

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 34/2014 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle vankeutta ja
tutkintavankeutta koskevan lainsäädännön
muuttamiseksi**

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä toukokuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle vankeutta ja tutkintavankeutta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 45/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Ulla Mohell ja hallitussihteeri Matti Vartia, oikeusministeriö
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen
- professori Raimo Lahti
- apulaisprofessori Sakari Melander
- OTM, VTM, VT Leena Mäkipää.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— oikeustieteen tohtori Mikael Koillinen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että vankeuslakia, tutkintavankeuslakia ja rikoslain eräitä rangaistusta ja vankeutta koskevia säännöksiä täsmennetään lakien soveltamisessa esiin tulleiden muutostarpeiden mukaisesti. Esityksessä ehdotetaan muutoksia säännöksiin, jotka koskevat vangin yhteydenpitoa vankilan ulkopuolelle, sekä tapaamisia ja sähköistä viestintää, kurinpitoa ja valvontaa koskeviin säännöksiin. Muutoksia ehdotetaan myös säännöksiin, jotka liittyvät muun muassa omaisuuden hallussapitoon ja tupakointiin vankilassa. Yksinäisyysrangaistuksen enimmäispituutta ehdotetaan lyhennettäväksi ja eristämistarkkailua koskevaa säännöstä täsmennet-

täväksi. Lisäksi säännökset vangin ja tutkintavangin muutoksenhakuoikeudesta ehdotetaan kokonaan uudistettaviksi.

Lakien on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2015.

Ehdotettua sääntelyä tarkastellaan esityksen säätämisjärjestyksessä perustuslain 7 §:n 3 momentissa turvatus henkilökohtaisen koskemattomuuden, 10 §:n 2 momentissa turvatus luottamuksellisen viestin salaisuuden sekä 15 §:ssä turvatus omaisuuden suojan kannalta. Lisäksi sääntelyä arvioidaan perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännösten näkökulmasta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutoksia vankeuslakiin ja tutkintavankeuslakiin, jotka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 20/2005 vp). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä todettiin, ettei vapaudenmenetys 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). Perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Perusoikeusuudistuksen esitöissä tätä säännöstä on luonnehdittu perustuslailliseksi toimeksiannoksi, jonka johdosta lailla tulee turvata vapautensa menettäneelle kuuluvat oikeudet muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten viitoittamalla tavalla (HE 309/1993 vp, s. 49/I).

Esityksessä nyt ehdotettu lainsäädäntö toteuttaa omalta osaltaan perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeisessä virkkeessä tarkoitettua toimeksiantoa. Sääntely on samalla merkityksellistä perustuslain useiden perusoikeussäännösten kannalta. Se koskee esimerkiksi perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuja oikeuksia henkilökohlaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen samoin kuin perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattua yksityiselämän suojaa ja saman pykälän 2 momentissa suojattua luottamuksellisen viestin salaisuutta. Ehdotuksia on näin ollen arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa tietyn perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta. Rajoitusten hyväksyttävyyden, tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden lisäksi on tärkeää kiinnittää huomiota vankien ja tutkintavankien oikeusturvaan (esim. PeVL 19/2012 vp, s. 2/II, PeVL 20/2005 vp, s. 2/II).

Vangin kirjeenvaihto

Vangin kirjeenvaihto-oikeutta koskevaa vankeuslain 12 luvun 1 §:n 1 momentin sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että vangilla on oikeus kirjeenvaihtoon ainoastaan postin välityksellä. Vastaava säännös ehdotetaan tutkintavankeuslain 8 luvun 1 §:n 1 momenttiin. Eduskunnan oikeusasiamies on katsonut ratkaisussaan (Dnro 1621/4/05, 13.4.2007), että nykyisen sääntelyn mukaan vangilla on oikeus käyttää vankien välisessä kirjeenvaihdossa myös vankilan sisäpostia.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n 1 momentissa suojatun yksityiselämän suojan kannalta. Suojan piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin (HE 309/1993 vp, s. 53/I). Valiokunta on tämän vuoksi katsonut, ettei vangin yhteydenpito-oikeuksia pidä käytännössä rajoittaa enempää kuin on kulloisessakin yksittäistapauksessa välttämätöntä (PeVL 20/2005 vp, s. 5/II). Ehdotettua sääntelyä perustellaan sillä, että sisäpostin käyttäminen vankien välisen viestinnän ja yhteydenpidon välineenä voi vaarantaa vankilan järjestystä ja turvallisuutta (HE s. 43/I). Vankilan sisäpostin käyttö nopeuttaa ja yksinkertaistaa vankien välistä yhteydenpitoa, mikä voi olla merkityksellistä vankilan järjestyksen ja turvallisuuden kannalta. Toisaalta vankien kirjeiden, postilähetysten ja viestien tarkastamista, lukemista ja jäljennöksen ottamista koskevat säännökset ovat samat riippumatta siitä, toimitetaanko lähetykset tai viestit postin tai vankilan sisäpostin välityksellä. Ottaen huomioon kirjeiden, postilähetysten ja viestien kattava tarkastus- ja luku-oikeus valiokunta katsoo, ettei esityksessä ole esitetty riittäviä perusteita rajoittaa vankilan sisäpostin käyttöä vankien kirjeenvaihdossa. Tämän vuoksi lakivaliokunnan tulee selvittää ehdotetun muutoksen välttämättömyys.

Viestin lukeminen

Vangille saapuneen tai häneltä peräisin olevan kirjeen, muun postilähetysten ja viestin lukemi-

sesta säädetään vankeuslain 12 luvun 2 §:ssä. Viesti saadaan lukea, jos se on tarpeen tietynlaisesta perustellusta syystä rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi. Pykälän 1 momenttiin lisättäväksi ehdotetun uuden säännöksen perusteella lukemiseen oikeuttava päätös voidaan tehdä enintään kahden viikon määräajaksi. Vastaava säännös ehdotetaan otettavaksi tutkintavankeuslain 8 luvun 2 §:n 1 momenttiin. Ehdotusta perustellaan sillä, että kirjekohtainen päätöksenteko on osoittautunut ongelmalliseksi ja huomattavasti aikaa sekä resursseja vaativaksi. Eesityksen mukaan tarkoitus ei ole muuttaa valiokunnan asettamaa lukemisen kynnystä, joka on myös jatkossa korkea ja toimenpiteen ankaruutta oikeasuhtaisesti vastaava (HE s. 74/I, PeVL 59/2006 vp, s. 5/II).

Ehdotusta on arvioitava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Lailla voidaan saman pykälän 3 momentin perusteella säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen muun muassa vapaudenmenetyksen aikana. Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut säännöksessä olevan välttämättömyysvaatimuksen merkitystä ja sitä, että viestin salaisuutta voidaan laitosoloissakin rajoittaa vain siinä määrin kuin se on kussakin yksittäistapauksessa perusteltua (ks. PeVL 30/2009 vp, s. 5/I, PeVL 59/2006 vp, s. 2/II ja siinä mainitut lausunnot).

Ehdotetun pykälän 1 momentissa ilmaistaan riittävän tarkasti ne perustuslain 10 §:n 3 momentin kannalta hyväksyttävät vangin rikostaustaan, vankeusaikaiseen käyttäytymiseen, lähetykseen tai sen lähettäjään taikka sen vastaanottajaan liittyvät syyt, joiden vuoksi viestien lukemista voidaan pitää perusteltuna (vrt. PeVL 30/2009 vp, s. 3/II, PeVL 59/2006 vp, s. 5). Ehdotus mahdollistaa viestin lukemiseen oikeuttavan päätöksen tekemisen enintään kahden viikon määräajaksi kerrallaan. Päätöksen edellytykset liittyvät kuitenkin yksittäiseen vankiin, lähettäjään tai vastaanottajaan, jolloin luottamuksellisen viestin suojaa rajoitetaan vain, kun

se on yksittäisessä tapauksessa perusteltua. Ehdotus ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen. Sama koskee ehdotusta tutkintavankeuslain 8 luvun 2 §:n 1 momentiksi.

Tarkkailuvaatetuksen käyttö

Vangin eristämistarkkailusta säädetään vankeuslain 18 luvun 4 §:ssä. Sen mukaan, jos on perusteltua syytä epäillä, että vangilla on kehoon kiellettyjä aineita tai esineitä, hänet voidaan sijoittaa huoneeseen tai selliin, jossa häntä ja kiellettyjen aineiden tai esineiden poistumista hänen kehoon voidaan ympäri vuorokautisesti tarkkailla ja valvoa. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että eristämistarkkailussa olevalta vangilta voidaan edellyttää erityisen tarkkailuvaatetuksen käyttöä. Tällä vaatetuksella tarkoitetaan ns. tarkkailuhaalareita, joita vanki ei pysty itse riisumaan päältänsä. Säännösehdotuksen mukaan tarkkailuvaatetusta käyttävän vangin tulee pyynnöstään päästä viivytyksettä WC-tiloihin. Eristämistarkkailua saadaan vankeuslain 18 luvun 4 §:n 2 momentin nojalla jatkaa, kunnes kielletyt aineet tai esineet ovat poistuneet vangin elimistöstä tai kunnes eristämiseen ei enää muuten ole syytä. Eristämistarkkailu ei saa kuitenkaan kestää yli kuutta vuorokautta, ellei kiellettyjä aineita tai esineitä ole havaittu henkilönläkatsuksessa, jolloin eristämistarkkailua saadaan jatkaa vielä enintään kolme vuorokautta. Vastaava sääntely ehdotetaan otettavaksi myös tutkintavankeuslain 13 luvun 4 §:ään.

Muutosehdotuksen tarkoituksena on täyttää vaatimus perusoikeusrajoitusten perustumisesta eduskunnan säätämään lakiin. Oikeusasiamies on kanteluratkaisussaan (Dnro 2011/2/10, 31.12.2012) katsonut, että tarkkailuhaalarin käytössä on kysymys perusoikeusrajoituksesta, johon tulisi olla laissa annettu selkeä toimivaltuusäännös. Nykyinen vankeuslain 18 luvun 4 §:n 1 momentti ei hänen mukaansa anna perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten kannalta hyväksyttävällä tavalla valtuutta haalareiden käyttöön. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tuomiossa Lindström ja Mässeli v. Suomi (24630/10, 14.10.2014) katsonut, että tarkkailuhaalareiden

käyttö on loukannut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvattua yksityiselämän suojaa, koska haalareiden käytöstä ei ollut säädetty asianmukaisesti laissa.

Säännösehdotus on merkityksellinen myös perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattun henkilökohtaisen vapauden ja siihen sisältyvän tahdonvapauden ja itsemääräämisoikeuden kannalta (HE 309/1993 vp, s. 46/II). Tarkkailuvaateuksella pyritään varmistamaan se, ettei vanki voi kuljettaa kehossaan vankilaan kiellettyjä aineita tai esineitä. Vankien ja henkilökuntaan kuuluvien henkilökohtainen turvallisuus on valiokunnan mielestä sellainen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy, jonka vuoksi on perusteltua pyrkiä tehokkaasti estämään kiellettyjen aineiden ja esineiden kuljettaminen vankilaan (PeVL 59/2009 vp, s. 4/II). Tarkkailuhaalareiden käytön ja sitä koskevan sääntelyn oikeasuhtaisuutta koskevan arvion kannalta on olennaista, että vankeuslain 1 luvun 6 §:n 3 momentti sisältää toimivaltuuksien käyttöä koskevan yleisen suhteellisuusvaatimuksen. Virkamiehen on momentin mukaan suoritettava virkatehtävänsä puuttumatta enempää kenenkään oikeuksiin ja aiheuttamatta suurempaa haittaa kuin on välttämätöntä ja puolustettavaa tehtävän suorittamiseksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien tarkasteli mainituissa tuomioissaan tarkkailuhaalareiden käyttöä myös ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kiellon kannalta. Myös perustuslain 7 §:n 2 momenttiin sisältyy kielto kohdella ketään ihmisarvoa loukkaavasti. Tuomioistuimien päätös päätöksellä siihen, ettei suhteellisen lyhytaikainen tarkkailuhaalareiden käyttö eristämistarkkailussa yksinään ylitä ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kiellon soveltamiskynnystä, jos eristämiseksi on vakuuttavat perustelut. Kiellon kannalta on merkityksellistä, että sääntelyssä eristämistarkkailulle ja haalarin käytölle on asetettu perustellun syyn vaatimus ja että vangin on päästävä pyynnöstään viivytyksettä WC-tiloihin. Myös säännökset eristämistarkkailun ja haalareiden käytön määräajoista, toimenpiteen keskeyttämis-

tä vangin terveyden vaarantuessa samoin kuin vangin terveydentilan tutkimisesta edellyttävät sellaisia menettelytapoja, jotka varmistavat, ettei tarkkailuhaalarin käyttö ole epäinhimillistä, halventavaa tai ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua.

Muutoksenhaku

Vankeuslain (20 luku) ja tutkintavankeuslain (15 luku) hallinnollista muutoksenhakua koskevat säännökset ehdotetaan uudistettaviksi kokonaisuudessaan. Perustuslakivaliokunta on pitänyt näiden lakien muutoksenhakuoikeutta koskevaa nykyistä sääntelyä monelta osin ongelmallisena (PeVL 20/2005 vp, s. 7—8). Ehdotuksen mukaan lakiin sisällytetään luettelo kaikista muutoksenhakukelpoisista ja muutoksenhakuliiton alaisista päätöksistä. Ehdotetulla sääntelyllä pyritään poistamaan nykyisten säännösten tulkinnanvaraisuus ja selventämään muutoksenhakukelpoisten päätösten ja tosiasiallisen hallintotoiminnan erottelua.

Muutoksenhakuoikeutta koskevat luettelot eivät valiokunnan vakiintuneen kannan mukaan voi vaikuttaa eräänlaisena välillisenä muutoksenhakukieltona, vaan hallintolainkäyttölaista, ennen kaikkea sen 5 §:stä, ja viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentista seuraa, onko kulloisessakin päätöksessä kyse valituskelteisestä ratkaisusta (esim. PeVL 15/2012 vp, s. 3). Vankeuslain muutoksenhakuoikeutta koskevan sääntelyn osalta valiokunta on katsonut, että sen asianmukaisin sääntelytapa on sisällyttää lakiin tavanomainen maininta hallintolainkäyttölain soveltamisesta (PeVL 20/2005 vp, s. 7—8).

Ehdotettu sääntelytapa ei vastaa valiokunnan esittämää suositusta. Ehdotettu sääntelytapa ei kuitenkaan muodostu ongelmalliseksi. Lakiehdotuksen 20 luvun 1 § sisältää yksilöidyn luettelon muutoksenhakukelpoisista päätöksistä. Luettelossa mainittujen päätösten lisäksi pykälän 1 momentin 16 kohdan mukaan muutosta saa hakea myös muuhun vankeuslain nojalla tehtyyn hallintolainkäyttölain 5 §:ssä tarkoitettuun ratkaisuun, ellei muutoksenhakua ole 20 luvun 2 §:n nojalla kielletty.

Perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollis-

ta säättää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla (PeVL 20/2005 vp, s. 8/I). Muutoksenhakukieltoja koskevaa sääntelyä on arvioitava perustuslain 21 §:n sen säännöksen kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Muutoksenhakukieltoa koskevat säännösehdotukset on perusteltu hallituksen esityksessä, ja ne ovat yksilöityjä ja täsmällisiä (PeVL 10/2012 vp, s. 7). Esityksen perusteluissa on asianmukaisesti ar-

vioitu muutoksenhakukieltojen suhdetta perustuslakiin ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön. Ehdotetut muutoksenhakukiellot eivät ole perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta ongelmallisia.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
vpj. Anu Urpalainen /kok
jäsen. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /vihr
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /kok
Kimmo Kivelä /ps

Anna Kontula /vas
Elina Lepomäki /kok
Markus Lohi /kesk
Tom Packalén /ps
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Kimmo Sasi /kok
Tapani Tölli /kesk
Harry Wallin /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

apulaispääsihteeri Timo Tuovinen.