

Asia: VN/24081/2023-OM-49

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi varmuusvankeuden käyttöön otosta ja elinkautisvankien vapauttamismenettelyn kehittämisestä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Varmuusvankeuteen määrittäminen merkitsisi poikkeusta Suomen perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatusta henkilökohtaisesta vapaudesta. Sääntelyn

tarkoituksena on valtiosääntöisesti turvata perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla julkisen vallan toimesta niin ikään perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattu jokaisen oikeus elämään ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Kyse on näiden keskeisten perusoikeuksien yhteensovittamisesta mahdollisimman tarkoituksenmukaisella ja oikeudellisesti perusteltavissa olevalla tavalla.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain 3 §:n mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta huolehtia ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat muun ohella vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu tahdostaan riippumatta sekä muita toimenpiteitä, joilla rajoitetaan henkilön

itseään määräämisoikeutta. Tämän vuoksi oikeuskanslerille ei muodostu esimerkiksi kanteluiden perusteella käytäntöön perustuvaa kokemusta vankien vapautumiseen liittyvistä mahdollisista ongelmallisiksi koetuista oikeudellisista seikoista. Esitän alla yleisiä huomioita esityksestä.

Esityksessä on kattavasti kuvattu asiaan liittyvä perus- ja ihmisoikeussääntely ja oikeuskäytäntö reunaehtoineen kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö, joka koskee pituudeltaan ennalta määrittelemättömiin seuraamuksiin tuomittuja vaaralliseksi arvioituja rikoksentekijöitä ja valtion positiivista toimintavelvoitetta yksilön hengen ja fyysisen koskemattomuuden turvaamiseksi. Esitys kuitenkin merkitsee mielestäni varsin erityislaatuista

kehitystä suhteessa nyt Suomessa vallitsevaan rikosoikeudelliseen seuraamusajatteluun, koska vapaudenriiston perustana ei ole jo tehty rikoksena rangaistava teko vaan arvio mahdollisista tulevista teoista. Yhdistelmärankaistukseen tuomittu ihminen eristettäisiin tässä eräänlaisena turvaamistoimenpiteenä tai jatkoseuraamuksena. Sääntely on erittäin perus- ja ihmisoikeusherkkää. Sen erilaiset sovellukset eivät ole tuntemattomia vertailumaissa, eikä

kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista näyttäisi nousevan ehdotonta estettä tällaiselle kansalliselle lainsäädännölle. On kuitenkin muutoin todettava, että viime aikoina Suomalaista rangaistusjärjestelmää on uudistettu siinä määrin huomattavasti, että kokonaisuus ei ole kovin hyvin hallittava.

Kuten esityksessä viitataan, oikeus elämään, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja terveyteen on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan ja Euroopan

ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön ja perustuslain perusteella yksi perustavanlaatuisimmista ihmisoikeuksista ja demokraattisen yhteiskunnan arvoista. Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyneillä valtioilla on yleinen velvollisuus lainsäädännöllä ja siihen perustuvilla menettelyillä suojata oikeutta elämään ja terveyteen. Tämä edellyttää myös kohtuullisia, suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja muuten perus- ja ihmisoikeuksien vaatimukset

täyttäviä suojaavia tehokkaita käytännön toimenpiteitä henkeen ja terveyteen kohdistuvien riskien varalta. Tämä voi merkitä esimerkiksi valvontaa tai muita vapauden rajoituksia. Jos viranomaiset tietävät tulevasta vaaratilanteesta – tai jos heidän olisi pitänyt tietää sellaisesta –, ja heillä on mahdollisuus ryhtyä kohtuullisiin toimenpiteisiin, joiden avulla tuleva vaara on vältettävissä, edellyttää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkinta, että tällaisiin

toimenpiteisiin on ryhdyttävä. Nämä toimenpiteet voivat kohdistua niin vapaalla jalalla oleviin henkilöihin kuin vapautensa menettäneisiin, jos heidän vapauttamisensa voidaan kohtuudella arvioida aiheuttavan todellisen ja välittömän uhkan toisten elämälle. (Ks. esim. Keenan v. Yhdistynyt kuningaskunta, 27229/95, 4.3.2001, Osman v. United Kingdom, 87/1997/871/1083, 28.10.1998, ja Branko Tomašić and Others v. Croatia, Application no 46598/06, sekä vankilasta vapautetun murhasta tuomitun henkilön tapauksessa Chorefakis and Chorefaki v. Greece, Appl. no 46846/08, 17.1.2012). Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on nostonut esille yhdistelmärankaistusta koskevan lainsäädännön eduskuntakäsittelyn yhteydessä sen, että vaarallisia rikoksenuusijoita koskevien rikosoikeudellisten seuraamusten on huomioitava myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö, jossa on korostettu valtion positiivista toimintavelvoitetta yksilön hengen ja fyysisen koskemattomuuden turvaamiseksi (PeVL 10/2017 vp, s.2).

Perus- ja ihmisoikeuksista johtuva suojeluvelvoite koskee luonnollisesti yleisesti yhteiskunnan ja sen jäsenten suojelua korkean väkivaltarikoksen uusimisriskin omaavien henkilöiden muodostamaa uhkaa vastaan, joten väkivaltariskiarviointia sekä asianmukaisia toimenpiteitä riittävän objektiivisesti ja luotettavasti tunnistettua väkivaltarikoksen uusimisriskiä vastaan on tarpeen arvioida laajasti ja koordinoitusti. Pidän perusteltuna, että johdonmukaiset,

uusimisriskin alentamiseen tähtäävät prosessit, samoin kuin riittävät rangaistuksen aikaiset tukitoimet, tulisi olla osa kaikkien vakaviin väkivalta- ja seksuaalirikoksiin syylistyneiden vankien tuomioiden täytäntöönpanoa riippumatta siitä, mihin seuraamukseen heidät on tuomittu.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vankien vapautumista koskevassa ratkaisukäytännössään muun ohella kiinnittänyt huomiota vangin vapauttamisen yhteydessä tehtävien riskiarviointien asianmukaisuuteen valtion menettelyn asianmukaisuutta arvioidessaan tilanteessa, jossa vaarallinen rikosentekijä vapauduttuaan syyllistyi henkirikokseen. Jos viranomaisista voidaan arvioida tehneen kaiken kohtuudella odotettavan, ei oikeutta elämään ole loukattu (esim. Mastromatteo v. Italia, 37703/97, 24.10.2002).

Kuten esityksessä todetaan, ihmisoikeustuomioistuimen tuore käytäntö näyttäisi ulottavan valtion huolellisuusveloitteen pidemmälle kuin aiemmassa ratkaisukäytännössään. Väkivaltariskiarvioinnin asemaan ja laatuun on oikeusturvan toteutumisen ja ihmisoikeustuomioistuimen käytännön valossa aiheellista kiinnittää erityistä huomiota kansallisia säännöksiä ja käytänteitä arvioitaessa ja kehitettäessä.

Yhdyn siihen esityksessä todettuun, että Suomessa nykytilan puutteena voidaan pitää sitä, ettei väkivaltariskiarvion tosiasiallinen merkitys yhtenä vapauttamisharkinnan kokonaisarviointiin vaikuttavana seikkana ilmene rikoslain 2 c luvun 10 §:n vapauttamisharkintaperusteista. Tämän vuoksi on hyvä, että esityksessä 10 §:n 2 momentissa ilmaistaan aiempaa selkeämmin riskiarvion merkitys osana elinkautisvangin vapauttamisen kokonaisharkintaa. Ehdotettu

lainmuutos selventäisi myös sitä, mikä on riskiarvion suhde ehdonalaisen vapauttamisen lykkäämistä koskevassa rikoslain 2 c luvun 9 §:n 2 momentissa mainittuun ilmeiseen vaaraan vangin syyllistymisestä uuteen vakavaan rikokseen vapautumisensa jälkeen.

Korkein oikeus on koko rangaistuksen vankilassa suorittamista koskevassa ratkaisussaan KKO 2017:28 (kohta 20) katsonut, että asianmukaisesti suoritettua mielentilatutkimuksen yhteydessä laaditulle vaarallisuutta koskevalle lausunnolle ja siinä tehdyille johtopäätöksille voidaan lähtökohtaisesti antaa merkittävä painoarvo vaarallisuutta koskevassa kokonaisarviossa, erityisesti silloin kun sen tulokset ovat selkeät. Edelleen korkein oikeus on todennut, että vaarallisuusarvio ei kuitenkaan sido tuomioistuinta.

Oikeuskansleri on aiemmassa elinkautisvankien vapauttamismenettelyn kehittämistä koskevaa arviomuistiota antamassaan lausunnossa (OKV/9/20/2020) todennut, että Rikosseuraamuslaitoksella on vapautuvan vangin tilanteesta (psykiatrisen vankisairaalan vangista tekemän väkivaltariskiarvion kanssa) keskeisin ajankohtainen tieto vangin kokonaistilanteesta ja että väkivaltariskiarvion lisääminen lainsäädäntöön vapauttamisharkinnassa huomioon otettavaksi seikaksi selkeyttäisi arvion asemaa vapautusharkinnassa. Samoin tuotiin esiin, että arviosta poikkeamisen perusteleminen voisi olla perusteltua pohtia asetettavaksi laissa määritellyt poikkeamisen perusteet (esim. erityiset syyt tai huomioon otettavat muut näkökohdat, jotka yksilön

oikeudet ja yleinen etu huomioon ottaen perustelevat vapauttamista korkeasta riskistä huolimatta tms.). Pidän tätä näkemystä edelleen ajankohtaisena rikoslain 2 c luvun 10 §:n vapauttamisharkintaperusteita koskien.

Esityksessä viitatus tutkimuksen (Tolvanen, Matti ym., Vaarallisuuden ja väkivaltariskin arvioiminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:70, s. 84–85) mukaan elinkautisvankien joukossa on kohtalaisen suuri määrä vankeja, joiden riski syyllistyä uuteen väkivaltarikokseen on arvioitu korkeaksi.

Esityksessä on laajalti kuvattu riskiarviointeihin liittyviä kysymyksiä epävarmuustekijöineen. Yhdyn esityksen johtopäätökseen, että vaikka oikeuspsykiatriin ja -psykologisiin arviointeihin liittyikin yksilötasolla uusimisriskiä arvioitaessa esityksessä viitattuja epävarmuustekijöitä, ovat ne kaikista huolimatta ilmeisimmin luotettavin käytössä oleva työkalu arvioida yksilön todennäköisyyttä syyllistyä uudelleen vakaviin rikoksiin ja niillä on keskeinen paikkansa

uusimisriskiä koskevassa kokonaisarvioinnissa.

Vapauttamisharkintaa on perusteltua kehittää suuntaan, jossa vakaviin henkeen ja terveyteen kohdistuviin rikoksiin syyllistyneiden vankien vapauttamisharkinnassa väkivaltariskiarviolle annetaan täsmällisesti säännellysti nykyistä enemmän painoarvoa. Tätä näkemystä tukee nähdäkseni edellä viitattu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö.

Esityksessä ehdotetaan, että, yhdistelmärangaistukseen tuomittu voidaan määrätä vankeusajan jatkeena varmuusvankeuteen, jos tuomitulla katsotaan olevan ilmeinen riski uuteen vakavaan rikoksen syyllistymiseen. Koska myös elinkautisvankeihin voi kuulua rikosentekijöitä, joilla on vastaavalla tavalla erityisen korkea uusimisriski, on myös elinkautisvankien vapauttamisharkintaa perusteltua kehittää samalla suuntaan, jossa annetaan nykyistä enemmän painoarvoa elinkautisvangin arvioidulle vaarallisuudelle.

Mielestäni esityksessä on perustellusti todettu, että rikoslain 2 c luvun 10 §:stä tulisi edellä kuvatuista syistä käydä ilmi se, että vankia ei voida vapauttaa, jos kaikkien vapauttamisharkinnassa huomioitavien seikkojen kokonaisharkinnan perusteella on olemassa ilmeinen vaara, että vanki syyllistyy vapauduttuaan uuteen vakavaan henkeä, terveyttä tai vapautta loukkaavaan rikokseen. Olisi perusteltua, että muotoilu tältä osin vastaisi mahdollisimman pitkälle myös sääntelyä, jota ehdotetaan säädettäväksi varmuusvankeuteen määrättyjen vapauttamisen edellytyksistä.

Yhdistelmärangaistus on ollut käytössä lyhyen aikaa ja esityksessä kuvatun mukaan rangaistuksia tuomitaan vuosittain 4–8 kappaletta. Kokemusta yhdistelmärangaistuksen käytöstä ja sen mahdollisesta vaikutuksesta uusimisriskiin ei siten ole vielä kertynyt, mikä on ongelmallista nyt kun sitä käytetään pohjana tässä ehdotettavalle varmuusvankeudelle.

Pidän tärkeänä esityksessä todettua, että ihmisoikeusnäkökohdat edellyttävät yhdistelmärangaistukseen ja varmuusvankeuteen tuomittujen saavan vankeuden aikana erityistä tukea ja kuntoutusta, jolla pyritään alentamaan heidän uusimisriskiään. Pidän erityisen tärkeänä, että lakiuudistuksen vaikuttavuutta jatkossa tarkkaan seurataan, arvioidaan ja kehitetään karttuneen uusimman tutkimustiedon perusteella.

Edellä mainittu oikeuskäytäntö huomioiden pidän tarpeellisena esityksen tavoitetta siitä, että rikosoikeudellisessa seuraamusjärjestelmässä on valtion suojeluvelvoite huomioon ottaen mahdollisuus viimesijaisena keinona estää vakavaan henkeen tai terveyteen kohdistuneeseen rikokseen syyllistyneen henkilön vapautuminen, mikäli hyvin läpinäkyvästi ja laajaan riippumattomaan asiantuntija-arviointiin perustuen arvioitaisiin, että hänellä edelleen on

ilmeinen vaara syyllistyä vastaavaan vakavaan rikokseen vapauduttuaan. Kysymys on kuitenkin viimesijaisesta keinosta. Rikosseuraamuslaitoksella olisi esityksen mukaan velvollisuus arvioida jatkuvasti varmuusvankeuteen määrätyn riskitasoa yhteistyössä vankiterveydenhuollon yksikön kanssa ja hakea henkilön vapauttamista, jos se katsoisi, ettei edellytyksiä varmuusvankeudelle enää ole. Mainituilla vankeinhoidon viranomaisilla lienee paras asiantuntemus vangin tilannetta kattavasti arvioida. Sama koskee elinkautisvangin vapautumisharkintaa.

Kuten edellä on todettu, riskiarviointia käytetään harkittaessa yhdistelmärangaistuksen tuomitsemista tai elinkautisvangin ehdonalaista vapauttamista. Lisäksi

yhdistelmärangaistukseen tuomituille tehdään uusi riskiarviointi ennen valvonta-ajan alkamista, jota hyödynnetään valvonta-ajan suunnittelussa. Edellä mainittuja arvioita tehdään valtion mielisairaaloissa mielentilatutkimusten yhteydessä sekä Vankiterveydenhuollon yksikön Psykiatrisessa vankisairaalassa.

Arvioita laativat oikeuspsykiatrit ja -psykologit. Lisäksi esityksen mukaan elinkautisvankien vapauttamismenettelystä annetun lain 1 §:n 2 momentin

mukaan elinkautisvangin vapauttamista koskevaan Rikosseuraamuslaitoksen lausuntoon on liitettävä arvio vangin riskistä syyllistyä väkivaltarikokseen. Mainittu arviointi tehdään Vankiterveydenhuollon yksikön psykiatrisessa vankisairaalassa, mutta asiasta ei ole säädetty laissa. Yhdistelmärangaistuksen täytäntöönpanosta annetun lain 9 §:n 4 momentin mukaan puolestaan Rikosseuraamuslaitoksen asiakasarvioinnin yksikön on ennen rangaistusajan

suunnitelman määräysten vahvistamista pyydettävä Vankiterveydenhuollon yksiköltä arvio valvonta-ajalle sijoitettavan vangin riskistä syyllistyä väkivaltarikokseen. Tässä mainittujen riskiarvioiden tekeminen edellyttää tutkittavan suostumusta. Elinkautisvankien riskiarvioiden osalta oikeuskäytännössä on katsottu, että vapauttamishakemusta ei voida hyväksyä, jos riskiarviota ei ole tehty.

Edellä mainittujen, esityksessä lähemmin tarkasteltujen riskiarvioiden lisäksi riskiarvioita laaditaan harkittaessa vakavaan väkivalta- tai seksuaalirikokseen syyllistyneen vangin asettamista

ehdonalaisen vapauden ajaksi valvontaan yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain (400/2015) 70 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohdan mukaisesti (nk. vakava-arviointi, laki 188/2019, HE 119/2018 vp). Tällaisia riskiarvioita tekevät esityksessä todetun mukaan Rikosseuraamuslaitoksen asiakasarvioinnin yksikössä psykologit ja muun muassa sosionomit. Nämä arviot on rajattu esityksen ulkopuolelle.

Kahdessa suhteessa suhtaudun erityisen kriittisesti nyt ehdotettuun. Yhdistelmärangaistuksen soveltamisalaa olisi tarkoitus laajentaa ensikertalaisiin rikoksentehtäjiin ja rikoksentehtäjiin, joilla on aiempaa rikoshistoriaa, mutta se ei täytä yhdistelmärangaistuksen tuomitsemisessa muutoin vaadittavia edellytyksiä aiemman rikoksen luonteesta tai teosta kuluneesta ajasta. Tätä muutosta tulisi vielä perustella huolellisemmin, koska etenkin ensikertalaisten

rikoksentehtäjien määrääminen yhdistelmärangaistukseen on haasteellista, koska arviointi ei ole perustettavissa aikaisempaan väkivaltaiseen käyttäytymiseen ja rikoshistoriaan. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että ensikertalaiselle alaikäiselle voitaisiin määrätä

yhdistelmärangaistus ja lisäksi varmuusvankeus. Muutokset lisäävät merkittävästi vankeuden kestoa myös alaikäisten osalta, eikä esityksessä ole havaintojeni mukaan tähän mitään rajoitteita. Tällaista muutosta olisi tarkasteltava huolellisemmin lasten oikeuksien näkökulmasta ja myös Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien sopimuksessa määrättyyn nähden.

Vaarallisuuden ja väkivaltariskin arviointien tekemisestä ei ole säädetty tarkemmin. Esityksen mukaan arviointien tekeminen perustuu lähinnä lakien esitöihin sekä oikeuspsykiatriassa ja Rikosseuraamuslaitoksessa muotoutuneisiin ohjeisiin ja käytäntöihin. Esityksessä on tuotu esiin, että vaikuttaisi perustellulta pyrkiä säättämään arviointien tekemisestä nykyistä täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin. Pidän tätä välttämättömänä. Jatkovalmistelussa olisikin vielä arvioitava kokonaisuutena tarve säätää laintasoisesti nykyistä keskitetympään, koordinoitummin ja täsmällisemmin eri yhteyksissä käytettävien riskiarvioiden tekemisestä, kuten millaista osaamista arvioiden tekeminen edellyttää ja missä ja millä menetelmin arviot tehdään. Tällaisen sääntelyn tulee huomioida myös riskiarvioinneissa käytettävän tutkimustiedon karttuminen ja menetelmien kehittyminen.

Väkivaltariskiarvio on keskeinen vapautumisharkintaan vaikuttava tekijä ja muun ohella yhdenvertaisen kohtelun kannalta on tärkeää, että väkivaltariskiarvion tekemiseen liittyvät muuttujat ovat eri tilanteissa mahdollisimman yhtenevät ja käytössä on korkea tutkimukseen pohjautuva asiantuntemus ja ammattitaito tehtäessä päätöksiä henkilön keskeiseen perusoikeuteen liittyen.

Rouhiainen Petri
Oikeuskanslerinvirasto

