

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
Lainsäädäntöneuvos Mirja Salonen

Lausunto

18.3.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle varmuusvankeutta ja elinkautisvankien vapauttamismenettelyn muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 14/2026 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriö toteaa asiassa kunnioittavasti seuraavan.

1 Esityksen tausta

Hallitusohjelman mukaan hallitus etsii välittömästi ratkaisuja, joilla varmistetaan, että yhteiskunnalle ja muiden turvallisuudelle vaarallisimmat vangit eivät vapaudu. Hallitusohjelman mukaan Suomessa otetaan käyttöön varmuusvankeus. Tarkoituksena on, että kaikkein vaarallisimpien vankien kohdalla vankeutta voidaan jatkaa niin pitkään kuin heidän arvioidaan olevan edelleen vaarallisia. Tällainen mahdollisuus sisältyy muun muassa Norjan, Tanskan ja Saksan oikeusjärjestelmiin.

Lisäksi hallitusohjelman mukaan väkivaltariskin arviointia kehitetään ja sen merkitystä osana vangen vapauttamisharkintaa vahvistetaan olennaisesti. Kirjauksen tavoitteena on lisätä väkivaltariskiarvion painoarvoa elinkautisvankien vapauttamismenettelyssä.

2 Esityksen keskeinen sisältö

Rikoslain muutokset

Esityksessä ehdotetaan, että uudessa rikoslain 2 c luvun 11 a §:ssä säädettäisiin **varmuusvankeudesta**, johon yhdistelmärangeistukseen tuomittu voitaisiin määrätä, jos olisi edelleen olemassa ilmeinen vaara, että tuomittu vapauduttuaan syyllistyy uuteen vakavaan henkeä, terveyttä tai vapautta loukkaavaan rikokseen, ja vankeusajan

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

jatkamista on pidettävä välttämättömänä muiden hengen, terveyden tai vapauden suojelemiseksi. Tämän arvioinnissa huomioon otettaisiin oikeuspsykiatrisen väkivaltariskiä lisäksi mm. vankeusaikainen käyttäytyminen sekä rikokset, joihin tuomittu on syyllistynyt ennen yhdistelmärangaistukseen tuomitsemista tai sen jälkeen. Samalla **yhdistelmärangaistuksen** (rikoslain 2 c luvun 11 §) soveltamisalaa laajennettaisiin siten, että myös rikoksenteekijä, joka ei täytä voimassa olevassa laissa säädettyä edellytystä aiemmasta rikoshistoriasta, voitaisiin jatkossa tuomita tietyin edellytyksin yhdistelmärangaistukseen (yhdistelmärangaistukseen voitaisiin ts. tuomita myös ns. ensikertalainen). Tällaisten rikoksenteekijöiden kohdalla edellytettäisiin, että tuomittava rangaistus olisi vähintään kahdeksan vuotta, kun se rikoksenuusijoiden kohdalla on kolme vuotta.

Varmuusvankeuteen määrätty voisi Helsingin hovioikeuden päätöksellä vapautua ehdonalaiseen vapauteen, jos edellytyksiä varmuusvankeuden jatkamiselle ei enää olisi. Ehdonalaista vapautta voisi edeltää muiden vankien tavoin enintään kuuden kuukauden valvottu koevapaus, jonka aikana ehdonalaista vapauttaminen voitaisiin viedä uudelleen hovioikeuden harkittavaksi, jos siihen ilmenisi perusteita.

Elinkautisvankien vapauttamisharkintaperusteita koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, että vankia ei voitaisi päästää ehdonalaiseen vapauteen, jos vapauttamisharkinnassa huomioitujen seikkojen perusteella katsottaisiin olevan ilmeinen vaara, että elinkautiseen vankeuteen tuomittu vapauduttuaan syyllistyy uuteen vakavaan henkeä, terveyttä tai vapautta loukkaavaan rikokseen (rikoslain 2 c luvun 10 §:n 3 momentti). Muotoilu vastaisi tältä osin varmuusvankeuteen määrittämisen edellytystä.

Uusi laki varmuusvankeudesta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi **laki varmuusvankeudesta**. Laissa säädettäisiin varmuusvankeuden määrittämis- ja vapauttamismenettelystä sekä varmuusvankeuden toimeenpanosta. Varmuusvankeuden toimeenpanoon sovellettaisiin pääsääntöisesti vankeuslain säännöksiä ja varmuusvankeuteen määrätyn sijoittaminen vankilassa määräytyisi siten tavanomaiseen tapaan vankeuslain säännösten perusteella. Varmuusvankeudesta annettavassa laissa säädettäisiin kuitenkin siitä, että Rikosseuraamuslaitoksen ja Vankiterveydenhuollon yksikön tulisi yhteistyössä arvioida varmuusvankeuteen määrätyn uusimisriskiä säännöllisesti ja järjestää varmuusvankeuden aikana toimia, joiden tavoitteena on vähentää varmuusvankeuteen määrätyn riskiä syyllistyä uuteen henkeä, terveyttä tai vapautta loukkaavaan rikokseen.

Aloitteen mahdollisesta varmuusvankeuden määrittämisestä tekisi Rikosseuraamuslaitos. Sen tulisi antaa yhdistelmärangaistuksen vankeusajan loppupuolella syyttäjälle asiasta selvitys, mikäli se katsoo, että yhdistelmärangaistukseen tuomitun valvonta-ajalle siirtyminen tai valvonta-ajan jälkeinen vapautuminen aiheuttaisi ilmeisen vaaran, että tuomittu syyllistyy uuteen vakavaan henkeä, terveyttä tai vapautta loukkaavaan rikokseen. Syyttäjä tekisi puolestaan oman harkintansa perusteella hakemuksen varmuusvankeuteen määrittämisestä Helsingin hovioikeudelle. Hovioikeuden olisi pyydettävä Terveyden ja

hyvinvoinnin laitokselta arviota tuomitun riskistä syyllistyä uuteen henkeä, terveyttä tai vapautta loukkaavaan rikokseen (väkivaltariskiarvio).

Varmuusvankeuteen määrätty voisi hakea vapauttamista ehdonalaiseen vapauteen Helsingin hovioikeudelta aikaisintaan vuoden kuluttua edellisestä määräämis- tai jatkamispäätöksestä. Helsingin hovioikeus voisi pyytää Vankiterveydenhuollon yksiköltä väkivaltariskiarviota harkintansa tueksi. Varmuusvankeuteen määrätty ei kuitenkaan voitaisi vapauttaa ilman riskiarviointia. Vapauttamismenettely vastaisi myös muilta osin pitkälti elinkautisvankien vapauttamismenettelyä. Poikkeuksena olisi kuitenkin se, että Rikosseuraamuslaitoksella olisi velvollisuus hakea vapauttamista viipymättä, jos se katsoo, ettei edellytyksiä varmuusvankeudelle enää ole.

Elinkautisvankien vapauttamismenettelystä annettu laki

Keskeisimpänä muutoksena lakiin ehdotetaan, että jatkossa elinkautisvangeille tehtäisiin vapauttamisharkinnan yhteydessä oikeuspsykiatrinen väkivaltariskiarviointi vain silloin, kun Helsingin hovioikeus sitä pyytää harkintansa tueksi. Vankia ei kuitenkaan voitaisi vapauttaa ilman riskiarviointia. Voimassa olevan lain mukaan väkivaltariskiarvio laaditaan aina ja siten esimerkiksi tilanteissa, joissa vapauttamisen edellytykset eivät ole käsillä muiden harkintaperusteiden, kuten vankilassaoloajan pituuden suhteessa teon luonteeseen perusteella.

Oikeudenkäymiskaaren muutos mielentilatutkimuksen tekemisestä yhdistelmärangaistuksen yhteydessä

Oikeudenkäymiskaareen sisältyvää mielentilatutkimuksia ja vaarallisuuden (=väkivaltariskin) arvioita koskevaa sääntelyä (17 luvun 37 §) muutettaisiin siten, että yhdistelmärangaistuksen tuomitsemisen yhteydessä mielentilatutkimus ei enää tulisi tehtäväksi säännönmukaisesti, vaan tuomioistuin harkitsisi mielentilatutkimuksen tarpeellisuuden samoin perustein, kuin mitä on säädetty muiden rikoksesta epäiltyjen tai syytettyjen osalta. Lisäksi säännöksessä ei enää puhuttaisi arvioitavan henkilön vaarallisuudesta vaan syytetyn tai tuomitun riskistä syyllistyä uuteen vakavaan henkeä, terveyttä tai vapautta loukkaavaan rikokseen (väkivaltariskiarvio).

Mielenterveyslaki

Mielenterveyslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi pykälä (16 a §), jossa säädettäisiin yleisellä tasolla väkivaltariskiarvioiden laatimisesta sekä siitä, että tietyissä tilanteissa väkivaltariskiarvioihin sovelletaan pitkälti samoja säännöksiä, kuin mitä mielenterveyslaissa on mielentilatutkimuksesta. Tarkempi sääntely väkivaltariskiarvioista olisi tarpeen, sillä jatkossa Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kautta tehtäisiin mielentilatutkimuksesta erillisiä väkivaltariskiarvioita yhdistelmärangaistuksen tuomitsemisvaiheessa ja varmuusvankeuden määräämisvaiheessa.

Viranomaisten tietojenvaihtoa koskeva sääntely

Esityksessä ehdotetaan muutoksia mm. rikosrekisterilakiin, henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettuun lakiin, Vankiterveydenhuollon yksiköstä annettuun lakiin sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta annettuun lakiin. Muutokset liittyisivät varmuusvankeuden käyttöönotton aiheuttamiin sääntelytarpeisiin sekä väkivaltariskiarvioita koskevan lainsäädännön täydentämiseen.

Ehdotettavalla sääntelyllä lisättäisiin myös Vankiterveydenhuollon yksikön ja Rikosseuraamuslaitoksen mahdollisuuksia hyödyntää vangista tehtyjä väkivaltariskiarvioita osin nykyistä laajemmin vankeusaikaisten kuntouttamistoimien suunnittelussa.

Muut esitykseen sisältyvät lakiehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutoksia myös useisiin muihin lakeihin. Muutostarpeet liittyvät erityisesti varmuusvankeudesta säätämiseen, yhdistelmärangaistusta ja sen yhteydessä tehtävää mielentilatutkimusta koskeviin muutoksiin sekä lainsäädännössä käytetyn terminologian selkeyttämiseen.

3

Esityksen tavoitteet ja vaikutukset uusintarikollisuuteen

Esityksen tavoitteena on suojata yhteiskuntaa vakaviin rikoksiin syyllistyneiltä henkilöiltä, joiden arvioidaan olevan vaarallisia myös tulevaisuudessa, ja näin parantaa yhteiskunnan turvallisuutta. Tavoitteen saavuttamiseksi esityksessä ehdotetaan otettavaksi hallitusohjelman kirjausten mukaisesti käyttöön varmuusvankeus ja lisättäväksi väkivaltariskin merkitystä elinkautisvankien vapauttamisharkinnassa. Mainitut toimet toteuttaisivat osaltaan myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen linjausta, jonka mukaan valtiolla on positiivinen toimintavelvoite yksilön hengen ja fyysisen koskemattomuuden turvaamiseksi.

Ehdotettavalla lainsäädännöllä voidaan arvioida ennaltaehkäistävän yksittäisiä tai muutamia vakavia uusintarikoksia vuosittain. Yksittäisen rikosentekijän vankeusajan pidentyminen ja vankeuden aikaiset kuntouttavat toimet voivat tutkimustiedon valossa vaikuttaa alentavasti heidän uusintarikollisuuteensa.

4

Esityksen suhde perustuslakiin ja Suomea sitoviin ihmisoikeusvelvoitteisiin

Yleiset huomiot perustuslakivaliokunnan lausunnon tarpeellisuudesta

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Koska varmuusvankeudesta säätäminen (rikoslain 2 c luvun 11 a § ja laki varmuusvankeudesta), yhdistelmärangaistuksen soveltamisalan laajentaminen (rikoslain 2 c luvun 11 §) sekä elinkautisvankien vapauttamisharkintaperusteisiin ehdotettava muutos (rikoslain 10 §:n 3 momentti) saattavat merkitä yksittäisten rikosentekijöiden osalta merkittävää rangaistusjärjestelmän ankaroitumista, on hallitus pitänyt suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi esityksen oikeasuhtaisuudesta ja hyväksyttävyydestä lausunnon. Lisäksi hallitus on pitänyt suotavana, että perustuslakivaliokunta

antaisi lausunnon esitykseen sisältyvistä henkilötietojen käsittelyä koskevista lakiehdotuksista.

Varmuusvankeutta ja yhdistelmärankaistusta koskeva sääntely

Ehdotettavalla sääntelyllä suojataan välillisesti perustuslain 7 §:ssä turvattua oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perustuslakivaliokunnan toteamalla tavalla (PeVL 10/2017 vp, s. 2) vaarallisia rikoksenuusijoita koskevien rikosoikeudellisten seuraamusten valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on huomioitava myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten asiaa koskeva ratkaisukäytäntö, jossa on korostettu valtion positiivista toimintavelvoitetta yksilön hengen ja fyysisen koskemattomuuden turvaamiseksi.

Esitykseen sisältyvät rikoslain muutosehdotukset ja varmuusvankeutta koskevan uuden lain säätäminen merkitsisivät seuraamusjärjestelmän ankaroitumista ja vapauden menetyksen pidentymistä joidenkin rikoksentehtijöiden kohdalla. Esitystä on siten myös tältä osin arvioitava erityisesti suhteessa perustuslain 7 §:ään. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Pykälän 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.

Ehdotusten kannalta keskeinen on myös perustuslain 8 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, jonka mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty. Lisäksi merkityksellisiä ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 63/1999) 1 artiklan oikeus elämään, 5 artiklan oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen ja 7 artiklan taannehtivuuskielto sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/1976) artikkelit 6, 9, 10 ja 15, jotka koskevat oikeutta elämään, oikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen, vapautensa menettäneiden ja vangittujen inhimillistä kohtelua ja rikosoikeudellista taannehtivuuskieltoa.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti rangaistussäännösten tulee täyttää perusoikeuden rajoittamiselle asetettavat yleiset edellytykset ja kulloisestakin perusoikeussäännöksestä mahdollisesti johtuvat erityisedellytykset, ja perustuslakivaliokunnan perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiin palautuva käytäntö koskee rikoslainsäädäntöä yleisesti (esim. PeVL 56/2018 vp, s. 2 ja PeVL 48/2017 vp, s. 7–8). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kriminalisoinneille on oltava painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (PeVL 10/2017 vp, s. 3, PeVL 9/2016 vp, s. 4, PeVL 61/2014 vp). Tämä koskee myös rikosoikeudelliseen rangaistusjärjestelmään tehtäviä muutoksia, koska rikoslain kielloilla ja rangaistuksilla on sisäinen yhteys ja rangaistukset on asetettu tukemaan ja tehostamaan kieltoja (PeVL 10/2017 vp, s. 3, PeVL 9/2016 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 9/2016 vp, s. 2) rangaistusjärjestelmän yleisesti tunnustettuna tavoitteena on rikosten ehkäiseminen eri vaikutusmekanismeilla sekä rikosten ja rikollisuuskontrollin aiheuttamien kärsimysten ja kustannusten minimoiminen ja niiden oikeudenmukainen jakaminen eri osapuolten kesken. Valiokunnan mukaan lainsäätäjän tehtävä on muotoilla järjestelmän osatekijät tavalla, joka parhaiten vähentää sekä rikollisuudesta että rikosten kontrollijärjestelmästä aiheutuvia inhimillisiä ja materiaalisia haittoja ja kärsimyksiä. Perusteltu rangaistustaso määräytyy valiokunnan mukaan oikeudenmukaisuusnäkökohtien ohella sen mukaan, kuinka hyvin rangaistusten avulla kyetään ehkäisemään rikoksia, millaista yhteiskunnallista ja yksilöllistä rasitusta ja kärsimystä tuon järjestelmän soveltaminen tuottaa sekä mitkä muut keinot yhteiskunnalla olisi käytössään samaan päämäärään pyrittäessä. Tämänkaltaisia yleisiä rangaistusjärjestelmän taustalla olevia näkökohtia ja tavoitteita voidaan valiokunnan mukaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävinä (PeVL 9/2016 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (esim. PeVL 56/2018 vp, s. 2, PeVL 9/2016 vp, s. 6, PeVL 56/2014 vp, s. 3 ja PeVL 16/2013 vp, s. 2). Suhteellisuusvaatimus edellyttää sen arvioimista, onko kriminalisointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. Tältä osin tulee arvioida, onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla kuin kriminalisoinnilla (ks. PeVL 56/2018 vp, s. 2 ja PeVL 23/1997 vp, s. 2/ II). Yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvat suhteellisuusvaatimuksen ohella vaatimukset lailla säätämisestä, täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, rajoituksen hyväksyttävyydestä, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta, oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt sinänsä selvänä, ettei perustuslaki aseta tiukkoja rajoja rangaistusten korottamiselle, kunhan muutokset kytketään hyväksyttäviin perusteisiin. Valiokunta on päinvastoin todennut lainsäätäjän harkintamarginaalin olevan kriminalisointien suhteen varsin väljä (PeVL 23/1997 vp, s. 2/I). Rajoitusperusteen hyväksyttävyyden lisäksi perusoikeutta rajoittavan sääntelyn tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa, eikä perusoikeuksia tule rajoittaa tarpeettomasti tai vain varmuuden vuoksi. Perustuslakivaliokunta on katsonut esimerkiksi, ettei tekoja pidä säätää rangaistavaksi pelkästään kriminalisoinnin symbolisen merkityksen vuoksi (esim. PeVL 5/2009 vp ja PeVL 29/2001 vp).

Esityksessä ehdotettu uusi rikosoikeudellinen seuraamus, varmuusvankeus, olisi tarkoitettu tilanteisiin, joissa yhdistelmärankaistukseen tuomitun kohdalla olisi edelleen olemassa ilmeinen vaara, että hän vapauduttuaan syyllistyy uuteen vakavaan henkeä, terveyttä tai vapautta loukkaavaan rikokseen. Varmuusvankeuteen määrääminen merkitsisi ennalta määrittelemättömän pituista vankilassaoloajan jatkumista. Varmuusvankeudesta säädettäisiin laissa ja sitä koskevasta sääntelystä on pyritty tekemään mahdollisimman täsmällistä ja tarkkarajaista. Varmuusvankeuteen määrääminen merkitsisi poikkeusta perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvasta henkilökohtaisesta vapaudesta. Sääntelyn tarkoituksena on valtiosääntöisesti turvata perustuslain 22 §:n edellyttämällä

tavalla julkisen vallan toimesta niin ikään perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattu jokaisen oikeus elämään ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Näin ollen sääntelyn tavoitetta voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta.

Lainsäädännöstä puuttuu tällä hetkellä mahdollisuus varmistaa, ettei vaaralliseksi arvioitu rikoksenteikijä vapaudu. Ongelmallisina pidetään etenkin tilanteita, joissa yksittäinen rikoksenteikijä on syylistynyt toistuvasti vakaviin rikoksiin aina pian aikaisemmasta vankeusrangaistuksesta vapauduttuaan. Voimassa olevassa rikosoikeudellisessa seuraamusjärjestelmässä ei ole keinoja estää heidän vapautumistaan, vaikka arvioitaisiin, että heillä edelleen on ilmeinen vaara syyllistyä vastaavaan vakavaan rikokseen vapauduttuaan. Yhdistelmä-rangaistukseen sisältyvästä vankeudesta rikoksenteikijä vapautuu aina vuoden mittaiselle valvonta-ajalle ja määräaikaisesta vankeusrangaistuksesta vapaudutaan ehdonlaiseen vapauteen laissa säädettyjen määräosin mukaan. Yhdistelmä-rangaistuksen valvonta-ajan ja ehdonalaisen vapauden aikaisen valvonnan tarkoituksena on osaltaan vähentää vakavien rikosten uusimisen riskiä, mutta esityksessä on katsottu, ettei näitä keinoja voida pitää riittävinä edellä mainittujen rikoksenteikijöiden kohdalla.

Perusoikeuden rajoittaminen on sallittua vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Esityksessä on katsottu, että edellä mainitut, perusoikeuteen vähemmän puuttuvat keinot eivät ole riittävän tehokkaita perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän tavoitteen, eli muiden hengen, terveyden tai vapauden suojelemisen, saavuttamiseksi. Painava yhteiskunnallinen tarve edellyttää, että yksittäisten rikoksenteikijöiden, joilla arvioidaan olevan erityisen korkea riski uusiin vakaviin henkeä, terveyttä tai vapautta loukkaaviin rikoksiin, vankilassaoloaikaa voitaisiin jatkaa määräämällä heidät varmuusvankeuteen.

Perusoikeuden rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Suhteellisuuden vaatimus on huomioitu rajaamalla yhdistelmä-rangaistuksen ja erityisesti varmuusvankeuden soveltamisala suppeaksi. Varmuusvankeuteen määrääminen edellyttäisi ensinnäkin aina, että henkilö on tuomittu laissa tarkemmin säädettyin edellytyksin vakavasta rikoksesta yhdistelmä-rangaistukseen. Yhdistelmä-rangaistuksia on viime vuosina tuomittu vuodessa 4–8 kappaletta ja yhdistelmä-rangaistusta suorittavia oli joulukuussa 2025 yhteensä 38. Toiseksi, kaikkia yhdistelmä-rangaistukseen tuomituita ei olisi tarkoitus määrätä varmuusvankeuteen, vaan siihen määräämistä tulisi aina erikseen hakea tuomioistuimessa yhdistelmä-rangaistuksen vankeusajan loppuvaiheessa. Esityksen jaksossa 4.2.1.1 on arvioitu, että vuosittain hakemuksia varmuusvankeuteen määräämisestä olisi yksittäisiä tai korkeintaan muutamia. Esityksen voidaan arvioida täyttävän suhteellisuuden vaatimuksen myös sen perusteella, että varmuusvankeus voisi jatkua vain niin kauan, kun sen arvioitaisiin olevan välttämätöntä muiden suojelemiseksi. Rikosseuraamuslaitoksella olisi esityksen mukaan velvollisuus arvioida jatkuvasti varmuusvankeuteen määrätyn riskitasoa yhteistyössä Vankiterveydenhuollon yksikön kanssa ja hakea henkilön vapauttamista, jos se katsoisi, ettei edellytyksiä varmuusvankeudelle enää ole. Myös varmuusvankeuteen määrätty itse voisi hakea vapauttamista säännöllisin väliajoin.

Varmuusvankeus ei esityksen mukaan olisi varsinaisesti rangaistus, mutta käytännössä se tarkoittaisi vapaudenmenetystä määrittelemättömän pituisen ajan ja varmuusvankeuteen määrätty olisi sijoitettuna vankilaan. Perustuslain 7 §:n 3 momentti kattaa asiallisesti rangaistusta merkitsevät vapaudenmenetykset, joten sen soveltamisala on laajempi kuin vain vankeusrangaistus (esim. PeVL 21/2005 vp ja PeVL 30/2010 vp). Esityksen mukaan varmuusvankeuteen määrittämisestä päättäisi aina tuomioistuin. Varmuusvankeuteen määrittämisestä koskevan asian käsittelyssä tuomitulla olisi oikeus käyttää avustajaa. Jos avustajaa ei ole, olisi tuomitulle viran puolesta määrättävä puolustaja. Varmuusvankeuteen määrittämisestä koskevaan ratkaisuun samoin kuin varmuusvankeudesta vapauttamista koskevaan ratkaisuun saisi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan oikeuteen, jos korkein oikeus antaa asiassa valitusluvan. Esitykseen arvioidaan sisältyvät riittävät oikeusturvajärjestelyt. Esitys ei puuttuisi niin laajasti perustuslain 7 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen, että sen voisi katsoa puuttuvan tämän perusoikeuden ydinalueeseen.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ottanut ratkaisukäytännössään kantaa pituudeltaan ennalta määrittelemättömiin seuraamuksiin, jotka kohdistuvat vaaralliseksi arvioituihin rikoksenteijöihin. Ratkaisukäytäntöä on kuvattu tarkemmin esityksen jaksossa 2.3.2. Nyt ehdotettu sääntely varmuusvankeudesta täyttää tässä ratkaisukäytännössä muodostuneet edellytykset, joita ovat muun muassa kansallisesti säädetty selkeät perusteet varmuusvankeuteen määrittämiselle, että varmuusvankeuden määrää aina tuomioistuin ja siihen on muutoksenhakuoikeus, ja että henkilö on riippumattoman arvioinnin tuloksena arvioitu vaaralliseksi. Lisäksi ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on katsottu, että varmuusvankeudelle ei tarvitse olla säädettyä enimmäisaikaa ja siihen määrittämisestä voidaan pidentää alun perin määrätystä ajasta. Varmuusvankeuden jatkuminen edellyttää, että rikoksenteijä edelleen katsotaan vaaralliseksi ja että vapaudenmenetyksen ehdot täyttyvät koko varmuusvankeuden ajan. Esityksen arvioidaan olevan sopusoinnussa näiden ihmisoikeustuomioistuimen linjausten kanssa.

Elinkautinen vankeus

Esityksessä ehdotettuun varmuusvankeuteen ei voitaisi määrätä elinkautiseen tuomitua. Kuitenkin myös elinkautisvankeihin voi kuulua rikoksenteijöitä, joilla on varmuusvankeuteen määrittämisen edellytyksiä vastaavalla tavalla erityisen korkea uusimisriski. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan rikoslakia muutettavaksi siten, että elinkautisvankia ei voida vapauttaa, jos kaikkien vapauttamisharkinnassa huomioitavien seikkojen kokonaisharkinnan perusteella on olemassa ilmeinen vaara, että vanki syyllistyy vapaututtuaan uuteen vakavaan henkeä, terveyttä tai vapautta loukkaavaan rikokseen (2 c luvun 10 §:n 3 momentti). Esitetty muotoilu vastaisi mahdollisimman pitkälle sääntelyä, jota ehdotetaan säädettäväksi varmuusvankeuteen määrättyjen vapauttamisen edellytyksistä.

Muutos voisi tarkoittaa sitä, että elinkautinen vankeus jatkuisi joidenkin tuomitujen henkilöiden kohdalla pidempään suhteessa nykyiseen vapauttamiskäytäntöön. Muutos rajoittaisi siten henkilön perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattua oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen. Rajoituksen voidaan katsoa olevan hyväksyttävä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta, sillä sen tavoitteena on suojella jokaisen oikeutta elä-

mään, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Elinkautisvangin vapauttamisharkinnassa voidaan jo nyt kiinnittää huomiota siihen, onko olemassa ilmeinen törkeän rikoksen uusimisen vaara. Ottaen huomioon esitetty varmuusvankeus ja siitä vapauttamisen edellytykset, olisi myös elinkautisvankien vapauttamisharkintaa perusteltua kehittää suuntaan, jossa annettaisiin nykyistä enemmän painoarvoa elinkautisvangin arvioidulle vakavan rikoksen uusimisriskille.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on määritellyt, että elinkautiseen vankeusrangaistukseen on sisällyttävä tulevaisuudennäkymä vapautumisesta ja mahdollisuus vapaudenmenetyksen jatkumisen tarkastamiseen, jotta elinkautinen vankeusrangaistus ei loukaksi ihmisoikeussopimuksen kidutuksen vastaista kieltoa (mm. PeVL 21/2005 vp). Ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin selventänyt, ettei tuomion uudelleen harkinnan vaatimuksesta välttämättä ole johdettavissa, että elinkautisvanki kaikissa tapauksissa vapautettaisiin (Laszlo Magyar v. Unkari, 73593/10, 20.5.2014). Esitetty muutos ei vaikuttaisi siihen, missä vaiheessa elinkautisvanki voi ensimmäisen kerran hakea vapauttamista ehdonalaiseen vapauteen eikä uuden hakemuksen tekemisen määraaikoihin.

Väkivaltariskiarvioiden hyödyntäminen oikeudellisessa päätöksenteossa

Henkilön vaarallisuuden ja väkivaltariskin arvioimiseen liittyy epävarmuustekijöitä, joita on kuvattu esityksen jaksossa 2.4.1. Vaikka oikeuspsykiatriin ja -psykologisiin riskiarviointeihin liittyykin yksilötasolla epävarmuuksia, ovat ne kaikesta huolimatta luotettavin työkalu arvioida yksilön todennäköisyyttä syyllistyä vakaviin rikoksiin. Väkivaltariskiarviointia käytetään laajasti eri maissa arvioitaessa rikoksentekijöiden vapaudenmenetystä. Esityksessä on katsottu olevan perusteltua, että tällaisia arvioita käytetään jatkossakin myös Suomessa osana oikeudellista harkintaa. Epävarmuustekijöiden vuoksi esityksessä ehdotettavassa sääntelyssä henkilön vapaudenmenetyksen jatkuminen ei perustuisi ainoastaan väkivaltariskiarviointiin, vaan tuomioistuimen harkinnassa huomioitaisiin myös muita, objektiivisesti todennettavia seikkoja.

Esityksessä ehdotetaan säädettävän mielenterveyslaissa väkivaltariskiarvioiden tekemisestä. Laissa säädettäisiin muun muassa siitä, että arvioinnissa on käytettävä tieteelliseen tutkimukseen perustuvia menetelmiä. Tältä osin ehdotus parantaisi oikeustilaa, sillä väkivaltariskin arvioinnista ei ole voimassa olevassa lainsäädännössä sääntelyä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö, jossa on korostettu valtion positiivista toimintavelvoitetta yksilön hengen ja fyysisen koskemattomuuden turvaamiseksi, puoltaa näkökulmaa, että valtioilla on velvollisuus selvittää tiettyjen rikoksentekijöiden vaarallisuutta tai väkivaltariskiä. Tämän puolestaan voidaan katsoa puoltavan väkivaltariskiarvioiden hyödyntämistä osana seuraamusjärjestelmää arvioihin liittyvistä epävarmuustekijöistä huolimatta.

Perustuslakivaliokunta ei ole lausunnoissaan ottanut kantaa väkivaltariskiarvioiden käyttämiseen oikeudellisen harkinnan tueksi. Jatkossakin riippumattomat tuomioistuimet arvioisivat tapauskohtaisesti rangaistuksen suhteellisuutta kyseessä olevaan rikoskokonaisuuteen nähdessä yhdistelmä-rangaistusta tuomittaessa ja varmuusvankeuden määrittämisen välttämättömyyttä suhteessa henkilön rikoshistoriaan ja muihin rikoslaissa säädettäviin seikkoihin.

Nuoret rikosentekijät

Esitys kohdistuisi myös nuoriin rikosentekijöihin. Perustuslakivaliokunta on aiemmin suhtautunut varauksellisesti seuraamusjärjestelmän ankaroittamiseen nuorten rikosentekijöiden kohdalla. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiotaan siihen, että YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 37 artiklan b kohdan mukaan lapsen vangitsemiseen on turvauduttava vasta viimeisenä ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei ainakaan lapsiin sovellettaviksi tulevien säännösten tulisi johtaa tosiasiallisten vapaudenmenetyksaikojen pitenemiseen (PeVL 56/2018 vp ja PeVL 21/2005 vp, s. 4).

Vuoden 2025 alusta tuli voimaan rikoslain muutos, jonka mukaan ainoastaan ensimmäistä vankeusrangaistusta suorittaessaan vanki voi päästä ehdonalaiseen vapauteen suoritettuaan laissa säädetyn lyhyemmän määräosan rangaistuksesta, eikä vangin niin sanottu ensikertalaisuus siten enää palaudu tietyn rikoksettoman ajan jälkeen. Muutos merkitsi ehdonalaista vapauttamista koskevan sääntelyn ankaroitumista. Muutos koski myös nuoria alle 21-vuotiaita rikosentekijöitä, joilla myöskään ensikertalaisuus ei enää palaudu. Perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan (PeVL 37/2024 vp) tuonut esiin esettä tällaiselle sääntelylle.

YK:n lapsen oikeuksien komitea (UNCRC) julkaisee yleissopimuksen toimeenpanon tueksi yleiskommentteja, joissa se esittää tulkintansa sopimuksessa taatuista oikeuksista. Lapsen oikeuksia rikosoikeusjärjestelmässä koskevan yleiskommentin nro 24 (2019) mukaan komitea tunnustaa, että yleisen turvallisuuden ylläpito on oikeutettu tavoite oikeusjärjestelmässä, myös lapsen ollessa rikosoikeusjärjestelmässä. Sopimusvaltioiden tulisi kuitenkin pyrkiä tähän tavoitteeseen noudattaen velvollisuuksiaan kunnioittaa lapsen oikeuksien periaatteita, jotka on vahvistettu yleissopimuksessa lapsen oikeuksista. Yleiskommentin nro 24 mukaan niissäkin harvoissa tilanteissa, joissa vapaudenriistoon turvautuminen viimeisenä keinona on perusteltua, tulisi varmistaa, että vapaudenriistoa sovelletaan ainoastaan vanhempiin lapsiin ja että sen kesto on tiukasti rajattu ja että sitä tarkistetaan säännöllisesti. Arvioitaessa rikosentekijän rikoksia ja niihin perustuva vaarallisuutta taikka nuorena henkilönä tehdyistä rikoksista johtuvia pitkäaikaisia seuraamuksia, arvion tulee suositusten valossa lähtökohtaisesti perustua rikosentekijän ikään rikosten tekohetkellä. Edellä mainituissa yleiskommentissa nro 24 nimenomaan todetaan, että ”oleellinen ikä on rikosentekohetken ikä”, kun pohditaan rikosoikeusjärjestelmän menettelyjen soveltamista alle 18-vuotiaisiin.

Yhdistelmärankaistuksen osalta ei voimassa olevassa rikoslaissa ole alaikäisiä koskevaa erityissääntelyä. Periaatteessa alaikäisen tuomitseminen yhdistelmärankaistukseen on siis mahdollista. Yhdistelmärankaistukseen ei kuitenkaan ole tuomittu sen voimassaoloaikana yhtään alle 18-vuotiasta. Oikeuskäytännössä rikosentekijän nuorta ikää on usein pidetty yhdistelmärankaistuksen tuomitsemista vastaan puhuvana seikkana. Koska esityksessä ehdotetaan, että yhdistelmärankaistukseen voitaisiin jatkossa tuomita myös ensi kertaa rikokseen syyllistynyt, voi tämä ainakin periaatteessa merkitä, että yhdistelmärankaistukseen tulisi tuomittavaksi myös alaikäisiä nykyistä todennäköi-

semmin. Koska ensikertalaisen osalta edellytetään kuitenkin, että tuomittavan rangaistuksen tulee olla yli kahdeksan vuotta ja että uusimisriskin on oltava ilmeinen, voidaan olettaa, että alaikäinen tulisi jatkossakin tuomittavaksi yhdistelmärangaistukseen vain äärimmäisen poikkeuksellisissa tilanteissa.

Esityksessä on pidetty perusteltuna, että yhteiskunnan suojelun tarve on mahdollista asettaa nuoren iän vaatiman erityiskohtelun edelle niissä erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa, joissa tuomittavana oleva teko on vakava ja erityisesti jos alaikäinen on ehtinyt syyllistyä useisiin vakaviin rikoksiin. Yhdistelmärangaistuksen tuomitseminen tulisi siten olla voimassa olevan lainsäädännön tavoin mahdollista alaikäiselle jatkossakin, nykyinen oikeuskäytäntö huomioon ottaen, vaikka yhdistelmärangaistusta laajennettaisiin ns. ensikertalaisiin ja yhdistelmärangaistusta voisi seurata varmuusvankeus. Käytännössä alaikäisenä yhdistelmärangaistukseen tuomittu olisi ehtinyt jo tulla täysikäiseksi tai ainakin hän olisi hyvin lähellä sitä varmuusvankeuteen määrättäessä, sillä yhdistelmärangaistuksen vankeusaika olisi ehdotuksen mukaan jatkossakin aina vähintään kolme vuotta ja varmuusvankeuteen määräämistä voitaisiin hakea vasta vankeuden loppuvaiheessa.

Elinkautisvankien vapauttamismenettelyyn esitetty muutos koskisi ainoastaan täysi-ikäisiä rikoksentekijöitä, sillä alle 18-vuotiaita ei voida tuomita elinkautiseen vankeusrangaistukseen.

Varmuusvankeuden toimeenpano

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Yksityiselämän suojaan kuuluu muun muassa oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan. Myös perhe-elämä kuuluu yksityiselämän suojan piiriin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan vangeilla on kaikki Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaamat perusoikeudet ja –vapaudet lukuun ottamatta oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen. Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.

Esitetty varmuusvankeus tarkoittaisi vankilassaoloajan jatkumista ennalta määrittelemättömän pituisen ajan, jona tapaamisia perheen ja muiden läheisten kanssa olisi rajoitettu. Esityksessä ei kuitenkaan ehdoteta varmuusvankeuteen määrätyille uusia tai erityisesti heihin kohdistuvia rajoituksia, vaan heihin sovellettaisiin samoja säännöksiä muun muassa tapaamisista ja poistumisluvista kuin muihinkin vankeihin.

Rikoslain säännösten ajallinen soveltaminen

Esitystä on arvioitava myös perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja siihen sisältyvän taannehtivuuskiellon kannalta. Säännöksen mukaan rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklan mukaan ketään ei saa pitää syypäänä rikokseen sellaisen teon tai laiminlyönnin perusteella, joka ei ollut tekohetkellä kansallisen lainsäädännön tai kansainvälisen oikeuden mukaan rikos. Rikoksen tekohetkellä sovellettavissa ollutta rangaistusta ankarampaa rangaistusta ei saa määrätä. Myöskään kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 15

artiklan mukaan rikoksen tekohetkellä sovellettavaa rangaistusta ankarampaa rangaistusta ei saa määrätä. Esitykseen sisältyvässä sääntelyssä ei ole varsinaisesti kyse rangaistukseen tuomitsemisesta, mutta esityksellä on vaikutusta tosiasialliseen rangaistuksen pituuteen ja rikoksesta aiheutuvaan vapaudenmenetykseen.

Esityksessä ehdotetaan rikoslain muuttamista koskevaan lakiin selvyiden vuoksi nimenomaista siirtymäsäännöstä siitä, että ehdotettua uutta sääntelyä voitaisiin soveltaa ainoastaan rikokseen, joka on tehty lain voimaantulon jälkeen. Tältä osin ehdotus olisi sopusoinnussa tekohetkeä ankarampaan rangaistukseen tai seuraamuksen määräämistä koskevan taannehtivuuskiellon kanssa.

Henkilötietojen käsittelyä koskevat ehdotukset

Esitykseen sisältyy useita lakiehdotuksia, jotka koskevat arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä ja viranomaisten välistä tietojenvaihtoa. Esityksellä on näiltä osin merkitystä perustuslain 10 §:ssä turvatun henkilötietojen ja yksityiselämän suojan kannalta. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös EU:n perusoikeuskirjan kannalta. EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan.

Ehdotukset laeiksi varmuusvankeudesta ja Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolain muuttamisesta koskisivat henkilötietojen käsittelyä Rikosseuraamuslaitoksen rekistereissä. Ehdotus Vankiterveydenhuollon yksiköstä annetun lain 6 ja 7 §:n muuttamisesta sekä ehdotus Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetun lain 3 a ja 5 g §:n muuttamisesta koskisivat puolestaan sosiaali- ja terveystietojen käsittelyä ja potilasrekisterissä olevien tietojen luovuttamista. Rikosrekisterilain 4 §:ään ehdotetut muutokset koskisivat tietojen luovuttamista rikosrekisteristä.

Rikosseuraamuksia koskevien tietojen käsittelyn osalta olisi kyse niin sanotun rikosasioiden tietosuojadirektiivin sekä lain henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (jäljempänä rikosasioiden tietosuojalaki), soveltamisalaan kuuluvasta sääntelystä. Laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa täydentää kyseistä yleislakia ja se on hyväksytty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 27/2021 vp).

Potilastietoja koskevaan sääntelyyn sovelletaan puolestaan luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta ((EU) 2016/679, jäljempänä yleinen tietosuojasetus), sekä tietosuojalakia. Potilastietojen käsittelystä säädetään myös sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetussa laissa.

Esityksellä on merkitystä myös perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatun julkisuusperiaatteen ja asiakirjojen julkisuuden kannalta siltä osin kuin kyse on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain muutoksista. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu.

Ehdotukset Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolain 3 §:n sekä rikosrekisterilain 4 §:n muuttamisesta

Ehdotuksissa olisi kyse varmuusvankeudesta annettavassa laissa säädettäviä tarkoituksia varten käsiteltävistä henkilötiedoista, kuten vangin rikosrekisteritiedoista ja varmuusvankeuden toimeenpanon aikana käsiteltävistä henkilötiedoista Rikosseuraamuslaitoksen asiakastietojärjestelmä Rotissa. Varmuusvankeudesta annettavan lain 3 §:n 2 momentin mukaan varmuusvankeuteen määrättyyn ja varmuusvankeuden toimeenpanoon sovellettaisiin kyseisen lain lisäksi, mitä muualla lainsäädännössä on säädetty vangista ja vankeuden täytäntöönpanosta. Tämä tarkoittaisi, että varmuusvankeuteen määrätyn henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin sellaisenaan, mitä on säädetty Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolaissa vangin ja vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa koskevien henkilötietojen käsittelystä. Tämä olisi perusteltua, sillä varmuusvankeuden toimeenpano vastaisi pitkälti vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa. Lisäksi kyse on henkilöstä, joka on suorittanut ennen varmuusvankeuteen määräämistä rangaistustaan vankilassa, ja jonka osalta henkilötietojen käsittelyyn on tällöin sovellettu Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolaissa säädettyjä vankia ja vankeuden täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä. Ehdotetussa sääntelyssä noudatettaisiin siten pitkälti samoja edellytyksiä, joita voimassa olevan sääntelyn mukaan sovelletaan yleisesti vankien henkilötietojen käsittelyyn.

Rikosseuraamuksia koskevien tietojen katsotaan olevan valtiosääntöisesti arkaluonteisia henkilötietoja. Arkaluonteiset henkilötiedot kattavat myös erityiset henkilötietoryhmät, joista on säädetty rikosasioiden tietosuojalain 11 §:ssä. Sen lisäksi rikosseuraamusten täytäntöönpanoon sekä tutkintavankeuden toimeenpanoon liittyvien henkilötietojen käsittelystä voidaan myös katsoa aiheutuvan korkea riski luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille. Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 15/2018 vp, PeVL 37/2013 vp). Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan katsonut, että rikosasioiden tietosuoja-direktiivi ei, toisin kuin suoraan sovellettava yleinen tietosuoja-asetus, sisällä sellaista yksityiskohtaista sääntelyä, joka muodostaisi riittävän säännöspohjan perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 14/2018 vp, s. 7, myös PeVL 26/2018 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on todennut, että yksityiskohtainen sääntely on sitä perustellumpaa, mitä korkeampi riski henkilötietojen käsittelystä arvioidaan aiheutuvan henkilön oikeuksille ja vapauksille (PeVL 14/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen käsittelyä koskevassa valtiosääntöisessä arviossa merkityksellisenä myös käsittelyn tarkoitusta yksilöön kohdistuvan julkisen vallan käytön mahdollistajana (PeVL 1/2018 vp, s. 6). Valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään ja sääntelyn on oltava EU:n tietosuojalainsäädännön mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (PeVL 27/2021 vp, s. 4, PeVL 65/2018 vp, s. 45, PeVL 15/2018 vp, s. 40).

Perustuslain tulkintakäytännössä arkaluonteisilla henkilötiedoilla tarkoitetaan laajempaa tietojoukkoa kuin vain EU:n tietosuoja-asetuksessa tai rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitetut erityiset henkilötietoryhmät. Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 15/2018 vp, myös 13/2016 vp, PeVL 14/2009 vp). Tästä syystä perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa on henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta arvioitava perustuslakivaliokunnan käytännön valossa (PeVL 14/2018 vp, s. 7).

Nyt ehdotettavat henkilötietojen käsittelyä koskevat ehdotukset täyttäisivät sääntelylle asetetut täsmällisyyden ja yksityiskohtaisuuden vaatimukset, sillä ne olisivat käytännössä vastaavat kuin mitä on voimassa olevassa laissa säädetty vangin ja vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon osalta. Perustuslakivaliokunta on arvioinut Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolaissa olevia vangin ja vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoon liittyviä ehdotettavia säännöksiä ja niiden täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta muun muassa lausunnossaan PeVL 27/2021 vp.

Ehdotukset Vankiterveydenhuollon yksiköstä annetun lain 6 ja 7 §:n ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetun lain 3 a § ja 5 g §:n muuttamisesta sekä uudesta henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 17 a §:stä

Kyseisissä ehdotuksissa olisi kyse väkivaltariskiarvioihin sisältyvien tai niiden laatimista varten tarvittavien tietojen luovuttamisesta viranomaisten välillä. Kyse on pääosin arkaluonteisista tiedoista, jotka koskevat muun muassa henkilön rikoshistoriaa, terveydentilaa ja mahdollisia persoonallisuutta koskevia diagnooseja.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp).

Terveystiedot, mukaan lukien potilasrekisterin tiedot, ovat perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössäänkin omaksutuun tavoin valtiosääntöisesti arkaluonteisiksi arvioitavia henkilötietoja (esim. PeVL 15/2018 vp, s. 35—43, PeVL 1/2018 vp).

Viranomaisten välistä tietojen luovuttamista ja saamista koskevaa sääntelyä perustuslakivaliokunta on arvioinut yleensä erityisesti perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet

liittyä jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetoitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 17/2016 vp).

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa viranomaisten välistä tiedonvaihtoa säättäessä rajoittaa lisäksi se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa säännöksessä turvatus yksityiselämän suojan piiriin (esim. PeVL 71/2014 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lainsäätäjän on turvattava henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (esim. PeVL 18/2012 vp, s. 2 ja PeVL 71/2012 vp, s. 2).

Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan sääntelyn täsmällisyyttä ja sisältöä. Mikäli ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (PeVL 38/2016 vp, s. 3).

Vankiterveydenhuollon yksiköstä annetussa laissa tietojen luovuttamista koskevissa säännöksissä on huomioitu potilastietojen luonne arkaluonteisina tietoina siten, että 6 §:n mukaan tietojen luovuttamisesta päättää vankien ja tutkintavankien terveydenhuollosta vastaava lääkäri tai hänen ohjeidensa mukaan muu terveydenhuollon ammattihenkilö. Lisäksi pykälässä on rajattu sitä, keille Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehille tietoja voidaan kussakin pykälässä yksilöidyssä tapauksessa luovuttaa. Myös luovutettavat tietosisällöt on rajattu säännöksessä.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut vankien terveystietojen luovuttamista potilasrekisteristä jo kumottujen säännösten osalta (PeVL 19/2012 vp ja PeVL 70/2014 vp). Voimassa olevassa sääntelyssä on kuitenkin noudatettu vastaavia tietojen luovuttamista koskevia täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. **Nyt ehdotettavassa 6 §:n uudessa 9 kohdassa** luovutettavat tietosisällöt olisi rajattu vain välttämättömiin tietoihin. **Ehdotetussa 6 §:n uudessa 8 kohdassa** puolestaan luovutettavat tiedot olisi rajattu koskemaan tiettyä tietosisältöä, eli väkivaltariskiä ja väkivaltariskiä johtopäätöksiä. Ehdotettu säännös ei siten jättäisi viranomaisille harkintavaltaa luovutettavien tietosisältöjen osalta. Mainittu 8 kohta vastaisi voimassa olevaa 5 kohtaa, jossa säädetään vastaavalla tavalla tietojen luovuttamisesta elinkautisvankien vapauttamismenettelyn osalta. Ehdotukset olisivat perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytetyin tavoin täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Säännöksissä olisi täsmällisesti ja tarkkarajaisesti yksilöity tietojen luovuttamisesta päättävä virkamies ja se kenelle Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehelle tietoja voitaisiin luovuttaa, sekä rajattu luovutettavat tiedot.

Vankiterveydenhuollon yksiköstä annetun lain 7 § 1 momenttiin ehdotettu muutos olisi niin ikään täsmällinen ja tarkkarajainen. Kyseistä säännöstä tarkennettaisiin siltä osin, että muusta terveydenhuollon toimintayksiköstä saatavat tiedot sidottaisiin tietojen

välttämättömyyteen. Lisäksi momenttiin lisättävässä Vankiterveydenhuollon yksikön oikeudessa saada tietoja Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta olisi kyse oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 37 §:n 3 momentissa tarkoitetusta väkivaltariskiarvioinnista ja siihen perustuvasta lausunnosta. Siten ehdotuksessa tarkoitettu tiedonsaantioikeus olisi rajattu koskemaan ainoastaan niitä tietoja, joissa on kysymys oikeudenkäymiskaareissa säädetystä arvioinnista ja sitä koskevasta lausunnosta. Myös tältä osin luovutettavat tietosisällöt olisi rajattu vain välttämättömiin tietoihin.

Ehdotetut muutokset Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta annettuun lakiin eivät tosiasiallisesti muuttaisi voimassa olevaa tiedonsaantioikeutta. Muutoksissa olisi kyse siitä, että jatkossa mielentilatutkimuksen sijaan olisi mahdollista suorittaa pelkkä väkivaltariskiarvio, joka nykyisellään sisältyy mielentilatutkimukseen. Väkivaltariskiarvion suorittamisessa olisi siten kyse samojen tietojen käsittelystä kuin mielentilatutkimukseen yhteydessä nykyisin tehtävässä arvioinnissa, paitsi että kysymyksessä olisi mielentilatutkimusta suppeamman arvioinnin suorittaminen.

Henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettuun lakiin lisättäväksi ehdotetussa 17 a §:ssä olisi kyse niin ikään rajatuista tiedoista, eli väkivaltariskiarviosta ja sitä koskevasta Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunnosta. Myös tältä osin luovutettavat tietosisällöt olisi rajattu vain näihin sisältyviin välttämättömiin tietoihin. Pykälässä olisi rajattu ne käyttötarkoitukset, joita varten tietoja olisi oikeus saada. Lisäksi pykälässä säädettäisiin siitä, että kyseisiä asiakirjoja saisivat käsitellä vain ne Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehet, jotka välttämättä tarvitsevat niitä pykälässä mainittujen tehtävien suorittamiseksi. Edelleen säädettäisiin siitä, että asiakirjat on hävitettävä heti, kun ne eivät enää ole tarpeen pykälässä säädettyjä tarkoituksia varten. Vastaavalla tavalla on säädetty lain voimassa olevassa 17 §:ssä, joka koskee Rikosseuraamuslaitoksen oikeutta saada salassapitosäännösten estämättä tuomioistuimelta vakaavan väkivaltarikokseen tai seksuaalirikokseen syyllistyneen vangin oikeudenkäyntiasiakirjoista tiedot, jotka ovat tarpeen vankeuslaissa tarkoitetun rangaistusajan suunnitelman laatimisessa. Kyseinen säännös on ollut myös perustuslakivaliokunnan arvioitava (PeV 27/2021 vp).

Mainituissa ehdotuksissa olisi kyse yleisen tietosuojasetuksen salliman kansallisen liikkumavaran käytöstä. Perustuslakivaliokunta on todennut, että hallituksen esityksessä tulisi erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran käytöstä (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, ja peVL 44/2016 vp, s. 4).

EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan henkilötietojen käsittelyn on tapahduttava asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Ehdotuksissa tarkoitettujen henkilötietojen käsittelyä koskevien erityissäännösten oikeusperusteena olisi tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, rekisterinpitäjän lakisääteinen velvollisuus. Vankiterveydenhuollon yksiköstä annetun lain 6 §:n osalta viranomaisen luovuttaessa tietoja harkinnanvaraisesti omasta aloitteestaan, olisi käsittelyperusteena puolestaan 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukainen julkisen vallan käyttäminen.

Kansallisen sääntelyliikkumavaran käyttö on edellä todettujen käsittelyperusteiden osalta mahdollista 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön yksityiskohtaisempia säännöksiä asetuksessa vahvistettujen sääntöjen soveltamisen mukauttamiseksi sellaisessa käsittelyssä, joka tehdään 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohdan noudattamiseksi määrittämällä täsmällisemmin tietojenkäsittely- ja muita toimenpiteitä koskevat erityiset vaatimukset, joilla varmistetaan laillinen ja asianmukainen tietojenkäsittely muun muassa muissa erityisissä käsittelytilanteissa siten kuin IX luvussa säädetään. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti jäsenvaltion lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeuteen päämäärään nähden.

Terveystiedoissa on kysymys erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvista tiedoista, joiden käsittely on tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan pääsäännön mukaan kiellettyä. Artiklan 2 kohdassa on kuitenkin säädetty tilanteista, jolloin käsittely on sallittua. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely perustuisi tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan, jonka perusteella rekisterinpitäjä saisi käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, kun käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Mainittua käsittelyperustetta täsmentää tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohta, jonka perusteella erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja voi käsitellä, kun siitä säädetään laissa tai käsittely johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Erityisten henkilötietoryhmien käsittelyn erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi (ns. suojatoimet) on lisäksi säädetty tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien terveystietojen luovuttamista ilman suostumusta, ja arvioinut että suostumuksesta riippumaton lakiperustainen tiedonsaantioikeus arkaluonteisiin sosiaali- ja terveystietoihin tulisi säätää viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaisesti (PeVL 4/2021 vp, PeVL 71/2018 vp, s. 4).

Esitykseen sisältyvän tietojen luovuttamista koskevan sääntelyn voidaan arvioida olevan välttämätöntä ja oikeasuhtaista niillä tavoiteltuun hyötyyn ja yleisen edun tavoitteeseen nähden. Ehdotettujen muutosten tavoitteena on mahdollistaa välttämättömien tietojen vaihtaminen viranomaisten välillä ehdotettavan varmuusvankeuden toimeenpanemiseksi, varmuusvankeuden määrittämis- ja vapauttamismenettelyssä edellytettujen väkivaltariskiarvioiden laatimiseksi sekä yhdistelmärankaistukseen tuomittujen uusimisriskiä alentavien toimien suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi.

Ehdotetussa sääntelyssä luovutettavat tiedot on rajattu sääntelyn tavoitteen ja toisaalta tietoja koskevan salassapitointressin mukaisesti vain sellaisiin tietoihin, joiden luovuttaminen on tarkoituksenmukaista ja oikeasuhtaista tavoiteltuun päämäärään nähden. Viranomaisten välisestä tietojenvaihdosta säädetäisiin riittävän täsmällisesti ja yksityis-

kohtaisesti lailla. Ehdotettu sääntely ei pääsääntöisesti laajentaisi henkilötietojen käyttö-tarkoitusta taikka niiden käsittelyyn oikeutettuja viranomaisia suhteessa voimassa ole-vaan sääntelyyn esimerkiksi elinkautista vankeusrangaistusta suorittavien ja yhdistel-märangaistuksesta vapautuvien henkilötietojen käsittelystä ja sitä koskevasta säänte-lystä. Varmuusvankeuden osalta tietojenvaihtoa koskeva sääntely ulottuisi edellä mai-nittua pidemmälle ainoastaan sen osalta, että Vankiterveydenhuollon yksikölle säädet-täisiin oikeus luovuttaa tietoja Rikosseuraamuslaitokselle varmuusvankeuteen määrätyn uusimisriskin arvioimiseksi sekä uusimisriskiä alentavien toimien suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi varmuusvankeudesta annetun lain 9 §:ssä tarkoitetulla tavalla (ehdo-tettu Vankiterveydenhuollon yksiköstä annettavan lain 6 §:n 1 momentin uusi 9 kohta). Tältäkin osin luovuttaminen olisi rajattu vain välttämättömiin tietoihin ja käsittelyyn oi-keutettu Rikosseuraamuslaitoksen virkamies olisi yksilöity täsmällisesti säännöksessä.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi laajennettavaksi Rikosseuraamuslaitoksen ja Vankiter-veydenhuollon yksikön oikeutta saada Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta välttämättö-mät tiedot vankia koskevasta väkivaltariskiarviosta ja sitä koskevasta lausunnosta van-keusaikaisten uusimisriskiä alentavien toimien suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi (laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa 17 a § ja laki Vankitervey-denhuollon yksiköstä 7 §). Myös tältä osin sääntely olisi edellä tarkemmin kuvatulla ta-valla täsmällistä ja yksityiskohtaista.

Ehdotukset viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n ja oikeu-denkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 9 §:n muutta-misesta

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta sekä lakiin oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa maininta siitä, että asia-kirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta syytetylle tai tuomitulle tehdystä oikeuspsykiatri-sesta väkivaltariskiarviosta, ovat salassa pidettäviä. Ehdotusten taustalla on oikeuden-käymiskaaren 17 luvun 37 §:n 3 momenttiin esitettävä muutos, jonka mukaan väkivalta-riskin arviointi voisi tulla jatkossa tehtäväksi yhdistelmärangaistuksen tuomitsemista tai varmuusvankeuden määräämistä harkittaessa itsenäisenä tutkimuksena ilman mielenti-latutkimuksen tekemistä. Väkivaltariskiarvio sisältää tavallisesti arkaluonteisia tietoja muun muassa henkilön rikoshistoriasta, terveydentilasta ja mahdollisista persoonalli-suutta koskevista diagnooseista. Väkivaltariskiarvio rinnastuu sisällöltään pitkälti mie-lentilatutkimukseen, vaikka saattaakin olla joiltain osin sitä suppeampi. Säännöksessä tarkoitettujen asiakirjojen, jotka sisältävät tietoja rikoksesta syytetylle tai tuomitulle teh-dystä oikeuspsykiatrisesta väkivaltariskiarviosta, julkisuutta olisi välttämättömästi rajoittaa perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän suojan turvaamiseksi. Ris-kiarvio sisältää lähinnä arkaluonteisia henkilötietoja. Salassapitoperuste olisi täsmälli-sesti rajattu toisen perusoikeuden turvaamisen kannalta välttämättömään.