Valiokunnan lausunto PeVL 59/2026 vp– HE 120/2026 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vankeuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vankeuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 120/2026 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Juho Martikainen, oikeusministeriö
- apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Sakari Melander
- professori Tuomas Ojanen

HALLITUKSEN ESITYS

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.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan kesällä 2027.

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi esityksestä lausunnon.

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohtia

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi vankeuslakia ja tutkintavankeuslakia sekä kuutta muuta lakia. Esityksessä ehdotetaan muun muassa, että Rikosseuraamuslaitoksen valtuuksia valvoa vankeja yhtenäistetään ja niitä selkeytetään. Lisäksi Rikosseuraamuslaitoksen toimivaltaa rajoittaa täytäntöönpanoa vakavissa yhteiskunnallisissa häiriötilanteissa ehdotetaan muutettavaksi.

(2) Vankeuslaki ja tutkintavankeuslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 20/2005 vp). Vankeuslain ja tutkintavankeuslain perusoikeusrajoituksia merkitsevät säännökset ovat sittemminkin useasti olleet perustuslakivaliokunnan arvioitavana (ks. esim. PeVL 29/2025 vp, PeVL 13/2021 vp, PeVL 40/2020 vp ja PeVL 36/2020 vp).

(3) 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 ja 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).

(4) 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).

Sääntelyn kirjoitustapa

(5) Esityksessä ehdotetaan Rikosseuraamuslaitoksen valvontatoimivaltuuksien selkeyttämistä ja yhdenmukaistamista. Säännökset ovat hallituksen esityksen (s. 43) mukaan nykyisin vaikeaselkoisia ja vaikeasti sovellettavia. Ehdotetut muutokset helpottaisivat perustelujen mukaan toimivaltuuksien soveltamista ja edistäisivät Rikosseuraamuslaitoksen mahdollisuuksia puuttua vankilan järjestystä ja turvallisuutta vaarantavaan toimintaan tai rikosten tekemiseen vankila-aikana.

(6) Sääntelyn tavoitetta selkeyttää toimivaltuuksien sääntelyä voidaan pitää lähtökohtaisesti valtiosääntöisesti hyväksyttävänä (ks. myös PeVL 52/2026 vp, kappale 7) ja perusteltuna tavoitteena. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että voimassa oleva vankeuslaki ja useimmat siihen myöhemmin tehdyt, perusoikeusrajoituksia merkitsevät muutokset on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 20/2005 vp, ks. muutoksista esimerkiksi PeVL 40/2020 vp, PeVL 36/2020 vp ja PeVL 29/2025 vp). Tällaista sääntelyä muutettaessa ei ole poissuljettua, että sääntelyn selkeyttäminen ja täsmentäminen saattaa tahattomasti johtaa perusoikeusrajoituksia merkitsevän toimivaltuuden laajentumiseen siitä, mitä toimivalta on ollut sinänsä selkeyttämisen ja täsmentämisen tarpeessa olleen säännöksen perusteella.

(7) Lakiehdotuksissa on käytetty verraten usein kvalifikaatiota "on perusteltua" välttämättömyys- tai tarpeellisuusvaatimuksen sijasta. Vaikka "on perusteltua" -kvalifikaatio esiintyy myös voimassa olevassa, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyssä laissa, perusoikeuksien kannalta olisi perustuslain 22 § huomioon ottaen asianmukaisempaa sitoa joissakin säännösehdotuksissa toimivaltuuden käyttö välttämättömyyden vaatimukseen "on perusteltua" -ilmaisun sijasta. Tällaisia säännösehdotuksia ovat esimerkiksi tehostetun valvonnan osastolle sijoittamista koskeva 1. lakiehdotuksen 5 luvun 4 a § ja osallistumista uskonnonharjoitukseen koskeva 1. lakiehdotuksen 11 luvun 3 §.

(8) Perustuslakivaliokunta on vankeuslain säätämisen yhteydessä todennut lakiehdotusten toimivaltasäännösten mahdollistavan lähes kauttaaltaan viranomaisen verraten laajan harkintavallan käytön. Sen vuoksi valiokunta on korostanut yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden huomioon ottamisen tärkeyttä sovellettaessa toimivaltasäännöksiä yksittäistapauksissa ja kiinnittänyt huomiota vankien kohtelua koskevan 1 luvun 5 §:n ja toimivaltuuksien käytön yleisiä periaatteita koskevan 1 luvun 6 §:n sääntelyyn (PeVL 20/2005 vp, s. 3). Valiokunta korostaa edelleen sanotun merkitystä.

(9) Toimivaltuussääntelyn selkeyttäminen merkitsee joissakin tapauksissa myös sitä, että lain sanamuodosta on poistettu yksilölliseen harkintaan viittaavia mainintoja. Kuitenkin hallituksen esityksen perustelujen (s. 59) mukaan toimivaltuuksien käytön "perusteltua laissa säädetyn tavoitteen varmistamiseksi" -edellytys ja välttämättömyysedellytys merkitsevät sitä, että toimenpiteen tekeminen edellyttää konkreettisia perusteita yksittäisessä tapauksessa. Perustuslakivaliokunnan mielestä lakivaliokunnan on syytä harkita, että tällainen toimenpiteen yksittäistapauksellinen luonne varmistettaisiin myös säännösperustaisesti.

Luottamuksellisen viestin salaisuus

(10) Varmuusosastolla olevalta vangilta peräisin oleva ja vangille saapunut muu kuin 3 ja 4 §:ssä tarkoitettu (valvontaviranomaisen tai asiamiehen kanssa käytävään kirjeenvaihtoon kuuluva) kirje, muu postilähetys ja viesti saadaan nykyisen 12 luvun 8 §:n mukaan lukea, jos se on tarpeen kyseisen vangin rikostaustaan, hänen vankeusaikaiseen käyttäytymiseensä, lähetykseen tai sen lähettäjään taikka vastaanottajaan liittyvästä syystä rikoksen estämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi.

(11) Vankeuslain 12 luvun 8 §:ää ehdotetaan nyt muutettavaksi niin, että varmuusosastolla olevalta vangilta peräisin oleva ja vangille saapunut muu kuin 3 ja 4 §:ssä tarkoitettu kirje, muu postilähetys ja viesti voidaan lukea ja ottaa siitä jäljennös rikoksen estämiseksi, vankilan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi. Varmuusosastolla olevan vangin puhelua voidaan kuunnella ja puhelu tallentaa samoin edellytyksin. Tutkintavankeuslakiin ehdotetaan tehtäväksi vastaavankaltaiset muutokset (8 luvun 8 §).

(12) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n 2 momentin kannalta, jonka mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Lailla voidaan saman pykälän 4 momentin mukaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen muun muassa vapaudenmenetyksen aikana.

(13) Varmuusosastolle sijoittamisen edellytyksiä koskee perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 29/2025 vp) säädetty vankeuslain 5 luvun 6 §. Vanki voidaan sen mukaan sijoittaa varmuusosastolle, jos se on välttämätöntä sen estämiseksi, että hän jatkaa rikollista toimintaa, joka vaarantaa vankilan järjestystä ja turvallisuutta, yrittää karata tai hänet yritetään vapauttaa tai jos hän muulla kuin edellä tarkoitetuin tavoin vakavasti vaarantaa vankilan järjestystä ja turvallisuutta taikka toisen vangin tai muun henkilön turvallisuutta vankilassa.

(14) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan edellytyksenä varmuusosastosijoitukselle on seikkoja, joilla voidaan sinänsä perustella myös esimerkiksi kirjeenvaihdon lukemista. Nyt ehdotettu sääntely, huomioon ottaen erityisesti sen perustelut (s. 120), joiden mukaan varmuusosastolle sijoitettujen vankien kirjeen lukeminen ja puhelimen kuuntelu voitaisiin tehdä matalalla kynnyksellä rikoksen estämiseksi, vankilan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi, näyttää kuitenkin mahdollistavan puuttumisen luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan liian väljästi. Perustuslain 10 §:n 4 momenttiin sisältyy välttämättömyysedellytys. Perusoikeusuudistuksen perustelujen (HE 309/1993 vp, s. 54/II) mukaan viestin salaisuuden rajoittamisen perusteltavuus kytkeytyy kuhunkin yksittäistapaukseen.

(15) Sääntelyä kirjeenvaihdosta ja puheluista varmuusosastolla on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sanonnallisesti muutettava niin, että se täyttää perustuslain 10 §:n 4 momentista johtuvan välttämättömyysvaatimuksen ja että siinä huomioidaan yksittäistapauksellisuus.

(16) Vankeuslain 12 luvun 4 §:ssä säädetään vangin kirjeenvaihdosta asiamiehen kanssa. Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomautettavaa nyt ehdotettuun sääntelyyn. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että asiamiehen ohella vangin kirjeenvaihto lääkärin kanssa voi ainakin joissain tilanteissa nauttia samankaltaista erityistä suojaa kuin vangin ja hänen asiamiehensä kirjeenvaihto Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa koskevan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan (ks. esim. Szuluk v. Yhdistynyt kuningaskunta, 2.6.2009). Sanottu seikka olisi syytä ottaa huomioon sääntelyä uudistettaessa.

Valiokunnan lausunto PeVL 59/2026 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 25.9.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Onni Rostila ps
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Henrik Vuornos kok
varajäsen Markku Eestilä kok
varajäsen Pertti Hemmilä kok
varajäsen Jani Mäkelä ps
varajäsen Mikko Polvinen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala