

Noora Lähteenmäki-Meriluoto

Lakimies  
5/2024  
s. 715–720

# Valvontarangaistus: uuden rangaistuslajin empiiristä ja kriminaalipoliittista arviointia

## 1. Tutkimuksen aihe ja tausta

Vuonna 2011 Suomessa otettiin käyttöön uusi rangaistuslaji, valvontarangaistus. Se voidaan tuomita enintään kuuden kuukauden ehdottoman vankeusrangaistuksen sijasta, jos rikoksen tehnyt siihen soveltuu ja rikoslain muut edellytykset täyttyvät. Valvontarangaistus suoritetaan valvotusti yleensä tuomitun asunnossa. Liikkumisrajoitusten noudattamista valvotaan sähköisen valvontajärjestelmän avulla.

Yhdyskuntaseuraamusjärjestelmän suunnittelutyö aloitettiin jo vuosikymmeniä sitten. Kriminaalihuoltokomitea, jonka tehtävänä 1970-luvun alussa oli avoseuraamusjärjestelmän kehittäminen, ennakoi mietinnössään tulevaisuutta. Komitean mukaan ”kontrolli voitaisiin erilaisin teknisin keinoin toteuttaa yhtä tehokkaasti ja halvemmalla, yksinkertaisemmin ja monessa suhteessa ehkä huumanimminkin kuin vankilamuurien avulla”<sup>1</sup>.

Valvontarangaistuksen tavoitteet koskevat sen hyötyvaikutuksia rangaistukseen tuomitulle ja yhteiskunnalle. Yhteiskunnalle hyötyjen on odotettu koituvan matalampien kustannusten myötä sekä sitä kautta, että rikoksenteelijät irtautuvat rikoskäyttäytymisestä. Valvontarangaistuksen kohderyhmä koostuu etenkin sellaisista rattijuopumuksiin syyllistyneistä, joita ei voida tuomita yhdyskuntapalveluun. Tarkoituksena on ollut tehostaa päihdekuntoutusta yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanossa.

## 2. Tutkimustehtävät ja -aineistot

Valvontarangaistusta on sen käyttöhistorian ajan sovellettu lainsäätäjän tavoitetta vähemmän. Asetelmaa kuvaa syyttäjän vastaus, jonka mukaan valvontarangaistus

\* Noora Lähteenmäki-Meriluoto, OTT. Lectio praecursoria Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa 7.6.2024 pidetyssä väitöstilaisuudessa, jossa kirjoittaja puolusti väitöskirjaansa Valvontarangaistus: uuden rangaistuslajin empiiristä ja kriminaalipoliittista arviointia.

1. Kriminaalihuoltokomitean mietintö 1972:A1, s. 117.

tuksen ”vaatiminen tuntuisi rangaistuskäytännöstä poikkeamiselta”. Tutkimuksen tehtävänä on siten ollut selvittää syitä valvontarangaistuksen soveltamisongelmiin sekä esittää perusteltuja kehittämisehdotuksia sen käyttöedellytysten parantamiseksi.

Tutkimukseen on kerätty laaja empiirinen aineisto, joka on mahdollistanut valvontarangaistuksen tarkastelun eri näkökulmista. Tutkimukseen on ensinnäkin kerätty 1 001 valvontarangaistustuomiota, joiden perusteella on analysoitu rangaistuskäytäntöä ja tuomioiden perusteluja. Tuomareita, syyttäjiä ja täytäntöönpanosta vastaavan Rikosseuraamuslaitoksen henkilöstöä on haastateltu. Syyttäjille on lisäksi toteutettu systemaattisempi kyselytutkimus. Myös valvontarangaistukseen tuomittujen kokemuksia on kartoitettu haastatteluin ja kyselyin.

Valvontarangaistus ei ole kotimainen keksintö, vaan sen malli saatiin muista Pohjoismaista. Ruotsi oli ottanut vastaavan järjestelyn käyttöön 1990-luvulla. Toteutustapa oli kuitenkin Suomessa erilainen. Sen voidaan nähdä heijastavan suomalaisen kriminaalipolitiikan ja uusklassismin perusajatuksia. Suomessa haluttiin vahvemmin pitää kiinni oikeusturvanäkökohdista. Ne puolsivat valvontarangaistuksen käyttöönottoa rangaistuslajina sen sijaan, että täytäntöönpanoviranomaisilla olisi valta päättää rangaistuksesta. Toisaalta uusklassinen rikosoikeus oli painottanut, että seuraamusjärjestelmä on selkeä ja rangaistuslajien lukumäärä rajallinen. Tästä oltiin nyt valmiita joustamaan.

Muissa Pohjoismaissa sähköinen valvonta on osa vankeuden täytäntöönpanoa. Rikosseuraamusviranomaisen voi päättää, ketkä vankeuteen tuomituista suorittavat vankeuden sähköisessä valvonnassa. Valvontaan määräämisen hallinnollinen prosessi on siten kevyempi, vaikka seuraamukset vastaavat sisällöllisesti toisiaan. Muissa Pohjoismaissa valvontaseuraamusta myös käytetään selvästi enemmän kuin Suomessa.

### 3. Keskeiset tutkimustulokset

Empiiristen havaintojen perusteella tuomitsemisprosessin mutkikkuus ja syyttäjävetoisuus sekä vaikeaselkoiset tuomitsemiskriteerit ovat pääasiallisia syitä valvontarangaistuksen ongelmiin.

Valvontarangaistuksen tuomitseminen edellyttää muiden perusteiden ohella, että tekijä soveltuu valvontarangaistukseen ja kykenee sen suorittamaan. Tästä syystä tuomitsemisprosessi etenee kahta linjaa pitkin. Syyttäjä ja tuomioistuimien arvioivat tekoa koskevia seikkoja eli rikoksen laatua ja uusimista. Rikosseuraamuslaitos puolestaan arvioi, soveltuuko tekijä valvontarangaistukseen. Seuraamusselvitystä voidaan pitää eräänlaisena asiantuntijalausuntona, jonka

Rikosseuraamuslaitos esittää käräjäoikeudelle. Se käsittelee laajasti rikoksesta epäillyn elämäntilannetta eli kykyä elää rikoksetonta elämää ja sitoutua valvontarangaistuksen ehtoihin. Tuomioistuimien ei ole sidottu seuraamusselvityksen kannanottoon, mutta käytännössä ratkaisut ovat selvitysten mukaisia. Eli mikäli Rikosseuraamuslaitos puoltaa valvontarangaistusta, se tuomitaan.

Käytännössä seuraamusselvityksen hankkiminen ei tapahdu systemaattisesti ja toimijoiden roolit ovat epäselvät. Syyttäjä toimii valvontarangaistuksen tuomitsemisessa eräänlaisena portinvartijana, jonka tulisi hankkia seuraamusselvitys, jos katsoo valvontarangaistuksen tuomitsemisedellytysten täyttyvän. Myös tuomioistuimien voi omasta aloitteestaan hankkia selvityksen. Ongelmana on, että tällöin rikosasian käsittely viivästyy seuraamusselvityksen laatimisen ajaksi. Rikosasioiden käsittelyajat ovat pitkiä, ja vastaajan etu on myös se, että ratkaisu annetaan ripeästi. Tuomioistuimen näkökulmasta onkin perusteltua, että ensisijaisesti syyttäjä esittää valvontarangaistusta. Osa syyttäjistä puolestaan koki, että tuomioistuimien, epäiltyjen ja heidän avustajiensa tulisi olla aktiivisempia. Epäilty voikin itse esittää seuraamusselvitystä, jos sille on painava syy. Tällainen painava syy voi olla esimerkiksi se, että epäillyn elämäntilanne on muuttunut valvontarangaistuksen kannalta myönteisempään suuntaan mutta syyttäjä tai tuomioistuimien ei ole esittänyt sitä.

Prosessin pitkäkestoisuutta kuvastaa se, että valvontarangaistuksen selvittelyyn kuluva aika on lähes aina pidempi kuin tuomittu valvontarangaistus, jos on kyse rattijuopumuksista ja muusta perusrikollisuudesta. Poikkeuksena ovat siviilipalveluksesta kieltäytyneet henkilöt, jotka suorittavat valvontarangaistusta lähes täydet kuusi kuukautta (173 päivää). He ovat erityisryhmä, jonka tapauksessa tuomitsemiselle ei ole rikoslain tarkoittamaa erityisestävää perustetta. Ilman siviilipalveluksesta kieltäytyneitä valvontarangaistuksen tuomitseminen olisi vieläkin vähäisempää.

Valvontarangaistuksen ongelman ydin paikantuu seuraamusselvityksen hankkimiseen.

Havaintojen perusteella valvontarangaistus jää joskus ratkaisuharkinnasta sivuun siitä syystä, että kukaan toimijoista ei – syystä tai toisesta – sitä esitä, vaikka edellytykset ehkä täyttyisivät. Keskeinen haaste on siis se, että kaikki valvontarangaistukseen mahdollisesti soveltuvat tapaukset eivät päädy tuomioistuimen arvioitaviksi. Oman haasteensa tuottaa vielä se, että valvontarangaistus voidaan tuomita vain, jos yhdyskuntapalvelulle on este. Osa toimijoista arvioi, että mikäli tekijä ei sovellu yhdyskuntapalveluun, tämä harvoin soveltuu vaativampaan valvontarangaistukseenkaan.

Tuomarit ja syyttäjät kuitenkin esittivät valvontarangaistuksesta myönteisiä arvioita, ja pääosin sen laajempaa käyttöä pidettiin perusteltuna. Valvontarangaistuksen etuna pidettiin sitä, että siihen voidaan liittää erilaisia tukitoimia. Eräs syyttäjä luonnehti käsitystään siten, että ”usein törkeisiin rattijuopumuksiin syyllistyneet ovat alkoholi riippuvaisia, jotka eivät kuulu vankilaan vaan hoitoon”.

Toisaalta huomionarvoista on, että osa syyttäjistä piti valvontarangaistusta tarpeettomana ja kertoi suoraan, että ei olisi halukas sitä vaatimaan. Seuraamusselvitys tulisi hankkia, jos odotettavissa oleva rangaistus objektiivisesti arvioiden on todennäköisesti enintään kuusi kuukautta ja muiden edellytysten katsotaan täyttyvän. Näin ei aina tapahdu, mitä havainnollistaa seuraava syyttäjän vastaus: ”Käytännössä syyttäjän pitää kuitenkin vaatia enemmän kuin odotettavissa oleva rangaistus, jotta saisi toivomansa rangaistuksen. Jos lähtee ehdottamaan valvontarangaistusta tai YKP:tä, koko keskustelu ajautuu lievemmälle rangaistukselle johtavalle tielle.”

Valvontarangaistukseen tuomittujen kokemukset olivat varsin myönteisiä. Havaintojen perusteella valvontarangaistus vastaa lainsäätäjän asettamia erityisestäviä tavoitteita. Motivaatio lainrikkomisen lopettamiseen on yksi valvontarangaistuksen soveltuvuuskriteereistä. Haastateltavat olivat motivoituneita irtautumaan rikollisuudesta ja halusivat kuntoutua päihderiippuvuudesta. Valvontarangaistuksen koettiin edistäneen näitä tavoitteita. Useimmat haastateltavat olivat elämänsä aikana olleet myös vankilassa, ja hyödyt olivat erityisen selvät vankilakokemuksiin verrattuna.

#### 4. Kehittämissuosituksien perusteluineen

Empiiristen havaintojeni perusteella esitän kaksi kehittämissuosituksia. Ensimmäinen koskee nykymallin kehittämistä. Toinen ehdotus korvaisi valvontarangaistuksen kokonaan uudella järjestelyllä.

Ensinnäkin jos valvontarangaistusta käytetään nykymuodossaan rangaistuslajina, olisi sen tuomitsemisedellytyksiä selkeytettävä. Valvontarangaistus tulisi tuomita nykyistä pidempien vankeusrangaistusten sijasta. Syyttäjät pitivät valvontarangaistuksen enimmäispituuden nostamista keskeisenä keinona lisätä sen soveltamista, ja tuomarit olivat samaa mieltä. Perusteltu maksimipituus olisi 12–18 kuukautta. Seuraamusselvityksen hankkimisen tulisi tapahtua yhtenäisemmin kriteerein. Sen hankkimisen perusteeksi riittäisi odotettavissa oleva rangaistuksen pituus. Uusimista koskevaa kriteeriä olisi siten mahdollista löyhentää ja pääpaino asettaa seuraamusselvitykselle. Rikoksen laatua koskeva kriteeri näyttäytyy tarpeettomana, sillä rangaistuksen pituudelle asetettu raja on riittävä rajaamaan myös sitä, kuinka vakavista teoista valvontarangaistus voidaan tuomita.

Seuraamusjärjestelmässämme on jo yhdyskuntapalvelu, joka voidaan tuomita enintään kahdeksan kuukauden ehdottoman vankeuden sijasta. Yhdyskuntapalvelun käyttö on vakiintunutta, eikä siihen viranomaisten mukaan liity vastaavia

soveltamisongelmia. Voidaankin kysyä, onko seuraamusjärjestelmässä tarvetta toiselle, pääosin rattijuopumusrikoksiin räätälöidylle rangaistuslajille.

Tutkimuksen toinen suositus onkin vastaus tähän kysymykseen. Havaintojeni perusteella esitän, että valvontarangaistuksen käytöstä rangaistuslajina luovutaan. Sen sijaan käyttöön otetaan sähköinen valvonta osana lyhyiden ehdottomien vankeusrangaistusten täytäntöönpanoa. Menettely olisi samanlainen kuin muissa Pohjoismaissa. Sisällöllisesti valvontarangaistus säilyisi samankaltaisena. Radiotaajuustekniikka olisi kuitenkin perusteltua korvata paikannuksen mahdollistavalla GPS-valvonnalla, joka vastaisi paremmin täytäntöönpanon vaatimuksiin ja auttaisi kohdentamaan resursseja tarkoituksenmukaisemmin.

Suomessa on jo käytössä vastaava järjestely, valvottu koevapaus, pidempien vankeusrangaistusten täytäntöönpanossa. Tutkimukseen haastatellut tuomarit ja osa syyttäjistä olivat sitä mieltä, että valvontarangaistuksenkin olisi syytä olla osa vankeutta. Tuomioistuimien määräisi ehdottoman vankeusrangaistuksen, ja täytäntöönpanovaiheessa Rikosseuraamuslaitos arvioisi, voidaanko se suorittaa sähköisessä valvonnassa. Tämä poistaisi nykyiseen määräämismenettelyyn liittyvät ongelmat. Rikosseuraamuslaitoksella olisi edelleen keskeinen rooli valvontaan määräämisessä soveltuvuusarvioinnin kautta, mutta monivaiheinen seuraamusselvitysmenettely ei rasittaisi rikosprosessia. Toimijoiden ei tarvitsisi huolehtia siitä, kuka esittää seuraamusselvityksen tekemistä.

Tälläkin hetkellä Rikosseuraamuslaitoksella on valtuus sijoittaa osa sakko- ja lyhytaikaisvangeista kuntoutuslaitokseen, mikä osaltaan puhuu sen puolesta, että myös valvonnasta voitaisiin tehdä osa täytäntöönpanoa.

Oikeusturva olisi uudessa mallissa aiempaa parempi. Tuomareiden näemyksen mukaan kysymys ei ole tuomiovallan siirtämisestä vaan siitä, että kyseessä on rangaistuksen täytäntöönpano, josta päättää Rikosseuraamuslaitos. Muutos olisi askel lähemmäs uusklassista järjestelmää, jossa tuomioistuimien vastaa rangaistuksen määräämisestä ja täytäntöönpanoviranomainen sen sisällöstä. Täsmennetty rangaistusajan suunnitelma, joka käsittää rangaistuksen keskeisen sisällön, on nykyisin muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös. Ensi vaiheessa suunnitelmasta voidaan tehdä oikaisuvaatimus, ja oikaisuvaatimusta koskevasta päätöksestä voidaan edelleen valittaa Helsingin hallinto-oikeuteen.

Tuomareiden ja syyttäjien arvioiden mukaan muutos yhtenäistäisi rangaistuskäytäntöä ja rikoksentehtävillä olisi yhdenvertaisempi mahdollisuus suorittaa valvontarangaistus. Syyttäjät toivat vastauksissaan esiin, että valvontarangaistuksen käyttö lisääntyisi ”huomattavasti” ja että valvontarangaistus tuomittaisiin ”nykyistä matalammalla kynnyksellä”. Myös muiden Pohjoismaiden käyttötilastot huomioiden on lupa odottaa, että soveltaminen meilläkin laajenisi. Ratkaisu vähentäisi syyttäjien työmäärää ja poistaisi menettelyn syyttäjävetoisuuteen liittyvät haasteet.

Oikeusturvan osalta on syytä nostaa esiin, että nykymallissa seuraamusselvitys laaditaan ennen rangaistuksen tuomitsemista. Seuraamusselvityksen aikana

täytäntöönpanoviranomaiset vierailevat rikoksesta epäillyn asunnossa ja kuulevat mahdollisia samassa asunnossa asuvia henkilöitä. Rikoksesta epäillyn tulee antaa etukäteen suostumus mahdollisen valvontarangaistuksen tuomitsemiseen. Rikosseuraamuslaitoksen henkilöstön haastatteluissa tuli esiin tilanne, jossa rikoksesta epäilty oli yhdistänyt suostumuksen antamisen siihen, että myöntää syyllistyneensä rikokseen. On ongelmallista, että tuomittu antaa suostumuksen rangaistukseen, vaikka kiistäisi syyllisyytensä. Tämä seikka yhdistettynä siihen, että valvontarangaistukseen valikoituminen on epäyhtenäistä ja jopa sattumanvaraista, puhuu sen puolesta, että oikeusturva ei nykymallissa ole kovinkaan vahvaa.

Muissa Pohjoismaissa tuomitun tulee yleensä itse hakea rangaistuksen suorittamista valvonnassa. Tällöin asia etenisi tuomitun oman aktiivisuuden ja Rikosseuraamuslaitoksen vetämänä, ei syyttäjän- tai tuomioistuinvetoisesti. Näin osa syyttäjistä toivoikin.

## 5. Lopuksi

Kriminaalipolitiikassa on jatkuva tarve löytää hyöty-haittasuhteiltaan perusteltuja seuraamusratkaisuja. Empiiristen havaintojeni pohjalta voidaan todeta, että valvontarangaistus on toimiva vaihtoehto ehdottomille vankeusrangaistuksille. Viranomaisten ja tuomittujen käsitykset valvontarangaistuksesta olivat pääsääntöisesti myönteisiä. Tämä puoltaa sitä, että valvontarangaistuksella korvattaisiin nykyistä suurempi osa lyhyistä ehdottomista vankeusrangaistuksista. Tämä tuottaisi kustannushyötyjä vankiloihin sekä hyödyttäisi rangaistukseen tuomittuja. Valvontarangaistus on nykymuodossaan resursseja vaativa seuraamus. Tutkimuksen kehittämissä ehdotuksissa on mahdollista kehittää suuntaan, joka on hallinnollisesti keveämpi ja selkeämpi. Vankila on tarpeellinen instituutio vakavammista rikoksista tuomittaviin rangaistuksiin, mutta lyhytaikaisvankien kohderyhmässä olisi mahdollisuuksia laajentaa valvonnan käyttöä. Tämä oli valvontarangaistuksen säätämisen päätavoitteita, ja tulosten perusteella valvontarangaistus voi tämän tavoitteen täyttää.