Elina Pirjatanniemi
Professori
Åbo Akademi
25.3.2026

Lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle varmuusvankeutta ja elinkautisvankien vapauttamismenettelyn muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi, HE 14/2026 vp (lisäkysymys taannehtivuudesta)

Kiitän pyynnöstä lausua asiassa ja lausun kunnioittavasti seuraavan.

1) Asiantuntijoilta on pyydetty arviota siitä, että jos varmuusvankeudesta säädettäisiin sellaisella tavalla, että siinä ei olisi oikeudellisesti kyse perustuslain 7 §:n 3 momentissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetusta rikokseen perustuvasta vapauden menetyksestä vaan perustuslain 7 §:n 3 momentissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitetusta vapaudenmenetyksestä, olisiko tällainen vapaudenmenetys taannehtivuuskiellon estämättä mahdollista määrätä myös sellaiselle henkilölle, joka on jo lain voimaan tullessa tuomittu lainvoimaiseen vankeusrangaistukseen.

2) Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännössä taannehtivuuden merkitys on ollut kytköksissä siihen, onko vankeusrangaistuksen jälkeen määrätty ennaltaehkäisevä vapaudenmenetys (*preventive detention*) luonteeltaan turvaamistoimi vai onko sillä rangaistuksellisia piirteitä. Jos kyse on viimeksi mainitusta, taannehtiva sääntely muodostaa sopimusloukkauksen. Tässä yhteydessä on syytä ottaa huomioon, että EIT arvioi itsenäisesti kysymyksen siitä, arvioidaanko vapaudenmenetystä EIS 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan nojalla vai EIS 7 artiklan 1 kohdan nojalla, joka siis sisältää selkeän taannehtivan rikoslainsäädännön kiellon.

3) Ratkaisu *M. vastaan Saksa* (EIT 17.12.2009) toimii esimerkkinä siitä, millaisessa tilanteessa taannehtivasti määrättyä ennaltaehkäisevää vapaudenmenetystä on pidetty tosiasiallisesti rangaistuksena. EIT kiinnitti ensinnäkin huomion ennaltaehkäisevän vapaudenmenetyksen luonteeseen. Kyseisessä tapauksessa vapaudenmenetyksen kohteena olevat henkilöt pidettiin tavallisissa vankiloissa, vaikkakin eri osastoilla. Heillä oli joitakin etuoikeuksia verrattuna rangaistustaan suorittaviin vankeihin (mm. oikeus käyttää omia vaatteitaan ja sisustaa vankisellejään tavanomaista mukavimmaksi), mutta tästä huolimatta vankeusrangaistuksen täytäntöönpanolla ja ennaltaehkäisevällä vapaudenmenetyksellä ei ollut merkittävää eroa. Tätä havainnollisti EIT:n mukaan myös se, että ko. seuraamusten täytäntöönpanolaissa oli hyvin vähän määräyksiä, jotka koskivat nimenomaan ennaltaehkäisevien vapaudenmenetysten toimeenpanoa, ja näiden lisäksi vankeusrangaistusten täytäntöönpanoa koskevat säännökset olivat voimassa soveltuvin osin (tuomion kohta 127). EIT korosti myös, että ennaltaehkäisevien

vapaudenmenetysten kohteena olevien on saatava tarvittavaa tukea uusintarikollisuuden ehkäisemiseksi. Tällaisia ei ko. tilanteessa ollut saatavilla (kohta 129).

4) EIT kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että vapaudenmenetyksen toimeenpanosta päättivät rikostuomioistuimet (kohta 131). Lisäksi EIT tarkasteli ennaltaehkäisevän vapaudenmenetyksen ankaruutta. Koska vapautuminen oli riippuvainen siitä, että ei ollut enää olemassa vaaraa, että pidätetty syyllistyisi uusiin vakaviin rikoksiin, toimenpidettä oli pidettävä hyvin ankarana (kohta 132). Kokonaisuutena tarkastellen EIT tuli siten siihen tulokseen, että ennaltaehkäisevää vapaudenmenetystä oli pidettävä EIS 7 artiklan 1 kohdan mukaisena rangaistuksena, johon sovellettiin taannehtivuuskieltoa (kohta 133).

5) Ratkaisussa *Bergman vastaan Saksa* (EIT 7.1.2016, ks. myös *Ilnsehner vastaan Saksa*, suuri jaosto, 4.12.2018) oli puolestaan kyse tilanteesta, jossa Saksan relevanttia lainsäädäntöä oli muutettu, mutta hakija väitti tästä huolimatta, että hänen ennaltaehkäisevässä vapaudenmenetyksessään oli kyse rangaistuksesta ja että hänen tilanteensa oli sama kuin edellä mainitussa *M vastaan Saksa* ratkaisussa.

6) Arvioidessaan seuraamuksen luonnetta lakimuutosten jälkeen EIT totesi, että toisin kuin aiemmin, ennaltaehkäisevää vapaudenmenetystä ei toimeenpantu tavallisessa vankilassa, vaan erillisessä keskuksessa, jossa tarjottiin myös asianmukaista mielenterveydellistä hoitoa. Ennaltaehkäisevää vapaudenmenetystä sääntelivät myös erityiset säännökset. Lisäksi keskuksessa olevien henkilöiden aineelliset olosuhteet olivat huomattavasti paremmat kuin vankeusrangaistusta suorittavilla. Tärkeintä oli, että keskuksessa oleville tarjottiin yksilöllistä ja intensiivistä psykiatrista, psykoterapeuttista tai muuta hoitoa, jonka tavoitteena on vähentää heidän aiheuttamaansa riskiä yleisölle. Vaikka ennaltaehkäisevä vapaudenrangaistus muodosti yhä valtion reaktion rikokseen, EIT katsoi, että toimenpiteen luonne oli muuttunut huomattavasti verrattuna aiempaan (kohdat 164-166).

7) EIT piti samoin tärkeänä, että Saksan lainsäädäntöön sisältyi ehto, jonka mukaan ennaltaehkäisevän vapaudenriiston taannehtivan pidentämisen edellytyksenä on se, että henkilön on todistettavasti kärsittävä mielenterveyshäiriöstä. Vaikka vapaudenriiston yhteys tehtyihin rikoksiin ei ollut täysin katkennut, toimenpiteen painopiste oli kuitenkin siirtynyt henkilön lääketieteelliseen ja terapeuttiseen hoitoon (kohta 167). EIT kiinnitti kuitenkin yhä huomionsa siihen, että seuraamus määrättiin rikostuomioistuimessa ja piti ennaltaehkäisevää vapaudenmenetystä ankarana seuraamuksena (kohdat 179-180).

8) Tarkastellessaan tilannetta kokonaisuutena EIT päätyi siihen, että ennaltaehkäisevällä vapaudenriistolla oli vieläkin sellaisia piirteitä, että sitä voidaan pitää rangaistuksena 7 artiklan 1 kohdan tarkoittamalla tavalla (kohta 181). Merkille pantavaa on kuitenkin tuomion kohta 182:

> "However, in cases such as that of the applicant, where preventive detention is extended because of, and with a view to the need to treat his mental disorder, the Court accepts that both the nature and the purpose of his preventive detention substantially changed and that the punitive element, and its connection with his criminal conviction, is eclipsed to such an extent that the measure is no longer to be classified as a penalty within the meaning of Article 7 § 1."

9) Edellä siteetattu tuomion kohta vapaasti kääntäen: "Tuomioistuin kuitenkin hyväksyy sen, että vapaudenmenetyksen luonne ja tarkoitus ovat merkittävästi muuttuneet hakijan tapauksessa, jossa ennaltaehkäisevää vapaudenmenetystä jatketaan, jotta hän saa hoitoa mielenterveyteen liittyvän häiriön vuoksi. Seuraamuksen rangaistuksellinen elementti ja sen yhteys hänen rikostuomioonsa on myös katkennut siinä määrin, että toimenpidettä ei tule enää luokitella rangaistukseksi 7 artiklan 1 kohdan merkityksessä." Näin ollen vaikuttaisi siltä, että taannehtivuus ei välttämättä muodostuisi EIS 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan valossa ongelmaksi, kunhan EIT:n tiukasti muotoilemat ehdot muutoin täyttyvät. Mielestäni ns. varmuusvankeuden lähtökohdat olisi kuitenkin kokonaisuudessaan pohdittava uudelleen, jotta turvaamistoimi todella olisi sellainen, että sitä ei EIT:ssa tulkittaisi rangaistukselliseksi.

10) Tilannetta on tarkasteltava myös perustuslain (PL 731/1999) 7 §:n valossa. PL esitöissä todetaan ensinnäkin, että henkilökohtaisen koskemattomuuden asema perusoikeutena asettaa siihen puuttumiselle korkean kynnyksen. Rajoitusten tulee perustua lakiin ja täyttää tulkintakäytännössä täsmentyvät hyväksyttävyys- ja välttämättömyysvaatimukset. Kaikkien vapaudenriistojen ja puuttumisen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen tulee perustua eduskunnan säätämiin lakeihin, eivätkä ne saa olla mielivaltaisia (HE 309/1993 vp, s. 47-48).

11) Taannehtivasti sovellettava lainsäädäntö muodostaa ongelman lainsäädännön ennakoitavuuden näkökulmasta, mitä voidaan pitää oikeusvaltiollisen sääntelyn yhtenä keskeisenä lähtökohtana. Toki on niin, että Suomen lainsäädännössä ei ole nimenomaista taannehtivan lainsäädännön kieltoa: tärkeänä poikkeuksena tästä ovat taannehtivien kriminalisointien ja rangaistusseuraamusten kielto.

12) Jonkinlaista suuntaa antanevat perustuslakivaliokunnan lausunnot suhteessa verolainsäädännön taannehtivuuteen. Perustuslakivaliokunta on nimittäin katsonut, että "verolakeihin liittyy oikeus luottaa verovelvollisuuden kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi verovelvollisen oikeusasemaa." (PeVL 1/2009 vp, s. 2) Voidaan siten argumentoida, että lainsäätäjän ei tulisi tukeutua ainakaan sellaiseen taannehtivaan lainsäädäntöön, jolla heikennetään ihmisten oikeusasemaa kohtuuttomasti.

13) Varmuusvankeudessa olisi kyse – jos siitä säädettäisiin yllä 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla – turvaamistoimenpiteestä, jolla kuitenkin on tietty kosketuspinta rikosoikeudelliseen järjestelmään. Lisäksi kyseessä on selkeä ja intensiivinen puuttuminen keskeiseen perusoikeuteen. Kysymystä taannehtivuudesta olisi nähdäkseni arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kautta (ks. myös PeVL 13/2003 vp, s. 2-3; PeVL 56/2005 vp, s. 2 ja PeVL 42/2006 vp, s. 4.) Tässä yhteydessä keskeisiä ovat erityisesti hyväksyttävyysedellytys ja toimenpiteen oikeasuhtaisuus.

14) Taannehtivuuden tulisi siis olla hyväksyttävää sekä painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa. Hallituksen esityksen mukaan varmuusvankeus pyrkii suojaamaan ihmisiä vakavilta henkeä, terveyttä tai vapautta loukkaavilta rikoksilta. Kyse on PL 7 §:n 1 momentissa säädetystä jokaisen oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Valtiolla on perus- ja ihmisoikeuksiin palautuva velvollisuus suojata tämänkaltaisia oikeushyviä loukkauksilta (ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) tuomio [suuri jaosto], *Vinter and Others v UK*, 9.7.2013, kappale 108). Tätä taustaa vasten voidaan katsoa, että taannehtivuutta voi perustella perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävällä perusteella.

15) Perusoikeuksien rajoitusten on oltava myös välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei myöskään saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.

16) Oikeasuhtaisuusarviossa ovat vastakkain yhtäältä riski siitä, että henkilöltä riistetään taannehtivan lainsäädännön nojalla vapaus, vaikka hän ei ole vaarallinen. Toisaalta on olemassa riski siitä, että ilman tällaista lainsäädäntöä joku vaarallinen henkilö syyllistyy vapauduttuaan vakavaan henkeä, terveyttä tai vapautta loukkaavaan vakavaan rikokseen. Kyse on nähdäkseni siitä, mikä riski yhteiskunnassa halutaan ottaa. Kuten aiemmassa tätä hallituksen esitystä koskevassa lausunnossani totesin, punninta näiden riskien välillä kuuluu demokraattisesti valitulle eduskunnalle, ei yksittäiselle asiantuntijalle.

17) Jos sääntely perustettaisiin 1 kohdassa esitettyihin kriteereihin, valmistelussa olisi otettava huomioon myös YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimus (SopS 26-27/2016), joka asettaa standardit sille, miten mielenterveyden ongelmista kärsiviin tulisi suhtautua. Vammaisyleissopimuksen lähtökohtana on 4(1) artiklan ja 5(1) artiklan mukainen valtion velvollisuus varmistaa kaikkien ihmisoikeuksien ja perusvapauksien täysimääräinen toteutuminen kaikille vammaisille henkilöille sekä edistämään sitä ilman minkäänlaista syrjintää vammaisuuden perusteella. Lisäksi yleissopimuksen 14(1) artiklan mukaan sopimuspuolten on varmistettava, että vammaisilla henkilöillä on

yhdenvertaisesti muiden kanssa oikeushenkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen. Sopimuspuolten on pidettävä edelleen huoli siitä, että vammaiset henkilöt eivät eivät joudu laittoman tai mielivaltaisen vapaudenriiston kohteeksi ja että mahdollinen vapaudenriisto tapahtuu lain mukaisesti, eikä vammaisuuden olemassaolo missään tapauksessa oikeuta vapaudenriistoon.

18) Vammaisyleissopimuksen 1 artiklan mukaan vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. Kyse ei ole lääketieteellisestä vammaisuuden määrittelystä, vaan määritelmä lähtee liikkelle sosiaalisista suhteista ja vuorovaikutukseen liittyvistä toiminnallisista rajoitteista. Käsillä olevan tulkintatilanteen tekee haastavaksi se, että EIS 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan ”*persons of unsound mind*” kattaa hyvin laajan skaalan erilaisia henkilöitä, mukaan lukien vaarallisiksi katsotut rikolliset (ks. lähemmin esim. *W.P. vastaan Saksa*, EIT 6.10.2016).[1] Vaikea kysymys sen sijaan on, ovatko viimeksi mainitut vammaisyleissopimuksen 1 artiklassa tarkoitettuja henkilöitä. Sellaisia henkilöitä, jotka kärsivät erilaisista persoonallisuushäiriöistä, kuten esimerkiksi psykopatiasta tai antisosiaalisesta käyttäytymisestä, ei välttämättä pidetä vammaisina henkilöinä sopimuksen tarkoittamassa mielessä, mutta tilanne ei ole mitenkään täysin selvä. EIS 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan ja vammaisyleissopimuksen suhde tulisi siten selvittää. Tämä kuuluu lainvalmistelussa tehtäväksi, joten en alkanut asiaa tämän enempää purkamaan. Olennaista on siis se, että jos vammaisyleissopimus tulisi sovellettavaksi, taannehtivan lainsäädännön hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta pitäisi arvioida myös siitä näkökulmasta.

19) Taannehtivuuden merkitystä lieventäisi jossain määrin se, että varmuusvankeudessa ei olisi kyse automaattisesta seurauksesta, vaan sen tarve arvioitaisiin erikseen. Kyse olisi arviointihetken perusteella tehtävän vaarallisuusarvion perusteella määrättävästä seuraamuksesta, josta voisi myös valittaa. Mitenkään optimaalisesta tilanteesta ei kuitenkaan ole kyse, koska turvaamistoimenpiteellä olisi tietty kytkös rikosoikeudelliseen järjestelmään. En osaa arvioida, missä määrin alkuperäistä ehdotusta on mahdollista rakentaa sellaiseksi, että se vastaisi EIT:n vaatimuksia. Lisäksi tässä on otettava huomioon se, että vapaudenriistossa on yhtä kaikki kyse hyvin voimakkaasti ihmisen perusoikeuteen puuttuvasta toimenpiteestä, jonka osalta lainsäädännön ennakoitavuudella voidaan katsoa olevan suuri merkitys. Sääntelyperustan muutos saattaisi aktualisoisida myös kysymyksen vammaisyleissopimuksen merkityksestä.

[1] EIT:n tulkintalinjaa on oikeuskirjallisuudessa myös kritisoitu epämääräisyydestä (ks. esim. Marcin Szwed 2020, ‘The notion of ‘a person of unsound mind’ under Article 5 § 1(e) of the European Convention on Human Rights’, Netherlands Quartely of Human Rights, Vol. 38(4)).

Kaiken kaikkiaan suhtaudun varauksellisesti siihen ajatukseen, että taannehtivuudella ei olisi tässä sääntely-yhteydessä merkitystä, mutta ymmärrän myös toiseen suuntaan vievät argumentit.

Turussa 25.3.2026

Elina Pirjatanniemi

Elina Pirjatanniemi