

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa sekä vankeuslain ja eräiden muiden seuraamusten täytäntöönpanosta annettujen lakien muuttamisesta (HE 246/2020 vp). Keskityn lausunnossani erityisesti viranomaisten toimivaltasäännöksiin, muutoksenhakusäännöksiin ja lainsäädäntövallan delegointikysymyksiin. Esitän kunnioittavasti seuraavaa.

1 Yleistä

Lakiehdotuksen tavoitteena on muun muassa yhtenäistää lakien päätöstoimivaltaa sekä muutoksenhakua koskevat säännökset kunkin lain erityispiirteet huomioiden. Edelleen tavoitteena on selkiyttää teknisesti erityisesti vankeuslain ja tutkintavankeuslain päätöstoimivaltaa koskevia säännöksiä. Lisäksi lakiehdotuksen tavoitteena on säätää kaikissa laeissa kattavasti niin muutoksenhakukelpoisista kuin muutoksenhakukieltoon asetettavista päätöksistä. Esityksellä pyritään täsmentämään lain tasolla, mitkä ratkaisut koskevat PeL 21 §:n tarkoittamalla tavalla valvottuun koevapauteen määrätyn taikka yhdyskuntaseuraamusta suorittavan henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia siten, että päätöksen muutoksenhakuoikeudesta tulee säätää. (HE 246/2020 vp, s. 26)

Kun PeL 21 §:n muutoksenhauille asettamia vaatimuksia selvitetään, oleellista on huomioida Euroopan ihmisoikeussopimuksen (myöh. EIS) 6(1) artiklan oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asettamat edellytykset, joissa muutoksenhakuoikeus muodostaa yhden tärkeän osan.

2 Viranomaisten toimivaltasäännökset

Voimassa olevasta vankeuslaista puuttuu toimivaltasäännökset, kun päivystävä virkamies virka-ajan ulkopuolella tekee päätöksiä sakon muuntorangaistukseen tuomitun vapauttamisesta, tärkeällä syyllä myönnettävästä poistumisluvasta, poistumisluvan peruuttamisesta, suljettuun vankilaan siirtämisestä siksi ajaksi, jonka rikoksen esitutkintaan saattaminen tai järjestysrikkomuksen selvittäminen vaatii sekä erillään pitämisestä. Lakiehdotuksen yhtenä tarkoituksena on paikata esiin nousseita puutteita viranomaisten toimivaltasääntelyssä. (HE 246/2020 vp, s. 36)

Vankeuslain, tutkintavankeuslain, yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain, valvotusta koevapaudesta annetun lain sekä yhdistelmärankaistuksen täytäntöönpanosta annetun lain *toimivaltasäännöksiä esitetään yhtenäistettäväksi ja täsmennettäväksi*. Esimerkiksi päätösvaltatason yhdenmukaistetaan, kun kyse on ruokavaliosta poikkeamisesta, ulkoilun epäämisestä, vangin päästämisestä ulkopuolelle kuultavaksi sekä sähköpostin ja internetin käyttöä koskevasta luvasta ja sen peruuttamisesta. Lisäksi vankeuslain ja tutkintavankeuslain osalta verinäytteen ottoa koskeva toimivalta eritellään muusta päihdevalvonnan toimivaltasääntelystä. Lisäksi ehdotetaan, että yhdyskuntaseuraamukseen, valvottuun koevapauteen ja yhdistelmärankaistukseen liittyvästä *rangaistusajan suunnitelmasta tehdään vankeuslain sääntelyä vastaavasti päätös*. (HE 246/2020 vp, s. 36)

Ehdotuksessa korostetaan, että vankeuslain ja tutkintavankeuslain päätöstoimivaltaa koskevia säännöksiä on pyritty selkeyttämään poistamalla johtajan määräys ja kiireellisyysvaatimus eräiden päätösten osalta toimivallan perusteena, jos näille lisäedellytyksille ei ole arvioitu olevan kyseisen toimivallan osalta perusteita (HE 246/2020 vp, s. 36). Esimerkiksi vankeuslain 7 luvun 14 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että vankilan ulkopuoliseen toimintaan osallistumisesta päättää

vankilan johtaja, toiminnoista vastaava virkamies taikka ohjauksen tai valvonnan esimiestehtävissä toimiva virkamies (nykyisin lain sanamuoto kuuluu: ”Vankilan johtaja tai *hänen määräämänsä* toiminnoista vastaava virkamies - -”). Vastaavanlainen muutos tehtäisiin muun muassa vankeuslain 9 luvun 9 §:ään ja 11 luvun 8 §:ään. Kiireellisyysvaatimusta ehdotetaan poistettavaksi esimerkiksi vankeuslain 17 luvun 8 §:n kohdalla. Ehdotuksen mukaan vankilan ulkopuolisen henkilön turvatarkastuksesta ja vankilaan pääsyn epäämisestä päättää valvonnan esimiestehtävissä toimiva virkamies tai ohjaus- tai valvontatehtävissä toimiva virkamies. Voimassa olevan lain mukaan vankilan ulkopuolisen henkilön turvatarkastuksesta ja vankilaan pääsyn epäämisestä päättää valvonnan esimiestehtävissä toimiva virkamies tai, *jos asia ei siedä viivytystä*, vankien ohjaus- ja valvontatehtävissä toimiva virkamies. Ehdotuksen tarkoitusta ei perustella, eikä ehdotuksen tosiasiassellisia vaikutuksia avata. Kiireellisyysvaatimuksen poistaminen laajentaa toimivaltaisten virkamiesten alaa päättää ulkopuolisten henkilöiden turvatarkastuksesta ja vankilaan pääsyn epäämisestä. Voimassa oleva laki lähtee puolestaan siitä, että toimivalta tehdä em. päätökset on pääasiassa vankilan esimiestehtävissä toimivalla virkamiehellä ja vain kiireellisissä tapauksissa em. päätökset voi tehdä vankien ohjaus- ja valvontatehtävissä toimiva virkamies. Jos lakia muutetaan ehdotetulla tavalla em. päätökset voi tehdä yhtä lailla joko vankilan esimiestehtävissä toimiva virkamies tai ohjaus- ja valvontatehtävissä toimiva virkamies. Ehdotuksessa ei perustella, miksi kiireellisyysvaatimus ehdotetaan yhtäältä yleisesti poistettavaksi ja toisaalta miksi kiireellisyysvaatimuksen poistaminen on tarpeen yksittäisten säännösten kohdalla.

Toimivaltasäännösten merkityksellisyttä valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä ei hallituksen esityksessä nimenomaisesti selvitetä ja avata. Luvussa, jossa käsitellään ehdotuksen merkityksellisyys perustuslain näkökulmasta (luku 12 ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys”, s. 110–118), toimivaltakysymyksiä ei käsitellä lainkaan. Viranomaisen toimivallan perustumista lakiin edellyttää PeL 2.3 §, jonka mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lisäksi PeL 80.1 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Viranomaisen toimivalta, jolla puututaan yksilön oikeuksiin tai velvollisuuksiin, täytyy siis yksiselitteisesti perustua lakiin.

Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään tarkentanut, mitä viranomaisten toimivaltasäännöksiltä edellytetään. Ensiksikin viranomaisen toimivallan on käytävä yksiselitteisesti ilmi lain tasoisesta säännöksestä. Lisäksi toimivalta täytyy määritellä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, jotta viranomaisen toimivallan laajuus käy säännöksestä selvästi ilmi (ks. esim. PeVL 51/2006 vp, s. 2 ja PeVL 32/2020 vp, s. 2; ks. myös esim. eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu EOA 2734/2/03 ja 2343/2/01 annettu 28.11.2003). Oikeuskirjallisuudessa ongelmallisena on nähty sellaiset toimivaltasäännökset, joissa yksilön oikeuksiin puuttuvasta toimivallasta on sinänsä säädetty mutta joissa on jätetty liian tulkinnanvaraiseksi esimerkiksi se, millaisiin toimenpiteisiin viranomaisella on toimivalta (ks. Petri Helander, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset ja laitoshoidossa käytettävät rajoitustoimenpiteet – katsaus perustuslakivaliokunnan ja korkeimman hallinto-oikeuden käytäntöön, s. 69–84 teoksessa Kari Kuusiniemi et al (toim.), Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950 – 25/8 – 2020. SLY 2020, s. 71).

Lakiin otettavat valtuudet on kirjoitettava niin selkeästi, että niiden perusteella voidaan riittävällä varmuudella ennakoida, miten toimivaltuuksia tullaan käyttämään. Valiokunnan käytännön mukaan laista tulee käydä ilmi riittävän selkeästi paitsi se, kenellä on toimivalta, myös edellytykset ja rajoitukset toimivallan käytölle (ks. esim. PeVL 32/2020 vp, s. 4–6). Rajoitusvaltuuksia käyttävä henkilö on ilmaistava laissa riittävän selkeästi henkilön, virkamiehen tai virkamiestason tarkkuudella, samoin määräyksiä antava viranomainen (ks. esim. PeVL 70/2002 vp, s. 5).

Lakiehdotuksessa täsmennetään ja yhdenmukaistetaan olemassa olevia toimivaltasäännöksiä. Lisäksi ehdotuksessa ehdotetaan myös uusia toimivaltuuksia viranomaisille. Esityksestä ei kuitenkaan suoraan ilmene, että toimivaltasäännökset on valmisteltu perustuslain edellyttämällä tavalla. Toimivaltasäännöksistä näyttäisi täsmällisesti ilmenevän kenellä on toimivalta ja lisäksi toimivaltaa koskevat säännökset on muotoiltu niin, että viranomaisen toimivallan laajuus on täsmällisesti rajattu. Esimerkiksi yhdistelmärangaistuksesta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 21b §, joka mahdollistaa valvottavan sitomisen. 21b §:stä käy ilmi toimivallan rajat eli valvottava voidaan sitoa käsiraudat laittamalla, muovista sidettä tai sylkemisen estävää suojaa käyttämällä tai muulla vastaavalla tavalla, jos rajoittaminen on välttämätöntä virkatehtävän suorittamisen yhteydessä väkivaltaisen käyttäytymisen hillitsemiseksi tai uhkaavan väkivallan torjumiseksi. Lisäksi säädetään, että sitomista ei saa jatkaa pidempään kuin on välttämätöntä. Toimivallasta ehdotetaan säädetävän lisäksi lain 29.3 §:ssä, jonka mukaan Rikosseuraamuslaitoksen virkamies päättää 21b §:ssä tarkoitetusta sitomisesta. Toimivalta valvottavan sitomiseen on täten perustuslain edellyttämällä tavalla täsmällinen ja tarkkarajainen.

Ehdotetut toimivaltasäännökset näyttäisivät olevan tehty perustuslain edellyttämällä tavalla niin, että viranomaisen toimivalta käy selvästi säännöksestä ilmi ja toimivallan rajat ja edellytykset on täsmällisesti säädetty.

3 Muutoksenhakusäännökset

Ehdotuksessa todetaan, että vankeuslain ja tutkintavankeuslain muutoksenhakua koskevat säännökset on uudistettu vuonna 2015 ja näiden lakien osalta tämä esitys sisältää ainoastaan ehdotukset eräiksi täsmennyksiksi. Kuitenkin esityksessä puuttuu perustuslakivaliokunnan vastikään esiin nostama seikka, jossa oikeusministeriötä pyydetään selvittämään kokonaisuutena vankeuslain mukaisten turvallisuus- ja valvontatoimien laillisuusvalvonta sekä muutoksenhakusäännösten yhteensopivuus PeL 21 §:n oikeusturvasääntelyyn ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (PeVL 36/2020 vp, s. 6). *Erityisen merkillepantavaa on, että ehdotuksessa olevia muutoksenhakusäännöksiä ei arvioida lainkaan kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta.*

Muutoksenhakusäännösten osalta esityksessä pyritään yhtenäistämään eri lakien muutoksenhakusäännökset siten, että asiaryhmät, joista on muutoksenhakuoikeus ja toisaalta muutoksenhakukiellon alaiset päätökset olisivat yhteneväisesti säädetty eri laeissa. (HE 246/2020 vp, s. 37) Tämä noudattaa perustuslakivaliokunnan yleistä tulkintalinjaa siitä, että yksilöidystä muutoksenhakukielloista säädetään laissa (ks. esim. PeVL 20/2005 vp, s. 8 ja PeVL 34/2014 vp, s. 4–5).

Vankeuslain osalta muutoksenhakua yhtäältä hienoisesti laajennettaisiin päätökseen vangin erillään pitämiseksi kurinpitoasian selvittämiseksi. Toisaalta muutoksenhakukiello laajennettaisiin koskemaan myös päätöstä, jolla peruutetaan lupa osallistua valvottuun vankilan ulkopuoliseen toimintaan. Kuten perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, vankeuslaissa olevia muutoksenhakusäännösten yhteensopivuutta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin olisi oikeusministeriössä selvitettävä (PeVL 36/2020 vp, s. 6). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (myöh. EIT) oikeuskäytännöstä löytyy verrattain paljon vankien oikeusturvaan liittyviä ratkaisuja. EIT on katsonut, että vankeuden aikana tehdyt rajoitukset esimerkiksi perheenjäsenten tapaamiseen kuuluvat EIS 6(1) artiklan soveltamisalaan (ks. esim. *Gülmez v. Turkki*, 16330/02, 20.3.2008). Lisäksi löytyy ratkaisuja, joissa vangin kirjeenvaihtoa ja puhelimen käyttöä rajoitettiin ja nämä rajoituspäätökset kuuluivat EIS 6(1) artiklan soveltamisalaan (*Ganci v. Italia*, 41576/98, 30.10.2003, *Musumeci v. Italia*, 33695/96, 11.1.2005 ja *Enea v. Italia*, 74912/01, 17.9.2009, suuri

jaosto). Lisäksi EIT on katsonut, että vangin rahallisiin oikeuksiin liittyvät puuttumiset kuuluvat EIS 6(1) artiklan soveltamisalaan (ks. *Ganci v. Italia*, 41576/98, 30.10.2003 ja *Enea v. Italia*, 74912/01, 17.9.2009, suuri jaosto). EIT on suoraan todennut, että sen oikeuskäytännössä on tapahtunut muutos ja vankien henkilökohtaisiin oikeuksiin kohdistuvat rajoitustoimenpiteet lähtökohtaisesti kuuluvat EIS 6(1) artiklan soveltamisalaan (ks. *de Tommaso v. Italia*, 43395/09, 23.2.2017, suuri jaosto, kohta 151 ja *Alexandre v. Portugal*, 33197/09, 20.11.2012, kohta 51).

Ehdotuksessa olisikin täytynyt tarkastella vankeuslaissa voimassa olevia muutoksenhakusäännöksiä EIS:n velvoitteiden valossa. Esimerkiksi perheenjäsenten tapaamiset ovat vangin yksityis- ja perhe-elämään suojaan (EIS 8 artikla) kuuluvia oikeuksia. Voimassa olevan vankeuslain mukaan muutoksenhakukielto koskee päätöstä, jolla annetaan lupa vangin lähiomaisen ja muun läheisen tapaamiseen. Samoin muutoksenhakukielto koskee päätöstä, jolla annetaan lupa alle 15-vuotiaan lapsen tapaamiseen. Myös päätökseen, jolla annetaan vangille lupa olla yhteydessä lähiomaisiinsa videoyhteydellä, ei ole mahdollista hakea muutosta. Lisäksi muutoksenhakukielto koskee esimerkiksi vangille toimitettujen kirjeiden lukemista ja jäljennöksen ottamista koskevia päätöksiä, puhelun kuuntelemista ja tallentamista sekä lupaa matkapuhelimen, sähköpostin tai internetin käyttöön. Ko. muutoksenhakukieltoja perusteltiin hallituksen esityksessä aikoinaan sillä, että vangin kirjeenvaihdon ja puhelimen käytön valvonta jättää viranomaiselle laajan harkintavallan, jossa turvallisuusnäkökohdilla on suuri merkitys (HE 45/2014 vp, s. 60–61). EIT lähti oikeuskäytännössään pitkään siitä, että jos viranomaisella on laaja harkintavalta, niin asia jää oikeusturvasäännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Kuitenkin viimeaikainen EIT:n oikeuskäytäntö osoittaa linjan muuttuneen. EIT painottaa nykyisin sitä, mistä asiassa on kyse ja mikä on sen oikeuden luonne, josta asiassa on perimiltään kyse. Näin valtion laaja-alaiseen harkintaan kuuluvat päätökset kuuluvat nykyisin EIS 6(1) artiklan soveltamisalaan (ks. esim. *Letinčić v. Kroatia*, 7183/11, 3.5.2016). Lisäksi kansallinen lainsäädäntö yhteydenpidon rajoittamista koskevista valituskysymyksissä näyttäisi olevan jokseenkin epäyhteneväinen. Yhteydenpitoa koskevista päätöksistä on säädetty valitusmahdollisuus lastensuojelulaissa (89.3 §) ja mielenterveyslaissa (24.1 §). Lastensuojelulain ja mielenterveyslain ko. säännösten taustalla on samantyyppiset turvallisuusnäkökohdat kuin vankeuslain valituskieltojen taustalla. Kuitenkin vankeuslaissa yhteydenpitoa rajoittavissa päätöksissä on päädytty valituskieltoon eli täysin päinvastaiseen ratkaisuun kuin lastensuojelulaissa tai mielenterveyslaissa. *Voimassa oleva vankeuslain muutoksenhakusääntely ei vaikuta yhdenmukaiselta yhtäältä kansallisen oikeusjärjestelmän kokonaisuuden ja toisaalta kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.*

EIT on ratkaissut tapauksen, jossa vangilla ei ollut muutoksenhakuoikeutta päätöksestä, jolla rajoitettiin vangin yhteydenpitoa perheenjäseniin ja vangin rahan käyttöä. EIT on tässä nimenomaisessa tapauksessa linjannut, että päätökseen, jolla rajoitetaan (mitä tahansa) vangin EIS:n turvaamia oikeuksia, täytyy lähtökohtaisesti voida olla mahdollista hakea muutosta tuomioistuimesta rajoitusten luonteen ja niiden mahdollisten haittavaikutusten vuoksi (*Enea v. Italia* (2009), kohta 106: ”Any restriction affecting these individual civil rights must be open to challenge in judicial proceedings, on account of the nature of the restrictions [...] and of their possible repercussions [...]”). Tämä linjaus on toistettu myös tuoreemmassa suuren jaoston ratkaisussa *de Tommaso v. Italia* ((2017), kohta 149). Painoarvoa tulee antaa rajoittamistoimenpiteiden luonteelle ja rajoittamisesta aiheutuville haittavaikutuksille. Tämän tyyppisen punninnan avulla EIT on nähnyt, että on mahdollista saavuttaa kohtuullinen tasapaino vangin oikeuksille vankilaolosuhteiden luomissa rajoissa (ks. *Enea v. Italia* (2009), kohta 106).

Päätökset vankien oikeuksien rajoittamisesta kuuluvat siis lähtökohtaisesti EIS 6(1) artiklan soveltamisalaan. Tämän jälkeen arvioitavaksi tulee, onko EIS 6(1) artiklaa loukattu, kun

muutoksenhakuoikeutta on rajoitettu. EIT korostaa, että valtioilla on harkintamarginaaliin kuuluva oikeus tehdä rajoituksia EIS 6(1) artiklassa turvattuihin oikeuksiin. Kuitenkaan rajoitukset eivät saa rajoittaa tai vähentää yksilön pääsyä tuomioistuimeen tavalla, joka osuu tämän oikeuden ytimeen (ks. esim. *Gülmez v. Turkki* (2008), kohta 35: “The State has a margin of appreciation in making such regulations but the limitations applied must not restrict or reduce the access left to the individual in such a way as to impair the essence of this right”).)

EIT:n oikeuskäytännön näkökulmasta on selvää, että esimerkiksi perheenjäsenten tapaamisoikeuden ja puhelimen käytön rajoitukset samoin kuin vangin rahankäyttöön liittyvät rajoitukset kuuluvat EIS 6(1) artiklan soveltamisalaan. EIS 6(1) artiklan turvaamat oikeudet eivät ole absoluuttisia, vaan EIS 6(1) artiklan suojaamia oikeuksia voidaan rajoittaa. Huomio EIS 6(1) artiklan suojaamien oikeuksien rajoittamisessa on kuitenkin kiinnitettävä yleisiin rajoittamisedellytyksiin. Rajoitusten on oltava laissa säädettyjä ja syyt rajoittamiselle täytyy olla hyväksyttävät. Rajoitusten on näiden lisäksi oltava välttämättömiä ja ne eivät saa kohdistua turvatuun oikeuteen ydinalueelle. *Kategorinen muutoksenhakukielto vankien yhteydenpidon rajoittamiseen liittyvistä päätöksistä näyttäisi olevan EIS 6(1) artiklan vastainen. EIS 6(1) artiklan vaatimukset vankien muutoksenhakuoikeudesta, kun heidän esimerkiksi EIS 8 artiklassa turvattuja oikeuksia rajoitetaan, eivät tällä hetkellä toteudu kansallisessa lainsäädännössä.*

4 Asetusten- ja määräystenantovaltuudet

Yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annettuun lakiin esitetään muutoksia täsmennettyyn rangaistusajan suunnitelman sääntelyyn liittyen (17 §). Ko. lain 20 §:ään ehdotetaan lisättäväksi kohta, jonka mukaan *tarkemmat säännökset täsmennetyn rangaistusajan suunnitelman sisällöstä ja laatimismenettelystä annetaan valtioneuvoston asetuksella*. Voimassa olevassa laissa oleva yksityiskohtainen luettelo suunnitelman sisällöstä siirrettäisiin valtioneuvoston asetukseen. Tämä vastaisi sääntelyteknisesti vankeuslain rangaistusajan suunnitelmaa koskevia säännöksiä. Ehdotuksen mukaan *laissa säädettäisiin kuitenkin edelleen velvollisuudesta sisällyttää täsmennettyyn rangaistusajan suunnitelmaan täytäntöönpanon alkamis- ja päättymisajankohdat sekä nykyistä vastaavasti täytäntöönpanon yksityiskohtainen aikataulu*. Täsmennetty rangaistusajan suunnitelma olisi jatkossa muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös, joka sisältäisi tuomitun täsmälliset velvollisuudet täytäntöönpanon aikana. Suunnitelmassa tulisi erityisesti määritellä tuomitun *mahdollisen asunnossa pysymisvelvollisuuden sisältö*, toimintavelvollisuuksien sisältö ja aikataulu sekä valvontatapaamisten määrä ja kesto sekä aikataulu, jolla velvollisuuksien mukaiset tilaisuudet toteutetaan täytäntöönpanon aikana. Aikataulun tulisi olla riittävän täsmällinen koko rangaistusajan kulun hahmottamiseksi. Suunnitelmassa määritellyn aikataulun lisäksi voitaisiin tuomitun kanssa laatia yksityiskohtaisempi viikko-ohjelma, joka voitaisiin myös kirjata tietojärjestelmään. (HE 246/2020 vp, s. 90)

Täsmennetty rangaistusajan suunnitelman sisältö olisi luonteeltaan varsin yksityiskohtainen ja suunnitelmassa määriteltäisiin esimerkiksi asunnossa pysymisvelvollisuuden sisältö. PeL 80.1 §:n mukaan laissa on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. *Esityksessä ehdotetaan, että laissa säädettäisiin velvollisuudesta sisällyttää täsmennettyyn rangaistusajan suunnitelmaan täytäntöönpanon alkamis- ja päättymisajankohdat sekä täytäntöönpanon yksityiskohtainen aikataulu. Asetuksella säädetään tarkemmin täsmennetyn rangaistusajan suunnitelman sisällöstä ja laatimismenettelystä. Laista ei näyttäisi ilmenevän, että asetuksessa määrätään myös esimerkiksi tuomitun asunnossa pysymisvelvollisuuden sisällöstä*. Toisin sanoen laissa oleva valtuutussäännös antaisi ymmärtää, että asetuksessa säännellään tarkemmin ainoastaan täytäntöönpanon alkamis- ja päättymisajankohdasta sekä täytäntöönpanon yksityiskohtaisesta aikataulusta. Asetuksessa kuitenkin säänneltäisiin

tuomitun velvollisuuksista liittyen esimerkiksi liikkumisvapauteen (asunnossa pysymisvelvollisuuden sisältö). Laissa olevaa valtuutussäännöstä tulisi täsmentää niin, että valtuutussäännös täyttää PeL 80.1 §:n vaatimukset. Ks. myös HE 246/2020 vp, s. 96, jossa todetaan, että täsmennetty suunnitelma sisältää tiedot tuomitun velvollisuuksista kuten asunnossa pysymisvelvoitteesta, toimintavelvoitteesta ja valvontatapaamisista ja niiden aikatauluista. Kyseessä on tuomitun keskeiset velvoitteet, joten täsmennetty rangaistusajan suunnitelma olisi muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös.

Rikosseuraamusvirastolle ehdotetaan säädettäväksi verraten laaja toimivalta antaa määräyksiä. Tällaista toimivaltaa on arvioitava PeL 80.2 §:ssä säädettyjen vaatimusten kannalta. Niiden mukaan muu viranomainen kuin pykälän 1 momentissa asetuksenantaja voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Asetuksenantovaltuutuksiin verrattuna tällaisiin valtuutuksiin kohdistuu yleistä tarkkarajaisuutta koskeva pidemmälle menevä vaatimus, jonka mukaan valtuutetun kattamat asiat on määriteltävä tarkasti laissa (ks. esim. PeVL 10/2016 vp, s. 4–5).

Rikosseuraamuslaitokselle ehdotettu määräystenantovalta kohdistuu erilaisiin menettelyvaatimuksiin ja on sisällöltään verraten teknistä. Määräysten antaminen edellyttää erityistä asiantuntemusta ja sääntelyn kohteena olevaan toimintaan liittyy runsaasti sellaisia tämän hallinnon alan erityispiirteitä, joita perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti pidetty PeL 80.2 §:ssä tarkoitettuina erityisinä syinä, joiden vuoksi muu viranomainen voidaan valtuuttaa antamaan tarkempia oikeussääntöjä.

5 Lopuksi

Hallituksen esityksessä ehdotetut toimivaltasäännösten täsmentämiset ja ennen kaikkea toimivaltasäännösten lisääminen tilanteisiin, joista viranomaisen toimivaltasäännös nykyisellään kokonaan puuttuu, on ensiarvoisen tärkeää PeL 2.3 §:n kannalta.

Hallituksen esityksessä tehdään vain pieniä muutoksia vankeuslainsäädännön muutoksenhakusäännöksiin. Kuitenkin perustuslakivaliokunta pyysi oikeusministeriötä varsin vastikään (PeVL 36/2020 vp, päivätty 11. marraskuuta 2020) selvittämään vankeuslainsäädännön muutoksenhakusäännösten yhdenmukaisuus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta. Tätä ei kuitenkaan ole esityksessä tehty, ja perustuslakivaliokunnan esiin nostama seikka muutoksenhakusäännösten yhteensopivuudesta kansainvälisten ihmisoikeussopimuksiin on sivuutettu kokonaan. Itse asiassa muutoksenhakusäännösten kohdalla hallituksen esityksessä ei mainita sanallakaan kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteita muutoksenhakusäännösten kannalta. Lakiehdotusten olisi kuitenkin oltava sekä perustuslain että kansainvälisten ihmisoikeussopimusvelvoitteiden mukaisia (ks. PeL 74 §).

Asetuksenantovaltuutussäännökset olisivat nähdäkseni tarpeen vielä käydä läpi PeL 80.1 §:n vaatimien edellytysten varmistamiseksi.

Kuopiossa 23. maaliskuuta 2021

Maija Dahlberg

OTT, Suomen Akatemian tutkijatohtori ja valtiosääntöoikeuden yliopistonlehtori