

Asia: VN/23941/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain 2 c luvun 5 §:n ja henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lakiehdotus rikoslain 2 c luvun 5 §:n muuttamiseksi

Esitysluonnoksessa rikoslain 2 c luvun 5 §:n säännöksiä ehdotetaan muutettaviksi siten, että ehdonalainen vapautuminen 2/3 ja 1/2 lyhyempien määräaikojen jälkeen olisi vain henkilöllä, joka ei ole ennen rikoksen tekemistä suorittanut vankeusrangaistusta vankilassa. Ehdotetut muutokset koskisivat myös valvontarangaistukseen tuomittuja henkilöitä, joiden ehdonalainen vapautuminen valvontarangaistuksesta määräytyy rikoslain 2 c luvun 5 §:n mukaan (yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain (400/2015) 53 §).

Hovioikeus toteaa, että voimassa oleva järjestelmä perustuu siihen lähtökohtaan, että henkilöä kannustetaan rikoksettomaan elämään myös vankilassa olon jälkeen, ja pitkään jatkunut rikokseton ajanjakso on peruste lievemälle kohtelulle niin rangaistusta tuomittaessa kuin täytäntöönpanontaessakin. Termi ensikertalaisuus on tässä yhteydessä harhaanjohtava, eikä se sisälly myöskään muutettavaksi ehdotettavaan rikoslain 2 c luvun 5 §:ään, joskin termiä on tästä sääntelystä puhuttaessa alettu käyttämään.

Suomessa ehdonalaisen vapauttamisen järjestelmä on kaavamainen, eikä monien muiden maiden järjestelmistä poiketen mahdollista harkinnanvaraista vapauttamista laissa säädettyjä määräaikoja aikaisemmin. Näin ollen ehdotettu muutos merkitsee järjestelmän ankaroitumista. Luopuminen 1940-luvulta lähtien hyväksyttävänä pidetystä lähtökohdasta, jonka mukaan suhtautuminen rikoksen uusimiseen lievenee, kun henkilö ei pitkään aikaan ole syylistynyt rikokseen, on myös periaatteellisesti merkittävä.

Ehdotuksen vaikutuksista tuomioistuinten toimintaan ja edellisestä uudistuksesta

Helsingin hovioikeus toteaa, että ehdotetut lainmuutokset koskevat vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa, eikä niillä ole välitöntä vaikutusta tuomioistuinten toimintaan.

Hovioikeus kuitenkin kiinnittää huomiota esityksen mahdollisiin välillisiin vaikutuksiin tuomioistuimissa käsiteltäviin asioihin ja muihin jäljempänä esiintuotuihin seikkoihin.

Rikoksen uusiminen on yksi rangaistuksen määräämisen keskeisistä ankaroitamisperusteista. Hyväksyttävänä lähtökohtana on toisaalta myös tuomittavan rangaistuksen lajivalinnassa ja rangaistuksen mittaamisessa pidetty sitä, että mitä pidempi aika on kulunut aikaisemmasta tuomiosta ja sen täytäntöönpanosta, sitä pienempi merkitys uusimiselle on uutta seuraamusta määrättäessä syytä antaa, joskaan ehdottomia aikarajoja ei ole tapausten ja tilanteiden erilaisuuteen nähden katsottu voitavan asettaa (HE 44/2002 vp, s. 205–206). Ajan kulumisen vaikutus uudesta rikoksesta tuomittavaan rangaistukseen tulee tuomioistuimissa arvioitavaksi esimerkiksi silloin, kun kyse on aikaisemman rikoksen estevaikutuksesta ehdollisen vankeuden tuomitsemiselle rikoslain 6 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan (esim. KKO 2017:7, kohta 32 ja KKO 2020:48, kohta 29) tai sovellettaessa rikoslain 6 luvun 5 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua koventamisperustetta (esim. KKO 2019:21, kohta 25). Sillä, kuinka pian henkilö vapauduttuaan syyllistyy uuteen rikokseen, on merkitystä myös esimerkiksi rikoslain 2 c luvun 14 §:ssä tarkoitetuissa jäännösrangaistuksen täytäntöönpantavaksi määräämistä koskevissa tilanteissa. Hovioikeus toteaa, että ehdotettu muutos saattaa toteutuessaan välillisesti vaikuttaa myös rikoksista tuomittavia rangaistuksia ankaroitavasti sekä lisätä uusimisen kerrannaisvaikutuksia rikosoikeudellisessa järjestelmässä.

Kuten esitysluonnoksesta ilmenee, rikoslain 2 c luvun 5 §:ää on edellisen kerran muutettu aikaisempaa ankarampaan suuntaan vasta hiljattain, 1.1.2020 voimaan tulleilla lainmuutoksilla (521/2019, HE 175/2018 vp). Sanotulla lainmuutoksella pääsääntöä (2/3, nuorilla 1/2) aikaisemman ehdonalaisen vapauttamisen edellyttämä rikoksettoman ajan vaatimus pidennettiin muiden kuin nuorten rikosentekijöiden kohdalla kolmesta viiteen vuoteen. Esityksen eduskuntakäsittelyssä lakivaliokunta, joka sinällään piti hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena rikoksettoman ajan vaatimuksen pidentämistä kolmesta viiteen vuoteen, totesi kuitenkin pitävänsä perusteltuna sitä, että henkilöt, jotka edellisen vapautumisensa jälkeen eivät pitkään aikaan ole syyllistyneet ehdottomaan vankeusrangaistukseen johtavaan rikokseen, vapautetaan ehdonalaisesti suoritettuaan lyhyemmän ajan rangaistuksestaan. Lakivaliokunta myös kiinnitti huomiota riskiin sanktiokumulaatiosta erityisesti tilanteessa, jossa rikosoikeudellista järjestelmää ankaroitetaan yksittäisillä, pistemäisillä uudistuksilla. Edelleen lakivaliokunta totesi, että säännönmukaisessa ehdonalaisen vapauttamisen järjestelmässä määräosien ja niiden edellytysten oikeasuhtaisuus korostuvat. Esityksen eduskuntakäsittelyssä hallituksen esityksessä ehdotettujen muutosten ulkopuolelle jätettiin alle 21-vuotiaana rikoksen tehneet henkilöt (PeVL 56/2018 vp ja LaVM 20/2018 vp). Lakivaliokunta mm. katsoi, että viiden vuoden ajanjakso vaikuttaa suhteellisesti enemmän nimenomaan nuoriin rikosentekijöihin, koska se voi kattaa melko suuren osan nuoren henkilön elämästä. Lakivaliokunta

viittasi myös perustuslakivaliokunnan aikaisempaan lausuntoon PeVL 21/2005 vp, jossa valiokunta piti ongelmallisena sitä, että lapsiin ja nuoriin sovellettaviksi tulevat vapaudenmenetyksajat pitenevät nykyisestä. Mainituissa lausunnoissaan perustuslakivaliokunta on viitannut mm. lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 60/1991) 37 artiklan b kohtaan, jonka mukaan lapsen vangitsemiseen on turvauduttava vasta viimesijaisena ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona.

Nyt ehdotettavia muutoksia perustellaan selkeyden, ymmärrettävyyden ja oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Lisäksi esitystä perustellaan nuorten väkivaltarikollisuuden kasvulla, minkä vuoksi on perusteltua varmistaa, että myös nuorina tehdyistä rikoksista tuomitaan yleisen hyväksyttävyyden näkökulmasta riittävän tuntuja vankeusrangaistuksia (s. 7). Nuoriin kohdistuvien muutosten hyväksyttävyyttä perustellaan lisäksi sillä, että muutokset tosiasiasa tulisivat sovellettaviksi vasta henkilön ehdittyä tulla täysi-ikäiseksi, koska voimassa olevasta sääntelystä voi hyötyä vain vanki, joka ei ole rikoksen tekemistä edeltäneiden kolmen vuoden aikana suorittanut vankeusrangaistusta vankilassa (s. 8 ja 17). Hovioikeus toteaa, että samasta syystä myös edellisen esityksen (HE 175/2018 vp) kohteena olisivat tosiasiasa olleet vain täysi-ikäiset rikoksenuusijat. Silti niitä ei eduskuntakäsittelyssä pidetty hyväksyttävänä siitäkään huolimatta, että silloin esitetty muutos oli nyt ehdotettuun verrattuna huomattavasti maltillisempi. Näin ollen valiokuntien esille nostamat seikat ovat relevantteja myös nyt ehdotettavien lainmuutosten osalta. Hovioikeus katsoo, että niitä tulisi arvioida tarkemmin.

Esitysluonnoksessa on kansainvälisen vertailun osalta viitattu esitykseen HE 175/2018 (s. 7–14). Kuten vertailu osoittaa, useimmissa vertailumaissa ehdonalainen vapauttaminen on harkinnanvarainen päätös, toisin kuin Suomessa, jossa ainoastaan ehdonalaisen vapautumisen lykkääminen on rikoslain 2 c luvun 9 §:n mukaan harkinnanvaraisesti mahdollista. Säännönmukaisen vapauttamisen järjestelmässä oikeasuhtaisuuden vaatimus korostuu.

Ehdotusten kustannusvaikutuksista

Hovioikeus kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotettu lainmuutos on kustannusvaikutuksiltaan hyvin kallis. Pelkästään vankipaikkojen lisäämisestä on arvioitu aiheutuvan viiden vuoden kuluttua 3.280.000 euron vuotuiset kustannukset. Määrä ei pidä sisällään tulevaisuudessa mahdollisesti tarvittavia uusia vankiloita, eikä myöskään muista viime vuosina toteutetuista ankaroitavista toimenpiteistä aiheutuvia kustannusvaikutuksia (esimerkiksi vuonna 2023 voimaan tullut seksuaalirikosuudistus).

Hovioikeus toteaa, että mikäli ehdotettujen muutosten edellyttämät määrärahalisäykset on tarkoitus kattaa valtiontalouden kehyksistä ilman, että niitä muutosten johdosta kasvatetaan, todennäköisenä seurauksena aikanaan on, että muun oikeushallinnon määrärahat vastaavasti vähenevät. Myös tätä kautta muutoksilla saattaa olla haitallisia vaikutuksia tuomioistuinten toimintaan.

Muita vaihtoehtoja

Esitysluonnoksessa todetaan, että ehdotettua muutosta voidaan pitää ainoana tapana toteuttaa pääministeri Petteri Orpon ensikertalaisuutta koskeva hallitusohjelmakirjaus. Hovioikeus ei yhdy tähän näkemykseen ensinnäkään siksi, että kuten edellä on todettu, rikoslain 2 c luvun 5 §:ssä ei säädetä ensikertalaisuudesta, vaan ehdonalaisesta vapautumisesta pääsääntöä aikaisemmin tilanteessa, jossa rikosta on edeltänyt pitkään jatkunut rikokseton aika. Hovioikeus toteaa, että jos voimassa olevia aikarajoja pidetään liian lyhyinä, yksi vaihtoehto olisi pidentää niitä esimerkiksi 10 vuoteen ja nuorten rikosentekijöiden kohdalla 5 vuoteen. Hovioikeus myös katsoo, että ehdonalaiseen vapauttamiseen olisi syytä joka tapauksessa sisällyttää jonkinasteista harkintaa, joka mahdollistaisi tapauskohtaisten olosuhteiden huomioon ottamisen. Lisäksi vaihtoehtona olisi muutosten kohdentaminen yksilöidymmin, esim. vakaviin rikoksiin syyllistyneisiin rikoksen uusijoihin. Hovioikeus ei pidä oikeudenmukaisena eikä oikeasuhtaisena sellaista kuvitteellista tilannetta, jossa henkilöä, joka on nuorena tuomittu lyhyeen, esimerkiksi 30 päivän, ehdottomaan vankeusrangaistukseen ja seuraavan kerran 50 vuotta myöhemmin syyllistyy rikokseen, kohdellaan ehdonalaisen vapauttamisen tilanteessa täysin samalla tavalla kuin vakaviin rikoksiin toistuvasti syyllistynyttä taparikollista. Tämä ei myöskään kannusta rikoksettomaan elämään.

Erityisesti huomioiden valtiontalouteen kohdistuva sopeuttamistarve ja viitaten ehdotusten kustannusvaikutuksista edellä lausuttuun, hovioikeus katsoo, että järjestelmää muutettaessa tulisi keskittyä kustannustehokkaisiin ja uusimisriskiä vähentävästi vaikuttaviin keinoihin.

Siirtymäsäännös

Hovioikeus vielä kiinnittää huomiota ehdotettuun siirtymäsäännökseen, jonka mukaan rikokseen, joka on tehty ennen lain voimaantuloa, ja sitä seuraavaan rangaistukseen sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olevia säännöksiä. Siirtymäsäännös vastaa edellisen uudistuksen mukaista siirtymäsäännöstä (521/2019). Perustelujen mukaan siirtymäsäännöksessä on otettu huomioon rikoslainsäädännön ajallista ulottuvuutta koskevat rikoslain 3 luvun 2 §:n säännökset. Lisäksi perustelujen mukaan, jos yksi rikoksista on tehty ennen lain voimaantuloa ja toinen sen jälkeen ja näistä tuomitaan yhteinen rangaistus, sovelletaan rangaistuksen täytäntöönpanossa ensimmäisen rikosentekohetken määräaikaan lievempänä säännöksenä (s. 15). Tämä ei ilmene itse siirtymäsäännöksestä, mutta säännöksen voidaan tulkita mahdollistavan tämän. Hovioikeus toteaa, että ehdotettu siirtymäsäännös ei kata tilanteita, joissa niin sanottuun samaan konkurrensiryhmään kuuluvista rikoksista ensimmäinen olisi tehty ennen lain voimaantuloa ja toinen sen jälkeen, mutta rikoksista ei olisi määrätty yhteistä vankeusrangaistusta, vaan otettu aikaisempi tuomio huomioon rikoslain 7 luvun 6 §:n nojalla. Säännöksellä on pyritty siihen, että rikosentekijän kokonaisrangaistus olisi sama riippumatta siitä, usein sattumanvaraisesta seikasta, käsitelläänkö rikokset yhdessä vai useammassa oikeudenkäynnissä. Rikosentekijän kokonaisrangaistus ei saisi ilmitulojärjestyksestä riippuen ankaroitua, mitä myös yhdenvertaisuusperiaatteen on katsottu edellyttävän (HE 48/1997 vp, s. 2 ja 5 sekä esim. KKO 2018:72, kohta 8). Edellä kuvatussa esimerkissä ehdonalainen vapautuminen lain voimaantulon jälkeen tehdystä rikoksesta pidentyisi verrattuna tilanteeseen, jossa rikokset olisi käsitelty samassa oikeudenkäynnissä ja niistä olisi määrätty yhteinen

vankeusrangaistus. Vapautuminen voisi sattumanvaraisesti pidentyä myös harvinaisemmassa tilanteessa, jossa ennen lain voimaantuloa tehdystä rikoksesta olisi rikoslain 7 luvun 1 §:n 2 momentin nojalla tuomittu sakkoa ja voimaantulon jälkeen tehdystä rikoksesta vankeutta. Tällöin henkilö vapautuisi pidemmän määräosan jälkeen kuin tilanteessa, jossa rikoksista olisi tuomittu yhteinen vankeusrangaistus. Hovioikeus katsoo, että siirtymäsäännöksen sanamuotoa olisi hyvä vielä pohtia ja pyrkiä lainsoveltajan kannalta yksinkertaiseen järjestelmään, jota pitkä siirtymäaika eri pituisine vapautumisaikoinen joka tapauksessa monimutkaistaa.

Lakiehdotus henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain muuttamisesta

Ehdotettu lainmuutos koskee Rikosseuraamuslaitoksen virkamiesten oikeutta käsitellä rangaistusajan laskemiseksi välttämättömiä henkilötietoja. Ehdotettu muutos toteutettaisiin siten, että rangaistusajan laskemisesta vastaaville virkamiehille säädettäisiin oikeus hakea rangaistusajan laskemiseksi välttämättömiä tietoja rikosseuraamusrekisteristä poistettujen tietojen hakemistosta, josta säädetään henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain (1301/2021) 33 §:ssä. Tiedot säilyvät mainitussa hakemistossa 50 vuotta tutkimustarkoituksia tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten eli huomattavasti pidemmän ajan kuin rikosseuraamusrekisterissä pisimillään 10 vuotta säilytettävät tiedot (31 §). Ehdotettu muutos rikoslain 2 c luvun 5 §:ään aiheuttaa siten tarpeen merkittävästi pidentää henkilötietojen käsittelyaikoja Rikosseuraamuslaitoksessa. Jos esitys ehdotetun laajuisena on tarkoitus antaa eduskunnalle, tulisi tarkemmin arvioida, täyttääkö ehdotettu ratkaisumalli käyttösidonnoisuusperiaatteen ja muut tietosuojasääntelyn edellyttämät vaatimukset. Hovioikeus toteaa, että yllä esitetyt maltillisemmat vaihtoehdot ehdonalaisen vapauttamisen ankaroittamiselle poistaisivat tai ainakin vähentäisivät muutosten ongelmallisuutta tietosuojavaatimusten kannalta.

Reijonen Sami
Helsingin hovioikeus - Lausunnon on valmistellut hovioikeudenneuvos
Katariina Jahkola