



Lausunto

HHO/3476/2024
HHO-AK-2024-9244
Julkinen

6.9.2024

Helsingin hovioikeus
Hovioikeudenneuvos Katariina Jahkola

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Lausunnonantajan lausunto

Otsikossa mainitussa asiassa Helsingin hovioikeus esittää lakivaliokunnalle kunnioittavasti seuraavaa.

Esityksen tavoitteista ja perusteista ehdotetuille muutoksille

Helsingin hovioikeus on antanut esityksen valmisteluvaiheessa esitysluonnoksesta lausunnon ja viittaa kyseiseen lausuntoonsa. Linkki lausuntopalautteeseen sisältyy esityksen jaksoon 6 (s. 15). Hovioikeus yhtyy erityisesti Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian ja Vaasan hovioikeuden lausunnossa esiin tuotuihin näkökohtiin ja painottaa vielä seuraavia, pääosin jo lausunnossa esille nostettuja seikkoja.

Voimassa olevan rangaistusjärjestelmän yhtenä peruslähtökohtana on, että kun henkilö syyllistyy toistuvasti rikoksiin, rangaistukset ankaroituvat asteittain. Vastaavasti pitkään jatkunut rikokseton ajanjakso on peruste lievemmälle kohtelulle niin rangaistusta tuomittaessa kuin täytäntönpantaessakin ja kannustaa rikoksettomaan elämään myös vankilassa olon jälkeen. Kuten hallituksen esityksessäkin on todettu, on myös tutkimusnäyttöä rikosten uusimisriskin vähenemisestä ajan kulumisen myötä. Sen on todettu merkittävästi vähenevän jo vapautumista seuraavan ensimmäisen vuoden jälkeen (Tyni 2020).

Hovioikeus toteaa, että termi ensikertalaisuus on harhaanjohtava, eikä se sisälly myöskään muutettavaksi ehdotettuun rikoslain 2 c luvun 5 §:ään, joskin termiä on ehdonalaisesta vapau-

tumisesta puhuttaessa alettu käyttää. Termiä ei käytetä rangaistuksen määräämisen yhteydessä, eikä sitä väärinymmärrysten välttämiseksi tulisi käyttää myöskään rangaistuksen täytäntöönpanoa koskevan sääntelyn yhteydessä.

Esitystä perustellaan järjestelmän selkeyden, ymmärrettävyyden ja oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Kuten eräissä muissakin lausunnoissa on todettu, esityksessä ei kuitenkaan tarkemmin perustella sitä, millä tavoin tai mihin tietoon perustuen nykyjärjestelmä olisi tässä suhteessa ongelmallinen. Lisäksi esitystä perustellaan rangaistusten asteittaisen ankaroittamisen näkökulmasta. Edellä todettuun viitaten asteittaisen ankaroittamisen kääntöpuolena on asteittainen lieventyminen rikosten harventuessa. Ehdotetun lainmuutoksen seurauksena pitkään jatkuneella rikoksettomalla ajanjaksolla ei enää olisi lainkaan merkitystä ehdonalaisten vapautumisen järjestelmässä. Esimerkiksi henkilöä, joka nuorena on tuomittu lyhyeen ehdottomaan vankeusrangaistukseen ja seuraavan kerran vuosikymmeniä myöhemmin syyllistyy rikokseen, kohdeltaisiin ehdonalaisten vapautumisen ajankohdan määräytymisen suhteen täysin samalla tavalla kuin vakaviin rikoksiin syyllistynyttä taparikollista. Hovioikeus katsoo, että tällainen muutos ei lisää järjestelmän oikeudenmukaisuutta, eikä kannusta rikoksettomaan elämään. Tutkimustiedon valossa muutoksella ei olisi myöskään rikoksen uusimisriskiä juurikaan vähentävää vaikutusta.

Ehdotettu muutos myös merkitsee sitä, että suhtautuminen ajan kulumiseen rikosprosessin eri vaiheissa määräytyisi eri tavoin. Järjestelmä ei enää olisi johdonmukainen, eikä hovioikeuden näkemyksen mukaan myöskään lisää rikosoikeudellisen järjestelmän selkeyttä tai ymmärrettävyyttä. Ajan kulumisen vaikutus uudesta rikoksesta tuomittavaan rangaistukseen tulee tuomioistuimissa arvioitavaksi esimerkiksi silloin, kun kyse on aikaisemman rikoksen estevaikutuksesta ehdollisen vankeuden tuomitsemiselle rikoslain 6 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan (esim. KKO 2017:7, kohta 32 ja KKO 2020:48, kohta 29) tai sovellettaessa rikoslain 6 luvun 5 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua koventamisperustetta (esim. KKO 2019:21, kohta 25). Sillä, kuinka pian henkilö vapauduttuaan syyllistyy uuteen rikokseen, on merkitystä myös esimerkiksi rikoslain 2 c luvun 14 §:ssä tarkoitetuissa jäännösrangaistuksen täytäntöönpantavaksi määräämistä koskevilla tilanteilla.

Kansainvälisesti vertailtuna ehdotetun muutoksen ankaroittavaa vaikutusta lisää se, että Suomessa – toisin kuin useimmissa muissa Euroopan valtioissa – ehdonalaisten vapautumiseen ei sisälly harkintaa, lukuun ottamatta vapautumisen lykkäämismahdollisuutta. Esityksen jaksossa 5.2 viitataan hallituksen esitykseen HE 175/2018 vp sisältyvään kansainväliseen vertailuun. Lisäksi mainitaan, että Suomen järjestelmä peruseriaatteiltaan vastaa Ranskassa voimassa ollut järjestelmää, mutta todetaan, että Ranskan lainsäädäntöä on muutettu. Esityksestä ei kuitenkaan ilmene, millä tavoin. Hovioikeus joka tapauksessa toteaa, että ehdotettu muutos ei muun muassa harkintamahdollisuuden puuttumisen vuoksi ole suoraan vertailukelpoinen muiden valtioiden järjestelmien kanssa. Etenkään kansainvälisessä vertailussa luotettavaa johtopäätöstä ei ylipäätään ole mahdollista tehdä yhden yksittäisen järjestelmän osatekijän perusteella perehtymättä kyseisen valtion rikosoikeudelliseen järjestelmään laajemmin.

Muista rikosoikeudellisen järjestelmän osista irrallisena yksittäisenä uudistuksena muutos myös lisää ongelmallisen sanktiokumulaation riskiä, kuten eduskunnan lakivaliokunta totesi edellisestä uudistuksesta (521/2019, HE 175/2018 vp) antamassaan mietinnössä (LaVM 20/2018 vp). Hovioikeus viittaa muiltakin osin mainitussa lakivaliokunnan mietinnössä esiin-tuotuihin seikkoihin sekä perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 56/2018 vp. Vaikka edelli-nen esitys oli nyt ehdotettuun verrattuna huomattavan maltillinen, eduskuntakäsittelyssä eh-dotetun uudistuksen ulkopuolelle silti jätettiin muun muassa kansainvälisiin velvoitteisiin pe-rustuen nuoret rikoksenteikijät eli rikokseen alle 21-vuotiaina syyllistyneet. Valiokunnat kiinnit-tivät huomiota myös uudistusten oikeasuhtaisuuteen, jonka arvioiminen nyt käsiteltävässä esi-tyksessä on erityisen tärkeää.

Yhteiskunnallisena tarpeena esitykselle tuodaan esiin nuorten väkivaltarikollisuuden määrän kasvu (s. 8). Hovioikeus viittaa aikaisempiin rikosseuraamusjärjestelmää koskeviin uudistuksiin, joita käsiteltäessä etenkin nuorilla vankeusrangaistuksen on todettu merkitsevän vakava syr-jäytymisuhkaa ja vapaudenmenetysaikojen pidentämiseen on suhtauduttu kriittisesti (yllä mai-nittujen lisäksi esim. PeVL 21/2005 vp ja PeVL 56/2018 vp). Kuten esityksessäkin todetaan, ri-kosoikeudellista järjestelmää ankaroittaville muutoksille tulee olla painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (esim. PeVL 23/1997, PeVL 9/2016 vp, PeVL 56/2014 vp, PeVL 16/2013 vp). Hovioikeus katsoo, ettei tällaisia painavia syitä ehdotetuille muutoksille ole esitetty.

Esityksen kustannusvaikutuksista

Hovioikeus kiinnitti lausunnossaan huomiota myös siihen, että ehdotettu lainmuutos on kus-tannusvaikutuksiltaan hyvin kallis. Pelkästään vankipaikkojen lisäämisestä on arvioitu aiheutu-van viiden vuoden kuluttua 3.280.000 euron vuotuiset kustannukset. Tämän lisäksi on arvioitu kustannusvaikutuksia aiheutuvan vankiterveydenhuollolle. Esityksessä ei ole arvioitu kuntou-tuksesta aiheutuvia lisäkustannuksia, joihin kuitenkin viitataan mahdollisesti uusimisriskiin myönteisesti vaikuttavina toimina (s. 11). Ei ole myöskään arvioitu tulevaisuudessa mahdolli-sesti tarvittavien uusien vankiloiden kustannuksia, eikä muista viime vuosina toteutetuista an-karoittavista toimenpiteistä aiheutuvia lisävaikutuksia (esimerkiksi vuonna 2023 voimaan tullut seksuaalirikosuudistus).

Esityksen mukaan lainmuutoksesta johtuvat määrärahatarpeet rahoitetaan valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvion mukaisista määrärahoista (s. 13). Esityksessä ei todeta tämän edellyttävän pysyvää lisärahoitusta Rikosseuraamuslaitokselle. Merkille pantavaa on, että yllä mainitun suuruisten kustannusvaikutusten on arvioitu toteutuvan viiden vuoden ku-luttua lain voimaantulosta. Lisämäärärahatarpeet toisin sanoen realisoituvat vasta tulevilla hal-lituskausilla. Näin ollen, mikäli tuleviin valtiontalouden kehyksiin ei esitetä lisämäärärahoja, esityksen todennäköisenä seurauksena aikanaan on, että muun oikeusministeriön hallinnon-alan määrärahat vastaavasti vähenevät. Tätä kautta muutoksilla saattaa olla haitallisia vaiku-tuksia muun muassa tuomioistuinten toimintaan. Myös nämä näkökohdat tulisi ottaa huomi-oon arvioitaessa uudistuksen tarpeellisuutta etenkin nykytilanteessa, jossa valtiontalouteen kohdistuu merkittäviä säästöpaineita.

Hovioikeus yllä mainituista syistä katsoo, että resurssit tulisi kohdentaa ehdotettujen muutosten sijasta ennalta estäviin ja muihin kustannustehokkaisiin, rikosten uusimisriskiä tutkitusti vähentäviin keinoihin.

Muita vaihtoehtoja

Lausunnossaan hovioikeus esitti jatkovalmistelussa pohdittavaksi, että hallitusohjelmakirjaus, johon esitys perustuu, toteutettaisiin maltillisemmilla uudistuksilla. Näitä olisivat esimerkiksi rikoksettoman ajan vaatimuksen pidentäminen ja muutosten kohdentaminen yksilöidyimmän esimerkiksi vakaviin rikoksiin syyllistyneille rikoksen uusijoille. Lisäksi ehdonalaiseen vapauttamiseen olisi syytä joka tapauksessa sisällyttää jonkinasteista harkintaa, joka mahdollistaisi tapauskohtaisten olosuhteiden huomioon ottamisen. Tämä olisi tärkeää erityisesti oikeasuhtaisuutta ajatellen. Muitakin vaihtoehtoja olisi, kuten nuorten kohdalla esimerkiksi nuorisorangaistuksen käytön lisääminen. Vaihtoehtoja ei jatkovalmistelussa ole tarkemmin pohdittu.

Siirtymäsäännös ja lakiehdotus henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain muuttamisesta

Hovioikeus kiinnitti lausunnossaan huomiota myös ehdotetusta siirtymäsäännöksestä aiheutuviin sattumanvaraisiin soveltamistilanteisiin sekä henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksesta annettuun lakiin (Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolaki) ehdotettuun muutokseen. Hovioikeus totesi, että maltillisemmat vaihtoehdot vähentäisivät myös mahdollisia tietosuojavaatimuksista johtuvia ongelmia, kun vapautumisen määräaikojen laskemiseksi tarvittavat tiedot vanhoista rikoksista joudutaan hakemaan rikosseuraamusrekisteristä jo poistettujen tietojen hakemistosta.

Esitys tältäkin osin säilyi muuttumattomana. Se, että rangaistusajan laskemiseksi tarvitaan tietoja hyvin vanhoista rikoksista, aiheuttaa tarpeen lisätä Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolakiin säännös, joka mahdollistaa tietojen luovuttamisen tuomioistuimelle lain 33 §:ssä tarkoitetusta hakemistosta sikäli kuin se on tarpeen vangitsemista tai vangittuna pitämistä koskevan asian käsittelyssä. Säännös on tarpeen siksi, että vangitsemisen tai vangittuna pitämisen edellytyksiä harkittaessa merkitystä on myös ehdonalaisen vapautumisen ajankohdalla. Hovioikeus viittaa mm. korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 2023:37 kohtaan 16, jonka mukaan ”vangittuna pitämisen kohtuuttomuutta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota rikoksen johdosta jo aiheutuneen vapaudenmenetyksen keston verrattuna odotettavissa olevasta rangaistuksesta aiheutuvan vapaudenmenetyksen keston siten, että myös ehdonalaista vapautumista koskeva sääntely otetaan huomioon”.

Nykyisin tarvittavat tiedot saadaan rikosrekisteristä (em. ratkaisun kohta 18), mutta jos esitys hyväksytään, jatkossa näin ei ole tilanteessa, jossa ehdonalaisen vapautumisen ajankohta lasketaan Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolain 33 §:ssä tarkoitetun hakemiston tietojen perusteella, eikä tieto ole luovutettavissa tuomioistuimelle myöskään sanotun lain 19 §:ssä säädetyn tietojen luovuttamissäännöksen nojalla. Tiedosta tulisi ilmetä se, onko henkilö aikaisemmin suorittanut vankeusrangaistusta vankilassa. Kuten yllä mainitusta korkeimman oikeuden

ratkaisusta ilmenee, tietoa käytännössä saatettaisiin tarvita lähinnä muutoksenhakutuomioistuimessa sen arvioidessa vapaudenmenetyksen kokonaiskestosta johtuvaa vangittuna pitämisen kohtuuttomuutta. Hovioikeus ei kuitenkaan esitä ehdotusta rajattavaksi muutoksenhakutuomioistuihin, koska tietoja saatettaisiin poikkeuksellisesti tarvita myös käräjäoikeuksissa.

Hovioikeus on ollut yllä kuvatusta ongelmasta ja ratkaisuehdotuksesta yhteydessä oikeusministeriössä esitystä valmistelleeseen virkamieheen. Virkamiestasolla on saavutettu yhteisymmärrys seuraavasta lisäysehdotuksesta Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolain 19 §:ään (lisäysehdotus kursivilla):

5 luku. Henkilötietojen luovuttaminen

19 § Tietojen luovuttaminen toiselle rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitetulle toimivaltaiselle viranomaiselle

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

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

Presidentti

Asko Välimaa

Hovioikeudenneuvos

Katariina Jahkola

