

Asia: VN/24081/2023-OM-49

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi varmuusvankeuden käyttöönotosta ja elinkautisvankien vapauttamismenettelyn kehittämisestä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusministeriö on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriön lausuntoa varmuusvankeuden käyttöönottoa ja elinkautisvankien vapauttamismenettelyn kehittämistä koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta. Sosiaali- ja terveysministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Sosiaali- ja terveysministeriö on mukana lainvalmistelua tukevassa seurantaryhmässä ja tekee mielellään yhteistyötä oikeusministeriön kanssa myös esityksen jatkovalmistelussa.

Esitysluonnoksen suhde sosiaaliturvalainsäädäntöön

Sosiaali- ja terveysministeriö viittaa aiemmin oikeusministeriölle antamaansa lausuntoon samaa asiaa koskeneesta arviomuistiosta ja korostaa, että vankeudella on vaikutuksia useisiin Kelan myöntämiin etuuksiin, kuten kansaneläkkeeseen, takuueläkkeeseen, sairauspäivärahaan, vanhempainpäivärahaan, eläkkeensaajan asumistukeen sekä työttömyysetuuteen. Esimerkiksi työttömyysturvalain (1290/2002) 3 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen hänen suorittaessaan vankeusrangaistusta.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää esityksen jatkovalmistelussa välttämättömänä, että selkeytetään, vaikuttaako varmuusvankeus esimerkiksi henkilön liikkumisvapauteen vastaavasti kuin vankeusrangaistus. Vain siten pystytään arvioimaan, onko varmuusvankeus sellainen tilanne, jonka ajalta henkilön oikeus sosiaaliturvaan rinnastuu vankeusrangaistuksen aikaiseen oikeuteen. Tämä arviointi on edellytys sille, että tarpeet sosiaaliturvalainsäädäntöä koskevien muutoslakien liittämistä kyseisen esityksen liitelaieiksi pystytään arvioimaan.

Tietosuojalainsäädäntöön liittyvät huomiot

Sosiaali- ja terveysministeriö ei vastaa yleisestä tietosuojalainsäädännöstä, mutta sosiaali- ja terveysministeriön vastuulle kuuluu Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta annettu laki (668/2008), jonka 5 g §:ää ehdotetaan esitysluonnoksessa muutettavaksi. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa arvioitaisiin mahdollisuuksien mukaan vielä sosiaali- ja terveysministeriön ja oikeusministeriön yhteistyössä tietosuojalainsäädännön edellyttämät tarkennukset lain 5 g §:ään.

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa lisäksi, että Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetun lain 5 g §:ään tehtäisiin teknisiä päivityksiä jatkovalmistelussa. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyi kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille 1.1.2023. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetun lain 5 g §:ssä mainitaan muu julkisoikeudellinen yhteisö, mutta pykälää ei ole muutettu sote-uudistuksen myötä, ja näin ollen siitä puuttuu nimenomainen maininta hyvinvointialueesta viranomaisena, jolta välttämättömät tiedot on oikeus saada. Lain 5 g §:ssä viitataan myös yksityisestä terveydenhuollosta annettuun lakiin (152/1990) ja yksityisistä sosiaalipalveluista annettuun lakiin (922/2011), jotka on kumottu sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetulla lailla (741/2023). Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain 57 §:n mukaan muualla laissa tai asetuksessa olevalla viittauksella yksityisistä sosiaalipalveluista annettuun lakiin ja yksityisestä terveydenhuollosta annettuun lakiin tarkoitetaan tämän lain voimaan tultua viittausta tähän lakiin.

Esitysluonnoksen jaksossa 11.2 todetaan, että potilastietoja koskeva sääntelyyn sovelletaan puolestaan luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679, niin sanottu yleinen tietosuoja-asetus, sekä tietosuojalakia (1050/2018). Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että potilastietojen käsittelystä säädetään myös sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetussa laissa (703/2023).

Esitysluonnoksessa todetaan, että koska varmuusvankeuden käyttöönotto, yhdistelmärankaistuksen soveltamisalan laajentaminen sekä elinkautisvankien vapauttamisharkintaperusteisiin ehdotettava muutos saattavat merkitä yksittäisten rikoksentehtäjäiden osalta merkittävää rangaistusjärjestelmän ankaroitumista, pitää hallitus kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi esityksen oikeasuhtaisuudesta ja hyväksyttävyydestä lausunnon. Henkilötietojen käsittelyn osalta hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi lausunnon erityisesti esityksen 11. lakiehdotuksen 6 §:än 1 momentin 9 kohtaa koskevasta ehdotuksesta. Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisestä esitettyyn, mutta katsoo, että esitysluonnoksessa esitetään säädettäväksi tietosuojan kannalta hyvin perusoikeusherkästä kokonaisuudesta, ja perustuslakivaliokunnan lausuntoa olisi tarpeen pyytää esitettyä laajemminkin tietosuojan näkökulmasta.

Huomiot riskiarvioista

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että esitysluonnokseen sisältyvässä nykytilan arvioinnissa käsitellään vaarallisuuden ja väkivaltariskin arvioimisen epävarmuustekijöitä. Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa harkittavaksi epävarmuustekijöiden käsittelyä myös esityksen jaksossa suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys osana lakiehdotusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia.

Sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan jatkossa yhdistelmärangaistukseen tuomitsemista tai varmuusvankeuteen määräämistä koskevassa asiassa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen määräämä sairaala tekisi riskiarvion, jonka perusteella Terveiden ja hyvinvoinnin laitos antaisi oman lausuntonsa, jonka antaminen käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen oikeuspsykiatristen asioiden lautakunnassa. Vankiterveydenhuollon yksikkö puolestaan tekisi jatkossa väkivaltariskiarvioita liittyen elinkautisesta vankeudesta ehdonalaisen vapauttamisen harkintaan, varmuusvankeudesta ehdonalaisen vapauttamisen harkintaan ja yhdistelmärangaistuksen valvonta-ajan täytäntöönpanon valmisteluun.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää kannatettavana sitä, että mielenterveyslaissa (1116/1990) säädettäisiin jatkossa mielentilatutkimusta vastaavasti väkivaltariskiarvioista (nykyisistä vaarallisuusarvioista). Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota erilaisista riskiarvioista käytettävien termien johdonmukaisuuteen ja selkeyteen. Ehdotetussa oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 37 §:n 3 momentissa tarkoitettuun arvioon viitataan lakiehdotuksissa muun muassa uusimisriskiä koskevana arviona ja väkivaltariskin arviointina. Jatkovalmistelussa olisi tärkeää selvittää myös sitä, tarkoitetaanko kaikissa lakiehdotuksissa samaa riskiarviota, jonka tekisi tietyissä tilanteissa Vankiterveydenhuollon yksikkö ja tietyissä tilanteissa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen määräämä sairaala, vai olisiko näissä arvioissa eroja.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida muita mahdollisia esitysluonnoksen edellyttämiä muutoksia mielenterveyslakiin. Esimerkiksi mielenterveyslain 6 §:n 3 momentin mukaan päätöksen rikoksesta epäillyn tai syytetyn taikka mielentilan vuoksi rangaistukseen tuomitsematta jätetyn valtion mielisairaalaan ottamisesta tekee Terveiden ja hyvinvoinnin laitos siten kuin 17 §:ssä säädetään. Muulloin päätöksen valtion mielisairaalaan ottamisesta, hoidon lopettamisesta ja sairaalasta poistamisesta tekee valtion mielisairaalan ylilääkäri. Lisäksi tulisi arvioida tarve muuttaa mielenterveyslain 3 luvun otsikkoa.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että mielenterveyslaissa tulisi säätää mielentilatutkimusta vastaavasti siitä, millä tahoilla olisi jatkossa velvollisuus tehdä riskiarvioita Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen määräyksestä. Esitysluonnoksen perusteella velvollisuus olisi valtion mielisairaaloilla ja Vankiterveydenhuollon yksiköllä, mutta ei hyvinvointialueilla. Lisäksi tulisi säätää siitä, että kustannukset väkivaltariskiarvioista suoritetaan valtion varoista. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää myös harkittavaksi esitysluonnoksen täydentämistä valtion mielisairaaloihin ja tarvittaessa hyvinvointialueisiin kohdistuvien vaikutusten arvioimisella. Mielenterveyslain 6 §:n 1 momentin mukaan valtion mielisairaalassa suoritetaan 15 §:ssä tarkoitettuja mielentilatutkimuksia. Lain 32

§:ssä säädetään hyvinvointialueen velvollisuudesta toimittaa mielentilatutkimuksia ja siitä, että kustannukset mielentilatutkimuksista suoritetaan valtion varoista. Lain 33 §:ssä säädetään mielentilatutkimuksessa olleen matkoista asuinpaikkaan.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa jää epäselväksi, miten meneteltäisiin, jos pelkän väkivaltariskin arvioimisen toimittamisen yhteydessä todettaisiin, että edellytykset määrätä henkilö tahdosta riippumattomaan hoitoon täyttyisivät. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että väkivaltariskin arvioimiseen sovellettaisiin mielenterveyslain 15 §:ää, 16 §:n 1 momenttia ja 18 §:ää. Mielenterveyslain 17 §:ssä säädetään tahdosta riippumattomasta hoidosta mielentilatutkimuksen jälkeen. Jatkovalmistelussa tulisi myös selventää lain 18 §:n soveltamista väkivaltariskin arvioimiseen. Mielenterveyslain 18 §:ssä säädetään tilanteesta, jossa ei ole edellytyksiä henkilön hoitoon määrittämiseen hänen tahdostaan riippumatta. Lain 18 §:n 2 momentissa viitataan lisäksi 16 §:n 3 momenttiin, joka ei soveltuisi väkivaltariskiarvioon.

Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota siihen, että väkivaltariskiarvion määräaika poikkeaisi mielentilatutkimuksen määräajasta. Mielentilatutkimuksen osalta laissa ei säädetä esimerkiksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle määräaika lausunnon toimittamiselle tuomioistuimelle. Tämä tulisi ottaa jatkovalmistelussa huomioon erityisesti niiden tilanteiden kannalta, joissa tehdään sekä mielentilatutkimus että väkivaltariskiarvio.

Mielenterveyslain 4 a luvussa säädetään potilaan perusoikeuksien rajoittamisesta tahdosta riippumattoman hoidon ja tutkimuksen aikana. Lakiehdotuksen perusteella väkivaltariskin arvioimiseksi henkilö voitaisiin ottaa sairaalaan ja pitää sairaalassa tahdostaan riippumatta. Jatkovalmistelussa tulisi selventää, sovellettaisiinko lain 4 a lukua näissä tilanteissa. Jatkovalmistelussa olisi hyvä arvioida myös sitä, olisiko väkivaltariskiarvion osalta tarpeen säätää mielenterveyslain 31 §:ää vastaavasti poliisin virka-avusta silloin, jos henkilö, joka voidaan väkivaltariskiarviota varten ottaa sairaalaan, jää määrättynä päivänä saapumatta.

Alaikäiset rikoksentekijät

Esityksessä ehdotetut muutokset koskisivat osittain myös alaikäisiä rikoksentekijöitä, ja näin ollen alaikäisiä koskevien muutosten vaikutuksia tulisi arvioida erittäin huolellisesti lasten edun ja oikeuksien näkökulmasta. Lapsivaikutusten arvioinnin perustana on ennen muuta YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen (SopS 59–60/1991) 3 artiklan 1 kohdan periaate lapsen edun ensisijaisuudesta. YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsivaikutusten arvioinnin vähimmäisvaatimuksena on käyttää lapsen oikeuksien sopimusta lähtökohtana ja varmistaa se, että arvioinnit perustuvat sopimuksen yleisperiaatteisiin, jotka ovat syrjimättömyys, lapsen edun ensisijaisuus, lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen sekä lapsen oikeus tulla kuulluksi ja hänen näkemystensä kunnioittaminen. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että hallituksen esitysluonnoksessa lapsivaikutusten arviointi on tehty suppeasti.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että yhdistelmärangaistukseen voitaisiin jatkossa tuomita myös ensi kertaa rikokseen syylistynyt, mikä voi esityksen mukaan ainakin periaatteessa merkitä sitä, että yhdistelmärangaistukseen tulisi tuomittavaksi myös alaikäisiä nykyistä helpommin (s. 51). Kuten esitysluonnoksessa todetaan, alaikäisiä ei ole kuitenkaan toistaiseksi tuomittu yhdistelmärangaistukseen tai sitä edeltäneeseen koko rangaistuksen suorittamiseen vankilassa, koska rikoksentekijän nuorta ikää on usein oikeuskäytännössä pidetty yhdistelmärangaistuksen tuomitsemista vastaan puhuvana seikkana. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että Suomessa otettaisiin käyttöön varmuusvankeus, joka käytännössä mahdollistaisi myös alaikäisenä yhdistelmärangaistukseen tuomitun vankeusajan jatkamisen varmuusvankeutena ennalta määrittelemättömän ajan. Esitysluonnoksen mukaan varmuusvankeutta määrättäessä alaikäinen yhdistelmärangaistukseen tuomittu olisi lähtökohtaisesti ehtinyt tulla jo täysi-ikäiseksi tai ainakin vähintään lähelle täysi-ikää. Lähellä täysi-ikää oleva henkilö on kuitenkin edelleen alaikäinen, jolloin huomioon tulisi ottaa lapsia ja nuoria koskevat kansainväliset velvoitteet. Esimerkiksi lastensuojelulain 6 §:n (417/2007) mukaan lapsena pidetään jokaista alle 18-vuotiasta. Lapsen oikeuksien sopimus edellyttää, että lapsen pidättämisessä, vangitsemisessä tai muussa vapaudenriistossa tulee noudattaa lakia ja näihin toimiin voidaan turvautua vasta viimesijaisena ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona. Lapsen erityinen asema rikosoikeusjärjestelmässä on tunnustettu kyseisen sopimuksen artiklassa 37 ja sitä koskien on YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 24 (2019) lapsen oikeuksista rikosoikeusjärjestelmässä (CRC/C/GC/24). Komitea tunnustaa, että yleisen turvallisuuden ylläpito on oikeutettu tavoite oikeusjärjestelmässä, mutta sopimusvaltioiden tulisi kuitenkin pyrkiä tähän tavoitteeseen noudattaen velvollisuuksiaan kunnioittaa lapsen oikeuksien periaatteita, jotka on vahvistettu yleissopimuksessa lapsen oikeuksista. Sosiaali- ja terveysministeriö suhtautuu varauksellisesti varmuusvankeuden määräämiseen alaikäiselle henkilölle.

Niemi Veli-Mikko
Sosiaali- ja terveysministeriö

Hakanen Ida
Sosiaali- ja terveysministeriö