OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO HE 175/2018 vp

Kriminaalipoliittinen osasto
Hallitusneuvos Paulina Tallroth

12.11.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain 2 c luvun 5 §:n muuttamisesta

1. Esityksen tavoitteet ja sisältö

Esityksen tavoitteena on parantaa ehdonalaisen vapauttamisen järjestelmää siten, että se on oikeudenmukainen ja uskottava. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti ehdonalaiseen vapauteen päästettävän vangin vapauttamisajankohtaa määritettäessä hänet rinnastetaan ensikertaa ehdotonta vankeusrangaistusta suorittavaan, jos hän ei ole rikosta edeltäneiden kolmen vuoden aikana suorittanut vankeusrangaistusta vankilassa. Oikeudenmukaisuuden kannalta tätä kolmen vuoden rikoksetonta aikaa on pidetty liian lyhyenä. Tätä on pidetty myös seuraamusjärjestelmän uskottavuuden kannalta ongelmallisena.

2. Pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikoslain 2 c luvun 5 §:n 2 momenttia. Muutos koskisi ehdonalaisen vapauttamisen ajankohdan määräytymistä pääsääntöä lyhyemmässä ajassa. Mainitun säännöksen mukaan pääsääntönä on, että määräaikaista vankeusrangaistusta suorittava vanki päästetään ehdonalaiseen vapauteen, kun hän on suorittanut rangaistuksestaan kaksi kolmasosaa tai alle 21 vuotiaana tehdyn rikoksen perusteella tuomitusta rangaistuksesta puolet. Tästä pääsäännöstä poiketen vanki, joka rikosta edeltäneiden kolmen vuoden aikana ei ole suorittanut vankeusrangaistusta vankilassa, päästetään ehdonalaiseen vapauteen, kun rangaistuksesta on suoritettu puolet tai alle 21 vuotiaana tehdyn rikoksen perusteella suoritetusta rangaistuksesta yksi kolmasosa. Esityksessä ehdotetaan mainitun vankeusrangaistuksettoman ajan pidentämistä kolmesta viiteen vuoteen. Siten pääsääntöä lyhyemmän vapautumisajan edellytyksenä olisi, että henkilö ei rikosta edeltäneiden viiden vuoden aikana ole suorittanut vankeusrangaistusta vankilassa. Esitys merkitsisi seuraamusjärjestelmän ankaroitumista.

3. Esityksen vaikutukset

3.1. Taloudelliset vaikutukset

Rikosseuraamuslaitoksen tilastoista saatujen tietojen perusteella on arvioitu, että esitys aiheuttaisi päivittäisen vankiluvun kasvun noin 32 vangilla. Arviot perustuvat ehdottomien vankeusrangaistusten keskipituuteen. Vankiluvun lisäys johtuisi siitä, että useampi rikoksenuusija suorittaisi vankeusrangaistuksestaan vankilassa pidemmän ajan kuin nykyisin. Esityksestä aiheutuisi arvioidun vankiluvun kasvun johdosta Rikosseuraamuslaitokselle lisämenoja noin 2,2 miljoonaa euroa vuodessa vuodesta 2021 alkaen.

3.2. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Vankimäärän hienoinen nousu lisäisi jonkin verran Rikosseuraamuslaitoksen työmäärää.

3.3. Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksen tarkoituksena on vähentää nykyjärjestelmässä epäoikeudenmukaiseksi koettuja tilanteita. Näin ollen esitys lisäisi rikosoikeusjärjestelmän oikeudenmukaisuutta ja hyväksyttävyyttä.

Ehdotettu muutos kohdistuisi suhteellisen pieneen joukkoon rikoksentekijöitä, jotka uusivat ehdottomaan vankeuteen johtavan rikoksen pitkän ajan jälkeen. Esitys ei vaikuttaisi olennaisesti kokonaisrikollisuuteen.

4. Asian valmistelu

Asia on valmisteltu oikeusministeriössä pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmakirjauksen johdosta, jonka mukaan ensikertaisuussäännöksiä tarkistetaan.

Oikeusministeriö on esityksessä kuvannut ehdonalaista vapauttamista koskevan järjestelmän kehitystä Suomessa siitä alkaen, kun järjestelmä sisällytettiin oikeusjärjestelmään. Lisäksi oikeusministeriö selvitti ehdonalaista vapauttamista koskevaa järjestelmää eräissä eurooppalaisissa maissa. Selvitystyö koski erityisesti määräosia, mahdollisia lyhyempiä määräosia ensi kertaa vankeusrangaistukseen tuomituille sekä mahdollisuutta soveltaa lyhyempiä määräosia rikoksenuusijoihin, jos edellisestä vapautumisesta on kulunut määrätty aika. Edelleen aineistona on käytetty Rikosseuraamuslaitokselta saatuja tietoja vapautuneiden vankien uusintarikollisuudesta.

Lakiehdotus on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastusyksikössä.

5. Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2020.

6. Lakialoitteet LA 16/2016 vp ja LA 25/2017 vp

Lakivaliokunta on päättänyt yhdistää esityksen käsittelyyn lakialoitteet LA 16/2016 vp ja LA 25/2018 vp laiksi rikoslain 2 c luvun 5 §:n muuttamisesta.

6.1. LA 16/2016 vp

Lakialoitteessa LA 16/2016 vp ehdotetaan, että törkeisiin henkeen ja terveyteen kohdistuvista rikoksista tuomittuihin rangaistuksiin ei sovellettaisi lainkaan ehdonalaisen vapauttamisen säännöksiä, vaan näistä rikoksista tuomituilla olisi ainoastaan mahdollisuus päästä valvottuun koevapauteen kuusi kuukautta ennen rangaistuksen päättymistä. Lakialoitteessa viitattiin rikoslain 2 c luvun 11 §:n 1 momentissa mainittuihin rikoksiin: murha, tappo, surma, törkeä pahoinpitely, törkeä raiskaus, törkeä lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö, törkeä ryöstö, törkeä tuhotyö, joukkotuhonta, rikos ihmisyyttä vastaan, törkeä rikos ihmisyyttä vastaan, sotarikos, törkeä sotarikos, kidutus, törkeä ihmiskauppa, panttivangin ottaminen, törkeä terveyden vaarantaminen, ydinräjähderikos, kaappaus, terroristisessa tarkoituksessa tehty rikos sekä sellaisen rikoksen yritys ja osallisuus sellaiseen rikokseen.

Lainsäädäntö on lakialoitteen antamisen jälkeen osittain muuttunut. Jos mainitusta rikoksista tuomitaan tekoa koskevan rangaistussäännöksen mukainen rikoslaissa säädetty vankeusrangaistus, noudatetaan rangaistuksen täytäntöönpanossa edelleen ehdonalaisen vapauttamisen säännöksiä. Jos rikoksesta kuitenkin syyttäjän vaatimuksesta tuomitaan yhdistelmärangaistus sen mukaan, mitä rikoslain 2 c luvun 11 §:n 1 momentissa vuoden 2018 alusta voimaan tulleen lain (800/2017) mukaan säädetään, ei tästä ole mahdollista vapautua ehdonalaisesti eikä päästä valvottuun koevapauteen.

Lisäksi lakialoitteessa ehdotettiin, että muissa rikoksissa pääsääntöä lyhyemmän ehdonalaisen vapauttamisen määräosan soveltaminen olisi mahdollista, jos vanki ei ole rikosta edeltäneiden kuuden vuoden aikana suorittanut vankeusrangaistusta vankilassa.

Hallituksen esityksessä 175/2018 vp on arvioitu lakialoitteen ensimmäisen ehdotuksen vaikutuksia. Törkeiden henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten rajaaminen kokonaan ehdonalaisen vapauttamisen mahdollisuuden ulkopuolelle tarkoittaisi merkittävää muutosta nykyiseen järjestelmään, jossa hallittua asteittaista vapauttamista on pidetty keskeisenä. Ehdotuksen myötä menetettäisiin ne mahdolliset hyödyt, joita ehdonalaisen vapauttamisen avulla voidaan saavuttaa uusintarikollisuuden vähentämisessä.

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys rikoslain 2 c luvun 5 §:n muuttamisesta koskee, samoin kuin mainittu lainkohta kokonaisuudessaan, ainoastaan ehdonalaista vapauttamista. Lakialoitteeseen sisältyvä ehdotus merkitsisi käytännössä sitä, että lakialoitteessa mainittujen rikosten rangaistuksia ankaroitettaisiin suhteessa muihin rikoksiin. Seuraamusjärjestelmän tulee olla johdonmukainen siten, että rangaistukset ovat suhteessa toisiin, vakavuudeltaan vastaavien rikosten rangaistuksiin. Yksittäisten rikosten rangaistusten ankaroittaminen tulisi lähtökohtaisesti tehdä muuttamalla rikosten rangaistusasteik-

koja, ei muutoksilla ehdonalaista vapauttamista koskeviin säännöksiin. Ehdotus voisi aiheuttaa ennakoimattomia muutoksia tuomioistuinten rangaistuskäytäntöihin. Se myös monimutkaistaisi ehdonalaisen vapauttamisen järjestelmää.

Lakialoitteeseen sisältyvä ehdotus törkeisiin henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten sulkemisesta ehdonalaisen järjestelmän ulkopuolelle merkitsisi arviolta päivittäisen vankiluvun kasvua noin 850 vangilla, mikä aiheuttaisi noin 58 miljoonan euron kustannukset vuodessa.

Hallituksen esityksestä saadussa lausuntopalautteessa lakialoitteen ehdotus ei saanut kannatusta.

6.2 LA 25/2017 vp

Lakialoitteessa LA 25/2017 vp ehdotetaan, että törkeisiin rikoksiin syyllistyneet henkilöt tuomitaan suorittamaan koko vankeusaika vankilassa. Perustelua todetaan, että törkeiden rikosten tuomioiden tulisi olla nykyistä ankarampia ja että vankeusrangaistuksen pitää toimia tehokkaana pelotteena rikoksia harkitseville.

Lakialoitteen ehdotukseen voidaan todeta, että 1.1.2018 tuli voimaan yhdistelmärangaistusta koskeva lainsäädäntö. Rikoslain 2 c luvun 11 §:n 1 momentissa (800/2017) mainittuihin rikoksiin ei sovelleta lainkaan ehdonalaisen vapauttamisen säännöksiä. Tämä merkitsee, että yhdistelmärangaistukseen tuomitsemisen edellytysten täyttyessä vanki suorittaa koko vankeusajan vankilassa ja tämän lisäksi yhdistelmärangaistukseen kuuluvan, vuoden mittaisen valvonta-ajan vapaudessa. Valvonta-ajasta säädetään tarkemmin yhdistelmärangaistuksen täytäntöönpanosta annetussa laissa (801/2017). Tämä lainsäädäntö ankaroitti järjestelmää kohderyhmälle.

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys 175/2018 vp rikoslain 2 c luvun 5 §:n muuttamisesta koskee, samoin kuin mainittu lainkohta kokonaisuudessaan, ainoastaan ehdonalaista vapauttamista. Lakialoitteeseen sisältyvä ehdotus merkitsisi käytännössä sitä, että lakialoitteessa mainittujen törkeiden rikosten rangaistuksia ankaroitettaisiin suhteessa muihin rikoksiin. Seuraamusjärjestelmän tulee olla johdonmukainen siten, että rangaistukset ovat suhteessa toisiin, vakavuudeltaan vastaavien rikosten rangaistuksiin. Yksittäisten rikosten rangaistusten ankaroittaminen tulisi kuitenkin lähtökohtaisesti tehdä muuttamalla rikosten rangaistusasteikkoja, ei muutoksilla ehdonalaista vapauttamista koskeviin säännöksiin. Ehdotus voisi aiheuttaa ennakoimattomia muutoksia tuomioistuinten rangaistuskäytäntöihin.

Lakialoitteen taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa voidaan todeta, että LA 16/2017 vp sisältyvä ehdotus törkeisiin henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten sulkemisesta ehdonalaisen järjestelmän ulkopuolelle merkitsisi arviolta päivittäisen vankiluvun kasvua noin 850 vangilla, mikä aiheuttaisi noin 58 miljoonan euron kustannukset vuodessa. Lakialoitteeseen LA 25/2017 vp sisältyvä ehdotus *kaikkien törkeiden rikosten* suorittamisesta vankilassa ilman ehdonalaista vapauttamista laajentaisi kysymykseen tulevien van-

keusrangaistusten piiriä tätäkin laajemmaksi, sisältäen muun muassa kaikki törkeät huumausainerikokset, joista tuomitaan ehdoton vankeus. Lakialoitteen kustannusvaikutukset olisivat näin ollen vielä merkittävämmät.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan lakialoitteen LA 25/2018 vp ei ole johdonmukainen Suomessa pitkään käytössä olleen ja pääosin toimivaksi osoittautuneen ehdonalaista vapauttamista koskevan järjestelmän kanssa. Lakialoitteen ehdotus merkitsisi vankiryhmien erilaista kohtelua rikoksesta riippuen eikä tätä voida pitää tarkoituksenmukaisena tai järjestelmän selkeyttä lisäävänä. Lakialoitteen kustannusvaikutukset olisivat myös selkeästi varsin merkittävät.