

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimista rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa covid-19-epidemian johdosta

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimista rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa covid-19-epidemian johdosta (HE 44/2021 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Mirja Salonen, oikeusministeriö
- esittelijäneuvos Anu Rita, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Sakari Melander
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusneuvos, professori Juha Lavapuro

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki väliaikaisista toimista rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa covid-19-epidemian johdosta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja olemaan voimassa 31.10.2021 saakka.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin tarkastellaan perustuslain 7 §:ssä turvattun oikeuden elämään ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, 9 §:ssä turvattun liikkumisvapauden, 10 §:ssä turvattun yksityiselämän suojan, 16 §:ssä turvattujen sivistyksellisten oikeuksien, 19 §:n 3 momentissa julkisen vallan velvollisuudesta turvata riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä säädetyn, 21 §:ssä turvattun oikeusturvan ja

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2021 vp

22 §:ssä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta säädetyn kannalta. Lisäksi huomiota kiinnitetään eräisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

(1) Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki väliaikaisista toimista rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa covid-19-epidemian johdosta.

(2) Esityksessä ehdotetaan, että Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö voi päättää vankilan tai sen osaston erilaisten toimintojen, vankien tapaamisten ja vankien poistumislupien rajoittamisesta tai keskeyttämisestä epidemian leviämisen estämiseksi. Lisäksi ehdotetaan, että oikeusministeriö voi rajoittaa asetuksella yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanon aloittamista, jos se on epidemian johdosta rangaistuksen asianmukaisen täytäntöönpanon turvaamiseksi välttämätöntä. Asetuksen voimassa ollessa voidaan myös lykätä tai keskeyttää jo täytäntöönpanossa olevia yhdyskuntaseuraamuksia.

(3) 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). Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 ja 6 artiklassa, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 9, 10 ja 14 artiklassa ja lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 37 artiklassa luetellaan eräitä vapautensa menettäneen oikeuksia, minkä lisäksi muutkin ihmisoikeudet (esimerkiksi henkilökohtainen koskemattomuus sekä kirje- ja puhelinsalaisuus) kuuluvat myös vapautensa menettäneille siltä osin kuin niitä ei ole rajoitettu ihmisoikeussopimusten ja perusoikeussäännösten kannalta hyväksyttävällä tavalla (HE 309/1993 vp, s. 49/II).

(4) Perusoikeusuudistuksen yhteydessä sanouduttiin selkeästi irti sellaisesta käsityksestä, että tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia voitaisiin rajoittaa suoraan erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitosp vallan 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/I ja 49/II, PeVL 12/1998 vp, s. 2/I, PeVL 34/2001 vp, s. 2/I). 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/I).

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2021 vp

(5) Vankeuslaki ja tutkintavankeuslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 20/2005 vp). Vankeuslain ja tutkintavankeuslain perusoikeusrajoituksia merkitsevät säännökset ovat siltä osin useasti olleet perustuslakivaliokunnan arvioitavana (ks. esim. PeVL 40/2020 vp ja PeVL 36/2020 vp).

(6) Hallituksen esityksen tavoitteena on varmistaa vankeusrangaistuksen ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanossa sekä tutkintavankeuden toimeenpanossa riittävän täsmällinen säädöspohja koronavirusepidemian aikana. Laissa säädetään mahdollisuudesta poiketa eräiltä osin vankeuslaissa ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetussa laissa tarkoitettujen rangaistusten täytäntöönpanosta sekä tutkintavankeuslaissa tarkoitetun tutkintavankeuden toimeenpanosta covid-19-epidemian johdosta. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluiden (s. 38) mukaan tavoitteena on turvata tutkintavankien, vankien ja vankilahenkilökunnan hengen ja terveyden suojeleminen ja vankeusrangaistusten täytäntöönpanon asianmukainen ja turvallinen järjestäminen estämällä koronavirusepidemian leviämistä vankiloissa ja vankiloihin.

(7) Perustuslakivaliokunnan mukaan väestön terveyden ja ihmisten elämän suojeleminen on epäilemättä perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painava peruste. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tällainen peruste oikeuttaa valiokunnan mukaan poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (ks. esim. PeVL 10/2021 vp, kappale 5 ja siinä viitatus mietinnöt).

Arvio sääntelystä

(8) Hallituksen esityksen lakiehdotuksen 2—4 §:ssä säädetään vankiloiden toimintojen, tapaamisten ja poistumislupien rajoittamisesta tai keskeyttämisestä. Sääntely merkitsee lisärajoituksia perustuslain 7 §:ssä tarkoitettuun henkilökohtaiseen vapauteen, perustuslain 9 §:ssä säädettyyn liikkumisvapauteen sekä perustuslain 10 §:ssä tarkoitettuun yksityiselämän suojaan. Samoin sääntely (varsinkin koulutusta ja kirjaston käyttöä koskevat rajoitukset) puuttuu perustuslain 16 §:ssä turvattuihin sivistyksellisiin oikeuksiin lukuun ottamatta perustuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettua perusopetusta, joka ehdotetaan suljettavan koulutusta koskevien rajoitusten ja keskeytysten soveltamisalan ulkopuolelle.

(9) Vankiloiden 2 §:ssä lueteltujen toimintojen rajoittaminen voidaan ottaa käyttöön niiltä osin ja siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä taudin leviämisen estämiseksi ja sen varmistamiseksi, että vankeuden täytäntöönpano on vankeuslaissa edellytetyllä tavalla turvallista yhteiskunnalle, henkilökunnalle ja vangeille, jos on ilmeistä, että covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi jo toteutetut vankeuslain, tutkintavankeuslain ja tartuntatautilain mahdollistamat toimenpiteet eivät ole riittäviä. Jos on ilmeistä, että rajoitukset eivät ole riittäviä säännöksessä tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi, voidaan siinä mainittuja toimintoja keskeyttää kokonaan viimesijaisena keinona siltä osin kuin se on välttämätöntä. Rajoituspäätös voidaan tehdä enintään yhden kuukauden ajaksi ja keskeytyspäätös kahden viikon ajaksi kerrallaan. Rajoitus- tai keskeytystoimenpiteet on lopetettava heti, jos ne eivät ole taudin torjumisen ja vankeuden täytäntöönpanolle vankeuslaissa säädetyn kannalta välttämättömiä. Lakiehdotuksen 3 ja 4 §:ssä säädetään vastaavin perustein vankien tapaamisten ja poistumislupien rajoittamisesta tai keskeyttämisestä.

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2021 vp

Välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus

(10) Perusoikeusrajoitusten on oltava välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi (PeVM 25/1994 vp, s. 5/I ja PeVL 44/2020 vp, s. 5). Perusoikeusrajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5) Perustuslakivaliokunta on covid-19-epidemiaan liittyvää lainsäädäntöä käsitellessään korostanut rajoitusten välttämättömyyttä koskevaa vaatimusta (esim. PeVL 44/2020 vp, s. 6). Valiokunta pitää hallituksen esityksestä ilmenevien tietojen ja saamansa selvityksen perusteella ehdotettuja säännöksiä välttämättöminä. Valiokunnalla ei ole rajoitusten ja kieltojen porasteisuus ja niiden käyttöedellytysten sitominen ajalliseen välttämättömyyteen sekä lakiehdotuksen määräaikainen voimassaolo huomioiden huomauttamista myöskään sääntelyn oikeasuhtaisuudesta (ks. myös esim. PeVL 10/2021 vp ja PeVL 44/2020 vp). Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota tarpeeseen sitoa säännösperustaisesti keskeyttämistä koskeva välttämättömyyshedellytys 2—4 §:ssä (2 §:n 2 momentti, 3 §:n 2 momentti, 4 §:n 2 momentti) esimerkiksi mainittujen pykälien 1 momentissa säädetyin tavoin sääntelyn tavoitteeseen. Valiokunta pitää lisäksi valitettavana, että hallituksen esityksestä ei riittävällä tavalla ilmene nyt esitettyjä lievempien toimenpiteiden soveltuvuus ehdotetun sääntelyn päämäärien saavuttamiseen.

Täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

(11) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Valiokunnan mielestä sääntely on yleisesti verraten väljää ja runsaasti harkintavaltaa viranomaiselle jättävää. Vaikka vastaava huomio voidaan kohdistaa osin myös voimassa olevan vankeuslain ja tutkintavankeuslain sääntelyyn, on lakivaliokunnan syytä pyrkiä täsmentämään sääntelyä yleisesti. Lakiehdotuksesta tai sen perusteluista ei esimerkiksi ilmene, miten vankien on tarkoitus käyttää toiminnan ja vapaa-ajantoiminnan rajoittamisen ja keskeyttämisen vuoksi vapautuva aika. Lakiehdotuksen 2 §:n mukaiset rajoitus- ja keskeytyspäätökset eivät suoraan koske sitä, kuinka avoimissa tai suljetuissa olosuhteissa vangit viettävät sen ajan, josta on kyse rajoittamis- tai keskeyttämispäätöksessä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sääntely voisi tältä osin johtaa siihen, että vangit olisivat suljettuina yksin sulleihinsä lähes vuorokauden ympäri lukuun ottamatta lailla taattua oikeutta päivittäiseen tunnin ulkoiluun. Lakiehdotuksen perusteluista ei kuitenkaan ilmene, että tällainen erityisesti pitkäaikaisena erittäin syvällekyävyä rajoitus vangin elinolosuhteisiin olisi lakiehdotuksen tarkoituksena. Sääntelyä on täsmennettävä ja selkeytettävä. Viranomaisten päätösvallan perusteiden on ilmentävä selkeästi laista.

(12) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi erityistä huomiota lakiehdotuksen 5 §:n säännöksen rajoitusten ja keskeytysten vaikutuksesta vankeja koskeviin päätöksiin. 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. Hallintolain 6 §:n mukaan peruuttamistoimivaltaa on käytettävä yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin ja sen käytön on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Perustuslakivaliokunnan mukaan on ollut selvää, että viranomaiset ovat poikkeusoloissakin velvollisia noudattamaan tarkoin lakia ja toimimaan hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti (ks. esim. PeVL 12/2021 vp, kappale 66 ja siinä viitatus). Koska harkinnanvaraisenkin edunsaovan päätöksen peruuttaminen on sen myöntämättä jättämistä yksilön oi-

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2021 vp

keuksiin enemmän puuttuva toimi, on sääntelyä syytä täydentää vaatimuksella peruuttamisen välttämättömyydestä lakiehdotuksen 2—4 §:ssä säädettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi.

Alaikäisten asema

(13) Hallituksen esityksen perustelujen (s. 19) mukaan rajoitustoimenpiteitä harkittaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota niiden vaikutuksiin alaikäisiin vankeihin. Lakiehdotukseen ei kuitenkaan sisälly erityistä sääntelyä alaikäisen vangin asemasta suhteessa rajoituksiin ja kieltoihin.

(14) Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus velvoittaa sopimusvaltion turvaamaan lapsille oikeuden suojeluun ja huolenpitoon, osuuden yhteiskunnan voimavaroista sekä oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään. Lapsen oikeuksien sopimukseen kirjattujen lasten oikeuksien tulee toteutua koko lapsiväestön ja jokaisen lapsen elämässä. Sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että lapsen etua on harkittava yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti myös sääntelyn soveltamisessa (ks. myös PeVL 18/2018 vp, s. 3 ja PeVL 17/2018 vp, s. 3).

(15) Lapsen oikeuksien sopimuksen 37 artiklan c kohdan mukaan jokaisella vapaudenriiston kohteena olevalla lapsella on oikeus pitää yhteyttä perheeseensä kirjeitse ja vierailukäynnin. Vaikka artikla sinänsä mahdollistaa yhteydenpidosta poikkeamisen poikkeuksellisissa olosuhteissa, perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotukseen on sisällytettävä säännös alaikäisen oikeudesta tavata vanhempiaan ja muita läheisiä myös rajoitusten ja keskeytysten aikana. Tällaiseen oikeuteen voidaan tarvittaessa säätää vain ehdottoman välttämättömiä, oikeasuhtaisia ja rajoittavia poikkeuksia. Lakivaliokunnan on myös syytä selvittää, voidaanako vastaava rajausta kohdistaa alle 21-vuotiaisiin rajoitusten ja keskeytysten vaikuttavuuden kärsimättä (ks. myös PeVL 56/2018 vp, s. 3).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2021 vp

Helsingissä 23.4.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Antti Rinne sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Tuula Väättäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen