Valiokunnan lausunto PeVL 10/2017 vp– HE 268/2016 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle yhdistelmärangaistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle yhdistelmärangaistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 268/ 2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Paulina Tallroth, oikeusministeriö
- erikoissuunnittelija Tuuli Herlin, oikeusministeriö
- apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Raimo Lahti
- professori Juha Lavapuro
- apulaisprofessori Sakari Melander

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että rikoslakiin lisätään säännökset yhdistelmärangaistuksesta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että uuden rangaistusmuodon täytäntöönpanosta säädetään uusi laki yhdistelmärangaistuksen täytäntöönpanosta.

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi myös pitkäaikaisvankien vapauttamismenettelystä annettua lakia, oikeudenkäymiskaarta, vankeuslakia, henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettua lakia, rikosrekisterilakia, valvotusta koevapaudesta annettua lakia, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia, oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettua lakia, eräisiin rangaistus-, huolto- ja hoitolaitoksiin otettujen henkilöiden tapaturmakorvauksesta annettua lakia ja rikosvahinkolakia.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018.

Valmis
5.1

Valiokunnan lausunto PeVL 10/2017 vp

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 7 §:ssä turvatun henkilökohtaisen vapauden rajoittamisen ja 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Erityisesti laillisuusperiaatteen ja oikeasuhtaisuusvaatimuksen arvioimiseksi olisi hallituksen käsityksen mukaan kuitenkin suotavaa, että esityksestä hankittaisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uuden tyyppisestä rikosoikeudellisesta rangaistuksesta, yhdistelmärangaistuksesta. Seuraamus koostuisi ehdottomasta vankeudesta ja sen jälkeisestä valvonnasta. Rangaistus voitaisiin tuomita vain vakavan rikoksen uusijalle, jota pidetään vaarallisena toisen hengelle, terveydelle tai vapaudelle. Tuomitsemisen edellytykset olisivat samat kuin voimassa olevan lain edellytykset tuomita koko rangaistusaika suoritettavaksi vankilassa. Yhdistelmärangaistus korvaisi tässä suhteessa sellaisen vankeusrangaistuksen, joka suoritetaan kokonaisuudessaan vankilassa.

Vankila-ajan jälkeisenä valvonta-aikana tuomittuun kohdistuisi eräitä velvollisuuksia, joista keskeisimmät liittyisivät asunnossa pysymiseen, päihteettömyyteen, toimintaan osallistumiseen ja valvontaan sitoutumiseen. Velvollisuuksien törkeästä rikkomisesta voitaisiin tuomita jäljellä oleva valvonta-aika suoritettavaksi ehdottomana vankeutena.

Hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen kaikkea perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sekä vapautensa menettäneen oikeuksia koskevan perustuslain 7 §:n 3 momentin kannalta. Lisäksi ehdotukseen sisältyy perustuslain 7 §:n 1 momentissa säädettyä henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta ja perustuslain 10 §:ssä tarkoitettua yksityiselämän suojaa koskevaa sääntelyä. Ehdotuksia on näiltä osin arvioitava perusoikeuksien yleisten ja kyseessä olevan perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta. Vaarallisia rikoksenuusijoita koskevien rikosoikeudellisten seuraamusten valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on huomioitava myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiaa koskeva ratkaisukäytäntö, jossa on korostettu valtion positiivista toimintavelvoitetta yksilön hengen ja fyysisen koskemattomuuden turvaamiseksi (ks. esim. Osman v. Yhdistynyt kuningaskunta 28.10.1998, kohdat 115 ja 116, Mastromatteo v. Italia 24.10.2002, kohta 68, Branko Tomasic v. Kroatia 15.1.2009, kohta 51 ja Jendrowiak v. Saksa 14.4.2011, kohta 37).

Yhdistelmärangaistuksen hyväksyttävyys ja oikeasuhtaisuus

Rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää uudistettiin vuonna 2006 siten, että vaarallisia rikoksenuusijoita koskeneesta pakkolaitosjärjestelmästä luovuttiin. Järjestelmän korvasi koko rangaistusajan suorittaminen vankilassa, mikä koskee sellaisia vakavien rikosten uusijoita, joita pidetään erittäin vaarallisina toisen hengelle, terveydelle tai vapaudelle. Perustuslakivaliokunta kiinnitti koko rangaistusajan suorittamista vankilassa koskevaa sääntelyä arvioidessaan huomiota siihen, että sääntely merkitsi perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta ongelmallisesta pakkolaitosjärjes-

telmästä luopumista. Valiokunta kuitenkin huomautti, että sääntely saattoi tulla kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimissä arvioitavaksi siksi, ettei 3—5 vuoden tuomiota kärsivällä vangilla olisi ollut ehdotuksen perusteella mahdollisuutta saattaa osin hänen vaarallisuuttaan koskevaan arvioon perustuvan vapaudenmenetyksen laillisuutta tuomioistuimessa uudelleen tutkittavaksi (ks. PeVL 21/2005 vp, s. 3).

Kriminalisoinneille on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan esitettävä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (ks. PeVL 9/2016 vp, s. 4 ja PeVL 23/1997 vp, s. 2/II). Tämä koskee myös rikosoikeudelliseen rangaistusjärjestelmään tehtäviä muutoksia, koska rikoslain kielloilla ja rangaistuksilla on sisäinen yhteys ja rangaistukset on asetettu tukemaan ja tehostamaan kieltoja (ks. PeVL 9/2016 vp, s. 4).

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan yhdistelmärangaistuksen tavoitteena on vähentää uusintarikollisuutta (s. 14). Valvonnan avulla pyritään tukemaan rikoksenuusijaa ja auttamaan häntä selviytymään vapaudessa rikoksiin syyllistymättä (s. 50). Esityksen perusteluista käy ilmi myös, että vuosina 2006—2016 koko rangaistusaikaa vankilassa suorittaneet ovat usein syyllistyneet uusiin vakaviin rikoksiin. Lisäksi kyseisessä vankiryhmässä lähes kaikki on vapauttamisharkinnassa todettu erittäin vaarallisiksi toisten hengelle, terveydelle tai vapaudelle. Perusteluiden mukaan vuonna 2006 voimaan tulleen uudistuksen jälkeen vain kolme koko rangaistusaikaa suorittavaa vankia on päässyt ehdonalaiseen vapauteen, kun vapautuneita koko rangaistusaikaa suorittaneita vankeja on samalla ajanjaksolla ollut 35 (s. 13). Näitä vankeja ei ole voitu sijoittaa valvottuun koevapauteen. Nämä esityksen perusteluissa esitetyt näkökohdat merkitsevät sitä, että käytännössä miltei kaikki koko rangaistusaikaa suorittavat vangit vapautuvat vankilasta ilman vaihetta, jossa heidän sopeutumistaan yhteiskuntaan voitaisiin valvoa ja joka edesauttaisi vankeuslain 2 §:ssä säädettyä tavoitetta lisätä valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan.

Ehdotetulle sääntelylle on perustuslakivaliokunnan mielestä uskottavalla tavalla osoitettu olevan painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Välillisesti sääntelyllä suojataan myös perustuslain 7 §:ssä turvattua oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen.

Rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (esim. PeVL 9/2016 vp, s. 6, PeVL 56/2014 vp, s. 3 ja PeVL 16/2013 vp, s. 2).

Ehdotetun rikoslain 2 c luvun 11 §:n 1 momentin mukaan yhdistelmärangaistus koostuu enintään tapaukseen sovellettavien säännösten mukaan rikoksesta säädetyn enimmäisrangaistuksen pituisesta ehdottomasta vankeudesta ja sitä välittömästi seuraavasta valvonta-ajasta, jonka pituus on vuosi. Säännös merkitsee sitä, että tuomioistuimen tuomitsema rangaistus voi ylittää sen rangaistuksen pituuden, mikä ilmenee kutakin rikosta koskevasta rangaistussäännöksestä. Tältä osin sääntelyä on arvioitava rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja seuraamuksiin kohdistuvan oikeasuhtaisuuden vaatimuksen muodostaman kokonaisuuden näkökulmasta.

Ehdotettu sääntely on voimassa olevan rikoslainsäädännön systematiikalle vierasta, mikä myös merkitsee, että sen arviointiin tulee perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen

kannalta kiinnittää erityistä huomiota. Rikosoikeudellisessa lainsäädännössä on viime vuosikymmeninä vakiintuneesti lähdetty siitä, että rikollisen teon moitittavuus ja siihen liittyvä rangaistusuhka säädetään kunkin rikoksen tunnusmerkistön yhteydessä. Perusoikeusuudistuksen esitöissä painotettiin sitä, että kuhunkin rikokseen liitettävät rangaistukset on säädettävä eduskunnan hyväksymässä laissa (ks. HE 309/1993 vp, s. 50/II). Lainsäädännön systematiikka, jossa rikoksesta seuraava rangaistusuhka ilmenee kustakin rangaistussäännöksestä, turvaa olennaisella tavalla myös perustuslakivaliokunnan käytännössä laillisuusperiaatteen ydinsisällössä korostettua sääntelyn ennustettavuutta (ks. PeVL 10/2016 vp, s. 9).

Näiden näkökohtien kannalta arvioituna sellainen rikosoikeudellinen sääntelyratkaisu, joka johtaa siihen, että rikoksesta seuraavan rangaistuksen enimmäispituus ei ilmenekään tekoa koskevasta rangaistussäännöksestä, ei ole täysin ongelmatonta. Koska rikoslajikohtaisen rangaistusasteikon enimmäismäärästä poikkeaminen olisi kuitenkin ehdotetussa rikoslain 2 c luvun 11 §:ssä täsmällisesti säännelty ja mahdollisuudesta poiketa enimmäisrangaistuksesta yhdistelmärangaistus tuomittaessa ehdotetaan säädettäväksi myös rikoslain 6 luvun 2 §:ssä, ehdotettu sääntely on perustuslain kannalta mahdollista, vaikka sellaiseen tulisikin suhtautua hyvin pidättyvästi. Lakivaliokunnan tulee edellä todetuista syistä harkita ehdotetun rikoslain 2 c luvun 11 §:n 1 momentin muuttamista siten, että yhdistelmärangaistuksen enimmäispituus pysyy kustakin rangaistussäännöksestä ilmenevän rangaistusasteikon puitteissa.

Henkilökohtainen vapaus

Yhdistelmärangaistuksen sisältämä ehdoton vankeus merkitsee puuttumista tuomitun henkilökohtaiseen vapauteen (ks. myös PeVL 23/1997 vp, s. 2/I). Yhdistelmärangaistukseen sisältyvää valvonta-aikaa puolestaan voidaan arvioida samoin perustein kuin perustuslakivaliokunta on arvioinut valvontarangaistuksen suhdetta perustuslain 7 §:n 3 momenttiin (ks. PeVL 30/2010 vp).

Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan henkilökohtaista vapautta ei saa riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että rikoslakiin vuonna 2011 lisätty valvontarangaistus merkitsee epäilemättä perustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettua vapaudenmenetystä, vaikka valvontarangaistuksen täytäntöönpanopaikkana on tuomitun asunto (PeVL 30/2010 vp, s. 2/II).

Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan vapaudenriisto edellyttää laissa säädettyä perustetta. Lisäksi perusoikeuksia rajoittavaa lainsäädäntöä koskee perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluva tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimus, joka edellyttää, että perusoikeusrajoitukset ovat tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5/I).

Ehdotetut yhdistelmärangaistuksen tuomitsemisen edellytykset ovat oleellisilta osin samat kuin voimassa olevassa laissa on säädetty koko rangaistusajan suorittamiselle. Koko rangaistusajan suorittamista koskeva sääntely on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 21/2005 vp, s. 3) eikä esimerkiksi yhdistelmärangaistuksen perusteena oleviin rikoksiin, rikoksen uusimista koskevaan edellytykseen tai rikoksentekijän vaarallisuuden arviointia koskeviin edellytyksiin ehdoteta muutoksia. Tältä osin ehdotettu sääntely on riittävän tarkkarajaista ja täsmällistä.

Hallituksen esityksen yhdistelmärangaistuksen täytäntöönpanoa koskevan 2. lakiehdotuksen 7 § sisältää säännöksen valvonnasta. Sen mukaan valvonta-ajan ja rangaistusajan suunnitelman noudattamista valvotaan teknisesti valvottavan haltuun annettavilla taikka hänen ylleen ranteeseen, nilkkaan tai vyötärölle kiinnitettävillä teknisillä välineillä taikka tällaisten välineiden yhdistelmällä. Esityksen perustelujen mukaan valvonnan tarkoituksena on varmistaa, että valvottava noudattaa hänelle määrättyjä velvollisuuksia ja liikkumisrajoituksia (s. 27). Vastaavaa sääntelyä on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty merkityksellisenä perustuslain 7 §:n 3 momentissa turvatun henkilökohtaisen koskemattomuuden kannalta, mutta puuttumista on esimerkiksi valvontarangaistusta ja valvottua koevapautta koskevaa sääntelyä käsiteltäessä pidetty vähäisenä ja välttämättömänä rangaistuksen täytäntöönpanon luonne huomioon ottaen (PeVL 30/2010 vp, s. 5/II ja PeVL 4/2013 vp, s. 2/II). Nyt ehdotettua sääntelyä voidaan arvioida samoin.

Ehdotettu täytäntöönpanolain 4 luku sisältää säännökset valvottavan säilöönotosta sekä säilöönottoasian käsittelystä. Säilöön ottaminen merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen. Ehdotetun 24 §:n 1 momentin mukaan säilöönoton käyttö on viime kädessä sidottu siihen, ettei "turvaamistoimenpidettä ole pidettävä selvästi tarpeettomana". Esityksen perustelujen mukaan tällä tarkoitetaan, että turvaamistoimenpiteen käyttö perustuu yksilölliseen harkintaan (s. 41). Koska vapauteen ei saa perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyjä perusteita, ehdotettua sääntelyä tulee täsmentää siten, että säilöönotto tulee kyseeseen vain viimesijaisena turvaamistoimenpiteenä. Erityisesti silloin, kun säilöönoton perusteena olisi ehdotetussa 24 §:ssä tarkoitettu este valvonta-ajan täytäntöönpanolle, joka voisi esityksen perustelujen mukaan olla esimerkiksi valvonta-ajan täytäntöönpanopaikaksi soveltuvan asunnon järjestämiseen liittyvä seikka, säilöönotto saattaa muodostua suhteettomaksi turvaamistoimenpiteeksi, ellei lakiin lisätä edellä todettua täsmennystä.

Ehdotetun vankeudeksi muunnetun valvonta-ajan suorittamista koskevan täytäntöönpanolain 28 §:n mukaan rikosseuraamuslaitos voi päästää tuomitun, jonka valvonta-aika on muunnettu vankeudeksi, uudestaan suorittamaan valvonta-aikaa, jos tuomitun edellytykset suoriutua valvonta-ajasta ovat parantuneet siten, että valvonta-ajan suorittaminen on tarkoituksenmukaista. Tarkoituksenmukaisuutta koskevaa edellytystä ei ole edes esityksen perusteluissa käsitelty tarkemmin. Myös tältä osin sääntely on merkityksellistä perustuslain 7 §:ssä turvatun henkilökohtaisen vapauden näkökulmasta, koska ehdoton vankeus ja valvonta-aika puuttuvat tuomitun henkilökohtaiseen vapauteen eri tavoin. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännöstä tulee täsmentää siten, että siitä käy selvemmin ilmi, milloin yhdistelmärangaistukseen tuomittu, jonka valvonta-aika on muunnettu vankeudeksi, voidaan päästää uudestaan suorittamaan valvonta-aikaa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 24.3.2017

Valiokunnan lausunto PeVL 10/2017 vp

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Simon Elo ps
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen