

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain 2 c luvun 5 §:n ja henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain 2 c luvun 5 §:n ja henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain muuttamisesta (HE 64/2024 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 37/2024 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Mirja Salonen, oikeusministeriö
- esittelijäneuvos Anu Rita, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- hovioikeudenneuvos Katariina Jahkola, Helsingin hovioikeus
- lakimies Esa-Pekka Hänninen, Rikosseuraamuslaitos
- rikosoikeuden professori, johtaja Kimmo Nuotio, Helsingin yliopisto, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti
- asiantuntija Anni Karnaranta, Rikoksettoman elämän tukisäätiö (RETS)
- asianajaja Antti Riihelä, Suomen Asianajajaliitto
- professori Sakari Melander
- professori Olli Mäenpää
- professori Matti Tolvanen
- professori (emerita) Terttu Utriainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sisäministeriö
- valtiovarainministeriö
- Oulun käräjäoikeus
- Syyttäjälaitos
- tietosuojavaltuutetun toimisto

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2024 vp

- Poliisihallitus
- Vankiterveydenhuolto (VTH)
- Rikosuhripäivystys

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rikoslakia ja henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettua lakia.

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

Lisäksi sääntelyä, joka koskee eräiden Rikosseuraamuslaitoksen virkamiesten oikeutta käsitellä tuomittuja koskevia henkilötietoja, muutettaisiin. Ehdotettava rikoslain muutos edellyttäisi pääsyä rangaistusajan laskemisessa tarvittaviin tietoihin nykyistä pidemmältä ajalta.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleistä

Esityksessä on kyse ehdonalaista vapauttamista koskevan sääntelyn ankaroittamisesta. Voimassa olevassa sääntelyssä lähtökohtana on, että määräaikaista vankeusrangaistusta suorittava vanki päästetään ehdonalaiseen vapauteen eli suorittamaan loppuosa rangaistuksesta vapaudessa, kun hän on suorittanut rangaistuksestaan kaksi kolmasosaa. Vanki, joka rikosta edeltäneiden viiden vuoden aikana ei ole suorittanut vankeusrangaistusta vankilassa, päästetään kuitenkin ehdonalaiseen vapauteen, kun rangaistuksesta on suoritettu puolet. Alle 21-vuotiaana rikoksensa tehnyt vanki puolestaan päästetään lähtökohtaisesti ehdonalaiseen vapauteen, kun hän on suorittanut rangaistuksestaan puolet tai yhden kolmasosan, jos hän ei ole rikosta edeltäneiden kolmen vuoden aikana suorittanut vankeusrangaistusta vankilassa.

Hallituksen esityksen mukaan lainsäädäntöä muutetaan siten, että ainoastaan ensimmäistä kertaa vankeusrangaistusta suorittava vanki voi vapautua suoritettuaan pääsääntöä lyhyemmän määrä-

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2024 vp

osan rangaistuksestaan, eikä tuomitun niin sanottu ensikertalaisuus siten enää palautuisi tietyn rikoksettoman ajan jälkeen (1. lakiehdotus 2 c luku 5 §).

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että lakiin henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa lisätään uusi 15 a §, jonka mukaan Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehillä, joiden virkatehtäviin kuuluu rangaistusajan laskeminen, on oikeus käsitellä lain 33 §:ssä tarkoitettuun hakemistoon siirrettyjä tietoja, jotka ovat välttämättömiä rangaistusajan laskemiseksi (2. lakiehdotus). Uusi säännös mahdollistaa sen, että ehdonalaisen vapauttamisen ajankohdan määrittämisessä välttämättömät tiedot ovat nykyistä pidemmän ajan saatavilla.

Esitys perustuu hallitusohjelmakirjaukseen, jonka mukaan ehdonalaista vapautumista koskevia säännöksiä muutetaan siten, että henkilö voi olla ensikertalainen vain kerran. Lakitekstissä ei sinällään käytetä ilmaisua ensikertalaisuus. Säännöstasolle täsmennettynä edellä todettu merkitsee, että ainoastaan ensimmäistä vankeusrangaistusta suorittaessaan vanki voi vapautua suoritettuaan lyhyemmän määräosan rangaistuksesta. Ehdotettua ratkaisua perustellaan esityksessä muun muassa järjestelmän selkeyden, ymmärrettävyyden ja oikeudenmukaisuuden näkökulmasta, sillä rikosoikeudellisen järjestelmän lähtökohtana on rangaistusten asteittainen ankaroituminen. Ehdonalaisessa vapauttamisessa on kyse vankilassa suoritettavan rangaistuksen tosiasiallisen pituuden määräytymisestä, ja rikosten uusimisen tulee esityksen mukaan vaikuttaa nykyistä johdonmukaisemmin myös vankilassa suoritettavaan aikaan (HE, s. 7—8).

Lakivaliokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomioin ja muutosehdotuksin.

Vankien uusintarikollisuus

Vankien uusintarikollisuudesta voidaan tutkimustiedon valossa yleisesti todeta, että esimerkiksi vuosia 2000—2012 koskevan tutkimuksen mukaan kaikista vapautuneista vangeista 79 prosenttia tuomittiin uusista rikoksista viiden seurantavuoden aikana. Mainittu uusimisprosentti sisältää myös sellaiset rikokset, joista ei tuomittu uutta ehdotonta vankeusrangaistusta. Kyseisen tutkimuksen mukaan uuteen ehdottomaan vankeusrangaistukseen johtanut uusintarikollisuus oli pienempää: vangeista hieman yli puolet eli 56 prosenttia tuomittiin viiden vuoden seuranta-aikana tehdyistä rikoksista uudelleen vankilaan.

Rikosseuraamuslaitoksen tuorempien tilastotietojen mukaan vapautuneiden vankeusvankien uusintarikollisuus on pienentynyt tilastoinnin aikavälillä (vuosina 2008—2017 vapautuneet) 61 prosentista 58 prosenttiin. Mainitut 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 vapautumisältään 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 prosenttia) 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.

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2024 vp

Ehdonalaista vapauttamista koskeva sääntely

Rikosoikeusjärjestelmässä on vakiintuneesti pidetty hyväksyttävänä sitä, että niin sanottu ensikertalainen vanki vapautuu suoritettuaan lyhyemmän osan vankeusrangaistuksestaan kuin useamman kerran vankeusrangaistusta suorittanut. Rikosoikeusjärjestelmän yhtenä perusajatuksena yleisestikin on, että kun henkilö syyllistyy toistuvasti rikoksiin, rangaistukset ankaroituvat asteittain. Ehdonalaisen vapauttamisen määräytyminen on osa rangaistusten asteittaisen ankaroitumisen kokonaisuutta, sillä ehdonalainen vapauttaminen määrittelee tosiasiallisesti rikoksentehtäjän vapauden menetyksen keston.

Niin sanotun ensikertalaisuuden palautuminen on ollut mahdollista vuodesta 1944 lähtien (ks. HE, s. 4). Viimeisin ehdonalaista vapauttamista ja ensikertalaisuuden palautumista koskeva muutos on tehty vuonna 2019 (laki rikoslain 2 c luvun muuttamisesta (521/2019)). Tällöin vangin ensikertalaisuuden palautumista koskeva määräaika palautettiin kolmesta vuodesta viiteen vuoteen. Alle 21-vuotiaana rikoksensa tehneiden osalta määräaika säilytettiin kuitenkin eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunnan huomioiden johdosta kolmessa vuodessa (PeVL 56/2018 vp, LaVM 20/2018 vp). Lakivaliokunta on tuolloin pitänyt perusteltuna sitä, että henkilöt, jotka eivät pitkään aikaan ole syyllistyneet ehdottomaan vankeusrangaistukseen johtavaan rikokseen, vapautetaan ehdonalaista suoritettuaan lyhyemmän ajan rangaistuksestaan (LaVM 20/2018 vp, s. 3). Lakivaliokunta piti tuolloin antamassaan mietinnössä tärkeänä, että rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä arvioidaan tulevaisuudessa kokonaisuudessaan. Valiokunta totesi arvioinnissa olevan tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että eri seuraamusjärjestelmän osatekijät muodostavat johdonmukaisen ja oikeasuhtaisen kokonaisuuden ja seuraamusjärjestelmää koskeva sääntely muodostuu kokonaisuudessaan selkeämmäksi (LaVM 20/2018 vp, s. 4).

Nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä lainsäädäntöä muutetaan siten, että ainoastaan ensimmäistä kertaa vankeusrangaistusta suorittava vanki voi vapautua suoritettuaan lyhyemmän määräraosan rangaistuksestaan. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että rikoksettoman ajan merkitys ensimmäisen rangaistuksen suorittamisen jälkeen poistuu.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa ehdotettua muutosta on sekä puollettu että toisaalta suhtauduttu siihen kriittisesti sekä nostettu esiin muita toteuttamisvaihtoehtoja.

Ehdotettuun muutokseen kriittisesti suhtautuneet ovat katsooneet ongelmalliseksi muun muassa sen, että ehdotettua muutosta ei juurikaan perustella kriminaalipoliittisilla syillä. Esityksen perusteluihin ei myöskään sisälly tutkittuun tietoon perustuvaa analyysiä siitä, että voimassa oleva ehdonalaisen vapauttamisen järjestelmä olisi erityisen ongelmallinen. Edelleen asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin arvioita siitä, ettei esityksen kaltaisella seuraamuksen ankaroitamisella ole rikoksia estävää vaikutusta.

Hallituksen esityksen perustelut ovat jossain määrin yleisluonteisia. Esityksessä on pyritty arvioimaan muutoksen rikollisuusvaikutuksia (HE, 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 rikoksentehtäjien uusintarikollisuuteen. Esityksen ensisijaisena tavoitteena ei kuitenkaan ole rikollisuuden vähentäminen, vaan muuttaa ehdonalaisen vapauttamisen järjestelmää si-

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2024 vp

ten, että se on yleisesti hyväksyttävä ja ymmärrettävä sekä uskottava ja oikeudenmukainen (HE, s. 10).

Oikeusministeriö on selvittänyt tarkemmin muiden maiden ehdonalaista vapauttamista koskevaa lainsäädäntöä, kun sääntelyä edellisen kerran muutettiin (ks. HE 64/2024 vp, s. 14, HE 175/2018 vp, s. 7—14). Oikeusministeriö on nyt käsiteltävän esityksen valiokuntakäsittelyn aikana toimitanut lakivaliokunnalle lisäselvitystä muiden maiden lainsäädännöstä. Saadun selvityksen perusteella kansainvälisessä vertailussa Suomen järjestelmä, jossa säännönmukaiseen ehdonalaiseen vapauttamiseen liittyy tietty laissa säädetty määräaika rikoksettomuudesta, jonka jälkeen vankiin sovelletaan uudestaan lievempää määrääosaa, on poikkeus suhteessa muihin verrokkimaihin. Tällaista ei ole esimerkiksi muiden Pohjoismaiden lainsäädännössä. Tältä osin on kuitenkin huomioitava, että eri maiden järjestelmät eivät ole keskenään suoraan vertailukelpoisia. Useissa maissa ehdonalaiseen vapauttamiseen liittyy esimerkiksi harkinnanvaraisuutta.

Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa todennut, että sen mielestä nyt ehdotetulle seuraamusjärjestelmän kiristämiseksi on oikeudenmukaisuusnäkökohtiin liittyvät hyväksyttävät perusteet (PeVL 37/2024 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnan mukaan merkityksellisenä on tältä osin pidettävä sitä, että rikoksen uusiminen on sen moitittavuutta lisäävä tekijä. Myös rikoslain 6 luvun 5 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan tekijän aikaisempi rikollisuus, jos sen ja uuden rikoksen suhde rikosten samankaltaisuuden johdosta tai muuten osoittaa tekijässä ilmeistä piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä, on rangaistuksen koventamisperuste. Lisäksi perustuslakivaliokunta korostaa ensikertalaisuutta koskevan sääntelyn luonnetta poikkeuksena ehdonalaiseen vapauttamisen osalta noudatettavasta pääsäännöstä.

Lakivaliokunta toteaa, että esityksessä on kyse selkeästä ehdonalaista vapauttamista koskevan sääntelyn ankaroittamisesta, joka poikkeaa lakivaliokunnan edellisen ehdonalaisten vapauttamisen sääntelyä koskevan uudistuksen yhteydessä ilmaisemasta näkemyksestä (LaVM 20/2018 vp, s. 3). Sinällään lainsäätäjän harkintamarginaali on perustuslakivaliokunnan lausunnostakin ilmi käyvin tavoin varsin väljä (ks. PeVL 37/2024 vp, s. 3). Hallituksen esitystä ja saamaansa selvitystä arvioituaan lakivaliokunta on päätenyt puoltamaan ehdotettua uudistusta ja sen tavoitteita hallituksen esityksessä todetuista sekä myös edellä selostetuista perustuslakivaliokunnan lausunnossa ilmenevistä syistä.

Muita toteuttamisvaihtoehtoja

Eräät valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat katsoneet, ettei muutoksesta seuraava ankaroittaminen kohdistu 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.

Lakivaliokunta toteaa, että sääntelyn porrastaminen teon vakavuuden tai aiemmasta vankeudesta kuluneen ajan perusteella ei toteuttaisi esityksen tavoitetta siitä, että ehdonalaisten vapauttamisen järjestelmässä rikoksentehtäjä voi olla niin sanottu ensikertalainen vain kerran. Suhteellisuusperiaatteen voidaan katsoa puoltavan sitä, että rikoksenuusijoita kohdellaan samoin säännöin. Lakivaliokunta pitää perusteltuna myös nykyisen järjestelmän säilyttämistä siltä osin kuin se perustuu

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2024 vp

laissa säädettyihin selkeisiin määräosiin. Tätä puoltaa muun muassa vapautumisen ennakoitavuus, mikä helpottaa esimerkiksi vapautumisen valmistelua. Harkinnanvaraisuuden lisääminen merkitsisi huomattavaa lisätyötä todennäköisesti sekä Rikosseuraamuslaitokselle että tuomioistuimille. Vapauttamista koskevasta päätöksestä tulisi olla muutoksenhakuoikeus, mistä syystä muutos kuormittaisi mahdollisesti huomattavastikin tuomioistuimia, vaikka vapauttamisharkinnasta vastaisikin ensisijaisesti Rikosseuraamuslaitos. Mikäli harkinnanvaraisuutta lisättäisiin, edellyttäisi tämä joka tapauksessa riittävän täsmällisten harkintakriteerien säätämistä laissa.

Hallituksen esitys perustuu mallille, jossa henkilön aiempi vankilassaolo voidaan määrittellä henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain (1301/2021) 33 §:ssä tarkoitettussa hakemistossa olevien tietojen perusteella, koska varsinaisesta rikosseuraamusrekisteristä tiedot poistetaan jo 10 vuoden kuluttua henkilön viimeisestä rikosseuraamusrekisteriin merkitystä täytäntöönpanoasiasta (31 § 1 mom. 1. kohta). Käytännössä pääosassa tapauksia rikosseuraamusrekisteristä saatavat tiedot ovat kuitenkin riittäviä. Edellä mainitusta hakemistosta tieto poistetaan 50 vuoden kuluttua siitä, kun henkilö on viimeksi vapautunut Rikosseuraamuslaitoksen yksiköstä tai lopettanut yhdyskuntaseuraamuksen suorittamisen. Hallituksen esityksen mukaan näin pitkää aikaa voidaan pitää riittävänä esityksen tavoitteiden toteuttamiseksi.

Eräs valiokunnan asiantuntijakuulemisessa esiin nostettu sääntelyvaihtoehto olisi tarkistaa 1. lakiehdotuksen 2 c luvun 5 §:n sääntelyä siten, että niin sanottuna vankeinhoidollisesti ensikertalaisena pitämisen raja säädettäisiin esityksestä poiketen kymmeneen vuoteen. Valiokunnan kuulemisessa on tuotu esiin, että tämä olisi perusteltua ennen muuta siksi, että rikoksen uusiminen on yleisintä vuoden sisällä vankilasta vapautumisen jälkeen, minkä vuoksi sellaisia henkilöitä, jotka uusivat rikoksen yli 10 vuoden kuluttua aiemmasta vankeusrangaistuksesta, on oletettavasti varsin vähän. Tällaisessa mallissa tarvittavat tiedot olisivat saatavissa rikosseuraamusrekisteristä, eikä hakemiston käyttö tässä tarkoituksessa tulisi tarpeelliseksi. Myös perustuslakivaliokunta on jäljempänä tarkemmin selostetuin tavoin käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimukseen liittyvistä syistä kehottanut lakivaliokuntaa arvioimaan, voidaanko sääntelyn päämäärät saavuttaa tiedoilla, jotka olisivat saatavilla rikosseuraamusrekisteristä (PeVL 37/2024 vp, s. 5).

Lakivaliokunta toteaa, että esityksen tavoitteena on toteuttaa hallitusohjelmakirjausta, jonka mukaan ehdonalaisen vapauttamisen järjestelmässä rikoksenteekijä voi olla niin sanottu ensikertalainen vain kerran. Tämän tavoitteen valossa ehdotus rajata niin sanotun ensikertalaisuuden määräytyminen sellaisiin kymmeneen vuoteen säilyviin tietoihin, jotka ovat saatavilla rikosseuraamusrekisterissä, ei näin ollen toteuttaisi riittävällä tavalla sääntelyn päämääriä.

Eräs asiantuntijakuulemisessa esiin nostettu sääntelyvaihtoehto on rangaistusajan määrittelyminen vain rikosrekisterissä olevien tietojen avulla, mikäli katsottaisiin, että niin sanottujen ensikertalaisuussäännösten soveltamiseen voisi liittyä jonkinlaista asteittaisuutta. Rikosrekisteristä tiedot poistuvat asteittain suhteessa tuomittuun rangaistukseen (rikosrekisterilaki 770/1993, 10 §). Enintään kahden vuoden vankeusrangaistusta koskevat tiedot poistuvat lähtökohtaisesti kymmenessä vuodessa lainvoimaisen tuomion antamisesta. Yli kahden ja enintään viiden vuoden vankeusrangaistusta koskevat tiedot puolestaan poistuvat 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.

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2024 vp

Edellä mainitun vain rikosrekisterin käyttöön perustuvan vaihtoehtoisen mallin hyödyntämistä vastaan puhuvina seikkoina on asiantuntijakuulemisessa tuotu esiin erityisesti seuraavaa.

Rikosrekisteriin merkitään tuomiotietojen lisäksi ainoastaan vankeuden täytäntöönpanon päättämisaika, mutta ei sen alkamisaikaa. Koska rangaistusajan laskemisessa merkittävää on myös se, milloin tuomittu on aloittanut suorittamaan vankeusrangaistustaan, tulisi Rikosseuraamuslaitoksen toimittaa tätä koskeva tieto Oikeusrekisterikeskukselle, joka ylläpitää rikosrekisteriä. Tämä edellyttäisi rikosrekisterilain muuttamisen lisäksi myös tietojärjestelmämuutoksia.

Vain rikosrekisterin hyödyntämiseen perustuvassa vaihtoehdossa Rikosseuraamuslaitoksen virkamies joutuisi rangaistusajaa laskettaessa Rikosseuraamuslaitoksen omien rekisterien sijaan käyttämään Oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämän rikosrekisterin tietoja, jotka kuitenkin perustuisivat Rikosseuraamuslaitoksen sille toimittamiin tietoihin. Koska rikosrekisterin ja Rikosseuraamuslaitoksen oman rikosseuraamusrekisterin tietojen poistuminen perustuu eri sääntelyyn ja tiedot poistuvat osin eri tavoin, voisi joissakin tilanteissa henkilön aiempi vankeusaika näkyä rikosseuraamusrekisterissä, mutta ei enää rikosrekisterissä. Rikosrekisterin hyödyntämiseen pohjautuvaan malliin perustuvassa lainsäädännössä tulisi ratkaista, voisiko Rikosseuraamuslaitoksen virkamies käyttää sen omassa rikosseuraamusrekisterissä edelleen näkyvää tietoa henkilön aiemmasta vankeusajasta rangaistusajan laskemisessa, vaikka tieto olisikin ehtinyt poistumaan rikosrekisteristä, vaikka ehdonalaisen vapauttamisen määräosien määrittely perustuisi lähtökohtaisesti rikosrekisterin tietoihin. Tällaisen salliminen voisi asettaa rikoksenteijät keskenään eriarvoiseen asemaan osin sattumanvaraisistakin syistä. Rikosseuraamusrekisteristä tapahtuvan tietojen poistumisen kannalta merkityksellinen on esimerkiksi täytäntöönpanon aloittamisen viivästyminen, joka voi tapahtua myös rikoksenteijästä riippumattomista syistä. Lisäksi tietojen poistumiseen rikosseuraamusrekisteristä vaikuttavat myös muun muassa myöhemmät Rikosseuraamuslaitoksen asiakkuudet.

Rikosrekisterin hyödyntämiseen perustuva malli ei myöskään toteuttaisi hallituksen esityksen tavoitetta, jonka mukaan vanki voi ehdonalaisen vapauttamisen järjestelmässä olla ensikertalainen vain kerran. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, että etenkin enintään kahden vuoden vankeusrangaistusten kohdalla, joiden täytäntöönpano olisi syystä tai toisesta viivästynyt, voisi niin sanottu ensikertalaisuus palautua jo muutaman vuoden kuluttua vankilasta vapautumisesta, jos henkilön mahdollinen aiempi vankilassaolosta tarkistettaisiin rikosrekisterissä näkyvistä tiedoista. Tämä johtuisi edellä todetulla tavalla siitä, että rikosrekisterissä näkyvien tietojen säilymisaika määräytyy lainvoimaisen tuomion antamisen eikä vankilasta vapautumisen perusteella, kuten rikosseuraamusrekisterissä.

Tietyissä tilanteissa eli vakavimpien rikosten osalta tiedot säilyvät rikosrekisterissä esityksen mukaisessa mallissa hyödynnettävää hakemistoa kauemmin. Tämä voisi koskea yli viiden vuoden vankeustuomioita, jotka poistuvat rikosrekisteristä vasta kun asianomainen henkilö on kuollut tai hänen syntymästään on kulunut 90 vuotta. Tällöinkin tiedot kuitenkin näkyisivät hakemistossa 50 vuotta vankilasta vapautumisen jälkeen, jolloin henkilö on jo varsin iäkäs, eikä tämän voida katsoa muodostuvan ongelmaksi esityksen tavoitteiden kannalta.

Selvää on, että esityksestä poikkeavat ratkaisumallit edellyttäisivät huolellista lainvalmistelua ja vaikutusarviointeja. Edellä selostetuista syistä sekä saamansa selvityksen perusteella lakivalio-

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2024 vp

kunta puoltaa hallituksen esityksessä omaksuttua ratkaisumallia henkilön aiemman vankilassaolon määrittelystä.

Sanktiokumulaatio

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, että esityksessä ehdotettu ehdonalaisen vapauttamisen ankaroittaminen saattaa johtaa sanktiokumulaatioon, jos saman aikaisesti sovellettavaksi tulee rikoslain 6 luvun 5 §:n 1 momentin 5 kohdan mukainen rangaistuksen koventamisperuste rikoksen uusimisen johdosta.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että 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 pitkäaikainen 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 aikaisemmasta ja uudessa, pitkälti samanlaisessa rikoksessa on kysymys, sitä epätodennäköisempää on, että kysymys olisi satunnaisesta uusimisesta.

Lakivaliokunta arvioi, että 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 kulumisen voi arvioida tyypillisesti merkitsevän sitä, ettei koventamisperuste tule sovellettavaksi, etenkin lievempien rikosten tai yksittäisten rikosten kohdalla. Jos kyseessä on uusi vakava rikos, ei ehdotettavan sääntelyn voi valiokunnan mielestä katsoa johtavan kohtuuttomaan lopputulokseen, vaikka koventamisperuste tulisikin sovellettavaksi ankaramman ehdonalaisen vapauttamisen määräosan soveltumisen lisäksi. Tällainen tilanne voi joka tapauksessa tulla käsille jo voimassa olevan lainsäädännön perusteella niiden rikoksenuusijoiden kohdalla, joiden aiemmasta vankeusrangaistuksesta on ehtinyt kulua alle viisi (nuorten rikoksentekijöiden kohdalla kolme) vuotta.

Edellä selostetun valossa lakivaliokunta katsoo, että esityksessä ehdotettu muutos ei johda kohtuuttomiin sanktiokumulaation tilanteisiin. Esityksessä omaksuttu ratkaisu on valiokunnan näemyksen mukaan tästä näkökulmasta hyväksyttävissä.

Vaikutus nuoriin rikoksentekijöihin

Esityksessä ehdotettu muutos kohdistuu myös nuoriin eli alle 21-vuotiaisiin rikoksentekijöihin. Esityksessä on viitattu erityisesti viimeaikaiseen nuorten väkivaltarikollisuuden määrän kasvuun ja sitä koskeviin tilastotietoihin, ja katsottu olevan perusteltua varmistaa, että myös nuorena tehdyistä rikoksista suoritetaan tosiasiallisesti yleisen hyväksyttävyyden näkökulmasta riittävän tuntuvia vankeusrangaistuksia (HE, s. 8). Tämä koskee esityksen mukaan etenkin nuoria, jotka syyllistyvät vankilasta vapauduttuaan uusiin, vankeusrangaistukseen johtaviin rikoksiin.

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2024 vp

Ehdotettu muutos kohdistuu sellaisiin nuoriin rikoksenteekijöihin, jotka ovat syyllistyneet ensimmäisen vankeusajan alkamisen jälkeen vähintään toistamiseen sellaiseen vakavaan rikokseen, josta on tuomittu ehdoton vankeusrangaistus, mutta joiden edellisestä vankeusrangaistuksesta on ehtinyt kulua yli kolme vuotta (HE, s. 8—9).

YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen ((SopS) 60/1991) 37 artiklan b kohdan mukaan lapsen vangitsemiseen on turvauduttava vasta viimeisenä ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona.

Esityksen mukaan ehdotetulla muutoksella ei kuitenkaan ole vaikutusta alaikäisten rikoksenteekijöiden rikosoikeudelliseen kohteluun (HE, s. 9). Koska voimassa olevan sääntelyn mukaan ehdonalaisten vapauden niin sanotusta ensikertalaisuudesta voi hyötyä vain vanki, joka ei ole rikosta edeltäneiden kolmen vuoden aikana suorittanut vankeusrangaistusta vankilassa, ei rikoksen uusiutunut alaikäinen voi käytännössä päästä tästä lievemmästä kohtelusta osalliseksi ennen kuin on ehtinyt täyttää 18 vuotta.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että muutos tosiasiallisesti ankaroittaa sellaisten rikosten kohtelua, jonka 18—20-vuotias nuori on tehnyt esimerkiksi 15- tai 16-vuotiaana, koska tällainen rikos, jos siitä on tuomittu vankeusrangaistus, merkitsisi uuden 18—20-vuotiaana tehdyn rikoksen täytäntöönpanon ankaroitumista. Edellä todetun osalta valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että jo nykyisin alaikäisenä tehdyt rikokset voivat tulla huomioiduksi rangaistusta ankaroittavana seikkana henkilön tultua täysi-ikäiseksi ja tehtyään tällöin uusia rikoksia. Esimerkiksi rangaistuksen koventamista koskevassa rikoslain 6 luvun 5 §:ssä ei ole rajattu alaikäisenä tehtyjä rikoksia säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi ehdonalaisten vapauttamisen järjestelmässä voi jo nykyisin syntyä tilanteita, joissa alaikäisenä tehty rikos vaikuttaa siihen, että henkilö joutuu suorittamaan täysi-ikäisenä tehdystä rikoksesta suuremman määrän osan.

Edellä todetuista tavoista muutos kohdistuu käytännössä vain täysi-ikäisiin rikoksenteekijöihin (ks. myös HE, s. 20). Joka tapauksessa alle 21-vuotiaita rikoksenteekijöitä kohdellaan ehdonalaisten vapauttamisen järjestelmässä jatkossakin muuta lievemmin, sillä heihin sovelletaan edelleen voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti lievempiä määräosia. Alle 21-vuotias rikoksenuusija voi siten muutoksen jälkeenkin päästä ehdonalaisten vapautteen suorittettuaan rangaistuksestaan puolet, mikä vastaa yli 21-vuotiaiden rikoksenteekijöiden kohdalla ensikertalaisiin sovellettavaa määrää. Lakivaliokunta katsoo, että tältä osin voimassa olevassa säännöksessä omaksutulle ratkaisulle on hyväksyttävät nuorten rikosoikeudelliseen erityiskohteluun liittyvät perusteet. Myös asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota siihen, että vankilaympäristö on nuorille erityisen haitallinen.

Hallituksen esitystä ja saamaansa selvitystä arvioituaan lakivaliokunta katsoo, että esityksessä ehdotettua muutosta ei voi pitää alaikäisten tai nuorten rikoksenteekijöiden kannalta kohtuuttoman ankarana.

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2024 vp

Tietojen luovuttaminen ja henkilötietojen suojaa koskeva sääntely

Esityksessä ehdotetaan, että lakiin henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa lisätään uusi 15 a §, jonka mukaan Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehillä, joiden virkatehtäviin kuuluu rangaistusajan laskeminen, on oikeus käsitellä lain 33 §:ssä tarkoitettuun hakemistoon siirrettyjä tietoja, jotka ovat välttämättömiä rangaistusajan laskemiseksi (2. lakiehdotus). Uusi säännös mahdollistaa sen, että ehdonalaisen vapauttamisen ajankohdan määrittämisessä välttämättömät tiedot ovat nykyistä pidemmän ajan saatavilla. Mainitussa hakemistossa tiedot säilytetään 50 vuoden ajan henkilön vapautumisesta. Hallituksen esityksessä on arvioitu, että näin pitkää aikaa voidaan pitää riittävänä esityksen tavoitteiden toteuttamiseksi.

Esityksen mukaan valmistelussa on arvioitu, että pääsy välttämättömiin tietoihin rangaistusajan laskemiseksi voitaisiin toteuttaa myös pidemmällä varsinaisessa rikosseuraamusrekisterissä olevien tietojen säilytysaikoja merkittävästi nykyisestä lain 31 §:ssä säädetystä kymmenestä vuodesta (HE, s. 14). Tämä kuitenkin merkitsisi sitä, että tietoihin olisi pääsy huomattavasti suuremmalla joukolla Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehille, mikä ei ole tarpeen esityksen tavoitteiden kannalta. Valittu sääntely turvaa paremmin tuomittujen henkilötietojen suojaa. Tietojen pidempi säilyttäminen rikosseuraamusrekisterissä edellyttäisi myös nyt ehdotettua ratkaisua suurempia muutoksia Rikosseuraamuslaitoksen tietojärjestelmiin ja aiheuttaisi lisäkustannuksia.

Lakivaliokunta pitää 2. lakiehdotuksessa ehdotettua uutta hakemistoon siirrettyjen tietojen käsittelyä koskevaa 15 a §:ää käytännössä tarpeellisenä 1. lakiehdotuksessa tarkoitettujen niin sanottujen ensikertalaisuus säännösten soveltamiseksi. Valiokunta pitää perusteltuna, että esityksessä on omaksuttu edellä todetuin tavoin henkilötietojen suojaa paremmin turvaava sääntelymalli.

Hallituksen esityksen valiokuntakäsittelyn aikana on noussut esiin tarve säännellä myös tietojen luovuttamista tuomioistuimelle siten, 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. Sääntely on tarpeen sen vuoksi, että tuomioistuimen harkitessa vangitsemisen tai vangittuna pitämisen edellytyksiä merkitystä on myös ehdonalaisen vapautumisen ajankohdalla.

Tältä osin valiokuntakäsittelyssä on ehdotettu, että henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 19 §:ään lisätään uusi 2 momentti, jonka mukaan "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".

Hallituksen esitys on ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Perustuslakivaliokunnan käsittelyn aikana lakivaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon myös edellä todetusta ehdotuksesta. Perustuslakivaliokunnan antaman lausunnon (PeVL 37/2024 vp) mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Saamansa selvityksen perusteella, ja ottaen huomioon muun muassa tuomioistuimien kohtuuttoman vangitsemisen kiellon arvioimisessa tarvitsema tieto, lakivaliokunta katsoo, että 2. lakiehdotusta on tarpeen täydentää

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2024 vp

edellä kuvatulla tietojen luovuttamista tuomioistuimelle koskevalla sääntelyllä tarkemmin yksityiskohtaisissa perusteluissa selostetuin tavoin.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 37/2024 vp) esittänyt lakivaliokunnan arvioitavaksi ja selvitettäväksi eräitä seikkoja. Ensinnäkin perustuslakivaliokunta viittaa lausunnossaan siihen, että 33 §:ssä tarkoitettun hakemiston käyttötarkoitukseksi on määritetty ensisijaisesti tutkimus. Perustuslakivaliokunta toteaa, että ehdotettu sääntely ei ole aivan ongelmatonta valiokunnan käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta koskevan käytännön valossa. Perustuslakivaliokunnan mielestä lakivaliokunnan on edellä todetuin tavoin harkittava, voidaanko sääntelyn päämäärät saavuttaa ajallisesti esimerkiksi aiempiin kymmeneen vuoteen rajatuilla tiedoilla tuomituista rangaistuksista, jotka olisivat saatavilla rikosseuraamusrekisteristä (PeVL 37/2024 vp, s. 5).

Lakivaliokunta toteaa, että esityksen tavoitteena on toteuttaa hallitusohjelmakirjausta, jonka mukaan ehdonalaisen vapauttamisen järjestelmässä rikosentekijä voi olla niin sanottu ensikertalainen vain kerran. Tämän tavoitteen valossa ehdotus rajata niin sanotun ensikertalaisuuden määräytyminen sellaisiin kymmeneen vuotta säilyviin tietoihin, jotka ovat saatavilla rikosseuraamusrekisterissä, ei näin ollen toteuttaisi riittävällä tavalla sääntelyn päämääriä. Lakivaliokunta viittaa käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksen toteuttamisen osalta perustuslakivaliokunnan esitystä koskevassa lausunnossa antamaan arvioon (PeVL 37/2024 vp, s. 5—6). Perustuslakivaliokunta toteaa, että 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 säätämisyjärjestykseen. Ehdotetulla säännöksellä rajoitetaan perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan hakemistossa olevien tietojen käsittely siihen, mikä on välttämätöntä ja oikeasuhteista sääntelyn tavoitteen eli tuomitun rangaistusajan määrittelyn oikeellisuuden varmistamiseksi.

Lakivaliokunta katsoo kuitenkin, että sääntelyä on syytä selkeyttää henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 33 §:ssä tarkoitettun hakemiston käyttötarkoituksien osalta. Lakivaliokunta ehdottaa jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkemmin selostetuin tavoin 2. lakiehdotuksen tarkistamista siten, että 33 §:ään lisätään hakemiston käyttötarkoituksiksi voimassa olevassa laissa olevien tutkimuksen ja muun hyväksyttävän tarkoituksen lisäksi rangaistusajan laskeminen, sekä vangitsemisen tai vangittuna pitämisen edellytysten harkinta.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan myös, että lakivaliokunnan on tarkkaan selvitettävä sääntelyn yhteensopivuus EU-oikeuden kanssa, erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuudesta sekä henkilötietojen käsittelystä tutkimukseen EU-oikeudessa säädetty huomioiden (PeVL 37/2024 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunnan mukaan lakivaliokunnan on syytä arvioida myös, millaisia nyt arvioitavan esityksen ulkopuolelle ulottuvia vaikutuksia tutkimusta varten perustetun hakemis-

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2024 vp

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

Lakivaliokunta toteaa, että 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. 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 tietosuojadirektiivin 4 artiklan 1 kohdan b alakohta edellyttää, että henkilötiedot kerätään tiettyjä nimenomaisia ja laillisia tarkoituksia varten.

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. 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. Siltä osin kuin rikosasioissa toimivaltainen viranomainen käsittelee henkilötietoja lain 1 §:n 1 tai 2 momentin alaan kuuluvan tehtävän suorittamiseksi, käsittely on lähtökohtaisesti lainmukaista, ja jos muu myöhempi käyttötarkoitus kuuluu myös jommankumman momentin alaan, se on yhteensopiva alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Koska ehdotettu hakemiston tietojen käsittely kuuluu rikosasioiden tietosuojalain 1 §:n 1 momentin alaan (rikosasian käsitteleminen tuomioistuimessa ja rikosoikeudellisen seuraamuksen täytäntöönpano), sitä voi pitää tietojen alkuperäisen, rikosseuraamusrekisterin sisältämien tietojen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopivana käyttötarkoituksena. Ehdotetun sääntelyn mukaisessa hakemiston tietojen käsittelyssä olisi myös tuomioistuimen kohdalla kyse mainitun lain 1 §:n 1 momentin alaan kuuluvan tehtävän suorittamisesta (rikosasian käsittely tuomioistuimessa).

Rikosasioiden tietosuojalaissa edellytetään, että käsiteltävät tiedot ovat täsmällisiä ja käsittelyn tarkoitus huomioon ottaen päivitettyjä (7 §). On tärkeää, että rangaistusajan määrittämisessä voidaan käyttää jatkossakin paikkansa pitäviä tietoja. Ehdotettu hakemiston käyttötarkoituksia koskeva sääntely myös varmistaisi, että tuomioistuimella on vangitsemisasiaa käsitellessään käytettävissään täsmälliset ja käsittelyn tarkoitus huomioon ottaen päivitetty tiedot

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalasäännös ei ole selkeä tuomioistuinten osalta. Rikosasioissa toimivaltaisten tuomioistuinten kuuluminen sen soveltamisalaan on kuitenkin johdettavissa direktiivin muista säännöksistä, erityisesti 18 artiklasta, 32 artiklan 1 kohdasta ja 45 artiklan 2 kohdasta. Tarkempaa tulkintaohjeistusta saa tältä osin johdanto-osan kappaleista, joiden perusteella tarkoituksena on myös ollut se, että direktiivin täytäntöönpanolainsäädäntöä sovelletaan tuomioistuihin (oikeusviranomaiset) silloin, kun ne käsittelevät syytteitä tai rangaistuksen täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä (johdanto-osan kappaleet 11, 20 ja 80). Suomen täytän-

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2024 vp

töönpanolaki, eli rikosasioiden tietosuojalaki, on direktiiviä yksiselitteisempi siltä osin kuin on kyse lain soveltamisesta tuomioistuimiin. Kuten edellä on todettu, ehdotetun sääntelyn mukaisessa hakemiston tietojen käsittelyssä olisi myös tuomioistuimen kohdalla kyse mainitun lain 1 §:n 1 momentin alaan kuuluvan tehtävän suorittamisesta (rikosasian käsittely tuomioistuimessa).

Hakemistossa olevien tietojen käsittelyyn sovelletaan yleistä tietosuojasetusta (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679) siltä osin kuin käsittely tapahtuisi muita kuin rikosasioiden tietosuojadirektiivin mukaisia tarkoituksia varten. Nyt lakiin lisättävien niin sanotun ensikertalaisuussääntelyn soveltamiseen liittyvien tarkoitusten osalta ei kuitenkaan ole kyse Yleisen tietosuojasetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivissä edellytetyn käyttötarkoitusta koskevan kansallisen sääntelyn selkeyttämiseksi lakivaliokunta ehdottaa edellä todetuina tavoin Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolain 33 §:n täsmentämistä siten, että siinä tarkoitettuna hakemiston käyttötarkoituksiksi voimassa olevassa laissa olevien tutkimuksen ja muun hyväksyttävän tarkoituksen lisäksi rangaistusajan laskeminen, sekä vangitsemisen tai vangittuna pitämisen edellytysten harkinta.

Valiokunnan käsityksen mukaan rikosasioiden tietosuojadirektiivin perusteella arvioituna henkilötietojen säilyttäminen rangaistusajan laskemista sekä vangitsemisen tai vangittuna pitämisen edellytysten harkintaa varten on hyväksyttävää ja lainmukaista. Tältä osin merkityksellisiä ovat erityisesti direktiivin 4 artiklan 1 kohdan e alakohta, 5 artikla ja johdanto-osan kappale 26. Direktiivi jättää liikkumavaraa säilytysajan määrittämiseksi laissa. Edellä mainitut tarkoitukset esityksessä ehdotetun sääntelyn toteuttamiseksi välttämättä edellyttävät tietojen säilyttämistä hyvin pitkään, ja tämän vaatimuksen täyttää nykyinen hakemistossa olevien tietojen säilytysaika. Valiokunnan käsityksen mukaan direktiivistä ei voi arvioida johtuvan estettä tällaiselle säilytysajan määrittelylle.

Tutkimuskäyttöön tapahtuvan tiedon käsittelyn osalta lakivaliokunta toteaa seuraavaa. Henkilötietojen käsittely tutkimustarkoitukseen voi perustua suoraan tietosuojan yleissäädöksiin. Henkilötietojen käsittelystä tutkimustarkoitukseen säädetään yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ja e alakohdassa, 9 artiklan 2 kohdan j alakohdassa ja 89 artiklassa sekä tietosuojalain (1050/2018) 4 §:n 3 kohdassa, 6 §:n 1 momentin 7 kohdassa ja 31 §:ssä. Koska henkilötietojen käsittely tutkimustarkoituksiin on mahdollistettu jo yleislainsäädännöllä, ei voida pitää todennäköisenä, että nyt ehdotettava sääntely vaikuttaisi mahdollisuuteen kerätä henkilötietoja tieteellistä tutkimusta varten tulevaisuudessa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan hakemistoa koskevaa 33 §:ää vastaavaa sääntelyä ei muualla lainsäädännössä ole, mikä ilmentää mainitun säännöksen poikkeuksellista luonnetta. Merkityksellistä on myös, että rikosasioiden tietosuojalain 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, jos henkilötietoja näihin tarkoituksiin käsittelee rikosasioissa toimivaltainen viranomaisena. Näin ollen esimerkiksi Rikosseuraamuslaitos itse saisi lähtökohtaisesti käyttää tutkimustarkoituksiin omien rekistereidensä sisältämiä tietoja suoraan rikosasioiden tietosuojalain 5 §:n nojalla.

Hakemistossa olevien tietojen käsittelyyn sovelletaan edellä todetuina tavoin yleistä tietosuojasetusta siltä osin kuin käsittely tapahtuisi muuta kuin rikosasioiden tietosuojadirektiivin mukai-

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2024 vp

sia tarkoituksia varten. Tältä osin merkityksellisiä ovat erityisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artikla ja 6 artiklan 4 kohta. Yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklan säännökset pääsääntöisesti edellyttävät, että rikostuomioita ja rikoksia koskevien henkilötietojen käsittelyn salliminen muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen perustuu nimenomaisesti lain säännöksiin.

Edellä selostetun valossa lakivaliokunta katsoo, että esityksessä tarkoitettu sääntely lakivaliokunnan siihen tekemin muutosehdotuksin täyttää EU-lainsäädännössä henkilötietojen käsittelylle asetetut reunaehdot.

Taloudelliset vaikutukset

Hallituksen esityksessä ehdotetun muutoksen arvioidaan lisäävän päivittäistä vankilukua noin 40 vangilla, kun nykyistä useampi rikossensuusi suorittaa vankeusrangaistuksestaan vankilassa pidemmän ajan. Vankimäärän muutoksen arvioidaan toteutuvan täysimääräisesti noin viiden vuoden kuluessa lain voimaantulosta, mutta vaikutus alkaa kumuloitua heti voimaantulon jälkeen asteittain.

Hallituksen esityksen mukaan arvioidut määrärahatarpeet rahoitetaan valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvion mukaisista määrärahoista (s. 13 ja 18). Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Rikosseuraamuslaitoksen esityksestä vuonna 2025 aiheutuva lisämäärärahatarve on 656 000 euroa, jos lait tulevat voimaan esitetyn mukaisesti 1.1.2025. Määrärahan tarve lisääntyy asteittain siten, että viiden vuoden kuluttua voimaantulosta se on 3 280 000 euroa.

Ehdotetusta muutoksesta seuraava vankiluvun nousu lisää myös sosiaali- ja terveysministeriön hallinnon alalla toimivan Vankiterveydenhuollon yksikön kustannuksia ja siten määrärahan tarvetta. Vuonna 2025 yksikön määrärahan tarve on 46 000 euroa, jos lait tulevat voimaan 1.1.2025. Vaikutukset ovat täysimääräiset viiden vuoden kuluttua voimaantulosta, jolloin lisämäärärahan tarpeen arvioidaan olevan 229 000 euroa.

Vankiterveydenhuollon yksikön ensi vuoden lisämäärärahoja ei ole sisällytetty valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan hallitusohjelman rangais- tusten kiristämisen 12 miljoonan euron kehysvaraus mahdollistaa esityksestä aiheutuvat lisämäärärahat sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan.

Esityksestä seuraavan vankiluvun kasvua koskevassa arviossa ei ole huomioitu muuta vankimäärän lisääntymistä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan aiemmin voimaan tulleiden ja hallitusohjelman mukaisten lainsäädäntöuudistusten seurauksena vankimäärän voidaan arvioida nousevan noin 570 vangilla vuoteen 2028 mennessä. Erityisesti suljetut vankilat ovat kuitenkin jo tällä hetkellä täynnä.

Edeltä ilmenevän perusteella lakivaliokunta pitää välttämättömänä, että Rikosseuraamuslaitoksen toimintaedellytyksiä seurataan tarkoin ja sen riittävästä määrärahoista huolehditaan. Lakivaliokunta on jo pitkään kiinnittänyt huomiota siihen, että riittämättömät resurssit ovat merkittävä riski Rikosseuraamuslaitoksen toiminnalle, täytäntöönpanon turvallisuudelle ja työturvallisuudelle (ks. LaVL 17/2024 vp, LaVL 11/2024 vp, LaVL 14/2023 vp sekä LaVM 31/2022 vp, s. 3 ja siinä viitatu aiemmat kannanotot). Valiokunta on saanut Rikosseuraamuslaitoksen toimintaedel-

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2024 vp

lytyksistä myös erillisen selvityksen, jota valiokunta käsittelee erikseen (O 21/2023 vp). Olen-
naista on myös huolehtia siitä, että Rikosseuraamuslaitoksella on riittävästi sekä vankilakapasiti-
teettia että henkilöstöä (ks. myös LaVL 17/2024 vp).

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

2. Laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain muuttamisesta

5 luku. Henkilötietojen luovuttaminen

**19 §. Tietojen luovuttaminen toiselle rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitettulle toimivaltai-
selle viranomaiselle. (Uusi).** Pykälä sisältää säännökset tietojen luovuttamisesta toiselle rikos-
asioiden tietosuojalaissa tarkoitettulle toimivaltaiselle viranomaiselle. Pykälää ei esityksessä eh-
doteta muutettavaksi.

Edellä yleisperusteluissa selostetuista syistä lakivaliokunta ehdottaa pykälään *uutta 2 momenttia*,
joka mahdollistaa 33 §:ssä tarkoitettuun hakemistoon siirrettyjen tietojen luovuttamisen tuomio-
istuimelle siltä osin kuin se on vireillä olevassa asiassa välttämätöntä vangitsemisen tai vangittu-
na pitämisen edellytyksiä harkittaessa. Sääntely on tarpeen sen vuoksi, että tuomioistuimen har-
kitessa vangitsemisen tai vangittuna pitämisen edellytyksiä merkitystä on myös ehdonalaisen va-
pautumisen ajankohdalla. Valiokunnan ehdottaman uuden 2 momentin mukaan Rikosseuraamus-
laitos 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 pitämi-
sen edellytyksiä harkittaessa.

Pakkokeinolain (806/2011) vangitsemista koskevassa sääntelyssä säädetään muun muassa tuomi-
tun vangitsemisen edellytyksistä (2 luku 12 §) ja kohtuuttoman vangitsemisen kiellosta (2 luku
13 §). Tuomioistuimen harkitessa vangitsemisen tai vangittuna pitämisen edellytyksiä merkitystä
on myös ehdonalaisen vapautumisen ajankohdalla. Pakkokeinolain perustelujen (HE 222/2010
vp, s. 250) mukaan vangitsemisen kohtuuttomuutta arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota muun
ohessa tutkintavankeudesta johtuneen vapaudenmenetyksen kestoon ja ehdonalaiseen vapauteen
pääsemisen ajankohtaan. Harkittaessa ehdottomaan vankeusrangaistukseen tuomitun määräämis-
tä vangittavaksi tai hänen pitämistään edelleen vangittuna tuomioistuimen on arvioitava, muo-
dostuuko rikoksesta tuomitulle jo aiheutunut vapaudenmenetyksen kesto kohtuuttomaksi suh-
teessa tuomitavan tai jo tuomitusta rangaistuksesta odotettavissa olevan vapaudenmenetyksen
kestoon. Tätä kysymystä tarkasteltaessa on otettava huomioon myös ehdonalaista vapauttamista
koskeva sääntely (KKO 2023:37, kohta 10).

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vangitsemisasiaa käsitellessään tuomioistuin arvioi eh-
donalaisen vapautumisen ajankohtaa lähtökohtaisesti rikosrekisteriotteesta, josta ilmenee mah-
dollisen aiemman vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoaika. Tämän perusteella tuomioistuimel-
le selviää myös ehdonalaiseen vapauttamiseen sovellettava määräosa ja odotettavissa oleva va-
paudenmenetyksaika. Jatkossa näin ei olisi tilanteessa, jossa henkilön aiemman vankeusrangais-

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2024 vp

tuksen suorittamisesta olisi ehtinyt kulua niin kauan, ettei tieto rangaistuksen täytäntöönpanosta enää näkyisi rikosrekisteriotteelta. Tällaisissa tilanteissa henkilön mahdollinen aiempi vankeusrangaistuksen suorittaminen olisi mahdollista selvittää ainoastaan Rikosseuraamuslaitoksen hakemistossa olevien tietojen avulla, jos tiedot olisivat ehtineet poistua myös Rikosseuraamuslaitoksen rikosseuraamusrekisteristä. Tämän vuoksi on tarpeen säätää vangitsemisasiassa välttämättömien, hakemistoon siirrettyjen tietojen luovuttamisesta Rikosseuraamuslaitokselta tuomioistuimelle. Tarve kysyä tietoja Rikosseuraamuslaitokselta syntyisi vain siinä tapauksessa, että rikosrekisteriotteella ei näy tietoja aiemman vankeusrangaistuksen täytäntöönpanosta, mikä loisi oletaman 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, voi 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 vapaudenmenetyksia tutkintavankina muodostumassa pidemmäksi, kuin mitä odotettavissa olevan vankeusrangaistuksen täytäntöönpano merkitsisi kyseiselle henkilölle.

Näin ollen on perusteltua säätää siitä, että Rikosseuraamuslaitos voi luovuttaa kyseisiä hakemistossa olevia tietoja myös oma-aloitteisesti, kuten on mahdollista rikosseuraamusrekisterissä edelleen olevien tietojen osalta. Tarve hakemistossa olevien tietojen tarkastamiseen ja luovuttamiseen voi syntyä silloin, kun odotettavissa oleva vankeusrangaistus on muutaman vuoden pituinen, vangitun aiemmasta vankeuden täytäntöönpanosta ei ole tietoa rikosseuraamusrekisterissä ja vangitun iän puolesta on mahdollista, että tiedot aiemmasta vankeusajasta ovat ehtineet siirtyä rikosseuraamusrekisteristä hakemistoon.

Valiokunnan ehdottamassa uudessa 2 momentissa tietojen luovuttaminen on rajattu henkilötietojen käsittelyn periaatteet huomioiden vain niihin välttämättömiin tietoihin, joita tuomioistuin tarvitsee harkitessaan vangitsemisen tai vangittuna pitämisen edellytyksiä. Säännöksessä on tämän vuoksi rajoitettu tietojen luovuttaminen ainoastaan 6 §:n 1—4 kohdassa tarkoitettuihin tietoihin. Tämä vastaa niitä hakemistoon siirrettyjä tietoja, joita on esitetty voitavan Rikosseuraamuslaitoksessa käsitellä uuden 15 a §:n nojalla rangaistusajan laskemiseksi. Kyseisiä 6 §:n 1—4 kohdassa tarkoitettuja tietoja voitaisiin luovuttaa vain siltä osin kuin ne ovat välttämättömiä vangitsemisen tai vangittuna pitämisen edellytyksiä harkittaessa. Käytännössä tietoja voisivat hakemistosta luovuttaa Rikosseuraamuslaitoksen täytäntöönpanosta vastaavat virkamiehet, joiden virkatehtäviin kuuluu rangaistusajan laskeminen, ja joiden oikeudesta käsitellä hakemistossa olevia tietoja säädetään hallituksen esityksen mukaisesti uudessa 15 a §:ssä.

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2024 vp

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan valiokunnan ehdottaman uuden säännöksen ei arvioida lisäävän merkittävästi Rikosseuraamuslaitoksen tai tuomioistuinten työmäärää, sillä sääntely tulisi sovellettavaksi suhteellisen vähäisessä määrässä tapauksia.

Valiokunnan ehdottama uusi 2 momentti edellyttää muutosta myös 2. lakiehdotuksen *johtolauseeseen*.

6 luku. Rikosseuraamuslaitoksen rekistereiden tietojen poistaminen ja arkistointi

33 §. Tietojen säilyttäminen tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten. (Uusi). Pykälä sisältää säännökset tietojen säilyttämisestä tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten. Pykälää ei esityksessä ehdoteta muutettavaksi.

Edellä yleisperusteluissa selostetuista syistä lakivaliokunta ehdottaa 33 §:n tarkistamista hakemiston käyttötarkoitusten selventämiseksi. Lakivaliokunta ehdottaa, että 33 §:ää muutetaan siten, että hakemiston käyttötarkoituksiksi lisätään voimassa olevassa laissa olevien tutkimuksen ja muun hyväksyttävän tarkoituksen lisäksi rangaistusajan laskeminen, sekä vangitsemisen tai vangittuna pitämisen edellytysten harkinta.

Valiokunnan ehdottama tarkistus edellyttää muutosta myös 2. lakiehdotuksen *johtolauseeseen*.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Lakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 64/2024 vp sisältyvän 1. lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 64/2024 vp sisältyvän 2. lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2024 vp

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

rikoslain 2 c luvun 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikoslain (39/1889) 2 c luvun 5 §:n 2—4 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 521/2019, seuraavasti:

2 c luku

Vankeudesta ja yhdistelmärangaistuksesta

5 §

Ehdonalaisen vapauttamisen määritelmä ja määräytyminen

Määräaikaista vankeusrangaistusta suorittava päästetään ehdonalaiseen vapauteen, jollei 9 §:stä muuta johdu, kun hän on suorittanut rangaistuksestaan kaksi kolmasosaa. Vanki, joka ei ole ennen rikoksen tekemistä suorittanut vankeusrangaistusta vankilassa, päästetään ehdonalaiseen vapauteen, kun rangaistuksesta on suoritettu puolet.

Sen estämättä, mitä 2 momentissa säädetään, päästetään määräaikaista vankeusrangaistusta kahtakymmentäyhtä vuotta nuorempana tehdyn rikoksen perusteella suorittava vanki ehdonalaiseen vapauteen, jollei 9 §:stä muusta johdu, kun hän on suorittanut rangaistuksestaan puolet. Rikoksen kahtakymmentäyhtä vuotta nuorempana tehnyt vanki, joka ei ole ennen rikoksen tekemistä suorittanut vankeusrangaistusta vankilassa, päästetään ehdonalaiseen vapauteen, kun rangaistuksesta on suoritettu yksi kolmasosa.

Edellä 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen lievempien määräosien soveltamista ei estä se, että henkilö on ennen rikoksen tekemistä suorittanut vankilassa sakon muuntorangaistusta tai rangaistusta siviilipalveluslain (1446/2007) 74 §:ssä tarkoitettusta siviilipalveluksesta kieltäytymisestä, 75 §:ssä tarkoitettusta siviilipalvelusrikoksesta, 76 §:ssä tarkoitettusta siviilipalveluksesta kieltäytymisestä ylimääräisen palveluksen tai liikekannallepanon aikana tai 77 §:ssä tarkoitettusta siviilipalvelusrikoksesta ylimääräisen palveluksen tai liikekannallepanon aikana taikka asevelvollisuuslain (1438/2007) 118 §:ssä tarkoitettusta asevelvollisuudesta kieltäytymisestä, 120 §:ssä tarkoitettusta poissaolosta kutsunnasta liikekannallepanon aikana, 122 §:ssä tarkoitettusta palveluksen välttämisestä tai 123 §:ssä tarkoitettusta palveluksen välttämisestä liikekannallepanon aikana.

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2024 vp

Määräosaa laskettaessa päivän osaa ei oteta huomioon. Tämän lain 6 luvun 13 §:n mukainen vapaudenmenetysaika vähennetään edellä mainituista määräosista.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 ____ .
Rikokseen, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, ja siitä seuraavan rangaistuksen täytäntöönpanoon sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

2.

Laki

henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain (1301/2021)
33 § sekä
~~lisätään~~ ~~henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettuun~~ lakiin (1301/2021)
uusi 15 a § ja 19 §:ään uusi 2 momentti seuraavasti:

3 luku

Henkilötietojen käsittelyn periaatteet

15 a §

Tietojen käsittely rangaistusajan laskemiseksi

Sen lisäksi, mitä 14 §:ssä säädetään Rikosseuraamuslaitoksen virkamiesten oikeudesta käsitellä Rikosseuraamuslaitoksen rekistereissä olevia tietoja, virkamiehillä, joiden virkatehtäviin kuuluu rangaistusajan laskeminen, on oikeus käsitellä 33 §:ssä tarkoitettuun hakemistoon siirrettyjä 6 §:n 1—4 kohdassa tarkoitettuja tietoja, jotka ovat välttämättömiä rangaistusajan laskemiseksi.

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2024 vp

19 § (Uusi)

Tietojen luovuttaminen toiselle rikosasioiden tietosuojalaisessa tarkoitettulle toimivaltaiselle viranomaiselle

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. (Uusi 2 mom.)

33 § (Uusi)

Tietojen säilyttäminen tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten

Rikosseuraamusrekisteristä poistetuista tiedoista muodostetaan tutkimusta, rangaistusajan laskemista, vangitsemisen tai vangittuna pitämisen edellytysten harkintaa taikka 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.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta _____ 20 _____ .

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2024 vp

Helsingissä 4.12.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
jäsen Pekka Aittakumpu ps
jäsen Elisa Gebhard sd
jäsen Pia Hiltunen sd
jäsen Jessi Jokelainen vas
jäsen Aleksi Jäntti kok
jäsen Mari Kaunistola kok
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Eemeli Peltonen sd
jäsen Susanne Päivärinta kok
jäsen Mika Riipi kesk
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Juha Viitala sd
varajäsen Anna-Kristiina Mikkonen sd
varajäsen Mikko Polvinen ps
varajäsen Sami Savio ps

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Mikko Monto
valiokuntaneuvos Marja Tuokila

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2024 vp Vastalause

Vastalause

Perustelut

Yleisiä näkökulmia esityksestä

Suomen lainsäädännössä nykyinen ehdonalaisten vapautumisen järjestelmä on ollut käytössä vuodesta 1944, ja se on hyvin vakiintunut. Merkittävimpänä muutoksena voidaan pitää vuonna 2019 voimaan tullutta uudistusta, jossa Sipilän hallituksen valmistelemalla lainmuutoksella pidennettiin aikaisemman vankeusrangaistuksen ehdonalaisten vapauteen pääsemistä myöhentävä vaikutus jatkamaan viisi vuotta edellisen ehdottoman vankeusrangaistuksen päättymisestä aikaisemman kolmen sijaan.

Kyseistä rikoslain muutosta käsitellessään lakivaliokunta muodosti asiaan yksimielisen kannan (LaVM 20/2018 vp). Mietinnössään valiokunta piti perusteltuna sanotun määräajan pidentämistä, mutta samalla myös sitä, että henkilöt, jotka edellisen vankilasta vapautumisen jälkeen eivät pitkään aikaan ole syyllistyneet ehdottomaan vankeusrangaistukseen johtavaan rikokseen, vapautetaan ehdonalaisesti heidän suoritettuaan lyhyemmän ajan rangaistuksestaan.

Näin ollen kaikki valiokunnassa edustetut puolueet pitivät vielä vuonna 2019 tarkoituksenmukaisena tekijän rikoksettoman ajan huomioimista ehdonalaisten vapauttamisen arvioinnissa. Hallituksen esitys hylkää nyt tämän periaatteen kategorisesti, mikä tarkoittaa tältä osin merkittävää periaatteellista muutosta Suomen oikeusjärjestelmässä. Tämä linjanmuutos on muodostettu lähinnä hallitusohjelman perusteella, ilman riittävää vaihtoehtojen arviointia. Valiokunnan asiantuntijakuulemisten perusteella on myös jäänyt epäselväksi, mihin ongelmaan hallituksen esittämällä muutoksella haetaan ratkaisua.

Suomessa on laajasti omaksuttu myös lakivaliokunnan jakama käsitys, että rikosten toistuvuudella tulee tietyissä tilanteissa olla vaikutusta niin rangaistuksen mittaamiseen kuin vankeusrangaistuksesta ehdonalaisten vapauteen pääsemiseen. Alle 5 vuotta aikaisemmin vankeusrangaistusta suorittanutta henkilöä kohdellaan jo nykyisin ankarammin ehdonalaisten vapautumisen järjestelmässä, mutta tästä ei tule vetää johtopäätöstä, että aikaisempien vankeusrangaistusten tulisi ikuisesti vaikuttaa henkilön tilanteeseen. Hallituksen omaksuma mekaaninen ratkaisu aiheuttaa tilanteita, joissa esimerkiksi nuorena vankeusrangaistukseen tuomittua ja uuden rikoksen 20 vuotta myöhemmin tehnyttä henkilöä kohdellaan samalla tavalla kuin useisiin ja toistuviin rikoksiin syyllistynyttä henkilöä. Hallituksen esittämä mallin voidaan siten katsoa johtavan myös kohtuutomiin tilanteisiin.

Hallituksen esityksessä muutosta perustellaan lähinnä oletetulla oikeudenmukaisuudella, ei esimerkiksi jollain erityisellä kriminaalipoliittisella ongelmalla tai tarpeella puuttua tietynlaiseen rikollisuuteen. Muutos koskee kaikkia rikostyyppisiä ilman tapauskohtaisen harkinnan mahdollisuutta. Hallituksen esityksen ensisijaisena tavoitteena ei ole myöskään vähentää rikollisuutta, eikä kyseisellä ehdonalaisten käytäntöjen muutoksella asiantuntijalausuntojen perusteella juurikaan tule olemaan tällaisia vaikutuksia. On erittäin huolestuttavaa, että hallitus ei myöskään nojaa esitystään minkäänlaiseen tutkimustietoon.

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2024 vp Vastalause

On myös huomattava, että valiokunnan saaman selvityksen mukaan suuri osa rikoksen uusimisista tapahtuu varsin pian vapautumisen jälkeen, eikä muutos koske sen vuoksi kovin suurta määrää ihmisiä. Niiden henkilöiden osalta, joita muutos koskee, rangaistusaika kuitenkin pitenee huomattavasti.

Esityksen keskeinen ongelma on sen mekaanisuus: vaikka sen perusteluissa esimerkiksi vedotaan nuorten väkivaltarikosten määrän kasvuun, ei esitystä ole mitenkään rajattu koskemaan esimerkiksi pelkkiä väkivaltarikoksia. Hallituksen esityksen käsitteleminen budjettilakina on lisäksi aiheuttanut tilanteen, jossa valiokunnalla ei ole ollut tosiasiallisesti riittävästi aikaa tarkastella vaihtoehtoisia ratkaisumalleja, joilla hallituksen esityksen tavoitteet voitaisiin saavuttaa.

Asiantuntijalausunnot pääasiassa kriittisiä

Kaikista valiokunnan 15 lausunnonantajasta 10 suhtautui esitykseen kriittisesti. Useat lausunnonantajat nostivat esiin esityksessä käytetyn terminologian epätarkkuuden.

Lausunnoissa korostettiin rikoksettomien aikojen merkitystä ehdonalaisen vapauttamisen arvioinnissa, joka aiemmin on ollut keskeinen periaate. Tämän periaatteen sivuttaminen hallituksen esityksessä edustaa merkittävää muutosta aiempaan linjaan. Kuten todettua, kyse on myös periaatteesta, jonka vielä vaalikaudella 2015—2019 lakivaliokunta yksimielisesti vahvisti.

Lausunnoissa kritisoitiin myös aiempien asiantuntijalausuntojen huomioimatta jättämistä, erityisesti oikeasuhtaisuuden ja sanktiokumulaation välttämisen osalta. Lisäksi kustannusvaikutusten arviointi todettiin puutteelliseksi. Esityksen arvioidaan lisäävän vankimäärää noin 40 vangilla päivätasolla, mikä kasvattaisi vankiterveydenhuollon yksikön kustannuksia kolmella sairaanhoitajalla ja noin 165 000 eurolla vuosittain. Lausuntokierroksella esitetyt huolenaiheet liittyivät siis terminologian epäselvyyteen, kansainvälisen vertailun riittämättömyyteen, rikoksettomien aikojen sivuuttamiseen, nuorten kohteluun, asiantuntijalausuntojen huomioimatta jättämiseen ja kustannusvaikutusten aliarviointiin. Nämä näkökohdat osoittavat, että esitys kaipaavaa merkittävää tarkennusta ja uudelleenarviointia.

Ensikertalaisuus-käsitteen ongelmallisuudesta

Hallituksen esityksessä käytetty termi "ensikertalaisuus" on oikeudellisesta näkökulmasta epätarkka ja ongelmallinen. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei kyseistä käsitettä käytetä, eikä sillä ole selkeää oikeudellista määritelmää. Asiantuntijalausunnoissa on painotettu, että tällaisen käsitteen käyttäminen saattaa johtaa harhaan johtaviin tulkintoihin, eikä se näin ollen sovellu täsmällisen ja johdonmukaisen lainvalmistelun perusteeksi.

Kansainvälinen vertailu

Esityksessä väitetään, että Suomen käytännöt ovat kansainvälisesti poikkeuksellisia, mikä on vaikeasti perusteltava väite. Kansainvälisessä vertailussa rikosoikeudelliset järjestelmät eroavat niin huomattavasti toisistaan, että Suomen nykytilaa ei voi mitenkään yksiselitteisesti tulkita "poikkeavuudeksi". Kansainväliset vertailut osoittavat, että useat maat soveltavat ehdonalaisen vapauttamisen arviointikriteerejä, jotka huomioivat yksilölliset olosuhteet ja rikoksettomat jaksot.

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2024 vp Vastalause

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan myös Euroopan neuvosto on antanut suosituksen, jossa kannustetaan mahdollisimman aikaiseen ehdonalaiseen vapauttamiseen vankeuden aiheuttamien haittojen vähentämiseksi.

Nuorten oikeudenmukainen kohtelu

Esityksellä on vaikutuksia alle 21-vuotiaiden nuorten asemaan. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vankilaympäristö on nuorille erityisen haitallinen, ja sen voidaan jopa epäillä lisäävän rikosten uusimiseriskiä. Tämä johtuu esimerkiksi siitä, että nuori tutustuu muihin rikollisuudella oi-rehtineisiin nuoriin.

Paitsi kansainvälisesti, myös kansallisesti on omaksuttu periaate, että nuorten osalta vankeusrangaistus ei useimmiten ole paras tai tarkoituksenmukainen keino puuttua rikollisuuteen, vaan ehdottoman vankeusrangaistuksen käyttämisen tulee olla viimesijainen vaihtoehto.

Tähän periaatteeseen liittyy myös Sipilän aikaisessa hallituksen esityksessä (HE 175/2018 vp) omaksuttu ratkaisu, jossa järjestelmän ankaroitamisesta huolimatta alle 21-vuotiaisiin rikosten-tekijöihin päätettiin soveltaa lievempää sääntelyä. Tällöin lakivaliokunta totesi yksimielisessä mietinnössään esimerkiksi, että mikäli nuorena rikoksen tehnyt henkilö kuitenkin tuomitaan ehdottomaan vankeusrangaistukseen, vankilassaoloaika on syrjäytymisen ja laitосkierteen ehkäise-miseksi pyrittävä rajoittamaan niin lyhyeksi kuin se rangaistusjärjestelmän yleisen hyväksyttävyyden kannalta suinkin on mahdollista. Samassa yhteydessä lakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta oli jo aiemmin pitänyt ongelmallisena hallituksen esitykseen HE 262/2004 vp sisältynyttä ehdotusta, jolla olisi ankaroitettu nuorten rikosentekijöiden pääsyä ehdonalaiseen vapauteen.

Epätarkoituksenmukainen ratkaisu kriminaalipoliittisiin ongelmiin

Ennen periaatteellisesti näin merkittävää järjestelmätason muutosta hallituksen olisi tullut huolellisesti tarkastella muita ratkaisuja, jotka sopisivat paremmin Suomen oikeusjärjestelmään ja sen pitkään perinteeseen. Esimerkiksi perustuslakivaliokunta toi lausunnossaan esille, että henkilötietojen keräämiseen liittyvän käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta koskevan käytännön valossa esitys ei ole ongelmaton. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta kehotti lakivaliokuntaa valtiosääntöoikeudellisista syistä harkitsemaan, olisiko sääntelyn päämäärät mahdollista saavuttaa ajallisesti esimerkiksi aiempiin kymmeneen vuoteen rajatuilla tiedoilla tuomituista rangaistuksista, jotka olisivat saatavilla rikosseuraamusrekisteristä.

Hallituksen ei tule jäädä hallitusohjelmansa vangiksi, vaan esityksiä tulee voida parantaa asiantuntijapalautteen perusteella. Nyt näin ei ole tehty, vaan hallitus on takertunut hallitusohjelmaan kirjattuun ja asiantuntijoiden laajasti tyrmäämään malliin.

Mikäli nykyjärjestelmässä ajatellaan olevan ongelmia, voidaan rikosoikeudellista linjaa kiristää myös oikeudenmukaisesti ja kohdennetusti. Esityksessä ei ole arvioitu riittävästi esimerkiksi sitä, tulisiko järjestelmän ankaroitamisen kohdistua tiettyihin rikostyyppeihin kuten väkivaltarikoksiin, ja voitaisiinko toimenpiteitä suunnata kohdennetummin toistuvia rikoksia tekeviin hen-

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2024 vp
Vastalause

kilöihin. Muutokset ehdonalaista vapautumista koskevaan sääntelyyn edellyttäisivät huolellisempaa harkintaa ja laajempaa vaihtoehtojen tarkastelua.

Hallituksen esitystä on kritisoitu voimakkaasti asiantuntijalausunnoissa. Asiantuntijanäkemyksiä ei valmistelussa ole huomioitu riittävästi, ja hallitus on asettanut hallitusohjelman orjallisen toteuttamisen asiantuntijatiedon hyödyntämisen edelle. Tämä on ongelmallista, koska kuulemismenettelyn tarkoituksena on kehittää lainsäädäntöä perustellumpaan ja tasapainoisempaan suuntaan. Hallituksen pitäessä kiinni ohjelmansa mukaisesta epätarkoituksenmukaisesta toteutustavasta lakivaliokunnalla ei ole tosiasiallisesti ollut mahdollisuutta etsiä parempaa ratkaisua hallituksen esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Asiantuntijalausuntojen perusteella hallituksen esityksen puutteiden korjaaminen olisi myös vaatinut merkittävää esityksen uudelleenvalmistusta.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 4.12.2024

Elisa Gebhard sd
Pia Hiltunen sd
Jessi Jokelainen vas
Eemeli Peltonen sd
Juha Viitala sd
Anna-Kristiina Mikkonen sd