaamisia, joiden lisäksi seuraamukseen voisi sisältyä sosiaalista toimintakykyä edistäviä tehtäviä ja ohjelmia. Tällainen voisi olla esimerkiksi osallistumista Rikosseuraamuslaitoksen järjestämiin uusintarikollisuutta ehkäiseviin ohjelmiin. Rikosseuraamuslaitos järjestää sekä tehtyyn rikokseen perustuvia vaikuttavuusohjelmia - esimerkiksi väkivalta- ja seksuaalirikoksista tuomituille - että yleisempää rikosten uusimista ehkäisevää muutostyöskentelyä.

Uuteen valvontaseuraamukseen voisi sisältyä enintään 30 tuntia osallistumista Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymään kuntoutukseen tai avohoitoon. Kysymys olisi yleensä päihdeongelman hoidosta, ja se edellyttäisi tuomitun suostumusta.

Valvonta kestäisi vuoden ja kolme kuukautta, kuten nuortenkin valvonta. Myös valvonnan tuntimäärät olisivat samat kuin nuorilla nykyään: kuukaudessa enintään 12, tai erityisistä syistä 24 tuntia.

Ehdollista vankeutta tehostettaisiin lisäksi nostamalla oheisseuraamuksena tuomittavissa olevan yhdyskuntapalvelun enimmäistuntimäärä 90 tunnista 120 tuntiin.

Ehdotettava aikuisten tuomitseminen valvontaan riippuisi tuomioistuimen harkinnasta. Valvontaan tuomittavien määräksi on arvioitu enintään noin 800 vuodessa, mutta toteutuva määrä nähdään vasta myöhemmin tuomioistuinten käytännöstä.

Törkeä velvollisuuksien rikkominen

Esityksessä säädettäisiin myös vankeudeksi muuntamisen mahdollisuudesta tilanteissa, joissa tuomittu rikkoo törkeästi valvontaan sisältyviä velvollisuuksiaan. Rikoksen 21 vuotta täytettyään tehneen valvottavan suorittamatta oleva valvonta-aika voitaisiin muuntaa vähintään neljän ja enintään 14 päivän pituiseksi vankeudeksi.

Vankeudeksi muuntamisen mahdollisuutta esitetään siksi, että velvollisuuksiinsa piittaamattomasti suhtautuva aikuinen valvottava saattaisi suhtautua samoin myös valvonta-ajan pidentämiseen, jota käytetään sanktiona nuorten valvonnassa. Törkeää velvollisuuksien rikkomista olisi esimerkiksi se, ettei tuomittu lainkaan alkaisi noudattaa valvontaan sisältyviä velvollisuuksiaan. Törkeäkään velvollisuuksien rikkominen ei aina johtaisi valvonnan muuntoon vankeudeksi, koska valvonta-ajan pidentäminen olisi käytössä seuraamuksena myös aikuisille.

Seuraamuksen pituus perustuisi tuomioistuimen kokonaisarvioon velvollisuuksien rikkomisen törkeydestä. Suorittamatta olevalla valvonta-ajalla ja vankeuden pituudella ei siis olisi etukäteen määriteltyä mekaanista muuntosuhdetta. Muuntamisen mahdollisuus tekisi oheisseuraamuksista siinä mielessä yhtenäiset, että ne kaikki nuorten valvontaa lukuun ottamatta olisivat törkeissä rikkomistilanteissa muunnettavissa vankeudeksi.

3. Asian valmistelu

Oikeusministeriö asetti 25 päivänä marraskuuta 2016 työryhmän, jonka tehtäväksi se antoi selvittää mahdollisuuksia ehdollisen vankeusrangaistuksen vaikuttavuuden tehostamiseen sekä ehdollisen ja ehdottoman vankeuden välisen porrastuksen vähentämiseen. Työryhmän oli selvitettävä ja arvioitava ehdollisen vankeuden tehostamista oheisseuraamusjärjestelmää kehittämällä sekä laadittava ehdotukset tarvittaviksi lainsäädännön muutoksiksi. Työryhmän asettaminen perustui pääministeri Sipilän hallitusohjelmaan.

Työryhmän mietintö Ehdollisen vankeuden oheisseuraamukset (OMML 2/2018) julkaistiin maaliskuussa 2018. Työryhmä oli arvioinut useita vaihtoehtoisia ratkaisuja oheisseuraamusjärjestelmän kehittämiseksi. Eri vaihtoehtoja punnittuaan työryhmä päätyi ehdottamaan oheisseuraamuksia koskevan järjestelmän täydentämistä siten, että 21 vuotta täyttäneenä rikoksen tehneelle syytetylle voitaisiin tuomita ehdollisen vankeuden oheisseuraamukseksi valvonta. Työryhmä ehdotti mahdollisuutta valvonnan tuomitsemiseen, jos se olisi tekijän aikaisempi rikollisuus, hänen henkilökohtaiset olonsa ja rikokseen johtaneet seikat huomioon ottaen tarpeen uusien rikosten ehkäisemiseksi.

Työryhmä ehdotti lisäksi ehdollisen vankeuden oheisseuraamuksena tuomittavan yhdyskuntapalvelun enimmäistuntimäärän nostamista nykyisestä 90 tunnista 120 tuntiin. Esitettävät ehdotukset perustuvat työryhmän mietintöön ja siitä saatuun lausuntopalautteeseen.

Lausuntomenettely

Oikeusministeriö pyysi kevättalvella 2018 mietinnöstä lausunnon yhteensä 37 taholta. Ministeriöön toimitettiin 25 lausuntoa.

Lausunnonantajien yleisarviot työryhmän mietinnöstä olivat myönteisiä: lähes kaikissa lausunnoissa pidettiin ehdollisen vankeuden oheisseuraamusten kehittämistä ehdotetulla tavalla tarpeellisena. Lausunnoissa kannatettiin sekä harkinnanvaraista ehdollisen vankeuden valvontaa 21 vuotta täytettyään rikoksen tehneille että oheisseuraamuksena tuomittavan yhdyskuntapalvelun enimmäistuntimäärän korottamista.

Usea lausunnonantaja esitti kuitenkin vaihtoehtoja tai ehdotti täsmennyksiä esimerkiksi työryhmän ehdottamille aikuisten valvonnan tuomitsemisen edellytyksille, vaikka sinänsä kannattikin ehdotusta. Myös valvonnan ehtojen rikkomisesta toivottiin tuntuvampaa sanktiota. Ehdotettavan valvonnan asema seuraamusjärjestelmässä ja järjestelmän pirstaloituminen askarruttivat joitakin lausunnonantajia.

Muun muassa eduskunnan oikeusasiamies, Helsingin käräjäoikeus, Varsinais-Suomen käräjäoikeus, Pirkanmaan käräjäoikeus, Suomen Lakimiesliitto ja Keskusrikospoliisi epäilivät valvonta-ajan pidentämisen olevan aikuisille riittämätön seuraamus valvontaan sisältyvien velvollisuuksien rikkomisesta.

Työryhmän ehdotuksen mukaista ensikertaisten rikoksentekijöiden rajaamista valvonnan ulkopuolelle pitivät ongelmallisena muun muassa Helsingin hovioikeus, Varsinais-Suomen käräjäoikeus, Suomen Lakimiesliitto, Kriminaalihuollon tukisäätiö KRITS ja Suomen tuomariliitto. Toisaalta osa lausunnonantajista kannatti vain rikoksenuusijoille tarkoitettua valvontaa.

Mietinnön saama lausuntopalaute on otettu esityksen jatkovalmistelussa huomioon. Keskeiset ehdotuksen jatkovalmistelussa tehdyt muutokset ovat valvonnan mahdollistaminen myös ensikertaisille vähintään kahdeksan kuukauden pituiseen ehdolliseen vankeuteen tuomittaville sekä valvonta-ajan vankeudeksi muunnon lisääminen sanktioksi valvonnan ehtojen törkeissä rikkomistapauksissa.

4. Esityksen vaikutukset

Hallituksen esitys perustuu edellä mainittuun Ehdollisen vankeuden oheisseuraamukset – työryhmämietintöön. Mietinnössä esitettyyn kustannusarvioon perustuva lisämäärärahatarve 1,1 miljoonaa euroa vuonna 2019 ja 2,2 miljoonaa euroa vuodesta 2020 lukien on otettu huomioon valtioneuvoston kehyspäätöksessä vuosille 2019-2022. Kevään 2018 kehyspäätöksen jälkeen tehdyillä linjauksilla saattaa olla vaikutusta uudistuksen lopullisiin kustannuksiin. Esityksessä ehdotetaan valvontaa laajemmalle kohdejoukolle kuin työryhmämietinnössä esitettiin. Lisäksi esitykseen sisältyy edellä mainittu mahdollisuus muuntaa velvollisuuksien törkeissä rikkomistapauksissa valvonta lyhyeksi vankeudeksi.

Esityksessä on arvioitu aiheutuvien kustannusten enimmäismäärä siinä tapauksessa, että ehdotettavaan valvontaan tuomittaisiin vuosittain noin 800 syytettyä. Uusien seuraamusselvitysten, valvonnan täytäntöönpanon ja valvontaseuraamusten vankeudeksi muuntojen kustannukset saattaisivat silloin enimmillään olla 3,7 miljoonaa euroa vuodessa.

Ehdotusten kustannusten arvioinnissa on poikkeuksellisen paljon epävarmuustekijöitä. Tarkkojen kustannusvaikutusten esittäminen on vaikeaa, koska kyse on uudesta seuraamusmuodosta, jonka käyttäminen jää tuomioistuinten harkittavaksi. Tuomitsemiskäytännön vakiintuminen kestää kokemusten mukaan joitakin vuosia, joten uudistuksen kustannukset nähdään vasta siirtymäkauden jälkeen. Esityksestä aiheutuvat kustannukset katetaan valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvion mukaisten määrärahojen puitteissa.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotettava valvonta olisi mahdollinen erityisesti sellaisissa ehdollisen vankeuden tuomitsemisen tilanteissa, joissa uusien rikosten todennäköisyyden voidaan katsoa olevan huomattava. Näin ehdotettava seuraamus vähentäisi uusintarikollisuutta ja merkitsisi osaltaan rikollisuudesta johtuvien haittojen vähenemistä tai syntymättä jäämistä.

Valvontaan voitaisiin määrätä myös tilanteissa, joissa pelkkää ehdollista vankeutta ei pidettäisi riittävänä rangaistuksena rikoksesta. Tällä voidaan ajatella olevan myönteistä vaikutusta yleiseen lainkuuliaisuuteen ja siihen, miten hyväksyttävänä rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää pidetään.

5. Voimaantulo

Ehdotettavat lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Ehdotettavan valvonnan täytäntöönpano edellyttää koulutusta ja tiedotusta, joiden vaatiman ajan vuoksi uudistuksen voimaantulo on käytännössä mahdollinen aikaisintaan kesällä 2019.