EDUSKUNNAN LAKIVALIOKUNNNALLE

Lausunto hallituksen esityksistä 119/2018 vp eduskunnalle laeiksi yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain 70 §:n ja Vankiterveydenhuollon yksiköstä annetun lain 6 ja 7 §:n muuttamisesta sekä esityksestä 120/2018 vp eduskunnalle rikoslain 6 luvun 10 §:n ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta

Olen osallistunut esityksen 120/2018 valmisteluun alkuperäisen ehdotuksen tehneen työryhmän jäsenenä (Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 2/2018). Puutun siten oheisessa lausunnossa ainoastaan kohtiin, joissa hallituksen esitys poikkeaa työryhmän ehdotuksesta.

HE 120/2018

Aikuisvalvonnan edellytykset

Merkittävin hallituksen esitykseen sisältyvä muutos koskee aikuisille suunnatun valvonnan edellytyksiä. Hallituksen esityksen säännös uudeksi RL 6 luvun 10 §:n 3 momentiksi kuuluu:

> *Rikoksen 21 vuotta täytettyään tehnyt voidaan tuomita ehdollisen vankeuden tehosteeksi valvontaan yhden vuoden kolmen kuukauden ajaksi, jos:*
>
> 1. *tämä on tarpeen uusien rikosten ehkäisemiseksi ottaen huomioon tekijän aikaisemman rikollisuuden, hänen henkilökohtaiset olonsa ja rikokseen johtaneet seikat; tai*
> 2. *ehdollista vankeutta yksinään on pidettävä riittämättömänä rangaistuksena ja ehdollinen vankeus on vähintään kahdeksan kuukauden pituinen.*

Esitys poikkeaa lausunnolla lähetetystä työryhmän esityksestä, joka kuului:

> *Rikoksen 21 vuotta täytettyään tehnyt voidaan tuomita ehdollisen vankeuden tehosteeksi valvontaan yhden vuoden kolmen kuukauden ajaksi, jos tämä on tarpeen uusien rikosten ehkäisemiseksi ottaen huomioon tekijän aikaisemman rikollisuuden, hänen henkilökohtaiset olonsa ja rikokseen johtaneet seikat.*

Muutoksena työryhmän esitykseen on valvonnan ulottaminen myös ensikertalaisiin. Kriteerinä käytetään ehdollisen pituutta (vähintään kahdeksan kuukautta) ja samalla ehdollisen ”riittämättömyyttä”. Sääntely vastaa tässä sanamuodoltaan nykyistä pykälän 1 momenttia: ”Jos ehdollista vankeutta yksinään on pidettävä riittämättömänä rangaistuksena rikoksesta, voidaan sen ohessa tuomita sakkoa, tai jos ehdollinen vankeus on kahdeksan kuukautta tai sitä pidempi, vähintään 14 ja enintään 90 tuntia yhdyskuntapalvelua.” Nyt myös tämän oheisyhdyskuntapalvelun tuntimäärää esitetään korotettavaksi 120 tuntiin.

Hallituksen esityksessä työryhmän ehdotukseen tehty muutos laajentaa merkittävästi valvonnan käyttöalaa. Samalla se ulottaa sen alkuperäisestä ryhmästä olennaisesti poikkeavaan tekijäryhmään. Tämä todetaan myös selvästi esityksessä:

> ”Valvonnan mahdolliset kohderyhmät eroaisivat siis toisistaan selvästi. Ensimmäisessä painottuvat rikoksentekijän henkilöön liittyvät seikat, toisessa lähtökohtana on riittävän tuntuvan rangaistuksen tuomitseminen.”
>
> ”Valvontaan määrääminen perustuisi 2 kohdassa rikoksen ja rangaistuksen väliseen oikeudenmukaiseksi koettavaan suhteeseen, ei 1 kohdan tavoin rikoksentekijän henkilöön liittyviin seikkoihin tai hänen rikoshistoriaansa. Siten momentin 2 kohdan perusteella voitaisiin tuomita valvontaan myös ensikertainen rikoksentekijä. Pitkiä ehdollisia vankeusrangaistuksia tuomitaan jonkin verran esimerkiksi väkivalta- ja seksuaalirikoksista, joiden vakavuus edellyttäisi tuntuvampaa seuraamusta kuin ehdollinen vankeus ilman oheisseuraamuksia on.”

Toisin sanoen uusijoille suunnatussa valvonnassa olisi kyse käyttäytymiseen vaikuttamisesta, ensikertalaisvalvonnassa taas suhteellisuusperiaatteelle nojaavasta pelkän ehdollisen ankaroittamisesta. Seuraavassa tarkastelen lisäehdotuksen tarpeellisuutta sekä sääntelyn ja perusteluiden johdonmukaisuutta.

Ensikertalaisvalvonnan tarpeellisuus

Keskeinen peruste ensikertalaisvalvonnan käyttöönotolle on tarve antaa ehdolliselle rangaistukselle nykyistä konkreettisempi sisältö. HE: ”Yksi esimerkki valvonnan tarpeesta olisi tilanne, jossa väkivalta- tai seksuaalirikoksesta ensikertaiselle tekijälle tuomitaan ehdollista vankeutta, ja rangaistukselle olisi *perusteltua saada nykyistä konkreettisempaa sisältöä*.” Tähän on kuitenkin mahdollisuus oheisyhdyskuntapalvelun avulla. Lisäksi esityksen sen maksimi tuntimäärää eritetään nostettavaksi 120 tuntiin.

Hallituksen esityksessä arvion mukaan yhdyskuntapalvelun käyttökelpoisuutta kuitenkin vähentää kohderyhmän päihdeongelma, joka muodostaa esteen seuraamuksen käytölle. HE: ”Kuten edellä on todettu, yhdyskuntapalvelun tuomitseminen oheisseuraamukseksi on rajattu tarkemmin, ja sen edellytykset ovat osin erilaiset. Käytännössä on olennaista, että yhdyskuntapalveluun aina liittyvä soveltuvuusedellytys sulkee seuraamuksen ulkopuolelle monet vakavasti päihdeongelmaiset lainrikkojat.”

On kuitenkin todettava, että tässä arvioitavina eivät ole lyhyisiin vankeusrangaistuksiin tuomittava yhdyskuntapalvelun perusjoukko -- siis ennen kaikkea rattijuopuneet _- vaan pitkiin ehdollisiin vankeusrangaistuksiin tuomittavat ensikertalaiset. Tämä ei ole päihdeongelmainen ryhmä. Puhtaana säilynyt rikosrekisteri on tästä jo yksi viite. Oheisseuraamuksena tuomittavia yhdyskuntapalvelurangaistuksia muunnetaan vankeudeksi perusyhdyskuntapalvelutuomioita olennaisesti harvemmin. Päihtymyksen vuoksi keskeytettyä oli vuonna 2017 kaksi tapausta vuosittaisen 300 tapauksen johdosta (0,7 %) kun vastaavia tapauksia oli 1600:sta perusyhdyskuntapalvelusta oli 78 (5 %). Työryhmän ehdotuksessa raportoidun mukaan eri toimijoille osoitetun kyselyn vastaukset kertoivat, että oheisyhdyskuntapalveluun tuomitut ovat olleet ”tunnollisia ja hyviä suorittajia”.

Muut esitetyt perusteet liittyvät tarkoituksenmukaisuuteen ja tavoiteharkintaan. HE: ”Lisäksi valvonnalla voidaan ajatella olevan suurempi vaikutus ensimmäistä kertaa ehdolliseen vankeuteen tuomittavaan rikoksentekijään kuin 1 kohdassa tarkoitettuihin rikoksenuusijoihin. Tavoitteena on, että oheisseuraamuksella puututtaisiin rikoksentekijän tilanteeseen riittävän ajoissa.” Ajoissa puuttumisen tarve on yleensä kytketty nuoriin. Ja he ovat jo valvonnan piirissä. Vaikeampaa on kuvitella mikä olisi sellainen aikaista puuttumista ja valvontaa kaipaava aikuisrikoksentekijöiden ryhmä, jolla ei ole

lainkaan aikaisempia rikoksia, ja joiden päihdeongelma samalla estäisi oheisyhdyskuntapalvelun käytön.

Mahdollisena soveltamiskohteena tuodaan esille huumausaine-, seksuaali- ja väkivaltarikokset. Niiden osalta todetaan käytössä olevan ohjelmia, joiden käyttöä voisi perustella rikoksentorjunnallisin perustein: ”Pitkän tuomion seksuaalirikoksesta saaneen valvontaan voitaisiin sisällyttää Rikosseuraamuslaitoksen ohjelmatoimintana esimerkiksi Uusi suunta –ohjelma. Valvontatapaamisiin voisi kuulua rikollista käyttäytymistä koskevia keskusteluja, kuten yhdyskuntaseuraamuksissa muutenkin.”

Toimintamallia voi pitää hyvin perusteltuna. Nämä ohjelmat ovatkin käytössä kaikille nuorille ja ensimmäisen kohdan mukaan myös ryhmälle, jolla on jokin aikaisempi tuomio. Jos kuitenkin tahdotaan varmistaa, että myös 21 vuotta täyttäneet henkilöt, joilla ei tilillään ole ainuttakaan aikaisempaa tuomiota, voidaan jatkossa ohjata valvonnan kautta uusien rikosten riskiä alentavien esim. seksuaalirikoksia tai väkivaltakäyttäytymistä hillitsevien ohjelmien pariin, tulisi tämän tarkoituksen ilmetä valvonnan käyttöä koskevissa perusteissa nykyistä tarkemmin. Samalla 2 kohdan alkuperäisestä sanktioankaruus-ulottuvuudesta on siirrytty sisällöllisin erityispreventiivisiin tavoitteisin ja toimintamalleihin. Ne eivät kuitenkaan ilmene itse pykälästä. Lainkohdassa puhutaan vain rangaistuksen ”riittävyydestä”.

Lukumääräarvioista

Esityksessä on tilastolliseen analyysiin perustuva arvio uusien valvontojen lukumääristä. HE: ”Sääntelyä valmisteltaessa on arvioitu, että tapauksia olisi vuosittain noin 300-500 tuomittaessa 21 vuotta täyttäneenä rikoksen tehnyt tällä perusteella valvontaan. Ryhmä olisi selvästi suurempi kuin ilman rikostaustaa valvontaan määrättävien vähintään kahdeksan kuukauden ehdollisiin vankeuksiin tuomittavien ryhmä.”

Ensimmäisen arvion (300-500 uusijaa) pohjana ovat myös työryhmän pätevät laskelmat. Oletus, että yksinomaan riittävyysperusteella arvioitujen ensikertalaisvalvottavien ryhmä olisi selvästi tätä ryhmää pienempi kuin, on jo pulmallisempi. Kuten esityksessä todetaan, yli 21-vuotiaille ensikertalaisille määrättiin vuonna 2016 yli 1000 vähintään kahdeksan kuukauden mittaista ehdollista. Eikä pidempään rangaistukseen tuomittujen valvonnan tietenkään tarvitse rajautua vain ensikertalaisiin, vaan potentiaalina kohderyhmänä ovat kaikki tämän mittaisiin rangaistuksiin tuomitut aikuiset. Tilastokeskuksen mukaan näitä oli vuonna 2017 vajaa 1900. Selvää on, ettei tätä tavoitella. Mutta jotenkin tuon joukon karsiminen tulisi näkyä lain perusteissa?

Esityksen vaikutusarviossa oletetaan ns. ensikertalaisvalvonnan kohderyhmäksi 1000, josta kolmannes määrättäisiin valvontaan. Tämä on siis kuitenkin vain ensikertalaisten ryhmä. Päälle on laskettava myös pidempiin tuomioihin tuomitut muut kuin ensikertalaiset, koska valvontaan määräämisen kynnys tässä ryhmässä on ensikertalaisia alempi. Näin saatu kohderyhmä on kooltaan kaksinkertainen hallituksen esityksessä todettuun. Mikäli tätä lähes kahden tuhannen valvottavan kohderyhmää halutaan rajata, on ensimmäinen kriteeri ehdollisen vankeuden pituus. Ulottamalla ensikertalaisvalvonta vain vuotta pidempiin ehdollisiin vankeusrangaistuksiin, kohderyhmä pienenee vuoden 2017 tietojen pohjalta vajaasta 1900:sta vajaaseen 800:aan. Kohdistamalla seuraamus ennen kaikkea väkivalta-, seksuaali-, ja huumausainerikoksista tuomittuihin, ryhmä pienenee vajaaseen 500:aan. Tämäkin on vielä suurempi ryhmä kuin valvonnan alkuperäinen perusryhmä. Sellaisena se edellyttäisi edelleen lisärajausta. Jos ohjaavana perusteena on seuraamuksen riittävyys, looginen rajauisperuste tulee ehdollisen pituudesta. Mitä törkeämpi rikos, sitä pidempi ehdollinen. Ja mitä

törkeämpi rikos, sitä helpoimmin pelkkä ehdollinen ei ole riittävä. Sen mukaan olisi perustelua asettaa rajaksi 1 vuosi 6 kuukautta. Tähän ryhmään kuuluisi vuosittain noin 250 huumausaine, seksuaali- ja väkivaltarikoksista tuomittuja. Koska tämänkin ryhmä on vielä huomattavan suuri, olisi lisäperusteena edelleen syytä vedota myös erityispreventiivisin uusien rikosten ehkäisemistavoitteeseen.

Johdonmukaisuudesta

Esityksessä korostetaan lajivalintakriteerien johdonmukaisen määrittelyn tarvetta. HE: ”Ehdollisen rangaistuksen riittämättömyyttä koskeva valvonnan tuomitsemisen edellytys yhdistäisi oheisvalvonnan johdonmukaisesti muiden oheisseuraamusten soveltamiskriteereihin.” Ilman tällaista yhteistä edellytystä oheisseuraamusten tuomitsemisen kriteerejä voitaisiin pitää jonkin verran epäjohdonmukaisina ja rangaistuskäytännön ennustettavuuden kannalta ongelmallisina.”

Tavoite on oikea. Johdonmukaisuutta eri seuraamusten käytössä ei kuitenkaan edistetä sillä, että säädetään kahdesta erilaisesta oheisseuraamuksesta samoin (ja sisällöllisesti avoimin) kriteerein. Kun kriteerit ovat yhtenevät, ovat sitä myös soveltamisalat. Päädytään jälleen kysymykseen, missä kulkee valvonnan itsenäinen merkitys ja soveltamisala suhteessa yhdyskuntapalveluun.

Päätelmä

Käsitykseni mukaan 2 kohdan mukainen oheisvalvonnalle ei ole osoittaa riittävää tarvetta, eikä riittävän selkeätä itsenäistä soveltamisaluetta. Tuntimäärien lisäämisen jälkeen oheisyhdyskuntapalvelu tarjoaa muutosten jälkeen riittävät mahdollisuudet konkretian saamiseksi pitkiin ehdollisiin.

Mikäli taas 2 kohdan mukainen sääntely lakiin sisällytetään, tulisi se rajata nyt ehdotettua suppeammin ja tarkemmin. Tämä voisi tapahtua ensinnäkin asettamalla vähimmäisrajaksi kahdeksan kuukauden sijasta yksi vuosi kuusi kuukautta. Lisäksi soveltamisalaa voitaisiin tarkentaa sisällyttämällä käyttöehtoihin kuntoutustavoite. Kuntoutustavoitteen sisällyttäminen tulisi tehdä mieluiten itse lakitekstissä, mutta vähimmillään käytäntöä ohjaavissa valiokunnan perustelulausumissa.

> **Rikoksen 21 vuotta täytettyään tehnyt voidaan tuomita ehdollisen vankeuden tehosteeksi valvontaan yhden vuoden kolmen kuukauden ajaksi, jos:**
>
> **1. tämä on tarpeen uusien rikosten ehkäisemiseksi ottaen huomioon tekijän aikaisemman rikollisuuden, hänen henkilökohtaiset olonsa ja rikokseen johtaneet seikat; tai**
>
> **2. ehdollista vankeutta yksinään on pidettävä riittämättömänä rangaistuksena *ja ehdollinen vankeus on vähintään yhden vuoden ja kuuden kuukauden pituinen*.**

Ehdotetun järjestelyn suhde muihin seuraamuksiin

Oheisvalvonta on sisällöltään merkittävä seuraamus. Sen voidaan arvioida hyvin ylittävän lyhyiden yhdyskuntapalveluiden sanktiosisällön. Porrastamalla ehdollisia vankeusrangaistuksia myös niiden pituuden ja niihin liitettävien oheisseuraamusten avulla, järjestelmään on luotavissa enemmän esityksellä tavoiteltua sisäistä johdonmukaisuutta.

Velvollisuuksien rikkominen

Esityksen mukaan valvonnan velvollisuuksien törkeä rikkominen voisi johtaa myös suorittamatta olevan valvonta-ajan muuntamista ehdottomaksi vankeudeksi (ehdotettu yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain 62 §). Esitys poikkeaa tässä asiaa valmistelleen työryhmän mietinnöstä, johon tällaista muuntomahdollisuutta ei sisältynyt. HE: ”Muunnon mahdollisuus tekisi oheisseuraamuksista siinä mielessä yhtenäiset, että ne kaikki nuorten valvontaa lukuun ottamatta olisivat törkeissä rikkomistilanteissa muunnettavissa vankeudeksi.”

On kutenkin huomattava, että yhdyskuntapalvelu ja valvontarangaistus tuomitaan ehdottoman vankeuden sijasta. Tämä perustelee myös muuntomahdollisuuden näissä seuraamuksissa, ei sen sijaan ehdollisen oheisvalvonnassa.

Ehdotettavan valvonnan perustavoite on kuntouttava ja tukeva. Hyvää tarkoittavien hoidollisten tavoitteiden taakse on kuitenkin aina kätkeytynyt piilorankaisemisen riski. Tästä löytyy runsaasti esimerkkejä sekä rikosoikeuden että lastensuojelun puolella. Myös esitys valvonnan muuntamisesta rikkomistapauksissa vankeudeksi sisältää mekanismin joka lopulta kääntää tuen ja hoidon rangaistukseksi.

Käsitykseni mukaan muuntomahdollisuus olisi syytä poistaa ehdotetusta yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain 62 § 2 momentista.

HE 119/2018

Hallituksen esityksessä 119/2018 ehdotetaan muutettavaksi yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain (400/2015) ehdonalaisen vapauden valvontaa koskevaa sääntelyä. Esityksen mukaan ehdonalaisen vapauden valvonta olisi jatkossa mahdollista laajemmin tietyistä väkivalta- ja seksuaalirikoksista tuomittujen ryhmässä, jos riski syyllistyä uuteen väki-valta- tai seksuaalirikokseen arvioidaan korkeaksi. Esityksessä ehdotetaan muutoksia myös Rikosseuraamuslaitoksen oikeuteen saada tietoja harkittaessa ehdonalaisen vapauden valvonnan tarvetta henkilön uusimisriskin arvioinnin perusteella.

Ehdotus on hyvin perusteltu. Se sisältää myös runsaasti esityksen arvioinnissa hyödyllistä taustatietoa rikosseuraamusalan toiminnasta. Vaikka erilaisten riskiarviointien käytön laajenemiseen liittyy joukko oikeusturvan kannalta ongelmallisia pirteitä, on esitys tältä osin varsin maltillinen ja nuo riskit kohtuuhyvin tiedostava. Ainoana esitykseen liittyvänä ongelmakohta liittyy ehdotetun yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain (400/2015) 70 §:n 6 kohdan kohderyhmän laveaan määrittelyyn. Ei ole selvää, mitä lainkohdassa tarkoitetaan ”väkivalta- ja seksuaalirikoksilla”. Kohderyhmää olisi syytä tarkentaa kattamaan ne törkeämmät tekomuodot, joissa valvonnan tarve arvioidaan keskeiseksi.

Helsingissä 26.9.2018

Tapio Lappi-Seppälä
Rikosoikeuden ja kriminologian professori
Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti
Valtiotieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto