Poliisitarkastaja Konsta Arvelin 25.09.2018 POL-2018-35647

Eduskunnan lakivaliokunta
lav@eduskunta.fi

Poliisihallituksen asiantuntijan lausunto hallituksen esityksestä (120/2018) eduskunnalle rikoslain 6 luvun 10 §:n ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta

1 Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia rikosoikeudellisen rangaistusjärjestelmän oheisseuraamusjärjestelmään. Oheisseuraamusjärjestelmään ehdotetaan lisättäväksi:

- Rikoksen 21 vuotta täyttäneenä tehnyt voitaisiin tuomita ehdollisen vankeuden tehosteeksi valvontaan yhden vuoden kolmen kuukauden ajaksi, jos tämä olisi tekijän aikaisempi rikollisuus, hänen henkilökohtaiset olonsa ja rikokseen johtaneet seikat huomioon ottaen tarpeen uusien rikosten ehkäisemiseksi. Valvontaan voitaisiin tuomita myös sillä perusteella, että ehdollista vankeutta yksinään olisi pidettävä riittämättömänä rangaistuksena rikoksesta.

- Oheisseuraamuksena tuomittavissa olevan yhdyskuntapalvelun enimmäistuntimäärä nostetaan 90 tunnista 120 tuntiin.

- Lisäksi säädettäisiin vankeudeksi muuntamisen mahdollisuudesta tilanteissa, joissa tuomittu 21 vuotta täyttänyt rikkoo törkeästi valvontaan liittyviä velvollisuuksiaan.

- Oheisseuraamusjärjestelmään tehtävien muutosten lisäksi esityksessä on eräitä lähinnä teknisluontoisia muuhun lainsäädäntöön.

Hallituksen esityksen tavoitteena on uudistaa oheisseuraamusjärjestelmää siten, että päärangaistukset ja niihin liittyvät oheisseuraamukset ankaroituisivat asteittain suhteessa rikoksen moitittavuuteen. Ehdollisen vankeuden lisäksi määrättävän oheisseuraamukseen voidaan kehittää nykyistä vaativampaa sisältöä. Esityksen tavoitteena on myös parantaa mahdollisuuksia puuttua entistä paremmin rikoksentekijän elämäntilanteeseen tarjoten tälle tukea, kuntoutusta sekä ohjausta yhteiskunnan peruspalveluihin. Yleisesti ottaen tavoitteena on vähentää uusien rikosten tekemistä.

POLIISIHALLITUS
Asemapäällikönkatu 14, PL 22, 00521 HELSINKI
kirjaamo.poliisihallitus@poliisi.fi
Puh. +358 295 480 181, Faksi +358 295 411 780

2 Poliisihallituksen asiantuntijan lausunto

2.1 Yleistä

Lakiesityksellä ei ole välittömiä vaikutuksia poliisin tehtäviin, joista on säädetty muun muassa poliisilain (872/2011) 1 luvun 1 §:ssä. Sen sijaan kyseessä on keskeisesti Rikosseuraamuslaitoksen hallinnonalan kannalta tärkeä uudistus, jolla on merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia. Tästä johtuen myös poliisin tehtävien kannalta lakiuudistuksen välilliset vaikutukset ovat tärkeitä.

Lähtökohtaisesti hallituksen esityksessä olevat lakimuutokset ovat hyviä uudistuksia rikosoikeudellisen rangaistusjärjestelmän kannalta. Esityksessä on tuotu esille, että kahta vuotta lähentelevälle ehdolliselle vankeudelle on kaivattu konkreettisempaa sisältöä. Lisäksi on todettu, että myös yhteiskunta ja sen kansalaiset kaipaavat ehdolliselle vankeudelle selkeästi merkittävämpää rangaistusarvoa. Ehdotetut muutokset, valvonta ja yhdyskuntapalvelun ylärajan nostaminen, tuovat kaivattuja lisäportaita ehdollisen vankeuden ja ehdottoman vankeuden välille. Oheisseuraamusjärjestelmän lisäportaat vastaavat myös hyvin rikoksen moitittavuuteen.

Esityksessä uutta yhteiskuntaseuraamusta on arvioitu kattavasti rikosoikeuden erityisestävän vaikutuksen näkökulmasta. Esityksessä oheisseuraamuksien yhteydessä on puhuttu niihin sisältyvästä sosiaalistavasta ulottuvuudesta, joka johtaisi entistä tehokkaampaan erityisestävään vaikutukseen. Sosiaalistavasta vaikutuksesta huolimatta esityksessä on todettu, ettei suomalaisen uusklassisen rikosoikeusjärjestelmän tehtävä ole tarjota rangaistuksena pakkohoitoa eikä myöskään sosiaali- ja terveyspalveluja. Tällaiset ajatusmallit kuuluivat 1900-luvun puolivälissä vallinneeseen rikosoikeuden hoitoideologiaan. Esitystä läpikäydessä ei kuitenkaan voi välttyä sellaiselta vaikutelmalta, jossa on kyse uusklassisen rikosoikeuden erityisestävän vaikutuksen täydentämisestä hoitoideologisilla tavoitteilla.

Kaikesta huolimatta esityksen tavoitteet ovat hyviä. Rikosoikeuden erityisestävällä vaikutuksella voidaan rikoksentekijän varoittamisen ja motivoinnin lisäksi pyrkiä vaikuttamaan myös sosiaalisesti. Yhdyskuntaseuraamuksiin kuuluva kuntoutus, tuki ja motivointi kohti rikoksetonta elämää ovat tärkeitä asioita. On yhteiskunnan kannalta hyvä asia saada rikoksentekijä palautetuksi takaisin osaksi järjestäytynyttä yhteiskuntaa.

2.2 Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset

Lakiesityksen säätämisjärjestyksen perusteluissa oheisseuraamusjärjestelmän uudistusta on tarkasteltu perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten mukaisesti, mutta jokseenkin pintapuoleisesti. Erityisen silmiinpistävää on sekin, että uutta yhdyskuntaseuraamusta ja yhdyskuntapalvelun ankaroittamista ei ole tarkasteltu kriminalisointiperiaatteiden valossa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että sääntelyssä olisi valtiosääntöoikeudellisia ristiriitaisuuksia, koska

kaiken kaikkiaan ehdotuksilla on hyväksyttävät tarkoitukset ja ennen kaikkea painava yhteiskunnallinen tarve.

Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus. Perusoikeuden rajoituksen tulee olla tarkkarajainen ja riittävän täsmällinen. Rikossäännökseltä edellytetään perustuslain (731/1999) 8 §:n perusteella erityistä täsmällisyyttä johtuen rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvään *praeter legem* -kieltoon ja epätäsmällisyyskieltoon. Lakiehdotuksessa ehdotettu uusi yhdyskuntaseuraamus, 21 vuotta täyttäneen valvonta, on tarkkarajainen, täsmällinen ja myös ennakoitava. Tarkkarajaisuusvaatimuksen täyttyminen on todettu myös lakiesityksessä ja samalla myös laissa säätämisen vaatimus, koska uudesta yhteiskuntaseuraamuksesta ja ehdollisen vankeuden ohessa tuomittavasta yhdyskuntapalvelusta säädetään rikoslain (39/1889) 6 luvun 10 §:ssä.

Rajoitusperusteen hyväksyttävyys. Tämän jakson alussa on yleisesti todettu, että valvonnalla ja yhdyskuntapalvelun ankaroittamisella on hyväksyttävä tarkoitus ja ennen kaikkea painava yhteiskunnallinen tarve. Esityksessä hyväksyttävyyttä on punnittu rikoksentekijän perusoikeuksien rajoittamisen ja erityisestävyyden välisellä suhteella. Ehdollisen vankeuden ohessa määrättävässä valvonnassa ja yhdyskuntapalvelussa on kyse rangaistuksen konkreettisesta ankaroittamisesta, jolla on yhteys paitsi ihmisarvoon myös perustuslain 7 §:ssä säädettyyn oikeuteen elämään, terveyteen ja vapauteen.

Henkilökohtaisen vapauden rajoittamista voidaan tarkastella myös sillä saavutettavilla hyödyillä. Lakiehdotuksen tavoitteenahan on pyrkiä ehkäisemään uusintarikollisuutta ja auttaa rikoksentekijää kuntoutumaan ja sopeutumaan takaisin järjestäytyneeseen yhteiskuntaan. Varsinkin uusintarikollisuuden osalta kyseeseen tulevat muiden yksilöiden perus- ja ihmisoikeudet, joita suojataan erilaisilla kriminalisoinneilla. On siis selvää, että uudet yhdyskuntaseuraamukset pyrkivät suojelemaan välillisesti yhteiskunnan muita yksilöitä. Tästäkin syystä lakiesityksellä on painava yhteiskunnallinen tarve ja siksi hyväksyttävä peruste.

Rajoitusperusteen suhteellisuus. Perusoikeuteen kohdistuvan rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukainen. Suhteellisuuden arvioinnin lähtökohdaksi on asiantuntijalausunnon kannalta otettava se, että lakiesitykset ovat erityisen kannatettavia. Lähtöolettama siis on, että esitetyt säännökset ovat myös suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Tarkastelussa on kuitenkin huomattava, että oheisseuraamusjärjestelmään tehtävät uudet porrastukset tarkoittavat käytännössä rangaistuksen ankaroitumista niiltä osin, kun kyse on uusien seuraamusten tuomitsemisesta. Rajoituksen oikeasuhtaisuusarvioinnin kääntöpuolena on sen toteaminen, että nykyisin käytössä olevat seuraamukset ovat rikoksentekijän perus- ja ihmisoikeuksiin vähemmin puuttuvia.

Uusien yhdyskuntaseuraamusten tarkoitus on tuoda konkreettista sisältöä ehdollisen vankeuden sisältöön. Niitä on mahdollista käyttää silloin, kun rikoksen moitittavuus edellyttää rangaistukselta muutakin kuin pelkkää varoitusta. Toisin sanoen uudet yhdyskuntaseuraamukset sijoittuvat vielä paremmin ehdollisen vankeuden ja ehdottoman vankeuden väliin. Uusilla

yhdyskuntaseuraamuksilla on esityksen mukaan saavutettavissa erityisestäviä hyötyjä ilman, että rikoksentekijää tuomittaisiin ehdolliseen vankeuteen. Tästäkin syystä ehdotettu sääntely on oikeasuhteista perusoikeuden rajoittamiseen nähden.

Lakiesityksessä on arvioitu vielä erikseen yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain 31 §:n suhdetta henkilökohtaiseen vapauteen sekä yksityiselämän suojaan. Sen lisäksi on arvioitu valvonnan ehtojen törkeästä laiminlyönnistä muuntamisen suhdetta ja oikeusturvan toteutumista perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Näihin valtiosääntöoikeudellisiin huomioihin ei ole erikseen lausuttavaa.

2.3 Kriminalisointiperiaatteet

Uusissa yhdyskuntaseuraamuksissa on kyse rikosoikeudellisista rangaistuksista, vaikka kyseessä on ehdollisen vankeuden ohessa määrättävistä oheisseuraamuksista. Tästä syystä niitä on arvioitava myös kriminalisointiperiaatteiden kannalta. Tässä tarkasteltavia kriminalisointiperiaatteita ovat ultima ratio -periaate, hyöty-haitta punninnan periaate sekä oikeushyvien suojelun periaate.

Oikeushyvien suojelun periaate. Edellä on tuotu esiin uusien yhdyskuntaseuraamusten painava yhteiskunnallinen tarve. Oheisseuraamusjärjestelmään luotava uusi porrastus lieventää kuilua ehdollisen vankeuden ja ehdottoman vankeuden välillä, vaikka kyse on kuitenkin rangaistusten ankaroitumisesta. Oikeushyvien suojelun kannalta merkitystä on kuitenkin sillä, kuinka rangaistus suojelee yhteiskunnan muiden jäsenten oikeushyviä. Lakiesityksen tavoitteena on ehkäistä uusintarikollisuutta ja siten suojella yksilön perus- ja ihmisoikeuksia.

Hyöty-haitta punninnan periaate. Rankaiseminen kuuluu valtion yksinomaisiin oikeuksiin. Rankaisussa on kuitenkin kyse moraalisesti erikoisesta tilanteesta, koska rikoksesta rangaistaan väkivallalla, toisin sanoen puuttumalla rikoksentekijän perus- ja ihmisoikeuksiin. Hyötyjen ja haittojen punninnassa on välttämätöntä selvittää, aiheutuuko rikossääntelystä enemmän yhteiskunnallista hyötyä kuin siitä aiheutuu haittoja.

Esityksessä olevien taloudellisten vaikutusten mukaan nyt ehdotetusta sääntelyä on aiheutumassa kustannuksia. Mitään laskelmia ei kuitenkaan ole siitä, kuinka paljon hyötyjä esityksestä aiheutuisi. Esityksen hyötyjä ovat ehdottomasti rangaistuksen erityisestävät vaikutukset, jotka tulisivat näkymään uusinta rikosten vähenemisenä. Esityksessä on kerrottu, että tilastollisesti ehdollinen vankeus ja siihen liitettävät oheisseuraamukset toimivat hyvin.

Nyt ehdotetut uudistukset on nähtävä sellaisina, että niillä pystytään saavuttamaan toivotut tavoitteet. Erityisesti tähän viittaa yhdyskuntaseuraamuksiin liitettävät kuntouttavat ja motivoivat toimenpiteet, joilla pyritään vaikuttamaan rikoksentekijään. Tästä syystä lakiesityksellä saavutetaan enemmän yhteiskunnallisia hyötyjä kuin haittoja.

Ultima ratio -periaate. Rangaistussääntelyssä on viimeisenä tarkistettava, onko olemassa jotain toista moraalisesti hyväksyttävämpää järjestelmää, joka vastaisi tehossaan rikosoikeutta edes kohtuullisissa määrin ja joka on myös kohtuullisin kustannuksin toimeenpantavissa. Rikosoikeuden käytön tulisikin olla aina viimeisin keino.

Lakiesityksen perustana on oikeusministeriön työryhmän mietintö, jossa on lähtökohtaisesti pohdittu erilaisia keinoja tehostaa ehdollisen vankeuden oheisseuraamuksia. Näistä keinoista on valittu jatkovalmisteluun toteuttamiskelpoiset vaihtoehdot, joita on selkeästi jalostettu hallituksen esitystä varten. Lakiesityksessä ehdotetut yhdyskuntaseuraamukset tarkoittavat rangaistuksen ankaroittamista, mutta ne ovat kuitenkin konkreettisia vaihtoehtoja ehdottoman vankeuden tuomitsemiselle. Uusien yhdyskuntaseuraamusten käyttäminen on selvästi pienempi paha kuin ehdottoman vankeuden käyttö. Tästä syystä lakiesitys on ultima ratio -periaatteen mukainen.

2.4 Muita huomioita

Tiedonsaantioikeus. Lakiesityksessä ehdotetaan uuden yhdyskuntaseuraamuksen osalta muutosta yhdyskuntaseuraamusten määräämisestä annetun lain 10 §:än. Seuraamusselvityksen tekemisen kannalta on merkitystä lain 31 §:n tiedonsaantioikeuden kanssa, jossa säädetään erikseen henkilötietojen käsittelystä sekä oikeudesta saada sosiaalihuollon asiakastietoja. Säännöksessä on kuitenkin viitattu jo kumottuun lakiin henkilötietojen käsittelystä rangaistusten täytäntöönpanossa (422/2002). Lain on kumonnut laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa (1069/2015).

Esityksessä ei ole otettu kantaa siihen, onko tietojen saantia ollut ylipäätänsä tarkoitus laajentaa koskemaan myös muita tietoja kuin pelkästään sosiaalihuollon asiakastietoja. Kysymykseen tulisi lähinnä terveydenhuollon potilastiedot. Toisaalta seuraamusselvityksessä on lakiesityksen mukaan tarkoitus selvittää rikoksesta epäillyn aikaisempi rikollisuus, päihteiden käyttö, muut henkilökohtaiset sekä sosiaaliset olosuhteet ja valvonnan sekä rikoksettoman elämän tukemisen tarve. Näissä tiedoissa on kyse nimenomaan sosiaalihuollon asiakastiedoista.

Sähköinen valvonta. Esityksessä on jaksossa 3.2 omana otsikkonaan sähköinen valvonta. Kohdassa käsitellään yleisesti rangaistusten täytäntöönpanoon liittyvää valvontaa teknisin välinein, mutta erikseen on kuitenkin tarkennettu, että selvyyden vuoksi olisi käytettävä sähköisen valvonnan käsitettä. Selventävällä tulkinnalla on haluttu tehdä selkeä ero poliisilain 4 luvun 1 §:ssä säädettyyn tekniseen valvontaan.

Yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetussa laissa sähköisen valvonnan käsitettä ei ole, mutta sen sijaan laissa on käytetty teknisin välinein suoritettua valvontaa. Vaikka esityksessä onkin tuotu ilmi uusi sähköisen valvonnan käsite, ei tätä ole ilmeisesti tarkoitus ottaa pysyvästi käyttöön rangaistusten täytäntöönpanoa koskevassa lainsäädännössä. Valinta on ymmärrettävä, koska sinällään pieneltä vaikuttava teknisluonteinen uudistus voi edellyttää hyvin laajoja tarkastuksia, jotta

käsitteellä ei laajenneta tai varsinkaan hämärretä toimivaltuussäännösten soveltamista.

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 25.09.2018 klo 21:35. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu Eduskunnan lakivaliokunta