

Asia: VN/30248/2024

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vankeuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleiset kommentit esityksestä**

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain 3 §:n mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta huolehtia ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat muun ohella vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu tahdostaan riippumatta sekä muita toimenpiteitä, joilla rajoitetaan henkilön itsemääräämisoikeutta. Tämän vuoksi oikeuskanslerille ei muodostu kanteluiden perusteella käytäntöön perustuvaa kokemusta esimerkiksi vankien valvontaan tai sijoittamiseen liittyvistä mahdollisista ongelmallisiksi koetuista oikeudellisista seikoista. Esitän alla yleisiä huomioita esityksestä ja erityisesti sen säätämisympäristöperusteluista koskien vankiloiden toimintaa vakavissa häiriötilanteissa.

Vaikka esitys on pääosin hyvin laadittu, vankeuslain uudistusmenetelmä osissa tekee esityksestä paikoin vaikeaselkoisen. Erityisesti niiltä osin, kun esityksellä on tarkoitus muuttaa 1.9.2026 voimaan tulevia säännöksiä (HE 53/2025 vp), esityksessä olisi perusteltua selostaa, miltä osin ja minkä vuoksi vasta muutettuja säännöksiä halutaan muuttaa näin lyhyen ajan kuluttua uudelleen. Tämä olisi perusteltua myös eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumisen kannalta.

#### **Yleiset kommentit esityksen tavoitteista**

-

#### **Toiminta vakavissa yhteiskunnallisissa häiriötilanteissa / vankiloiden toiminta**

Esityksessä ehdotetaan säännöksiä vankiloiden toimintojen, tapaamisten ja poistumislupien rajoittamisesta tai keskeyttämisestä vakavan yhteiskunnallisen häiriötilanteen aikana. Kuten esityksessä on todettu, nykyisessä vankeuslaissa ei ole huomioitu vakavia yhteiskunnallisia häiriötilanteita. Koronapandemian vuoksi säädettiin väliaikainen laki väliaikaisista toimista rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa (s. 7–8). Myös eduskunnan oikeusasiamies on koronaviruspandemiasta aiheutuneista toimenpiteistä Rikosseuraamuslaitoksessa

antamassaan ratkaisussaan EOAK/2606/2021 todennut, että lainsäädännöstä puuttuu yleinen tartuntatautilanteiden kaltaisiin poikkeuksellisiin olosuhteisiin liittyvä päätösperuste, jonka nojalla rajoitustoimenpiteitä voitaisiin tehdä laajemmalle joukolle samanaikaisesti. Oikeusasiamiehen mukaan, vaikka erilaisia toimia onkin nykyisen lainsäädännön puitteissa Rikosseuraamuslaitoksessa tehty, voimassa olevassa lainsäädännössä on havaittu puutteita tämänkaltaisiin poikkeuksellisiin tilanteisiin

varautumisessa.

Vaikka vankiloiden toiminnan sääntelylle vakavien yhteiskunnallisten häiriötilanteiden aikana on olemassa tarve, ehdotetun sääntelyn säätämisyjärjestysperustelut jäävät varsin yleisluonteisiksi, ja niissä esitetty analyysi ehdotettavan sääntelyn suhteesta Suomen perustuslakiin ja mahdollisiin Suomen kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin on ohutta. Perusteluja on syytä esityksen jatkovalmistelussa muokata.

Suomen perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säätämisyjärjestysperusteluissa olisi syytä tuoda esiin säännösten tavoitteet ja mitä niillä on tarkoituksena valtiosääntöisesti turvata.

Esityksen mukaan säännöksen tarkoittamassa vakavassa yhteiskunnallisessa häiriötilanteessa kysymys voisi olla valmiuslain 3 §:ssä tarkoitetuista poikkeusoloista mutta myös muista vakavista yhteiskunnallisista häiriötilanteista. Ehdotuksen mukaan kyseiseen muotoiluun on päädytty, koska muotoilu kytkee säännösten soveltamisedellytykset rangaistusten täytäntöönpanon yleisiin tavoitteisiin, jotka jättävät riittävät toimintamahdollisuudet myös

ennalta arvaamattomissa tilanteissa. Keskeiset ehdotukset osiossa on todettu, että tällaisia häiriötilanteita voisivat olla esimerkiksi sota, erilaiset suuronnettomuudet, vakavat epidemiat tai muut vastaavanlaiset tilanteet. (s. 41–42).

Pidän sinänsä perusteltuna, että sääntelyn on turvattava toimintamahdollisuudet myös ennalta arvaamattomissa tilanteissa. Sääntely jättää kuitenkin viranomaiselle laajan harkintavallan muiden kuin valmiuslain 3 §:n mukaisen häiriötilanteen määrittelyssä sekä rajoituksista päättämisestä kyseisenlaisessa tilanteessa. Näiltä osin herääkin kysymys, toteutuuko häiriötilanteiden määrittelyn osalta riittävä ennustettavuus siitä, millaisissa tilanteissa ryhdytään

vankien oikeuksia rajoittaviin viranomaistoimiin. Säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole myöskään käsitelty tarkemmin Rikosseuraamuslaitoksen toimivaltaa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt vastaavaan problematiikkaan huomiota esimerkiksi lausunnoissaan PeVL 19/2026 vp ja PeVL 10/2025 todeten, että normaaliolojen häiriötilanteen määritelmät pitää säädöstasolla määritellä tarkasti, jotta laista käy ilmi riittävän täsmällisesti, millaisissa varsin vakavissa olosuhteissa säännöstä voidaan soveltaa. On ongelmallista jättää normaaliolojen häiriötilanteen käsitteen määrytyminen vain esityksen perusteluista ilmenevien laeiden ja esimerkinomaisten perustelulausumien varaan. Yhtä lailla päätöksenteon perusteita ja päätöksentekijän toimivaltaa pitää säännellä tarkemmin.

Ehdotettu sääntely merkitsee lisärajoituksia perustuslain 7 §:ssä tarkoitettuun henkilökohtaiseen vapauteen, perustuslain 9 §:ssä tarkoitettuun liikkumisvapauteen sekä perustuslain 10 §:ssä tarkoitettuun yksityiselämän suojaan. Samoin sääntely puuttuisi perustuslain 16 §:ssä turvattuihin sivistyksellisiin oikeuksiin.

Rajoittamisen yleiset edellytykset koskevat vaatimusta säätää rajoituksesta lailla, rajoituksen tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä, rajoittamisen perusteena olevien syiden hyväksyttävyyttä, suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä perusoikeutta rajoitettaessa, rajoitukseen liittyvien oikeusturvajärjestelyjen riittävyyttä ja rajoituksen ristiriidattomuutta Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. 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 (esim. HE 309/1993 vp, s. 25/I ja 49/II, PeVL 12/1998 vp, s. 2/I, PeVL 34/2001 vp, s. 2/I). Vankeuslain perusoikeusrajoituksia merkitsevät säännökset ovat olleet aiemmin perustuslakivaliokunnan arvioitavana muun muassa tupakoinnin rajoittamista ja vankeusaikaisen rikollisuuden estämistä

ja laitosturvallisuuden ylläpitämistä koskevien hallitusten esitysten yhteydessä. (ks. PeVL 40/2020 vp ja PeVL 36/2020 vp).

Säätämisyjärjestysperusteluissa on tunnistettu tarve arvioida ehdotettuja säännöksiä perusoikeuksien rajoittamiselle asetettujen yleisten edellytysten valossa. Säätämisyjärjestysperusteluissa on todettu perustuslakivaliokunnan eri yhteyksissä korostaneen lausunnoissaan sitä, ettei vapaudenmenetyksellisenä 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. Perusteluissa

on viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 13/2021 vp. Samalla perusteluissa on kuitenkin todettu, että ehdotetut säännökset vastaavat sisällöltään toisiaan ja näin ollen niiden suhdetta perustuslakiin voidaan käsitellä yhtenä kokonaisuutena (s. 141).

Eri rajoituksilla on kuitenkin vaikutuksia eri perusoikeuksiin, ja pidän perusteltuna, että ehdotettuja rajoituksia käsiteltäisiin rajoituksittain niin, että perusteluista käy ilmi, mitä perusoikeuksia kunkin säännöksen osalta rajoitetaan ja millä edellytyksillä (ks. esim. HE 44/2021, s. 42–44). Esityksen perusteluissa ei myöskään ole käsitelty lainkaan tapaamisen rajoittamisen tai keskeyttämisen vaikutuksia muiden perheenjäsenten perusoikeuksiin erityisesti pidempien häiriötilanteiden osalta.

Esityksen perusteluissa on todettu, että rajoituksilla suojattaisiin muita oikeushyviä, kuten henkilöiden terveyttä tai vankilan perushuollon toimintaa. Perustelujen mukaan vakavassa yhteiskunnallisessa häiriötilanteessa tällaisten oikeuksien suojaamisen voidaan katsoa olevan

tärkeämpää kuin rajoitettavien oikeuksien kuten vangin toimintojen, tapaamisten ja poistumisluopien. Esityksessä on todettu, että kysymys on näiden eri oikeuksien punninnasta

vakavassa yhteiskunnallisessa häiriötilanteessa (s. 142). Perusteluissa ei ole kuitenkaan suoritettu tätä punnintaa. Julkisella vallalla on velvollisuus perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan turvata riittävät terveystalvet ja edistää väestön terveyttä. Ottaen huomioon, että vankien terveydentila on usein keskimääräistä väestöä heikompi, vankilassa eletään tiiviissä laitosolosuhteissa, joissa esimerkiksi peseytymistilat ovat usein yhteiset, säätämisyjärjestysperusteluissa olisikin paikallaan käsitellä rajoitusten merkitystä myös vankien terveyden kannalta.

Perustuslakivaliokunta on covid-19-epidemiaan liittyvää lainsäädäntöä käsitellessään korostanut rajoitusten välttämättömyyttä koskevaa vaatimusta (esim. PeVL 44/2020 vp, s. 6). Pidän positiivisena, että sääntely on sidottu välttämättömyyteen ja sitä, että sääntely on toteutettu porrasteisesti siten, että kynnyks toiminnan keskeyttämiseen olisi porrastettu säännösten sanamuodoissa korkeammaksi kuin muun rajoittamisen.

Totean lisäksi, että perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 13/2021 vp kiinnittänyt huomiota siihen, että covid-19 koskevasta lakiehdotuksesta HE 44/2021 vp tai sen perusteluista ei ilmennyt, miten vankien on tarkoitus käyttää toiminnan ja vapaa-ajantoiminnan rajoittamisen ja keskeyttämisen vuoksi vapautuva aika. Vaikka nyt kyseessä olevassa ehdotuksessa on tunnistettu riski siitä, että toimintojen tai vapaa-ajantoimintojen keskeyttäminen voi tarkoittaa sitä, että vangit joutuvat viettämään toiminnoista vapautuvan ajan selleissään ja todettu, että keskeyttämistilanteissakin tulisi vangeille kuitenkin mahdollisuuksien mukaan pyrkiä järjestämään viettä aikaa sellin ulkopuolella esimerkiksi tavanomaista pienemmissä ryhmissä, esityksen perustelut kaipaavat mainittu perustuslakivaliokunnan lausunto huomioon ottaen terävöittämistä.

Säätämisyjärjestysperusteluissa on todettu, että vankien oikeusturva toteutuisi muutoksenhakuoikeuden kautta (s. 142). Muutoksenhakua ja 20 luvun 2 §:n mukaista muutoksenhakukieltoa koskevia perusteluja tulisi täydentää. Lisäksi esityksestä jää epäselväksi, olisivatko päätökset heti täytäntöönpanokelpoisia muutoksenhausta huolimatta.

Säätämisyjärjestysperusteluiden vakavia häiriötilanteita koskevan jakson lopussa on todettu, että sääntely ei olisi ongelmallista myöskään Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta (s. 142). Huomio jää tässä kohdin yleisluonteiseksi. Jaksossa ei näet ole avattu kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita ja niiden vaatimuksia lainkaan. Perusteluja tulisi jatkovalmistelussa myös näiltä osin täydentää.

## **Toiminta vakavissa yhteiskunnallisissa häiriötilanteissa / yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpano**

-

## **Vankiloita koskeva sääntely, esim. vankilan alueen määrittely**

-

## Vankilan osastoja koskeva sääntely / tehostetun valvonnan osastot

Esityksen mukaan, jos tehostetun valvonnan osastolle sijoittamisen edellytykset ovat edelleen käsillä, sijoitus jatkuisi ilman erillistä päätöstä sijoituksen jatkamisesta. Varmuusosastolle sijoittamisen jatkamista koskien taas tehdään päätös, johon voi vankeuslain 20 luvun 1 §:n 5) kohdan mukaan hakea muutosta. Eroa sijoittamisen jatkamista koskevassa päätöksenteossa tehostetun valvonnan osaston ja varmuusosaston välillä on perusteltu ainoastaan sillä, että

osastot eroavat luonteeltaan toisista. Katson, että perustelut kaipaavat näiltä osin vielä täydentämistä, koska oikeutta saada muutoksenhakuelpoinen päätös on pidettävä vangin oikeusturvan kannalta merkittävänä.

## Vankilan osastoja koskeva sääntely / sopimusosastot

-

## Lakia alemmat säädökset ja määräykset

Esityksen mukaan vankiloiden järjestyssääntöjen välillä on eroavaisuuksia myös siinä, milloin järjestyssäännön rikkomisesta voidaan määrätä kurinpitorangeistus. Eräissä vankiloissa vangille voidaan määrätä kurinpitorangeistus, jos hän pitää muistiinpanovälineitä esillä tai välittää kirjallisia viestejä videoyhteyden aikana ilman henkilökunnan lupaa. Kaikissa vankiloissa tällaisten määräysten rikkomisesta ei kuitenkaan voida määrätä

kurinpitorangeistusta. Eräissä vankiloissa myös kielletyillä alueilla tupakoinnista voidaan määrätä kurinpitorangeistus. Esityksessä on lisäksi todettu, että vankeuslain järjestyssääntöjä koskevia säännöksiä on tarpeen täsmentää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaiseksi. Sääntelyä tulisi täsmentää siten, että lain tasolla on riittävän täsmälliset säännökset perusoikeuksien rajoittamisesta. Myös järjestyssääntöjen sisältö tulisi määritellä laissa riittävän täsmällisesti, jotta eri vankiloiden järjestyssäännöt ja niihin perustuvat käytännöt ovat yhdenmukaisia (s. 14).

Perustuslakivaliokunta on perusopetuslakia ym. koskevassa lausunnossaan (PeVL 70/2002 vp, s. 5) todennut, että lain tasolla on vähintäänkin luonnehdittava järjestyssäännöillä määritettävistä asioista. Nyt lausuttavana olevassa vankeuslain hallituksen esityksessä on vankeuslain 15 luvun 1 §:ssä tarkkarajaisesti ja luettelonomaisesti säännelty järjestyssäännöllä määrättävistä asioista.

Esitykseen on säilytetty voimassa olevan vankeuslain 15 luvun 3 §:n mukainen sääntely siitä, että kurinpitorangeistus voidaan määrätä sillä edellytyksellä, että järjestyssäännössä on nimenomaisesti mainittu, että kyseisestä rikkomuksesta voi seurata kurinpitorangeistus. Perustuslakivaliokunta on ulkomaalaislain sekä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan

lausunnossa (PeVL 45/2014 vp, s. 5) todennut, että säilöönottoyksiköiden ehdotetun kaltaisten järjestyssääntöjen rikkomisesta ei saa aiheutua kurinpidollisia seuraamuksia ja että järjestyssäännön oikeudellinen status on ylipäänsä epämääräinen. Hallituksen esityksen perusteluissa tulisikin tarkentaa, millä perustein tai millaisilla edellytyksillä vankiloissa järjestyssääntöihin voidaan sisällyttää kurinpidollisia seuraamuksia. Esityksen jatkovalmistelussa tulisi pohtia, onko olemassa esimerkiksi vankilan toiminnan luonteesta johtuen sellaisia seikkoja, joiden vuoksi kurinpidolliset

seuraamukset ovat perustellusti yhdistettävissä vankiloiden järjestyssääntöjen rikkomiseen verrattuna esimerkiksi säilöönottoyksiköiden järjestyssääntöihin.

#### **Rikosseuraamuslaitoksen valvontatoimivaltuudet**

-

#### **Rahan ja muiden maksuvälineiden käyttö vankilassa**

-

#### **Vankilasta vapautuvan vangin kuljettaminen tahdosta riippumattomaan hoitoon**

-

#### **Vangeille myönnettävät poistumisluvat**

-

#### **Hoitoon pääsystä ajankohdasta ilmoittaminen**

-

#### **Sijoittaminen vankilan ulkopuoliseen laitokseen / aikuiset vangit**

-

#### **Sijoittaminen vankilan ulkopuoliseen laitokseen / alle 18-vuotiaat vangit**

-

#### **Muut mahdolliset huomiot esitysluonnoksesta**

Totean vielä esityksen säätämisyjärjestysperusteluista yleisesti, että perusteluista vaikuttaa puuttuvan lähes kokonaan ehdotuksen käsittely relevanttien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sisältöön nähden. Säätämisyjärjestysperusteluissa on kyllä useassa kohtaa todettu sääntelyn olevan Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaista avaamatta mitä velvoitteita esityksessä tarkoitetaan. Perusteluita on syytä esityksen jatkovalmistelussa näiltä osin täydentää.

Esitysluonnoksessa suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevan luvun lopussa todetaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan lausunto on arvioitu tarpeelliseksi, koska esitys sisältää ehdotukset säännöksiksi rangaistusten täytäntöönpanosta vakavissa yhteiskunnallisissa häiriötilanteissa. Lisäksi yhteenvedossa on todettu, että kyseiset säännökset ovat merkityksellisiä rangaistusta

suorittavien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Oikeuskansleri on lainvalmisteluun kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa tuonut esiin, että perustuslakivaliokunnan käsittelyn tarpeellisuutta arvioitaessa on samalla tarpeen nostaa esille ne perustuslain tulkintakysymykset, joihin perustuslakivaliokunnan kannanotto olisi aikaisempi

tulkintakäytäntö huomioon ottaen tarpeellista (PeVM 2/2024 vp, kappale 8). Pelkästään uudentyyppinen sääntely ei sellaisenaan aiheuta perustuslakivaliokunnan lausunnon

pyytämisen tarvetta. Vielä esimerkiksi säätämisjärjestysperusteluiden yhteiskunnallisia häiriötilanteita koskeva analyysi ehdotettavan sääntelyn suhteesta perustuslakiin on edellä selostamallani tavalla ohutta. Jatkovalmistelussa perustuslakivaliokunnan käsittelyn tarpeellisuutta arvioitaessa tulisi nostaa esille tarkemmin ja avoimesti ne perustuslain tulkintakysymykset, joihin perustuslakivaliokunnan kannanotto on asiassa tarpeellista.

Herala Liisamari  
Oikeuskanslerinvirasto - oikeuskansleri