Tuomas Ojanen
11.9.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 120/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vankeuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Pääasiallinen sisältö

1. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi vankeuslakia, tutkintavankeuslakia, yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annettua lakia, valvotusta koevapaudesta annettua lakia, yhdistelmärangaistuksen täytäntöönpanosta annettua lakia, mielenterveyslakia, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettua lakia ja lastensuojelulakia.
2. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa jaksossa 13 (s. 162-175) on tarkasteltu ehdotettua sääntelyä seuraamuksiin tuomittujen ja osin myös heidän läheistensä perusoikeuksien kannalta. Ehdotettu sääntely merkitsee lisärajoituksia perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen, perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen ja perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan sekä perustuslain 16 §:ssä turvattuihin sivistyksellisiin oikeuksiin. Säätämisjärjestysperusteluissa näihin perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia käsitellään perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta.
3. Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi esityksestä lausunnon, koska esitys sisältää ehdotukset säännöksiksi rangaistusten täytäntöönpanosta vakavissa yhteiskunnallisissa häiriötilanteissa. Kyseiset säännökset rajoittavat osin merkittävästikin rangaistusta suorittavien oikeuksia, joten sääntely on erityisen perusoikeusherkkää. Kyse on myös uudesta pysyvästä sääntelystä, jollaiseen perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin ottanut kantaa. Vankien perusoikeuksien turvaamisen kannalta on esityksen mukaan perusteltua saada perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotto siitä, millaisia rajoituksia mahdollistava lainsäädäntö ovat perustuslaillisesti hyväksyttävää vakavassa yhteiskunnallisessa häiriötilanteessa. (HE, s. 175)

Yleisarvio

4. Esityksessä ehdotetaan vankeuslakiin, tutkintavankeuslakiin, yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annettuun lakiin, valvotusta koevapaudesta annettuun lakiin sekä yhdistelmärangaistuksen täytäntöönpanosta annettuun lakiin säännöksiä, jotka mahdollistaisivat tavanomaisesta täytäntöönpanosta poikkeamisen vakavissa yhteiskunnallisissa häiriötilanteissa. Säännöksiä sovellettaisiin poikkeusoloissa tai ehdotetuissa säännöksissä luetelluissa muissa normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa.

5. Ehdotetut säännökset merkitsevät varsinkin vankien, mutta kohdittain myös muiden, kuten vankien lähiomaisten, perusoikeuksien rajoituksia.
6. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan lailla. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä sanouduttiin selkeästi irti sellaisesta käsityksestä, että tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia voitaisiin rajoittaa suoraan erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitosvallan perusteella. Siten esimerkiksi vankien perusoikeuksien rajoittamisen katsottiin asianomaisessa 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). Vapaudenmenetys ei siten 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).
7. Esityksen säätämisjärjestysjaksossa ja muuallakin esityksessä on mielestäni tehty yleisesti ottaen riittävästi selkoa esityksen perusoikeuskytkennöistä sekä tarkasteltu säännösehdotusten merkitsemiä perusoikeusrajoituksia eritellysti sekä perusoikeus- että rajoitusedellytyskohtaisesti.
8. Nähdäkseni voidaan pääosin yhtyä hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitettyihin arvioinnin lähtökohtiin sekä johtopäätöksiin säännösehdotusten suhteesta perustuslakiin.
9. Käsillä olevassa sääntely-yhteydessä korostuvat perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä yhtäältä lailla säätämisen vaatimus ja täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten ja toisaalta välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimusten merkitystä. Koska ehdotettua sääntelyä sovellettaisiin myös poikkeusoloissa ja normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa, välttämättömyyden vaatimus tarkoittaa tässä yhteydessä muun muassa normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta.
10. Nähdäkseni ehdotettu sääntely vaikuttaa ainakin pääosin täyttävän lailla säätämisen vaatimuksen ja täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen, vaikka kohdittain ehdotettu sääntely sisältääkin tulkinnanvaraisia ilmaisuja ja termejä, ja vaikka yksityiskohtaisilla perusteluilla on suuri merkitys monen säännösehdotuksen käyttö- ja merkitysyhteyksien ”avautumisen”, selkeytymisen ja täsmentymisen kannalta.
11. Samoin sääntely vaikuttaa ainakin suurelta osin ongelmattomalta välttämättömyysvaatimuksen kannalta. Esimerkiksi poikkeuksista yhteiskunnallisissa häiriötilanteissa säätävässä 1. lakiehdotuksen 19 a luvussa ehdotettujen toimivaltuuksien käyttö on sidottu kauttaaltaan säännösperusteisesti välttämättömyyden vaatimukseen.
12. Muualla kuin 19 a luvun säännösehdotuksissa kiinnittää kuitenkin huomiota se, että säännösehdotuksissa on käytetty verraten usein kvalifikaatiota ”on perusteltua” välttämättömyys- tai edes tarpeellisuusvaatimuksen sijasta. Vaikka ”on perusteltua” -kvalifikaatio esiintyy myös voimassa olevassa, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyssä laissa, ja vaikka sen käyttö on monessa säännösehdotuksessa ongelmatonta, perusoikeuksien kannalta olisi perustuslain 22 § huomioon ottaen asianmukaisempaa sitoa

muutamissa säännösehdotuksissa toimivaltuuden käyttö välttämättömyyden vaatimukseen ”on perusteltua” ilmaisun sijasta. Tällaisia säännösehdotuksia ovat esimerkiksi tehostetun valvonnan osastolle sijoittamisesta säätävä 1. lakiehdotuksen 4 luvun 5 luvun 4 a § ja osallistumisesta uskonnonharjoitukseen säätävä 1. lakiehdotuksen 11 luvun 3 §:n 2 momentti.

13. Sikäli kuin ehdotetussa sääntelyssä on muutoin ongelmia välttämättömyyden vaatimuksen kannalta, kyse on kuitenkin siitä, onko toimivaltuussäännös ylipäätään välttämätön. Koska en kuitenkaan ole mikään vankilaolojen asiantuntija, en osaa arvioida ehdotettujen säännösten välttämättömyyttä tältä osin.
14. Esityksen yhtenä tavoitteena on muun muassa voimassa olevan sääntelyn selkeyttäminen ja täsmentäminen. Tavoitteesta on lähtökohtaisesti vain hyvää sanottavana perustuslain kannalta. Samalla on kuitenkin lisättävä, että voimassa oleva vankeuslaki ja siihen myöhemmin tehdyt, perusoikeusrajoituksia merkitsevät muutokset on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella ((PeVL 20/2005 vp, ks. muutoksista PeVL 40/2020 vp, PeVL 36/2020 vp ja PeVL 29/2025 vp). Näin ollen voimassa olevaa sääntelyä on pidettävä perustuslain mukaisena. Jos nyt kuitenkin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä säännöksiä lähdetään muuttamaan, olkoonkin hyvässä tarkoituksessa niiden selkeyttämiseksi ja täsmentämiseksi, ei ole suljettu pois, että tällainen selkeyttäminen ja täsmentäminen saattaa itse asiassa ”vahingossa” johtaa perusoikeusrajoituksia merkitsevän toimivaltuuden laajentumiseen siitä, mitä toimivalta on ollut sinänsä selkeyttämisen ja täsmentämisen tarpeessa olleen säännöksen perusteella. Tällöin sääntelyä olisi syytä arvioida uutena perusoikeusrajoituksena.
15. Ehdotettu sääntely vaikuttaa kuitenkin toteuttavan tavoitetta selkeyttää ja täsmentää voimassa olevaa sääntelyä ilman, että sääntelyn ”selkeyttäminen” ja ”täsmentäminen” olisi ainakaan selvästi johtanut perusoikeusrajoituksia merkitsevän toimivaltuussääntelyn laajentumiseen.

Normaaliolojen vakava häiriötilanne

16. Esityksen merkittävin säännösehdotuskokonaisuus liittyy tavanomaisesta täytäntöönpanosta poikkeamiseen vakavissa yhteiskunnallisissa häiriötilanteissa, joista säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 19 a luvussa.
17. Säännöksiä sovellettaisiin poikkeusoloissa tai ehdotetuissa säännöksissä luetelluissa muissa normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa. Ehdotettuja säännöksiä voitaisiin siis yhtäältä soveltaa ensinnäkin tilanteessa, jossa on valmiuslain nojalla julistettu poikkeusolot. Toisaalta poikkeuksia voitaisiin esityksen mukaan soveltaa normaaliolojen vakavassa yhteiskunnallisessa häiriötilanteessa. Esityksen mukaan yksinomaan vankilan sisäiset häiriötilanteet eivät kuitenkaan oikeuttaisi luvun säännösten soveltamista, vaan tällaisissa tilanteissa täytäntöönpanosta tulisi huolehtia vankeuslain tavanomaisten säännösten nojalla.
18. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään verraten äskettäin ottanut kantaa normaaliolojen vakavan häiriötilanteen määrittelemiseen lausunnoissaan PeVL 10/2025 vp ja 19/2026 vp. Valiokunta piti

lausunnoissaan välttämättömänä muuttaa esityksissä normaaliolojen häiriötilanteisiin viitanneita sääntelyehdotuksia niin, että niistä käy ilmi huomattavasti tuolloin ehdotettua täsmällisemmin, millaisissa varsin vakavissa olosuhteissa säännöksiä voidaan soveltaa (PeVL 10/2025 vp, kappale 8 ja PeVL 19/2026 vp, kappale 7). Perustuslakivaliokunnan mielestä oli ongelmallista jättää normaaliolojen häiriötilanteen käsitteen määräytyminen vain esitysten perusteluista ilmenevien huomattavan laveiden ja esityksen itsensäkin mukaan vain esimerkinomaisten perustelulausumien varaan. Valiokunta asetti sääntelyn täsmentämisen edellytykseksi lakiehdotusten käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Valiokunta kuitenkin totesi, että täsmentämisestä voidaan huolehtia esimerkiksi lakiin otettavalla avoimella esimerkkiluettelolla säännöksen soveltamistilanteista.

19. Nyt arvioitavan esityksen 1. lakiehdotuksen 19 a luvun 1 §:n 2 momenttiin sisältyy luettelo normaaliolojen häiriötilanteiden määrittelemiseksi. Esityksen mukaan luettelo toteuttaa edellä mainituissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa edellytettyä avointa esimerkkiluetteloa.
20. 1. lakiehdotuksen 19 a luvun 1 §:n 2 momentin määritelmäsäännöksessä on 7 kohtaa, joista viimeinen kohta osoittaa, että kysymys on avoimesta, ei-tyhjentäväksi tarkoitetusta esimerkkiluettelosta. Momentin 7 kohdan mukaan säännösten soveltaminen olisi mahdollista ”muussa 1–6 kohtaa vastaavassa häiriötilanteessa”.
21. Määritelmäsäännösehdotuksen 1-6 kohtiin sisältyy verraten kohdittain väljiä ja tulkinnanvaraisia termejä ja ilmaisuja. 7 kohta ”kaatokohta” entisestään lisää sääntelyn avoimuutta ja väljyyttä.
22. Toisaalta liian kasuistinen sääntely tuottaa helposti omia ongelmiaan. Perustuslakivaliokunnan em. lausuntojen mukaan normaaliolojen häiriötilantilanteiden täsmentämisestä voidaan myös huolehtia ”esimerkiksi lakiin otettavalla avoimella esimerkkiluettelolla säännöksen soveltamistilanteista”.
23. Nähdäkseni määritelmäsäännösehdotusta voidaan edellä esitetyn perusteella pitää riittävänä perusoikeusrajoitusten lailla säätämisen vaatimuksen sekä perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltiollisen lakivarauksen kannalta.
24. Määritelmäsäännösehdotuksessa tarkoitetuissa häiriötilanteissa perusoikeusrajoituksia merkitsevien toimivaltuuksien käyttö (ks. 2-7 §:t) olisi säännösperusteisesti rajoitettu välttämättömyyden vaatimuksella, joka osaltaan tuo esiin sitä, että häiriötilanteissa perusoikeusrajoitukset olisivat sallittuja vain, jos vankeuslain tavanomaisten säännösten sallimissa rajoissa täytäntöönpanosta ei enää voida huolehtia turvallisesti. Toimivaltuuksien käyttöä olisi kohdittain rajattu myös ajallisella ulottuvuudella (ks. 5 §:n 4 mom., 6 §:n 3 mom., 7 §:n 3 mom., 8 §:n 3 mom.).

Kirjeenvaihto, puhelut ja sähköinen viestintä

25. Lakiehdotuksen 12 luvun 4 §:ssä säädettäisiin kirjeenvaihdosta asiamiehen kanssa. Ehdotettu sääntely on sinänsä asianmukaista perustuslain kannalta.
26. On syytä kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että asiamiehen ohella vangin kirjeenvaihto lääkärin kanssa saattaa ainakin joissain tilanteissa nauttia

samanlaista ”korotettua” suojaa kuin vangin ja hänen asiamiehensä kirjeenvaihto Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa koskevan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan (ks. esim. *Szuluk v. Yhdistynyt kuningaskunta*, EIT 2009). Ehdotettu sääntely ei tunnista tätä, eikä sitä havaitakseni tee myöskään voimassa oleva vankeuslain sääntely. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa asiasta.