



28.6.2012

Dnro 35/61/12

Oikeusministeriö
Kriminaalipoliittinen osasto

oikeusministerio@om.fi

Kirjeenne 30.3.2012 (OM 13/69/2008)

Lausuntopyyntö yhdyskuntaseuraamuksia koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta valmistelleen toimikunnan mietinnöstä

Pyydettyinä lausuntona Valtakunnansyyttäjänvirasto esittää seuraavaa.

1 Johdanto

Toimikunnan valmisteleva kokonaisuudistus on varsin laaja hanke. Keskityn seuraavassa eräisiin konkreettisiin kysymyksiin, jotka ovat syyttäjän toiminnan kannalta erityisen tärkeitä. Yhdyskuntaseuraamusta koskeva selvityspyyntömenettely on näistä ehkä keskeisin tässä yhteydessä.

Yhdyskuntaseuraamus on rikosoikeudellinen seuraamus, joka pannaan täytäntöön yhdyskunnassa, ei siis vankilassa. Vankilassa täytäntöön pantava vankeusrangaistus on vakavan rikollisuuden osalta täysin välttämätön seurausmuoto, vaikka sen käyttöön liittyy myös kielteisiä vaikutuksia. Vankeusrangaistus aiheuttaa esimerkiksi yksilölle syrjäytymisen vaaran ja yhteiskunnalle varsin mittavia kustannuksia. Tämän vuoksi on ehdottoman tärkeitä, että myös yhdyskuntaseuraamusjärjestelmää kehitetään niin, ettei vankiloihin ei ole tarvetta sulkea sellaisia rikoksentekejiä, jotka perustellusti voivat suorittaa rangaistuksensa muulla tavoin.

Yhdyskuntaseuraamuksia ovat yhdyskuntapalvelu, valvontarangaistus ja nuorisorangaistus. Yhdyskuntaseuraamuksien joukkoon voidaan myös lukea ehdonalaisen vapauden valvonta ja ehdollisen vankeuden



28.6.2012

Dnro 35/61/12

valvonta. Arvioni mukaan ainakin nuorisorangaistuksen käyttö on jäänyt liian vähäiseksi. Vuonna 2011 käyttöön otetun valvontarangaistuksen osalta on vielä liian aikaista sanoa, käytetäänkö sitä riittävästi.

Kokonaisuutena arvioituna pidän ehdotettua lainsäädäntöhanketta kannatettavana. Totean tämän selvyuden vuoksi, koska jäljempänä raja-jaan esitykseni koskemaan eräitä yksittäisiä ongelmakohtia.

Toteutuessaan lainsäädäntöhanke tulee edellyttämään varsin laajan koulutuksen järjestämistä koko syyttäjäkunnalle. Tämä on merkityksellinen seikka lakien voimaantuloajankohdasta päätettäessä.

2 Soveltuvuusselvitysten pyytäminen

Yhdyskuntaseuraamusmuotojen käyttöasteeseen vaikuttaa luonnollisesti hyvin moni asia. Yksi niistä on se, missä määrin syyttäjät ryhtyvät niihin toimiin, joiden tarkoituksena on selvittää, soveltuuko rikoksesta epäilty yhdyskuntaseuraamukseen. Syyttäjä ei ole ainoa rikosprosessin toimia, joka voi tällaisiin toimiin ryhtyä, mutta rikosprosessin toimivuuden kannalta syyttäjä on tässä suhteessa avainasemassa. Sellainen käytäntö, jossa syyttäjä asianmukaisesti syyteharkintapäätöksensä yhteydessä päättää tarvittavan soveltuvuusselvityksen hankkimisesta, on rikosprosessijärjestelmän kokonaisuuden kannalta huomattavasti parempi kuin sellainen, jossa selvityspyyntöjen tekeminen jää pääsääntöisesti tuomioistuimen tehtäväksi rikosasian valmisteluvaiheessa tai pääkäsittelyssä. Syyttäjävetoinen järjestelmä säästää ennen muuta aikaa.

Järjestelmän kannalta on varsin tärkeätä, että syyttäjät kykenevät suorittamaan selvityspyyntöjen tekemistä koskevan harkintansa mahdollisimman täsmällisesti. Jos syyttäjät pyytävät liian laajasti soveltuvuusselvityksiä, aiheuttaa tämä helposti työn ruuhkautumista selvityksiä suorittavissa Rikosseuraamuslaitoksen yksiköissä. Tämä puolestaan aiheuttaa selvitysten viivästymistä ja vastaavasti viivästyksiä rikosprosessissa, koska tuomioistuimet eivät voi ratkaista syyteasioita ilman nyt puheena olevia selvityksiä niissä tapauksissa, joissa yhdyskuntaseuraamuksen määräämistä on vaadittu. Toisaalta, jos syyttäjät eivät riittävän usein pyydä selvitysten laatimista, aiheuttaa tämä yhdyskuntaseuraamusten vajaakäyttöä ja tarpeetonta viivästystä niissä tilanteissa, joissa pyynnön esittää tuomioistuin.

Täsmällisen harkinnan tekeminen siitä, onko yhdyskuntaseuraamusta koskevan selvityspyyntöön syytä ryhtyä, on varsin vaativa tehtävä. Esimerkiksi rikoslain 6 luvun 11a §:n tarkoittaman valvontarangaistuksen osalta harkinnassa on otettava kantaa ainakin seuraaviin kysymyksiin:

- onko oletettavaa, että rikoksentehtäjä tuomitaan enintään kuuden kuukauden pituiseen ehdottomaan vankeusrangaistukseen?



28.6.2012

Dnro 35/61/12

- miten todennäköistä on, että rikoksentekijä tuomitaan yhdyskuntapalveluun?
- muodostavatko aikaisemmat tuomiot esteen valvontarangaistuksen tuomitsemiselle?
- muodostaako rikoksen laatu esteen valvontarangaistuksen tuomitsemiselle?

Näihin kysymyksiin syyttäjän on otettava kantaa hänellä käytössään olevan aineiston perusteella, joka yleensä muodostuu esitutkintapöytäkirjasta ja rikosrekisterin osatteesta. Syyttäjällä ei yleensä ole tarkempaa selvitystä rikoksentekijän henkilökohtaisesta olosuhteista.

Täsmällisen selvityspyyntöharkinnan tekemistä edistää se, että sovellettavat säännökset ovat selkeät, keskenään johdonmukaiset ja helposti löydettävissä. Yhdyskuntaseuraamuksia koskevan säännösten selkeys ja sisäinen ristiriidattomuus on itse asiassa perusedellytys sille, että syyttäjät voivat tehdä täsmällisen harkinnan siitä, milloin yhdyskuntaseuraamuksen soveltuvuuspyynnön tekemiseen on syytä ryhtyä. Tämä vaatimus korostuu, mitä enemmän erilaisia yhdyskuntaseuraamuksia on, ja mitä enemmän on niitä rikosasioita, joihin yhdyskuntaseuraamukset soveltuvat.

Tähän nähden pidän hyvin myönteisenä seikkana toimikunnan esitystä siitä, että yhdyskuntaseuraamuksista säädettäisiin yksi yhtenäinen laki, josta kävisivät ilmi eri yhdyskuntaseuraamusten yhteiset ja kunkin ominaiset piirteet sekä niiden keskinäiset suhteet.

Esitän kuitenkin seuraavassa epäilykseni siitä, luoko ehdotettu uusi säännöstö todellisuudessa paremmat edellytykset täsmälliselle soveltuvuuspyyntöharkinnalle vai jääkö näiden edellytysten varmistaminen syyttäjille annettavan ohjeistuksen varaan.

2.1 Ehdotettu sääntely soveltuvuusselvityspyyntöjen osalta

Ehdotetun yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain 10 §:ssä säädettäisiin soveltuvuusselvitysten hankkimista koskevasta velvollisuudesta seuraavasti:

Syyttäjä tai tuomioistuin pyytää Rikosseuraamuslaitosta laatimaan seuraamusselvityksen, jos rikoksesta epäiltyä syytetään rikoksesta, josta todennäköisesti tuomitaan 1 §:n 1 momentissa tarkoitettu yhdyskuntaseuraamus. (alleviivaus tässä)

Totean, että ehdotettu sääntely ei tällaisenaan välttämättä helpota syyttäjän tehtävää harkita soveltuvuusselvityksen pyytämisen tarpeellisuutta. Asian havainnollistamiseksi nostan taas esimerkkinä esiin menette-



28.6.2012

Dnro 35/61/12

lyn valvontarangaistuksen osalta.

Voimassa olevassa sääntelyssä valvontarangaistuksen soveltuvuuden selvittämisestä säädetään yksityiskohtaisemmin valvontarangaistuksesta annetun lain (330/2011) 36 §:n nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1080/2011). Asetuksen 2 § kuuluu seuraavasti:

Syyttäjän on päätettyään nostaa syytteen sellaisesta rikoksesta, josta voidaan tuomita valvontarangaistus, pyydettyä Rikosseuraamuslaitokselta valvontarangaistuksesta annetun lain (330/2011) 7 §:ssä tarkoitettu selvitys valvontarangaistuksen tuomitsemisen edellytyksistä. Selvitystä ei kuitenkaan tarvitse hankkia, jos odotettavissa olevan rangaistuksen laji ja pituus sekä muut seikat huomioon ottaen valvontarangaistuksen tuomitseminen on epätodennäköistä (alleiviivaukset tässä).

Nykyinen sääntely on täsmällisempi kuin ehdotettu uusi tältä osin. Koska po. asetuksen säännöskään jättää varsin tulkinnanvaraiseksi sen, milloin syyttäjän tosiasiallisesti tulee pyytää soveltuvuus selvityksen laatimista, on syyttäjän toiminnan yhdenmukaistamiseksi ja syyttäjien harjunnan helpottamiseksi annettu erityinen ohje syyttäjän toimenpiteistä valvontarangaistuksen osalta (1.12.2011 dnro 34/32/11)

Kysymyksessä oleva valtioneuvoston asetus valvontarangaistuksesta on annettu kumottavaksi ehdotetun valvontarangaistuslain nojalla. Näin ollen asetus käsitykseni mukaan kumottaisiin uuden lain voimaantulon yhteydessä. Ehdotetun yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain 9 § sisältää valtuutuksen asetuksen antamiselle täytäntöönpanoviranomaisten tehtävistä ja apuvalvojan määräämiseen liittyvästä menettelystä. Ehdotetun 9 §:n sanamuodon perusteella se ei koskisi syyttäjän tehtäviä. Näin ollen valvontarangaistuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n kaltaista säännöstä ei sisältyisi uuteen ehdotettuun lainsäädäntöön.

Jos siis ehdotettu uudistus toteutetaan tässä muodossa pidän selvänä, että syyttäjän toiminnan yhtenäisyyden ja soveltuvuuspyyntöharkinnan täsmällisyyden varmistaminen jää jatkossa entistä enemmän valtakunnansyyttäjän syyttäjille antamien ohjeiden varaan.

3 Laki nuoren rikoksentekijän tilanteen selvittämisestä

Mietintöön sisältyy ehdotus nuoren rikoksentekijän tilanteen selvittämisestä annetun lain (633/2010) muuttamisesta. Muutosehdotus koskee lain 8 §. Muita muutoksia lakiin ei esitetä tehtäväksi.



28.6.2012

Dnro 35/61/12

Kiinnitän tässä yhteydessä huomiota kaikkiin niihin Oikeusministeriössä jo tiedossa oleviin ongelmiin, joita lain 3 ja 4 §:ssä säädettyihin määräaikoihin liittyy. Liitän lausuntoni oheen jäljennöksen muistiosta, joka on laadittu Oikeusministeriössä 26.1.2012 pidetystä kokouksesta. Kokouksessa käsiteltiin lain soveltamiseen liittyvää kahta keskeistä ongelmaa (ks. muistion kohdat A ja B).

Käsitykseni on, että muistiossa esiin nostetut ongelmat tulisi ratkaista lakia muuttamalla. Tarvittavat lainmuutokset tulisi toteuttaa nyt käsiteltävän lainsäädäntöhankkeen yhteydessä.

Valtakunnansyyttäjä



Matti Nissinen

Valtionsyyttäjä



Mika Illman

Liite

Muistio 26.1.2012 (3 sivua)

**NUORTEN SEURAAMUSELVITYSTILANNE,
muistio 26.1.2012 pidetystä kokouksesta**

Kokouksen osallistujat:

Helinä Lehtinen, oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto, puheenjohtaja

Silja Hallenberg, sisäasiainministeriön rajavartio-osasto

Antti Simanainen, sisäasiainministeriön poliisiosasto

Heikki Lausmaa, Poliisihallitus

Harri Leminen, Helsingin poliisilaitos

Pasi Pälsi, Salpausselän syyttäjänvirasto

Teija Tanska, Helsingin kaupunki

Minna Tikanoja, Helsingin kaupunki

Vuokko Karsikas, Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö

Tiina Vogt-Airaksinen, Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö

Pia Andersson, Rikosseuraamuslaitoksen Etelä-Suomen rikosseuraamusalue

Anja Heikkinen, oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto

Mika Junninen, oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto

Anne Hartoneva, oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto, sihteeri

1. Nuorten seuraamusselvitysten laadintaan ja menettelyyn liittyvät kaksi ongelmaa

A. Seuraamusselvityspyyntöjen suuri määrä ja ruuhkautuminen paikoin

Nuoren rikoksesta epäillyn tilanteen selvittämisestä annetun lain (633/2010) mukaisen seuraamusselvityksen tarkoituksena on kartoittaa nuoren sosiaalista tilannetta ja rikokseen syyllistymiseen vaikuttaneita syitä sekä arvioida rikokseen syyllistymisen riskiä ja edellytyksiä tukea nuorta elämään rikoksetonta elämää.

Edellä mainitun lain mukaan esitutkintaviranomaisen on 14 vuorokauden kuluessa siitä, kun nuori on kirjattu nuorena rikoksesta epäiltyinä esitutkintaviranomaisen tietojärjestelmään, ilmoitettava nuoren rikoksesta syyttäjälle, sosiaaliviranomaiselle ja Rikosseuraamuslaitokselle. Ilmoitusta ei tarvitse tehdä, jos esitutkinta on lopetettu saattamatta asiaa syyttäjälle tai jos rikos on tehty epäillyn ollessa 18 – 20 –vuotias ja asiassa käytetään rangaistusmääräys- tai rikesakkomenettelyä. Syyttäjän on saatuaan tiedon nuoren rikoksesta 14 vuorokauden kuluessa pyydettävä Rikosseuraamuslaitosta laatimaan seuraamusselvitys, jos rikoksesta on odotettavissa ankarampi rangaistus kuin sakkoa. Rikosseuraamuslaitoksen on 30 vuorokaudessa syyttäjän pyynnöstä laadittava seuraamusselvitys.

Käydyssä keskustelussa todettiin seuraavaa.

Laissa säädetyt viranomaisten toimenpiteille varatut ajat ovat erittäin tiukat. Tavoitteena on ollut turvata nuoren rikosasian nopea käsittely. Tiukoista aikarajoista syntyy ongelmia, muun muassa se, ettei syyttäjällä ole riittävästi tietoja asiasta ja nuoresta siinä vaiheessa, kun hänen pitää pyytää Rikosseuraamuslaitokselta seuraamusselvityksen laatimista. On tilanteita, joissa seuraamusselvityksen laadinta käynnistyy, mutta sittemmin selviää, ettei kyseinen nuori ole syyllistynyt rikokseen tai teko on niin vähäinen, että luovutaan toimenpiteistä. Olisi hyvä, jos esitutkinta olisi valmis, ennen kuin edetään seuraamusselvityksen pyytämiseen tai laadintaan. Poliisilla on laissa säädettynä nuorten rikosasioiden joutuisa selvittäminen. Tulostavoitteiden mukaisesti pyritään nuoren rikosasian esitutkinnan valmistumiseen 30 päivän kuluessa asian vireille tulosta.

Seuraamusselvityksessä oleva tieto on tärkeää rikosasian käsittelyssä. Syyttäjä tai tuomioistuin ei saa vastaavaa tietoa muista asiakirjoista. Olennaisin osuus on kannanotto valvonnan tarpeeseen. Kannanoton laatiminen edellyttää paneutumista muun muassa rikoksen uusimisriskiin, päihdeongelmaan, rikoskäyttäytymiseen ja asenteeseen rikosten tekemistä kohtaan. Näiden seikkojen toteamiseksi ja arvioimiseksi olisi hyödyllistä, jos selvityksen laatijalla olisi käytössään valmis esitutkinta-aineisto. Syyttäjä tarvitsee seuraamusselvityksessä olevaa tietoa paitsi valvonnan tarpeen myös toimenpiteistä luopumisen harkinnassa. Viimeksi mainitussa tarvitaan enemmän tietoja kuin valvonnan tarpeen arvioinnissa.

Nuoren rikosasian käsittelyssä ja seuraamusselvityksen laadinnassa on olennaista yhteys kunnan sosiaalitoimeen nuoren tilanteeseen paneutumisessa sekä tarvittavien tukitoimenpiteiden ja palveluiden kartoittamisessa ja järjestämisessä. Alaikäisten asioissa yhteys lastensuojeluun on erittäin tärkeä. Esimerkiksi esitutkintaviranomaiset ilmoittavat lastensuojeluviranomaisille tulossa olevasta alaikäisen kuulustelemisesta rikoksesta epäiltynä. Tiedonkulussa sosiaalitoimen ja Rikosseuraamuslaitoksen välillä on paikoin parantamisen mahdollisuuksia. Esimerkiksi Helsingin seudulla toimintakäytännöt ovat hyvät. Hyvien käytäntöjen kokoaminen, koordinoiminen ja levittäminen on välttämätöntä. Nuoren rikoksesta epäillyn tilanteen selvittämisestä annetun lain nojalla Rikosseuraamuslaitoksella on seuraamusselvityksen laatijana eräänlainen toimenpiteiden kokoamisen vastuu. Sikäli se on luontainen yhteistyökäytäntöjen kokoaja ja koordinoija. Valtakunnan tasolla Syyttäjälaitos ja Rikosseuraamuslaitos ovat antaneet ohjeet ja sopineet eräistä toimintakäytännöistä seuraamusselvityspyyntöjen tekemisessä.

Nuoren rikosasian käsittelyä eri vaiheissa nopeuttaisi se, että eri viranomaisten tietojärjestelmät olisivat nykyistä paremmin yhteensopivia. Asiaa käsittelevän viranomaisen tulisi saada mahdollista nykyistä joustavammin ja joutuisammin omien toimenpiteidensä tekemiseen tarvittavat tiedot. Parhailtaan on käynnissä useita tietojärjestelmien kehittämishankkeita, joissa nämä seikat on syytä ottaa vakavasti huomioon.

Tuotiin esiin myös sellainen ongelma, että tuomioistuimet eivät johdonmukaisesti ilmoita Rikosseuraamuslaitokselle päätöstään asiassa, jota varten on laadittu seuraamusselvitys. Jos tuomioistuimen ratkaisusta ei ole tulossa mitään täytäntöönpantavaa (nuori on esimerkiksi todettu syyttömäksi tai teko on niin vähäinen, ettei siitä tuomita rangaistusta), Rikosseuraamuslaitos ei saa tuomiosta tietoa. Näissä tapauksissa seuraamusselvitykset odottavat Rikosseuraamuslaitoksen tietojärjestelmässä ja esimerkiksi syyttömäksi todettu nuori on rekisteröitynä Rikosseuraamuslaitoksen henkilörekisteriin. Säilytysaika ei ole loputon, sillä Rikosseuraamuslaitoksella on velvollisuus poistaa rekisteristä tarpeettomat tiedot. Kuitenkin jos joudutaan odottamaan pitkähkö aika, jotta voidaan varmasti päätellä, ettei asiassa enää tule seuraamusta, nuoren tiedot ovat rekisterissä kohtuuttoman pitkään. Olisi välttämätöntä saada tuomioistuimelta asianmukainen tuomiotieto tapauksista, joissa on laadittu seuraamusselvitys, mutta täytäntöönpantavaa seuraamusta ei tule. Tietojärjestelmä uudistus tuonee ratkaisun tähän ongelmaan.

Ratkaisuvaihtoehtona tuotiin esille seuraavaa.

Jos esitutkintaviranomaisella olisi aikaa ennen ilmoituksen tekemistä tutkia nuoren rikosasiaa pidemmälle kuin mitä voimassa olevan lainsäädännön mukaan on mahdollista, vältettäisiin edellä kuvattu oikeusturvaongelma (että nuoren tilannetta aletaan selvittää, vaikka hän on syytön ja teko niin vähäinen, että luovutaan toimenpiteistä) sekä suuri seuraamusselvityspyyntöjen määrä. Tarkoituksenmukainen keino olisi muuttaa 14 vuorokauden määräajan alkamisajankohta siksi, kun esitutkinta on valmistunut. Jos tällainen muutos toteutettaisiin, edellä todettu nuoren rikosasian esitutkinnan valmistumisen tavoite 30 päivän kuluessa tulisi ottaa selkeäksi esitutkinta-

viranomaisten tulostavoitteeksi. Sen lisäksi tulisi seurata, miten pitkään nuorten rikosasioiden esitutkinta tosiasiallisesti kestää.

Toimivia viranomaiskäytäntöjä olisi syytä koota ja tehdä tunnetuiksi siten, että yhteistyö voisi toimia joustavasti koko maassa.

B. Esitutkintaviranomaisen ilmoitus nuoren rikoksesta käytettäessä salaisia pakkokeinoja

Esitutkintaviranomaisen velvollisuus ilmoittaa nuoren rikoksesta syyttäjälle, sosiaaliviranomaiselle ja Rikosseuraamuslaitokselle 14 vuorokauden kuluessa siitä, kun nuori on kirjattu nuorena rikoksesta epäiltynä esitutkintaviranomaisen tietojärjestelmään, on ongelmallinen tapauksissa, joissa käytetään salaisia pakkokeinoja. Esitutkintaviranomaisen ilmoitusvelvollisuus voi vaarantaa esitutkinnan rikosvyyhtitapauksissa, erityisesti huumausainerikosvyyhtejä selvittäessä ja käytettäessä esimerkiksi puhelinkuuntelua. Ongelmallista on myös se, että rikoksesta epäilty nuori voi joutua seuraamus selvityksen laadintaan liittyvään keskusteluun, ennen kuin poliisi on kuullut häntä rikoksesta epäiltynä.

Todettiin, että jos esitutkintaviranomaisen ilmoitusvelvollisuuden määräaika alkaisi kulua esitutkinnan valmistumisesta, tämäkin ongelma poistuisi.