

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 20/2005 vp**

Hallituksen esitys vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 15 päivänä joulukuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 263/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Ulla Mohell, oikeusministeriö
- professori Pekka Koskinen
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- professori Olli Mäenpää
- professori Martin Scheinin.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskeva lainsäädäntö. Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on säätää vankien perusoikeuksiin kohdistuvista rajoituksista sekä heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan lailla ottamalla huomioon perustuslaista ja kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista johtuvat vaatimukset. Ehdotukset vankeuslaiksi ja tutkintavankeuslaiksi sisältävät säännöksiä muun ohella vankilaan saapumisesta, vangin sijoittamisesta vankilassa, vankeuden ja tutkintavankeuden sisällöstä, yhteydenpidosta vankilan ulkopuolelle, kurinpidosta ja valvonnasta samoin kuin turvaamistoimenpiteistä ja voimakkeiden käytöstä sekä muutoksenhausta. Koko-

naisuudistusta merkitsevässä esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös useita muita lakeja.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2006.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 7 §:n 3 momentissa turvattujen vapauden ja henkilökohtaisen koskemattomuuden, 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden, 10 §:ssä suojattujen yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin salaisuuden sekä 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta. Lisäksi sääntelyä tarkastellaan perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännösten näkökulmasta samoin kuin 80 §:n kannalta lain alasta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä. Perustelujen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen

lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin asian tulkinnanvaraisuuden vuoksi pitänyt

perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä suotavana.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lähtökohtia

Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on nostaa lain tasolle säännökset vankien ja tutkintavankien perusoikeuksien rajoituksista samoin kuin heidän oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa perusteista. Sääntely on tarkoitettu saattaa myös sisällöltään vastaamaan perustuslaista ja kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista johtuvia vaatimuksia.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä sanouduttiin selkeästi irti sellaisesta käsityksestä, että tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia voitaisiin suoraan rajoittaa erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitospöytävalan perusteella. Siten esimerkiksi vankien perusoikeuksien rajoittamisen katsottiin asianomaisessa hallituksen esityksessä edellyttävän lakia, jonka säätämisyjärjestys riippuu rajoituksen sisällöstä ja asteesta. Samassa yhteydessä kiinnitettiin huomiota siihen, että vapaudenmenetys ei 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 ja 49/II, PeVL 12/1998 vp, s. 2/I, PeVL 34/2001 vp, s. 2/I).

Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan lailla. Perusoikeusuudistuksen esitöissä tätä säännöstä luonnehdittiin perustuslailiseksi toimeksiannoksi, jonka johdosta lailla tulee turvata vapautensa menettäneille kuuluvat oikeudet muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten viitoittamalla tavalla (HE 309/1993 vp, s. 49/I). Esityksessä todettiin, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 ja 6 artiklassa, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia

koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 9, 10 ja 14 artikloissa sekä lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 37 artiklassa luetellaan eräitä vapautensa menettäneen oikeuksia, minkä lisäksi muutkin ihmisoikeudet (esimerkiksi henkilökohtainen koskemattomuus sekä kirje- ja puhe- linsalaisuus) kuuluvat myös vapautensa menettäneille siltä osin kuin niitä ei ole rajoitettu ihmisoikeussopimusten ja perusoikeussäännösten kannalta hyväksyttävällä tavalla (HE 309/1993 vp, s. 49/II).

Ehdotukset vankeuslaiksi ja tutkintavankeuslaiksi toteuttavat 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 henkilökohtaiseen 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.

Täytäntöön- ja toimeenpanon yleiset vaatimukset

Vankeuslain 1 luvun 3 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi vankeuden täytäntöönpanolle asetettavista yleisistä vaatimuksista. Pykälän 1 momentti sisältää ns. laitosvaltaan perustuvien rajoitusten kiellon. Sen mukaan vankeuden täytäntöönpano ei saa aiheuttaa vangin oikeuksiin ja olosuhteisiin muita kuin lailla säädettyjä tai itse rangaistuksesta välttämättä johtuvia rajoituksia.

Valiokunta korostaa ehdotuksesta ilmenevää lähtökohtaa rajoitusten lakisidonnaisuudesta sekä sitä, ettei säännöksestä voida laitოსvalta-konstruktioille ominaisella tavalla johtaa toimivaltaa asettaa vangille vankeusrangaistuksesta sinänsä johtuvia rajoituksia lisääviä perusoikeusrajoituksia. Vankeusrangaistuksen sisältönä taas on toisessa hallituksen esityksessä (HE 262/2004 vp) olevan rikoslain muutosehdotuksen 2 c luvun 1 §:n mukaan vapauden menetys tai rajoittaminen. Selkeyden vuoksi vankeuslakiehdotuksen 1 luvun 3 §:n 1 momenttia voisi olla paikallaan täydentää vankeusrangaistuksen tällaista sisältöä luonnehtivalla maininnalla.

Vankeuslakiehdotuksen rakennetta vastavasti myös tutkintavankeuslakiin ehdotetaan otettavaksi laitოსvallan kieltoa ilmentävä 4 §. Sen mukaan tutkintavangin oikeuksia ei saa kyseisen lain nojalla rajoittaa enempää kuin tutkintavankeuden tarkoitus, tutkintavankeudessa pitämisen varmuus ja vankilan järjestyksen säilyminen vaativat. Säännöksellä korostetaan valiokunnan mielestä asiamukaisesti rajoitusten laki ja tarkoitussidonnaisuutta. Sitä on kuitenkin oikeasuhtaisuusvaatimuksen ja säännösten johdonmukaisen kirjoitustavankin näkökulmasta asianmukaista täydentää edellytyksellä rajoitusten välttämättömyydestä.

Vankeuslakiehdotuksen 5 luvun 5 §:n 2 momentin sanamuoto on laitოსvaltaan perustuvien rajoitusten kiellon kannalta jossain määrin ongelmallinen. Varmuusosastolle sijoitetun vangin oikeuksia saadaan sen mukaan nimittäin rajoittaa vankeuslaissa säädetyillä perusteilla siinä määrin kuin sijoittaminen välttämättä vaatii. Rajoitusten sallittavuuteen viittaavaa sanamuotoa parempi on valiokunnan mielestä sellainen kieltoon perustuva muotoilu, jota on käytetty lakiehdotuksen 5 luvun 3 §:n 2 momentissa ja 18 luvun 5 §:n 2 momentissa (samoin kuin 2. lakiehdotuksen 3 luvun 2 §:n 3 momentissa ja 13 luvun 5 §:n 2 momentissa).

Lakiehdotusten toimivaltasäännökset mahdollistavat lähes kauttaaltaan viranomaisen veraten laajan harkintavallan käytön. Sen vuoksi valiokunta korostaa yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden huomioon ottamisen tärkeyt-

tä sovellettaessa toimivaltasäännöksiä yksittäistapauksissa. Vankeuslakiehdotuksen 1 luvun 5 ja 6 §:ään sisältyykin tältä kannalta asianmukaisia säännöksiä vankien oikeudenmukaisesta ja heidän ihmisarvoaan kunnioittavasta kohtelusta, syrjinnän kiellostä sekä toimivaltuuksien käytön muista yleisistä periaatteista. Vankeinhoitolaitoksen virkamiehen on esimerkiksi objektiviteettiperiaatetta ilmentävän 6 §:n 1 momentin mukaan toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä sovinnollisuutta edistäen. Lisäksi virkamiehen on 6 §:n 3 momentista ilmenevän suhteellisuusvaatimuksen mukaisesti suoritettava virkatehtävänsä puuttumatta enempää kenenkään oikeuksiin ja aiheuttamatta suurempaa haittaa kuin on välttämätöntä ja puolustettavaa tehtävän suorittamiseksi. Suhteellisuusvaatimuksesta on lisäksi erityissäännös voimakeinojen käyttöä koskevassa 18 luvun 6 §:ssä (samoin kuin 2. lakiehdotuksen 13 luvun 6 §:ssä).

Vankia on vankeuslakiehdotuksen 1 luvun 7 §:n mukaan kuultava asumista, vankilaan ja toimintaan sijoittamista, kurinpitoa sekä muuta häntä koskevaa tärkeää päätöstä tehtäessä. Saman sisältöinen säännös on 2. lakiehdotuksen 1 luvun 6 §:ssä. Kuulemisvelvollisuuden rajoittaminen vain tärkeisiin päätöksiin näyttää ainakin sanonnallisesti merkitsevän poikkeusta hallintolain 34 §:n säännöksiin asianosaisen kuulemisesta. Tätä ehdotusta ei ole esityksessä perusteltu. Valiokunta huomauttaa, että oikeus tulla kuulluksi sisältyy perustuslain 21 §:n 2 momentissa nimenomaisesti mainittuihin hyvän hallinnon takeisiin. Ehdotettuja säännöksiä vangin ja tutkintavangin kuulemisesta on siksi tulkittava laajentavasti. Lakivaliokunnan on tästä huolimatta syytä selvittää, onko hallintolaista poikkeavalle sääntelylle näiltä osin perusteita ja tarvetta.

Perustuslakivaliokunta korostaa hyvän hallinnon takeiden näkökulmasta yleisemminkin sitä, että hallintolakia sovelletaan myös vankilaviranomaisiin, jollei esimerkiksi vankeuslaissa tai tutkintavankeuslaissa ole siitä poikkeavia säännöksiä. Lisäksi on syytä huomauttaa, ettei vankeuslakiehdotuksen 4 luvun 4 §:n 1 momentin säännös yleisimmin käytetyistä kielistä syrjäytä

perustuslain 17 §:n ja esimerkiksi kielilain säännöksiä kielellisistä oikeuksista.

Lakiehdotuksista käy yksityiskohtaisella tarkkuudella ilmi se virkamies tai virkamiestasoo, joka voi käyttää perusoikeuksien kannalta merkityksellistä toimivaltaa (PeVL 12/1998 vp, s. 6/II).

Rangaistusajan suunnitelma

Vangille on vankeuslakiehdotuksen 4 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan laadittava yksilöllinen suunnitelma rangaistusajan suorittamista, vapauttamista ja ehdonalaista vapautta varten. Asiakirja valmistellaan yhteistyössä vangin kanssa (4 luvun 7 §:n 2 mom.), ja se sisältää 4 luvun 6 §:n 2 momentin mukaan suunnitelman muun ohella vangin sijoittamisesta, hänen toiminnastaan rangaistusaikana, valvotusta koevapaudesta ja ehdonalaisesta vapaudesta. Ennen vangin vapautumista suunnitelmaa täydennetään vapauttamis- ja valvontasuunnitelmilla.

Rangaistusajan suunnitelma on tärkeä väline pyrittäessä edistämään henkilön vankeusajan enustettavuutta ja suunnitelmallisuutta sekä siten vangin elämänhallintaa lakiehdotuksen 1 luvun 2 §:ssä mainittujen vankeuden täytäntöönpanon tavoitteiden mukaisesti. Suunnitelman oikeudellinen luonne näyttää kuitenkin muodostuvan epäselväksi. Suosituksenomaiseen velvoittavuuteen viittaa esimerkiksi päätöksen kutsuminen "suunnitelmaksi" samoin kuin sen laatimista ja sisältöä ohjaavan laintasaisen sääntelyn avoimuus. Suunnitelmaa voidaan myös tarkistaa. Se on 4 luvun 7 §:n 3 momentin perusteella otettava säännöllisin väliajoin uudelleen käsiteltäväksi. Suunnitelma ei esityksen perustelujenkaan mukaan ole ainakaan sillä tavalla sitova, etteikö esimerkiksi vangin poistumisluvasta ja muista vastaavista asioista olisi aina päätettävä vielä erikseen.

Lakiehdotuksen eräissä säännöksissä käytettyjen ilmaisujen takia suunnitelma näyttää kuitenkin saavan oikeudellisesti velvoittavia ja osin lain säännöksiä syrjäyttäviäkin piirteitä. Esimer-

kiksi lakiehdotuksen 4 luvun 6 §:n 2 momentin mukaan rangaistusajan suunnitelma sisältää suunnitelman myös "poistumisluvan edellytyksistä". Poistumisluvan yhtenä edellytyksenä 14 luvun 2 §:n mukaan onkin, että luvan myöntäminen on rangaistusajan suunnitelman pohjalta perusteltua. Samankaltaisia viranomaisen päätöksentekoa sitovia oikeusvaikutuksia suunnitelma näyttäisi saavan myös ainakin 6 luvun 1 §:ssä ja 8 luvun 10 §:ssä käytettyjen ilmaisujen takia. Vaikka suunnitelman sitovuutta ei ehkä näissäkään säännöksissä ole tarkoitettu ehdottomaksi, ei sen oikeudelliseen velvoittavuuteen viittaava säännösten kirjoittamistapa ole vangin oikeuksien sääntelyn yhteydessä asianmukainen. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan lailla. Edellä mainittuja säännöksiä on siksi tarkistettava niin, että suunnitelman luonne suosituksena tai yhtenä päätöksenteossa huomioon otettavana seikkana käy niistä ehdotettua selkeämmin ilmi.

Vankiryhmien pitäminen erillään (segregaatio)

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (jälj. KP-sopimus) 10 artiklan 2 ja 3 kappale sisältävät määräyksiä vapautensa menettäneiden syytettyjen henkilöiden pitämisestä erillään tuomituista ja nuorten pitämisestä erillään aikuisista. Vaikka Suomi on tehnyt varauman yleissopimuksen määräyksiin nuorten ja aikuisten erillään pitämisestä, Suomi sitoo lapsen oikeuksista tehdyn yleissopimuksen 37 artiklan määräys, jonka mukaan vapaudenriiston kohteeksi joutunutta lasta on pidettävä erillään aikuisista, jollei ole lapsen edun mukaista menetellä toisin.

Valiokunnalla ei ole tältä kannalta huomautettavaa lakiehdotusten niistä säännöksistä, jotka koskevat alaikäisten pitämistä erillään aikuisista (1. lakiehdotuksen 4 luvun 8 §:n 2 mom. ja 5 luvun 2 § sekä 2. lakiehdotuksen 3 luvun 1 §:n 2 mom.).

Sopimusmääräykset eivät nimenomaisesti edellytä vapautensa menettäneiden miesten ja naisten pitämistä erillään toisistaan. Vakiintuneina pidettävien vankeinhoidon kansainvälis-oikeudellisten periaatteiden¹ näkökulmasta on asianmukaista, että miehet ja naiset on ehdotettujen säännösten perusteella pidettävä eri asunto-osastoissa (1. lakiehdotuksen 5 luvun 1 §:n 3 mom. ja 2. lakiehdotuksen 3 luvun 1 §:n 3 mom.). Valiokunnan mielestä on lisäksi aiheellista harkita sääntelyn täydentämistä viranomaisiin kohdistuvalla velvoitteella suojata vankeja väkivallalta ja seksuaaliselta häirinnältä.

Tutkintavanki on 2. lakiehdotuksen 3 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan sijoitettava poikkeuksellisia tilanteita lukuun ottamatta eri vankilaan tai eri osastolle kuin rangaistusta suorittavat vangit. Säännös vastaa sanamuodoltaan KP-sopimuksen 10 artiklan 2 kappaleen a) kohtaa, jonka perusteella syytettyjen ja tuomittujen erillään pitämisen vaatimuksesta on mahdollista poiketa poikkeuksellisissa tilanteissa. Sääntelyn tarkkuuden näkökulmasta on kuitenkin jossain määrin ongelmallista, ettei säännös sisällä edes yleispiirteisiä mainintoja siitä, minkä tyyppisiä poikkeustilanteita siinä tarkoitetaan. Myös YK:n ihmisoikeuskomitea on todennut tuoreissa päätelmissään Suomen viidennen määräaikaisraportin johdosta, että mainitussa KP-sopimuksen määräyksessä tarkoitettujen, sopimuksen näkökulmasta hyväksyttävät poikkeukselliset tilanteet tulisi määrittellä selkeästi kansallisessa laissa.² Valiokunta pitää sääntelyn täsmentämistä tältä osin tärkeänä.

¹ Ks. esim. YK:n vankeinhoidon vähimmäissäännöt [Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, Adopted by the First United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, held at Geneva in 1955, and approved by the Economic and Social Council by its resolutions 663 C (XXIV) of 31 July 1957 and 2076 (LXII) of 13 May 1977], kohta 8.

² CCPR/CO/82/FIN, kohta 11.

Yhteydet vankilan ulkopuolelle

Vankeuslakiehdotuksen IV osa sisältää säännöksiä vangin oikeudesta kirjeenvaihtoon ja puhelimen käyttöön (12 luku), tapaamisista ja muista yhteyksistä vankilan ulkopuolelle (13 luku) samoin kuin vangin mahdollisuudesta saada lupa poistua lyhyeksi ajaksi vankilasta (14 luku). Tutkintavankien osalta vastaavat säännökset ovat 2. lakiehdotuksen IV osassa.

Poistumisluvan sääntely liittyy vankeusrangaistukseen perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatun vapauden menetyksenä. Yhteydenpito-sääntelyn osalta on lisäksi otettava huomioon, että perustuslain 10 §:n 1 momentissa suojatun yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin (HE 309/1993 vp, s. 53/I, PeVL 34/2001 vp, s. 4—5). Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta tähdentää, ettei vangin yhteydenpito-oikeuksia pidä käytännössä rajoittaa enempää kuin on kulloisessakin yksittäistapauksessa välttämätöntä.

Vankeuslakiehdotuksen 12 luvun säännökset kirjeen tarkastamisesta ja avaamisesta (12 luvun 1 §), kirjeen lukemisesta ja jäljentämisestä (12 luvun 2 § ja 8 §:n 1 mom.) sekä puhelun kuuntelemisesta ja tallentamisesta (12 luvun 7 § ja 8 §:n 2 mom.) ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Lailla voidaan kuitenkin saman pykälän 3 momentin nojalla säätää välttämättömistä rajoituksista tähän oikeuteen muun muassa vapaudenmenetyksen aikana. Ehdotetuille rajoituksille on siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.

Valiokunta korostaa, että luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoituksiin kohdistuu perustuslain 10 §:n 3 momentissa nimenomaisesti mainittu välttämättömyydedellytys ja että viestin salaisuutta voidaan laitosoissa rajoittaa vain siinä määrin kuin se on kussakin yksittäistapauksessa perusteltua (HE 309/1993 vp, s. 54/II, PeVL 12/1998 vp, s. 6/I, PeVL 34/2001 vp, s. 5/I). Tältä kannalta toimenpiteiden edellytyksistä säännöksissä käytetyt ilmaisut "jos on syytä" (12 luvun 1 §:n 1 mom. ja 8 §:n 1 mom.),

"jos on tarpeen" (12 luvun 2 §:n 1 mom. ja 7 §:n 1 mom.) ja "saattaa" (12 luvun 2 §:n 2 mom. ja 7 §:n 2 mom.) eivät ole asianmukaisia. Sääntelyä on näiltä osin syytä tarkistaa niin, että säännöksissä mainittuna kunkin toimenpiteen edellytyksenä on yksittäistapauksellinen ja toimenpiteen ankaruutta oikeasuhtaisesti vastaava perusteltu tarve. Sama huomautus koskee 2. lakiehdotuksen 8 luvun 1, 2 ja 7 §:n vastaavia säännöksiä.

Varmuusosastolle sijoitetun vangin tapaamis-oikeutta voidaan vankeuslakiehdotuksen 13 luvun 1 §:n 2 momentin perusteella rajoittaa, jos on perusteltua syytä epäillä väärinkäytöksiä. Perusoikeuskyskyntäisen sääntelyn yhteydessä "väärinkäytös" on asiattoman epämääräinen ilmaisu. Sääntelyä on aiheellista täsmentää sitomalla rajoitusmahdollisuus esimerkiksi epäilyyn vankeuslain tai sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten rikkomisesta.

Henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus

Vangille voidaan vankeuslakiehdotuksen 15 luvun 4 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella määrätä kurinpitoseuraamuksena yksinäisyysrangaistus. Perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen vaatimukset koskevat tällaisakin sääntelyä, sillä kyse on vapaudenmenetyksen ankaruuden astetta lisäävästä toimesta (HE 309/1993 vp, s. 48/I, PeVL 34/2001 vp, s. 3/I). Samaa on sanottava lakiehdotuksen 18 luvun 3 ja 4 §:ssä tarkoitettuihin tarkkailuun ja eristämistarkkailuun sijoittamisesta samoin kuin 5 §:ssä tarkoitettua erillään pitämisestä.

Yksinäisyysrangaistuksen määrittämisen edellytyksistä samoin kuin rangaistuksen mittaamisesta ja sisällöstä on lakiehdotuksessa valiokunnan mielestä perustuslain kannalta asianmukaiset ja riittävät säännökset. Sama koskee erillään pitämistä sekä pääosin myös tarkkailua ja eristämistarkkailua, jotka molemmat liittyvät vangin oman terveyden ja henkilökohtaisen turvallisuuden edistämiseen. Ongelmallista kuitenkin on, ettei säännöksistä aivan selvästi ilmene, mitä niissä tarkoitetaan tarkkailulla ja eristämistarkkailulla. Perustelujen mukaan kysymys on vangin sijoittamisesta huoneeseen tai selliin, jossa häntä voidaan tarkkailla ympärivuorokautisesti

teknisin apuvälinein tai muulla tavoin. Sääntelyä on valiokunnan mielestä aiheellista täsmentää esityksen tätä tarkoitusta vastaavilla maininnoilla. Sama huomautus koskee 2. lakiehdotuksen 13 luvun 3 ja 4 §:ää.

Vankeuslakiehdotuksen 16 luvun 3—7 § sekä 17 luvun 2 ja 3 § sisältävät perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatuun henkilökohtaiseen koskemattomuuden kannalta merkityksellisiä säännöksiä henkilöntarkastuksesta ja -katsastuksesta samoin kuin virtsa-, sylki- ja verinäytteen antamisesta sekä puhalluskokeen suorittamisesta. Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta.

Ehdotukset vastaavat pääosin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 12/1998 vp, s. 2—4) säädetyn nykyisen lain säännöksiä, eivätkä sääntelyyn nyt ehdotetut vähäiset tarkistukset — kun lisäksi otetaan huomioon vankilan erityiset olosuhteet — valiokunnan mielestä muodostu perustuslain kannalta ongelmallisiksi. Valiokunnalla ei ole perustuslain näkökulmasta huomautettavaa myöskään 2. lakiehdotuksen 11 luvun 3—7 §:n tai 12 luvun 2 ja 3 §:n vastaavista säännöksistä.

Vangin kahlehtiminen merkitsee vakavaa puuttumista hänen henkilökohtaiseen vapauteensa ja koskemattomuuteensa. Toimenpiteeseen saattaa liittyä myös terveystarpeita. Näistä syistä on tärkeää, että toimenpiteen edellytyksistä on vankeuslakiehdotuksen 18 luvun 2 §:ssä ja 2. lakiehdotuksen 13 luvun 2 §:ssä riittävän tarkat sekä hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset täyttävät säännökset. Valiokunnan mielestä vanhahko ja verraten raskaisiin välineisiin viittaava sana "kahlehtiminen" olisi asianmukaista korvata nykyaikaisemmalla ilmaisulla etenkin, kun otetaan huomioon, että käytännössä vangin sitomiseen käytetään perustelujen mukaan käsirautoja ja muovista sidettä.

Suoritetun ajan menettäminen

Vanki voidaan vankeuslakiehdotuksen 15 luvun 4 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteella määrätä kurinpitovangiksi suorittamaan

maansa aikaa enintään 20 vuorokautta. Rangaistuksesta päättää 15 luvun 17 §:n 3 momentin nojalla vankilan johtaja.

Ehdotus merkitsee, kuten esityksen perusteissa todetaan, että hallintoviranomainen voi määrätä vankeusrangaistusta vastaavasta vapaudenmenetyksestä. Sääntelyä on siksi arvioitava perustuslain 7 §:n 3 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan vapaudenmenetyksen sisältävän rangaistuksen määrää tuomioistuin. Tällä perustuslain säännöksellä on esitöiden mukaan tarkoitettu kattaa kaikki asiallisesti rangaistusta merkitsevät vapaudenmenetykset, mistä syystä sanan "vapaudenmenetyks" soveltamisala on rikoslaissa käytettyä vankeuden käsitettä laajempi (HE 309/1993 vp, s. 49/I).

Suoritetun ajan menetys on kiistatta rangaistus, joka voidaan määrätä vankilassaoloaikana tehdystä uudesta teosta. Rangaistuksen määrääminen voi lisäksi ehdonalaudesta vapaudesta ja valvotusta koevapaudesta toisessa hallituksen esityksessä (HE 262/2004 vp) ehdotetun sääntelyn välityksellä vaikuttaa vankilassaoloajan ja siten vapaudenmenetyksen pituuteen. Seurauksesta päättämisen tulee näin ollen perustuslain 7 §:n 3 momentin johdosta kuulua valiokunnan mielestä tuomioistuimelle. Valiokunnan tähän arvioon ei vaikuta, ettei suoritetun ajan menettämisseurauksella ole vankeuslakiehdotuksen 15 luvun 9 §:n 2 momentin takia mahdollista pidentää tuomioistuimen määräämää rangaistusaikaa. Perustuslain säännös rangaistuksen määräämisvallan pidättämisestä tuomioistuimelle on ehdottomampi kuin esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan vastaavat määräykset vapaudenriiston edellytyksistä.³ Merkitystä ei siksi ole sillä, että vankilan johtajan päätökseen kurinpitörangaistuksesta voi 20 luvun 1 §:n perusteella hakea muutosta valittamalla käräjäoikeuteen. Näin ollen tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käytön edellytyksenä tältä osin on, että toimivalta määrätä suoritetun ajan menettämisestä osoitetaan laissa tuomioistuimelle tai tätä kurinpitörangaistusta kos-

kevat säännökset poistetaan lakiehdotuksesta. Vankeuslakiehdotuksen 20 luvun 1 §:ää on vastaavasti tarkistettava.

Muutoksenhakuoikeus

Vankeuslakiehdotuksen 20 luvun 9 §:ssä luetaan päätökset, joihin vanki tai vangin tapaja saa vaatia oikaisua ja — siten kuin 12 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi — hakea oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn päätökseen muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.⁴

Tällaiseen luetteloon perustuvassa sääntelytavassa jää epäselväksi, onko asianosaisella oikeus saada lain muiden säännösten nojalla tehty päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi silloinkaan, kun päätös koskee hänen oikeuttaan tai velvollisuuttaan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna mielessä. Epäselvyyttä näyttäisi tässä suhteessa liittyvän ainakin päätökseen rangaistusajan suunnitelmasta (4 luvun 11 §), eräistä luvista ja niiden peruuttamisesta (8 luvun 10 ja 11 §, 14 luvun 1—4 § ja 9 §) sekä valvotun koevapauteen päästämistä (21 luvun 1 §). Valiokunta huomauttaa, että myös esimerkiksi säännökset ns. subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat muodostaa riittävän täsmällisen perustan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille (PeVL 12/1997 vp, s. 1/II, PeVL 18/2005 vp, s. 2—3).

Muutoksenhakuoikeutta koskevat luettelot eivät valiokunnan mielestä voi vaikuttaa eräänlaisina välillisinä muutoksenhakukieltoina, vaan hallintolainkäyttölaista, ennen kaikkea sen 5 §:stä, ja viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentista seuraa, onko kysymyksessä valituskelpoinen ratkaisu (PeVL 4/2004 vp, s. 9/I, PeVL 13/2005 vp, s. 3/II, PeVL 18/2005 vp, s. 3/I; ks. myös KKO:2004:110). Ehdotettu luettelo on siten tältä kannalta asiallisesti tarpeeton.

³ Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus, Helsinki 2005, s. 288.

⁴ Ehdotetun 20 luvun 9 §:n sanamuodosta voi tosin saada sen käsityksen, että asianomaisella on oikeus hakea vaihtoehtoisesti joko oikaisua tai muutosta.

Sama huomautus koskee 2. lakiehdotuksen 15 luvun 1 §:n luetteloa.

Asianmukaisin tapa säännellä muutoksenhakuoikeutta on sisällyttää lakiin tavanomainen maininta hallintolainkäyttölain soveltamisesta. Perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla.

Muita seikkoja

Vankien asumisolosuhteet. Vankien käytössä tulee vankeuslakiehdotuksen 7 luvun 1 §:n mukaan olla asianmukaiset asuin- ja peseytymistilat. Vankiloita rakennettaessa ja korjattaessa varsinaiset asuintilat on varustettava niin, että ne vastaavat yleisessä rakennuslainsäädännössä asuintiloille asetettuja vaatimuksia.

Säännös ei koske käytössä jo olevia peruskorjaamattomia sellejä, jotka eivät kaikilta osiltaan vastaa esimerkiksi asuintilojen hygienialle nykyisin asetettuja vaatimuksia. Valiokunta kiinnittää siksi valtioneuvoston huomiota YK:n kidutuksen vastaisen komitean Suomelle antamiin tuoreisiin suosituksiin harkita keinoja vankiloiden peruskorjauksen nopeuttamiseksi ja lisäksi tutkia hygienian parantamiseksi vaihtoehtoisia väliaikaisratkaisuja yöstioiden käytölle.⁵

Uskonnonharjoitus. Vankeuslakiehdotuksen 11 luvun 3 §:ssä ja 2. lakiehdotuksen 7 luvun 2 §:ssä on sinänsä asianmukaisia säännöksiä vangin oikeudesta osallistua uskonnollisiin tilaisuuksiin ja tavata oman uskontokuntansa edustajia. Valiokunta muistuttaa, että perustuslain 11 §:ssä jokaiselle turvattuun uskonnon ja omantunnon vapauteen sisältyy paitsi oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa myös muun muassa oikeus ilmaista vakaumus. Säännöksiä käytännön tilanteissa sovellettaessa tulee uskonnollisten hartaus- ja vastaavien tilaisuuksien järjestämisen lisäksi ottaa huomioon eri uskontokuntien ja uskonnollisten yhdyskuntien tavat.

⁵ CAT/C/CO/FIN, kohta 5 (e).

Norminantovaltuudet. Lakiehdotusten säännökset asetusten ja viranomaismääräysten antamisesta ovat perustuslain 80 §:n näkökulmasta pääosin asianmukaiset. Vankeuslakiehdotuksen 15 luvun 1 §:ssä käytetty ilmaisu lakia täydentävien määräysten antamisesta aiheuttaa kuitenkin tarpeetonta tulkinnanvaraisuutta viranomaisen norminasettamisvallan laajuudesta. Valtuudessa on siksi syytä käyttää lakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä tarkempien määräysten antamista tarkoittavaa sanamuotoa. Sama huomautus koskee 2. lakiehdotuksen 10 luvun 1 §:ää.

Viranomaisen päätöksellä annettavaa normia kutsutaan vankeuslakiehdotuksen 13 luvun 12 §:ssä virheellisesti säännökseksi.

Vankeuslakiehdotuksen 1 luvun 12 §:ssä mainitaan asetus nimeltä. Tämä ei ole säädösten hierarkkisten suhteiden takia asianmukaista (esim. PeVL 13/2005 vp, s. 4/II). Pykälä on siksi syytä muotoilla toisella tavalla.

Sivullisen voimankäyttöoikeus. Vankeinhoitolaitoksen virkamiestä tämän pyynnöstä tai suostumuksella avustavalla henkilöllä on vankeuslakiehdotuksen 18 luvun 6 §:n 3 momentin perusteella oikeus mainitun virkamiehen ohjauksessa käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan olosuhteisiin nähden pitää puolustettavina.

Sääntelyssä on kysymys tilapäisen avun antamisesta konkreettista virkatehtävää suorittavalle virkamiehelle. Perustuslakivaliokunta on aiemmin poliisilakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä pitänyt tällaista sääntelyä hyväksyttävänä, jos mahdollisuus avustavan henkilön voimankäyttöön säädetään selkeästi poikkeukselliseksi ja sen sallittavuus rajataan tilanteisiin, joissa virkamiehen on erittäin tärkeän ja kiireellisen virkatehtävänsä suorittamiseksi välttämätöntä turvautua sivullisen voimakeinoapuun (PeVL 15/1994 vp, s. 3/I). Sääntelyä on tärkeää täydentää tällaisilla rajauksilla. Sama huomautus koskee 2. lakiehdotuksen 13 luvun 6 §:n 3 momenttia.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä,

1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 15 luvun 4 §:n 1 momentin 4 kohdasta ja 17 §:n 3 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 2 päivänä kesäkuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Arja Alho /sd
jäsen. Leena Harkimo /kok
Roger Jansson /r
Irina Krohn /vihr
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vas
Reino Ojala /sd

Klaus Pentti /kesk
Simo Rundgren /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /r
vjäs. Terhi Peltokorpi /kesk
Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.