OIKEUSMINISTERIÖ

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
Lainsäädäntöneuvos Mirja Salonen

Lausunto

5.11.2024

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista vastinetta valiokunnalle toimitetuista hallituksen esitystä HE 64/2024 vp koskevista lausunnoista. Oikeusministeriö toteaa vastineenaan kunnioittavasti seuraavan:

Oikeusministeriön käytettävissä ovat olleet valtiovarainministeriön, sisäministeriön, Poliisihallituksen, Rikosseuraamuslaitoksen, Vankiterveydenhuollon yksikön, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian, Helsingin hovioikeuden, Oulun käräjäoikeuden, Syyttäjälaitoksen, Tietosuojavaltuutetun toimiston, Suomen Asianajajaliiton, Rikoksettoman elämän tukisäätiön, Rikosuhripäivystyksen, professori Kimmo Nuotion, professori Sakari Melanderin, professori (emeritus) Matti Tolvasen ja professori (emerita) Terttu Utriaisen lausunnot ja mahdolliset lisäselvitykset. Oikeusministeriön käytettävissä on lisäksi ollut perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 37/2024).

Rikoslain 2 c luvun 5 §:ään ehdotettu muutos

Ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyys ja oikeudenmukaisuus

Osa lausunnonantajista on suhtautunut kriittisesti ehdotettuun rikoslain muutokseen ja katsonut, ettei ankaroittamiselle ole esitetty riittäviä perusteluita.

Professori Kimmo Nuotio ja professori Sakari Melander ovat lausunnoissaan kuvanneet laajasti ehdonalaisen vapauttamisen järjestelmän kehittymistä sekä uusimisen vaikutusta rangaistusten asteittaiseen ankaroitumiseen.

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

Professori Kimmo Nuotio tuo esille, että sille, että uusimisvaikutus on kytkeytynyt rikosten ja tuomioiden väliseen aikaan, on joukko oikeudellisia, eettisiä ja kriminaalipoliittisia perusteita. *Nuotio* toteaa lausunnossaan, ettei muutosta juurikaan perustella kriminaalipoliittisilla syillä, vaan järjestelmän oikeudenmukaisuuden ja hyväksyttävyyden lisäämisellä. Edelleen Nuotio toteaa, ettei muutoksella reagoida mihinkään erityiseen rikollisuusongelmaan, vaan sillä tehtäisiin täysin yleinen ja kaavamainen muutos ehdonalaista vapautumista koskeviin säännöksiin.

Nuotio myös huomauttaa, ettei laissa puhuta ensikertalaisuudesta, ja että esitys on laadittu siten, ettei tätä seikkaa ole huomioitu, vaan hallitusohjelmaan kirjattua muutosehdotusta on pyritty tukemaan pinnallisin perusteluin. Nuotio katsoo esityksessä olevan kyse siitä, onko periaatteellista estettä rinnastaa pitkähkö rikokseton ajanjakso siihen, ettei henkilöllä ole vankeinhoidollista historiaa lainkaan. Nuotio katsoo, ettei rikosoikeudellisen järjestelmän periaatteiden kannalta tällaista estettä ole, vaan järjestelmä suorastaan sitä johdonmukaisuussyistä edellyttää.

Nuotio pitää käytännön kriminaalipolitiikan kannalta ongelmallisena, jos merkittäviä vankilukuvaikutuksia omaavia nyt annetun esityksen kaltaisia muutoksia toteutetaan oikeudenmukaisuuden edistämisen nimissä ilman, että voidaan samalla millään muotoa tavoitella rikollisuuden torjuntaa. Nuotio katsoo resurssien olevan tällaiseen ajattelutapaan liian niukat.

Professori Sakari Melander puolestaan katsoo, että esityksessä ehdotetaan varsin vakiintuneen ja pitkään käytössä olleen sääntelyn ja sen ilmentämän systematiikan muuttamista tavalla, joka merkitsee periaatteellisesti suhteellisen huomattavaa rikosoikeudellisen järjestelmän ankaroitumista. Melander toteaa, että esityksen perusteluihin ei sisälly tutkittuun tietoon perustuvaa analyysiä siitä, että ehdonalaisen vapauttamisen järjestelmä olisi laajasti tai edes osin tietystä näkökulmasta koettu epäuskottavaksi tai epäoikeudenmukaiseksi. Melander katsoo, että esityksessä on esitetty lähinnä spekulatiivisia perusteita ehdotetulle sääntelylle ja katsoo, että muutokselle ei ole esitetty sellaista painavaa yhteiskunnallista tarvetta ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää perustetta, jollainen rikosoikeudellisen lainsäädännön muutokselle on esitettävä. Melander toteaa, ettei rikosoikeudellisen lainsäädännön muuttamista voi perustella yksinomaan spekulatiivisella väitteellä, vaikka selvää sinänsä on, että lainsäätäjän harkintamarginaali rikosoikeudellisen sääntelyn suhteen on varsin väljä.

Helsingin hovioikeus toteaa, että termi ensikertalaisuus on harhaanjohtava, eikä se sisälly muutettavaksi ehdotettavaan rikoslain säännökseen. Hovioikeus toteaa, ettei termiä käytetä rangaistuksen määräämisen yhteydessä eikä sitä väärinymmärrysten välttämiseksi tulisi käyttää myöskään rangaistuksen täytäntöönpanoa koskevan sääntelyn yhteydessä. Hovioikeus tuo esille, että rangaistusten asteittaisen ankaroitumisen kääntöpuolena on asteittainen lieventyminen rikosten harventuessa. Hovioikeus toteaa, että ehdotetun muutoksen seurauksena pitkään jatkuneella rikoksettomalla ajanjaksolla ei olisi enää lainkaan merkitystä ehdonalaisen vapauttamisen järjestelmässä. Esimerkiksi henkilöä, joka nuorena on tuomittu lyhyeen ehdottomaan vankeuteen ja seuraavan kerran vuosikymmeniä myöhemmin syyllistyy rikokseen, kohdeltaisiin ehdonalaisen vapautumisen ajankohdan määräytymisen suhteen täysin samalla tavalla kuin vakaviin rikoksiin

syyllistynyttä taparikollista. Hovioikeus katsoo, ettei tällainen muutos lisää järjestelmän oikeudenmukaisuutta, eikä kannusta rikoksettomaan elämään. Helsingin hovioikeus toteaa edelleen, että muutos merkitsisi sitä, että suhtautuminen ajan kulumiseen rikosprosessin eri vaiheissa määräytyisi eri tavoin. Järjestelmä ei olisi hovioikeuden mukaan enää johdonmukainen, eikä muutos lisää rikosoikeudellisen järjestelmän selkeyttä tai johdonmukaisuutta.

Suomen Asianajaliitto katsoo, että lakiehdotuksen taustalla ei ole riittävää selvitystä muutoksen vaikutuksista, eikä esitetty käsitys seuraamusjärjestelmän koetusta epäoikeudenmukaisuudesta perustu mihinkään tutkittuun tietoon. Asianajajaliitto toteaa, että seuraamusjärjestelmän keskeinen oikeutus rakentuu yleis- ja eritysestävyyden varaan.

Rikosseuraamuslaitos toteaa, että suhteessa uudistuksen aiheuttamiin kustannuksiin ja siitä aiheutuvaan tilanpuutteeseen vankiloissa, esityksen hyötyjä ja uudistuksen tarkoituksenmukaisuutta on syytä harkita erittäin tarkkaan.

Rikoksettoman elämän tukisäätiö (RETS) katsoo, ettei esitykselle ole esitetty tosiasioihin tai tutkimustietoon perustuvaa tarvetta, ja perusteet rajoittuvat yleisluontoisiin mainintoihin järjestelmän selkeyden, ymmärrettävyyden ja oikeudenmukaisuuden lisäämisestä sekä yhdenmukaistamisesta suhteessa muihin maihin.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia toteaa, ettei esityksestä käy ilmi, mihin perustuu se, että nykyjärjestelmä koettaisiin epäoikeudenmukaiseksi. Oikeusasiamiehen kanslia nostaa esille vuonna 2017 valmistuneen oikeustajututkimuksen, jonka mukaan kansan käsitysten ja rangaistuskäytännön välillä ei voitu yleisesti sanoa olevan suuria eroja.

Oikeusministeriö

Oikeusministeriö yhtyy professori Nuotion ja Helsingin hovioikeuden huomioon siitä, ettei lakitekstissä puhuta ensikertalaisuudesta. Esityksen taustalla oleva hallitusohjelman kirjaus perustuu siten puhekieleen. Hallituksen esityksessä on kuitenkin täsmennetty kirjauksen tarkoitusta (s. 4). Esityksessä on todettu, että tarkoituksena on, että ehdonalaista vapauttamista koskevaa sääntelyä ankaroitetaan siten, että rikoksenuusijat vapautetaan ehdonalaiseen vapauteen heidän suoritettuaan rangaistuksestaan laissa säädetyn pidemmän määräosan riippumatta siitä, kuinka kauan heidän aiemmasta vankeusrangaistuksestaan on kulunut. Vaikka hallitusohjelman kirjaus perustuukin lakitekstistä poikkeavaan puhekieliseen ilmaisuun, on sen taustalla voimassa oleva lainsäädäntö, jossa myös osaan rikoksenuusijoista sovelletaan ensikertalaisten tavoin lievempiä vapauttamisen määräosia.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettavan muutoksen ensisijaisena tarkoituksena on lisätä ehdonalaisen vapauttamisen järjestelmän uskottavuutta ja hyväksyttävyyttä sekä selkeyttää sitä. Lisäksi on pidetty oikeudenmukaisena, että samaa sääntelyä sovellettaisiin kaikkiin rikoksenuusijoihin.

Perustuslakivaliokunta on jo aiemmassa lausuntokäytännössään katsonut, että lainsäätäjän harkintamarginaali on kriminalisointien suhteen varsin väljä (PeVL 23/1997 vp). Perustuslakivaliokunta on nyt käsiteltävästä esityksestä antamassaan lausunnossaan katsonut, että ehdotetulle seuraamusjärjestelmän kiristämiselle on osoitettu oikeudenmukaisuusnäkökohtiin liittyvät hyväksyttävät perusteet. Valiokunnan mielestä merkityksellisenä on tältä osin pidettävä sitä, että rikoksen uusiminen on sen moitittavuutta lisäävä tekijä. Lisäksi perustuslakivaliokunta on korostanut ensikertalaisuutta koskevan sääntelyn luonnetta poikkeuksena ehdonalaiseen vapauttamisen osalta noudettavasta pääsäännöstä.

- Oikeusministeriö ei pidä tarpeellisena muuttaa ehdotettua sääntelyä esitettyjen huomioiden johdosta.

Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuus

Osa lausunnonantajista on katsonut, ettei muutoksesta seuraava ankaroituminen kohdistuisi oikealla tavalla, sillä se ulottuu kaikkiin rikoksenuusijoihin riippumatta siitä, kuinka pitkä aika aiemmasta vankeudesta on ehtinyt kulua tai kuinka vakavasta teosta on kyse. Esille on noussut myös kysymys siitä, pitäisikö ehdonalaiseen vapauttamiseen liittää jonkinlaista harkinnanvaraisuutta.

Professori Sakari Melander katsoo, ettei ehdotettua sääntelyä voida pitää oikeasuhtaisena, sillä ankarampaa määräosaa sovellettaisiin kaikissa tilanteissa, joissa vankeusrangaistusta suorittava olisi elämänsä aikana joskus aiemmin suorittanut ehdotonta vankeusrangaistusta. Melander katsoo, ettei tällaista sääntelyä voida pitää oikeasuhtaisena. Melander toteaa, ettei rikosoikeudellisessa järjestelmässä rikoksen uusimisen ole yleisesti tarkoitettu vaikuttavan ikuisesti. Melander toteaa, että jos ehdotetun muutoksen yhteydessä lisättäisiin tavalla tai toisella ehdonalaista vapauttamista koskevaan sääntelyyn harkinnanvaraisuutta, kysymys olisi periaatteellisesti varsin merkittävästä uudistuksesta. Melander arvioi, että tällainen muutos edellyttäisi muun muassa laajoja vaikutusarviointeja ja täydentävän hallituksen esityksen antamista.

Helsingin hovioikeus esittää, voitaisiinko esityksen taustalla oleva hallitusohjelmakirjaus toteuttaa maltillisemmilla uudistuksilla. Tällaisia olisivat esimerkiksi rikoksettoman ajan vaatimuksen pidentäminen tai muutosten kohdentaminen yksilöidymmin esimerkiksi vakaviin rikoksiin syyllistyneille rikoksenuusijoille. Hovioikeus katsoo myös, että ehdonalaiseen vapauttamiseen olisi syytä joka tapauksessa sisällyttää jonkinasteista harkintaa, joka mahdollistaisi tapauskohtaisten olosuhteiden huomioon ottamisen.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ei pidä ehdotettua ankaroittamista perusteluna ja tuo esille, että lakivaliokunta on edellisen kerran sääntelyä muuttaessaan pitänyt perusteltuna, että henkilöt, jotka eivät pitkään aikaan ole syyllistyneet ehdottomaan vankeusrangaistukseen johtavaan rikokseen, vapautetaan ehdonalaisesti heidän suoritettuaan lyhyemmän ajan rangaistuksestaan.

Perustuslakivaliokunta esittää lausunnossaan lakivaliokunnan harkittavaksi, voidaanko sääntelyn päämäärät saavuttaa ajallisesti esimerkiksi aiempiin kymmeneen vuoteen rajatuilla tiedoilla tuomituista rangaistuksista, jotka olisivat saatavilla rikosseuraamusrekisteristä.

Oikeusministeriö

Hallituksen esityksen taustalla olevan hallitusohjelmakirjauksen tavoitteena on, että ehdonalaisen vapauttamisen järjestelmässä rikoksentekijä voi olla niin sanottu ensikertalainen vain kerran. Tämän tavoitteen valossa esimerkiksi perustuslakivaliokunnan ehdotus rajata ns. ensikertalaisuuden määräytyminen sellaisiin kymmenen vuotta säilyviin tietoihin, jotka ovat saatavilla rikosseuraamusrekisterissä, ei toteuta oikeusministeriön näkemyksen mukaan riittävällä tavalla ehdotetun muutoksen taustalla olevaa tavoitetta.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna nykyisen järjestelmän säilyttämistä siltä osin kuin se perustuu laissa säädettyihin selkeisiin määräosiin. Tätä puoltaa muun muassa vapautumisen ennakoitavuus. Harkinnanvaraisuuden lisääminen merkitsisi huomattavaa lisätyötä todennäköisesti sekä Rikosseuraamuslaitokselle että tuomioistuimille.

- Oikeusministeriö ei pidä tarpeellisena muuttaa ehdotettua sääntelyä esitettyjen huomioiden johdosta.

Ehdotuksesta aiheutuva sanktiokumulaation riski

Professori Sakari Melander nostaa esille, että ehdotettava ehdonalaisen vapauttamisen ankaroittaminen saattaa johtaa sanktiokumulaatioon, jos saman aikaisesti sovellettavaksi tulee rikoslain 6 luvun 5 §:n 1 momentin 5 kohdan mukainen rangaistuksen koventamisperuste rikosten uusimisen johdosta. Melander toteaa, että aikaisempi rikollisuus voi vaikuttaa rangaistusta määrättäessä ankaroittavasti monella tavoin, jolloin vaikuttaa selvältä, että ehdotettu sääntely voisi johtaa kohtuuttomiin sanktiokumulaatiotilanteisiin.

Oikeusministeriö

Koventamisperusteen keskeisen tausta-ajatuksen mukaan uusiminen ei sinänsä kovenna rangaistusta, vaan rangaistusta voidaan koventaa vain sellaisen rikosten toistamisen johdosta, joka osoittaa tekijässä ilmeistä piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä. Satunnainen uusiminen jää lainkohdan soveltamisen ulkopuolelle. Satunnaisuutta osoittaa muun muassa rikosten välillä kulunut pitkähkö aika (HE 44/2002 vp, s. 194 – 195). Korkein oikeus on katsonut ratkaisussaan KKO:2019:21 (kohta 25), että pelkillä aikarajoilla ei voida yksiselitteisesti määritellä sitä, milloin uutta rikosta voidaan pitää koventamisperusteen soveltamisalan ulkopuolelle jäävänä satunnaisena uusimisena. Mitä

vakavammasta ja suunnitelmallisemmasta teosta aikaisemmassa ja uudessa, pitkälti samanlaisessa rikoksessa on kysymys, sitä epätodennäköisempää on, että kysymys olisi satunnaisesta uusimisesta.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esityksen mukainen muutos ei ainakaan merkittävästi lisää sanktiokumulaation riskiä, sillä jo voimassaolevassa lainsäädännössä lievemmän määräosan soveltaminen edellyttää viiden vuoden rikoksetonta aikaa aiemmasta vankilassa vapautumisesta (nuorten rikoksentekijöiden kohdalla kolmen). Näin pitkän ajan kuluminen merkitsee oikeusministeriön käsityksen mukaan tyypillisesti sitä, ettei koventamisperuste tule sovellettavaksi, etenkään lievempien rikosten tai yksittäisten rikosten kohdalla. Jos kyseessä on uusi vakava rikos, ei oikeusministeriö katso ehdotettavan sääntelyn johtavan kohtuuttomaan lopputulokseen, vaikka koventamisperuste tulisikin sovellettavaksi ankaramman ehdonalaisen vapauttamisen määräosan soveltumisen lisäksi. Tällainen tilanne voi joka tapauksessa tulla käsille jo voimassa olevan lainsäädännön perustella niiden rikoksenuusijoiden kohdalla, joiden aiemmasta vankeusrangaistuksesta on ehtinyt kulua alle viisi (/kolme) vuotta.

- Oikeusministeriö ei pidä tarpeellisena muuttaa ehdotettua sääntelyä esitettyjen huomioiden johdosta.

Ehdotetun muutoksen vaikutus nuoriin rikoksentekijöihin

Professori Sakari Melander kritisoi lausunnossaan ehdotettavan muutoksen ulottamista myös alle 21-vuotiaisiin rikoksentekijöihin. Melander katsoo, että esityksen perustelut tältä osin nuorten rikollisuuden lisääntymisestä ja riittävän tuntuvista rangaistuksista eivät ole perusteltuja. Melander katsoo, että sääntelyn säilyttämistä nykyisellään alle 21-vuotiaiden osalta olisi syytä vakavasti harkita ottaen huomioon nuorten rikosoikeudellinen erityiskohtelu. Myös *Professori Kimmo Nuotio* katsoo, ettei muutoksen ulottaminen nuoriin rikoksentekijöihin ole perusteltua.

Helsingin hovioikeus katsoo, ettei esityksessä ole esitetty sellaisia painavia perusteluita, jotka puoltaisivat muutoksen ulottamista myös nuoriin rikoksentekijöihin, joiden kohdalla vapaudenmenetysaikojen pidentymiseen on suhtauduttu kriittisesti aiempien seuraamusjärjestelmään tehtyjen uudistusten yhteydessä.

Rikoksettoman elämän tukisäätiö (RETS) kyseenalaistaa esityksessä valittujen keinojen vaikuttavuutta ja tarkoituksenmukaisuutta erityisesti nuorten rikollisuuteen puuttumiseksi ja heidän uusintarikollisuuteensa vähentämiseksi. RETS katsoo, ettei rangaistuksen pidentämisen voi katsoa edistävän nuoren integroitumista yhteiskuntaan. RETS:n mukaan esityksestä aiheutuvien miljoonien eurojen vuosikustannukset tulisikin kohdistaa rikosten ennaltaehkäisyyn poliisin toiminnan ja näkyvyyden sekä nuorten kanssa tehtävän ennaltaehkäisevän työn tehostamiseksi.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia katsoo, että nuoriin rikoksentekijöihin kohdistuvan muutoksen edellyttämä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste sekä muutoksen vaikutukset kaipaavat täsmentämistä.

Oikeusministeriö

Esityksessä (s. 20) on todettu, että muutos kohdistuisi käytännössä vain täysi-ikäisiin rikoksentekijöihin. Joka tapauksessa alle 21-vuotiaita rikoksentekijöitä kohdeltaisiin ehdonalaisen vapauttamisen järjestelmässä muita lievemmin, sillä heihin sovellettaisiin edelleen voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti lievempiä määräosia. Alle 21-vuotias rikoksenuusija voisi siten muutoksen jälkeenkin päästä ehdonalaisen vapauteen suoritettuaan rangaistuksestaan puolet, mikä vastaa yli 21-vuotiaiden rikoksentekijöiden kohdalla ensikertalaisiin sovellettavaa määräosaa. Perustuslakivaliokunta ei ole lausunnossaan nostanut esille, että ehdotettava muutos voisi johtaa nuorten rikoksentekijöiden kohdalla kohtuuttomaan lopputulokseen tai etteikö muutoksen ulottamista myös nuoriin rikoksentekijöihin voitaisi pitää perusteltuna.

- Oikeusministeriö ei pidä tarpeellisena muuttaa ehdotettua sääntelyä esitettyjen huomioiden johdosta.

Ehdotetun muutoksen vaikutus rikollisuuteen

Suomen Asianajajaliitto katsoo lausunnossaan, että seuraamusten ankaroittaminen ja kiinnijäämisriskin lisääminen vaikuttavat suoraviivaisemmin suunnitelmallisessa ja järjestäytyneessä rikollisuudessa. Asianajajaliitto pitää tämän vuoksi rationaalisena kohdentaa lisäpanostus repressiivisissä toimissa ennen muuta tämän tyyppisessä rikollisuudessa. Asianajajaliiton mukaan esityksen perusteluissa viitattu marginaaliprevention käsite ei sellaisenaan osoita, että lakimuutoksella voitaisiin vaikuttaa rikollisuuden määrään. Marginaaliprevention tieteellinen teoria edellyttää Asianajajaliiton mukaan sitä, että rikoksentekijä nähdään suunnitelmallisena ja kyvykkäänä toimijana, joka laskelmoi rikoksen tekemisen hyödyt ja haitat. Asianajajaliitto toteaa tällaisen taloustieteellisen näkemyksen olevan varsin yksinkertaistavan, eikä se huomioi rikollisuuden syiden moninaisuutta.

Suomen Asianajajaliitto katsoo myös, että tarpeellisia rikosoikeudellisia toimia arvioitaessa on syytä seurata tarkasti rikollisuustilanteen kehitystä. Asianajajaliitto tuo esille muun muassa alle 21-vuotiaiden kasvaneen väkivaltarikollisuuden ja katsoo, että tällaiseen tulee reagoida. Asianajajaliitto katsoo, että tämäntyyppisten ilmiöiden hallinnassa esitetyllä seuraamusjärjestelmän ankaroittamisella ei ole käytännön merkitystä, vaan pääpainon tulisi olla sosiaalipoliittisissa (erityisesti lastensuojelun) toimissa.

Oulun käräjäoikeus pitää epäselvänä sitä, mihin tutkittuun tietoon esitykseen sisältyvät maininnat (s. 11 – 12) esityksen vaikutuksista rikollisuuteen perustuvat. Käräjäoikeus tuo esille, että aiheesta on runsaasti samansuuntaista kriminaalipoliittista tutkimustietoa, jonka mukaan rangaistusjärjestelmän ankaruus ei korreloi rikollisuuden kanssa. Myös

Helsingin hovioikeus toteaa, ettei tutkimustiedon valossa muutoksella olisi rikoksen uusimisriskiä juurikaan vähentävää vaikutusta.

Rikosseuraamuslaitos katsoo, että esitetyllä sääntelyn muutoksella mitä todennäköisemmin ei ole sellaisia kriminaalipoliittisia yleisestäviä vaikutuksia, jotka mainittavasti vähentäisivät uusintarikollisuutta.

Professori Kimmo Nuotio pitää hyvin epävarmana esittää nyt ehdotetun muutoksen vaikutuksesta rikollisuuteen mitään arviota. Nuotio kritisoi myös sitä, että esityksessä on perusteltu (s. 10) vankeusajan pidentämistä vankien kuntoutuksen hyötyvaikutuksilla. Nuotio lausuu, että vankimäärän lisääntyminen heikentää vankeinhoidon laatua ja erityisesti kuntouttavien tukipalveluiden järjestämistä.

Myös *Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia* arvioi, ettei esitetyn kaltaisella seuraamuksen ankaroittamisella ole rikoksia estävää vaikutusta. Oikeusasiamiehen kanslia pitää ongelmallisena, että vapaudenriiston pidentämistä perustellaan esityksessä kuntoutusmahdollisuudella. Oikeusasiamiehen kanslia toteaa edelleen, vankeudella on myös haittavaikutuksia, jotka eivät edes rajoitu vankiin itseensä.

Oikeusministeriö

Esityksessä on pyritty arvioimaan muutoksen rikollisuusvaikutuksia (s. 11 – 12), mutta todettu samalla, että arviointi on vaikeaa ja siihen liittyy merkittävää epävarmuutta. Esityksessä on todettu, että joissakin rikostyypeissä, joiden tekemiseen liittyy suunnitelmallisuutta, voi esityksellä olla ennaltaehkäisevää vaikutusta rikoksentekijöiden uusintarikollisuuteen. Esityksen ensisijaisena tavoitteena ei kuitenkaan ole rikollisuuden vähentäminen, vaan muuttaa ehdonalaisen vapauttamisen järjestelmää siten, että se on yleisesti hyväksyttävä ja ymmärrettävä sekä uskottava ja oikeudenmukainen.

Oikeusministeriö toteaa vielä, että hallitusohjelmaan sisältyy lukuisia muita kriminaalipoliittisia tavoitteita, joilla on tarkoitus puuttua Asianajajaliiton esille nostamiin ilmiöihin. Keväällä valmistui laaja poikkihallinnollinen toimenpideohjelma, jolla ehkäistään ja torjutaan nuoriso- ja jengirikollisuutta. Ohjelma sisältää toimia nuoriso- ja jengirikollisuuden ehkäisemiseksi, rikoskierteen katkaisemiseksi, rikosten selvittämiseksi, rikosvastuun toteuttamiseksi ja rangaistusten kiristämiseksi. Myös nuorisorangaistusta kehitetään ja sen käyttöä lisätään. Näiden nimenomaan nuoriin rikoksentekijöihin kohdistuvien hankkeiden lisäksi hallitus muun muassa päivittää järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen strategian ja valmistelee siihen liittyen tarvittavat lainsäädäntöesitykset. Hallitus valmistelee myös esitystä esimerkiksi aserikoslainsäädännön ankaroittamiseksi.

- Oikeusministeriö ei pidä tarpeellisena muuttaa ehdotettua sääntelyä esitettyjen kommenttien johdosta.

Henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely

Henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 33 §:ssä tarkoitetun hakemiston käyttötarkoitus

Osa lausunnonantajista on pitänyt ongelmallisena esityksessä valittua tapaa mahdollistaa tietojen tarkistaminen henkilön mahdollisesta aiemmasta vankilassa olosta Rikosseuraamuslaitoksen ylläpitämästä hakemistosta, johon on siirretty tiedot varsinaisesta rikosseuraamusrekisteristä. Huomiota on kiinnitetty erityisesti hakemiston käyttötarkoitukseen. Ongelmallisena on pidetty esitykseen sisältyvän ehdotuksen lisäksi myös oikeusministeriön lakivaliokunnalle esityksen antamisen jälkeen ehdottamaa lisäystä, joka koskee hakemistossa olevien tietojen luovuttamista tuomioistuimille vangitsemisasian käsittelyä varten.

Tietosuojavaltuutetun toimisto katsoo, että esityksessä ehdotettu sääntely ja tuomioistuimille luovutettavia tietoja koskeva lisäys mahdollistaisi tietojen käytön ja luovutuksen muuhun kuin hakemistoa koskevassa pykälässä säädettyyn tarkoitukseen siten, että herää epäilys rekisterin tietojen tosiasiallisen käyttötarkoituksen muuttumisesta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä kielletyllä tavalla. Toisaalta Tietosuojavaltuutetun toimisto on ensimmäisessä lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa 1.8.2024 katsonut, että esityksessä on otettu asianmukaisesti huomioon sen aiemmin lausuntokierroksella tekemät huomiot.

Professori Sakari Melander toteaa, että jos hakemistoon siirrettyjä tietoja aletaan käyttää rangaistusajan laskemiseksi, hakemisto tosiasiallisesti muuttuisi pitkälti rikosseuraamusrekisteriksi. Lisäksi koska ehdonalaista vapauttamista koskevia rangaistusajan laskemistilanteita on melko paljon, ehdotettu muutos johtaisi hakemiston käyttötarkoituksen muuttumiseen. Tämä olisi Melanderin näkemyksen mukaan vastoin perustuslakivaliokunnan aiemmissa lausunnoissaan ilmentämää kantaa, jonka mukaan muu kuin lain alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi.

Melander pitää myös kyseenalaisena, jos pääasiallisesti tutkimuskäyttöön tarkoitettuja tietoja aletaan voimassa olevan säännöksen sisältämän epätäsmällisyyden (tutkimus tai muu hyväksyttävä tarkoitus) vuoksi käyttää pääasiallisesti rikosseuraamusrekisterikäyttöön liittyvässä tarkoituksessa. Melander katsoo, että vaikka rangaistusajan laskemiseen liittyvästä tarkoituksesta säädettäisiin 2. lakiehdotuksen 15 a §:ssä, sääntely ei kokonaisuutena täytä arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevan sääntelyn täsmällisyyttä tai tarkkarajaisuutta koskevaa vaatimusta.

Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että hakemiston käyttötarkoitukseksi on määritetty ensisijaisesti tutkimus. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely ei ole aivan ongelmatonta valiokunnan käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta koskevan käytännön valossa. Perustuslakivaliokunnan mielestä lakivaliokunnan on valtiosääntöoikeudellisista syistä harkittava, voidaanko sääntelyn päämäärät saavuttaa ajallisesti esimerkiksi aiempiin kymmeneen vuoteen rajatuilla tiedoilla tuomituista rangaistuksista, jotka olisivat saatavilla rikosseuraamusrekisteristä.

Hallituksen esityksen perusteluihin on lausuntokierroksen jälkeen lisätty Tietosuojavaltuutetun toimiston tuolloin antaman lausunnon johdosta maininta siitä, että tietojen käsittelyssä olisi kyse 33 §:ssä mainitusta muusta hyväksyttävästä syystä. Todetulla tavalla Tietosuojavaltuutetun toimisto on katsonut ensimmäisessä lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossaan, että esitys on tältä osin asianmukainen.

Vaikka perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt ehdotettua sääntelyä aivan ongelmattomana valiokunnan käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta koskevan käytännön valossa, on valiokunta todennut lausunnossaan seuraavaa (korostus tässä): ”**Koska** henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 33 §:n mukaiseen **hakemistoon siirrettävät tiedot on kuitenkin alun perin talletettu rikosseuraamusrekisteriin lain 4 §:n mukaan tuomitun, vangin, tutkintavangin ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavan rangaistuksen täytäntöönpanemiseksi, tutkintavankeuden ja tutkinta-arestin toimeenpanemiseksi ja tehostetun matkustuskiellon tekniseksi valvomiseksi sekä myös rikosasioiden tietosuojalain 1 §:n 1 momentissa luetelluissa tarkoituksissa**, **ei ehdotettu sääntely** perustuslakivaliokunnan mielestä nyt käsiteltävässä olevassa varsin erityislaatuisessa sääntelytilanteessa **johda siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi siten, että se vaikuttaisi lain säätämisjärjestykseen**. Ehdotetulla säännöksellä rajoitetaan hakemistossa olevien tietojen käsittely siihen, mikä on välttämätöntä ja oikeasuhteista sääntelyn tavoitteen eli tuomitun rangaistusajan määrittelyn oikeellisuuden varmistamiseksi.”

Mitä tulee hakemistossa olevien tietojen luovuttamiseen tuomioistuimille, Rikosseuraamuslaitoksen täydentävässä lausunnossa on arvioitu, että tuomioistuimilta Rikosseuraamuslaitokselle tulevien tietopyyntöjen määrä tulee todennäköisesti olemaan melko vähäinen.

Mikäli katsottaisiin, että hakemistossa olevia tietoja ei voitaisi hyödyntää esityksessä ehdotettavalla tavalla rangaistusajan laskemiseen, tulisi löytää vaihtoehtoisia keinoja tietojen tarkistamiselle. Hallituksen esityksessä (s. 14) on todettu, että pääsy välttämättömiin tietoihin rangaistusajan laskemiseksi voitaisiin toteuttaa myös pidentämällä varsinaisessa rikosseuraamusrekisterissä olevien tietojen säilytysaikoja merkittävästi nykyisestä lain 31 §:ssä säädetystä kymmenestä vuodesta. Tämä kuitenkin merkitsisi sitä, että tietoihin olisi pääsy huomattavasti suuremmalla joukolla Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehiä, mikä ei ole tarpeen esityksen tavoitteiden kannalta. Valitun sääntelyn on katsottu turvaavan paremmin tuomittujen henkilötietojen suojaa. Tietojen pidempi säilyttäminen rikosseuraamusrekisterissä edellyttäisi myös nyt ehdotettua ratkaisua suurempia muutoksia Rikosseuraamuslaitoksen tietojärjestelmiin ja aiheuttaisi lisäkustannuksia.

Toinen vaihtoehto voisi olla rangaistusajan määritteleminen rikosrekisterissä olevien tietojen avulla, jos katsottaisiin, että ns. ensikertalaisuussäännösten soveltamiseen voi liittyä jonkinlaista asteittaisuutta. Rikosrekisteristä tiedot poistuvat asteittain suhteessa tuomittuun rangaistukseen (rikosrekisterilain 10 §). Yli kahden ja enintään viiden vuoden vankeusrangaistusta koskevat tiedot poistuvat lähtökohtaisesti 20 vuoden kuluttua lainvoimaisen tuomion antamisesta. Yli viiden vuoden vankeusrangaistusta koskevat tiedot

poistuvat rikosrekisteristä vasta kun asianomainen henkilö on kuollut tai hänen syntymästään on kulunut 90 vuotta. Rikosseuraamuslaitoksella on rikosrekisterilain mukaan oikeus saada henkilöä koskeva tieto rikosrekisteristä rangaistuksen täytäntöönpanoa ja tuomioistuimelle vireillä olevan asian käsittelyä varten (rikosrekisterilain 4 §). Rikosrekisteriin kuitenkin merkitään tuomiotietojen lisäksi ainoastaan vankeuden täytäntöönpanon päättymisaika, mutta ei sen alkamisaikaa, mikä on ehdonalaisen vapauttamisen määräosaa määritettäessä ratkaiseva tieto.

Koska hakemistoon siirretyt tiedot on perustuslakivaliokunnankin toteamalla tavalla alun perin kerätty muun muassa vankeuden täytäntöönpanemiseksi ja tutkintavankeuden toimeenpanemiseksi, voidaan tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten perustettuun hakemistoon tallennettujen tietojen hyödyntämistä pitää tässä yhteydessä jossain määrin teknisenä valintana. Esityksessä (s. 22) on katsottu, että valittu sääntely turvaisi tuomittujen henkilötietojen suojaa paremmin, kuin mitä aiheutuisi esimerkiksi tietojen yleisten säilytysaikojen pidentämisestä.

- Oikeusministeriö ei pidä välttämättömänä muuttaa ehdotettua sääntelyä esitettyjen kommenttien perusteella ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunto asiasta. Mikäli hakemiston käyttötarkoituksesta katsotaan perustelluksi säätää nykyistä selkeämmin ja tarkkarajaisemmin siten, että siitä käy ilmi hakemistotietoja voitavan käyttää myös rangaistusajan laskemiseen ja vangitsemisasioiden käsittelyyn, voidaan oikeusministeriön näkemyksen mukaan henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 33 §:ään lisätä esimerkiksi 2 momentti seuraavasti:

  33 § *Tietojen säilyttäminen tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten*

  Rikosseuraamusrekisteristä poistetuista tiedoista muodostetaan tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten säilytettävien tietojen hakemisto. Hakemistoon ei siirretä 13 §:ssä tarkoitettuja tietoja. Tieto poistetaan hakemistosta 50 vuoden kuluttua siitä, kun henkilö on viimeksi vapautunut Rikosseuraamuslaitoksen yksiköstä tai lopettanut yhdyskuntaseuraamuksen suorittamisen.

  Hakemistossa olevia tietoja voidaan käyttää 1 momentissa mainittujen tarkoitusten lisäksi 15 a §:n ja 19 §:n 2 momentin mukaisiin tarkoituksiin.

Ehdotetun sääntelyn yhteensopivuus EU-oikeuden kanssa ja vaikutus henkilötietojen keräämiseen tieteellistä tutkimusta varten vastaisuudessa

Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että lakivaliokunnan on tarkkaan selvitettävä ehdotettavan sääntelyn yhteensopivuus EU-oikeuden kanssa erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuudesta sekä henkilötietojen käsittelystä tutkimukseen EU-oikeudessa säädetty huomioiden. Perustuslakivaliokunta toteaa myös, että lakivaliokunnan on syytä arvioida, millaisia nyt arvioitavan esityksen ulkopuolelle ulottuvia vaikutuksia tutkimusta

varten perustetun hakemiston käytön avaamisella rangaistuksen täytäntöönpanoon liittyvään päätöksentekoon on vastaisuudessa mahdollisuudelle kerätä henkilötietoja tieteellistä tutkimusta varten.

Oikeusministeriö

Kuten perustuslakivaliokunta lausunnossaan toteaa, rikosseuraamusten täytäntöönpanoon liittyvien henkilötietojen käsittely kuuluu EU:n tietosuojaa koskevassa sääntelykokonaisuudessa lähtökohtaisesti rikosasioiden tietosuojadirektiivin ((EU) 2016/680) soveltamisalaan. Direktiivi on pantu kansallisesti täytäntöön lailla henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä ((1054/2018) jäljempänä rikosasioiden tietosuojalaki). Laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa täydentää kyseistä yleislakia.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 4 artiklan 1 kohdan b alakohta edellyttää, että henkilötiedot kerätään tiettyjä nimenomaisia ja laillisia tarkoituksia varten. Direktiivin 8 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säännellään direktiivin soveltamisalaan kuuluvaa käsittelyä, on täsmennettävä ainakin käsittelyn tavoitteet, käsiteltävät henkilötiedot ja käsittelyn tarkoitukset. Rikosasioiden tietosuojalaissa edellytetään, että käsiteltävät tiedot ovat täsmällisiä ja käsittelyn tarkoitus huomioon ottaen päivitettyjä (lain 7 §). On tärkeää, että rangaistusajan määrittelemisessä voidaan käyttää jatkossakin paikkansa pitäviä tietoja.

Rikosasioiden tietosuojalain 5 §:ssä säädetään käyttötarkoitussidonnaisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan rekisterinpitäjä saa kerätä henkilötietoja vain tiettyjä nimenomaisia ja oikeutettuja tarkoituksia varten, eikä se saa käsitellä niitä kyseisten tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Koska ehdotettu hakemiston tietojen käsittely kuuluisi rikosasioiden tietosuojalain 1 §:n 1 momentin alaan (rikosasian käsitteleminen tuomioistuimessa ja rikosoikeudellisen seuraamuksen täytäntöönpano), sitä olisi pidettävä tietojen alkuperäisen käsittelytarkoituksen kanssa yhteensopivana käsittelytarkoituksena.

Rikosasioiden tietosuojalain 5 §:n 2 momentin mukaan lain 1 §:n 1 tai 2 momentissa säädettyä tarkoitusta varten kerättyjä henkilötietoja saa käsitellä muuhun kuin kyseisessä momentissa säädettyyn tarkoitukseen vain, jos käsittelystä säädetään laissa. Lisäksi 5 §:n 3 momentti mahdollistaa tietojen käsittelyn 1 §:n 1 tai 2 momentissa säädettyyn tarkoitukseen myös yleisen edun mukaista arkistointia taikka tieteellistä, tilastollista tai historiallista tarkoitusta varten. Lähtökohtaisesti rikosseuraamusrekisterin sisältämiä tietoja saisi siten käyttää tutkimustarkoitukseen suoraan rikosasioiden tietosuojalain 5 §:n nojalla. Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolain 33 §:ssä kuitenkin on säädetty erillisen hakemiston muodostamisesta muun muassa tällaista tarkoitusta varten, ja lisäksi siinä säädetään pitkästä säilytysajasta.

Rikosasioiden tietosuojalain 4 §:ssä säädetään käsittelyn laillisuusvaatimuksesta, jonka mukaan henkilötietoja saa käsitellä vain, jos se on tarpeen laissa toimivaltaiselle viranomaiselle säädetyn, lain 1 §:n 1 tai 2 momentin alaan kuuluvan tehtävän suorittamiseksi.

Ehdotetun sääntelyn mukaisessa hakemiston tietojen käsittelyssä olisi myös tuomioistuimen kohdalla kyse mainitun lain 1 §:n 1 momentin alaan kuuluvan tehtävän suorittamisesta (rikosasian käsittely tuomioistuimessa). Ehdotettu sääntely varmistaisi, että tuomioistuimella on vangitsemisasiaa käsitellessään käytettävissään täsmälliset ja käsittelyn tarkoitus huomioon ottaen päivitetyt tiedot (vrt. rikosasioiden tietosuojalain 7 §).

Hakemistossa olevien tietojen käsittelyyn sovelletaan yleistä tietosuoja-asetusta siltä osin kuin käsittely tapahtuu muuta kuin rikosasioiden tietosuojadirektiivin mukaisia tarkoituksia varten, eli jos hakemistossa olevia tietoja käsitellään esimerkiksi tutkimusta varten. Jos hakemiston tietoja käsitellään rikosasioiden tietosuojadirektiivin mukaiseen tarkoitukseen (kuten rangaistusten täytäntöönpanoon ja vangitsemisasian käsittelyyn), tulee sovellettavaksi edellä kuvattu rikosasioita koskeva erityissääntely.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu sääntely täyttää edellä mainituin perusteluin EU-lainsäädännössä henkilötietojen käsittelylle asetetut reunaehdot.

Koska tutkimuskäyttöä koskeva lainsäädäntö perustuu sellaisenaan EU-lainsäädäntöön, ei oikeusministeriö pidä todennäköisenä, että nyt ehdotettava sääntely vaikuttaisi mahdollisuuteen kerätä henkilötietoja tieteellistä tutkimusta varten tulevaisuudessa. Oikeusministeriön käsityksen mukaan hakemistoa koskevaa 33 §:ää vastaavaa sääntelyä ei muualla lainsäännössä ole, mikä ilmentää myös nyt ehdotettavan lainsäädännön poikkeuksellista luonnetta.

Miten ja milloin tietoja luovutettaisiin tuomioistuimille?

Suomen Asianajajaliitto toteaa, että ehdotuksen kohdalla jää epäselväksi, miten ja kenen aloitteesta hakemistossa oleva tieto henkilön mahdollisesta aiemmasta vankilassa olosta käytännössä välitettäisiin tuomioistuimiin.

Valtiovarainministeriö puolestaan huomauttaa, että mikäli tietojen luovutuksessa tuomioistuimille on tarkoituksena käyttää katseluyhteyttä tai teknisiä rajapintoja, tulee ottaa huomioon tiedonhallintalaissa säädetyt edellytykset tietojen luovuttamiselle teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden välityksellä.

<u>Oikeusministeriö</u>

Jo voimassa olevan sääntelyn mukaan Rikosseuraamuslaitos saa luovuttaa pyynnöstä ja myös oma-aloitteisesti tietoja muille viranomaisille, ml. tuomioistuimille (Laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa 19 §). Nyt ehdotettavassa sääntelyssä on kyse ainoastaan siitä, että luovutettavien tietojen joukossa voi olla myös sellaisia tietoja, jotka Rikosseuraamuslaitoksen virkamies on poiminut varsinaisen rikosseuraamusrekisterin sijaan hakemistosta. Rikosseuraamuslaitoksen ja tuomioistuimen välillä ei ole käytössä lausunnossa tarkoitettuja katseluyhteyksiä tai rajapintoja, vaan tiedot toimitetaan Rikosseuraamuslaitokselta tuomioistuimille manuaalisesti.

Kuten Suomen Asianajajaliitto toteaa, tulee tuomioistuimen arvioida vangitsemisen kohtuullisuutta viran puolesta. Lähtökohtaisesti siten tuomioistuin on se, joka on aloitteellinen tietojen pyytämisessä Rikosseuraamuslaitokselta, mikäli katsoo tarvitsevansa hakemistossa mahdollisesti olevia tietoja kohtuullisuuden arvioimiseksi. Oikeusministeriön lakivaliokunnalle antamassa lausunnossa on kuvattu tarkemmin minkä tyyppisissä tilanteissa hakemistossa olevien tietojen pyytäminen voisi tulla kyseeseen. 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. Tästä syystä ehdotuksessa esitetään, että Rikosseuraamuslaitos voisi luovuttaa kyseisiä hakemistossa olevia tietoja myös oma-aloitteisesti, kuten on nykyisin mahdollista rikosseuraamusrekisterissä edelleen olevien tietojen osalta.

Muita lausunnoissa esille nostettuja kysymyksiä

Esityksen taloudelliset vaikutukset

Rikosseuraamuslaitos tuo esille, että ilmitulleen rikollisuuden määrän kasvu sekä jo voimaan tulleiden ja hallitusohjelman mukaisten lainsäädäntöuudistusten seurauksena vankimäärä tulee nousemaan yhteensä arviolta noin 570 vangilla vuoteen 2028 mennessä. Rikosseuraamuslaitos toteaa, että nykyinen vankilakapasiteetti ei riitä ja resurssitarve niin vankiloissa kuin yhdyskuntaseuraamustoimistoissa tulee kasvamaan merkittävästi.

Suomen Asianajajaliitto epäilee, että ehdotettujen muutosten kustannukset nousevat esitettyä suuremmiksi. Asianajajaliitto katsoo, että nyt ehdotettu seuraamusjärjestelmän pistemäinen ankaroittaminen osaltaan ja yhdessä muiden vireillä olevien seuraamusjärjestelmän kiristysten kanssa johtaa todennäköisesti huomattavasti arvioitua suurempaan vankiluvun kokonaiskasvuun. Asianajajaliitto toteaa, että vankeinhoidon lisäresursointi on

syytä ennakoida realistisella tavalla, eikä perustaa budjetointia ainakaan sen varaan, että esityksellä saataisiin mahdollisia säästöjä rikollisuuden vähentymisen kautta. Asianajajaliitto huomauttaa, että vankeinhoidon tehokkuus ja sen rikollisuutta ehkäisevä vaikutus sen sijaan heikentyy, mikäli vankeinhoidolla ei ole riittäviä resursseja tehdä vankeinhoitotyötä ja tilanne voi jopa kasvattaa uusimisriskiä. Suomen Asianajajaliitto nostaa esille myös mahdolliset kustannukset, jotka aiheutuisivat siitä, että rikosseuraamusrekisterin rinnalle tulee luoda toimivat järjestelmät toiselle rekisterille (arkistotiedot), joissa tietoja säilytetään lähtökohtaisesti ihmisten koko eliniän.

Helsingin hovioikeus toteaa, että esityksestä Rikosseuraamuslaitokselle aiheutuvat lisämäärärahatarpeet realisoituvat täysimääräisesti vasta tulevilla hallituskausilla. Hovioikeus pitää todennäköisenä seurauksena olevan aikanaan, että muun oikeusministeriön hallinnonalan määrärahat vastaavasti vähenevät, mikäli tuleviin valtiontalouden kehyksiin ei esitetä määrärahoja. Hovioikeus katsoo, että nämä näkökohdat tulisi ottaa huomioon arvioitaessa uudistuksen tarpeellisuutta etenkin nykytilanteessa, jossa valtiontalouteen kohdistuu merkittäviä säästöpaineita.

Vankiterveydenhuollon yksikkö huomauttaa, että mikäli vankimäärä tulee kasvamaan esityksessä arvioitua enemmän, se vaikuttaa suoraan myös sen kustannuksiin.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia katsoo, että Rikosseuraamuslaitoksen kustannusten tarkoituksellinen kasvattaminen esitetyn tyyppisellä uudistuksella näyttäytyy nykyisessä taloustilanteessa erikoiselta. Oikeusasiamiehen kanslia toteaa vankiloiden yliasutustilanteen olevan tällä hetkellä erittäin vaikea.

Oikeusministeriö

Hallituksen esityksessä (s. 12) on todettu, että vankimäärän lisääntymistä koskevassa arviossa ei ole huomioitu mahdollista muuta vankimäärän lisääntymistä, mitä saattaa aiheutua jo toteutuneista lainsäädäntömuutoksista (esimerkiksi vuoden 2023 alusta voimaan tullut seksuaalirikoslainsäädännön muutos (laki rikoslain muuttamisesta (723/2022)), joiden vaikutukset eivät vielä ole täysimääräisesti toteutuneet tai tulevista vankeusrangaistusten ankaroitumiseen johtavista lainsäädännön uudistuksista. Esityksessä on todettu, että tuomittavien vankeusrangaistusten lisääntyminen ja rangaistusten pidentyminen heijastuvat ehdonalaisesti vapautettavien vankien määrään ja myös pidemmän määräosan suorittavien rikoksenuusijoiden tosiasialliseen vankeusaikaan.

Oikeusministeriö arvioi yhteistyössä Rikosseuraamuslaitoksen kanssa jatkuvasti Rikosseuraamuslaitoksen edellytyksiä täytäntöönpanna jo tehdyistä ja suunnitteilla olevista lainsäädäntömuutoksista aiheutuvat lisävankivuodet. Parhaillaan rakenteilla olevien kolmen vankilan (Vaala, Vantaan lisärakennus ja Oulu, yhteensä 200 paikkaa) lisäksi oikeusministeriössä arvioidaan jatkuvasti myös vankilaverkoston kehittämistä koskevan hallitusohjelmakirjauksen johdosta verkoston kehittämisen jatkotarpeita. Edelleen talouspoliittinen ministerivaliokunta on 22.10.2024 puoltanut sitä, että hallitusohjelman mukaiseen ampuma-aserikosten rangaistusten kiristämiseen varataan lisärahoitus, joka mahdollistaa lain täytäntöönpanon vaatimien vankipaikkojen rakentamisen.

Mitä tulee henkilötietojen käsittelyä koskevan ehdotuksen kustannuksiin, on esityksessä lähdetty siitä, että tiedot henkilön aiemmasta vankilassa olosta tarkistettaisiin jo olemassa olevasta hakemistosta. Muutos ei siten edellytä uuden rekisterin perustamista tai muutoin aiheuta merkityksellistä hallinnollista taakkaa Rikosseuraamuslaitokselle. Tuomioistuimille luovutettavien tietojen osalta Rikosseuraamuslaitos on omassa lausunnossaan todennut, että tietopyyntöjen määrä tulee todennäköisesti olemaan siinä määrin vähäinen, ettei uudistuksella ole sellaisia työllistäviä vaikutuksia, joista aiheutuisi lisäresurssien tarvetta tai muita kustannuksia.

Kuulemisessa esille tulleita seikkoja

Vankien uusintarikollisuus yleisesti

Kuulemisessa on noussut esille kysymys vankien uusintarikollisuudesta. *Professori Kimmo Nuotion* lausuntoon on sisällytetty poimintoja tutkimuskirjallisuudesta ja mukana on toteamus, jonka mukaan ”kaikista vapautuneista vangeista 79 % tuomittiin uusista rikoksista viiden seurantavuoden aikana” (Tyni, Sasu, Vankien uusintarikollisuus vuosina 2000-2012 ja vankeuslain kokonaisuudistuksen uusintarikollisuusvaikutukset, 2020, s. 58 – 59). Oikeusministeriö toteaa, että mainittu korkea uusimisprosentti käsittää viitatun tutkimuksen mukaan kaikki uudet rikokset viiden vuoden seuranta-ajalla vapautumisesta – myös siis sellaiset, joista ei ole seurannut uutta ehdotonta vankeusrangaistusta. Kyseisen tutkimuksen mukaan uuteen ehdottomaan vankeusrangaistukseen johtanut uusintarikollisuus on selvästi pienempää: vangeista hieman yli puolet (56 %) tuomittiin viiden vuoden seuranta-aikana tehdyistä rikoksista uudelleen vankilaan.

Rikosseuraamuslaitoksen tuoreempien tilastotietojen mukaan vapautuneiden vankeusvankien uusintarikollisuus on pienentynyt tilastoinnin aikavälillä (vuosina 2008–2017 vapautuneet) 61 prosentista 58 prosenttiin (Rikosseuraamuslaitoksen tilastoja 2022, s. 19). Tässä todetut uusimisprosentit ovat edellä mainittua tutkimusta hieman korkeampia, mikä selittyy sillä, että Rikosseuraamuslaitoksen uusimistilastoihin sisältyy uusien vankeusrangaistusten lisäksi yhdyskuntapalvelutuomiot. Suurin muutos on tapahtunut ensimmäistä kertaa vapautuneiden sekä vapautumisiältään alle 30-vuotiaiden vankien uusimisessa. Vuonna 2017 alle 21-vuotiaiden vankien uusiminen laski jopa 11 prosenttiyksikköä verrattuna edelliseen tilastointivuoteen. Ensimmäistä kertaa vapautuneiden vankien uusimisosuus (37 %) laski viisi prosenttiyksikköä vuonna 2016 vapautuneisiin ensikertaisiin verrattuna. Keskeisimmät uusimista ennustavat tekijät ovat vangin rikoshistoria ja ikä: moninkertaisilla vangeilla riski syyllistyä uusiin rikoksiin on suuri ja nuoret palaavat vankilaan todennäköisemmin kuin vanhat.

Ehdonalainen vapauttaminen muissa maissa

Hallituksen esityksessä (s. 14) on lyhyesti käsitelty ehdonalaista vapauttamista muissa maissa. Esityksessä on viitattu perusteellisemman selvityksen osalta aiemmin annettuun

hallituksen esitykseen (HE 175/2018 vp, s. 7 – 14), jolla muutettiin vastaavaa ensikertalaisuussääntelyä edellisen kerran. Kuulemisessa on pyydetty oikeusministeriötä selvittämään vielä tarkemmin muiden maiden ehdonalaisen vapauttamisen järjestelmiä. Seuraavassa on kuvattu Pohjoismaiden järjestelmien lisäksi Saksan, Ranskan, Itävallan, Belgian, Sveitsin ja Viron lainsäädäntöä.

Yleistä

Ehdonalainen vapauttaminen tarkoittaa ehdottomaan vankeusrangaistukseen tuomitun vangin päästämistä suorittamaan loppuosa rangaistuksesta vapaudessa joko valvottuna tai ilman valvontaa. Ehdonalaisen vapauttamisen ohella eri maiden järjestelmiin sisältyy myös muunlaisia vaihtoehtoja suorittaa ehdotonta vankeutta joko kokonaan tai osin vankilan ulkopuolella. Järjestelmien keskinäistä ankaruutta vertailtaessa onkin perusteltua tarkastella jossain määrin myös tällaisia muita ratkaisuja kokonaiskuvan saamiseksi. Selvityksessä on tämän vuoksi nostettu muutamista maista esimerkkejä myös tällaisesta lainsäädännöstä.

Yleisesti voidaan todeta, että eri maiden järjestelmien vertailu on jossain määrin haastavaa, koska osassa maista ehdonalainen vapauttaminen perustuu harkinnanvaraisuuteen ja osassa vapautuminen tapahtuu säännönmukaisin määräosin, eikä vapauttamiseen liity harkinnanvaraisuutta. Joissain maissa vapauttaminen on käytännössä säännönmukaista, vaikka lainsäädännön tasolla vapauttamiseen vaikuttaisi liittyvän harkinnanvaraisuutta. Esimerkiksi Ruotsissa ehdonalainen vapauttaminen on lain mukaan harkinnanvarainen päätös, josta päättää rikosseuraamusviranomainen. Lähtökohtana on kuitenkin, että kaikki vangit vapautetaan ehdonalaisesti heidän suoritettuaan tietyn määräosan vankeusrangaistuksesta. Kaikissa tarkastelluissa järjestelmissä ehdonalaisen vapauttamisen muodollinen edellytys on vankeusrangaistuksen tietyn määräosan suorittaminen, vaikka vapauttamiseen liittyisikin harkintaa. Tämän selvityksen yhteydessä ei ole ollut mahdollista selvittää laajemmin, miten niissä maissa, joissa vapauttamiseen liittyy harkintaa, on vapauttamista sovellettu käytännössä.

Useissa tarkastelluista maista ehdonalainen vapauttaminen on mahdollista myös kahta kolmasosaa pienemmän määräosan (yleensä 1/2 tai 1/3) suorittamisen jälkeen. Pienempiin määräosiin on kuitenkin tyypillisesti liitetty lisäedellytyksiä, eivätkä ne tule yleensä kysymykseen esimerkiksi tilanteessa, jossa vanki on aikaisemmin syyllistynyt rikoksiin tai hänellä arvioidaan olevan uusimisriski. Vaikka järjestelmät poikkeavat toisistaan, voidaan yleisellä tasolla todeta, että Suomen järjestelmä on varsin vertailukelpoinen pohjoismaisten ja muiden eurooppalaisten oikeusjärjestelmien kanssa. Poikkeuksena on kuitenkin se, että muissa maissa ei ole säädetty Suomea vastaavasti siitä, että säännönmukaiseen vapauttamiseen liittyisi jokin tietty määräaika rikoksettomuudesta, jonka jälkeen vankiin sovelletaan uudestaan lievempää määräosaa.

Kaikissa vertailumaissa on käytössä vankeudelle vaihtoehtoisia vapaudessa suoritettavia seuraamuksia, joita voidaan tuomita joko vankeusrangaistuksen sijasta tai sen ohessa. Tämän lisäksi pitkiäkin vankeusrangaistuksia voidaan monissa maissa tuomita ehdollisina, ja tällaisiin ehdollisiin vankeusrangaistuksiin tuomituille voidaan asettaa esimerkiksi yhdyskuntapalvelua muistuttavia velvollisuuksia. Monissa maissa on myös mahdollista,

että tuomioistuimen määräämä ehdoton vankeusrangaistus pannaan rikosseuraamusviranomaisen päätöksellä täytäntöön teknisin valvontavälinein suoritettuna valvontarangaistuksena. Tällainen tilanne on esimerkiksi Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa silloin, kun kyseessä on enintään kuuden kuukauden vankeusrangaistus. Suomessa valvontarangaistuksen enintään kuuden kuukauden ehdottoman vankeuden sijaan voi määrätä tuomioistuin. Käytössä on myös erilaisia järjestelmiä, joissa vanki voi suorittaa loppuosan vankeudestaan esimerkiksi sähköisesti valvottuna ennen varsinaista ehdonalaista vapauttamista. Suomessa käytössä on valvottu koevapaus, johon vanki voi päästä aikaisintaan kuusi kuukautta ennen ehdonalaista vapauttamista.

Maakohtainen vertailu

Ruotsi

Ruotsin oikeusjärjestelmän mukaan vankeusrangaistukseen tuomitut yleensä suorittavat kaksi kolmasosaa (2/3) vankeusrangaistuksestaan ennen kuin heidät vapautetaan ehdonalaisesti. Rangaistusta on kuitenkin suoritettava vähintään yksi kuukausi. Ehdonalainen vapauttaminen on lain mukaan harkinnanvarainen päätös, josta päättää rikosseuraamusviranomainen. Lähtökohtana on kuitenkin, että kaikki vangit vapautetaan ehdonalaisesti heidän suoritettuaan kaksi kolmasosaa vankeusrangaistuksesta. Ehdonalaista vapautumista voidaan erityisistä syistä lykätä. Näiden lykkäyssäännösten soveltamisalaa on viime vuosina laajennettu. Ruotsissa on vuonna 2024 julkaistu ehdotus muun muassa ehdonalaista vapautta koskevien säännösten tiukentamisesta (SOU 2024:48). Ehdotuksessa ei kuitenkaan esitetä muutettavaksi lähtökohtaa, jonka mukaan vanki vapautuu ehdonalaiseen suoritettuaan kaksi kolmasosaa vankeusrangaistuksestaan. Ruotsin oikeusjärjestelmään ei sisälly erityisiä säännöksiä ensi kertaa vankeusrangaistusta suorittavien ehdonalaisesta vapauttamisesta.

Norja

Norjan lainsäädännön mukaan ehdonalainen vapauttaminen voi pääsääntöisesti tulla kysymykseen vangin suoritettua kaksi kolmasosaa (2/3) vankeusrangaistuksestaan, kuitenkin vähintään 60 päivää. Poikkeustapauksissa ehdonalainen vapauttaminen on mahdollinen vangin suoritettua joko puolet (1/2) rangaistuksesta tai vähintään 60 päivää, jos erityiset syyt puoltavat ehdonalaista vapauttamista. Ehdonalainen vapauttaminen on harkinnanvarainen päätös, eikä vangilla ole oikeutta ehdonalaiseen vapauttamiseen. Kysymyksessä on yksilökohtainen kokonaisarviointi, ja päätöksen tekee Norjan rikosseuraamusviranomainen. Norjan oikeusjärjestelmään ei sisälly erityisiä säännöksiä ensi kertaa vankeusrangaistusta suorittavien ehdonalaisesta vapauttamisesta.

Tanska

Tanskan lainsäädännön mukaan vanki voidaan pääsäännön mukaan vapauttaa ehdonalaisesti hänen suoritettuaan kaksi kolmasosaa (2/3) vankeusrangaistustaan, kuiten-

kin aikaisintaan kahden kuukauden jälkeen. Erityisissä tapauksissa ehdonalainen vapauttaminen on mahdollista, kun vankeusrangaistuksesta on suoritettu puolet (1/2) tai vähemmän kuin kaksi kolmasosaa, kuitenkin ainakin kaksi kuukautta. Tanskassa ehdonalainen vapauttaminen on harkinnanvarainen, ja päätöksen tekee Tanskan rikosseuraamusviranomainen. Tanskan oikeusjärjestelmään ei sisälly erityisiä säännöksiä ensi kertaa vankeusrangaistusta suorittavien ehdonalaisesta vapauttamisesta.

Islanti

Islannissa ehdonalainen vapauttaminen on mahdollinen tuomitun suoritettua kolmasosan (1/3) hänelle määrätystä vankeusrangaistuksesta, jollei kysymys ole rikoslaissa luetellusta vakavasta tai muulla tavoin merkittävästä rikoksesta. Vakavaan rikokseen tai muulla tavoin merkittävään rikoksekseen syyllistyneelle ehdonalainen vapauttaminen on kuitenkin mahdollinen vasta hänen suoritettuaan puolet (1/2) vankeusrangaistuksesta. 21-vuotias tai tätä nuorempi vanki voidaan riippumatta rikoksen vakavuudesta vapauttaa ehdonalaisesti hänen suoritettuaan kolmanneksen (1/3) rangaistuksestaan. Islannissa ehdonalainen vapauttaminen on harkinnanvarainen päätös, jonka tekee Islannin rikosseuraamusviranomainen. Islannin oikeusjärjestelmään ei sisälly erityisiä säännöksiä ensi kertaa vankeusrangaistusta suorittavien ehdonalaisesta vapauttamisesta.

Belgia

Belgian lainsäädännössä tuomittu voidaan vapauttaa ehdonalaiseen vapauteen hänen suoritettuaan yhden kolmanneksen (1/3) vankeusrangaistuksestaan. Jos tuomittu on rikoksenuusija, ehdonalainen vapauttaminen on kuitenkin mahdollista vasta hänen suoritettuaan kaksi kolmasosaa (2/3) rangaistuksestaan, jollei tuomiota ole suoritettu vähintään 14 vuotta. Belgiassa ehdonalainen vapauttaminen on harkinnanvarainen päätös, josta päättää tuomioistuin. Belgian oikeusjärjestelmään ei sisälly erityisiä säännöksiä ensi kertaa vankeusrangaistusta suorittavien ehdonalaisesta vapauttamisesta.

Itävalta

Itävallassa vanki voidaan pääsäännön mukaan vapauttaa ehdonalaisesti hänen suoritettuaan puolet (1/2) vankeusrangaistustaan, kuitenkin aikaisintaan kolmen kuukauden jälkeen. Sääntöä ei kuitenkaan sovelleta, jos vangin arvioidaan syyllistyvän uuteen rikokseen. Vanki vapautetaan ehdonalaisesti viimeistään hänen suoritettuaan kaksi kolmasosaa (2/3) vankeusrangaistustaan, jolleivat erityiset syyt anna aihetta epäillä hänen syyllistyvän rikoksen uusimiseen. Ehdonalainen vapauttaminen on harkinnanvarainen päätös, josta päättää tuomioistuin. Itävallan oikeusjärjestelmään ei sisälly erityisiä säännöksiä ensi kertaa vankeusrangaistusta suorittavien ehdonalaisesta vapauttamisesta. Käytännössä se, että kysymyksessä on henkilön ensimmäinen vankeusrangaistus, otetaan kuitenkin huomioon ehdonalaista vapauttamista koskevassa harkinnassa.

Ranska

Ranskan lainsäädännössä vanki voidaan vapauttaa ehdonalaiseen hänen suoritettuaan puolet (1/2) vankeusrangaistuksesta. Rikoksenuusijoiden kohdalla vapauttaminen on

mahdollista, kun vankeusrangaistusta on suoritettu kaksi kolmasosaa (2/3). Ehdonalainen vapauttaminen on harkinnanvaraista ja siitä päättää tuomioistuin. Tuomitessaan yli viiden vuoden vankeusrangaistuksen tuomioistuin voi asettaa ns. turva-ajan, jonka aikana tuomittu ei voi päästä ehdonalaiseen. Turva-ajan kesto ei saa ylittää kahta kolmasosaa tuomiosta. Jos tuomio on vähintään kymmenen vuotta, on turva-ajan pituus puolet tuomiosta.

Saksa

Saksan lainsäädännön mukaan vanki voidaan vapauttaa ehdonalaisesti hänen suoritettuaan kaksi kolmasosaa (2/3) vankeusrangaistuksesta, kuitenkin aikaisintaan kahden kuukauden jälkeen. Vanki voidaan kuitenkin erityisistä syistä vapauttaa ehdonalaisesti hänen suoritettuaan puolet (1/2) vankeusrangaistuksesta, kuitenkin vähintään kuusi kuukautta. Tämä koskee muun muassa ensimmäiseen vankeusrangaistukseen tuomittuja, jos muut vapauttamisen edellytykset täyttyvät. Ehdonalainen vapauttaminen on Saksassa harkinnanvaraista, ja siitä päättää tuomioistuin.

Sveitsi

Sveitsissä vanki vapautetaan ehdonalaisesti hänen suoritettuaan kaksi kolmasosaa (2/3) vankeusrangaistuksestaan, kuitenkin vähintään kolme kuukautta. Sveitsissä ehdonalainen vapauttaminen seuraa lähtökohtaisesti, kun vankeusrangaistusta on suoritettu kaksi kolmasosaa, ja vapauttamisen käsittely aloitetaan viran puolesta. Poikkeustapauksissa, jos vangin erityiset henkilökohtaiset syyt puoltavat sitä, vanki voidaan vapauttaa ehdonalaisesti hänen suoritettuaan puolet (1/2) rangaistuksestaan tai vähintään kolme kuukautta. Vapauttamiseen liittyy ainakin säädöstasolla jonkinlaista harkinnanvaraisuutta.

Viro

Virossa ehdonalainen vapauttaminen on porrastettu tuomion kohteena olevien rikosten vakavuuden mukaan sekä sen mukaan, suostuuko vanki sähköiseen valvontaan. Sähköiseen valvontaan suostuttaessa ehdonalainen vapauttaminen voi seurata aikaisemmin. Ehdonalainen vapauttaminen lievemmistä rikoksista voi tulla kysymykseen vangin suoritettua yhden kolmasosan (1/3) tai puolet (1/2), kuitenkin vähintään neljä kuukautta. Vakavammissa rikoksissa määräosat ovat puolet (1/2) ja kaksi kolmasosaa (2/3). Näiden lisäksi Virossa on poikkeussääntöjä niitä vankeja varten, jotka ovat syyllistyneet rikokseen alle 18-vuotiaana. Ehdonalainen vapauttaminen on Virossa harkinnanvarainen päätös, ja siitä päättää tuomioistuin. Viron oikeusjärjestelmään ei sisälly erityisiä säännöksiä ensi kertaa vankeusrangaistusta suorittavien ehdonalaisesta vapauttamisesta.