

Eduskunta, Lakivaliokunta

LAUSUNTO

28.8.2024

Viite: Lakivaliokunnan asiantuntijakuuleminen 5.9.2024, klo 10.00

EOAK/3602/2024 HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI RIKOSLAIN 2 C LUVUN 5 §:N JA HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYSTÄ RIKOSSEURAAMUSLAITOKSESSA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA - HE 64/2024 VP

1 YLEISTÄ

Esityksessä ehdotetaan hallitusohjelman mukaisesti ankaroitettavaksi rikoslaissa olevaa ehdonalaista vapauttamista koskevaa sääntelyä poistamalla seuraamusjärjestelmästä mahdollisuus tietyn rikoksettoman ajan jälkeen päästä ehdonalaisen vapautteen suorittamalla ehdottomasta vankeudesta pienempi määräosa kuin nopeammin rikoksen uusineet.

Ehdonalaisen vapautumisen järjestelmää muutettiin edellisen kerran vuonna 2019 (laki rikoslain 2 c luvun muuttamisesta, 521/2019), jolloin lyhyemmän määräosan suorittamiseen johtava edellisen vapautumisen ja uuden rikoksen välinen määräaika pidennettiin kolmesta vuodesta viiteen vuoteen. Alle 21-vuotiaana rikoksensa tehneiden osalta määräaika säilytettiin perustuslakivaliokunnan huomioiden johdosta kolmessa vuodessa (PeVL 56/2018 vp, LaVM 20/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on todennut lainsäätäjän harkintamarginaalin olevan kriminalisointien suhteen varsin väljä ja katsonut ehdonalaisen vapauttamisen järjestelmää edellisen kerran muutettaessa (HE 175/2018 vp), että tuolloin esitetty järjestelmää ankaroittava muutos kuului lainsäätäjän harkintamarginaalin piiriin (PeVL 56/2018 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunnan mukaan myös rangaistussäännösten tulee kuitenkin täyttää perusoikeuksien rajoittamiselle asetettavat yleiset edellytykset ja kulloisestakin perusoikeussäännöksestä mahdollisesti johtuvat erityisedellytykset.

Esityksessä on kyse kriminaalipoliittisesta ratkaisusta. Näen kuitenkin ehdotuksen oikeasuhtaisuudessa ja välttämättömyydessä ongelmia, minkä vuoksi katson aiheelliseksi lausua seuraavaa.

2 OIKEUDENMUKAISUUS JA HYVÄKSYTTÄVYYS

Esityksessä lähdetään siitä, että se lisäisi rikosoikeusjärjestelmän oikeudenmukaisuutta ja hyväksyttävyyttä ja vähentäisi nykyjärjestelmässä epäoikeudenmukaisiksi koettuja tilanteita.

Järjestelmä, jossa tietyn rikoksettoman ajan jälkeen on mahdollista vapautua lyhyemmän määräajan perusteella kuin nopeasti uusiva rikoksenteijä, on esityksen mukaan ollut voimassa 80 vuotta, vuodesta 1944 lähtien.

Esityksestä ei käy ilmi, mihin perustuu, että nykyjärjestelmä koettaisiin epäoikeudenmukaiseksi. Tähän kiinnitti huomiota itseni lisäksi muun muassa Suomen Asianajajaliitto jo oikeusministeriölle esitysluonnokseen antamassaan lausunnossa. Asianajajaliitto totesi, että esityksessä viitattu rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuus ja koettu epäoikeudenmukaisuus jää siltä osin epäselväksi, kenen näkökulmasta asiaa tarkastellaan, ja onko asiasta jotain tutkimustietoa¹.

Oikeusministeriön teettämän, vuonna 2017 valmistuneen oikeustajututkimuksen mukaan kansan käsitysten ja rangaistuskäytännön välillä ei voitu yleisesti sanoa olevan suuria eroja (oikeusministeriön tiedote 21.6.2017). Myös Rikoksettoman elämän tukisäätiö kiinnitti lausunnossaan oikeusministeriölle huomiota oikeustajututkimuksen tuloksiin ja totesi seuraavaa: Oikeusministeriön teettämän oikeustajututkimuksen (2017) mukaan rangaistuksen pelotevaikutusta kuvaava tavoite sai vähän kannatusta tutkimukseen osallistuneiden kansalaisten keskuudessa. Sen sijaan rangaistukseen liittyvät hoidolliset elementit saivat varsin paljon kannatusta: päihdekuntoutus, koulutus ja työelämään valmentaminen sekä yhteiskuntavastaisiin asenteisiin vaikuttaminen nousivat kaikki tärkeiksi tavoitteiksi².

¹ Ehdonalaisen vapauttamisen ensikertalaisuus, Lausuntotiivistelmä, Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:19, s.15

² Ehdonalaisen vapauttamisen ensikertalaisuus, Lausuntotiivistelmä, Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:19, s.15

Totesin lausunnossani oikeusministeriölle, että ehdotettu lainsäädäntö johtaisi esimerkiksi siihen, että henkilö, joka on suorittanut mahdollisesti hyvinkin lyhyen vankeusrangaistuksen ehkä kymmeniä vuosia aiemmin, pääsisi uuden tuomion saatuaan ehdonalaiseen vapauteen samalla tavoin kuin lyhyin väliajoin vapautumisen jälkeen toisiaan seuranneista rikoksista toistuvasti vankeuteen tuomittu henkilö.

Edellistä ehdonalaisen vapautumisen muutosta käsitellessään lakivaliokunta totesi pitävänsä edelleen perusteltuna sitä, että henkilöt, jotka eivät pitkään aikaan ole syylistyneet ehdottomaan vankeusrangaistukseen johtavaan rikokseen, vapautetaan ehdonalaisesti heidän suoritettuaan lyhyemmän ajan rangaistuksesta (LaVM 20/2018 vp, s. 3).

3 VAIKUTUS RIKOSTEN UUSIMISEEN

En ole tässä yhteydessä perehtynyt yksityiskohtaisesti rikosten uusimista koskevaan tutkimustietoon, mutta ymmärtääkseni pääosa rikostilanteista ja yleisimmät vankeustuomion johtavat rikokset ovat sellaisia, ettei nyt esitetyn kaltaisella seuraamuksen ankaroittamisella ole rikoksia estävää vaikutusta. Ehdottomaan vankeusrangaistukseen johtavia rikoksia ei yleensä käytännössä edeltäne tekijän rationaalinen harkinta, jossa hän oikeudellisen järjestelmän tuntien punnitsisi tekoon ryhtymistä ja päätyisi mahdollisen rangaistuksen pituuden perusteella luopumaan siitä.

Oikeusministeriölle annetussa lausuntopalautteessa on viitattu myös yksityiskohtaisesti tutkimuksiin, joiden mukaan esitetyn kaltaisella uudistuksella ei ole rikoksia estävää vaikutusta³.

Vaikka vankeusaikana on mahdollista, ja laissa asetettuna tavoitteena, kuntouttaa rikoksentekijää lisäämällä hänen valmiuksiaan rikoksettomaan elämään, näen ongelmallisena, että vapaudenriiston pidentämistä perustellaan esityksessä kuntoutusmahdollisuudella. Vankeudella on myös haittavaikutuksia, jotka eivät edes rajoitu vankiin itseensä. Lisäksi vankiloilla on tosiasiaassa jo nyt ongelmia tarjota kuntoutusta ja muuta mielekästä vapauteen valmentavaa toimintaa vangeille, vaikka lain mukaan vangille olisi annettava tilaisuus täyttää osallistumisvelvollisuutensa rangaistusajan suunnitelman toteutumista edistävässä toiminnassa.

4 VANKIMÄÄRÄ, KUSTANNUKSET JA TILAT

Ehdotus tulee lisäämään päivittäistä vankimäärää. Esityksen mukaan lisäys olisi 40 vankia päivässä. Esityksessä arvioidaan myös, että uudistus kohdistuisi vuosittain noin 140 vankiin (2829 vangista). Vuosittaisen määrän arvio perustuu vuoden 2019 vankilukuihin.

³ Rikoksettoman elämän tukisäätiö, s. 14, Suomen asianajajaliitto, s. 15–16, Ehdonalaisen vapauttamisen ensikertalaisuus, Lausuntotiivistelmä, Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:19.

Epäselväksi jää, perustuuko myös luku 40 vuoden 2019 tietoihin. Jos näin on, voidaan todeta, että vankimäärä on sen jälkeen noussut ja sen odotetaan edelleen nousevan jo tehtyjen lainsäädäntöuudistusten ja tulevien, hallitusohjelmaan liittyvien, säädöshankkeiden seurauksena. Viimeisimmän vankilukutilaston mukaan vankeja on ollut 3325 (vankilukutilasto 16.8.2024). Tällä lieenee vaikutusta myös uudistuksen kohteena olevien vankien määrää lisäävästi.

Esityksen mukaan yhden vankivuoden kustannus olemassa olevissa vankiloissa on 82 000 euroa, jolloin vankipaikkakustannusten on laskettu lisääntyneen viiden vuoden kuluttua uudistuksen voimaantulosta 3 280 000 eurolla (40 vankia x 82 000). Kustannusten tarkoituksellinen kasvattaminen tämän tyyppisellä uudistuksella näyttäytyy nykyisessä taloustilanteessa erikoiselta.

Esityksessä todetaan, että etenkin suljetut vankilat ovat jo nyt täynnä ja että vankilukutilaston 16.5.2024 mukaan joissakin vankiloissa vankimäärä ylittää olemassa olevat vankipaikat. Tältä osin voidaan todeta, että vankilukutilaston 16.8.2024 mukaan suljetuissa vankiloissa oli paikat 1996 vangille, kun vankiloissa oli kirjoilla 2144 vankia. Kyse ei ole vain joistakin vankiloista, vaan käytännössä kaikki suljetut vankilat ovat aivan liian täynnä.

Jos vankiloiden kirjoilla olevia, mutta koevapauteen ja ulkopuoliseen laitoksen sijoitettuja vankeja ei oteta huomioon, vankiluku suljetuissa vankiloissa oli 2102. Sekin on selvästi yli vankipaikkojen määrän. Tilanne on huolestuttava ja vielä huomattavasti heikompi kuin lukujen perusteella voisi ajatella. Näin on sen takia, että vankila on tosiasiassa täynnä jo viimeistään silloin, kun vankien määrää on noin 90 % vankilassa olevista vankipaikoista. Vankila ei käytännössä voi toimia turvallisesti ja mielekkäästi, jos vankipaikkojen osalta ei ole ”pelivaraa” harkita vankien osastosijoittelua. Tämä toteutuu vain, jos osa laskennallisista vankipaikoista on täyttämättä.

Tilanne vankiloissa on tällä hetkellä erittäin vaikea. Vankeja on tietävästi jouduttu asuttumaan hyvin ahtaasti, määräysten ja kansainvälisten pinta-alasuositusten vastaisesti, tai jopa muualle kuin sellitiloihin. Selvää on myös, että mielekästä toimintaa ja sellin ulkopuolista aikaa ei kyetä tarjoamaan riittävästi. Näiltä osin ongelmia on ollut jo ennen nykyisen yliasutustilanteen syntymistä. Tällä hetkellä tilanne on ymmärtääkseni vankilaturvallisuudenkin kannalta kriittinen.

Rikosseuraamuslaitoksen ongelmat, joita on ollut jo ennen viimeaikaisimpia vankimäärän lisäyksiä, ovat hyvin lakivaliokunnan tiedossa monien aiempien Rikosseuraamuslaitosta koskevien säädöshankkeiden, oikeudenhoidon selonteon (VNS 13/2022) sekä valiokunnan oman selvitystyön pohjalta (lakivaliokunnan oma asia O 21/2024).

Rikosseuraamuslaitoksen tilannetta on käsitelty myös lakivaliokunnalle jo oikeusasiamiehen vuoden 2022 kertomuksesta annetussa lausunnossa (27.9.2023, EOAK/6105/2023, K 11/2023 vp).

Esityksessä todetaan, että sen hyväksyminen ei välittömästi edellytä päätöksiä vankiloiden lisärakentamisesta, koska rakenteilla on kolme uutta vankilaa, jotka valmistuttuaan lisäävät vankilapaikkojen määrää. Käsitykseni on, että jo nykyinen tutkintavankien ja vankien määrä ja jo tehtyjen lainsäädäntömuutosten aiheuttama ja muu odotettavissa oleva vankimäärän kasvu riittävät täyttämään valmistumassa olevat paikat, kun nykyiset Oulun ja Pelson vankiloiden tilat poistuvat käytöstä. Ymmärtääkseni vankipaikkoja odotetaan olevan tarpeen lisätä, tai säilyttää vanhoja tiloja, nykyisistä rakennushankkeista huolimatta. Tästä tarkempaa tietoa voinee antaa Rikosseuraamuslaitos.

Euroopan neuvoston ministerikomitean vankiloiden yliasutusta koskevan suositus⁴ on suunnattu kaikille kansallisille viranomaisille, myös lainsäädäntöelimille ja ministeriöille. Nykyisessä tilanteessa vankimäärää kasvattavat lainsäädäntötoimet eivät liene sopusoinnussa suosituksen kanssa. Myös YK:n yleiskokous suositteli päätöslauselmassaan Yhdistyneiden kansakuntien vankeinhoidon vähimmäissäännöt (Nelson Mandela -säännöt) hyväksyessään, että jäsenvaltiot pyrkivät edelleen vähentämään vankiloiden yliasutusta.

YK:n kidutuksen vastainen komitea on kohdistanut Suomen valtioon vaatimuksia yliasutustilanteen korjaamiseksi toukokuussa 2024 kidutuksen vasteisen yleissopimuksen⁵ määräaikaisraporttiin esittämissään loppupäätelmissä⁶.

5 ALLE 21-VUOTIAIDEN ASEMA

Esityksellä ei ole siinä tarkemmin selvitetyin tavoin vaikutusta alaikäisten vankilassa viettämän ajan pituuteen. Nuorten rikoksentekijöiden eli alle 21-vuotiaana rikoksen tehneiden osalta esityksessä todetaan, että muutos kohdistuisi ainoastaan 18–20-vuotiaisiin nuoriin rikoksentekijöihin, koska tälläkin hetkellä niin sanotusta ensikertalaisuudesta voi hyötyä vain vanki, joka ei ole rikosta edeltäneiden kolmen vuoden aikana suorittanut vankeusrangaistusta vankilassa. Ikäryhmän 18–20-vuotiaat osalta huomautetaan, että he vapautuisivat edelleen pienemmän määröosan suorittamisen jälkeen kuin tätä vanhemmat rikoksentekijät.

Edellisen kerran ehdonalaista vapauttamista koskevaa sääntelyä muutettaessa ehdotettiin alle 21-vuotiaana rikoksen tehneiden rikoksetoman määräajan vaatimuksen muuttamista kolmesta vuodesta viiteen vuoteen (HE 175/2018 vp).

⁴ Recommendation No. R (99) 22 concerning prison overcrowding and prison population inflation

⁵ Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment

⁶ Committee against Torture; Concluding observations on the eighth periodic report of Finland

Perustuslakivaliokunta totesi esitystä käsitellessään, että lakivaliokunnan olisi syytä harkita sääntelyä rajattavaksi siten, että ehdotettua muutosta ei sovellettaisi alle 21-vuotiaana rikoksen tehneisiin (PeVL 56/2018 vp, s. 3).

Lakivaliokunta lausui tuolloin, että ehdotettu muutos johtaisi käytännössä siihen, että myös nuorten ja lasten ehdonalaista vapauttamista koskeva sääntely ankaroituisi (LaVM 20/2018 vp, s. 5). Lakivaliokunta päätyi katsomaan, että ehdotettu muutos tulee rajata siten, että sitä ei sovelleta alle 21-vuotiaana rikoksen tehneisiin henkilöihin (LaVM 20/2018 vp, s. 6). Rikoksettoman ajan vaatimus alle 21-vuotiaana tehtyjen rikosten osalta säilyi tuolloin kolmessa vuodessa (LaVM 20/2018 vp; EV 265/2018 vp).

Esityksessä viitataan viimeaikaiseen nuorten väkivaltarikollisuuden kasvuun ja rikosten keskittymiseen pienelle ryhmälle nuoria, joka tekee toistuvasti vakavia rikoksia (s. 8). Tällä perusteella katsotaan, että ehdotettava rikoslain muutos on perustua ulottaa myös nuoriin rikoksentekijöihin (s. 8).

Esityksessä ei kuitenkaan tarkemmin selvitetä rikollisuustilannetta 18–20-vuotiaiden nuorten osalta. Toisaalta todetaan, että nuorten rikoksentekijöiden jättäminen ehdotetun muutoksen ulkopuolelle merkitsisi sitä, että lievempi kohtelu kohdistuisi vain niihin hyvin harvoihin 18–20-vuotiaisiin rikoksenuusijoihin, jotka uusivat rikoksen ensimmäistä kertaa kolmen vuoden jälkeen vankilasta vapauduttuaan. Esityksen mukaan valittua ratkaisua voidaan pitää perusteltuna etenkin järjestelmän selkeyden, oikeudenmukaisuuden ja rikoksentekijöiden yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta (s. 12).

Jos tarkoitus on perustella esitystä 18–20-vuotiaiden vakavan rikollisuuden merkityksellisellä kasvulla, olisi tästä tullut esittää tutkimustietoa. Nyt jää epäselväksi, millä tosiasiaperusteilla ankaroittaminen olisi perusteltua; mikä on 18–20-vuotiaiden osalta muuttunut edellisen muutosesityksen jälkeen siten, että sillä olisi merkitystä asiassa.

Toinen esityksen perusteltavuuteen liittyvä kysymys on, voidaanko esitetyllä lainmuutoksella vaikuttaa 18–20-vuotiaiden mahdollisesti muuttuneeseen rikoskäyttäytymiseen.

Muutoksen edellyttämä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste sekä muutoksen vaikutukset kaipaavat täsmentämistä. Ehdotettua muutosta ei myöskään ole arvioitu ottaen huomioon muu alle 21-vuotiaiden rikollisuutta koskeva sääntely, sen perusteet ja tavoitteet. Yksityiskohtaisempi perusteleminen olisi ollut aiheellista senkin takia, että ehdoton vankeus on erityisen haitallista nuorille. Perustuslakivaliokunta on aiemmin rikoslain 2 c luvun 5 §:n alle 21-vuotiaita koskevan sääntelyn osalta todennut seuraavaa.

Vapausrangaistus merkitsee nuorelle vakavaa syrjäytymisuhkaa. Nyt ehdotetuilla säännöksillä on esityksen perustelujen mukaan tarkoitus välttää nuorten syrjäytymistä. Valiokunnan mielestä tämä muodostaa asianmukaisesti perustellun ja perustuslain näkökulmasta hyväksyttävän perusteen nuoria koskeville erityissäännöksille (PeVL 21/2005 vp, s. 4).

Jos 18–20-vuotiaiden vakava rikollisuus on kasvanut ja jos kasvu kohdistuu niihin, jotka eivät ole kolmen uutta rikosta edeltäneen vuoden aikana suorittaneet vankilassa ehdotonta vankeusrangaistusta, on syytä selvittää, onko ehdonalaisten vapautumisen määräosan muuttaminen perusteltu ja vaikuttava tapa puuttua asiaan. Muita, mahdollisesti vaikuttavampia, tapoja on käsitelty esimerkiksi oikeusministeriön tuoreessa julkaisussa Toimenpideohjelma nuoriso- ja jengirikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi vuosille 2024–2027 (Oikeusministeriön julkaisu, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:13).

6 LOPUKSI

Kiinnitän vielä huomiota siihen, että edellisen ehdonalaista vapauttamista koskevan muutoksen yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi lakivaliokunnan olevan syytä tarkastella, johtaisiko lakiehdotus ongelmalliseen sanktiokumulaatioon (PeVL 56/2018 vp, LaVM 20/2018 vp).

Lakivaliokunta ei pitänyt ehdotettua rikoksettoman ajan kahden vuoden pidennystä perusteettomana tai suhteettomana järjestelmän ankaroittamisena. Lakivaliokunta totesi, että ehdotettu muutos ei myöskään johtanut sellaisen sanktiokumulaation riskiin, jota olisi ollut pidettävä esityksen hyväksymisen kannalta ongelmallisena. Lakivaliokunta piti kuitenkin tärkeänä, että rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä arvioidaan tulevaisuudessa kokonaisuudessaan ja lausui tästä seuraavaa.

Arvioinnissa on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että eri seuraamusjärjestelmän osatekijät muodostavat johdonmukaisen ja oikeasuhtaisen kokonaisuuden ja seuraamusjärjestelmää koskeva sääntely muodostuu kokonaisuudessaan selkeämmäksi. Lakivaliokunta on kiinnittänyt huomioita rangaistusjärjestelmän kokonaisvaltaisen tarkastelun tarpeeseen myös aiemmin (LaVM 10/2018 vp, s. 11 ja LaVM 9/2018 vp, s. 9). Valiokunnan saaman selvityksen mukaan seuraamusjärjestelmän kokonaistarkastelu sisältyy oikeusministeriön tulostavoitteisiin vuosille 2019–2022. Valiokunta pitää tätä myönteisenä. Valiokunta pitää tärkeänä, että kokonaistarkastelussa arvioidaan seuraamusjärjestelmää ja kriminaalipolitiikkaa kokonaisuutena ottaen huomioon myös ennaltaehkäisevien toimien, kuten päihdehoidon, merkitys (LaVM 20/2018 vp, s. 4–5).

Kaiken edellä toteamani perusteella minun on vaikea nähdä, että ehdotetut muutokset olisivat perusteltuja.

Apulaisoikeusasiamies

Mikko Sarja

Esittelijäneuvos

Anu Rita

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.