Helsingin hovioikeus
Mikko Könkkölä
Helsingin hovioikeuden presidentti

LAUSUNTO
1.10.2018

Lakivaliokunta

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

1. Esityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön rikoksen 21 vuotta täytettyään tehneille (jäljempänä aikuisille rikoksentekijöille) ehdollisen vankeuden uutena oheisseuraamuksena valvonta. Voimassa olevan rikoslain 6 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan alle 21-vuotiaana rikoksen tehneelle valvonta voidaan jo nykyisin määrätä ehdollisen oheisseuraamuksena. Esityksessä ehdotetaan myös, että oheisseuraamuksena tuomittavan yhdyskuntapalvelun enimmäismäärä korotettaisiin 90 tunnista 120 tuntiin. Yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annettuun lakiin ehdotetaan myös muutoksia, jotka johtuvat valvonnan laajentamisesta koskemaan aikuisia rikoksentekijöitä.

2. Nykyisen rikoslain 6 luvun 10 §:n 1 momentin mukaan ehdollisen vankeuden oheisseuraamukseksi voidaan määrätä sakkoa tai, jos ehdollinen vankeus on vähintään 8 kuukautta, yhdyskuntapalvelua vähintään 14 ja enintään 90 tuntia. Yhdyskuntaseuraamuksen täytäntöönpanosta annetun lain 37 §:n mukaan yhdyskuntapalvelu sisältää tuomitun tuntimäärän valvonnan alaisena tehtävää palkatonta työtä. Osa, kuitenkin enintään puolet yhdyskuntapalvelusta voidaan suorittaa osallistumalla avohoitoon.

3. Keskeinen uudistusehdotus koskee mahdollisuutta tuomita valvonta oheisseuraamuksena myös aikuiselle rikoksentekijälle (rikoslaki 6 luku 10 §). Valvonta voidaan määrätä kahdessa eri tapauksessa, ensinnäkin silloin kun se on tarpeen uusien rikosten ehkäisemiseksi ja toiseksi, kun ehdollista vankeutta yksinään on pidettävä riittämättömänä rangaistuksena, ja tällöin ehdollinen rangaistus on vähintään kahdeksan kuukauden pituinen. Oheisseuraamuksena tuomittava valvonta on aina määräpituinen, 1 v 3 kk ja tämä aika on sama kuin nuorilla rikoksentekijöillä. Valvontaan kuuluu valvojan tai apuvalvojan ja tuomitun säännöllisiä tapaamisia. Tapaamisten tarkoituksena on seurata tuomitun olosuhteita ja niissä tapahtuvia muutoksia sekä parantaa tuomitun kykyä elää rikoksetonta elämää. Valvontaan voi sisältyä myös sosiaalista toimintakykyä edistäviä tehtäviä ja ohjelmia (Laki yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta (60 §). Ehdotuksen mukaan valvonta voi sisältää enintään 30 tuntia osallistumista hyväksyttyyn kuntoutukseen tai avohoitoon, jos valvottava siihen suostuu (60 § 3 momentti).

4. Uudistus ilmeisesti toteuttaa pääministeri Sipilän hallitusohjelmaa, jonka mukaan ”ehdollisen vankeustuomion tehostamismahdollisuuksia tarkistetaan”. Tarkoituksena on kaventaa sitä varsin huomattavaakin eroa, joka voi olla ehdollisen ja ehdottoman vankeuden välillä ja siten tehdä ehdollinen vankeus entistä hyväksyttävämmäksi seuraamukseksi. Oheisseuraamuksena tuomittavan yhdyskuntapalvelun enimmäistuntimäärän korottaminen tietenkin jossakin määrin ankaroittaa ehdollista vankeutta. Jos vankeutta tuomitaan enemmän kuin 8 kuukautta, korotus onkin merkityksellinen, koska vankeuden sijasta ei voida enää tuomita yhdyskuntapalvelua (raja 8 kk) eikä valvontarangaistusta (raja 6 kk). Seuraamuksen lajivalinnan kynnysvaikutus on siten tässä tilanteessa huomattava, koska ehdoton vankeus todella tarkoittaa vankeuden suorittamista rangaistuslaitoksessa. Yhdyskuntapalvelun enimmäistuntimäärän nostamisella onkin käytännön merkitystä ja sille on osoitettavissa tuomioistuintenkin näkökulmasta järkeviä kriminaalipoliittisia perusteita. Uudistus voi rajatapauksissa itse asiassa jopa lisätä ehdollisen vankeuden käyttöä.

5. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan oheisseuraamuksena tuomittavalla valvonnalla sen sijaan ”ei ole tarkoitus yleisesti ankaroittaa tai lieventää rangaistustasoja, vaan täydentää oheisseuraamusjärjestelmää erityisesti uusien rikosten ehkäisemistä koskeviin tarkoituksenmukaisuussyihin perustuvalla seuraamusvaihtoehdolla” eli siis laajentaa ja monipuolistaa tuomioistuimen käytettävissä olevaa seuraamusvalikoimaa. Hallituksen esityksestä ei kuitenkaan saa selvää kuvaa siitä, mihin suuntaan seuraamusjärjestelmää ollaan uudistamassa. Esityksessä esimerkiksi todetaan toisaalla, että ehdotettavaa lainsäädäntöä voidaan pitää seuraamusjärjestelmää ankaroittavana (s.32).

6. Jo tässä yhteydessä on syytä todeta, että ehdotetun rikoslain 6 luvun 10 §:n uuden 2 momentin sanamuodosta ei selvästi ilmene, onko aikuisia rikoksentekijöitä koskeva valvonta täydentävä vai vaihtoehtoinen 1 momentissa säädettyjen oheisseuraamusten kanssa. Kysymys on siis siitä, voidaanko ehdotuksen mukaan ehdolliseen vankeuden oheisseuraamuksena tuomita sekä sakkoa tai yhdyskuntapalvelua (1 kohta) ja voidaanko vastaaja lisäksi tuomita valvontaan (2 kohta) vai onko kysymys valinnasta 1 ja 2 momentin oheisseuraamusten välillä. Perusteluistakaan ei tähän saane selkeää vastausta. Sinänsä yhdistelmämuotoisten oheisseuraamusten käyttö voisi hyvinkin olla mahdollista. Voihan nytkin yhdyskuntapalveluun kuulua avohoitoa. Säännöksen tulkintavaihtoehdoilla on suuri ero ja asia on syytä laissa selventää.

7. Ehdotettu lainsäädäntö toisi tuomioistuimen käyttöön uuden vaihtoehdon seuraamusharkinnassa, kun rikos ei ole sakolla sovitettavissa. Valvonta voidaan nähdä tällöin jopa rangaistusjärjestelmää lieventävänä, jos valvontaan tuomitseminen johtaa ehdollisen vankeusrangaistuksen käyttöön tilanteessa, jossa etenkin rikoksenuusijalle tuomittaisiin nykyisin ehdoton vankeusrangaistus ja jossa valvonnan avulla voidaan arvioida edistettävän tuomitun sosiaalistumista. Etukäteen on vaikea ehdotuksen perusteella arvioida, minkälaisia vaikutuksia uudistuksella tässä suhteessa on. Merkityksellistä on, minkälaiseksi valvonta koetaan rikosasioiden vastaajien piirissä ja kuinka aktiivisesti tätä oheisseuraamusta vaaditaan erityisesti ehdottoman vankeustuomion välittämiseksi.

8. Seuraamuslajit ovat yleisesti ottaen asetettavissa ankaruusjärjestykseen (sakko, ehdollinen vankeus ilman oheisseuraamusta, ehdollinen vankeus oheisseuraamuksen kanssa, ehdottoman vankeuden sijasta tuomittava yhdyskuntapalvelu, ehdottoman vankeuden sijasta tuomittava valvontarangaistus ja ehdoton vankeus). Tuomioistuin tekee lajivalinnan tätä porrastusta hyväksi käyttäen tapauksen laadun ja seuraamusten käyttöedellytysten perusteella. Ehdotettu uusi oheisseuraamus jossakin määrin muuttaa tätä lajivalinnan porrasteista seuraamusharkintaa.

Ensinnäkään ei voida yksiselitteisesti määritellä, kumpi on rikosoikeudellisesti ankarampi oheisseuraamus, yhdyskuntapalvelu vai valvonta. Yhdyskuntapalvelua voitaisiin ehdotuksen mukaan tuomita enintään 120 tuntia, kun valvonta kestää taas 15 kuukautta. Yhdyskuntapalvelu on maksutonta työtä, kun valvonta on lähinnä säännöllisiä valvontatapaamisia. Yhdyskuntapalvelun ehtojen rikkominen voi johtaa vankeudeksi muuntamiseen, enimmillään 4 kuukaudeksi, kun taas valvonnan ehtojen rikkominen voi johtaa enintään 14 päivän vankeusrangaistukseen.

9. Esityksessä todetaan, että lähtökohtaisesti yhdyskuntapalvelu on valvontaa ankarampi seuraamus mutta että vertailu ei ole yksiselitteistä. On syytä korostaa, että tällä ankaruusvertailulla on ratkaiseva merkitys lievemmän lain periaatteen kannalta, joka määrää sen, voidaanko uusia säännöksiä soveltaa rikoksiin, jotka on tehty ennen lain voimaan voimaantuloa. Perusteluissa on otettu tähän kantaa ja katsottu, että seuraamusjärjestelmää ankaroittavana sääntelynä voidaan soveltaa vasta lain voimaantulon jälkeen tehtyihin rikoksiin (s. 32). Näin ei kuitenkaan välttämättä ole ainakaan kaikissa tilanteissa. Kysymys voi aiheuttaa oikeuskäytännössä vaikeita ratkaistavia tulkintakysymyksiä, kunnes korkein oikeus antaa tästä tarpeelliset ennakkoratkaisut.

10. Ehdotetun 10 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan aikuinen rikoksentekijä voidaan tuomita valvontaan, jos tämä on tarpeen uusien rikosten ehkäisemiseksi ottaen huomioon tekijän aikaisemman rikollisuuden, hänen henkilökohtaiset olonsa ja rikokseen johtaneet seikat. Näiden laissa mainittujen kriteerien perusteella seuraamusharkinta painottuu entistä enemmän yksilöllisten ja rikoksentekijän henkilöä koskevien seikkojen arviointiin sen sijaan, että ratkaisu tehtäisiin kaavamaisemmin käsiteltävän rikoksen sekä rikosrekisteristä ilmenevän tekijän rikoshistorian perusteella. Päätöstä lajivalinnasta ei tehdä myöskään välttämättä enää niin määräävästi sen mukaan, mikä on teosta ankaruudeltaan oikeudenmukainen vaan mikä on järkevä seuraamus tuomittavan sosiaalistumisen edistämiseksi. Nykyisin seuraamusharkinnassa saatetaan kiinnittää huomiota vastaajan elämäntilanteeseen, ja esimerkiksi toimenpiteet päihteistä irtautumiseksi ja elinolojen vakiintuminen saattavat johtaa vankeuden sijasta ehdollisen vankeuden tai yhdyskuntapalvelun käyttöön.

11. Ehdotuksen mukaan tuomittavan henkilökohtaisen tilanteen arviointi tulee seuraamusharkinnassa kuitenkin aivan eri tavoin keskeiseen asemaan. Tämä ei ole myöskään aivan ongelmaton asia yhdenvertaisuuden kannalta, jos tuomittujen elämäntilanteen erot voivat johtaa ankaruudeltaan kovinkin erilaisiin seuraamuksiin samanlaisista teoista. Tuomioistuimelta tämä seuraamusharkinta edellyttää siis perehtymistä vastaajan rikostaustaan ja nykyiseen elämäntilanteeseen sekä sen arviointia, mikä vaikutus valvontatoimilla voi olla sosiaalistumisen edistämiseksi. Tuomioistuin joutuu tekemään tämän arvion erityisesti seuraamusselvityksen sekä myös rikosrekisterin ja vastaajan itsensä toimittaman selvityksen perusteella. Ratkaisevaan asemaan tullee juuri seuraamusselvitys. Näin siis rikosseuraamuslaitos pystyy seuraamusselvityksen avulla merkittävästikin vaikuttamaan seuraamusten lajivalintaan.

12. Ehdotetun momentin 2 kohdan mukaan aikuinen rikoksentekijä voidaan tuomita valvontaan, jos ehdollista vankeutta on pidettävä riittämättömänä rangaistuksena, ja vankeutta tuomitaan vähintään 8 kuukautta. Tässä tapauksessa valvontaan määräämisen tarkoitus on kovin erilainen kuin 1 kohdassa, jossa pyrkimyksenä on erilaisin valvonnallisin tukitoimin, esim. päihdehoidollisin toimenpitein, vähentää uusimisriskiä. Tältä osin valvonnalla on samoja tarkoitusperiä kuin nuorille rikoksentekijöille (alle 21-vuotiaana rikoksen tehneille) tehosteeksi nykylain mukaan tuomittavalla valvonnalla. Sitä vastoin pelkästään rangaistuksen lisätehosteena valvonnan tarkoituksena on ensisijaisesti vain lisätä rangaistuksen ankaruutta.

13. On syytä kysyä, mitä tarkoitusta valvonta tässä 2 kohdan tapauksessa lisätehosteena palvelee ja mikä tarve sille voi olla ottaen huomioon, että yhdyskuntapalvelu voidaan jo nyt tuomita oheisseuraamuksena vähintään 8 kuukauden vankeusrangaistuksissa. Varsinaista rangaistuksen tehostamistarvettakaan ei liene, kun hallituksen esityksen mukaan yhdyskuntapalvelu on lähtökohtaisesti ankarampi seuraamus kuin valvonta. Kuten edellä on todettu, valvonnan sisältönä on säännölliset (ja päihteettömät) tapaamiset valvojan kanssa ja mahdolliset sosiaalista toimintakykyä edistävät ohjelmat. Kun lain mukaan valvonnan määräämisen edellytyksenä on vain rangaistuksen tehostaminen, eikä siis valvonnan tarve sinänsä, valvontatapaamiset tai ohjelmat voivat olla kaikille osapuolille turhauttavia. Huomattava myös on, että nykyisen lain mukaan valvonta voidaan lakkauttaa jo puolen vuoden kuluttua, jos siihen ei havaita olevan enää ilmeistä tarvetta (laki yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta 60 § 3 momentti). Valvonta voi siis osoittautua lisäseuraamuksena näennäiseksi. Kaikesta ilmenee, että valvontaa yhdyskuntaseuraamuksena ei ole luotu vain rangaistuksen tehosteeksi vaan sillä on muunlainen tarkoitus. Tuomioistuimen kannalta valvonta ei muun muassa tämän vuoksi myöskään ole samalla tapaa läpinäkyvä lisäseuraamus kuin yhdyskuntapalvelu, jonka sisältö on riittävästi tuomioistuimen tiedossa.

14. Vaikuttaa siltä, että hallituksen esitystä laadittaessakin ei ole ollut oikein selvillä, mihin valvonnalla 2 kohdassa tähdätään. Sinänsä voi olla mahdollista, että varsin vakavaan rikokseen, esimerkiksi seksuaalirikokseen syyllistyneelle ensikertalaisellekin valvontatoimilla voi olla myönteistä vaikutusta ja sellaisia toimia saattaa olla tiettyjä rikoksentekijöiden erityisryhmiä varten perustelua sisällyttää yhdyskuntaseuraamukseen. Jos valvonta tätä varten säädetään erityiseksi oheisseuraamukseksi ehdotetuin tavoin, tulisi sen tuomitsemisen edellytyksiä kuitenkin täsmentää niin, että perusteena on tässäkin nimenomaan valvonnan tarve.

15. Yksi valvonnan tehoon vaikuttava seikka on valvonnan kesto, joka lain mukaan on siis aina 1 vuosi 3 kuukautta. Muutoksenhaku voi kuitenkin tosiasiassa merkittävästi lyhentää tätä kestoa. Mahdollista voi jopa olla, että muutoksenhakuun kuluneen ajan vuoksi valvonta raukeaa. Ehdollisen vankeuden koetusaika alkaa näet kulua jo sellaisen seuraamuksen tuominneen käräjäoikeuden tuomiosta mutta valvontaseuraamuksen täytäntöönpanoon voidaan ryhtyä vasta tuomion lainvoimaiseksi tulosta. Koetusaika on lain mukaan vähintään vuosi ja enintään kolme vuotta. Jos muutosta haetaan hovioikeudesta ja korkeimmasta oikeudesta, voi muutoksenhakuun kulua aikaa niin kauan, että jäljellä oleva koetusaika voimaantulohetkellä on huomattavasti lyhyempi kuin valvonnalle säädetty 1 vuoden 3 kuukauden kesto. Hakemalla muutosta voidaan siis vaikuttaa valvonnan tosiasialliseen sisältöön. Tämä seikka on syytä pitää mielessä valvonnan tarpeellisuutta ja vaikutuksia arvioitaessa.

16. Esityksessä nuorille rikoksentekijöille tarkoitettu valvonta ulotetaan siis koskemaan aikuisia rikoksentekijöitä valvonnan sisällön pysyessä olennaisesti samanlaisena. Iäkkäämpien ja perheellisten elämäntilanne voi kuitenkin poiketa nuoremmista tavalla, joka voi aiheuttaa ongelmia valvonnan täytäntöönpanossa. Valvontaan kuuluvat valvontatapaamiset näyttäisivät edellyttävän säännöllistä, ainakin kuukausittaista läsnäoloa Suomessa. Kun valvonta kestää lakisääteisesti 1 vuoden 3 kuukautta, valvonta saattaa siten tosiasiallisesti estää ulkomailla työskentelyn tai rajoittaa esimerkiksi perhesuhteista johtuvaa pitempiaikaista ulkomailla oleskelua. Sama vaikutus on tietenkin ehdottomalla vankeudella, mutta ehdotuksen tarkoituksena on nimenomaan kehittää seuraamusvaihtoehtoja, eikä sen perusteena voi olla esimerkiksi ulkomailla työskentelyn

merkittävä rajoittaminen. On huomattava, että ehdollinen vankeus ei ole peruste passin epäämiselle tai passin poisottamiselle.

17. Lopuksi: rikosasiaa käsittelevän tuomioistuimen keskeisiä tehtäviä on oikeudenmukaisen rangaistuksen määrääminen. Rangaistusjärjestelmään parin viime vuosikymmenen aikana tuodut uudet seuraamusvaihtoehdot tai niiden yhdistelmät ovat entisestään laajentaneet tuomioistuimen käytössä olevaa seuraamusvalikoimaa (yhdyskuntapalvelu ja valvontarangaistus sekä ehdollisen vankeuden oheisseuraamukset, nuorisorangaistus). Tuomitsemistoiminnan monimuotoisuus korostuu, kun tuomioistuin joutuu käsiteltävänään olevan rikoksen perusteella harkitsemaan muitakin seuraamuskysymyksiä, kuten ehdonalaisen jäännösrangaistuksen tai ehdollisen vankeuden koeajan määräämistä täytäntöönpantavaksi.

18. Kaiken kaikkiaan tuomioistuimen näkökulmasta rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä on toistuvien pistemäisten osittaisuudistusten vuoksi muodostunut monimutkaisesti. Järjestelmä toimii yksittäisissä perustapauksissa mutta kun tapaukseen liittyy entistä enemmän muuttujia ja huomioon otettavia seikkoja, tuomarin työ heti vaikeutuu, kun tuomarin käytössä olevat tietojärjestelmätkään eivät ainakaan vielä riittävästi helpota tätä työtä. On pakko todeta, että nyt ehdotettu uudistus entisestään lisää seuraamusjärjestelmän vaikeaselkoisuutta ja jossakin määrin vähentää myös sen ennakoitavuutta.