

Oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto

Lausuntopyyntö 30.3.2012 (OM 13/69/2008)

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE YHDYSKUNTASEURAAMUSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANOJA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Yhdyskuntaseuraamuksia koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus -mietinnössä esitetään säädettäväksi laki, josta käyvät ilmi eri yhdyskuntaseuraamusten yhteiset ja kunkin ominaiset piirteet sekä niiden keskinäiset suhteet. Rikosseuraamuslaitos pitää kokoavan lain säätämistä kannatettavana. Yhdyskuntaseuraamukset ovat kehittyneet ja niiden käyttö on lisääntynyt niin Suomessa kuin maailmanlaajuisesti viimeisen kahden vuosikymmenen aikana. Itse yhdyskuntaseuraamuksen käsitekin on verrattain nuori. Tähän asti kertynyt kokemus, jota on kiteytetty mm. kansainvälisiin suosituksiin, mahdollistaa jatkossa kokonaisvaltaisemman kehittämisen, ja sitä myös yhteinen laki tukee.

Toimikunnan tehtäviin kuului verrata Suomen tilannetta yhdyskuntaseuraamusten käyttöön ja kehityssuuntiin muualla Euroopassa, arvioida tarpeet ja mahdollisuudet eri yhdyskuntaseuraamusten kehittämiseksi ja käytölle ottaen huomioon muun muassa Euroopan neuvoston suositukset ja kartoittaa suomalaisen rikosseuraamusjärjestelmään sopivia ja tarvittavia yhdyskuntaseuraamusvaihtoehtoja. Vaikka kokonaisvaltaisempi tarkastelu olisi ollut mahdollista, mietinnössä on käsitelty vain vähän yhdyskuntaseuraamusten kehityksen edellytyksiä ja mahdollisuuksia. Mietintö rajoittuikin nykyjärjestelmän tarkasteluun ja välittömiin muutostarpeisiin. Tämä on valitettavaa, koska viime vuosina on ilmestynyt paljon tutkimusta ja käyty keskustelua esimerkiksi yhdyskuntaseuraamusten käytön ehdoista ja legitimitetistä, yleisen mielipiteen merkityksestä, yhdyskuntaseuraamustyön vaikuttavuuden ja uskottavuuden yhteydestä sekä seuraamusten velvoitteiden ja sosiaalisesti heikossa asemassa olevien asiakkaiden yhdyskuntaseuraamuksista karsiutumisen problematiikasta. Mietinnössä todetaan yhdyskuntaseuraamusten tähänastinen kehitys ja kannatus Suomessa myönteiseksi. Sen arviointi, miksi Suomen tilanne on pysynyt tässä suhteessa hyvänä, olisi voinut valottaa, mitkä tekijät auttavat sen säilyttämisessä.

Suomi on hyväksymällä v. 2010 EN:n yhdyskuntaseuraamustyötä koskevat säännöt ottanut ne "ohjeekseen lainsäädännössään, politiikassaan ja käytännön toimissaan". Sääntöjen toteuttamista tulisi käsitellä kussakin maassa, mitä myös EN on edellyttänyt. Toi-

mikunta on ainoastaan luetellut joitakin sääntökohtia, jotka on Suomessa otettu huomioon. Käsittelemättä on jäänyt mm. itse yhdyskuntaseuraamuksen määritelmä ja sen käyttöön mahdollisesti liittyvät kysymykset, samoin eurooppalaisen yhdentämiskehityksen ja yhdenmukaistamispainoiden kysymykset. Euroopan neuvoston suositusten mahdolliset uudistustarpeet tulisi jatkotyössä käydä systemaattisesti läpi.

Yhdyskuntaseuraamusten käytön laajuus riippuu niiden hyväksynnästä ja poliittisesta kannatuksesta toisin kuin vankeusrangaistuksen. EN:n säännöissä todetaan vaikuttavan yhdyskuntaseuraamustyön vaativan asianmukaista resursointia ja henkilöstön kvalifikaatioita. Mietinnössä on lausuttu yhdyskuntaseuraamuksiin tuomittujen olevan aikaisempaa syrjäytyneempiä. Kuitenkaan ei ole asetettu kysymystä, miten yhdyskuntaseuraamusten laatu ja hyväksyntä turvataan, jos asiakaskunnan ongelmat vaikeutuvat, työskentely vaatii ammatillisuuden ja yhteistyön kehittämistä ja taloudelliset, hyvin mahdollisesti myös poliittiset reunaehdot kiristyvät.

Rikosseuraamuslaitoksen pitää toimikunnan tavoitetta lainsäädännön selkeydestä sekä seuraamusjärjestelmän sisällön ja tavoitteiden sekä eri seuraamusmuotojen keskinäisen suhteen ilmenemisestä lainsäädännöstä hyvänä. Selkeyden voi olettaa helpottavan seuraamusten johdonmukaista ja tarkoituksenmukaista tuomitsemiskäytäntöä sekä täytäntöönpanoa, millä puolestaan voi olla merkitystä järjestelmän ymmärrettävyydelle ja yleiselle hyväksyttävyydelle. Rikosseuraamuslaitoksen mielestä esityksessä ei ole kuitenkaan riittävästi onnistuttu tavoitteen saavuttamisessa, sillä kokonaisuus on jäänyt hieman vaikeasti hahmotettavaksi erityisesti nuorten seuraamusjärjestelmän osalta.

Sopimushoitoa koskevaa toimikunnan ratkaisua Rikosseuraamuslaitos pitää onnistuneena, varsinkin kun käsitys sopimushoidon kohdejoukosta on jäänyt verrattain hämäräksi. Suomeen sopivien yhdyskuntaseuraamusten valintaperusteita olisi voinut selventää tarkastelemalla kriittisesti muissa maissa kokeiltuja, esimerkiksi "drug court" -tyyppisiä seuraamusmuotoja tai ns. hybridirangaistuksia.

Toimikunnan työstä huomattava osa on käytetty sakkopalvelun pohdintaan. Rikosseuraamuslaitos kyseenalaistaa sakonmuutokysymyksen nostamisen näin keskeiseen asemaan rikosseuraamusjärjestelmän voimavarojen tarkoituksenmukaisen käytön kannalta. Sakonmuuntoasiakkaista tehdyt selvitykset kertovat kyseessä olevan valtaosin asiakaskunnan, jonka ongelmakäyttäytymiseen vaikuttaminen on vaikeaa ja panoksia vaativaa ja joka ei turvallisuuden kannalta ole ensisijainen. Toimikunta pitää sakkopalvelua tarkoituksenmukaisena, koska useiden muutorangaistusta suorittaneiden on todettu suorittaneen yhdyskuntapalvelun. Kuitenkin tiedetään myös, että useiden yhdyskuntapalvelun suorittaneiden elämäntilanne vaihtelee voimakkaasti eikä aiempi yhdyskuntapalvelusta suoriutuminen kerro välttämättä myöhemmästä kyvystä muunnetun sakon suorittamiseen palveluna.

Rikosseuraamuslaitos ennakoi sakkopalvelun käyttöönoton lisäävän merkittävästi selvitys- ja lausuntotyötä. Tuomioistuimet ovat käsitelleet sakon muutorangaistusasioita yli 10 000 vuosittain. Näiden lisäksi ehdotuksen mukaan sakkopalveluun määräämisen edellytysten selvittäminen tulisi kyseeseen myös rangaistusmääräysmenettelyssä annettujen sakkojen osalta (neljättä kertaa samaan rikokseen syyllistyville vuoden aikana), mikäli niiden muuntokielto kumottaisiin niin kuin toimikunta ehdottaa. Rikosseuraamuslaitos ei mitenkään näe mahdolliseksi sakkopalvelusta aiheutuvan suuren lisätyön hoitamista ilman tähän tehtävään osoitettua merkittävää lisäresurssia. Toimikunta ei ole riittävästi selvittänyt ehdotuksensa taloudellisia vaikutuksia.

Asiakaskunnan keskimääräistä vaikeampi tavoitettavuus lisää tapausten vaatimaa aikaa. Jos henkilö määrätään sakkopalveluun, myös täytäntöönpanon valvonta ja tukitoimet työllistänevät Rikosseuraamuslaitosta enemmän kuin yhdyskuntaseuraamukset keskimäärin. Oma kysymyksensä on toimintavelvoitepaikkojen löytäminen ja ylläpitäminen ilman, että yhdyskuntapalvelun kannalta ratkaisevan tärkeää palvelupaikkaverkostoa rasitetaan ja menetetään.

Toimikunta on perehtynyt Norjan lakiehdotukseen sakkopalvelusta (bøteteneste) ja sakkopalvelua koskeva toimikunnan ehdotus onkin varsin samankaltainen kuin Norjaan suunniteltu sakkopalvelu (Prop. 93 L. Proposisjon til Stortinget). Norjassa sakkopalvelua koskeva laki on hyväksytty kesäkuussa 2011, mutta sitä ei ole vielä pantu täytäntöön. Rikosseuraamuslaitos on tätä lausuntoa valmistellessaan kuullut Norjan Kriminalomsorgenin johdon näkemyksiä sakkopalvelun täytäntöönpanon ajankohtaisesta tilanteesta. Kriminalomsorgenista saatujen tietojen mukaan siitä huolimatta että laki on jo hyväksytty, hallitus ei ole voinut panna lainsäädäntöä täytäntöön, koska sakkopalvelun edellyttämiin lisäkustannuksiin ei ole saatu tarvittavaa rahoitusta. Norjassa on arvioitu, että sakkopalvelusta aiheutuu vuosittain noin 20-23 miljoonan kruunun kustannukset. Kriminalomsorgenista saadun tiedon mukaan sakkopalvelua ei todennäköisesti voida kustannussyistä käynnistää myöskään vuonna 2013. Siksi toimeenpanon tarkempaa suunnittelua ei ole aloitettu.

Rikosseuraamuslaitos viittaa Norjan Kriminalomsorgenin näkemyksiin sakkopalvelun vaatimista lisäresursseista ja katsoo, että sakkopalvelun toteuttaminen Suomessa toimikunnan ehdotuksen mukaisena edellyttää merkittäviä lisäresursseja Rikosseuraamuslaitokselle. Ilman riittäviä lisäresursseja sakkopalveluun panostaminen vaikeuttaa yhteiskunnan turvallisuuden ja tehokkaan uusintarikollisuuteen vaikuttamisen kannalta olennaisempien toimintojen hoitamista. Julkishallinnon nykyisessä kireässä taloustilanteessa sakkopalveluun panostaminen uutena rikosseuraamusalan tehtävänä on Rikosseuraamuslaitoksen mielestä kyseenalaista.

Vaikka nykyisiin sakon muuntorangaistussäännöksiin sisältyy eräitä epäkohtia, Rikosseuraamuslaitos pitää nykyistä järjestelmää parempana kuin ehdotettua sakkopalvelua. Nykyjärjestelmää tukevat myös Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tekemä tutkimus, jonka mukaan sakkoihin johtaneiden rikosten (esim. myymälänäpistysten) määrä ei ole lisääntynyt viimeisen lainuudistuksen johdosta. Uudistusehdotukset eivät ratkaise sakon muuntorangaistukseen liittyviä oikeudenmukaisuusongelmia.

Yhdyskuntapalvelun tuomitseminen olisi edelleen pääsääntö, kun muodolliset ehdot täyttyvät, mitä Rikosseuraamuslaitos pitää nykyisen strategian mukaisena. Rikosseuraamuslaitoksen mielestä jatkossa tulisi käsitellä myös seuraavia kysymyksiä.

Yhdyskuntaseuraamusten vaikuttavuuden kannalta olisi perusteltua pohtia, voidaanko rangaistusta ankaroittaa muuten kuin tuomitsemalla ehdotonta vankeutta, esim. nostamalla joissakin tapauksissa yhdyskuntapalvelun kahdeksan kuukauden ylärajaa.

Yhdyskuntapalvelun soveltuvuuden arvioinnin tulisi tapahtua sen hetkisen suoriutumisen arvioinnin pohjalta, jotta rangaistusjärjestelmän sosiaalisesti syrjivää vaikutusta voitaisiin vähentää. Yhdyskuntapalveluun sopimattomaksi kokonaisrikollisuudeksi voitaisiin katsoa järjestäytyneet rikollisuudet.

joka voi aiheuttaa erityisiä vaikeuksia palvelun käytännön järjestämisellekin.

Rikosseuraamuslaitos yhtyy siihen, että tarpeen mukaisen hoidon ja tukitoimien käyttö seuraamuksen täytäntöönpanon osana vähentää sosiaalista syrjäytymistä ja on vaikuttavuustavoitteen kannalta hyvä. Tukitoimien järjestäminen ja kehittäminen ei ole kuitenkaan ongelmatonta, vaikka mietinnössä nämä ongelmat on kuitattu melko lyhyesti. Halukkuus palvelujen ja yhteistyön järjestämiseen vaihtelee kunnissa suuresti. Myös päihde- ja mielenterveyspalvelujen integraatio kunnissa on hyvin kirjavaa ja puolinaista. Rikosseuraamuslaitos toteaa, että yhdenvertaisuus ei toteudu silloin, kun soveltuvuus riippuu suoriutumista tukevista palveluista. Yhdenvertaisuus ei ole kuitenkaan toteutettavissa yksin Rikosseuraamuslaitoksen toimin.

Rikosseuraamuslaitos katsoo, että kuntoutumisen kannalta saattaisi olla tarkoituksenmukaista, että vähäinen huumausaineiden käyttö yhdyskuntapalvelun aikana ei automaattisesti johtaisi rangaistuksen muuntamiseen vankeudeksi, vaan siihen voitaisiin reagoida muullakin tavoin. Vaikka enakoitavuus ja yhdenvertaisuus ovat tärkeitä, tutkimustiedon perusteella mekaanisuus ei ole eduksi toiminnan laadun ja tuloksellisuuden kannalta.

Kantaa olisi voitu ottaa myös rikosoikeudellisen prosessin joutuisuusperiaatteeseen silloin kun yhdyskuntapalveluun tai muihinkin yhdyskuntaseuraamuksiin liittyvä arviointi ja seuraamuksen sisällön käsittely vaativat enemmän aikaa. Asianmukainen valmistelu on tärkeää toimeenpanon kannalta. Syytetyn tulee voida harkita suostumustaan seuraamukseen tiedon varassa, ja asiakkaan motivointi ja sitoutuminen edellyttävät käsitystä seuraamuksen toimintasisällöstä ja velvoitteista.

Mietinnössä on todettu palvelupaikkaverkoston ylläpitämisen keskeisyys, joka on yhdyskuntapalvelulle kriittinen tekijä. Palvelupaikkojen pitäminen ja hankkiminen edellyttävät yhä enemmän toimenpiteitä, koska samanluonteisia työ- ja harjoittelupaikkoja tarvitsevat muun muassa eri oppilaitokset ja työvoimahallinnon toimijat. Paikkoja tarvitaan myös valvontarangaistuksen, valvotun koevapauden ja mahdollisen sakkopalvelun toimintavelvoitteisiin. Työvelvoitteita sisältäviä seuraamuksia ei pitäisi lisätä ottamatta huomioon niihin sopivien paikkojen ja tehtävien rajallisuutta. Mietinnössä ei ole huomioitu myöskään viimeaikaista tutkimusta palvelupaikkojen ja -tehtävien merkityksestä. Sen perusteella palvelutehtävien laadulla ja työyhteisön luonteella ja ilmapiirillä voi olla oleellista vaikutusta seuraamuksen toimeenpanoon ja välillisesti myös uusintarikollisuuteen. Toimikunta olisi voinut pohtia perinteisten palvelupaikkojen rinnalle myös uudenlaisia mahdollisuuksia. Punnita tulisi myös rangaistusten täytäntöönpanon lykkäämismahdollisuus silloin kun palvelupaikkojen kestävyys vaarantuu.

Toimikunta esittää nuorisorangaistuksen säilyttämistä nykyisenlaisena. Vähäisestä tapausmäärästä huolimatta toimikunta katsoo sillä olevan oma kohdejoukkonsa, jota ei kuitenkaan tarkemmin kuvata. Rikosseuraamuslaitos ei pidä erillisen seuraamuksen infrastruktuurin ylläpitämistä tarkoituksenmukaisena. Se vie merkittävästi Rikosseuraamuslaitoksen voimavaroja suhteessa nuorisorangaistuksen pieneen asiakasvolyymiin. Rikosseuraamuslaitos ehdottaa harkittavaksi ehdolliseen vankeuteen liittyvän tehostetun valvonnan mahdollisuutta nuorten rikoksenteijöiden seuraamuksena. Tehostetun valvonnan sisältö voitaisiin kehittää sellaiseksi, että se toimisi myös tapauksissa, joihin toimi-

kunta ehdottaa tuettua ja ankaroitettua yhdyskuntapalvelua. Rikosseuraamuslaitos ei pidä hyvänä sitä, että ehtojen rikkominen voi nuorilla johtaa ehdottomaan vankeusrangaistukseen. Tämä tulisi ottaa huomioon myös nuorisorangaistuksen kohdalla, mikäli se säilytetään. Siltä osin Rikosseuraamuslaitos viittaa rikoslain 6 luvun 9 § 2 kohtaan perusteluihin.

Rikosseuraamuslaitos kannattaa sitä, että ehdonalaisen vapauden valvontaan asettamiseen lisätään uusi valvontaan määräämisperuste, "erityisen perusteltua uusien rikosten ehkäisemiseksi" mutta toteaa, että valvonnan laajentaminen tähän ryhmään ja sen arviointi, ketkä määrätään tällä perusteella valvontaan, aiheuttaa lisää työtä ja edellyttää lisäresursointia. Rikosseuraamuslaitos esittää, että jatkossa valvotun koevapauden ja ehdonalaiseen vapauttamiseen kuuluvan valvonnan kysymyksiä käsitellään yhdessä, jotta hallittu vapauttaminen voitaisiin toteuttaa yksilöllisen kokonaisharkinnan perusteella.

Toimikunta esittää yhdyskuntaseuraamuksiin liittyvien toimintojen kustannustenjakovastuun määräytymistä sen mukaan, onko kyse rangaistuksen täytäntöönpanolle asetetun vaikuttavuustavoitteen täyttämisestä vai kotikunnan velvollisuudesta järjestää jäsenilleen laissa säädetyt palvelut ja tukitoimet. Jos tämä jää epäselväksi, kyseessä tulokittaisiin olevan rangaistuksen täytäntöönpanoon liittyvä toiminta. Rikosseuraamuslaitos katsoo, että tämä lisäisi kunnan vastuulle kuuluvien palveluiden rahoitusta valtion varoin. Hoidon tarve on voinut olla jo aikaisemmin, mutta kun se tulee esille seuraamuksen täytäntöönpanossa, kustannukset tulisivat Rikosseuraamuslaitokselle. Valvotussa koevapaudessa olevan päihdepalvelut ovat yleensä jatkoa vankilan päihdekuntoutukselle ja perustuvat hoidon tarpeeseen. Ehdotus vie pohjaa normaalisuusajattelulta, jonka mukaan rangaistusta suorittava on kuntalainen, jonka tulisi integroitua yhteisöönsä. Sinänsä kustannustenjakokysymys tulisi saada ratkaistua, koska se haittaa järkevää toimintaa.

Mietinnössä ei ole selvitetty riittävästi esitysten taloudellisia vaikutuksia ja sitä, miten palveluiden ostaminen ja järjestäminen turvataan Rikosseuraamuslaitoksen rahoituksessa. Kyse on merkittävistä summista, koska tuomittujen palvelutarve on suuri.

Lausuntopyynnössä on pyydetty ottamaan kantaa sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumiseen kokonaisuudistusta koskevassa mietinnössä. Toimikunta ei ole varsinaisesti tarkastellut ehdotusten tasa-arvovaikutuksia. Rikosseuraamuslaitos katsoo, että yhdyskuntaseuraamusten käyttö on tasa-arvoa hyödyttävää, koska silloin tuomitut voivat suorittaa rangaistuksen omassa yhteisössään. Myöskään yhdyskuntaseuraamusten tuomitsemiseen ei sisälly tasa-arvoa vaarantavia tekijöitä.

Yksityiskohtaisina kommentteina Rikosseuraamuslaitos tuo esille seuraavaa.

Säännöksissä tulisi huomioida se, että valvojan rinnalla yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanossa toimii usein muu Rikosseuraamuslaitoksen virkamies, tukipartion ohjaaja, jonka asema ja tehtävät olisi hyvä selkiinnyttää.

Lakiehdotuksen 3 luvun 10 §:n 3 momentissa tulisi ottaa huomioon, että sakko-palvelun yhteydessä ei ole vielä kyse rangaistusta suorittavasta vaan sakon muuntorangaistukseen tuomitusta. Tarkempaa selvitystä tarvitaan myös silloin, kun vanki asetetaan ehdonalaisvalvontaan uusien rikosten ehkäisyn vuoksi.

Täytäntöönpanosuunnitelman tekeminen kaikille (3:11 §) lisää huomattavasti työtä, minkä vuoksi se tulisi tehdä tiettyjen kriteerien täytyessä. Tukitoimien

kartoittaminen ja yhteensovittaminen sosiaaliviranomaisten kanssa (3:12 §) on erittäin tärkeä periaate, mutta saattaa vaarantua molempien osapuolten resurssien puutteen vuoksi. Rikosseuraamuslaitos pitää välttämättömänä, että rikoksesta epäilty osallistuu suunnitteluun. Lakiehdotuksen 4:14 §:ssä yhteistyötä on edellytetty tuomitun kanssa vasta (täsmennetyn) täytäntöönpanosuunnitelman laatimisessa. Henkilön osallistumista on edellytetty 5:20 §:ssä.


Lailla tulisi säätää siitä, että tuomitulle voidaan määrätä korvausvelvollisuus sähköisten valvontalaitteiden rikkomisesta ja hävittämisestä, koska siitä aiheutuu huomattavat kustannukset Rikosseuraamuslaitokselle.

Valvontarangaistuksessa (9:43 §) matka-aikoja ei tulisi sisällyttää toimintavelvollisuuden enimmäismäärään, koska se rajoittaa käytännössä suunnitelman laadintaa.

Keskusvalvonta järjestetään valtakunnallisesti (9:58 §) ja alueellisesti järjestetään tukipartiotoiminta, mitä ei ole käsitelty lakiehdotuksessa.

Sakkopalvelun määrää Rikosseuraamuslaitos, minkä vuoksi olisi tarkoituksenmukaista, että Rikosseuraamuslaitos voisi myös rikkomistapauksissa määrätä suorittamatta olevan osan suoritettavaksi ehdottomana vankeusrangaistuksena, mikäli sakkopalvelu otetaan käyttöön (14:82 §).

Rikosseuraamuslaitoksen pääjohtaja



Esa Vesterbacka

Ylitarkastaja



Vuokko Karsikas