OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
Lainsäädäntöneuvos Mirja Salonen

Lausunto

3.9.2024

Eduskunnan lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain 2 c luvun 5 §:n ja henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain muuttamisesta (HE 64/2024 vp)

1 Esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rikoslakia (39/1889) ja henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettua lakia (1301/2021).

Esityksen mukaan ehdonalaista vapauttamista koskevaa sääntelyä ankaroitettaisiin. Voimassa olevassa sääntelyssä lähtökohtana on, että määräaikaista vankeusrangaistusta suorittava vanki päästetään ehdonalaiseen vapauteen, kun hän on suorittanut rangaistuksestaan kaksi kolmasosaa. Vanki, joka rikosta edeltäneiden viiden vuoden aikana ei ole suorittanut vankeusrangaistusta vankilassa, päästetään kuitenkin ehdonalaiseen vapauteen, kun rangaistuksesta on suoritettu puolet. Alle 21-vuotiaana rikoksensa tehnyt vanki puolestaan päästetään lähtökohtaisesti ehdonalaiseen vapauteen, kun hän on suorittanut rangaistuksestaan puolet tai yhden kolmasosan, jos hän ei ole rikosta edeltäneiden kolmen vuoden aikana suorittanut vankeusrangaistusta vankilassa. Esityksessä ehdotetaan, että ainoastaan ensimmäistä vankeusrangaistusta suorittaessaan vanki voisi päästä ehdonalaiseen vapauteen suoritettuaan laissa säädetyn lievemmän määräosan rangaistuksesta, eikä vangin niin sanottu ensikertalaisuus siten enää palautuisi tietyn rikoksettoman ajan jälkeen.

Esityksen tavoitteena on muuttaa ehdonalaisen vapauttamisen järjestelmää siten, että se on yleisesti hyväksyttävä ja ymmärrettävä sekä uskottava ja oikeudenmukainen.

Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi sääntelyä, joka koskee eräiden Rikosseuraamuslaitoksen virkamiesten oikeutta käsitellä tuomittuja koskevia henkilötietoja. Ehdonalaista vapauttamista koskeva rikoslain muutos edellyttäisi pääsyä rangaistusajan laskemisessa tarvittaviin tietoihin nykyistä pidemmältä ajalta, ja siten säätämistä asiasta henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetussa laissa.

2 Asian valmistelu

Lakiesitys on valmisteltu oikeusministeriössä virkatyönä. Valmistelussa on kuultu Rikosseuraamuslaitosta esityksestä aiheutuvasta vankimäärän lisääntymisestä ja siitä

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Meritullinkatu 10 00170 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	oikeusministerio@om.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

aiheutuvista kustannuksista sekä esitetyn muutoksen vaikutuksista Rikosseuraamuslaitoksen tietojärjestelmiin. Valmistelussa on kuultu myös sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimivaa Vankiterveydenhuollon yksikköä sille vankimäärän lisääntymisestä aiheutuvista kustannuksista.

Lisäksi luonnos hallituksen esitykseksi on ollut lausuntokierroksella 27.3.- 8.5.2024. Lausunnoista on julkaistu tiivistelmä 3.6.2024 (OM 2024:19, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165676). Hallituksen esitys on jatkovalmisteltu oikeusministeriössä annettujen lausuntojen pohjalta.

3 Esityksen vaikutukset

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotettu rikoslain muutos kohdistuisi sellaisiin rikoksentekijöihin, joka uusivat vankeuteen johtavan rikoksen yli viiden vuoden kuluttua siitä, kun he ovat vapautuneet aiemmasta vankeusrangaistuksesta. Nuorten, alle 21-vuotiaiden rikoksentekijöiden kohdalla muutos kohdistuisi 18–20-vuotiaisiin nuoriin, jotka ovat vähintään toistamiseen syyllistyneet sellaiseen vakavaan rikokseen, josta on tuomittu ehdoton vankeusrangaistus, ja joiden aiemmasta vankeusrangaistuksesta on ehtinyt kulua yli kolme vuotta. Esityksellä olisi vaikutusta näiden tuomittujen oikeusasemaan siten, että he suorittaisivat pidemmän osan rangaistuksestaan vankilassa ennen ehdonalaista vapauttamista.

Valvontarangaistukseen sovelletaan vankeusrangaistuksen tavoin ehdonalaisen vapauttamisen säännöksiä, joten muutos kohdistuisi vastaavalla tavalla myös valvontarangaistukseen tuomittuihin.

Esitys ei vaikuttaisi alle 18-vuotiaiden rikoksenuusijoiden oikeusasemaan, sillä he eivät voimassa olevan lainsäädännönkään perusteella pääse osalliseksi lievemmistä ehdonalaisen vapauttamisen määräosista ennen kuin ehtivät tulla täysi-ikäisiksi.

Rikosseuraamuslaitoksen tekemän selvityksen mukaan esitys kohdistuisi vuosittain noin 140 vankiin. Laskelmaan liittyy tietojärjestelmistä johtuvia epävarmuuksia, minkä vuoksi esitetty luku ei ole täsmällinen. Ehdotettu muutos merkitsee, että tämä joukko vapautuisi jatkossa ehdonalaiseen vapauteen suoritettuaan rangaistuksesta puolikkaan sijaan kaksi kolmasosaa. Muutos merkitsisi näiden henkilöiden rangaistusten tosiasiallista pidentymistä yhdellä kolmasosalla eli 33,3 prosentilla.

Esityksen rikollisuusvaikutusten arviointi on vaikeaa ja siihen liittyy merkittävää epävarmuutta. Esityksessä on arvioitu, että ehdotettu muutos vähentää edellä mainitun kohdejoukon vankeuteen johtavia rikoksia arviolta muutamista prosenteista enintään noin kahteenkymmeneen prosenttiin.

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 kumuloitua heti voimaantulon jälkeen asteittain.

Rikosseuraamuslaitoksen laskelmien mukaan yhden vankivuoden kustannus on olemassa olevissa vankiloissa keskimäärin 82 000 euroa. Esityksestä aiheutuvat vuosittaiset vankipaikkakustannukset Rikosseuraamuslaitoksessa lisääntyisivät siten lähtökohtaisesti asteittain voimaantulon jälkeen ollen viiden vuoden kuluttua voimaantulosta 3 280 000 euroa (40 vankia x 82 000 euroa). Vankimäärää koskevassa arviossa ei ole huomioitu mahdollista muuta vankimäärän lisääntymistä, mitä saattaa aiheutua jo toteutuneista lainsäädäntömuutoksista, 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 hallitusohjelman mukaisista rangaistusten ankaroittamisista voi seurata rikollisuuden vähenemistä, mikä taas vaikuttaisi vankimäärää vähentävästi.

Etenkin suljetut vankilat ovat täynnä ja joissakin vankiloissa vankimäärä jo nykyään ylittää olemassa olevat vankipaikat. Esityksen hyväksyminen ei kuitenkaan välittömästi edellytä päätöksiä vankiloiden lisärakentamisesta, koska rakenteilla on kolme uutta vankilaa, jotka valmistuttuaan lisäävät vankipaikkojen määrää.

Arvioitu vankiluvun nousu 40 vangilla tarkoittaa lisääntynyttä vanki- ja hoitotyön määrää myös Vankiterveydenhuollon yksikölle. Esityksestä on arvioitu aiheutuvan Vankiterveydenhuollon yksikölle kustannuksia 229 000 euroa vuosittain.

Arvioidut määrärahatarpeet rahoitetaan valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvion mukaisista määrärahoista.

4 Voimaantulo

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

Siirtymäsäännöksessä otetaan huomioon rikoslainsäädännön ajallista ulottuvuutta koskevat rikoslain 3 luvun 2 §:n säännökset. Uutta ankarampaa ehdonalaisen vapauttamisen sääntelyä sovellettaisiin siten rikoksiin, jotka on tehty lain voimaantulon jälkeen.

5 Tuomioistuimen tiedonsaantioikeus

Hallituksen esityksen antamisen jälkeen Helsingin hovioikeus on tuonut oikeusministeriön tietoon tarpeen säännellä myös tietojen luovuttamista tuomioistuimelle. Hovioikeus on ehdottanut, että Rikosseuraamuslaitokselle säädettäisiin oikeus luovuttaa henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettun lain 33 §:ssä tarkoitettuun hakemistoon siirrettyjä tietoja tuomioistuimelle siltä osin kuin se on vireillä olevassa asiassa välttämätöntä vangitsemisen tai vangittuna pitämisen edellytyksiä harkittaessa. Kysymys olisi teknisluonteisesta sääntelystä, joka on tarpeen uudistuksen täytäntöönpanemiseksi.

Oikeusministeriö esittääkin, että valiokunta lisäisi mainitun lain 19 §:ään uuden 2 momentin, jossa asiasta säädettäisiin seuraavasti:

19 §. *Tietojen luovuttaminen toiselle rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitetulle toimivaltaiselle viranomaiselle.*

Rikosseuraamuslaitos saa salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä ja myös omaaloitteisesti luovuttaa 5 §:n 1 ja 2 momentissa, 6 §:ssä, 7 §:n 2 momentissa ja 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuja henkilötietoja poliisille, Tullille, Rajavartiolaitokselle, puolustusvoimille, syyttäjälle, tuomioistuimelle, Oikeusrekisterikeskukselle ja muulle rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitetulle toimivaltaiselle viranomaiselle siltä osin kuin se on välttämätöntä mainitun lain 1 §:ssä tarkoitettua viranomaisen laissa säädettyä tehtävää varten.

Rikosseuraamuslaitos saa salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä ja myös omaaloitteisesti luovuttaa 33 §:ssä tarkoitettuun hakemistoon siirrettyjä 6 §:n 1 - 4 kohdassa tarkoitettuja tietoja tuomioistuimelle siltä osin kuin se on vireillä olevassa asiassa välttämätöntä vangitsemisen tai vangittuna pitämisen edellytyksiä harkittaessa.

Ehdotuksen perustelut

Pakkokeinolain (806/2011) vangitsemista koskevassa sääntelyssä säädetään muun muassa tuomitun vangitsemisen edellytyksistä (12 §) ja kohtuuttoman vangitsemisen kiellosta (13 §). Tuomioistuimen harkitessa vangitsemisen tai vangittuna pitämisen edellytyksiä merkitystä on myös ehdonalaisen vapautumisen ajankohdalla. Pakkokeinolain perustelujen (HE 222/2010 vp, s. 250) mukaan vangitsemisen kohtuuttomuutta arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota muun ohessa tutkintavankeudesta johtuneen vapaudenmenetyksen kestoon ja ehdonalaiseen vapauteen pääsemisen ajankohtaan. Harkittaessa ehdottomaan vankeusrangaistukseen tuomitun määräämistä vangittavaksi tai hänen pitämistään edelleen vangittuna tuomioistuimen on arvioitava, muodostuuko rikoksesta tuomitulle jo aiheutunut vapaudenmenetyksen kesto kohtuuttomaksi suhteessa tuomittavan tai jo tuomitusta rangaistuksesta odotettavissa olevan vapaudenmenetyksen kestoon. Tätä kysymystä tarkasteltaessa on otettava huomioon myös ehdonalaista vapauttamista koskeva sääntely. (KKO 2023:37, kohta 10).

Vangitsemisasiaa käsitellessään tuomioistuin arvio ehdonalaisen vapautumisen ajankohtaa lähtökohtaisesti rikosrekisteriotteesta, josta ilmenee mahdollisen aiemman vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoaika. Tämän perusteella tuomioistuimelle selviää myös ehdonalaiseen vapauttamiseen sovellettava määräosa ja odotettavissa oleva vapaudenmenetysaika. Jatkossa näin ei olisi tilanteessa, jossa henkilön aiemman vankeusrangaistuksen suorittamisesta olisi ehtinyt kulua niin kauan, ettei tieto rangaistuksen täytäntöönpanosta enää näkyisi rikosrekisteriotteelta. Tällaisissa tilanteissa henkilön mahdollinen aiempi vankeusrangaistuksen suorittaminen olisi mahdollista selvittää ainoastaan Rikosseuraamuslaitoksen hakemistossa olevien tietojen avulla, jos tiedot olisivat ehtineet poistua myös Rikosseuraamuslaitoksen rikosseuraamusrekisteristä. Tämän vuoksi olisi tarpeen säätää vangitsemisasiassa välttämättömien, hakemistoon siirrettyjen tietojen luovuttamisesta Rikosseuraamuslaitokselta tuomioistuimelle. Tarve kysyä tietoja Rikosseuraamuslaitokselta syntyisi vain siinä tapauksessa, että rikosrekisteriotteella ei näy tietoja aiemman vankeusrangaistuksen täytäntöönpanosta, mikä loisi olettaman henkilön niin sanotusta ensikertalaisuudesta ja henkilö pitäisi siitä syystä vapauttaa, ellei Rikosseuraamuslaitoksen hakemistosta mahdollisesti löytyvä tieto aiemman vankeusrangaistuksen täytäntöönpanosta johtaisi kyseisen tapauksen olosuhteissa toiseen lopputulokseen. Rikosseuraamuslaitoksen hakemistossa mahdollisesti oleva

tieto henkilön aiemman vankeusrangaistuksen täytäntöönpanosta, ja siten ankaramman ehdonalaisen vapauttamisen määräosan soveltumisesta, voisi siten olla tietyissä tilanteissa ratkaiseva vangittuna pitämistä tukeva seikka.

Käytäntönä tällä hetkellä on, että Rikosseuraamuslaitoksen täytäntöönpanosta vastaavat virkamiehet, joiden virkatehtäviin kuuluu rangaistusajan laskeminen, tarkastavat vailla lainvoimaa olevien käräjäoikeuksien tuomioiden vankeusrangaistuksen määräosien mahdollisen suoritetuksi tulemisen. Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehet välittävät tarvittaessa muutoksenhakutuomioistuimelle tiedon siitä, että kyseisen tutkintavangin kohdalla laissa säädetyt ehdonalaisen vapauttamisen määräosat olisivat tulossa suoritetuiksi ennen muutoksenhakutuomioistuimen tuomion antamista ja vapaudenmenetysaika tutkintavankina muodostumassa pidemmäksi, kuin mitä odotettavissa olevan vankeusrangaistuksen täytäntöönpano merkitsisi kyseiselle henkilölle.
Olisikin perusteltua säätää siitä, että Rikosseuraamuslaitos voisi luovuttaa kyseisiä hakemistossa olevia tietoja myös oma-aloitteisesti, kuten on mahdollista rikosseuraamusrekisterissä edelleen olevien tietojen osalta. Tarve hakemistossa olevien tietojen tarkastamiseen ja luovuttamiseen voisi syntyä silloin, kun odotettavissa oleva vankeusrangaistus on muutaman vuoden pituinen, vangitun aiemmasta vankeuden täytöntöönpanosta ei ole tietoa rikosseuraamusrekisterissä ja vangitun iän puolesta olisi mahdollista, että tiedot aiemmasta vankeusajasta on ehtinyt siirtyä rikosseuraamusrekisteristä hakemistoon.

Ehdotetussa säännöksessä tietojen luovuttaminen olisi rajattu henkilötietojen käsittelyn periaatteet huomioiden vain niihin välttämättömiin tietoihin, joita tuomioistuin tarvitsee harkitessaan vangitsemisen tai vangittuna pitämisen edellytyksiä. Säännöksessä olisi tämän vuoksi rajoitettu tietojen luovuttaminen ainoastaan 6 §:n 1 – 4 kohdassa tarkoitettuihin tietoihin. Tämä vastaisi niitä hakemistoon siirrettyjä tietoja, joita on esitetty voitavan Rikosseuraamuslaitoksessa käsitellä uuden 15 a §:n nojalla rangaistusajan laskemiseksi. Kyseisiä 6 §:n 1 – 4 kohdassa tarkoitettuja tietoja voitaisiin luovuttaa vain siltä osin kuin ne ovat välttämättömiä vangitsemisen tai vangittuna pitämisen edellytyksiä harkittaessa. Tietoja voisivat hakemistosta luovuttaa Rikosseuraamuslaitoksen täytäntöönpanosta vastaavat virkamiehet, joiden virkatehtäviin kuuluu rangaistusajan laskeminen, ja joiden oikeudesta käsitellä hakemistossa olevia tietoja säädettäisiin hallituksen esityksen mukaisesti uudessa 15 a §:ssä.

Ehdotetun säännöksen ei arvioida lisäävän merkittävästi Rikosseuraamuslaitoksen tai tuomioistuinten työmäärää, sillä sääntely tulisi sovellettavaksi suhteellisen vähäisessä määrässä tapauksia.

Asiasta olisi johdonmukaista säätää lisäämällä uusi 2 momentti henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 19 §:ään, jossa säädetään tietojen luovuttamisesta toiselle rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitetulle toimivaltaiselle viranomaiselle.