Elina Pirjatanniemi
Professori
Åbo Akademi
26.9.2024

Lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi rikoslain 2 c luvun 5 §:n ja henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain muuttamisesta HE 64/2024 vp

Kiitän mahdollisuudesta lausua asiassa ja esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

1. Muutosehdotukset

Hallituksen esitys perustuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan, jonka mukaan ehdonalaista vapautumista koskevia säännöksiä muutetaan siten, että henkilö voi olla ensikertalainen vain kerran.[1]

Rikoslain (RL) 2 c luvun 5 §:n mukaan määräaikaista vankeusrangaistusta suorittava vanki päästetään ehdonalaiseen vapauteen, kun hän on suorittanut kaksi kolmasosaa rangaistuksestaan. Jos vanki ei ole rikosta edeltäneiden viiden vuoden aikana suorittanut vankeusrangaistusta vankilassa, hänet päästetään ehdonalaiseen vapauteen, kun rangaistuksesta on suoritettu puolet. Jos vanki on ollut rikosta tehdessään alle 21-vuotias, hänet päästetään lähtökohtaisesti ehdonalaiseen vapauteen, kun hän on suorittanut vankeusrangaistuksestaan puolet. Jos alle 21-vuotiaana rikoksen tehnyt vanki ei ole rikosta edeltäneiden kolmen vuoden aikana suorittanut vankeusrangaistusta vankilassa, hänet päästetään ehdonalaiseen vapauteen, kun hän on suorittanut rangaistuksestaan yhden kolmasosan. RL 2 luvun 9 §:n mukaan ehdonalaista vapautta voidaan myös lykätä, jos on esimerkiksi olemassa ilmeinen vaara, että vanki vapauduttuaan syyllistyy henkeä, terveyttä tai vapautta törkeästi loukkaavaan rikokseen ja vapauttamisen lykkääminen on tarpeen rikoksen estämiseksi.

Hallituksen esityksen tarkoituksena on muuttaa rikoslakia siten, että ehdonalaiseen vapauteen pääsisi lyhyemmän määräosan jälkeen jatkossa ainoastaan sellainen vanki, joka suorittaa ensimmäistä vankeusrangaistustaan. Niin kutsuttu ensikertalaisuus ei siis enää palautuisi, vaikka henkilö olisi elänyt rikoksetonta elämää pitkäänkin. Esitys ankaroittaa ehdonalaista vapauttamista koskevaa sääntelyä.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eräiden Rikosseuraamuslaitoksen virkamiesten oikeutta käsitellä tuomittuja koskevia henkilötietoja. Muutos edellyttäisi pääsyä tietoihin nykyistä huomattavasti pidemmältä ajalta.

[1] Vahva ja välittävä Suomi – Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelma, luku 10.2, saatavilla https://valtioneuvosto.fi/hallitukset/hallitusohjelma#/10/2 (vierailtu 25.9.2024).

2. Lainsäätäjän kriminaalipoliittinen liikkumavara

Perustuslakivaliokunta on lähtenyt siitä, että lainsäätäjän liikkumavara kriminalisointien säätämisessä on hyvin väljä. Siihen kohdistuu kuitenkin rajoituksia sekä perustuslaista että Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista. Rikossäännökset rangaistusseuraamuksineen muodostavat yhtäältä perusoikeuksien rajoituksia ja toisaalta myös keinoja, joiden avulla oikeusjärjestys antaa turvaa perusoikeuksille. (PeVL 23/1997 vp, s. 2-3; PeVL 56/2018 vp, s. 2).

Käsillä olevan esityksen kannalta olennaista on, että perustuslain perusoikeussäännökset rajoittavat sitä, millaisia rangaistussäännöksiä voidaan säätää. Rangaistusjärjestelmän ankaroittamisessa ei siten ole pelkästään kyse hallituksen kriminaalipoliittisesta harkinnasta, vaan asialla on myös valtiosääntöiset ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin palautuvat ulottuvuutensa.

Ehdonalaisen vapauden sääntelyssä ei sinänsä ole kyse itse rangaistussäännösten muuttamisesta tai kiristämisestä. Koska ehdonalaiseen vapauteen pääsemistä koskevat muutokset johtaisivat tosiasiallisten vapautumisaikojen pitenemiseen, on niissä kyse rangaistusjärjestelmän ankaroittamisesta ja siten muutosehdotuksia on tarkasteltava myös perus- ja ihmisoikeuksien rajoituksina.

Tässä yhteydessä on syytä ottaa erityisesti huomioon myös se, että RL 2 c luvun 5 §:ää on muutettu aikaisempaa ankarampaan suuntaan melko hiljattain, 1.1.2020 voimaan tulleilla lainmuutoksilla (521/2019, HE 175/2018 vp). Perustuslakivaliokunnan tuolloin esittämät näkemykset (PeVL 56/2018 vp) ovat siten tärkeitä myös käsillä olevaa esitystä tarkasteltaessa.

3. Ehdonalaista vapautta koskevien ehdotusten tarkastelu perusoikeuksien rajoitusedellytysten valossa

Kun ehdotettuja muutoksia tarkastellaan perusoikeuksien rajoitusedellytysten valossa, keskeiselle sijalle nousevat kysymykset rangaistusjärjestelmän hyväksyttävyydestä, rangaistusten suhteellisuudesta ja esitettyjen ehdotusten suhteesta Suomea sitoviin ihmisoikeussopimuksiin (ks. PeVM 25/1994 vp).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti lähtenyt siitä, että kriminalisoinneilla on oltava painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (PeVL 23/1997 vp, s. 2; PeVL 61/2014 vp, s. 3 ja PeVL 9/2016 vp, s. 4). Tämä lähtökohta koskee myös rikosoikeudellisen rangaistusjärjestelmän muutoksia, sillä

kriminalisoinneilla ja rangaistuksilla on sisäinen yhteys ja rangaistukset on asetettu nimenomaan tukemaan ja tehostamaan kieltoja (PeVL 9/2016 vp, s. 4).

Hallituksen esityksessä ehdonalaista vapautumista koskevien sääntöjen muutosta perustellaan ”järjestelmän selkeyden, ymmärrettävyyden ja oikeudenmukaisuuden näkökulmasta, sillä rikosoikeudellisen järjestelmän lähtökohtana on rangaistusten asteittainen ankaroituminen.” (HE 64/2024 vp, s. 7) Hallituksen esityksessä tuodaan myös esiin, että ”[e]sitys vähentäisi nykyjärjestelmässä epäoikeudenmukaiseksi koettuja tilanteita.” (HE 64/2024 vp, s. 11) Suunnitelmallisten rikosten osalta todetaan, että esityksellä voisi olla ennaltaehkäisevää vaikutusta uusintarikollisuuteen. Lisäksi mainitaan, että ”[p]idemmät vankeusajat voivat olla kuntouttavien toimien näkökulmasta toimivampia, millä puolestaan voi olla pidemmän määräosan suorittavien rikoksenuusijoiden uusimisriskiin myönteinen vaikutus.” (HE 64/2024 vp, s. 11). Hallituksen esityksessä tuodaan myös esiin erilaisia laskelmia ns. rangaistusjouston osalta (HE 64/2024 vp, s. 12).

Esityksessä jää epäselväksi, kenen näkökulmasta tarkastellen nykyjärjestelmä koetaan epäoikeudenmukaisena ja onko tästä koetusta epäoikeudenmukaisuudesta olemassa jotakin luotettavaa tutkimustietoa. Kansalaisten ns. oikeustajuun vedoten perustellaan aika ajoin rangaistusten ankaroittamista, mutta saatavilla oleva suomalainen tutkimustieto tukee pikemminkin sitä lähtökohtaa, että vallitseva oikeuskäytäntö ja kansalaisten käsitykset oikeasta rangaistustasosta vastaavat toisiaan. Juha Kääriäisen oikeusministeriölle vuonna 2017 tekemä tutkimus osoitti, että väestö ei ole erityisen rangaistushakuista, eivätkä kansalaiset pidä tärkeänä sitä, että rikoksesta maksetaan mahdollisimman korkea hinta.[2]

Suunnitelmallisen rikollisuuden ennaltaehkäisyä koskeva kannanotto on samoin hyvin ylimalkainen ja lähes erikoisena voidaan pitää näkemystä siitä, että pidemmillä vankeusajoilla olisi kuntotuksen näkökulmasta myönteisiä vaikutuksia. Vankeutta eli vapaudenriistoa rangaistuksena ei ylipäätään tule perustella kuntoutuksen tarpeeseen vedoten.

Yllä mainitut oikeudenmukaisuusnäkökohdat eivät tietenkään ole yhdentekeviä, mutta niiden perustelut ovat valitettavan pinnalliset. Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että perustuslakivaliokunta on katsonut, että perusteltu rangaistustaso määräytyy oikeudenmukaisuusnäkökohtien ohella sen mukaan, miten hyvin rangaistusten avulla kyetään ehkäisemään rikoksia. Sen lisäksi olisi arvioitava, millaista yksilöllistä ja yhteiskunnallista rasitusta rangaistusjärjestelmän soveltaminen tuottaa sekä mitä muita

[2] Juha Kääriäinen 2017. Seitsemän rikostapausta: käräjätuomareiden arvioima rangaistuskäytäntö ja väestön rangaistusvalinnat. Katsauksia 21/2017, Helsingin yliopisto Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, s. 24-30.

keinoja yhteiskunnalla olisi käytössään samaan päämäärään pyrittäessä. Tämänkaltaiset yleiset rangaistusjärjestelmän taustalla olevat näkökohdat ja tavoitteet ovat perustuslakivaliokunnan mielestä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä (PeVL 9/2016 vp, s. 5).

En ole täysin vakuuttunut siitä, että esityksessä esitetyt näkökannat ovat sellaisia, että ne riittävät perustelemaan perusoikeusrajoitukset hyväksyttävyysvaatimuksen näkökulmasta. Tätä epäröintiä vahvistavat esityksen oikeasuhtaisuuteen liittyvät ongelmat, joita käsittelen seuraavaksi.

Kuten tunnettua, perusoikeusrajoitusten tulee olla suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee toisin sanoen olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa myöskään mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.

Hallituksen esityksen ehdotuksen kaltaista mallia tarkasteltiin yhtenä vaihtoehtona siinä yhteydessä, kun RL 2 c luvun 5 §:ää viimeksi muutettiin. Tällöin valmistelussa päädyttiin kuitenkin siihen lopputulokseen, että malli olisi olennainen muutos Suomen vakiintuneeseen ehdonalaisen vapauttamisen järjestelmään, jonka keskeisinä lähtökohtina ovat olleet muun muassa rangaistusjärjestelmän inhimillisyyteen ja uusintarikollisuuden vähentämiseen tähtäävät tehokkaat toimenpiteet sekä vankimäärän säätely. Samassa yhteydessä todettiin, että muutos myös ankaroittaisi järjestelmää merkittävästi (HE 175/2018 vp, s. 16). Nämä näkökohdat pätevät myös käsillä olevaan ehdotukseen.

Kuten aiemmin on jo todettu, perustuslakivaliokunta on katsonut, että lainsäätäjällä on laaja harkintavalta arvioidessaan tarvetta muuttaa rangaistusjärjestelmää. Edellä mainitsemani RL 2 c luvun 5 §:n aiempi muutos, jossa rikoksettomia kausia pidennettiin ja järjestelmää ankaroitettiin, kuului perustuslakivaliokunnan mukaan lainsäätäjän harkintamarginaalin piiriin (PeVL 56/2018 vp, s. 2). Olennaista on näin ollen miten paljon, ja millaisin perustein, järjestelmää voidaan oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys huomioon ottaen ankaroittaa.

Hallituksen esityksessä esitetyt muutokset tarkoittavat käytännössä sitä, että kaikki määräaikaiseen vankeusrangaistukseen tuomitut rikoksenuusijat suorittaisivat kaksi kolmannesta vankeusrangaistuksestaan täysin riippumatta siitä, millaisesta rikoksesta on ollut kysymys (alle 21-vuotiaat suorittaisivat puolet). Tämä koskisi myös tilannetta, jossa ensimmäisestä rikoksesta on kulunut pitkä aika, jopa vuosikymmeniä. Hallituksen esityksessä esitetty malli johtaisi esimerkiksi siihen, että henkilöä, joka on tuomittu lyhyeen vankeusrangaistukseen kymmeniä vuosia aikaisemmin, kohdeltaisiin samalla

tavalla kuin kuin jatkuvasti vankeuteen tuomittua ns. taparikollista. Esitys voi siten johtaa hyvin kohtuuttomiin seurauksiin. Tämä voi olla ongelmallista eritoten sitä taustaa vasten, että rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen (PeVL 16/2013 vp, s. 2; PeVL 56/2014 vp, s. 3 ja PeVL 9/ 2016 vp, s. 6).

Kuten edellä on jo todettu, keskeistä on myös arvioida, miten hyvin rangaistusten avulla kyetään ehkäisemään rikoksia. Sen lisäksi on tarkasteltava, millaista yksilöllistä ja yhteiskunnallista rasitusta rangaistusjärjestelmän soveltaminen tuottaa sekä mitä muita keinoja yhteiskunnalla olisi käytössään samaan päämäärään pyrittäessä.

En oikein löydä hallituksen esityksestä vakuuttavia perusteluja sille, että ehdotus ennaltaehkäisisi tehokkaasti rikoksia. Hyöty-haitta- vertailu jää samoin epäselväksi, eikä esityksessä pohdita vaihtoehtoja kovinkaan syvällisesti. Hallituksen esityksessä tyydytään lähinnä viittaamaan hallitusohjelmaan ja toteamaan, että ”[e]hdotettua muutosta voidaan pitää ainoana vaihtoehtona kirjauksessa asetetun tavoitteen toteuttamiseksi.” (HE 64/2024 vp, s. 13) Mitenkään vähättelemättä hallitusohjelman poliittista merkityksellisyyttä ja sitovuutta totean tässä, että sääntelyn vaihtoehtojen arviointia ei voi – vakiintuneet kriminalisointiperiaatteet huomioon ottaen – ohittaa pelkällä viittauksella hallitusohjelmaan.

Suhteellisuusperiaatteeseen liittyy myös kysymys mahdollisista kontrolloimattomista kerrannaisvaikutuksista. Rikoksenuusijalle tuomitaan tavallisesti ensikertalaista ankarampi rangaistus sekä lajiltaan että kestoltaan. Rikoksenuusijaan suhtaudutaan siten ankarammin kuin ensikertalaisiin jo tuomitsemisvaiheessa. Kun ehdonalaista vapauttamista koskevaa sääntelyä ankaroitetaan, vaikutus kertautuu. Rangaistusjärjestelmää uudistettaessa olisi siten pidettävä mielessä kokonaiskuva.

Edellä esitetyn perusteella totean kootusti, että en ole täysin vakuuttunut siitä, että esitykselle on perusoikeusjärjestelmän kannalta välttämätön yhteiskunnallinen tarve.

Perusoikeusrajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Julkisen vallan on myös perustuslain 22 §:n nojalla turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ehdotetut muutokset ovat haasteellisia erityisesti lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta, johon palaan erikseen seuraavassa jaksossa. Keskityn tässä vankimäärän kasvun aiheuttamiin riskeihin, jolla voi olla merkittäviä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia.

Ehdotetut muutokset kasvattavat vankien määrää Suomessa. Esityksessä arvioidaan, että päivittäinen vankiluku kasvaisi noin 40 vangilla. Arvioitu määrä ei sinänsä ole valtavan suuri, mutta tässä yhteydessä on tärkeää ottaa huomioon myös rangaistusjärjestelmään kohdistuneet muut muutokset ja uudet ehdotukset. Vuoden 2023 alussa voimaan tulleen seksuaalirikosuudistuksen on arvioitu kasvattavan

vankimäärää. Hallitusohjelmaan sisältyy myös muita rangaistuksiin liittyviä kirjauksia, jotka voivat johtaa vankien määrän kasvuun.

Vankimäärän kasvu asettaa paineita vankiloille, joiden olot ovat jo nykyiselläänkin kirvoittaneet kriittisiä huomioita mm. kidutuksen vastaiselta komitealta. Viimeisimmässä Suomea koskevassa kannanotossaan komitea esitti huolensa tiedoista, joiden mukaan tilanahtaus, henkilöstöpula, erityisesti lääkintähenkilöstön puute, ja vankien välinen väkivalta ovat edelleen ongelma useissa vankiloissa. Komitea katsoikin, että Suomen tulee jatkaa pyrkimyksiään parantaa vankiloiden olosuhteita ja pyrkiä lieventämään rangaistuslaitosten tilanahtautta soveltamalla myös ilman vapaudenmenetystä toteutettavia toimenpiteitä.[3]

Rangaistusjärjestelmää uudistettaessa on siten syytä ottaa vakavasti myös vankien määrän kasvuun liittyvät riskit vapautensa menettäneiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle.

4. Alle 21-vuotiaiden asema

Yllä esitetyt huolenaiheeni hallituksen esityksestä koskevat myös alle 21-vuotiaina rikoksen tehneitä, mutta tätä ryhmää koskevat myös erityiset näkökohdat, jotka esitän erikseen tässä.

Toisin kuin edellisessä RL:n 2 c luvun 5 §:n muutoksessa (LaVM 20/2018 vp, s. 6; ks. myös PeVL 56/2018 vp, s. 3), käsillä olevassa ehdotuksessa on päädytty siihen, että uudistus koskisi myös alle 21-vuotiaina rikoksen tehneitä.

Hallituksen esityksessä ratkaisua perustellaan sillä, että ottaen huomioon nuorten väkivaltarikollisuuden kasvu, olisi perusteltua varmistaa, ”että myös nuorena tehdyistä rikoksista suoritetaan tosiasiallisesti yleisen hyväksyttävyyden näkökulmasta riittävän tuntuisia vankeusrangaistuksia.” (HE 64/2024 vp, s. 8) Tämä perustelu jää nuortenkin osalta varsin epämääräiseksi. Esityksessä ei selvitetä, mihin näkemykset yleisestä hyväksyttävyydestä perustuvat ja kenen näkökulmasta vankeusrangaistusten tulisi olla ”riittävän tuntuisia.”

Hallituksen esityksessä viitataan tässä kohdin myös Rikollisuustilanne 2022-raporttiin. Hallituksen esityksessä esitetään lisäksi, että nuorten rikollisuudessa olisi viime vuosina ollut nähtävissä polarisoitumista eli rikosten tekemisen keskittymistä pienelle ryhmälle nuoria, joka tekee toistuvasti vakavia rikoksia (HE 64/2014 vp, s. 8).

Kun rikollisuuden kasvua koskevaa tilannekatsausta tarkastelee lähemmin, tilastoista paljastuu kiinnostava seikka:

[3] CAT/C/FIN/CO/8: Concluding observations on the eighth periodic report of Finland, 3 June 2024, kohdat 22 ja 23.

> ”Alle 21-vuotiaiden pahoinpitelyrikosepäilyt ovat kasvaneet vuoden 2019 jälkeen (kuvio 2). Tästä huolimatta 15–17-vuotiaiden ja 18–20- vuotiaiden epäillyt pahoinpitelyrikokset ovat vähentyneet tarkasteluvälillä 2012–2022. Sen sijaan alle 15-vuotiaiden ryhmässä tilastoidut pahoinpitelyt ovat lisääntyneet samalla tarkasteluvälillä. Epäillyt pahoinpitelyt ovat kuitenkin tässä ikäluokassa muita harvinaisempia.”[4]

Eli väkivaltarikollisuus näyttäisi kasvaneen eritoten alle 15-vuotiaiden ryhmässä. Kun tarkasteltavaksi otetaan vakavista väkivaltarikoksista (törkeä pahoinpitely, henkirikoksen yritys) epäillyt henkilöt, tilanne näyttäytyy saman suuntaisena:

> ”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.[5]”

Peter Danielsson on tullut tutkimuksessaan myös siihen johtopäätökseen, että nuorten väkivaltarikollisuuden kasvua koskevat havainnot paikantuvat alaikäisten ja erityisesti alle 15-vuotiaiden ikäryhmiin.[6] Tässä yhteydessä ei ole mahdollista tehdä tämän syvällisempää arviota nuorten väkivaltarikollisuuden kasvusta, mutta jo nopea lähteiden tarkastelu osoittaa, että hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset eivät ole ihan niin yksioikoisia kuin miltä aluksi vaikuttaa. Kyse on siis siitä, ovatko ehdonalaiseen vapauteen tehtävät kiristykset sellaisia keinoja, joilla pystytään tehokkaasti vaikuttamaan alle 15-vuotiaiden käytökseen. Nähdäkseni näin ei ole. Tämä vaikuttaa luonnollisesti arvioon siitä, onko esitys perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä ja oikeasuhtainen.

Lasten ja nuorten rikosoikeudelliselle ikään perustuvalla erityiskohtelulle on katsottu olevan hyväksyttävät valtiosääntöiset perusteet (PeVL 59/2001 vp, s. 2 ja PeVL 21/2005 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että vapausrangaistus merkitsee nuorelle vakavaa syrjäytymisuhkaa. Tämän on katsottu muodostavan asianmukaisesti perustellun ja perustuslain näkökulmasta hyväksyttävän perusteen nuoria koskeville

---

[4] Rikollisuustilanne 2022. Teemu Vauhkonen teoksessa Beuker, A. (toim.), Rikollisuustilanne 2022: rikollisuuskehitys tilastojen ja tutkimusten valossa. Katsauksia , Nro 55/2023, Helsingin yliopisto, kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, Helsinki, s. 177.
[5] Ibid., s. 180.
[6] Petri Danielsson, Nuorten väkivaltarikollisuuden määrä ja piirteet poliisin tietoon tulleen rikollisuuden valossa, 8.3.2022, Keskusrikospoliisi, Tiedusteluosasto, strateginen analyysi, s. 6.

erityissäännöksille (PeVL 21/2005 vp, s. 4).Tässä yhteydessä on otettava myös huomioon, että lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 60/1991) 37 artiklan b kohdan mukaan lapsen vangitsemiseen on turvauduttava vasta viimeisenä ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona.

Perustuslakivaliokunta onkin suhtautunut varauksellisesti ehdotuksiin, joissa lapsiin ja nuoriin sovellettavaksi tulevat vapaudenmenetysajat pitenevät (PeVL 21/2005 vp, s. 4; PeVL 56/2018 vp, s. 3). Hallituksen esityksessä alaikäisiin kohdistuvien muutosten hyväksyttävyyttä perustellaan myös sillä, että esitetyillä muutoksilla ei ole vaikutusta heidän kohteluunsa, koska tällä hetkellä voimassa olevasta sääntelystä voi hyötyä vain vanki, joka ei ole rikoksen tekemistä edeltäneiden kolmen vuoden aikana suorittanut vankeusrangaistusta vankilassa (HE 64/2024 vp, s. 9 ja 20).

Tältä osin voidaan todeta, että mainitty hyöty olisi edellisenkin esityksen (HE 175/2018 vp) osalta kohdistunut vain täysi-ikäisiin rikoksenuusijoihin. Tästä huolimatta esitettyjä muutoksia ei pidetty hyväksyttävinä, vaikka ne nyt käsiteltävänä olevia ehdotuksia paljon lievempiä. Näin ollen se lähtökohta, jonka mukaan lasten ja nuorten vapaudenriisto on viimesijainen keino, pätee myös käsillä olevaan esitykseen. Lisäksi on vielä syytä toistaa se, että vankeusrangaistus merkitsee lapselle ja nuorelle vakavaa syrjäytymisuhkaa.

Lopuksi voidaan vielä mainita, että lapsen oikeuksien komitea on viimeisintä Suomea koskevaa määräaikaisraporttia käsitellessään mm. suositellut, että niissä poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa vapaudenmenetys on perusteltua viimeisenä keinona, Suomen olisi varmistettava, että vapaudenmenetys on niin lyhyt kuin mahdollista.[7]

Tiedot lasten ja nuorten rikollisuustilanteesta, heidän perusteltu erityisasemansa rikosoikeudellisessa järjestelmässä ja vankeuden heille aiheuttama erityinen syrjäytymisriski ovat kaikki tekijöitä, joiden painoarvo on niin suuri, että on hyvin vaikeaa pitää hallituksen esitykseen sisältyvää ehdotusta hyväksyttävänä. Esityksessä ei juurikaan haeta vaihtoehtoja esitetylle mallille alle 21-vuotiaiden osalta, mikä tekee oikeasuhtaisuusarvion tässä yhteydessä melko hankalaksi.

5. Tietosuoja

Jos hallituksen esityksessä esitetyt muutokset hyväksytään, voimassa olevaa lainsäädäntöä tuomitun aiempien vankeustietojen saatavuudesta ei voida pitää riittävänä. Tuomitun rangaistusajan laskeminen ja siihen sisältyvän ehdonalaisen vapauttamisen ajankohdan määrittäminen edellyttää tietoja tuomitun aiemmista

[7] CRC/C/FIN/CO/5-6, Päätelmät yhdistetystä viidennestä ja kuudennesta Suomen raportit, 2. kesäkuuta 2023, kohta 41.

vankeustuomioista, niihin johtaneista rikoksista sekä aiemman vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon päättymisajankohdasta. Rikosseuraamusrekisteristä kuitenkin poistetaan tällaiset tiedot viimeistään kymmenen vuoden kuluttua viimeisestä rikosseuraamusrekisteriin merkitystä vireillä olleesta täytäntöönpanoasiasta.

Rikosseuraamuslaitos ylläpitää yllä mainituista poistetuista tiedoista muodostettua hakemistoa, josta tiedot poistetaan 50 vuoden kuluttua siitä, kun henkilö on viimeksi vapautunut Rikosseuraamuslaitoksen jostakin yksiköstä tai lopettanut yhdyskuntaseuraamuksen suorittamisen. Tämä hakemisto on muodostettu tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten.

Lakiin henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa (1301/2021) ehdotetaan siten lisättäväksi 15a §, jossa säädettäisiin, että mainitussa hakemistossa olevia tiettyjä tietoja saisi käsitellä myös virkamies, jonka virkatehtäviin kuuluu rangaistusajan laskeminen. Lakivaliokunnan käsittelyn aikana on tullut vielä esiin tarve säännellä myös tietojen luovuttamista tuomioistuimelle (tuomioistuimen tiedonsaantioikeus). Asiassa on ehdotettu, että Rikosseuraamuslaitokselle säädettäisiin oikeus luovuttaa henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 33 §:ssä tarkoitettuun hakemistoon siirrettyjä tietoja tuomioistuimelle siltä osin kuin se on vireillä olevassa asiassa välttämätöntä vangitsemisen tai vangittuna pitämisen edellytyksiä harkittaessa.

Lakiehdotuksen keskeisimmät kysymykset koskevat nähdäkseni yhtäältä tietojen säilyttämisaikaa ja toisaalta Rikosseuraamuslaitoksen ylläpitämän hakemiston käyttötarkoitusta. Hallituksen esityksessä esitettävä muutos ehdonalaiseen vapauteen pääsemisessä edellyttää, että vankeusrangaistukseen liittyvät tiedot ovat selvitettävissä hyvinkin pitkältä ajalta. Asiassa on otettava huomioon, että säilytettävät tiedot ovat luonteeltaan arkaluontoisia. Tämä puolestaan merkitsee, että henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn tulee olla tarkkarajaista ja henkilötietojen huolelliseen käsittelyyn tulee kiinnittää erityistä huomiota. Nähdäkseni esitys on tältä osin kohdallaan ja sama pätee lakivaliokunnasta viestitettyyn lisäysehdotukseen.

Perustuslakivaliokunta on lähtenyt siitä, että tietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita (PeVL 3/2009 vp, s. 3; PeVL 54/2010 vp, s. 2-3 ja PeVL 18/2016 vp, s. 2). Tällainen tilanne voi olla käsillä muun muassa silloin, kun tietojen pysyvä säilyttäminen on tarpeellista tehtävien hoitamiseksi (PeVL 54/2010 vp, s. 2-3). Perustuslakivaliokunta on pitänyt muun muassa viiden vuoden säilytysaikaa arkaluonteisten tietojen osalta pitkänä (PeVL 13/2017 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta on samoin korostanut, että ”mitä pidemmäksi tietojen säilytysaika muodostuu, sitä olennaisempaa on huolehtia tietoturvasta, tietojen käytön valvonnasta ja rekisteröidyn oikeusturvasta.” (PeVL 28/2016 vp, s. 7). Kun lakia henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa (1301/2021) viimeksi muutettiin (ks. HE 246/2020 vp)

perustuslakivaliokunta suhtautui varauksellisesti lain 33 §:ssä säädettyyn pysyvään henkilötietojen säilyttämiseen ja kehotti lakivaliokunnan vielä tarkastelemaan säilyttämisaikoja (PeVL 27/2021 vp, s. 5-6). Lakivaliokunta katsoi mietinnössään, että ehdotetun 33 §:n 1 momentin nojalla muodostetun hakemiston tiedot on tarkoitettu käytettäviksi lähinnä tutkimuskäyttöön. Lakivaliokunta totesi edelleen, että

> ”[koska kyse ei ole enää rikosseuraamusrekisteristä eikä sen käyttötarkoituksesta, 50 vuoden ajan säilytettävien tietojen käsittelyoikeus on valiokunnan näkemyksen mukaan perusteltua ja selkiinnyttävää rajata koskemaan julkisuuslain 27 §:n 1 momentin mukaista tietojen luovuttamista koskevaa säännöstä, jonka mukaan arkistoon siirretystä salassa pidettävästä asiakirjasta saa antaa tietoja tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten. Valiokunta ehdottaa tällaisen rajauksen tekemistä lakiehdotuksen 33 §:n 1 momenttiin yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkemmin selostetuin tavoin.” (LaVM 13/2021 vp, s. 7)

Kootusti voidaan todeta, että perustuslakivaliokunta on painottanut erityisesti arkaluonteisten tietojen säilytysajan rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä nimenomaan sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (ks. esim. PeVL 13/2017 vp, s. 6).

Nähdäkseni on niin, että mainitun 33 §:n alkuperäinen käyttötarkoitus on vaikeasti tulkittavissa sellaiseksi, että se liittyy rikosseuraamusten määräämiseen. Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että lainkohdassa tarkoitetun hakemiston tietojen luovuttaminen voisi olla mahdollista muun muassa tutkimustarkoituksiin (HE 246/2020 vp, s. 67). Laissa itsessään säädetään, että Rikosseuraamusrekisteristä poistetuista tiedoista muodostetaan tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten säilytettävien tietojen hakemisto. Hallituksen esityksessä on viitattu myös julkisuuslain (621/1999) vastaavaan 27 §:ään, ja todettu, että sen esitöissä on korostettu, että arkistoinnin ”[t]arkoituksena on saada aikaan tarkoituksenmukainen järjestelmä, joka mahdollistaa arkistoaineistoa koskevien asioiden ratkaisun joustavasti erilaisten tilanteiden ja tarpeiden mukaan.” (HE 30/1999 vp, s. 104) Tulkintani mukaan tässä kohdin on ajateltu enemmän arkistointiin liittyviä joustavia tarpeita, kuin sellaista varsinaista viranomaistoimintaa, josta käsillä olevassa muutoksessa olisi kysymys.

Seuraava kysymys on, voidaanko ehdonalaiseen vapauteen määräämistä koskevia viranomaisten tarpeita pitää lainkohdassa tarkoitettuna muuna hyväksyttävänä tarkoituksena. Mielestäni on selvää, että esityksessä ja lakivaliokunnan esittämässä lisäyksessä mainituilla virkamiehillä tulee olla pääsy tietoihin, sillä muuten he eivät voi suorittaa tehtäviään. Ymmärrän hallituksen esityksessä esitetyn mallin sikäli, että siinä on haettu vaihtoehtoa, jossa tietoihin olisi pääsy mahdollisimman suppealla joukolla

virkamiehiä eli tarkoituksena on ollut hakea ratkaisu, joka suojaa henkilötietoja paremmin kuin esityksessä esitetyt vaihtoehdot. Tästä huolimatta katson, että tietosuojaan liittyvän käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen (Euroopan parlamentin ja neuvoston (EU) asetus 2016/679, 5 artiklan 1 kohdan b alakohta) valossa olisi parempi laajentaa henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa säädetyn lain 33 §:ää siten, että siinä tulisi selvästi esiin ehdotettu uusi käyttötarkoitus.

Turussa, 26.9.2024

Elina Pirjatanniemi

Professori, Åbo Akademi