

Olli Mäenpää
22.4.2021

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi väliaikaisista toimista rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa covid-19-epidemian johdosta (HE 44/2021 vp)

Vankiloiden toimintojen rajoittaminen tai keskeyttäminen

Rajoittamistoimenpiteet

Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentti määritteli rajoitustoimenpiteiden käyttöönoton perusteet niiltä osin ja siinä laajuudessa, kuin ne ovat välttämättömiä covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi ja sen varmistamiseksi, että vankeuden täytäntöönpano on turvallista yhteiskunnalle, henkilökunnalle ja vangeille. Edellytyksenä 2 §:n 1 momentissa säädetyn rajoitustoimivallan käyttämiselle olisi lisäksi, että on ilmeistä, että covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi jo toteutetut lainsäädännön mahdollistamat toimenpiteet eivät ole riittäviä.

Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentti määritteli keskeyttämistoimivallan perusteet. Keskeyttämistoimivallan käyttämisen perusteena olisi, että 1 momentin mukaiset rajoitukset eivät ole riittäviä momentissa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi. Rajoitusten riittämättömyyden tulisi lisäksi olla ilmeistä ja keskeyttämistoimenpiteiden tulisi olla viimesijaisena keinona välttämättömiä.

Toimivallan käytölle määriteltäisiin 3 momentissa kriteerit, jotka perustuvat todettuun alueelliseen epidemiatilanteeseen, ja 4 momentissa kriteerit, jotka perustuvat vankilakohtaiseen tartuntatilanteeseen.

Lakiehdotuksen 3 § määritteli lähtökohtaisesti samanlaista sääntelytapaa soveltaen vankien tapaamisten rajoittamisen ja keskeyttämisen edellytyksiä. Vastavasti lakiehdotuksen 4 §:ssä määriteltäisiin vankien poistumislupien rajoittamisen ja keskeyttämisen edellytykset.

Rajoittamistoimenpiteiden arviointia

Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Säännös sisältää perustuslaillisen toimeksiannon, jonka mukaan lailla tulee turvata vapautensa menettäneille kuuluvat oikeudet muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten viitoittamalla tavalla. Tämä edellyttää muun muassa vapautensa menettäneen inhimillistä kohtelua ja heidän ihmisarvonsa kunnioittamista. Muutkin perusoikeudet ja ihmisoikeudet (esimerkiksi henkilökohtainen koskemattomuus, kirje- ja puhelinsalaisuus) kuuluvat myös vapautensa me-

nettäneille siltä osin kuin näitä oikeuksia ei ole ihmisoikeussopimusten ja perusoikeussäännösten kannalta hyväksyttävänä tavalla rajoitettu (HE 309/1993 vp, s. 49 ja s. 25).

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä sanouduttiin selkeästi irti sellaisesta käsityksestä, että tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia voitaisiin rajoittaa suoraan erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitospöllän perusteella. Siten esimerkiksi vankien perusoikeuksien rajoittamisen katsottiin asianomaisessa hallituksen esityksessä edellyttävän lakia, jonka säätämisyjärjestys riippuu rajoituksen sisällöstä ja asteesta (HE 309/1993 vp, s. 25 ja 49, PeVL 12/1998 vp, s. 2, PeVL 34/2001 vp, s. 2, PeVL 36/2020 vp, s. 2). Vapaudenmenetys ei siten 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).

Ehdotettujen rajoitusten ja keskeyttämistoimenpiteiden kohteena olisivat lakiehdotuksen mukaan vankeuslain 8 ja 11 luvussa tarkoitettut, laissa tarkemmin määritellyt vankilan toiminnot, vankien tapaamiset tai poistumisluvat. Ehdotetuilla toimenpiteillä olisi yleisesti rajoittavaa merkitystä henkilökohtaiseen vapauteen. Tämän lisäksi niiden rajoittava vaikutus voisi rajoitustoimenpiteestä riippuen kohdistua ainakin jossain määrin ainakin liikkumisvapauteen ja yksityiselämän suojaan (poistumisluvat), perhe-elämän suojaan (tapaamisoikeuden rajoitukset) sekä mahdollisuuteen saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä (koulutukseen osallistuminen ja kirjastoon pääsy).

Ehdotetulla sääntelyllä pyritään turvaamaan etenkin jokaiselle perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan kuuluvaa oikeutta elämään ja turvallisuuteen. Ehdotetuilla toimivaltuuksilla pyritään lähinnä vangin tai muun henkilön terveyden ja turvallisuuden suojelemiseen rajoittamalla etenkin lähikontakteja suhteessa vankilan ulkopuoliseen yhteiskuntaan. Suljetun laitoksen toiminnassa tällaisilla kontakteilla voidaan arvioida olevan erityisen suuri merkitys epidemian leviämisen kannalta, joten ehdotuksen kohdistamista nimenomaan tällaisiin lähikontakteihin voidaan pitää hyvin perusteltuna. Väestön terveyden ja ihmisten elämän suojelemista on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty epäilemättä perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painavana perusteena (PeVL 12/2021, 23 kohta; PeVL 44/2020 vp). Ehdotettujen toimivaltuuksien taustalla on siten hyväksyttäviä intressejä (ks. myös PeVL 36/2020 vp, s. 3), ja ehdotetun sisältöiselle rajoitustoimivallalle on hyväksyttävät ja painavat perusteet.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (PeVL 45/2016 vp, s. 3, PeVL 41/2006 vp, s. 4). Sama lähtökohta on merkityksellinen myös vapautensa menettäneen perusoikeuksia koskevassa sääntelyssä. Tältä osin voidaan arvioida, että rajoitustoimivallan perusteet ja sisältö on lakiehdotuksessa

määritelty täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Kuten edellä on todettu, ne on myös kohdennettu sääntelyn hyväksyttävien tavoitteiden kannalta perustellulla tavalla.

Rajoitusten oikeasuhtaisuuden kannalta voidaan kiinnittää huomiota etenkin toimivallan soveltamisen sitomiseen välttämättömyysedellytykseen ja ilmeisyysvaatimukseen. Samoin kuin muualla yhteiskunnassa lakiin perustuvan rajoitustoimivallan käyttö on siten myös vankilassa mukautettava konkreettisiin ja vankilaviranomaisen selvitysvastuulla oleviin välttämättömiin edellytyksiin, jotka ovat riippuvaisia etenkin epidemiatilanteesta. Mikäli epidemian leviäminen päättyy tai olennaisesti hidastuu, toimivaltuuksien käytölle ei siten ole lainmukaisia edellytyksiä.

Myös rajoitusten porrasteisuus 2 §:n 1 ja 2 momentin välillä sekä tukee että edellyttää toimenpiteiden oikeasuhtaisuuden arviointia ja huomioon ottamista sekä toimenpiteistä päätettäessä että niitä toteutettaessa. Lisäksi olennainen merkitys on sillä, että 2 §:n 6 momentin mukaan rajoituspäätös voitaisiin tehdä enintään yhden kuukauden ajaksi ja keskeyttämispäätös kahden viikon ajaksi kerrallaan. Nämä toimenpiteet olisi lopetettava heti, jos ne eivät ole taudin torjumisen ja vankeuden täytäntöönpanolle. Päätöksiin kohdistuu muutoksenhakuoikeus. Lain on tarkoitus olla voimassa määräaikaisena 31.10.2021 saakka.

Rajoitustoimenpiteet eivät voisi koskea vankilan perushuoltoon lukeutuvia toimia kuten ulkoilua. Lakiehdotus ei myöskään mahdollistaisi lapsen tai asiamiehen tapaamisten eikä erittäin tärkeästä syystä myönnettävän poistumisluvan rajoittamista tai keskeyttämistä. Valvottuja tapaamisia ei myöskään voitaisi kokonaan keskeyttää. Rajoitukset kohdistuisivat vankilan normaalitoimintaan. Rajoitettavaa sääntelyä lakiehdotuksen 2-4 §:ssä voidaan nämä seikat huomioon ottaen pitää oikeasuhtaisena. Rajoitustoimenpiteitä voidaan myös esityksen perusteluissa esitettyjen arvioiden perusteella pitää tehokkaina niillä tavoiteltavien hyväksyttävien päämäärien toteuttamiseksi.

Luvan peruuttaminen

Lakiehdotuksen 5 §:n nojalla vankilan johtaja taikka turvallisuudesta tai toiminnoista vastaava virkamies voisi peruuttaa jo myönnetyn siviilityöluvan, opintoluvan ja poistumisluvan sekä peruuttaa tapaamisen. Tällainen peruutuspäätös voitaisiin tehdä lakiehdotuksen 2-4 §:ssä tarkoitetun päätöksen perusteella sen ollessa voimassa.

Voimassa olevaan edusuovaan hallintopäätökseen kohdistuva peruutustoimivalta muodostuisi säännösehdoituksen mukaan verraten avoimeksi, koska se perustuisi viranomaisen laajaa harkintavaltaa korostavaan ”voidaan peruuttaa” -edellytykseen. Voimassa olevan luvan peruuttamista on perustuslakivaliokunnan käytännössä yleensä pidetty etenkin elinkeinosäätelyn yhteydessä vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä (esim. PeVL 6/2019 vp, s. 7). Koska 5 §:n mukaisen peruutuksen kohteena olevat luvat ovat alun perin harkinnanvaraisia,

ehdotettu peruutustoimivalta kohdistuisi kuitenkin oikeusvaikutukseltaan elinkeinolupia heikompiin lupiin. Silti voimassa olevien lupien peruuttamisen vaikutuksia koskeva arvio ei ole tässä yhteydessä vailla merkitystä.

Viranomaisen harkintavaltaan perustuvaa peruutustoimivallan määrittelyä on paikallaan arvioida lähinnä julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden (PL 2.3 §), kun myös otetaan huomioon 5 §:n säännöksessä tarkoitettun päätöksenteon perusoikeuskytkentäisyys. Peruutustoimivallalla on lisäksi merkitystä oikeusturvan ja asianmukaisen käsittelyn vaatimuksen (PL 21.1 §) kannalta, ja se vaikuttaisi oikeusvarmuuteen ja perusteltujen odotusten suojaan.

Voimassa olevan luvan ja myönteisen päätöksen peruutustoimivaltaa olisi säännöksessä sidottu siihen, että 2-4 §:ssä tarkoitettu rajoituspäätös on voimassa. Peruutustoimivaltaa käytettäessä olisi siten otettava huomioon rajoituspäätöksen sisältö ja perusteet. Lisäksi hallintolain 6 §:n mukaisesti peruutustoimivaltaa olisi mahdollista käyttää yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin ja oikeasuhtaisesti, mikä edellyttää 2-4 §:ssä säädettyjen edellytysten ottamista huomioon. Perustelujen mukaan kaikkien myönnettyjen lupien tai tapaamisten peruuttaminen ei olisi suora seuraus yleisestä rajoituspäätöksestä (s. 31), mikä myös on otettava huomioon peruutustoimivaltaa käytettäessä.

Peruutustoimivallan väljätköä määrittelyä ei mainitut seikat huomioon ottaen voitane pitää perustuslain kannalta ongelmallisena. Toimivallan sääntelyä olisi silti mahdollista täsmentää esimerkiksi sen suuntaisesti, että peruuttamistoimivaltaa voidaan käyttää, jos peruuttaminen on tarpeellista lakiehdotuksen 2-4 §:ssä säädettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi.

Päätösvalta

Lakiehdotuksen 2-4 §:ssä tarkoitetuista rajoituksista ja keskeytyksistä päättäisi 10 §:n 1 momentin mukaan Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö. Kiiretapauksissa, jos ”päätöksen tekeminen ei siedä viivytystä”, päätösvalta kuuluisi vankeilan johtajalle, mutta johtajan tällä perusteella päättämä asia olisi saatettava välittömästi Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön päätettäväksi. Päätösvalan määrittelyyn ei tältä osin ole huomauttamista, kun otetaan huomioon, että julkisen vallan käytön tulee perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan perustua lakiin ja toimivaltaisen päätöksentekijän tulee käydä ilmi laista yksiselitteisesti (PeVL 50/2017 vp, s. 3).

Lakiehdotuksen 10 §:n 3 ja 4 momentissa säädettäisiin muilta osin lakiehdotuksessa määritellyn päätösvalan käyttäjä. Sääntelyyn ei myöskään tältä osin ole huomauttamista.