OIKEUSMINISTERIÖ

VASTINE HE 175/2018 vp

Kriminaalipoliittinen osasto
Hallitusneuvos Paulina Tallroth

7.2.2019

OIKEUSMINISTERIÖN VASTINE LAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI RIKOSLAIN 2 C LUVUN 5 §:N MUUTTAMISEKSI (HE 175/2018 vp) SAATUJEN LAUSUNTOJEN SEKÄ PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN (PeVL 56/2018 vp) LAUSUNNON JOHDOSTA

Oikeusministeriön käytössä on ollut perustuslakivaliokunnan, sisäministeriön, valtiovarainministeriön, Itä-Suomen hovioikeuden, Pirkanmaan käräjäoikeuden, Valtakunnansyyttäjäviraston, Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön, Riihimäen vankilan, Poliisihallituksen, Suomen asianajajaliiton, Kriminaalihuollon tukisäätiön, professori Tapio Lappi-Seppälän ja professori Sakari Melanderin lausunnot, joista Itä-Suomen hovioikeuden, Valtakunnansyyttäjänviraston, Poliisihallituksen, professori Tapio Lappi-Seppälän ja professori Sakari Melanderin täydennettyinä.

Sisäministeriö, Itä-Suomen hovioikeus, Riihimäen vankila ja *Poliisihallitus* pitävät ehdotettua muutosta kannatettavana. *Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö, Suomen asianajajaliitto, Kriminaalihuollon tukisäätiö,* professori *Sakari Melander* ja professori *Tapio Lappi-Seppälä* eivät kannata esitystä. *Valtakunnansyyttäjävirasto* suhtautuu esitykseen kriittisesti. *Valtiovarainministeriöllä* ja *Pirkanmaan käräjäoikeudella* ei ole esitykseen huomautettavaa.

1 Johdanto

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikoslain 2 c luvun 5 §:n 2 momenttia. Säännöksen mukaan pääsääntönä on, että määräaikaista vankeusrangaistusta suorittava vanki päästetään ehdonalaiseen vapauteen, kun hän on suorittanut rangaistuksestaan kaksi kolmasosaa (2/3) tai alle 21-vuotiaana tehdyn rikoksen perusteella tuomitusta rangaistuksesta puolet (1/2). Muutos koskisi ehdonalaisen vapauttamisen ajankohdan määräytymistä *pääsääntöä lyhyemmässä ajassa.* Mainitun säännöksen voimassa olevan poikkeussäännöksen mukaan vanki vapautetaan ehdonalaisesti hänen suoritettuaan vankeusrangaistuksestaan puolet tai alle 21-vuotiaana tehdyn rikoksen kohdalla kolmasosan (1/3). Muutos koskisi ehdonalaisen vapauttamisen järjestelmää tilanteissa, joissa vapautuva vanki ei ole rikosta edeltäneiden viiden vuoden aikana suorittanut vankeusrangaistusta vankilassa (jatkossa *rikokseton aika*). Nykyinen vastaava määräaika on kolme vuotta. Voimassa oleviin määräosiin ei esitetä muutoksia. Muutos koskisi siten vain rikoksenuusijoita.

Esitys perustuu pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisen ohjelmaan. Sen mukaan ensikertalaisuussäännöksiä tarkistetaan. Uudistuksen tavoitteena on parantaa ehdonalaisen vapauttamisen järjestelmää siten, että se olisi entistä oikeudenmukaisempi ja uskottavampi. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti ehdonalaisesti vapautettavan rikoksenuusijan 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.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

2 Perustuslakivaliokunnan kannanotot (PeVL 56/2018 vp)

Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta katsoo kuitenkin, että lakivaliokunnan on syytä tarkastella, johtaako lakiehdotus ongelmalliseen *sanktiokumulaatioon*.

Oikeusministeriö toteaa, että tuomioistuin voi ottaa huomioon rikoksenuusijan aikaisemman rikollisuuden seuraavasti: rikoksen koventamisperusteena (rikoslain 6 luvun 5 §:n 1 momentin 5 kohta), yhdistelmärangaistuksen koventamisperusteena (rikoslain 2 c luvun 12 §), jäännösrangaistuksen täytäntöönpanona (rikoslain 2 c luvun 14 §) ja ehdollisen vankeuden esteperusteena (rikoslain 6 luvun 9 §:n 1 momentti). Nämä rangaistuksen ankaroittamismahdollisuudet sisältyvät jo voimassa olevaan lainsäädäntöön. Samoin useamman vuoden rikoksettoman ajan vaatimus pääsääntöä lyhyemmän ehdonalaisen vapauttamisen määräajan soveltamiseksi rikoksenuusijoihin sisältyy voimassa olevaan lainsäädäntöön. Oikeusministeriö toteaa, että mahdollinen sanktiokumulaation riski sisältyy lähtökohtaisesti aina uudistuksiin, joilla rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään tehdään yksittäisiä järjestelmää ankaroittavia muutoksia, kuten esimerkiksi korotetaan tiettyjen rikosten rangaistusasteikkoja. Oikeusministeriö ei pidä nyt ehdotettua kahden vuoden rikoksettoman ajan pidennystä perusteettomana tai suhteettomana järjestelmän ankaroittamisena ja viittaa edellä esitettyihin seikkoihin. Oikeusministeriö kuitenkin pitää tärkeänä, että rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää arvioitaisiin kokonaisuutena. Järjestelmän kokonaistarkastelu sisältyykin oikeusministeriön tulostavoitteisiin vuosille 2019-2022. *Oikeusministeriö* ei näe syytä muuttaa hallituksen esityksessä esitettyä sääntelytapaa.

Perustuslakivaliokunta katsoo myös, että lakivaliokunnan on syytä harkita sääntelyä rajattavaksi siten, että ehdotettua muutosta ei sovelleta *alle 21-vuotiaana rikoksen tehneisiin*.

Oikeusministeriö toteaa, että voimassa olevan rikoslain 2 c luvun 5 §:n 2 momentin mukaan alle 21-vuotiaana rikoksen tehnyt vapautuu pääsäännön mukaan ehdonalaisesti suoritettuaan tuomitusta rangaistuksesta *puolet.* Edelleen alle 21-vuotiaana rikoksen tehnyt, joka rikosta edeltäneiden kolmen vuoden aikana ei ole suorittanut vankeusrangaistusta vankilassa, päästetään ehdonalaiseen vapauteen, kun tuomitusta rangaistuksesta on suoritettu yksi kolmasosa. Vaikka rikoksettoman ajan vaatimus myös tällä henkilöryhmällä pitenisi viiteen vuoteen, lyhyemmät määräosat vapautumisajankohtaa määriteltäessä merkitsisivät silti alle 21-vuotiaana rikoksen tehneiden nuorten muita rikoksentekijöitä lievempää kohtelua ehdonalaisen vapauttamisen järjestelmässä. Määräosiin ei ehdoteta muutosta.

Oikeusministeriö toteaa edelleen, ettei rikoksettoman ajan vaatimus käytännössä juurikaan tule sovellettavaksi ehdonalaisen vapauden alkamisajankohtaa määriteltäessä, koska rikosoikeudellinen vastuuikäraja on Suomessa 15 vuotta. Lainsäädännössä myös säilyvät edellä todetun lisäksi muut alle 18-vuotiaita koskevat säännökset, kuten rikoslain 6 luvun 9 §:n 2 momentti, jonka mukaan alle 18-vuotiaana tehdystä rikoksesta ei saa tuomita ehdottomaan vankeusrangaistukseen, elleivät painavat syyt sitä vaadi. Esitystä ei siten ole pidettävä YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen vastaisena.

Oikeusministeriö toteaa lopuksi, että sääntelyn rajaaminen siten, ettei hallituksen ehdotuksen mukaista viiden vuoden rikoksetonta aikaa sovellettaisi alle 21-vuotiaana rikoksen tehneisiin vaan heihin sovellettaisiin nykyistä kolmen vuoden rikoksettoman ajan vaatimusta, voisi käytännössä johtaa epäselviin tulkintatilanteisiin. Näin voisi olla esimerkiksi silloin, kun alle 21-vuotiaana rikoksen tehnyt olisi suorittanut vankeusrangaistuksensa laissa säädetyn määräosan, mutta hän täyttäisi 21 vuotta vapautumista seuraavan kolmen vuoden aikana. Tällöin ei välttämättä olisi selvää, sovelletaanko häneen edelleen kolmen vuoden rikoksettoman vuoden määräaikaa vai muuttuisiko määräajan pituus viideksi 21 vuotta täyttämisen jälkeen (ajan kuluminen ja kahdenkymmenenyhden ikävuoden saavuttaminen rikoksettoman ajan kuluessa). Järjestelmän selkeyden vuoksi

kahdenkymmenenyhden ikävuoden merkitys rikoksettoman ajan laskemiselle tulisi tämän vuoksi säätää täsmällisesti. Lakiteknisesti olisi kuitenkin vaikeaa säätää asiasta siten, ettei tulkinnanvaraisia tilanteita käytännössä syntyisi.

Oikeusministeriö ei näe syytä muuttaa hallituksen esityksessä esitettyä sääntelytapaa. Oikeusministeriö ei kuitenkaan ehdottomasti vastusta kahtakymmentäyhtä vuotta nuorempana tehdyn rikoksen perusteella tuomittujen rajaamista uudistuksen ulkopuolelle, jos lakivaliokunta pitää tätä välttämättömänä.

3 Lausunnonantajien hallituksen esitystä koskevat huomiot

Valtakunnansyyttäjävirasto katsoo, että lakivaliokunnan tulisi tehdä arvio siitä, mikä hallituksen esityksessä esitetyistä säätämisvaihtoehdoista parhaiten lisää järjestelmän oikeudenmukaisuutta ja oikeasuhtaisuutta.

Oikeusministeriö toteaa, että hallituksen esityksestä pyydettiin perustuslakivaliokunnan lausunto esityksen oikeudenmukaisuuden ja oikeasuhtaisuuden arviointia varten. Perustuslakivaliokunta on antanut esityksestä lausuntonsa (PeVL 56/2018 vp). *Oikeusministeriö* ei näe syytä asian uudelleenarviointiin.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön, Suomen Asianajajaliiton ja *Kriminaalihuollon tukisäätiön* näkemyksen mukaan ehdonalaisvalvontaa ja päihdekuntoutusta lisäämällä sekä ehdonalaisen vapauttamisen lykkäämisellä vakaviin rikoksiin syyllistyneiden kohdalla olisi enemmän vaikutusta rikolliseen käyttäytymiseen kuin esitetyllä rikoslain muutoksella, myös ottaen huomioon esityksen taloudelliset vaikutukset.

Oikeusministeriö toteaa, ettei käsiteltävä oleva hallituksen esitys koske vankien kuntouttamistoimenpiteitä tai ehdonalaisen vapauttamisen lykkäämismahdollisuuden soveltamista vaan ainoastaan rikostenuusijoiden ehdonalaisen vapauttamisen rikoksettoman ajan pidentämistä. *Oikeusministeriö* ei näe syytä muuttaa hallituksen esityksessä esitettyä.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö kiinnittää huomiota täytäntöönpanoyksiköstä esitettyyn huoleen muodollisen täytäntöönpanoon monimutkaistumisesta esityksen toteutuessa. *Professori Tapio Lappi-Seppälä* kiinnittää myös huomiota siirtymävaiheeseen pitäen sitä ongelmallisena hallinnollisen taakan lisäksi myös järjestelmän ymmärrettävyyden kannalta. Siirtymäaika viiteen vuoteen kestäisi useita vuosia ja tänä aikana rangaistusten mittaamisessa olisi otettava huomioon niin kolmen kuin viiden vuoden määräaikoja. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö kiinnittää edelleen huomiota täytäntöönpanoyksikön huoleen, ettei ulkomailla suoritettuja vankeusrangaistuksia pystytä läheskään aina luotettavasti selvittämään.

Oikeusministeriö toteaa, että siirtymäsäännöksen tarkoituksena on varmistaa perustuslaissa turvatun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän, taannehtivan rikoslainsäädännön kiellon toteutuminen. Rikoksenuusijoita – jotka ovat syyllistyneet ainakin kahteen rikokseen – koskevien lainmuutosten yhteydessä pitkät siirtymäajat ovat välttämättömiä laillisuusperiaatteen toteuttamiseksi, vaikka tästä voikin seurata lisätyötä rangaistusten mittaamisessa. Tätä hallinnollista työtä ei kuitenkaan voitane pitää ongelmallisena järjestelmän ymmärrettävyyden kannalta. Tarkalleen sama siirtymäsäännös sisältyy yhdistelmärangaistuksen täytäntöönpanosta annettuun lakiin (801/2017).

Ulkomailla suoritettujen vankeusrangaistusten osalta oikeusministeriö toteaa, että kansainvälisin instrumentein ja lainsäädännössä on turvattu mahdollisuus rikosrekisteritietojen saantiin, mukaan lukien tietoihin vankeusrangaistuksista. Euroopan unionin tasolla on annettu Euroopan unionin puitepäätös 2009/315/YOS jäsenvaltioiden välisen rikosrekisteritietojen vaihdon järjestämisestä ja sisällöstä ja Suomessa on annettu laki rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (214/2012). EU-valtiot toimittavat toiselle jäsenvaltiolle tiedon sen kansalaiselle annetusta tuomiosta ja luovuttavat rikosrekisteritietoja pyynnöstä rikosasian käsittelyä varten. Tiedot luovutetaan sähköisessä muodossa

eurooppalaisen rikosrekisteritietojärjestelmän (ECRIS) kautta. Euroopan neuvoston tasolla rikosrekisteritietojen vaihtaminen perustuu puolestaan keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevaan eurooppalaiseen yleissopimukseen (SopS 30/1981). Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että kansainvälisiä oikeusapuinstrumentteja rikosrekisteritietojen vaihdon osalta täysimääräisesti hyödynnetään ja niiden toimivuutta seurataan. *Oikeusministeriö* ei näe syytä uusiin säännöksiin nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä.

Suomen Asianajajaliitto ja *professori Tapio Lappi-Seppälä* huomauttavat, että kolmen vuoden aikaa on esityksen perusteluiden mukaan pidetty liian lyhyenä erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa henkilö syyllistyy vakavaan rikokseen ja vapautuu suoritettuaan rangaistuksesta puolet. Lausunnonantajat katsovat, ettei esitetyllä muutoksella ole vaikutusta tähän ongelmaan, sillä suurin osa ehdotetun sääntelyn piiriin tulevista rikoksenuusijoista syyllistyvät muihin kuin vakaviin rikoksiin, ja ei siis tulisi kohdistumaan siihen ryhmään, jolla esitystä perustellaan. Asianajajaliitto kiinnittää huomiota myös siihen, että syksyllä 2018 eduskunnassa on käsittelyssä muita hallituksen esityksiä, jotka johtavat rikosoikeudellisen järjestelmän ankaroitumiseen ja johtavat vankimäärän kasvuun. Asianajajaliiton mukaan esitysten vaikutuksia pitäisi arvioida kokonaisuutena.

Oikeusministeriö toteaa, että vakavien rikosten uusiminen on esityksessä annettu *esimerkkinä* tilanteesta, joka näyttäytyy epäkohtana. Esitystä ei siten lausunnonantajien esittämällä tavalla *erityisesti* perustella vakaviin rikoksiin syyllistyvien uusimisella. Eri hallitusten esitysten vaikutusten osalta oikeusministeriö toteaa, että esitysten vaikutukset on arvioitu kunkin esityksen yhteydessä, ja edelleen, että oikeusministeriön tulostavoitteisiin vuosille 2019-2022 on kirjattu rikosseuraamusjärjestelmän kokonaistarkastelu, jossa käydään läpi kaikkia rikosseuraamuksia koskevat säännökset (vrt. LaVM 9/2018 vp). *Oikeusministeriö* ei näe syytä muuttaa hallituksen esityksessä esitettyä.

Professori Tapio Lappi-Seppälä kiinnittää lausunnossaan huomiota muun muassa siihen, että on syytä pitää huoli siitä, ettei saman seikan (s.o. rikoksen uusimisen) huomioiminen eri järjestelmissä johda perusteettomiin ja kontrolloimattomiin kerrannaisvaikutuksiin (ns. kaksinkertaiseen kvalifiointiin).

Oikeusministeriö viittaa rikoksen uusimisen kerrannaisvaikutusten osalta otsikon 2 (perustuslakivaliokunnan kannanotot) alla ja samaa asiaa koskevaan kantaansa. *Oikeusministeriö* ei näe syytä muuttaa hallituksen esityksessä esitettyä sääntelytapaa.

Professori Sakari Melander kiinnittää huomiota siihen, ettei hallituksen esityksessä ole arvioitu esimerkiksi sitä, olisivatko esityksen taustalla olevat tavoitteet saavutettavissa esimerkiksi neljän vuoden rikoksettoman ajan vaatimuksella. Edelleen professori Melander kiinnittää huomiota ehdotetun muutoksen kohdentumiseen alle 18-vuotiaisiin lapsiin samoin kuin nuoriin (alle 21 vuotta täyttäneisiin) rikoksentekijöihin ankaroittavasti.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu viiden vuoden rikokseton aika on sisältynyt Suomen lainsäädäntöön vuosina 1944-1976 eikä sitä tiettävästi ole pidetty ongelmallisena. Ehdotus pohjautuu siten aikaisemmin voimassa olleeseen lainsäädäntöön. Rikoksettoman ajan pituutta arvioidessa kysymys on rangaistusten oikeasuhtaisuudesta, jota perustuslakivaliokunta on arvioinut. Perustuslakivaliokunta on esitystä koskevassa lausunnossaan PeVL 56/2018 vp katsonut, että esitys voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Lapsia ja nuoria koskevan sääntelyn osalta oikeusministeriö viittaa otsikon 2 (perustuslakivaliokunnan kannanotot) alla ja samaa asiaa koskevaan kantaansa.

4 Lakialoitteet LA 16/2016 vp ja LA 25/2017 vp

Lakialoitteen 16/2016 vp vaikutuksia on arvioitu käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä. 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 koskee 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 rangaistusasteikkoja, ei muutoksilla ehdonalaista vapauttamista koskeviin säännöksiin. Ehdotus voisi aiheuttaa ennakoimattomia muutoksia tuomioistuinten rangaistuskäytäntöihin. Se myös monimutkaistaisi ehdonalaisen vapauttamisen järjestelmää.

Ehdotus törkeiden 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.

Lakialoitteessa LA 25/2017 vp ehdotetaan, että törkeisiin rikoksiin syyllistyneet henkilöt tuomitaan suorittamaan koko vankeusaika vankilassa.

Ehdotus laajentaisi kysymykseen tulevien vankeusrangaistusten piiriä vielä laajemmaksi kuin edellä käsitellyn lakialoitteen (LA 16/2017 vp), sisältäen muun muassa kaikki törkeät huumausainerikokset. Ehdotuksen kustannusvaikutukset olisivat näin ollen vielä merkittävämmät.

Lakialoite 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.

Muilta osin oikeusministeriö viittaa LA 16/2017 vp yhteydessä toteamaansa.

Oikeusministeriö esittää, että lakialoitteet LA 16/2016 vp ja LA 25/2017 vp *hylätään.*