OIKEUSMINISTERIÖ

Erityisasiantuntija Tuuli Herlin
Lainsäädäntöneuvos Jussi Matikkala

18.10.2018

**Eduskunnan lakivaliokunta**
**HE 120/2018 vp**

# Oikeusministeriön vastine hallituksen esityksestä rikoslain 6 luvun 10 §:n ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta annettuihin lausuntoihin

Oikeusministeriöllä on ollut käytössään eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian, sisäministeriön, valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön, Rikosseuraamuslaitoksen Uudenmaan yhdyskuntaseuraamustoimiston, Helsingin hovioikeuden, Varsinais-Suomen käräjäoikeuden, Valtakunnansyyttäjänviraston, Itä-Uudenmaan syyttäjänviraston, Poliisihallituksen, professori Minna Kimpimäen, professori Sakari Melanderin, professori Tapio Lappi-Seppälän, Suomen Asianajajaliiton, Suomen Kuntaliiton, Kriminaalihuollon tukisäätiön ja A-klinikkasäätiön lausunnot. Professori Lappi-Seppälältä ja Poliisihallitukselta on saatu lisäksi täydentävät lausunnot.

Suurin osa lausunnonantajista suhtautuu myönteisesti hallituksen esittämiin ehdollisen vankeusrangaistuksen tehostamista koskeviin perusratkaisuihin. Osa lausunnonantajista ehdottaa esityksen yksityiskohtia koskevia muutoksia, vaikka kannattaakin esityksen keskeisiä linjauksia. Oikeusministeriö käsittelee vastineessaan vain lausunnonantajien esittämät kriittiset kannanotot ja täsmennysehdotukset.

Oikeusministeriö esittää vastineessaan kunnioittaen seuraavan:

## 1. Esitetty 21 vuotta täytettyään rikoksen tehneen valvonta

### 1.1 Yleistä

Esityksen keskeinen ehdotus on ehdollisen vankeusrangaistuksen oheisseuraamusten laajentaminen siten, että 21 vuotta täytettyään rikoksen tehnyt voitaisiin tuomita harkinnanvaraiseen valvontaan.

*Professori Sakari Melander* katsoo, että pyrkimys vähentää ehdollisen vankeuden oheisseuraamuksilla ehdottoman vankeuden käyttöä ei tule esityksessä erityisen laajasti esille, mutta tätä tavoitetta ja sen hyväksyttävyyttä saattaisi olla syytä erikseen painottaa lakivaliokunnan mietinnössä.

Melander toteaa myös, ettei ole yksiselitteisesti määriteltävissä, mikä ehdotetun oheisvalvonnan asema on asteittain ankaroituvassa rangaistusjärjestelmässä. Kysymyksellä on merkitystä rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän oikeasuhtaisuuden vaatimusten täyttymisen näkökulmasta. Lisäksi kysymys voi ajankohtaistua esimerkiksi muutoksenhakutilanteissa, joissa *reformatio in peius* –kielto estää muuttamasta alemman oikeuden tuomiota muutoksenhakijan vahingoksi.

Myös *Helsingin hovioikeus* kiinnittää huomiota rangaistusten ankaruuden vertailuun. Hovioikeus korostaa, että tällä ankaruusvertailulla on ratkaiseva merkitys lievemmän lain periaatteen kannalta, joka määrää sen, voidaanko uusia säännöksiä soveltaa rikoksiin, jotka on tehty ennen lain voimaantuloa. Perusteluissa on otettu tähän kantaa ja katsottu, että ehdotusta voidaan seuraamusjärjestelmää ankaroittavana sääntelynä soveltaa vasta lain voimaantulon jälkeen tehtyihin rikoksiin (s. 32). Näin ei kuitenkaan hovioikeuden mukaan välttämättä ole ainakaan kaikissa tilanteissa. Kysymys voi aiheuttaa oikeuskäytännössä vaikeita ratkaistavia tulkintakysymyksiä, kunnes korkein oikeus antaa tästä tarpeelliset ennakkoratkaisut.

Helsingin hovioikeus kiinnittää huomiota myös siihen, että esityksen mukaan oheisseuraamuksena tuomittavalla valvonnalla ”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 käytössä olevaa seuraamusvalikoimaa (s.37). Hovioikeuden mukaan esityksestä ei kuitenkaan saa selvää kuvaa siitä, mihin suuntaan seuraamusjärjestelmää ollaan uudistamassa, koska toisaalla esityksessä todetaan, että ehdotettavaa lainsäädäntöä voidaan pitää seuraamusjärjestelmää ankaroittavana.

Myös *A-klinikkasäätiö* katsoo, että seuraamuksen rajoja suhteessa lievempiin ja ankarampiin rangaistuksiin on hiukan vaikea hahmottaa. Lisäksi erityisestävän elementin vahva painotus ja toisaalta sen totaalinen puuttuminen samassa yhteydessä tekee esityksen tavoitteista hiukan vaikeaselkoisen.

*Oikeusministeriö* ei vastusta professori Melanderin ehdotusta siitä, että lakivaliokunta painottaisi mietinnössään ehdottomien vankeusrangaistusten vähentämistä ehdollisen vankeuden oheisseuraamusten käyttöä lisäämällä.

Esityksen tavoitteena on ehdollisten vankeusrangaistusten tehostaminen, mikä ei tarkoita rangaistusten ankaroittamista yleisellä tasolla. Yksittäisissä ehdollisen vankeuden tuomitsemistilanteissa rangaistuksesta voi tulla nykyisen lainsäädännön nojalla tuomittavaa ankarampi, jos oheisseuraamukseksi tuomitaan ehdotettu valvonta tai yli 90 yhdyskuntapalvelutuntia. Toisaalta oheisseuraamusten uudenlainen käyttö voi edellä mainitulla tavalla vähentää ehdottomien vankeuksien tuomitsemista.

Eräissä lausunnoissa on kiinnitetty huomiota siihen, kuinka ehdotettu valvontaseuraamus suhteutuu ankaruudeltaan muihin rangaistusseuraamuksiin, erityisesti ehdollisen vankeuden oheisseuraamuksena tuomittavissa olevaan yhdyskuntapalveluun. Tällä voi olla merkitystä muun muassa ratkaistaessa seuraamusjärjestelmän asteittaisen ankaroitumisen periaatteeseen, lievemmän lain periaatteeseen ja *reformatio in peius* –kieltoon liittyviä soveltamis- ja tulkintakysymyksiä.

Rikoslain rangaistuksen määräämistä koskevan 6 luvun 1 §:ssä luetellaan yleiset ja vain tiettyihin ryhmiin sovellettavat rangaistuslajit. Rikoslain 6 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan yleisiä rangaistuslajeja ovat rikesakko, sakko, ehdollinen vankeus, yhdyskuntapalvelu, valvontarangaistus ja ehdoton vankeus. Rikoslain yleisiä oppeja koskevan uudistuksen (HE 44/2002 vp) perusteluissa on rikoslain 6 luvun 1 §:n 1 momentin yhteydessä todettu eräitä rangaistuslajien välisiä ankaruussuhteita ja kiinnitetty huomiota tällaisessa arvioinnissa huomioon otettaviin seikkoihin. Esityksessä todetaan s. 185-186, että ”[k]ovin kiinteisiin ankaruussuhteiden määrittelyihin ei ole syytä pyrkiä. Tuo ankaruussuhde on määriteltävissä vain verraten väljin termein, joiden mukaan seuraamuksen määrää ja lajia ankaroitetaan asteittain rikoksen vakavuusasteen ja uusimisen mukaan. Kiinteiden ankaruussuhteitten määrittämistä vaikeuttaa myös se, että rangaistuksen ankaruuteen vaikuttaa lajin ohella myös määrä. Peruslähtökohtana voi kuitenkin pitää, että rangaistukset asettuvat 1 momentista ilmenevään ankaruusjärjestykseen.”

Ehdotetun valvonnan lisääminen ehdollisen vankeuden mahdolliseksi oheisseuraamukseksi lisää lajinvalintatilanteiden määrää. Edellä siteeratuissa perusteluissa esitetyt periaatteelliset näkökohdat pätevät edelleen, ja lajinvalintatilanteiden lisääntymisen ehdotetulla tavalla voidaan sanoa korostavan niitä. Tätä ilmentää osaltaan se, että ehdotettu valvonta ei, toisin kuin rikoslain 6 luvun 1 §:n 1 momentissa mainitut rangaistukset, ole ylipäätään määrättävissä itsenäiseksi rangaistukseksi vaan ainoastaan ehdollisen vankeuden oheisseuraamuksena.

Ottaen huomioon muun ohessa sen, että yhdyskuntapalvelu on tuomittavissa jopa ehdottoman vankeusrangaistuksen sijaan, voidaan yhdyskuntapalvelua myös esityksen s. 37 todetuin tavoin yleisellä tasolla normatiivisessa arvioinnissa lähtökohtaisesti pitää ehdotettua valvontaa ankarampana ehdollisen vankeuden oheisseuraamuksena. Ehdotettavan valvonnan ja oheisyhdyskuntapalvelun ankaruutta ei kuitenkaan voida etukäteen yksiselitteisesti vertailla kutakin yksittäistapausta silmällä pitäen. Myös ehdotettu oheisvalvonta on joka tapauksessa sisällöltään merkittävä oheisseuraamus, ja sen voidaan ainakin sanktiosisällöltään arvioida sinänsä voivan ylittää lyhyen oheisyhdyskuntapalvelun sanktiosisällön.

Lievempää lakia koskevassa arvioinnissa kysymys on sen arvioinnista, kumman lainsäädännön – tekohetken vai tuomiohetken – soveltaminen kysymyksessä olevassa tapauksessa johtaa lievempään lopputulokseen. *Reformatio in peius* –kielto merkitsee sitä, että tuomiota ei ylemmässä oikeusasteessa saa muuttaa ainoana muutosta hakeneen osapuolen vahingoksi. Kysymyksenasettelun tietystä samankaltaisuudesta huolimatta ei ole selvää, että ankaruusvertailua suoritettaisiin niissä täysin yhtenevin perustein. Tällä esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa näiden arviointien sisällössä omaksuttuja lähtökohtia ja periaatteita. Tarkoituksena on, että niitä sovelletaan myös arvioitaessa ehdotettua valvontaa koskevia tulkintakysymyksiä.

<u>*Oikeusministeriö*</u> ei pidä ongelmallisena sitä, että ehdotettava valvonta voitaisiin tuomita rangaistuksen tavoitteita ja tarkoitusta ajatellen vaihtelevin painotuksin. Ehdotetussa rikoslain 6 luvun 10 §:n 2 momentin 1 kohdassa lähtökohtana ovat uusintarikollisuuden ehkäiseminen ja tekijään liittyvät seikat, 2 kohdassa painottuu teon ja seuraamuksen välinen suhteellisuus. Ehdotetun valvonnan tuomitseminen oheisseuraamukseksi voi olla erilaisista näkökulmista perusteltua. Valvonnan sisältö määriteltäisiin joka tapauksessa yksilöllisesti sen perusteella, mitä yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain 60 §:ssä valvonnan sisällöstä säädetään.

### 1.2 Ehdotettu rikoslain 6 luvun 10 §:n 2 momentin 1 kohta

Ehdotetun rikoslain 6 luvun 10 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan valvonta ehdollisen vankeuden oheisseuraamuksena voitaisiin tuomita tilanteessa, jossa valvonta on tarpeen uusien rikosten ehkäisemiseksi ottaen huomioon tekijän aikaisemman rikollisuuden, hänen henkilökohtaiset olonsa ja rikokseen johtaneet seikat.

*Professori Sakari Melanderin* mukaan voidaan ensinnäkin kysyä, miksi oheisvalvontaan tuomitseminen on sidottu tarpeellisuutta koskevaan edellytykseen, vaikka nuoriin kohdistuvan oheisvalvonnan tuomitseminen on voimassa olevan rikoslain 6 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan sidottu valvonnan perusteltavuutta koskevaan edellytykseen (”– – jos tätä on pidettävä perusteltuna tekijän sosiaalisen selviytymisen edistämiseksi tai uusien rikosten ehkäisemiseksi –”).

Oheisvalvontaan tuomitsemisen sitominen tarpeellisuutta koskevaan edellytykseen on Melanderin käsityksen mukaan omiaan väljentämään tuomioistuimen asiaa koskevaa jo valmiiksi suhteellisen avointa harkintaa ja mahdollistaa myös sääntelyn ennakoimattoman soveltamisen, koska tarpeellisuutta kriteerinä voidaan arvioida eri tavoin. Parempi vaihtoehto olisi sitoa oheisvalvonnan tuomitseminen ehdotetun 1 kohdan mukaisissa tilanteissa sen välttämättömyyttä tai perusteltavuutta koskevaan edellytykseen, jolloin sääntely myös ehdotettua paremmin korostaisi sitä, että oheisvalvonta ei säännöksen 1 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa ole pääsääntö vaan nimenomaan ehdollisen vankeuden tehoste tietyissä tilanteissa.

Toiseksi Melanderin mukaan voidaan kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu 1 kohta sisältää sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden kannalta ongelmallisen kriteerin ”rikokseen johtaneet seikat”, jota voidaan pitää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten kannalta pulmallisena.

Vaikka ehdotetussa lainkohdassa tarkoitetut perusteet on 1 kohdan alussa kytketty uusien rikosten ehkäisemisen tarpeellisuutta koskevaan yleisedellytykseen, sääntelyä olisi Melanderin mukaan kuitenkin tältä osin syytä täsmentää sen tarkoitusta paremmin vastaavaksi ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset paremmin täyttäväksi, esimerkiksi seuraavasti: ”– – tämä on tarpeen uusien rikosten ehkäisemiseksi ottaen huomioon tekijän aikaisemman rikollisuuden, hänen henkilökohtaiset olonsa ja *rikoksen uusimisen kannalta merkitykselliset* rikokseen johtaneet seikat”.

*Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto* toteaa aikaisemman rikollisuuden edellytykseen liittyen, ettei syyttäjällä ole mahdollisuutta saada tietoa henkilön tekemistä sakkorikoksista. Syyttäjällä on käytettävissään ainoastaan esitutkinta-aineisto ja on hyvin harvinaista, että esitutkinta-aineistosta ilmenisi se, onko henkilöllä aikaisempaa sakkorikoshistoriaa. Vielä vähemmän syyttäjällä on tietoa rikoksentekijän henkilökohtaisista oloista, kuten terveydentilasta tai sosiaalisista olosuhteista taikka rikokseen johtaneista seikoista, kuten päihteiden käytöstä aiheutuvasta kohonneesta uusimisriskistä.

<u>*Oikeusministeriö*</u> on arvioinut ”tarpeellisuuden” selväpiirteisemmäksi valvonnan edellytykseksi kuin ”perusteltavuuden” ja on siitä syystä ehdottanut 2 momenttiin sanamuotoa, jossa valvontaan tuomitseminen on sidottu nimenomaan sen tarpeellisuuteen. Perusteltavuus olisi väljempi käsite. Oikeusministeriö ei näe syytä sille, että nuorten ja aikuisten valvonnan edellytyksissä tulisi käyttää täysin samaa ilmaisua.

Oikeusministeriö ei pidä ehdotetun 2 momentin 1 kohdassa mainittuja ”rikokseen johtaneita seikkoja” kriteerinä, joka olisi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta käytetyssä asiayhteydessä liian avoin. ”Rikokseen johtaneet seikat” on jo ehdotetussa momentissa selvästi kytketty nimenomaan uusien rikosten ehkäisemisen tarpeeseen. Ilmaisua on myös pyritty täsmentämään lakiesityksen perusteluissa. Oikeusministeriö ei pidä tarpeellisena tekstin täydentämistä ”*rikoksen uusimisen kannalta merkityksellisillä*” seikoilla professori Melanderin ehdottamalla tavalla. Jos lakivaliokunta kuitenkin haluaisi tällaisen täydennyksen tehdä, ei oikeusministeriö sitä vastusta.

Oikeusministeriö kiinnittää vielä huomiota siihen, että ehdotetun 2 momentin 1 kohdassa annetaan kriteerit, joiden avulla valvonnan tarpeellisuutta arvioidaan. Ehdotettu säännös on siten täsmällisempi kuin nuorten valvontaa koskeva 3 momentti. Esityksen s. 35 todetaan myös selvästi, että tuomioistuin punnitsee kunkin perusteen piiriin kuuluvia näkökohtia ja arvioi huomioon otettavia perusteita kokonaisuutena valvonnan tarpeen kannalta.

Oikeusministeriö toteaa, että syyttäjällä on syyttäjälaitoksesta annetun lain 17 §:n mukaan oikeus saada syyteharkinnassa tarvitsemiaan, sakkorangaistuksia ja niiden täytäntöönpanoa koskevia tietoja Oikeusrekisterikeskuksen sakkorekisteristä. Vastaava säännös sisältyy eduskunnan käsiteltävänä olevaan ehdotukseen laiksi Syyttäjälaitoksesta (22 §, HE 17/2018).

Lisäksi tiivis esitutkintayhteistyö parantaa syyttäjän mahdollisuuksia saada tietoa epäillyn henkilökohtaisista oloista ja muista seuraamusselvityksen pyytämistä ajatellen relevanteista seikoista. Asiaa käsitellään myös kohdassa seuraamusselvitysten yhteydessä jaksossa 5.

### 1.3 Ehdotettu rikoslain 6 luvun 10 §:n 2 momentin 2 kohta

Ehdollisen vankeuden oheisseuraamuksia tarkastelleen työryhmän mietinnössä (OMML 2/2018) ehdotettu 21 vuotta täytettyään rikoksen tehneiden valvonta rajattiin tilanteisiin, joissa se on tarpeen uusien rikosten ehkäisemiseksi. Hallituksen esityksessä valvonta on laajennettu koskemaan tietyin edellytyksin myös ensikertaisia rikoksentekijöitä.

*Rikosoikeuden professori Sakari Melander* ei pidä esityksessä mainittuja perusteluja laajentamiselle erityisen vakuuttavina. Vaikka oheisvalvonta olisi ehdotetun rikoslain 6 luvun 10 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan näissä tilanteissa käytettävissä vain suhteellisen pitkien ehdollisten vankeusrangaistusten oheisseuraamuksena, pyrkimys saada ehdolliselle vankeudelle konkreettista sisältöä ei ole riittävä perustelu laajentaa oheisvalvontaa koskemaan myös ensikertalaisia niissäkään tilanteissa, joissa tuomittava ehdollinen vankeus on suhteellisen pitkä. Melanderin näkemyksen mukaan ehdotettu oheisvalvonta olisi perusteltua rajata koskemaan vain ehdotetun rikoslain 6 luvun 10 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja tilanteita eli nimenomaan tilanteita, joissa käsillä olisi riski rikoksen uusimisesta.

Jos ehdotettuun sääntelyyn sisällytetään mahdollisuus tuomita valvonta ehdollisen vankeuden oheisseuraamukseksi tilanteessa, jossa pelkkä ehdollinen vankeus on riittämätön seuraamus, Melanderin mukaan säännöstä saattaisi ainakin tältä osin olla syytä täsmentää sisällyttämällä siihen täsmällisempiä kriteerejä, joiden perusteella riittämättömyyttä koskeva arviointi olisi ehdotetussa rikoslain 6 luvun 10 §:n 2 kohdassa on toteutettava.

*Helsingin hovioikeus* kysyy, mitä tarkoitusta valvonta 2 kohdan tapauksessa palvelee ja mikä tarve sille voi olla ottaen huomioon, että yhdyskuntapalvelu voidaan jo nyt tuomita oheisseuraamuksena vähintään 8 kuukauden vankeusrangaistuksissa. Jos valvonta säädetään ehdotetuin tavoin ensikertalaisellekin

oheisseuraamukseksi, tulisi sen tuomitsemisen edellytyksiä täsmentää niin, että perusteena on tässäkin nimenomaan valvonnan tarve.

Lisäksi Helsingin hovioikeus huomauttaa, että ehdotettu valvonta voi estää pidempiaikaisen oleskelun ulkomailla.

Myös *professori Tapio Lappi-Seppälä* arvostelee valvonnan mahdollisuuden ulottamista ensikertaisiin rikoksentekijöihin. Hän pitää ehdotettua lisäystä sekä tarpeettomana että ongelmallisena.

Lappi-Seppälä kiinnittää huomiota esityksen perusteluihin, joiden mukaan yhdyskuntapalvelun soveltuvuusedellytys sulkee pois monet päihdeongelmaiset rikoksentekijät. Lappi-Seppälän mukaan 2 kohdassa ei kuitenkaan ole kysymys päihdeongelmaisesta kohderyhmästä. Jos tämä ryhmä halutaan jatkossa ohjata valvonnan kautta uusien rikosten riskiä alentavien ohjelmien pariin, tämän tarkoituksen tulisi ilmetä valvonnan käyttöä koskevissa perusteissa nykyistä tarkemmin.

Lappi-Seppälä kritisoi myös tapaa, jolla 2 kohdan perusteella mahdollisesti valvontaan tuomittavat on laskettu. 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 on tässä ryhmässä alempi. Lappi-Seppälä toteaa näin saadun kohderyhmän olevan kooltaan kaksinkertainen hallituksen esityksessä todettuun. Mikäli tätä lähes kahden tuhannen kohderyhmää halutaan rajata, on ensimmäinen kriteeri valvonnan pituus. Mitä törkeämpi rikos, sitä helpommin pelkkä ehdollinen ei ole riittävä. Sen mukaan olisi perusteltua asettaa rajaksi 1 vuosi 6 kuukautta. Tähän ryhmään kuuluisi vuosittain noin 250 huumausaine-, seksuaali- ja väkivaltarikoksista tuomittua. Soveltamisalaa voitaisiin tarkentaa sisällyttämällä käyttöehtoihin kuntoutustavoite. Kuntoutustavoitteen sisällyttäminen tulisi tehdä mieluiten itse lakitekstissä, mutta vähimmillään käytäntöä ohjaavissa valiokunnan perustelulausumissa.

Täydentävässä lausumassaan Lappi-Seppälä korostaa, että asettamalla raja yhteen vuoteen ja 6 kuukauteen säännöksen soveltamiskohteeksi rajautuvat aikuisten ryhmässä käytännössä vain ensikertalaiset. Raja toimisi siis teknisenä kohdentajana tavoiteltuun kohderyhmään. Lisäksi soveltamisehdoksi voitaisiin ottaa valvonnan tarve uusien rikosten ehkäisemiseksi.

*Oikeusministeriö* pitää ehdotettua 2 momentin 2 kohdassa säädettävää valvontaa tarpeellisena.

Oheisseuraamuksena tuomittavan, momentin 2 kohdaksi ehdotetun valvonnan ja yhdyskuntapalvelun soveltamisalassa on olennaisia eroja. Ehdotettu rangaistuksen riittämättömyyden perusteella tuomittava valvonta ei edellytä syytetyn suostumusta muuten kuin mahdollisen kuntoutuksen tai avohoidon osalta, mikä tekee valvonnasta selvästi erityyppisen oheisseuraamuksen kuin yhdyskuntapalvelu on. Toinen ero löytyy seuraamusten sisällöstä. Yhdyskuntapalvelutunneista on aina vähintään puolet työtä. Ehdotettava valvonta voisi koostua täysin valvontatapaamisista ja niiden lisäksi yksilöllisesti määrättävästä ohjelmatoiminnasta. Vuoden ja kolmen kuukauden kesto tekisi valvonnasta pitkäjänteisen seuraamuksen.

Oikeusministeriö pitää 2 momentin 2 kohdassa asetettavaa ehdollisen vankeuden kahdeksan kuukauden alarajaa perusteltuna. Korkeampi – esimerkiksi vuoden ja kuuden kuukauden alaraja – olisi oheisseuraamuksena tuomittavaan yhdyskuntapalveluun verrattuna ristiriitainen ottaen huomioon, että valvontaa ei voida pitää yhdyskuntapalvelua ankarampana rangaistuksena. Vuoden ja kuuden kuukauden alaraja

hämärtäisi oheisseuraamusten välisiä suhteita, vaikka se voisikin toimia kohdejoukon teknisenä rajaajana. Sama kahdeksan kuukauden alaraja rangaistuksen riittämättömyyden perusteella tuomittavalle valvonnalle ja yhdyskuntapalvelulle olisi oheisseuraamusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta selväpiirteinen.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan täsmennys ”valvonnan tarpeesta uusien rikosten ehkäisemiseksi” tai muukaan 2 kohdan soveltamisalan rajaus ei ole säädöstekstissä tarpeen. Lakivaliokunnan mietinnössä mainitun kohdan perusteluissa tekijän valvonnan tarvetta koskevalla lisäyksellä voitaisiin kuitenkin saada aikaan joissakin soveltamistilanteissa tarpeellista ohjausvaikutusta.

Valvonnan kohderyhmään joko ehdotetun 2 momentin 1 tai 2 kohdan perusteella kuuluvien lukumäärä on esityksessä muodostettu laskemalla yhteen 21 vuotta täyttäneinä rikoksen tehneet uusijat (1 600) ja ensikertaiset vähintään kahdeksan kuukauden ehdolliseen tuomitut samalla tekijän ikärajauksella (1 000), joten ryhmä on yhteensä 2 600. Tiedot löytyvät hallituksen esityksen sivulta 9. Esityksessä tekijän iän, uusimisen ja rangaistuksen pituuden perusteella rajattu potentiaalinen kohderyhmä on laskettu näin, koska toinen laskentatapa olisi johtanut yli 8 kuukauden ehdollisen rangaistuksen saavien rikoksenuusijoiden laskemiseen mukaan kahdesti. Kohderyhmien suuruutta voidaan tietysti tarkastella myös erikseen.

**2. Valvonta-ajan muunto vankeudeksi**

Esityksessä ehdotetaan, että oheisseuraamukseksi tuomitun valvonnan velvollisuuksien törkeä rikkominen voisi johtaa joko valvonta-ajan pidentämiseen tai suorittamatta olevan valvonta-ajan muuntamiseen ehdottomaksi vankeudeksi (ehdotettu yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain 62 §). Tuomioistuin voisi valvontaan kuuluvien velvollisuuksien törkeän rikkomisen tilanteissa muuntaa suorittamatta olevan valvonta-ajan ehdottomaksi vankeudeksi, jonka pituus olisi vähintään neljä ja enintään 14 päivää.

*Professori Sakari Melanderin* mukaan ehdotettu sääntely muodostuu ongelmalliseksi sääntelyn täsmällisyyden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta, koska ehdollisen vankeuden oheisseuraamuksena tuomitulle valvonnalle ei ole olemassa tai välttämättä edes ajateltavissa sellaista muuntosuhdetta, jollainen on sisäänrakennettu yhdyskuntapalveluun tai valvontarangaistukseen ja joka voisi ennakoitavalla, yhdenvertaisella ja oikeasuhtaisella tavalla rajata ehdottomaksi vankeudeksi muunnettavan jäljellä olevan valvonta-ajan kestoa. Kysymys ei myöskään ole vastaavasta tilanteesta kuin esimerkiksi ehdonalaisen vapauden velvollisuuksien törkeässä rikkomisessa (yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annettu laki 75 §), jossa kysymys on jäännösrangaistuksen täytäntöönpanosta ja siten huomattavasti selkeämmästä tilanteesta. Ajateltavissa olevan muuntosuhteen puuttuminen muodostaa Melanderin näkemyksen mukaan sellaisen ennakoitavuuteen liittyvän ongelman, että sääntely muodostuu rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten, ennen muuta ennakoitavuuden, vuoksi ongelmalliseksi. Sääntelyä olisikin tässä vaiheessa syytä muuttaa siten, että ehtojen törkeästä rikkomisesta voisi seurata valvonta-ajan pidentäminen ja muuntomahdollisuus olisi syytä poistaa ehdotetusta yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain 62 § 2 momentista.

Myös *professori Tapio Lappi-Seppälän* käsityksen mukaan muunnon mahdollisuus olisi syytä poistaa ehdotetusta yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain 62 §:n 2 momentista. On huomattava, että yhdyskuntapalvelu ja valvontarangaistus tuomitaan ehdottoman vankeuden sijasta. Tämä perustelee myös muuntomahdollisuuden näissä seuraamuksissa, ei sen sijaan ehdollisen oheisvalvonnassa.

Lappi-Seppälä huomauttaa, että ehdotettavan valvonnan perustavoite on kuntouttava ja tukeva. Hyvää tarkoittavien hoidollisten tavoitteiden taakse on kuitenkin aina kätkeytynyt piilorankaisemisen riski. Hän toteaa esityksen valvonnan muuntamisesta rikkomistapauksissa vankeudeksi sisältävän mekanismin, joka lopulta kääntää tuen ja hoidon rangaistukseksi.

Myöskään *Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö* ei näe tarkoituksenmukaisena, että ehdollisen vankeuden valvonnan ehtojen törkeä rikkominen johtaisi tuomion muuntamiseen vankeudeksi. Kannanotto perustuu sekä taloudellisiin vaikutuksiin että vaikuttavuuden heikkenemisen näkökulmaan. Rikosseuraamuslaitos katsoo, että 4-14 vuorokauden pituisen vankeuden vaikutukset eivät aidosti vastaa kansalaisten odotuksiin. Vankeuden suorittaminen saattaa siirtyä pitkälle tulevaisuuteen, eli se ei tulisi käräjäoikeuksien pitkien käsittelyaikojen johdosta sijoittumaan ajallisesti samaan kohtaan kuin muunnettava valvonta. Rikosseuraamuslaitoksen työn näkökulmasta valvonnan jatkaminen vaikeissakin tilanteissa on tuomitun kannalta jopa ankarampi seuraamus kuin tuomion muuntaminen vankeudeksi.

Rikosseuraamuslaitos muistuttaa myös käräjäoikeuksien pitkistä käsittelyajoista, joiden takia vankeudeksi muunnettu valvonnan suorittaminen voi siirtyä pitkälle tulevaisuuteen.

*Valtakunnansyyttäjänvirasto* pitää ehdotettua vankeuden 14 vuorokauden enimmäispituutta lyhyenä siihen nähden, että valvonta itsessään on luonteeltaan rangaistusseuraamus. Lisäksi kyse on törkeästä velvollisuuksien rikkomisesta ja suorittamatta olevaa valvonta-aikaa voi olla vielä paljonkin jäljellä.

*Varsinais-Suomen käräjäoikeus* huomauttaa, että vuoden ja kolmen kuukauden pituinen valvonta, jota ei ehkä ole päästy edes aloittamaan, voi tulla korvatuksi neljän päivän vankeudella. Seuraamuksena valvonnan ehtojen törkeästä rikkomisesta tulisi harkita ehdotetun mukaista ehdotonta vankeusrangaistusta, jonka suorittamisen jälkeen valvonta jatkuu aikaisemman mukaisena.

<u>*Oikeusministeriö*</u> pitää tarpeellisena vankeudeksi muunnon mahdollisuuden säilyttämistä lakiesityksessä. Pelkkä valvonta-ajan pidentäminen ei muodosta velvollisuuksien törkeissä rikkomistapauksissa aikuisille valvottaville riittävää pelotetta. On myös syytä ottaa huomioon, että vankeudeksi muunto - kuten voimassa olevan lain mukaan valvonta-ajan pidentäminenkin - olisi 62 §:n mukaan mahdollinen vain, jos siihen olisi ”tuomittuun liittyvät ja rikkomukseen johtaneet syyt kokonaisuutena arvioiden erityistä syytä”. Valvonta-ajan pidentäminen jäisi edelleen vaihtoehdoksi törkeissäkin velvollisuuksien rikkomistapauksissa.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan lakiesitykseen voitaisiin lisätä valvonta-ajan ja vankeuden välinen muuntosuhde, jos ehdotetun sääntelyn muuten katsotaan muodostuvan sen täsmällisyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmalliseksi. Ehdotettava valvonta kestää aina 15 kuukautta. Muunnossa yksi kuukausi suorittamatta olevaa valvonta-aikaa voisi vastata yhtä päivää vankeutta. Laissa määritelty muuntosuhde poistaisi Melanderin mainitseman seuraamuksen ennakoimattomuuteen liittyvän ongelman.

Oikeusministeriö ehdottaa, että vankeus olisi kuitenkin enintään 14 päivän pituinen, vaikka edellä mainittu muuntosuhde periaatteessa mahdollistaisi 15 päivän vankeuden. Yli 14 vuorokauden pituisissa vankeusrangaistuksissa tulisivat sovellettaviksi ehdonalaista vapauttamista koskevat säännökset tavalla, jota voidaan tällaisessa muuntotilanteessa pitää epätarkoituksenmukaisena (rikoslain 2 c luvun 5 §). Lisäksi pidempi ehdoton vankeusrangaistus ei oikeusministeriön näkemyksen mukaan enää olisi oikeassa suhteessa siihen, että rikkomisessa olisi törkeimmilläänkin kysymys vain ehdollisen vankeuden valvontaan sisältyvien velvollisuuksien rikkomisesta.

Oikeusministeriö toteaa, että lainsäädäntöön sisältyy jo nyt mahdollisuus muuntaa vapaudessa suoritettava seuraamus ehdottomaksi vankeudeksi, vaikka taustalla ei olekaan ehdotonta vankeustuomiota. Yhdistelmärangaistuksen valvonta-aika voidaan muuntaa ehdottomaksi vankeudeksi, vaikka valvonta-aikaa ei suoriteta ehdottoman vankeuden sijasta. Tällä perusteella muunnon mahdollisuutta ei siis voida rajata vain yhdyskuntapalveluun tai valvontarangaistukseen, jotka ovat ehdottoman vankeuden sijasta tuomittavia yhdyskuntaseuraamuksia.

Oikeusministeriö ei myöskään pidä ehdotettuun muuntoon verrattuna erityisen paljon selkeämpänä voimassa olevan lainsäädännön mukaista tilannetta, jossa ehdottoman vankeuden jäännösrangaistusta pannaan täytäntöön 4-14 vuorokautta ehdonalaiseen vapauteen sisältyvien velvollisuuksien törkeän rikkomisen vuoksi.

Oikeusministeriö toteaa, että vankeudeksi muunnon mahdollisesti pitkä käsittelyaika koskee muitakin yhdyskuntaseuraamusten muuntotilanteita. Tilanteen huomioon ottaen ei olisi mielekästä säätää vain valvonnan muunnon kiireellisestä käsittelystä.

**3. Kuntoutus ja hoito**

*Kuntaliiton* näkemyksen mukaan palveluiden tarjoaminen nykyisten palvelujärjestelmien puitteissa voi olla haasteellista. Palveluiden saatavuudessa voi olla suuriakin alueellisia eroja. Jos henkilö on sitoutunut avohoitoon olisi tärkeää, että hän pääsisi siihen mahdollisimman nopeasti. Valvontaan tuomitut henkilöt voivat päihdepalvelujen suhteen olla hyvinkin eriarvoisessa asemassa riippuen siitä, minkälaisia palveluita oma kotikunta voi hänelle tarjota. Koska kustannusvastuu kuntien ja Rikosseuraamuslaitoksen välillä vaihtelee käytännössä jo nyt tulisi Kuntaliiton näkemyksen mukaan valtion vastata tulevaisuudessa kaikista kustannuksista jotka liittyvät ehdollisen vankeuden oheisseuraamuksiin, myös valvontaan sisältyvästä avohoidosta ja kuntoutuksesta. Näin vastuu olisi selkeä, eivätkä kunnat olisi eriarvoisessa asemassa kustannusvastuun osalta.

Lisäksi Kuntaliitto katsoo, että olisi hyvä, jos Rikosseuraamuslaitos olisi myös vastuussa valvontaan sisältyvästä päihdehoidosta. Rikosseuraamuslaitoksen muutostyöskentelyn ja motivoinnin jälkeen valvontaan tuomittu henkilö voisi halutessaan kiinnittyä päihdepalveluihin kuntalaisena.

*Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen* pitää välttämättömänä, että oheisvalvonnan toteuttamiseen varataan myös hoidollisten elementtien osalta riittävät resurssit. Mikäli hoidollisia palveluita, joihin on suostuttu ja sitouduttu, ei puutteellisista resursseista johtuen voitaisi toteuttaa valvonta-aikana, jäisi ehdotetun rangaistusyhdistelmän uskottavuus hyvin kyseenalaiseksi.

Lisäksi hoitoa tai kuntoutusta koskevan suostumuksen peruuttamista, jos se johtaa valvonnan sisällön muuttumiseen muuksi kuin tuomioistuimelle on kerrottu, tulisi jo sellaisenaan voida pitää ehdotetussa yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain 26 §:ssä tarkoitettuna velvollisuuksien rikkomisena.

*Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön* mukaan ehdotettavan päihdehoidon kustannukset tulisivat Rikosseuraamuslaitoksen maksettaviksi, mikä olisikin välttämätöntä hoidon saamisen varmistamiseksi. Tämä tulee huomioida resurssoinnissa.

*Kriminaalihuollon tukisäätiön* mukaan päihdeongelmien lisäksi muutkin kuntoutustarpeet, esimerkiksi seksuaali- tai väkivaltarikoksista irtautumisen tuki tulisi huomioida lakiuudistuksessa.

Kriminaalihuollon tukisäätiö ei pidä avohoitoa riittävänä päihteidenkäytön ja uusintarikollisuuden näkökulmasta.

Myös *A-klinikkasäätiö* arvioi tuomittujen yhdenvertaisuuden suhteessa tuomion sisältämiin kuntoutuselementteihin kärsivän alueellisista eroista, joihin tuomioistuimet tai seuraamusjärjestelmä eivät pysty vaikuttamaan.

A-klinikkasäätiö kirjoittaa, että ehdotuksessa yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta (26 §) valvontaan tuomitun pitäisi kyetä pidättäytymään päihteiden käytöstä käytännössä kokonaan koko valvonta-ajan. Muussa tapauksessa hän syyllistyisi törkeään velvollisuuksien rikkomiseen.

*Oikeusministeriö* ymmärtää kuntoutus- ja hoitopalvelujen saatavuuden alueelliseen vaihteluun ja resurssien riittävyyteen liittyvän lausunnonantajien huolen. Oikeusministeriö korostaa kuitenkin, että kysymys on palveluista, joihin yhdyskuntaseuraamusta suorittavalla on sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön perusteella oikeus samalla tavoin kuin muillakin. Valvontaseuraamuksen sisältöä suunniteltaessa on tärkeää, että yhdyskuntaseuraamuksen täytäntöönpano sekä tuomitun elämänhallintaa ja rangaistuksen suorittamista edistävät tukitoimet sovitetaan yhteen siten kuin yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain 12 §:n mukaan on tehtävä. Rikosseuraamuslaitoksen on rangaistusajan suunnitelman laatimiseen ryhtyessään tarpeen mukaan kartoitettava sosiaali- ja terveysviranomaisen kanssa rikoksesta epäillyn elinolosuhteita ja tukitoimenpiteiden tarvetta.

Yhdyskuntaseuraamuksiin sisällytettävän päihdehoidon kustannusten jakautumisessa Rikosseuraamuslaitoksen ja kuntien välillä on käytännössä kuitenkin jonkin verran vaihtelua. Tätä voidaan pitää ymmärrettävänä, kun otetaan huomioon alueelliset erot palvelujen saatavuudessa ja se, että yhdyskuntaseuraamukseen sisältyvä hoito tulee joka tapauksessa toteuttaa osana tuomioistuimen määräämää rangaistusta.

Oikeusministeriö toteaa, että päihderiippuvuuden laitoshoitoa sisältävä rangaistus olisi käytännössä merkinnyt uutta hoitoseuraamusta. Ministeriön käsityksen mukaan sellainen ei olisi luontevasti toteutettavissa ehdollisen vankeuden oheisseuraamuksena. Keskeinen huomioon otettava seikka on se, että hoitoa tai kuntoutusta ei voida sisällyttää rangaistukseen vastoin syytetyn tahtoa.

Oikeusministeriö toteaa, että seuraamukseen vastaajan suostumuksella sisällytetystä hoidosta tai kuntoutuksesta kieltäytyminen on valvontaan sisältyvien velvollisuuksien rikkomista, mikä on hallituksen esityksessä todettukin.

Lisäksi ministeriö korjaa käsityksen siitä, että ehdotettava valvontaan sisältyvä kuntoutus olisi rajattu vain päihdeongelmista johtuvaan hoidon tarpeeseen.

**4. Rikoksesta epäiltyjen yhdenvertaisuus**

*Helsingin hovioikeus* toteaa, että nykyisin seuraamusharkinnassa saatetaan kiinnittää huomiota vastaajan elämäntilanteeseen, ja esimerkiksi toimenpiteet päihteistä irtautumiseksi ja elinolojen vakiintuminen saattavat johtaa vankeuden sijasta ehdollisen vankeuden tai yhdyskuntapalvelun käyttöön. 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.

*Professori Minna Kimpimäki* huomauttaa, että yleisen palvelujärjestelmän puitteissa annettavan kuntoutuksen ja avohoidon saatavuudessa voi olla merkittäviäkin alueellisia eroja. Esitys ei näin ollen ole yhdenvertaisuuden näkökulmasta täysin ongelmaton.

*A-klinikkasäätiö* pitää riskinä seuraamusten kiristymistä sosiaalisesti valikoivasti: päihteiden ongelmakäyttö ennustaa parhaiten kohderyhmän tulevaakin rikollista käyttäytymistä, joten suunniteltu oheisseuraamuksin tehostettu ehdollinen vankeus kohdentuu käytännössä lähinnä päihdeongelmaisiin lainrikkojiin. Tulisi miettiä, onko se linjassa sen rikosoikeusperiaatteen kanssa, ettei seuraamuksen perusteena voi olla henkilön terveydentilaan liittyvä seikka, samoin sitä, onko ehdotus käytännössä tällöin enää suhteellisuusperiaatteen mukainen.

<u>*Oikeusministeriö*</u> ei pidä ehdotettua valvontaa ongelmallisena rikoksentekijöiden yhdenvertaisuuden kannalta. On totta, että valvontaan tulee todennäköisesti valikoitumaan erityisesti rikoslain 6 luvun 10 §:n 2 momentin 1 kohdan perusteella päihdeongelmaisia rikoksenuusijoita, joilla rikosten tekeminen liittyy tiiviisti päihteiden käyttöön. Tällaiseen käyttäytymiseen voidaan pyrkiä puuttumaan myös rikosoikeudellisilla seuraamuksilla ilman, että kysymys olisi syytetyn terveydentilan perusteella tuomittavasta rangaistuksesta. Vaikka seuraamus tuomitaan rikoksesta, ei tekijän päihdeongelmasta tai elämäntilanteesta, seuraamuksen sisällöllä voidaan vaikuttaa rikollisen toiminnan taustalla vaikuttaviin syihin. On olennaista, että ehdotettava kuntoutus tai hoito vaatii aina rikoksentekijän suostumuksen.

**5. Seuraamusselvitykset**

*Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen* arvioi, että oheisvalvontaan sopivien tapausten valikoinnissa ongelmaksi voi muodostua se, että päivittäisrikosten esitutkinta on usein hyvin suppeaa, syyteharkinta tehdään niukan esitutkinta-aineiston pohjalta ja jutut käsitellään tuomioistuimissa joko kirjallisessa menettelyssä tai lisääntyvissä poissaolokäsittelyissä. Hirvonen katsoo, että nykyisessä juttujen kiivaassa läpivirtauksessa syyttäjälle ei yleensä välity tietoja, joiden perusteella hän voisi arvioida valvonnan tarpeen todennäköisyyttä epäillyn henkilökohtaisten olojen pohjalta. Oheisvalvonnan käyttäminen uutena rangaistusmuotona edellyttäisi käytännössä jonkinasteista vastaajan olojen selvittämistä jo esitutkinnassa, jotta seuraamusselvitys voitaisiin oikeissa jutuissa pyytää rikoksentekijän rikoshistorian aikaisemmassa vaiheessa. Käytännössä tämä tarkoittaa uuden rangaistusvaihtoehdon huomioon ottamista esitutkintapöytäkirjapohjissa.

*Rikosseuraamuslaitoksen Uudenmaan yhdyskuntaseuraamustoimiston* näkemyksen mukaan seuraamusselvityksiä tullaan pyytämään huomattavasti enemmän kuin esityksessä on arvioitu. Käräjäoikeuksissa syyttäjäviranomaisen on mahdotonta arvioida rikokseen syyllistyneen valvonnan tarvetta etukäteen, joten lausunto valvonnan tarpeesta pyydettäisiin ainakin kaikilta, joille syyttäjän näkemyksen mukaan ehdollinen vankeusrangaistus olisi mahdollinen.

*Helsingin hovioikeus* toteaa, että ehdotettu seuraamusharkinta edellyttää 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. Hovioikeuden arvion mukaan ratkaisevaan asemaan tullee juuri seuraamusselvitys. Näin siis Rikosseuraamuslaitos pystyy seuraamusselvityksen avulla merkittävästikin vaikuttamaan seuraamusten lajivalintaan.

*Oikeusministeriö* toteaa, että seuraamusselvityksen merkitys tuomioistuimen päätöksenteon tukena tulee lausunnoissa huomatulla tavalla olemaan suuri. Selvitys sisältää tuomioistuimelle tarpeelliset tiedot muun muassa syytetyn päihteiden käytöstä, aiemmasta rikollisuudesta ja henkilökohtaisista olosuhteista. Seuraamusselvitys pyydetään ehdotuksen mukaan aina, kun rikoksentekijä todennäköisesti tuomitaan ehdotettavaan aikuisten valvontaan. Seuraamusselvityksellä voidaan jo nyt välillisesti vaikuttaa rangaistuslajin valintaan harkittaessa yhdyskuntapalvelun tai valvontarangaistuksen tuomitsemista, joten tilanne ei sinänsä ole uusi.

Kirjalliseen menettelyyn ja niukkaan esitutkinta-aineistoon liittyvät mahdolliset ongelmat koskevat muitakin seuraamuksia kuin ehdotettua valvontaa. Tässä yhteydessä voidaan myös korostaa poliisin ja syyttäjän välistä aktiivista yhteistyötä. Esitutkinnassa voidaan selvittää epäiltyä koskevia tietoja, joilla on merkitystä syyttäjän harkitessa seuraamusselvityksen pyytämistä valvontaa varten.

**6. Oheisseuraamusten yhdistäminen**

*Helsingin hovioikeus* huomauttaa, 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 ehdollisen 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. Säännöksen tulkintavaihtoehdoilla on suuri ero ja asia on syytä laissa selventää.

Myös *professori Tapio Lappi-Seppälän* mukaan kysymys useamman oheisseuraamuksen samanaikaisesta käytöstä saattaa jäädä esityksessä epäselväksi. Valiokunnan mietinnössä olisi hyvä täsmentää, että yhdyskuntapalvelu ja valvonta tulevat kyseeseen vain toistensa vaihtoehtoina.

*Oikeusministeriö* kannattaa oheisseuraamusten yhdistämisvaihtoehtojen selventämistä. Asiasta ei nimenomaisesti säädetä voimassa olevassa laissa, eikä sääntelyä ole ehdotettu myöskään käsiteltävässä hallituksen esityksessä.

Rikosseuraamuslaitoksesta saatujen tietojen mukaan erilaisista oheisseuraamusten yhdistelmistä tuomitaan käytännössä samaan aikaan varsinkin nuorten valvontaa ja oheissakkoja, mutta jonkin verran myös valvonnan ja yhdyskuntapalvelun yhdistelmiä.

Rikoslain 6 luvun 10 §:n voimassa oleva 1 momentti sisältää *yksinään*-rajauksen: ”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.” Tätä ilmausta ei siis ole käytännössä tulkittu niin, että se estäisi oheissakon ja valvonnan tai valvonnan ja yhdyskuntapalvelunkaan samanaikaisen tuomitsemisen.

Ehdotetun rikoslain 6 luvun 10 §:n 2 momentin 2 kohdan sanamuoto ”ehdollista vankeutta *yksinään* on pidettävänä riittämättömänä…” johtaisi 1 momentissa jo olevan *yksinään*-rajauksen kanssa käytännössä siihen, ettei 2 kohdan perusteella tuomittavaan valvontaan voitaisi yhdistää muita oheisseuraamuksia.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna asian selventämistä poistamalla *yksinään*-ilmaus sekä voimassa olevasta 1 momentista että ehdotetusta 2 momentin 2 kohdasta.

Lisäksi oikeusministeriö esittää harkittavaksi oheisseuraamusten yhdistelmien rajaamista 10 §:n 4 momentissa seuraavasti:

”*Oheisseuraamukseksi voidaan samalla kertaa tuomita sekä sakko että 2 tai 3 momentissa tarkoitettu valvonta*.”

Ottaen huomioon, että oheissakolla ja valvonnalla on osittain eri tarkoitukset, voi olla perusteltua määrätä ehdollisen vankeuden oheisseuraamukseksi sekä sakko että nuorille tai aikuisille suunnattu valvonta. Sakon ja yhdyskuntapalvelun tai varsinkaan yhdyskuntapalvelun ja valvonnan yhdistämistä ei voida pitää samalla tavalla tarpeellisina. Tätä voidaan perustella esimerkiksi tilanteella, jossa sekä oheissakko että oheisyhdyskuntapalvelu tulisivat muunnettaviksi vankeudeksi. Lopputuloksena voisi olla suhteettoman pitkä vankeusrangaistus ottaen huomioon sen taustan ehdollisen vankeuden oheisseuraamusten muunnoissa. Ehdotettu valvonta olisi muunnettavissa enintään 14 päivän vankeudeksi, joten sen yhdistämisessä oheissakkoon ei syntyisi vastaavaa ongelmaa.

Valvonnan ja yhdyskuntapalvelun tuomitseminen oheisseuraamuksiksi samaan aikaan ei olisi seuraamusten samankaltaisuuden vuoksi mielekästä. Oikeusministeriön käsityksen mukaan mahdollisuus tuomita ehdollisen vankeuden lisäksi sekä oheissakko että valvonta saattaisi joissakin tapauksissa tulla sovellettavaksi myös silloin, kun nykyisessä rangaistuskäytännössä päädyttäisiin jo ehdottomaan vankeusrangaistukseen.

## 7. Kustannusarviot ja resurssit

*Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö* pitää hyvänä lausuntokierroksen jälkeen tullutta ehdotusta, jonka mukaan myös ensikertalaiset voitaisiin tuomita valvontaan, mutta muutos tulee huomioida Rikosseuraamuslaitoksen resurssoinnissa.

*Rikosseuraamuslaitoksen Uudenmaan yhdyskuntaseuraamustoimiston* mukaan tarkoituksenmukaisten päihdehuollon tukitoimien puuttuessa tarve suorien ostopalvelujen ostamiselle Rikosseuraamuslaitoksen puolesta todennäköisesti lisääntyisi yli 20-vuotiaana rikokseen syyllistyneiden valvonnan myötä.

*Valtakunnansyyttäjänvirasto* toteaa esitykseen sisältyvien ehdotusten lisäävän syyttäjien työtä. On tärkeää, että syyttäjälaitoksella on käytössään riittävät henkilöstöresurssit.

*Professori Tapio Lappi-Seppälä* arvostelee tapaa, jolla valvontaan määrättävät on hallituksen esityksessä laskettu. Kustannuslaskelmat on tehty olettaen, että RL 6 luvun 10 §:n 2 kohtaa sovelletaan vain ensikertalaisiin. Kun mukaan otetaan myös aikaisemmin tuomitut, vähintään 8 kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen tuomittuja vuonna 2017 oli vajaat 1 900. Jos muita muutoksia ei tehdä, kustannuslaskelmia olisi siis Lappi-Seppälän mukaan korjattava.

<u>*Oikeusministeriö*</u> toteaa, että ehdotuksista aiheutuvat kustannukset on arvioitu esityksessä mahdollisimman hyvin. Ehdotettavan aikuisten valvonnan tulevat kustannukset riippuvat siitä, missä laajuudessa tuomioistuimet alkavat valvontoja määrätä. Tästä syystä kustannusten arviointiin sisältyy poikkeuksellisen paljon epävarmuustekijöitä.

Lakiesityksessä on käytetty vuoden 2016 tilastotietoja, joiden mukaan 21 vuotta täyttäneenä rikoksen tehneille tuomittiin 1 583 vähintään kahdeksan kuukauden pituista ehdollista vankeusrangaistusta. Kohderyhmän laskemistapaa on selvitetty edellä kohdassa 1.3.

## 8. Seuraamusjärjestelmän osittaisuudistukset

*Helsingin hovioikeus* katsoo, että seuraamusjärjestelmä on toistuvien osittaisuudistusten vuoksi muodostunut monimutkaiseksi. Hovioikeuden mukaan ehdotettu uudistus entisestään lisää seuraamusjärjestelmän vaikeaselkoisuutta ja jossakin määrin vähentää myös sen ennakoitavuutta.

*Oikeusministeriö* jakaa seuraamusjärjestelmän osittaisuudistuksiin liittyvän huolen ja viittaa ministeriön Toimiva oikeusvaltio ja vakaa demokratia –tulevaisuuskatsaukseen (Valtioneuvoston julkaisusarja 14/2018), johon sisältyvillä toimenpiteillä pyritään vastaamaan seuraamusjärjestelmän hajanaisuuteen kohdistuvaan kritiikkiin. Oikeusministeriön tulevaisuuskatsauksessa ehdotetaan toteutettavaksi rangaistusten täytäntöönpanoa koskevan lainsäädännön kokonaisvaltainen tarkastelu. Katsauksen mukaan seuraamusjärjestelmää koskeva lainsäädäntö uudistetaan kokonaisuudessaan selkeämmäksi sekä täytäntöönpanon vaikuttavuus ja yhteiskunnan tarjoamat mahdollisuudet paremmin huomioon ottavaksi.

Suunnitteilla olevassa kokonaisvaltaisessa tarkastelussa on kuitenkin kysymys niin laajasta pitkän aikavälin uudistuksesta, että seuraamusjärjestelmän täydentäminen esitetyn ehdotuksen tapaisilla pienillä osittaisuudistuksilla on tässä vaiheessa edelleen tarpeen.

## 9. Esityksen säätämisjärjestyksen perustelut

*Poliisihallitus* arvioi, että lakiesityksen säätämisjärjestyksen perusteluissa oheisseuraamusjärjestelmän uudistusta on tarkasteltu perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti, mutta jokseenkin pintapuolisesti. Erityisen silmäänpistävänä on, että uutta yhdyskuntaseuraamusta ja yhdyskuntapalvelun ankaroittamista ei ole tarkasteltu kriminalisointiperiaatteiden valossa. Tämä ei Poliisihallituksen mukaan kuitenkaan tarkoita sitä, että sääntelyssä olisi valtiosääntöoikeudellisia ristiriitaisuuksia, koska kaiken kaikkiaan ehdotuksilla on hyväksyttävät tarkoitukset ja ennen kaikkea painava yhteiskunnallinen tarve.

Poliisihallitus toteaa, että uusia yhdyskuntaseuraamuksia on mahdollista käyttää silloin, kun rikoksen moitittavuus edellyttää rangaistukselta muutakin kuin pelkkää varoitusta. Toisin sanoen uudet yhdyskuntaseuraamukset sijoittuvat vielä paremmin ehdollisen ja ehdottoman vankeuden väliin.

## 10. Muita huomioita

*Professori Minna Kimpimäki* ei pidä oheisseuraamuksena tuomittavan yhdyskuntapalvelun enimmäistuntimäärän korottamista hyöty – haitta –näkökulmasta tarkastellen perusteltuna. Muutoksen negatiivisena vaikutuksena voi olla yhdyskuntapalvelun lisääntyvä keskeyttäminen, sillä tutkimusten mukaan yhdyskuntapalvelu keskeytyy sitä todennäköisemmin, mitä pidempi tuomio on.

*Oikeusministeriö* arvioi nykyistä pidemmän yhdyskuntapalvelun olevan oheisseuraamuksena tarpeellinen vaihtoehto. Myös itsenäisenä seuraamuksena tuomittavan yhdyskuntapalvelun enimmäistuntimäärää korotettiin yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain tullessa voimaan 1.5.2015.

*Kriminaalihuollon tukisäätiö* ei pidä hyvänä sitä, että ensikertalaiset on kategorisesti suljettu valvonnan ulkopuolelle.

*Oikeusministeriö* selventää, ettei ensikertalaisia ole suljettu valvonnan ulkopuolelle. Ehdotettu rikoslain 6 luvun 10 §:n 2 momentin 2 kohta ei edellytä valvontaan tuomittavalta rikostaustaa.

*Poliisihallitus* huomauttaa, että yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain voimassa olevassa 31 §:ssä viitataan jo kumottuun lakiin henkilötietojen käsittelystä rangaistusten täytäntöönpanossa (422/2002). Lain on kumonnut laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa (1069/2015).

*Oikeusministeriö* toteaa Poliisihallituksen olevan oikeassa. Käsiteltävässä hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ehdoteta muutoksia mainittuun yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain 31 §:ään. Oikeusministeriö ei vastusta vanhentuneen viittauksen korjaamista käsiteltävän lakiesityksen yhteydessä siten, että henkilötietojen käsittelystä rangaistusten täytäntöönpanossa annettu laki muutettaisiin henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetuksi laiksi.

*A-klinikkasäätiö* kirjoittaa, että ehdotuksessa yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta (26 §) valvontaan tuomitun pitäisi kyetä pidättäytymään päihteiden käytöstä käytännössä kokonaan koko valvonta-ajan. Muussa tapauksessa hän syyllistyisi törkeään velvoitteiden rikkomiseen.

*Oikeusministeriö* selventää, ettei ehdotuksessa esitetä muutoksia ehdollisen vankeuden valvonnan nykyiseen päihteettömyysvelvoitteeseen, josta säädetään yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain 61 §:ssä. Säännöksen mukaan päihteettömyysvaatimus koskee vain valvontatapaamisia sekä valvonnan täytäntöönpanoon liittyviä tilaisuuksia ja toimintaa. Ehdotukseen ei siis sisälly koko valvonta-aikaa koskevaa päihteettömyysvelvollisuutta.

.