



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto oikeusministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta rangaistuksen määräämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Rangaistuksen määräämistä koskeva esitysluonnos on tiivis kokonaisuus, josta käyvät ilmi keskeiset ehdotukset ja tavoitteet. Esitysluonnoksessa ei ilmene riittävän tarkasti, kuinka yleisiä rikollisjoukot tai nöyryytysväkivalta ovat ilmiöinä tai onko yleistä käyttää alle rikosvastuikäistä lasta välillisesti rikoksen tekemiseen. Epäselväksi jää se, ovatko ehdotetut keinot tehokkaimmat ratkaisemaan ongelmat. Taloudellisia vaikutuksia on kuvattu monipuolisesti, mutta vaikutuksia rikoksen uhrin, rikoksen tekijän ja vankiloissa työskentelevien näkökulmasta tulee tarkentaa.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu omana osiona vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin erilaisten ihmisryhmien näkökulmasta. Vaikutusarviointia koskevassa osiossa tulisi erikseen kuvata, miten esitys edistää tai heikentää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.
- Esityksessä tulee arvioida vaikutuksia tarkemmin erilaisiin ihmisryhmiin, sillä uudet koventamisperusteet ovat alaltaan yleisiä. Vaikutukset eivät rajoitu pelkästään nuorten tekemiin ja kokemuksiin rikoksiin, sillä nöyryytysväkivalta voi koskea esimerkiksi myös naisia ja muita heikommissa asemassa olevia ryhmiä. Lisäksi esityksessä tulee arvioida vaikutuksia alle 15-vuotiaiden ja 15–17-vuotiaiden lasten aseman kannalta.
- Esityksessä tulee arvioida tarkemmin vaikutuksia rikosseuraamusjärjestelmään. Miten vankiloiden riittämätön kapasiteetti ja vankilaverkoston toimivuuden muut haasteet vaikuttavat vankiloissa työskentelevien henkilöiden työoloihin ja vankien kuntoutukseen sekä työntekijöiden ja vankien turvallisuuteen?
- Esitysluonnoksesta ei saa riittävää käsitystä, ovatko ehdotetut keinot tehokkaimpia niiden syiden ratkomiseen, jotka ovat rikollisjoukkojen muodostumisen, alle rikosvastuikäisen lapsen välillisen



käytön rikoksen tekemisen ja nöyryytysväkivallan taustalla. Kuinka merkittävästi turvallisuus tai yleinen järjestys paranisivat muutoksen jälkeen?

- vi) Esityksessä tulee kuvata tarkemmin sitä, millaisia epävarmuuksia liittyy rikollisjoukkojen esiintyvyyden arviointiin. Esityksessä tulee lisäksi tarkentaa, esiintyykö esitysluonnoksessa kuvatuissa verrokkimaissa enemmän rikollisjoukkoja, ja miten näissä maissa sääntely on toiminut ilman erillistä sääntelyä rikollisjoukoista.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” -jaksosta:

”Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikoslakia.

Rikoksen tekeminen osana rikollisjoukon toimintaa säädettäisiin koventamisperusteeksi. Rikoslakiin sisällytettäisiin myös rikollisjoukkoa koskeva määritelmäsäännös. Viittätoista vuotta nuoremman henkilön käyttäminen välikappaleena tahallisen rikoksen tekemisessä säädettäisiin rangaistavaksi erillisenä rikoksena. Rangaistuksen koventamisperusteeksi säädettäisiin myös henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvan rikoksen tekeminen erityisen nöyryyttävällä tavalla. Ehdotetut säännökset ankaroittaisivat kyseessä olevien tekojen rangaistuksia.

Ehdotetuilla rikoslain muutoksilla toteutetaan hallitusohjelman kirjaukset katujengirikollisuuteen liittyvien rikosten rangaistusten koventamisesta, alle rikosvastuukaikista lasta koskevaa välillistä tekemistä koskevan opin vahvistamisesta sekä pahoinpitelyyn liittyvien nöyryytystekojen rangaistusten koventamisesta. Lainmuutoksilla pantaisiin samalla myös täytäntöön nuoriso- ja jengirikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi tehtyyn toimenpideohjelmaan kuuluvia rikoslainsäädäntöä koskevia toimenpiteitä.”

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa kuvataan hyvin nykytilan sääntelyä liittyen katujengeihin ja järjestäytyneisiin rikollisryhmiin. Esitysluonnoksessa määritellään katujengit



rikollisjoukoiksi.¹ Lisäksi esitysluonnoksessa verrataan rikollisjoukkojen suhdetta järjestäytyneeseen rikollisuuteen. **Arviointineuvosto katsoo**, että keskeiset ehdotukset käyvät hyvin ilmi esitysluonnoksesta.

Esitysluonnoksen mukaan kevään 2024 tilannekuvan mukaan Suomen poliisi on tunnistanut noin 10 katujengiksi luokiteltua yhteenliittymää. Näihin yhteenliittymiin on yhdistetty kaikkiaan noin 350 henkilöä, joista noin 150 on poliisin arvion mukaan yhteenliittymissä keskeisiä henkilöitä tai jäseniä ja loput muita ryhmiin liittyviä henkilöitä, kuten rikoskumppaneita tai myötävaikuttajia. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa tulee tarkentaa, miten poliisin tiedot on kerätty ja mitä epävarmuuksia tietoihin voi liittyä. Saadaanko rikollisjoukoista tietoa esimerkiksi systemaattisen kartoituksen avulla vai onko kyseessä suuntaa antava arvio rikollisjoukkojen määrästä?

Esitysluonnoksen mukaan katujengi on käsitteenä ja myös yhteiskuntatodellisuuteen liittyvänä ilmiönä Suomessa verrattain uusi. **Arviointineuvosto pitää ymmärrettävänä**, että uudesta ilmiöstä ei välttämättä ole kovin paljoa tietoa, mutta esityksessä tulee tarkentaa kuvausta katujengirikollisuudesta. Esityksessä olisi hyvä kuvata yleisellä tasolla katujengirikollisuuden syitä ja taustoja sekä sitä, onko kyseessä kotimainen vai laajempi eurooppalainen ilmiö.² Koostuvatko rikollisjoukot tietystä väestöryhmästä, ja miten ihmiset ajautuvat kyseisten rikollisjoukkojen toimintaan mukaan?

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta ei saa riittävää käsitystä, ovatko ehdotetut keinot tehokkaimpia niiden syiden ratkomiseen, jotka ovat rikollisjoukkojen muodostumisen, alle rikosvastuukäisen lapsen välillisen käytön rikoksen tekemisen ja nöyryytysväkivallan taustalla. Kuinka merkittävästi turvallisuus tai yleinen järjestys paranisivat muutoksen jälkeen? Epäselväksi jää, mikä merkitys ennaltaehkäisevällä työllä olisi tavoitteiden toteutumiseen.³ Mitä tapahtuisi, jos muutosta ei tehtäisi?

Esitysluonnoksen mukaan tarkkaa tietoa ei ole siitä, kuinka suuressa osassa henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvia rikoksia tapahtuu sellaista nöyryyttämistä, joka tulisi ehdotetun säännöksen mukaan arvioitavaksi jatkossa koventamisperusteena. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä olisi kuitenkin hyvä esittää arvioita uudistuksen kohteena olevan rikollisuuden esiintyvyydestä.⁴ Esitysluonnoksesta ei saa riittävää käsitystä, kuinka merkittävästi uhuriin kohdistettu nöyryytysväkivalta tai alle 15-vuotiaiden käyttäminen välineellisesti rikosten teossa on lisääntynyt viime vuosien aikana.

Esitysluonnoksessa korostetaan lasten ja nuorten kokemia rikoskokemuksia nöyryytysväkivallasta.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että epäselväksi jää, millaisia muiden ihmisryhmien kuten

¹ Esitysluonnoksen mukaan Suomessa on tehty havaintoja paikallisista rikollisverkostoista, joista muiden ilmaisujen ohella poliisi käyttää nimitystä katujengi. Esitysluonnoksen mukaan puhekielistä termiä "katujengi" ei voitaisi käyttää lakitekstissä, termin vastinparina käytetään termiä rikollisjoukko.

² Onko esimerkiksi Ruotsista saatavissa vertailukelpoista tietoa siitä, miten tällaiset rikollisverkot muodostuvat tai millaiset tekijät vaikuttavat siihen, että ihmiset ajautuvat osaksi verkostoja?

³ Kuten esimerkiksi nuorten koulutukseen panostamisella, terveys- ja sosiaalipalveluilla, syrjäytymisen estämisellä tai poliisin valvontaa ja rikosten selvittämistä resursoimalla.

⁴ Voisiko tietoa esimerkiksi saada kansallisen rikosuhritutkimuksen aineistosta? Beuker & Näsi (2024): Suomalaiset väkivallan ja omaisuusrikosten kohteena 2023 : kansallisen rikosuhritutkimuksen tuloksia. Helsingin yliopisto / Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/dfdcc8ac-5e0c-44bf-841c-94f14e633676/content>



esimerkiksi vanhusten, vammaisten, naisten tai erilaisten vähemmistöjen kokemukset ovat nöyryytysväkivallasta. Tarkempi arvio nykytilanteen kehityksestä on tärkeää asian yhteiskunnallisen merkityksellisyyden havainnollistamiseksi. Lisäksi tiedot kyseisten rikosten esiintyvyydestä ovat tarpeen, jos tulevaisuudessa arvioidaan uudistuksen toimivuutta.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa on joissakin kohdin tuotu avoimesti esille arviointeihin liittyviä epävarmuuksia. **Arviointineuvosto pitää lisäksi myönteisenä sitä**, että esitysluonnoksessa on hyödynnetty myös tutkimuskirjallisuutta.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että lausuntopalautetta käsitellään perusteellisesti. Esitysluonnoksesta käy ilmi, mitä muutoksia palautteen perusteella ehdotukseen on tehty.

Esitysluonnoksessa on informatiivinen kuvaus muiden maiden lainsäädännöstä ja muualla käytössä olevista keinoista. Kuvauksen lopuksi on esitetty lyhyt yhteenveto muiden maiden sääntelystä.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulee kuitenkin tarkentaa, kuinka ulkomailla saatuja kokemuksia on hyödynnetty esityksen valmistelussa. Esitysluonnoksen mukaan yhdessäkin verrokkivaltiossa ei ole nimenomaista lainsäädäntöä katujengeistä. Tällainen toiminta voi tulla arvioiduksi lähinnä järjestäytyntä rikollisuutta, ryhmärikollisuutta tai muunlaista osallisuutta koskevan sääntelyn nojalla. Epäselväksi jää, esiintyykö verrokkimaissa enemmän rikollisjoukkoja kuin Suomessa, ja mitä ongelmia on esiintynyt muissa maissa. Onko sääntely toiminut muualla ilman erillistä sääntelyä rikollisjoukoista?

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että taloudellisia vaikutuksia on käsitelty monesta näkökulmasta esitysluonnoksessa. Arvioista käy ilmi kustannusten mittaluokka. Esitysluonnoksessa on runsaasti perusteellisia laskelmia, mutta kaikilta osin esitysluonnoksessa ei selviä, mitä epävarmuuksia laskelmien perusteena oleviin oletamiin voi liittyä. Esimerkiksi piilorikollisuuteen liittyvät oletamat on hyvä tuoda esille. Keskeiset taloudelliset vaikutukset olisi hyvä vielä esittää taulukossa. Tämä havainnollistaisi lukijalle olennaisia taloudellisia vaikutuksia.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa on arvioitu muutoksen vaikutusta vankilukuun. Esitysluonnoksessa on tunnistettu, että ehdotuksen toteuttaminen edellyttäisi uusien vankipaikkojen rakentamista ja käyttöönottoa, sillä erityisesti suljetut vankilat ovat tällä hetkellä täynnä.

2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen mukaan esityksen vaikutuksia tulee arvioida eri ihmisryhmien näkökulmasta, jos esitys vaikuttaa merkittävästi ryhmän elämään ja olosuhteisiin. Esitysluonnoksen mukaan tiukennetaan rikosvastuuta säätämällä ankaroitaviksi perusteiksi tietyt asiat, eli lainmuutoksella saadaan merkittävä muutos nykytilaan. **Arviointineuvosto katsoo**, että ehdotettuun muutokseen nähden



yhteiskunnallisia vaikutuksia koskeva kuvaus on liian yleinen. Vaikutusarvioiden tulisi keskittyä kuvaamaan keskeisiä vaikutuksia.

Esitysluonnoksen mukaan lainmuutoksilla vahvistettaisiin useiden oikeushyvien rikosoikeudellista suojaa. Tällaisia oikeushyviä ovat erityisesti henki, terveys, yleinen järjestys ja turvallisuus, yksityiselämä sekä kunnia. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa ei ole arvioitu omana osiona vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin erilaisten ihmisryhmien näkökulmasta. **Arviointineuvosto muistuttaa**, että esitysluonnoksen säätämisyjärjestystä koskevilla perusteluilla ei voida korvata esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Vaikutusarviointia koskevassa osiossa tulisi erikseen kuvata, miten esitys edistää tai heikentää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.⁵

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa ei ole arvioitu vaikutuksia riittävästi erilaisten rikoksen uhrien tai rikosentekijöiden näkökulmasta. Esityksessä tulee arvioida vaikutuksia tarkemmin erilaisiin ihmisryhmiin, sillä uudet koventamisperusteet ovat alaltaan yleisiä, eivätkä vaikutukset rajoitu pelkästään nuorten tekemiin ja kokemuksiin rikoksiin. Miten esimerkiksi väkivaltaa kokevien naisten asema muuttuu muutoksen jälkeen?⁶

Esitysluonnoksessa on arvioitu vaikutuksia lapsiin. **Arviointineuvosto katsoo kuitenkin**, että esityksessä tulee arvioida tarkemmin vaikutuksia esimerkiksi alle 15-vuotiaiden ja 15–17-vuotiaiden lasten edun ja aseman kannalta.⁷ Lisääkö ehdotus alaikäisten vankien määrää?

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulee arvioida tarkemmin vaikutuksia rikosseuraamusjärjestelmään.⁸ Esityksessä tulee arvioida riskejä muutoksen onnistumiselle, jos ei ole olemassa riittävästi vankipaikkoja, kun sääntelyä aletaan soveltamaan. Miten vankiloiden riittämätön kapasiteetti ja vankilaverkoston toimivuuden muut haasteet vaikuttavat vankiloissa työskentelevien henkilöiden työoloihin ja vankien kuntoutukseen sekä työntekijöiden ja vankien turvallisuuteen?⁹

Esitysluonnoksesta saa käsityksen, että järjestäytyntä rikollisuutta koskevaa koventamisperustetta on sovellettu suhteellisen harvoin. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä tulee arvioida, millaisia riskejä voi liittyä sääntelyn soveltamiseen. Voiko rikollisjoukon määritelmä johtaa vaikeisiin näyttöongelmiin? Voiko

⁵ Katso esimerkiksi *Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi lainvalmistelussa*, s. 18: "Vaikka perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä olisi käsitelty muualla esityksessä, perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumista koskevat oikeudelliset arviot tulee esittää jaksossa "Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys", koska ne ovat merkityksellisiä nimenomaan lain perustuslainmukaisuuden ja säätämisyjärjestyksen arvioinnissa."

⁶ Tilastokeskuksen mukaan puolet 16–25-vuotiaista naisista on joutunut fyysisen väkivallan, väkivallalla uhkaamisen tai seksuaaliväkivallan uhriksi, ja joka viides on kokenut vakavaa väkivaltaa tai raiskauksen. Parisuhteessa olleista 16–25-vuotiaista naisista joka viides on kokenut parisuhdeväkivaltaa. <https://stat.fi/uutinen/viidesosa-nuorista-naisista-on-kokenut-vakavaa-vakivaltaa-tai-raiskauksen> ja <https://stat.fi/uutinen/vakivallan-kokemukset-vaestossa-yleisia-naiset-kohtaavat-usein-toistuvaa-ja-vakavaa-miehet-kertaluonteista-vakivaltaa>

⁷ *Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen* mukaan lapsivaikutusten arvioinnin kohteena ovat lasten hyvinvointi, kehitys ja kasvuympäristö. Arvioinnin perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991). Katso myös *Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja lainvalmistelijoille*.

⁸ Arviossa tulee ottaa huomioon myös muut lainsäädäntömuutokset, joilla voi olla vaikutusta vanki- ja yhdyskuntaseuraamusasiakaslukuun.

⁹ Vankiloiden toimivuuteen liittyvänä muuna haasteena voi olla esimerkiksi erityisiin työtehtäviin tarvittavan henkilöstön riittävyys.



muutos johtaa siihen, että oikeuskäytännössä sovelletaan lievempää koventamisperustetta rikollisjoukkojen kohdalla kuin esimerkiksi järjestäytyneen rikollisryhmän kohdalla?

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu hallituksen esityksen luonnoksesta rangaistuksen määräämistä koskevaksi lainsäädännöksi (hankenumero: OM095:00/2023), jonka oikeusministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 25.11.2024. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 9. joulukuuta 2024

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Annika Collin

Johtava asiantuntija, lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
valtioneuvosto.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuden korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

* Viimeinen virke jätetään pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.