

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**

#### 1 ESITYKSESTÄ YLEISESTI

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta, jossa ehdotetaan muutettavaksi rikoslaissa olevaa ehdonalaista vapautumista koskevaa sääntelyä.

Tarkoituksena on hallitusohjelman mukaisesti ankaroittaa seuraamusjärjestelmää siten, että ainoastaan ensimmäistä kertaa vankeusrangaistusta suorittava henkilö voisi vapautua ehdonlaiseen vapauteen lyhyemmän määräosan vankeusrangaistuksestaan tai valvontarangaistuksesta suoritettuaan. Niin sanottu vankeinhoidollinen ensikertalaisuus poistuisi siten seuraamusjärjestelmästä kokonaan. Ensikertalaisuus ei enää palautuisi tietyn rikoksettoman määräajan jälkeen.

Ehdonalaisen vapautumisen järjestelmää on edellisen kerran muutettu vuonna 2019 (laki rikoslain 2 c luvun muuttamisesta (521/2019)), jolloin vangin ensikertalaisuuden palautumista koskeva määräaika palautettiin kolmesta vuodesta viiteen vuoteen. Alle 21-vuotiaana rikoksensa tehneiden osalta määräaika säilytettiin perustuslakivaliokunnan huomioiden johdosta kolmessa vuodessa (PeVL 56/2018 vp, LaVM 20/2018 vp).

Esitys lähtee siitä, että vankeusrangaistusten tulisi olla yleisen hyväksyttävyyden näkökulmasta riittävän tuntuja (s. 7), että esitys lisäisi rikosoikeusjärjestelmän oikeudenmukaisuutta ja hyväksyttävyyttä ja vähentäisi nykyjärjestelmässä epäoikeudenmukaisiksi koettuja tilanteita (s. 10).

Esityksestä ei kuitenkaan käy selville, mihin perustuu ajatus, että nykyinen järjestelmä ei olisi hyväksyttävä vaan että se koettaisiin epäoikeudenmukaiseksi, ja että esitys siten lisäisi järjestelmän hyväksyttävyyttä.

Oikeusministeriön teettämän, vuonna 2017 valmistuneen oikeustajututkimuksen mukaan kansan käsitysten ja rangaistuskäytännön välillä ei voitu yleisesti sanoa olevan suuria eroja (oikeusministeriön tiedote 21.6.2017).

Edellistä ehdonalaisen vapautumisen muutosta käsitellessään lakivaliokunta totesi pitävänsä edelleen perusteltuna sitä, että henkilöt, jotka eivät pitkään aikaan ole syyllistyneet ehdottomaan vankeusrangaistukseen johtavaan rikokseen, vapautetaan ehdonalaisesti heidän suoritettuaan lyhyemmän ajan rangaistuksesta (LaVM 20/2018 vp, s. 3).

Järjestelmää, jossa ensikertalaisuus palautuu tietyn rikoksettoman ajan jälkeen, lienee pidetty hyväksyttävänä ja toimivana muutoinkin kuin lakivaliokunnassa vuonna 2018, koska se on ollut voimassa vuosikymmeniä.

Nyt ehdotettu lainsäädäntö johtaisi esimerkiksi siihen, että henkilö, joka on suorittanut mahdollisesti hyvinkin lyhyen vankeusrangaistuksen ehkä kymmeniä vuosia aiemmin, pääsisi uuden tuomion saatuaan ehdonalaiseen vapauteen samalla tavoin kuin lyhyin väliajoin vapautumisen jälkeen toisiaan seuranneista rikoksista toistuvasti vankeuteen tuomittu henkilö.

Edellisen muutoksen yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi lakivaliokunnan olevan syytä tarkastella, johtaisiko lakiehdotus ongelmalliseen sanktiokumulaatioon. Rikoksen uusiminen voi vaikuttaa rikosoikeudellista kohtelua ankaroittavasti usealla eri tavalla.

Lakivaliokunta ei pitänyt ehdotettua kahden vuoden rikoksettoman ajan pidennystä perusteettomana tai suhteettomana järjestelmän ankaroittamisena. Lakivaliokunta totesi, että ehdotettu muutos ei myöskään johtanut sellaisen sanktiokumulaation riskiin, jota olisi ollut pidettävä esityksen hyväksymisen kannalta ongelmallisena. Lakivaliokunta piti kuitenkin tärkeänä, että rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä arvioidaan tulevaisuudessa kokonaisuudessaan ja lausui tästä seuraavaa.

Arvioinnissa on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että eri seuraamusjärjestelmän osatekijät muodostavat johdonmukaisen ja oikeasuhtaisen kokonaisuuden ja seuraamusjärjestelmää koskeva sääntely muodostuu kokonaisuudessaan selkeämmäksi. Lakivaliokunta on kiinnittänyt huomioita rangaistusjärjestelmän kokonaisvaltaisen tarkastelun tarpeeseen myös aiemmin (LaVM 10/2018 vp,

s. 11 ja LaVM 9/2018 vp, s. 9). Valiokunnan saaman selvityksen mukaan seuraamusjärjestelmän kokonaistarkastelu sisältyy oikeusministeriön tulostavoitteisiin vuosille 2019–2022. Valiokunta pitää tätä myönteisenä. Valiokunta pitää tärkeänä, että kokonaistarkastelussa arvioidaan seuraamusjärjestelmää ja kriminaalipolitiikkaa kokonaisuutena ottaen huomioon myös ennaltaehkäisevien toimien, kuten päihdehoidon, merkitys.

Kiinnitän osaltani huomiota kokonaisvaltaisen tarkastelun tarpeeseen.

Perustuslakivaliokunta on todennut lainsäätäjän harkintamarginaalin olevan kriminalisointien suhteen varsin väljä ja katsonut ehdonalaisen vapauttamisen järjestelmää edellisen kerran muutettaessa (HE 175/2018 vp), että tuolloin esitetty järjestelmää ankaroittava muutos kuului lainsäätäjän harkintamarginaalin piiriin (PeVL 56/2018 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan mukaan myös rangaistussäännösten tulee täyttää perusoikeuksien rajoittamiselle asetettavat yleiset edellytykset ja kulloisestakin perusoikeussäännöksestä mahdollisesti johtuvat erityisedellytykset.

Näen ehdotuksen oikeasuhtaisuudessa ja välttämättömyydessä ongelmia. Ymmärtääkseni tutkimukset eivät tue sitä, että kyseessä olevan kaltainen rangaistusten ankaroittaminen juurikaan vaikuttaisi rikosten tekemistä ennalta estävästi. Esityksen mukaan pidemmät vankeusajat voisivat olla kuntouttavien toimien näkökulmasta toimivampia, millä voisi olla pidemmän määrän suorittavien rikoksenuusijoiden uusimisriskiin myönteinen vaikutus (s. 10).

Vapaudenriistoa rangaistuksena ja sen pidentämistä ei nähdäkseni voi perustella kuntouttavien toimien tarpeella. Sen sijaan, jos rikosten uusimista halutaan estää, tulisi huolehtia riittävästä vapautumisen jälkeisestä tuesta, esimerkiksi asunnosta, työllisyys- ja koulutusmahdollisuuksista ja tarvittavasta päihdehuollosta. Olennaista on myös, että Rikosseuraamuslaitoksella olisi riittävät voimavarat lainsäädännön edellyttämään kuntouttavaan ja vapautteen valmentavaan toimintaan. Havaintojeni perustella nyt näin ei ole. Ensisijaista on, että niin sanottu kuntoutusjatkumo olisi kunnossa.

En ole vakuuttunut, onko esitykselle olemassa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste ja välttämätön yhteiskunnallinen tarve.

Kiinnitän huomiota myös siihen, miten ajatusta lyhyemmästä määräajasta vain ensi kertaa rikokseen syyllistyneelle on edellisen muutoksen yhteydessä käsitelty. Hallituksen esityksessä todettiin tuolloin seuraavaa.

Rikoksenuusijoiden täydellinen rajaaminen ehdonalaisen vapauttamisen lyhyemmän määräajan ulkopuolelle tarkoittaisi merkittävää muutosta nykyiseen rikosoikeudelliseen järjestelmään, jossa pitkäaikojen kulumista aikaisemmasta rikoksesta on perinteisesti pidetty hyväksyttävänä syyinä

lievemmälle kohtelulle. Ehdotuksen myötä menetettäisiin ne mahdolliset hyödyt, joita ehdonalaisen vapauttamisen avulla voidaan saavuttaa uusintarikollisuuden vähentämisessä.

Ehdotus merkitsisi käytännössä sitä, että kaikki määräaikaiseen vankeusrangaistukseen tuomitut rikoksenuusijat suorittaisivat pääsäännön mukaisen kaksi kolmannelta vankeusrangaistuksesta riippumatta ensimmäisen rikoksen laadusta tai vakavuudesta. Näin olisi myös silloin, kun ensimmäisestä rikoksesta on kulunut jopa vuosikymmeniä. Ehdotus olisi merkittävä muutos Suomen vakiintuneeseen ehdonalaisen vapauttamisen järjestelmään, jonka keskeisiä perusteita ovat olleet muun muassa rangaistusjärjestelmän inhimillisyyteen ja uusintarikollisuuden vähentämiseen tähtäävät toimenpiteet sekä vankimäärän säätely. Muutos myös ankaroittaisi järjestelmää merkittävästi (HE 175/2018 vp, s. 16).

## 2 NUORET RIKOKSENTEKIJÄT

Nuorten rikoksentekijöiden eli alle 21-vuotiaana rikoksen tehneiden osalta esityksessä todetaan, että muutos kohdistuisi ainoastaan 18–20-vuotiaisiin nuoriin rikoksentekijöihin, koska tälläkin hetkellä ensikertalaisuudesta voi hyötyä vain vanki, joka ei ole rikosta edeltäneiden kolmen vuoden aikana suorittanut vankeusrangaistusta vankilassa. Ikäryhmän 18–20-vuotiaat osalta muutosta on perusteltu sillä, että he vapautuisivat edelleen pienemmän määrän suorittamisen jälkeen kuin tätä vanhemmat rikoksentekijät.

Esityksessä katsotaan viimeaikaiseen nuorten väkivaltarikollisuuden määrän kasvuun viitaten olevan perusteltua varmistaa, että myös nuorena tehdyistä rikoksista suoritetaan tosiasiallisesti yleisen hyväksyttävyyden näkökulmasta riittävän tuntuvia vankeusrangaistuksia (s. 7).

Jää epäselväksi, onko maininnalla nuorten väkivaltarikollisuuden kasvusta tarkoitus perustella 18–20-vuotiaita koskevan ehdonalaisen vapautumisen ankaroittamista.

Esityksessä ei selvitetä väkivaltarikollisuustilannetta 18–20-vuotiaiden nuorten osalta. Toisaalta todetaan, että nuorten rikoksentekijöiden jättäminen ehdotetun muutoksen ulkopuolelle merkitsisi sitä, että lievempi kohtelu kohdistuisi vain niihin hyvin harvoihin 18–20-vuotiaisiin rikoksenuusijoihin, jotka uusivat rikoksen ensimmäistä kertaa kolmen vuoden jälkeen vankilasta vapauduttuaan. Esityksen mukaan valittua ratkaisua voidaan pitää perusteltuna etenkin järjestelmän selkeyden, oikeudenmukaisuuden ja rikoksentekijöiden yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta (s. 12).

Oikeusministeriön julkaisun Rikoksantorjuntatyön tehostaminen Suomessa, Esitys rikoksantorjunnan organisoinnista ja nuorisirikollisuuden vähentämisen koordinoinnista (Oikeusministeriön julkaisuja,

Selvityksiä ja ohjeita 2023:30) mukaan alaikäisten – erityisesti alle 15-vuotiaiden – tekemät ryöstöt ja pahoinpitelyt ovat lisääntyneet vuodesta 2015 alkaen. Keskusrikospoliisin selvityksen mukaan 15–17-vuotiaiden rikosepäilyjen väestöön suhteutettu taso kasvoi 32 prosenttia vuosina 2015–2021, 9–11-vuotiaiden 90 prosenttia ja 12–14-vuotiaiden peräti 134 prosenttia vuoden 2015 tasoon nähden (mt. s. 27).

Nuorten väkivaltarikollisuuden määrän kasvua koskevan maininnan kohdalla esityksessä viitataan Helsingin yliopiston kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin julkaisuun Rikollisuustilanne 2022: rikollisuuskehitys tilastojen ja tutkimusten valossa. Julkaisussa todetaan muun muassa seuraavaa.

– Alle 21-vuotiaiden epäilty varkaudet, pahoinpitelyt ja vahingonteot ovat vähentyneet edellisen kymmenen vuoden aikana. Alle 15-vuotiaiden ryhmässä epäilty pahoinpitelyt ovat kuitenkin lisääntyneet samalla aikavälillä (s. 172).

– Alle 21-vuotiaiden epäilty väkivaltarikollisuus on kääntynyt poliisin tilastoissa nousuun vuosien 2020–2022 aikana. Vahvinta kasvu on ollut alle 15-vuotiaiden ryhmässä. Alle 15-vuotiailla rikosepäilyt ovat kuitenkin edelleen harvinaisempia kuin 15–20-vuotiailla (s. 172).

– Alle 21-vuotiaita koskevat vakavan väkivallan epäilyt kasvoivat vuosina 2020–2022 aiempiin vuosiin nähden. Tilastojen perusteella voidaan todeta, että vuodet 2020 ja 2022 muodostivat poikkeuksen erityisesti alle 15-vuotiaiden osalta. Vanhempien ikäryhmien osalta suhteellinen muutos oli maltillisempi.

Kasvua edelsi vakavien väkivaltarikosepäilyjen lasku 2010-luvun aikana. Alle 15-vuotiaiden kohdalla luvut ovat nousseet kolmen edellisen vuoden aikana 2000-luvun alun tasolle, mutta 15–20-vuotiaiden kohdalla luvut ovat edelleen matalammalla tasolla (s. 180).

Alle 21-vuotiaana rikoksen tehneitä nuoria on rikosoikeusjärjestelmässä vakiintuneesti pidetty perusteltuna kohdella eri tavoin kuin vanhempia rikoksentekejiä. Perustuslakivaliokunta totesi edellistä ehdollisen vapautumisen muutosesitystä käsitellessään, että lakivaliokunnan olisi syytä harkita sääntelyä rajattavaksi siten, että ehdotettua muutosta ei sovellettaisi alle 21-vuotiaana rikoksen tehneisiin (PeVL 56/2018 vp, s. 3). Näin lakivaliokunta ja eduskunta myös tekivät. Rikoksettoman ajan vaatimus alle 21-vuotiaana tehtyjen rikosten osalta säilyi kolmessa vuodessa (LaVM 20/2018 vp; EV 265/2018 vp).

Ehdotetun muutoksen perustelut jäävät myös nuorten rikoksentekejiä osalta epämääräisiksi olettamiksi. Esityksessä ei tarkemmin eritellä, mihin näkemykset yleisestä hyväksyttävyydestä ja oikeudenmukaisuudesta perustuvat.

Muutoksen edellyttämä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste sekä muutoksen vaikutukset kaipaavat täsmentämistä. Ehdotettua muutosta ei myöskään ole arvioitu ottaen huomioon muu alle 21-vuotiaiden rikollisuutta koskeva sääntely, sen perusteet ja tavoitteet.

Ehdotonta vankeutta on pidetty erityisen haitallisena nuorille. Perustuslakivaliokunta onkin aiemmin rikoslain 2 c luvun 5 §:n alle 21-vuotiaita koskevan sääntelyn osalta todennut seuraavaa.

Vapausrangaistus merkitsee nuorelle vakavaa syrjäytymisuhkaa. Nyt ehdotetuilla säännöksillä on esityksen perustelujen mukaan tarkoitus välttää nuorten syrjäytymistä. Valiokunnan mielestä tämä muodostaa asianmukaisesti perustellun ja perustuslain näkökulmasta hyväksyttävän perusteen nuoria koskeville erityissäännöksille (PeVL 21/2005 vp, s. 4).

Jos 18-20-vuotiaiden vakava rikollisuus on kasvanut ja jos kasvu kohdistuu niihin, jotka eivät ole kolmen uutta rikosta edeltäneen vuoden aikana suorittaneet vankilassa ehdotonta vankeusrangaistusta, on syytä selvittää, onko ehdonalaisen vapautumisen määräosan muuttaminen perusteltu ja vaikuttava tapa puuttua asiaan. Muita, mahdollisesti vaikuttavampia, tapoja on käsitelty esimerkiksi oikeusministeriön tuoreessa julkaisussa Toimenpideohjelma nuoriso- ja jengirikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi vuosille 2024–2027 (Oikeusministeriön julkaisu, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:13).

### 3 HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELY

Esityksessä ehdotetut muutokset edellyttävät pääsyä rangaistusajan laskemisessa tarvittaviin tietoihin nykyistä pidemmältä ajalta. Pääsy tietoihin esitetään rajattavaksi vain virkamiehille, joiden virkatehtäviin kuuluu rangaistusajan laskeminen. Heille ehdotetaan pääsyä rikosseuraamusrekisteristä poistetuista tiedoista muodostettuun säilytettävien tietojen hakemistoon siltä osin kuin kyse on henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 6 §:n mukaisista tiedoista.

Mainitun 6 §:n mukaan muodollisen täytäntöönpanon tehtävissä saa käsitellä tietoja 1) rikoksista, tuomioista ja seuraamuksista, 2) rangaistusaikalaskelmista, 3) rangaistuksen täytäntöönpanon, tutkintavankeuden tai tutkinta-arestin toimeenpanon taikka tehostetun matkustuskiellon teknisen valvonnan taikka muun vapaudenmenetyksen alkamisesta ja päättymisestä, 4) täytäntöönpanon lykkäämisestä ja keskeytyksestä sekä 5) etsintäkuulutuksista.

Esityksessä ei ole tarkemmin perusteltu, miksi kaikki nämä tiedot olisivat tarpeen ehdonalaisen vapautumisen määräosan määrittämiseksi eli sen selvittämiseksi, onko henkilö aiemmin suorittanut

vankeusrangaistusta vankilassa. Mahdollisesti ajatus on, että näistä tiedoista saisi kuitenkin käsitellä vain niitä, joiden käsittely on välttämätöntä rangaistusajan laskemiseksi eli lähinnä tietoa siitä, onko olemassa aiempi ehdoton vankeusrangaistus, jota henkilö on suorittanut vankilassa.

Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijäneuvos Anu Rita

Mäkinen Tiina  
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja;  
Esittelijäneuvos Anu Rita