

MUISTIO 22.3.2024

## Luonnos hallituksen esitykseksi ehdonalaista vapauttamista koskevan sääntelyn muuttamiseksi

### – Vaikutusten arviointia

#### Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitys vähentäisi nykyjärjestelmässä epäoikeudenmukaiseksi koettuja tilanteita. Esitys lisäisi siten rikosoikeusjärjestelmän oikeudenmukaisuutta ja hyväksyttävyyttä.

Oikeudenmukaisuusnäkökohtien ohella perusteltu rangaistustaso määräytyy sen mukaan, kuinka hyvin rangaistusten avulla kyetään ehkäisemään rikoksia, millaista yhteiskunnallista ja yksilöllistä rasitusta ja kärsimystä tuon järjestelmän soveltaminen tuottaa sekä mitkä muut keinot yhteiskunnalla olisi käytössään samaan päämäärään pyrittäessä (PeVL 9/2016 vp, s. 5).

Esityksellä ei arvioida olevan olennaista vaikutusta kokonaisrikollisuuteen. Rikosten uusiminen ensimmäistä kertaa viiden vuoden jälkeen vankilasta vapautumisesta on harvinaista. Rikosten uusiminen on tutkimuksen mukaan tavallisinta vuoden sisällä vankilasta vapautumisesta, minkä jälkeen uusiminen vähenee merkittävästi (Tyni 2020). Joissakin rikostyypeissä, joiden tekemiseen liittyy suunnitelmallisuutta, voi esityksellä olla ennaltaehkäisevää vaikutusta yksittäisten rikoksenteekijöiden uusintarikollisuuteen. Pidemmät vankeusajat voivat olla kuntouttavien toimien näkökulmasta toimivampia, millä puolestaan voi olla pidemmän määräosan suorittavien rikoksenuusijoiden uusimisriskiin myönteinen vaikutus.

Ehdotettu muutos kohdistuisi sellaisiin rikoksenteekijöihin, jotka uusivat vankeuteen tai valvontarangaistukseen johtavan rikoksen yli viiden vuoden kuluttua siitä, kun he ovat vapautuneet aiemmasta vankeusrangaistuksesta. Nuorten, alle 21-vuotiaiden rikoksenteekijöiden kohdalla muutos kohdistuisi 18 – 20-vuotiaisiin nuoriin, jotka ovat vähintään toistamiseen syyllistyneet sellaiseen vakavaan rikokseen, josta on tuomittu ehdoton vankeusrangaistus tai valvontarangaistus, ja joiden aiemmasta vankeusrangaistuksesta on ehtinyt kulua yli kolme vuotta. Esityksellä olisi vaikutusta näiden tuomittujen oikeusasemaan siten, että he suorittaisivat pidemmän osan rangaistuksestaan vankilassa tai valvontarangaistuksessa ennen ehdonalaista vapauttamista. Esitys ei vaikuttaisi alle 18-vuotiaitten rikoksenuusijoiden oikeusasemaan, sillä he eivät voimassa olevan lainsäädännönkään perusteella pääse osalliseksi lievemmistä ehdonalaisen vapauttamisen määräosista ennen kuin ehtivät tulla täysi-ikäisiksi. Esitys ei myöskään muilta osin vaikuttaisi tuomittujen oikeuksiin.

Rikosseuraamuslaitoksen tekemän selvityksen mukaan esitys kohdistuisi vuosittain noin 140 vankiin. Laskelma perustuu Rikosseuraamuslaitoksen tietojärjestelmästä poimittuun otokseen, jossa tarkasteltiin vuonna 2019 rangaistuksen suorittamisen aloittaneita vankeja, joille oli tehty rangaistusaikalaskelma. Laskelma perustuu henkilön ensimmäiseen rangaistuskautteen kalenterivuoden aikana. Tarkasteluajankohta on valittu siten, ettei koronapandemiasta johtuneet vankimäärän rajoittamistoimet ole vaikuttaneet laskelman luotettavuuteen. Kyseisenä vuonna rangaistusaikalaskelma oli tehty yhteensä 2829 vangille. Määrä ei sisällä sakkovankeja, sillä heihin ei sovelleta ehdonalaista vapauttamista. Tästä kokonaismäärästä noin 140 vankia oli sellaisia, jotka olivat aiemmin olleet suorittamassa vankeusrangaistusta, mutta jotka olivat olleet sen jälkeen vapaudessa vähintään viisi vuotta ennen uuteen rikokseen syyllistymistä. Laskelmaan liittyy tietojärjestelmästä johtuvia epävarmuuksia, minkä vuoksi esitetty luku ei ole täsmällinen.

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi	S-posti, internet
Postadress	Besöksadress	Telefon	Fax	E-post, internet
Oikeusministeriö	Eteläesplanadi 10	0295 16001	09 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi
PL 25	00130 Helsinki	Internat.	Internat.	www.oikeusministerio.fi
FI-00023 Valtioneuvosto	Finland	+358 295 16001	+358 9 160 67730	www.justitieministeriet.fi
Finland				

Ehdotettu muutos merkitsee, että tämä joukko vapautuisi jatkossa ehdonalaiseen vapauteen suorittuaan rangaistuksesta puolikkaan sijaan kaksi kolmasosaa. Muutos merkitsisi näiden henkilöiden rangaistusten tosiasiallista pidentymistä yhdellä kolmasosalla eli noin 33,3 prosentilla ( $=2/3 : 1/2 - 1$ ).

Esityksen rikollisuusvaikutusten määrällinen arviointi on vaikeaa ja siihen liittyy merkittävää epävarmuutta. Suuntaa-antavan arvion esittäminen on kuitenkin tärkeää, jotta saataisiin käsitys vaikutusten suuruusluokasta.

Rangaistustason vaikutusta rikollisuuden ennaltaehkäisyyn voidaan kuvata rangaistusjouston käsitteellä. Sillä tarkoitetaan, kuinka monta prosenttia rikoskäyttäytyminen muuttuu, jos rangaistukset ankaroituvat yhdellä prosentilla (ns. marginaalipreventio). Jos jousto olisi esimerkiksi  $-1$ , merkitsisi 33,3 prosentin korotus rangaistuksiin rikosten vähenemistä 33,3 prosentilla. Käytännössä rikoskäyttäytyminen on kuitenkin selvästi joustamattomampaa. Rikoskäyttäytymisen muutokset ovat suhteessa selvästi pienempiä kuin rangaistusten muutokset.

Rikosten rangaistusjouston suuruudesta on tutkimuskirjallisuudessa esitetty lukuisia arvioita. Tutkimustiedon perusteella voidaan tehdä lähinnä se johtopäätös, että tutkimusnäyttö on riittämätöntä tarkan arvon määrittämiseksi. Käytettävissä olevista tiedoista voidaan päätellä lähinnä se, että jousto on verrattain pieni, ei kuitenkaan olematon eli 0. Käytännössä rangaistusjärjestelmää koskevissa arvioissa hyötyanalyysissä voidaan olettaa rikosten rangaistusjouston olevan suuruusluokaltaan  $-0,1$  (näin esim. HE 212/2018 vp s. 27). Oletus on kuitenkin luonteeltaan lähinnä suuntaa antava.

Voidaan arvioida, että esityksessä ehdotettu muutos vähentää kohdejoukon vankeuteen johtavia rikoksia arviolta 3,3 % ( $= -0,1 * 33$  %). Jos rangaistusjousto olisi  $-0,05$ , olisi vähennys 1,7 % ja vastaavasti  $-0,2$ :n jousto johtaisi 6,7 %:n vähennykseen.

Tämä joukko suorittaa vuoden aikana noin 140 rangaistusta. Jos oletetaan, että täytäntöön pantavana on kerrallaan yksi rikostuomio, merkitsee muutos noin 5 rikostuomion vuosittaista vähennystä. Jos jokaisessa tuomiossa luettaisiin syyksi keskimäärin 2 rikosta, ehkäisee ehdotettu sääntelyn ankarointaminen noin 9 vankeuteen johtavaa rikosta vuodessa.

## Taloudelliset vaikutukset

Rikosseuraamuslaitoksen tekemän selvityksen perusteella on arvioitu, että esitys aiheuttaisi päivittäisen vankiluvun kasvua noin 40 vangilla. Tämä johtuisi siitä, että rikoksenuusijoista nykyistä useampi suorittaisi vankeusrangaistuksestaan vankilassa pidemmän ajan. Vankimäärän muutoksen voidaan arvioida toteutuvan täysimääräisesti noin viiden vuoden kuluessa lain voimaantulosta, mutta vaikutus alkaa kumuloitumaan heti voimaan tulon jälkeen asteittain.

Rikosseuraamuslaitoksen laskelmien mukaan yhden vankivuoden kustannus on olemassa olevissa vankiloissa keskimäärin 82 000 euroa. Tähän kustannukseen sisältyvät muun muassa tilavuokrat ja henkilöstökulut. Esityksestä aiheutuvat vuosittaiset vankipaikkakustannukset lisääntyisivät siten lähtökohtaisesti asteittain voimaantulon jälkeen ollen viiden vuoden kuluttua voimaantulosta 3 280 000 euroa (40 vankia x 82 000 euroa).

Kun edellä on arvioitu muutoksen ehkäisevän vuosittain noin 9 vankeuteen johtavaa rikosta, saadaan yhden ehkäistyn rikoksen hinnaksi noin 360 000 euroa. Rikosten ehkäisyn ja hyöty—haitta-vertailun näkökulmasta ehdotus on siten perusteltu, jos katsotaan, että yhteiskunnan on perusteltua käyttää yhden vankeusuhkaisen rikoksen ehkäisyyn vähintään tämä summa. Esitys ei kuitenkaan perustu ainoastaan rikosten ehkäisyyn, vaan sen taustalla vaikuttavat ennen kaikkea oikeudenmukaisuussyyt.

Vankimäärää koskevassa arvioissa ei ole huomioitu mahdollista muuta vankimäärän lisääntymistä, mitä saattaa aiheutua jo toteutuneista lainsäädäntömuutoksista (esimerkiksi vuoden 2023 alusta voimaan tullut seksuaalirikoslainsäädännön muutos (laki rikoslain muuttamisesta (723/2022)), joiden vaikutukset eivät vielä ole täysimääräisesti toteutuneet tai tulevista vankeusrangaistusten ankaroitumiseen johtavista lainsäädännön uudistuksista. Tuomittavien vankeusrangaistusten lisääntyminen ja rangaistusten pidentyminen heijastuvat ehdonalaisesti vapautettavien vankien määrään ja myös pidemmän määräosan suorittavien rikoksenuusijoiden tosiasialliseen vankeusaikaan. Toisaalta esityksestä mahdollisesti aiheutuvasta uusintarikollisuuden vähenemisestä ja hallituksen suunnittelemista rangaistusten ankaroitamisista voi seurata rikollisuuden vähenemistä, mikä taas vaikuttaisi vankimäärää vähentävästi.

Esityksestä aiheutuva vankimäärän kasvu lisää jossain määrin tarvetta uusien vankipaikkojen rakentamiselle, sillä etenkin suljetut vankilat ovat täynnä ja joissakin vankiloissa vankimäärä jo nykyään ylittää olemassa olevat

vankipaikat (vankilukutilasto 1.2.2024). Esityksen hyväksyminen ei kuitenkaan välittömästi edellytä päätöksiä vankiloiden lisärakentamisesta, koska rakenteilla on kolme uutta vankilaa, jotka valmistuttuaan lisäävät vankilapaikkojen määrää.

Arvioitu vankiluvun nousu 40 vangilla tarkoittaa lisääntynyttä vanki- ja hoitotyön määrää myös Vankiterveydenhuollon yksikölle. Työmäärän lisääntyminen kohdistuu erityisesti vankiloiden poliklinikoilla työskenteleviin sairaanhoitajiin. Esityksen on arvioitu edellyttävän noin 3 henkilötyövuoden lisäystä sairaanhoitajamäärään, joka tällä hetkellä on noin 100. Yhden sairaanhoitajan henkilötyövuoden kustannus on vuodessa 55 000 euroa. Lisääntyvästä vankimäärästä aiheutuu myös hallinnollisia lisätarpeita, mistä arvioidaan aiheutuvan 20 000 euron vuosittaiset henkilötyövuosikustannukset. Henkilöstökustannuksia syntyisi siten 165 000 euroa vuodessa. Lisäksi lääke- ja hoitotarvikkeiden tarve tulee lisääntymään suhteessa kasvavaan vankimäärään. Tästä arvioidaan aiheutuvan 44 000 euron vuosittaiset lisäkustannukset. Näin ollen esityksestä aiheutuisi Vankiterveydenhuollon yksikölle kustannuksia 229 000 euroa vuosittain.

Vankiluvun lisääntymisen ohella muutos merkitsisi täytäntöönpanossa olevien valvontarangaistusten määrän lisääntymistä. Tämä olisi seurausta siitä, että vankeusrangaistukseen tuomittuja vastaavasti osa valvontarangaistukseen tuomituista suorittaisi rangaistustaan nykyistä pidempään, sillä heidät vapautettaisiin ehdonalaiseen vapauteen valvontarangaistuksesta vasta heidän suoritettuaan kaksi kolmasosaa rangaistuksestaan. Päivittäin täytäntöön pantavana olevien valvontarangaistusten määrä on kuitenkin melko alhainen, minkä vuoksi vaikutukset yhdyskuntaseuraamustoimistojen työmäärään olisivat vähäisiä. Rikosseuraamuslaitoksen tilastojen mukaan valvontarangaistusta suoritti 1.2.2024 yhteensä 32 tuomittua. Vuotta aiemmin 1.2.2023 lukumäärä oli 54. Valvontarangaistus on myös kestoltaan enintään kuusi kuukautta, minkä vuoksi ehdonalaisen vapauden määrääosien ankaroituminen ei merkitsisi ajallisesti suuria muutoksia täytäntöönpanon keston. Muutoksen ei näin ollen arvioida edellyttävän lisäresursointia Rikosseuraamuslaitoksen yhdyskuntaseuraamustyöhön.