Prof. Sakari Melander
17.6.2025

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 53/2025 vp** eduskunnalle laiksi vankeuslain, tutkintavankeuslain ja puolustustilalain 9 §:n muuttamisesta

Aluksi

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vankeuslakia, tutkintavankeuslakia sekä puolustustilalakia. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi muun muassa avolaitokseen sijoittamisen edellytyksiä, varmuusosastolle sijoittamisen edellytyksiä, puhelun kuuntelemista koskevaa päätöksentekoa, varmuusosastolle sijoitetun vangin keskustelun tallentamista koskevaa sääntelyä sekä Rikosseuraamuslaitoksen valvontatoimivaltuuksia koskevaa sääntelyä.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen arvioinnin lähtökohdat

1. Vankeuslaki (767/2005) ja tutkintavankeuslaki (768/2005) on uudistettu kokonaisuudessaan vankeuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä siten, että säännökset tulivat voimaan 1.1.2006. Tuolloin tavoitteena oli, että vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeutta koskeva lainsäädäntö saatetaan vastaamaan perustuslaista ja kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista johtuvia vaatimuksia (HE 263/2024 vp, s. 1/I ja PeVL 20/2005 vp, s. 2/I). Vankeuslaki ja tutkintavankeuslaki on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 20/2005 vp). Myös useat vankeuslakiin tehdyt muutokset on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (esim. PeVL 34/2014 vp, PeVL 36/2020 vp ja PeVL 40/2020 vp).

2. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan lailla. Perusoikeusuudistuksen esitöissä tätä säännöstä luonnehdittiin perustuslailliseksi toimeksiannoksi, jonka johdosta lailla tulee turvata vapautensa menettäneille kuuluvat oikeudet muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten viitoittamalla tavalla (HE 309/1993 vp, s. 49/I). Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 ja 6 artiklassa, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 9, 10 ja 14 artiklassa sekä lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 37 artiklassa luetellaan eräitä vapautensa menettäneen oikeuksia, minkä lisäksi muutkin ihmisoikeudet (esimerkiksi henkilökohtainen koskemattomuus sekä kirje- ja puhelinsalaisuus) kuuluvat myös vapautensa menettäneille siltä osin kuin niitä ei ole rajoitettu ihmisoikeussopimusten ja perusoikeussäännösten kannalta hyväksyttävällä tavalla (HE 309/1993 vp, s. 49/II). (PeVL 36/2020 vp, s. 2.)

3. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä sanouduttiin selkeästi irti sellaisesta käsityksestä, että tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia voitaisiin rajoittaa erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitosvallan perusteella. Näin esimerkiksi vankien perusoikeuksien rajoittamisen katsottiin perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä edellyttävän lakia, jonka säätämisjärjestys riippuu rajoituksen sisällöstä ja asteesta (HE 309/1993 vp, s. 25/I ja 49/II, PeVL 12/1998 vp, s. 2/I, PeVL 34/2001 vp, s. 2/I, PeVL 6/2017 vp, s. 2 ja PeVL 36/2020 vp, s. 2). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä kiinnitetiin huomiota myös siihen, että vapaudenmenetys ei sellaisenaan muodosta perustetta rajoittaa henkilön muita perusoikeuksia. Jos tarve henkilön muiden perusoikeuksien rajoittamiseen tämän vapaudenmenetyksen aikana on olemassa, rajoituksista on säädettävä lailla ja ne tulee voida oikeuttaa erikseen kussakin tapauksessa ja kunkin perusoikeuden osalta (HE 309/1993 vp, s. 25/I). Tällaisia ehdotuksia on arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta. Rajoitusten hyväksyttävyyden, tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden lisäksi on tärkeää kiinnittää huomiota vapautensa menettäneiden oikeusturvaan (PeVL 20/2005 vp, s. 2/II, PeVL 19/2012 vp, s. 2/II, PeVL 34/2014 vp, s. 2/I, PeVL 6/2017 vp, s. 2 ja PeVL 36/2020 vp, s. 2–3).

4. Esityksessä ehdotettuja muutoksia on näin arvioitava edellä selostetun perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksutun ja perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintuneesti noudatetun linjan mukaisesti. Erityistä huomiota on näin kiinnitettävä ehdotettujen muutosten suhteeseen perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin sekä tarvittaessa suhteessa tietyn perusoikeuden erityisiin rajoitusedellytyksiin. Merkitykselliseksi tässä suhteessa muodostuu etenkin perustuslain (731/1999) 10 §:n 4 momentti, jonka mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin suojaan vapaudenmenetyksen aikana.

Avolaitokseen sijoittaminen

5. Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 4 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan avolaitokseen sijoittamisen edellytyksenä jatkossa olisi, että vanki sitoutuu teknisillä välineillä tapahtuvaan valvontaan. Säännöksen 2 momentin mukaan tuomittu olisi kuitenkin sijoitettava suljettuun laitokseen, jos on perusteltua syytä epäillä, että hän vaarantaa toisen vangin tai muun henkilön turvallisuutta.

6. Voimassa olevan vankeuslain 4 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan avolaitoksessa vankeja voidaan valvoa vankilan tiloihin asettavilla, vangin haltuun annettavilla taikka vangin ylle

ranteeseen, nilkkaan tai vyötärölle kiinnitettävillä teknisillä välineillä taikka tällaisten välineiden yhdistelmällä. Esityksen (s. 10) mukaan on epäselvää, antaako vanki suostumuksensa tällaiseen valvontaan vankilasijoittelun yhteydessä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vastaavankaltaisessa sääntely-yhteydessä todennut, että sääntely ei ole perustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitetun henkilökohtaisen koskemattomuuden kannalta ongelmallista, koska kysymys on verraten vähäisestä ja rangaistuksen täytäntöönpanon luonne huomioon ottaen välttämättömästä puuttumisesta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (PeVL 4/2013 vp, s. 2/II ja PeVL 30/2010 vp, s. 5/II). Ehdotettu sääntely ei näin muodostu ongelmalliseksi.

7. 1. lakiehdotuksen 4 luvun 9 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan tuomittua ei voitaisi sijoittaa suoraan avolaitokseen, jos on perusteltua syytä epäillä, että hän vaarantaa toisen vangin tai muun henkilön turvallisuutta. 1. lakiehdotuksen 6 luvun 1 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan vanki voitaisiin siirtää suljetusta vankilasta avolaitokseen, jos voidaan pitää todennäköisenä, että vanki ei vaaranna toisen vangin tai muun henkilön turvallisuutta. Esityksessä (s. 8) todetun mukaisesti avolaitossijoitus on tärkeä osa vaiheittaisen vapauttamisen prosessia ja sillä on keskeinen merkitys vangin vapautumisen suunnitelmallisen, hallitun ja asteittain avoimempiin olosuhteisiin siirtyen toteutettua toteuttamista. Tavoitteena (HE, s. 20) on varmistaa, että avolaitokseen ei sijoitettaisi vankeja, joiden arvioidaan jatkavan rikollista toimintaa taikka vaarantavan avolaitoksen turvallisuutta.

8. Ehdotettua muutosta voidaan lähtökohtaisesti pitää perusteltuna vankilaturvallisuuteen ja rikosten ennaltaehkäisemiseen liittyvin perustein. Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on keskeistä, että avolaitokseen sijoittamisen mahdollisuutta ei kategorisesti poissuljettaisi yhdeltäkään vankiryhmältä (HE, esim. s. 20). Vankeusrangaistuksen tavoite ja sen suunnitelmallinen toteuttaminen huomioon ottaen on kuitenkin syytä korostaa, että sääntelyä tulee myös tosiasiallisesti soveltaa vaiheittaisen vapauttamisen prosessi mahdollisimman laajasti mahdollistaen.

9. 1. lakiehdotuksen 6 luvun 1 §:n 4 kohdan mukaan vanki voitaisiin siirtää suljetusta vankilasta avolaitokseen rangaistuksen jäljellä olevaa osaa suorittamaan, jos vanki ei jatka rikollista toimintaa. Voimassa olevan sääntelyn mukaan siirtäminen on mahdollista, jos vanki ei syyllisty rikokseen (vankeuslain 6 luvun 1 §:n 3 kohta). Sääntely muutettaisiin kielellisesti yhdenmukaiseksi vankeuslain 4 luvun 9 §:n kanssa (HE, s. 46). Esityksessä ei kuitenkaan ole arvioitu, onko tällä muutoksella vaikutusta sääntelyn soveltamiseen. Sanonnallisesti ilmaisut ”jos vanki ei syyllisty rikokseen” ja ”jos vanki ei jatka rikollista toimintaa” saattavat viitata avolaitokseen sijoittamista koskevan kynnyksen muuttumiseen. Jos näin on tarkoitettu, asiaa olisi ollut syytä käsitellä tarkemmin ja perusteellisemmin esityksen perusteluissa.

Varmuusosastoa koskeva ehdotettu sääntely

10. 1. lakiehdotuksen 5 luvun 6 §:ssä säädettäisiin varmuusosastolle sijoittamisen edellytyksistä voimassa olevaa lainsäädäntöä väljemmin. Vanki voitaisiin sijoittaa varmuusosastolle, jos se on välttämätöntä sen estämiseksi, että hän jatkaa rikollista toimintaa vankilassa, yrittää karata tai hänet yritetään vapauttaa taikka muulla kuin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetun tavoin vakavasti vaarantaa vankilan järjestystä ja turvallisuutta taikka toisen vangin tai muun henkilön turvallisuutta vankilassa. Myös tutkintavankeuslaissa säädettäisiin jatkossa varmuusosastolle sijoittamisesta ja

jäljempänä todettu on soveltuvin osin merkityksellistä myös esityksen sisältämän 2. lakiehdotuksen varmuusosastoa koskevan ehdotetun sääntelyn kannalta.

11. Voimassa olevan vankeuslain 5 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan vanki voidaan sijoittaa varmuusosastolle, jos on perusteltua syytä epäillä, että vanki syyllistyy tekijän tai osallisena rikoslain 50 luvun 1, 2 tai 4 §:ssä tarkoitettuun rikokseen, syyllistyy muuhun rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus olisi vähintään 4 vuotta vankeutta, karkaa tai yrittää karata tai yritetään vapauttaa.

12. Voimassa olevassa lainsäädännössä kynnys rikokseen syyllistymisen suhteen on täsmällisesti ja tarkkarajaisesti kytketty tiettyihin huumausainerikoksiin sekä oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellisesti tietyn vakavuusasteen ylittävään rikokseen syyllistymiseen. Vankeuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä sääntelyä tässä suhteessa nimenomaan täsmennettiin, koska aiemman lainsäädännön perusteella varmuusosastolle sijoittamisen edellytykset eivät olleet riittävän täsmällisiä (HE 263/2024 vp, s. 153/II). Kysymys oli tältä osin perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen sekä sääntelyn oikeasuhtaisuuden toteuttamisesta. Viimeksi mainitussa suhteessa merkityksellistä myös on, että rikoslain 50 luvun 2 a §:ssä tarkoitettu huumausaineen käyttörikos tai yleisesti vakavuusasteeltaan lievemmät rikokset eivät voi johtaa varmuusosastosijoitukseen (ks. myös HE 263/2004 vp, s. 153/II).

13. Ehdotettua muutosta perustellaan rikollisuuden ennalta ehkäisemistä koskevalla tavoitteella (HE, s. 12, 21 ja 56). Tavoite on sinänsä hyväksyttävä, mutta kuten esityksen säätämisjärjestystä ja suhdetta perustuslakiin koskevissa perusteluissa (s. 55) todetaan, ehdotettua sääntelyä on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Lisäksi ehdotetun sääntelyn tavoite on muuntaa sääntely aiempaa selvemmin varmuusosastosijoituksen luonnetta turvaamistoimena ilmentäväksi (HE, s. 12).

14. Ehdotettua sääntelyä arvioitaessa on otettava huomioon, että varmuusosastovankeus merkitsee voimakasta puuttumista vangin yksityiselämän suojaan osaston olosuhteiden vuoksi (HE, s. 55). Tämä näin myös merkitsee, että ehdotetun sääntelyn tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen sekä oikeasuhtaisuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Merkitystä on myös sillä, että voimassa oleva lainsäädäntö sallii myös esimerkiksi puuttumisen varmuusosastolle sijoitetun vangin luottamuksellisen viestin suojaan väljemmin edellytyksin kuin tavalliselle osastolle sijoitettujen vankien suhteen (ks. vankeuslain 12 luvun 8 § ja sitä koskeva LaVM 10/2005 vp, s. 12/II).

15. Nimenomaisesti mainittuun tai tietyn vakavuusasteen ylittävään rikokseen syyllistymisen sijaan vanki voitaisiin jatkossa sijoittaa varmuusosastolle, jos se olisi välttämätöntä sen estämiseksi, että hän jatkaa rikollista toimintaa vankilassa. Ehdotettu sääntely on sinänsä asianmukaisesti sidottu välttämättömyyttä koskevaan edellytyksen, mutta se muodostuu tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden sekä oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmalliseksi. Käytännössä mikä tahansa rikollinen toiminta voisi välttämättömyyttä koskevan edellytyksen täyttyessä johtaa varmuusosastosijoitukseen, koska rikollisen toiminnan käsitettä ei millään tavalla rajata suhteessa rangaistavaksi säädettyihin tekoihin tai niiden rangaistusasteikkoon. Jo tätä voidaan pitää ehdotetun sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden sekä oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmallisena. Ei ole myöskään täysin selvää, mitä ilmaisulla ”rikollinen toiminta” tarkoitettaisiin. Sääntely ei tältä osin edellyttäisi epäilyä rikostunnusmerkistön täyttymisestä (HE, s. 22), mutta epäselväksi jää, missä määrin sääntelyä voitaisiin soveltaa etäämmällä konkreettisesta ja yksilöidystä

rikosepäilystä, kun kysymyksessä ovat esityksen perusteluissa mainitut ”konkreettiset perusteet epäillä vangin jatkavan rikollista toimintaa”.

16. Ehdotettua sääntelyä olisi nähdäkseni välttämättä sen tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen sekä oikeasuhtaisuuteen liittyvistä syistä täsmennettävä ja rajattava. Selkeintä olisi voimassa olevan lainsäädännön tapaan kytkeä perusteen soveltaminen tiettyihin nimenomaisesti mainittuihin rikostunnusmerkistöihin ja tiettyihin rangaistusasteikon kautta määriteltyihin vakaviin rikoksiin.

17. Toiseksi ehdotettu sääntely muodostuu sen voimakkaasti perusoikeuksiin puuttuvan luonteen vuoksi ongelmalliseksi 1. lakiehdotuksen 5 luvun 6 §:n 3 kohdan kannalta. Ehdotetun lainkohdan mukaan vanki voitaisiin sijoittaa varmuusosastolle, jos se on välttämätöntä sen estämiseksi, että hän muulla kuin säännöksen 1 tai 2 kohdassa tarkoitetuin tavoin vakavasti vaarantaa vankilan järjestystä ja turvallisuutta. Esityksen säännöskohtaisten perustelujen (s. 45) mukaan kysymys olisi muun muassa tilanteista, joissa vanki esimerkiksi syyllistyy toistuvasti väkivaltaan tai uhkailuun muita vankeja tai henkilökuntaa kohtaan.

18. Ehdotettu 3 kohta muodostuu avoimuudeltaan sekä tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä että oikeasuhtaisuutta koskevan vaatimuksen kannalta ongelmalliseksi. Epäselväksi myös jää, mikä on sen soveltamisala suhteessa ehdotettuun rikollisen toiminnan jatkamista koskevaan 1 kohtaan. Jos vanki toistuvasti syyllistyy väkivaltaan esimerkiksi vankilan henkilökuntaan kohtaan, vanki oletettavasti jatkaa rikollista toimintaa, vaikka kysymys ei välttämättä ole senluonteisesta rikollisesta toiminnasta, jonka seurauksena hänet on vankeusrangaistukseen tuomittu. Sääntelyä on nähdäkseni välttämättä täsmennettävä.

Puhelun kuunteleminen ja tallentaminen

19. Esityksessä ehdotetaan, että vangin puhelun kuuntelemista ja tallentamista koskeva päätös voitaisiin jatkossa tehdä puhelukohtaisen päätöksen sijaan enintään 14 päivän määräajaksi kerrallaan (1. lakiehdotuksen 12 luvun 7 §:n 1 momentti). Vastaava muutos ehdotetaan tehtäväksi tutkintavankeuslain 8 luvun 7 §:n 1 momenttiin.

20. Ehdotetussa sääntelyssä on kysymys luottamuksellisen viestin suojaan kohdistuvasta toimivaltuudesta, joten sitä on arvioitava perustuslain 10 §:n 4 momentin rajoituslausekkeen kannalta, jonka mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen vapaudenmenetyksen aikana.

21. Ensinnäkin on huomattava, että perustuslain 10 §:n 4 momentin lakivaraus oikeuttaa vain välttämättömistä viestin salaisuuteen puuttuvista rajoituksista säätämisen. Vaikka vankeuslaki on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, vankeuslain 12 luvun 7 §:n 1 momentissa samoin kuin tutkintavankeuslain 8 luvun 7 §:n 1 momentissa tarkoitettu puhelun kuuntelemista ja tallentamista koskeva toimivaltuus on sidottu sen tarpeellisuutta koskevaan vaatimukseen. Sääntelyä olisi tässä suhteessa uudistettava niin, että toimivaltuuden käyttäminen olisi sidottu välttämättömyysvaatimukseen. Vastaava huomio voidaan tehdä myös 2. lakiedotuksen 8 luvun 8 §:stä.

22. Kuten esityksen (s. 60) perusteluissa todetaan, eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut vastaavankaltaista sääntelyä arvioidessaan vankeuslain 12 luvun 2 §:n sääntelyä kirjeen lukemisen edellytyksistä. Tuolloin valiokunta piti perustuslain kannalta hyväksyttävänä sääntelyä, jossa lukemiseen oikeuttava päätös voidaan tehdä enintään kahden viikon ajaksi. Valiokunta piti sääntelyä perustuslain 10 §:n 4 momentin lakivarauksen (tuolloin perustuslain 10 §:n 3 momentti) kannalta mahdollisena, koska määräajan voimassa olevan päätöksen edellytykset liittyivät yksittäiseen vankiin, lähettäjään tai vastaanottajaan. Tällöin valiokunnan mukaan luottamuksellisen viestin suojaa rajoitetaan vain, kun se on yksittäistapauksessa perusteltua (PeVL 34/2012 vp, s. 3). Esityksessä ehdotettu puhelun kuuntelemista ja tallentamista 14 päivän määräajaksi koskeva sääntely vastaa muotoilultaan vankeuslain 12 luvun 2 §:n sääntelyä ja on näin nähdäkseni lähtökohtaisesti hyväksyttävissä.

23. Esityksessä ehdotetusta sääntelystä ei kuitenkaan säännöksen sanamuodon tasolla ilmene erityisen selvästi, että kysymys ei ole päätöksestä, joka mahdollistaa vangin kaikkien puheluiden kuuntelemisen ja tallentamisen enintään 14 päivän määräaikana. Esityksen (s. 47) mukaan asiaa koskevassa päätöksessä tulisi ottaa kantaa siihen, minkä puheluiden kuuntelu määräajan puitteissa olisi mahdollista eli arvioida se, mihin vangin puhelimitse tapahtuvaan yhteydenpitoon puhelun kuuntelun edellytykseksi täyttyvät. Kysymys voisi esityksen mukaan olla esimerkiksi siitä, että vangin ja tietyn muun henkilön puhelut kuunneltaisiin määräaikana.

24. 1. lakiehdotuksen 12 luvun 7 §:n 1 momenttia ja 2. lakiehdotuksen 8 luvun 7 §:n 1 momenttia tulisi nähdäkseni välttämättä täsmentää siten, että säännöksistä säännösperustaisesti kävisi ilmi sen tarkoitettu soveltamisala, joka ei ole tietyn vangin kaikkien puheluiden kuunteleminen ja tallentaminen 14 päivän määräaikana. Sääntelyä voitaisiin täsmentää esimerkiksi siten, että siinä nimenomaisesti mainitaan, että asiaa koskevassa päätöksessä on yksilöitävä se henkilö tai ne henkilöt, joiden puhelut vangin kanssa voidaan kuunnella ja tallentaa. Vastaavan muutoksen tekeminen olisi tällöin selvyyden vuoksi perusteltua myös vankeuslain 12 luvun 2 §:n 1 momenttiin ja tutkintavankeuslain 8 luvun 2 §:n 1 momenttiin.

Mahdollisuus kuunnella ja tallentaa varmuusosastolle sijoitetun vangin keskustelu lapsen tapaamisessa

25. Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 13 luvun 2 §:n 3 momentin mukaan jatkossa varmuusosastolle sijoitetun vangin keskustelu voitaisiin kuunnella ja tallentaa teknisellä laitteella sekä luvun 3 §:ssä tarkoitetussa valvotussa tapaamisessa että 5 §:ssä tarkoitetussa lapsen tapaamisessa. Vastaava muutosehdotus sisältyy 2. lakiehdotuksen 8 luvun 8 §:n 2 momenttiin. Esityksessä (s. 58) todetun mukaisesti vankeuslain 13 luvun 2 §:n 3 momentti, jossa tällä hetkellä yleisesti säädetään luvun 3 §:ssä tarkoitetun tapaamisen kuuntelemisesta ja tallentamisesta, on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 34/2014 vp), mutta valiokunta ei tuolloin nimenomaisesti arvioinut sanottua säännöstä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta. Sääntelyyn ei valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ole otettu kantaa myöskään myöhempien vankeuslain muuttamista koskevien esitysten eduskuntakäsittelyssä (PeVL 36/2020 vp).

26. Esityksen (s. 59) mukaan kysymys ei olisi merkittävästä puuttumisesta vangin tai lapsen luottamuksellisen viestin suojaan, koska jo voimassa olevan lainsäädännön perusteella henkilökunta ovi olla lapsen tapaamisessa läsnä ja kuulla keskustelun. On kuitenkin huomattava, että ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 10 §:n turvatun yksityiselämän ja siihen

kuuluvan perhe-elämän suojan kannalta. Perhe-elämän suojasta on määräyksiä myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa. Lisäksi ehdotettua sääntelyä on arvioitava lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 60/1991) kannalta (ks. myös HE, s. 58). Sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

27. Esityksen perustelujen (s. 59) mukaan lapsen etua olisi arvioitava ensisijaisena harkintaperusteena kaikissa lasta koskevissa viranomaisen päätöksissä eikä sitä saa tarkastella samalla tasolla kuin muita asiassa huomioon otettavia seikkoja. Lakivaliokunta voisi esityksen johdosta antamassaan mietinnössä painottaa säännöksen asianmukaista ja lapsen edun täysimääräisesti huomioon ottavaa soveltamista (ks. myös esim. PeVL 18/2024 vp, 22 kohta).

28. Voimassa olevan ja ehdotetun vankeuslain 13 luvun 2 §:n 3 momentin mukaan keskustelun kuuntelusta ja tallentamisesta on ennen toimenpiteen aloittamista asianmukaisella tavalla ilmoitettava vangille ja tapaajalle. Esityksessä ei arvioida, miten kuuntelusta ja tallentamisesta ilmoittaminen toteutettaisiin lasten ja erityisesti pienten lasten suhteen tavalla, jossa lapsen etu toimii ensisijaisena arviointiperusteena ja jossa on voitava varmistua siitä, että vankia tapaamaan tuleva lapsi täysimääräisesti ymmärtää tapaamisen kuuntelua ja tallentamista koskevan ilmoituksen. Vaikka oletettavaa on, että etenkin pieni lapsi osallistuu tapaamiseen vankeuslain 13 luvun 11 §:n 2 momentissa tarkoitetun saattajan kanssa, lapsen edun täysimääräisestä toteutumisesta olisi syytä edellä mainituissa tilanteissa varmistua.

Vankilaan ottamisen rajoittaminen

29. Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 2 luvun 1 §:n 4 momentissa säädettäisiin, että vankilaan ottamista voitaisiin rajoittaa normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa, jos rajoittaminen on välttämätöntä sen varmistamiseksi, että vankeuden täytäntöönpano on 1 luvun 3 §:n 2 momentissa edellytetyllä tavalla turvallista yhteiskunnalle, henkilökunnalle ja vangeille. Rajoitukset voisivat koskea sakon muuntorangaistukseen ja alle kahden vuoden ehdottomaan vankeusrangaistukseen tuomittuja. Rajoituksia voitaisiin jatkaa enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan, jos se on edelleen välttämätöntä edellä mainituista syistä. Rangaistuksen täytäntöönpanoon on kuitenkin ryhdyttävä, jos tuomittu rangaistus raukeaisi rajoitusten vuoksi.

30. Vankeuslain 2 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan rangaistus on pantava täytäntöön ilman aiheetonta viivytystä, kun vankeusrangaistusta koskeva tuomio on saanut lainvoiman tai se on pantavissa täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio. Vankeuden täytäntöönpanon yleisenä periaatteena on vankeusrangaistuksen viivytyksetön täytäntöönpano (HE 263/2004 vp, s. 139/II). Tästä periaatteesta tulisi poiketa vain mahdollisimman tarkkarajaisesti ja täsmällisesti määritellyin perustein. Oikeasuhtaisuuden kannalta viivytyksettömyyttä koskevasta periaatteesta poikkeamisperusteiden tulee olla rajattuja.

31. Eduskunnan lakivaliokunta on arvioinut sakon muuntorangaistuksen ja vankeuden täytäntöönpanon keskeyttämistä covid-19-pandemian aikana Suomessa koskenutta väliaikaista lainsäädäntöä (LaVM 3/2020 vp koskien HE:tä 29/2020 vp). Suomessa säädettiin myös tietyistä muista määräaikaisista vankeuden täytäntöönpanon rajoittamista koskevista toimivaltuuksista covid-19-pandemian aikana (HE 44/2021 vp, PeVL 13/2021 vp ja LaVM 4/2021 vp). Tuolloin

katsottiin, että ehdotetulle sääntelylle on hyväksyttävä peruste, mutta sääntelyn tuli täyttää välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden sekä tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset (PeVL 13/2021 vp). Lisäksi tuolloin kiinnitettiin huomiota muun ohessa siihen, voisiko ehdotetulla sääntelyllä asetetut tavoitteet saavuttaa vankeuden täytäntöönpanon rajoittamista lievemmin keinoin (PeVL 13/2021 vp, 10 kohta ja LaVM 4/2021 vp, s. 4–5).

32. Ehdotetun sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden kannalta on ensinnäkin kiinnitettävä huomiota siihen, että vankilaan ottamista voitaisiin rajoittaa normaaliolojen vakavassa häiriötilanteessa ja poikkeusoloissa. 1. lakiehdotuksen 2 luvun 1 §:n 4 momentissa ei tarkemmin esimerkiksi muuhun sääntelyyn viittaamalla täsmennetä, mitä sanotuilla ilmaisuilla tarkoitetaan. Poikkeusolot määritellään valmiuslain (1552/2011) 3 §:ssä. Epäselväksi jää, miksi poikkeusolojen käsitettä ei 1. lakiehdotuksen 2 luvun 1 §:n 4 momentissa rajata viittaamalla sanottuun valmiuslain säännökseen. Toiseksi ehdotetussa säännöksessä käytetään normaaliolojen vakavan häiriötilan käsitettä. Käsitettä käytetään sinänsä muualla lainsäädännössä (ks. esim. luottolaitostoiminnasta annettu laki (610/2014) 16 § ja asevelvollisuuslaki (1438/2007) 83 §). Koska esityksen (s. 43) mukaan ehdotettu sääntely tulisi sovellettavaksi lähinnä yleisvaarallisen tartuntataudin tai sotatilan käsillä ollessa, voinee olla, että sääntelyn soveltamisalan riittävän täsmällisen ja tarkkarajaisen määrittelyn kannalta olisi riittävää viitata valmiuslain 3 §:ssä tarkoitettuun poikkeusolon määritelmään.

33. Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta voidaan toiseksi kiinnittää huomiota siihen, että vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoon ryhtymistä koskevat rajoitukset voisivat kestää enintään kuusi kuukautta. Aikaa voitaisiin jatkaa enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Ilmeisesti tarkoitus on, että tällainen jatkamispäätös voitaisiin tehdä useamman kerran. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on sääntelyn oikeasuhtaisuuden vuoksi edellyttänyt poikkeusoloihin liittyvän sääntelyn voimassaolon rajaamista välttämättömään (ks. esim. PeVL 7/2020 vp, s. 5, PeVL 14/2020 vp, s. 6 ja PeVL 32/2020 vp, s. 6). Tähän nähden kuuden kuukauden aika vaikuttaa suhteellisen pitkältä, ottaen lisäksi huomioon mahdollisuus jatkaa toimenpiteiden voimassaoloa, vaikkakin jatkamismahdollisuus on sidottu välttämättömyyttä koskevaan vaatimukseen. Ehdotetun sääntelyn voimassaoloaikaa olisi vielä syytä arvioida.

34. Lisäksi sääntelyä olisi välttämättömyyteen ja oikeasuhtaisuuteen liittyvistä syistä nähdäkseni välttämättä täydennettävä sääntelyllä, jonka mukaan rangaistusten täytäntöönpanoon on ryhdyttävä 1. lakiehdotuksen 2 luvun 1 §:n 4 momentissa säädettyä aiemmin, jos täytäntöönpanon rajoittaminen ei ole enää perusteltua momentissa säädettyjen tarkoitusten kannalta poikkeusolojen päätyttyä. Tällainen säännös oli sakon muuntorangaistuksen ja ehdottoman vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon väliaikaisesta rajoittamisesta annetun lain (194/2020) 1 §:n 2 momentissa. Tällainen säännös on tarpeen, koska ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden tai tuomittujen yhdenvertaisuuden kannalta ei ole perusteltua, että rangaistusten täytäntöönpanon mahdollinen aloittaminen on täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten harkinnassa siten kuin käsiteltävänä olevassa esityksessä on ehdotettu (ks. myös LaVM 3/2020 vp, s. 6).

35. Ehdotettu sääntely ei sisältäisi erityissääntelyä alaikäisten tai alle 21-vuotiaiden vankien erityiskohtelusta. Voidaan arvioida, että vankeusrangaistuksen viivytyksetön täytäntöönpano on erityisen tärkeää alaikäisten ja myös alle 21-vuotiaiden vankien kannalta, koska tällöin vankeusrangaistuksen täytäntöönpanolla on mahdollisimman vähäinen häiriövaikutus heidän tulevaan toimintaansa, esimerkiksi kouluttautumisen kannalta.

36. Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoon liittyvien covid-19-pandemiaan liittyneiden rajoitusten säätämisen yhteydessä, että YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus velvoittaa sopimusvaltion turvaamaan lapsille oikeuden suojeluun ja huolenpitoon, osuuden yhteiskunnan voimavaroista sekä oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään. Lapsen oikeuksien sopimukseen kirjattujen lasten oikeuksien tulee toteutua koko lapsiväestön ja jokaisen lapsen elämässä. Sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että lapsen etua on harkittava yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti myös sääntelyn soveltamisessa (PeVL 13/2021 vp, 14 kohta; ks. myös LaVM 4/2021 vp, s. 7–8).

37. Vaikka tuolloin kysymys oli vangin tapaamisoikeuden rajoittamisesta, olisi nähdäkseni lapsen oikeuksien sopimukseen palautuvista syistä syytä arvioida, voitaisiinko ehdotettu sääntely toteuttaa tavalla, jolla olisi mahdollisimman vähän kielteisiä vaikutuksia yhtäältä alle 18-vuotiaisiin ja toisaalta alle 21-vuotaisiin vankeihin.

Rikosseuraamuslaitoksen valvontatoimivaltuuksien käyttö

38. Esityksessä ehdotetaan Rikosseuraamuslaitoksen tiettyjen valvontatoimivaltuuksien käytön alueellista laajentamista. Vankeuslain 16 luvun 3 §:ssä tarkoitettu turvatarkastus voitaisiin jatkossa tehdä rikoksen estämiseksi, vankilan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi. Tällä hetkellä turvatarkastus voidaan tehdä vankilassa, sen alueella tai kuljetuksen aikana. Vankeuslain 18 luvun 2 §:ssä tarkoitettu sitominen olisi jatkossa mahdollista virkatehtävän suorittamisen yhteydessä. Vankeuslain 18 luvun 6 §:ssä tarkoitettu voimakeinojen käyttö olisi jatkossa mahdollista virkatehtävää suoritettaessa, kun voimassa olevan sääntelyn mukaan voimakeinojen käyttö on sidottu vankilaan, sen alueeseen ja välittömään läheisyyteen sekä vangin kuljetuksen aikaan.

39. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (ks. PeVL 6/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp, s. 3, PeVL 49/2014 vp, s. 2/I, PeVL 37/2002 vp, s. 1—2 ja PeVL 2/1996 vp, s. 3/I). Tämä tarkoittaa, että toimivaltuuksien epäsymmetria ei sellaisenaan ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien välttämättömyyden (PeVL 6/2018 vp, s. 2 ja PeVL 10/2016 vp, s. 3). Vastaavasti muiden toimivaltuuksien käytön tulee kytkeytyä toimivaltuuksien käyttöön oikeutetun viranomaisen tehtävien toteuttamiseen. Lisäksi viranomaisten toimivaltuuksia koskevan lainsäädännön lähtökohtana on, että toimivaltaisen viranomaisen tulisi ilmetä laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (esim. PeVL 49/2014 vp, s. 4/II, PeVL 9/2014 vp, s. 3/II, PeVL 3/2014 vp, s. 4/I, PeVL 32/2012 vp, s. 6 ja PeVL 2/2012 vp, s. 3). Merkitystä on myös toimivaltuuksien tapauskohtaisuudella ja ajallisella rajaamisella (PeVL 22/2014 vp, s. 2/II).

40. Esityksessä ehdotetaan Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehen toimivaltuuksien merkittävää alueellista laajentamista, vaikka toimivaltuuksien käyttö olisi sinänsä lähtökohtaisesti

hyväksyttävällä tavalla kytketty virkatehtävän suorittamiseen. Esityksessä (esim. s. 19 ja 26) ehdotettu sääntely perustuu pitkälti siihen, että toimivaltuuksia voitaisiin käyttää ulkopuolisen laitossijoituksen tilanteissa. Ulkopuolista laitossijoitusta koskevaa sääntelyä ei kuitenkaan ehdoteta käsiteltävänä olevassa esityksessä vaan sitä koskevat muutosesitykset on siirretty vankeuslain jatkohankkeeseen (HE, s. 5). Käsiteltävänä oleva esitys sisältää kuitenkin ulkopuolista laitossijoitusta koskevaan tulevaisuudessa valmisteltavaan sääntelyyn liitännäiset valvontatoimivaltuuksia koskevat ehdotukset (HE, s. 5).

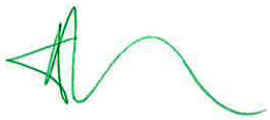
41. Esityksessä ehdotettua toimivaltuuksien käytön alueellista laajentamista voidaan pitää ongelmallisena, erityisesti voimakeinojen käyttöä koskevan sääntelyn suhteen. On huomattava, että Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehen oikeutta voimakeinojen käyttöön laajennettiin viimeksi vuona 2021 toteutetulla uudistuksella (HE 246/2020 vp, PeVL 27/2021 vp ja LaVM 13/2021 vp). Tuolloin vankeuslakiin lisättiin myös säännös ampuma-aseen käytöstä (vankeuslain 18 luvun 6 b §). Käsiteltävänä oleva ehdotus näin merkitsee suhteellisen laajan toimivaltuussääntelyn alueellisen soveltamisalan laajentamista tilanteessa, jossa laajentamisen pääasiallisesta perusteesta eli ulkopuolisesta laitossijoituksesta on tarkoitus säätää vasta myöhemmässä vaiheessa. Nähdäkseni ehdotetulla toimivaltuussääntelyn laajentamisella on siinä määrin kiinteä yhteys ulkopuolista laitossijoitusta koskevaan sääntelyyn, että toimivaltuussääntelyn laajentamista koskevaa ehdotusta ei tule arvioida siitä erillisenä. Ehdotettu sääntely saattaisi johtaa myös tilanteeseen, jossa Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehen toimivaltuussääntely ei ole tarkkarajaisesti ja täsmällisesti rajattu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen suhteen toimivaltaisen viranomaisen eli poliisin toimivaltuuksiin nähden. Toimivaltuuksien laajentamista esityksessä ehdotetulla tavalla ei näin tulisi vielä tässä vaiheessa toteuttaa.

Vankeuslain uudistaminen

42. Eduskunnan lakivaliokunta on korostanut, että vankeuslaki ja tutkintavankeuslaki sekä muu asiaan liittyvä merkityksellinen lainsäädäntö tulisi ottaa kokonaisvaltaisen uudistustyön kohteeksi siten, että sääntely vastaa perustuslain, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sekä uudistuneen Euroopan unionin ja kansallisen tietosuojasääntelyn asettamia vaatimuksia (LaVM 1/2021 vp, s. 8).

43. Vaikka käsiteltävänä olevan esitys liittyy laajempaan vankeuslain ja tutkintavankeuslain uudistamishankkeeseen, siinä ei kuitenkaan ole kysymys edellä mainitusta lakivaliokunnan korostamasta kokonaisvaltaisesta uudistuksesta. On valitettavaa, että vankeuslakia ja tutkintavankeuslakia edelleen uudistetaan pistemäisesti tavalla, joka ei ole omiaan edistämään sääntelyyn tehtyjen muutosten kokonaisvaltaista arviointia sekä lakivaliokunnan korostamaa tavoitetta sääntelyn saattamisesta vastaamaan perustuslain, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sekä uudistuneen Euroopan unionin ja kansallisen tietosuojasääntelyn asettamia vaatimuksia.

Helsingissä 17.6.2025



Sakari Melander,
OTT, VT, rikosoikeuden professori