

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys HE 44/2021 vp eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimista rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa covid-19-epidemian johdosta.

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys

Hallituksen esityksellä säädettäisiin Covid-19-epidemian edellyttämistä eräistä väliaikaisista toimista rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa. Ehdotettava laki mahdollistaa vangin oikeuksien rajoittamisen pidemmälle menevällä tavalla kuin mitä tällä hetkellä säädetään normaalioloja silmälläpitäen säädetyissä vankeuslaissa (767/2005), yhdyskuntaseuramusten täytäntöönpanosta annetussa laissa (400/2015) sekä tutkintavankeuslaissa (768/2005).

Ehdotettu sääntely antaa mahdollisuuden päättää eräistä perustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitetun vapaudenriiston lisärajoituksista samoin kuin lisärajoituksista vankien liikkumisvapauteen ja yksityiselämän suojaan, joka sisältää oikeuden ylläpitää suhteita muihin ihmisiin. Kysymys ei kuitenkaan ole perustuslain 23 §:ssä tarkoitetusta poikkeamisesta perusoikeuksista, vaan siltä osin kuin esitetty sääntely merkitsee rajoituksia perusoikeuksiin, rajoituksia on esityksessä arvioitu ja tuleekin arvioida perusoikeuksien rajoitusedellytysten valossa.

Toisaalta hallituksen esityksen tarkoituksena on toteuttaa julkiselle vallalle osoitettua institutionaalista perusoikeuksien turvaamistehtävää. Esitys pyrkii toisinsanoen Covid-19-epidemian oloissa ja perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla varmistamaan, että perustuslain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettu jokaisen oikeus elämäänsä toteuttaa myös niiden osalta, joiden vapaus on sinänsä lainmukaisesti riistetty. Samoin esityksellä on selvä liityntä perustuslain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettu vaatimukseen ihmisarvoisesta kohtelusta sekä perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen turvata riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä.

Selvää on, että perusoikeudet koskevat täysimääräisesti myös vankeja ja etteivät perusoikeudet siis pysähdy vankilan porteille. Vankien perusoikeuksien osalta lähtökohtana on perustuslakivaliokunnan toteamalla tavalla se, että vanki nauttii lähtökohtaisesti yhdenvertaisesti samoja oikeuksia kuin muut ihmiset lukuun ottamatta rajoituksia, jotka johtuvat suoraan vankeusrangaistuksen sisällöstä tai joista on nimenomaan säädetty perusoikeuksien rajoitusedellytykset täyttävällä lailla (ks. PeVL 40/2020 vp). Myös Euroopan kidutuksenvastainen komitea (CPT) on korostanut 20.3.2020 julkaisuissa periaatteissa vapautensa menettäneiden henkilöiden kohteluasta koronaviruspandemian (COVID-19) oloissa (CPT/Inf(2020)13) tarvetta suojella kaikkien vapautensa menettäneiden terveyttä ja turvallisuutta.

Esityksen valtiosääntöoikeudellisen merkityksen kannalta vaikutusta on luonnollisesti myös sillä, että perustuslakivaliokunta on Covid-19-epidemian aikana jo vakiintuneesti pitänyt väestön terveyden ja ihmisten elämän suojelemista epäilemättä sellaisena perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painavana perusteen, joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomastoimia. (ks. esim PeVL 10/2021 vp, k. 5, PeVM 2/2020 vp, s. 5, PeVM 3/2020 vp, s. 3, PeVM 7/2020 vp, s. 4). On ilmeistä, että vankilaolosuhteet muodostavat erityisen haasteen epidemian leviämisen torjunnalle. Hallituksen esityksen tietojen perusteella vangeilla on paljon perussairauksia, kuten astmaa, sydän- ja verenkiertoelimistön sairauksia sekä maksa- ja haimasairauksia, jolloin virustartunnan vaikutus yksittäisten vankien terveyteen voi olla suuri. Tämä on otettava huomioon arvioitaessa sääntelyn valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä.

Hallituksen esityksessä esitetyille toimenpiteille on niin ollen olemassa perustuslainkin kannalta painavat perusteet, jotka on otettava huomioon varsinkin osana perusoikeusrajoituksiin liittyviä hyväksyttävyyden oikeasuhtaisuuden vaatimusta. Näiden lisäksi luonnollisesti muidenkin rajoitusedellytysten on täyttyvä.

Valtiosääntöoikeudellinen arvio

Hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arviossa on ensin syytä todeta, että ehdotettava laki olisi voimassa määräaikaisena, voimaantulosäännöksen mukaan 31.10.2021 saakka (esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa puhutaan erheellisesti 31.12.2021 saakka voimassa olevasta laista). Nähdäkseni lain voimassaoloa koskeva ratkaisu on perusteltu ja vastaa sitä perustuslakivaliokunnan aiempaa kantaa, että epidemiatilanteen pitkittyessä tulee yhtäältä ryhtyä normaaliolojen lainsäädännön mahdollisesti tarvittaviin muutoksiin (ks. PeVM 17/2020 vp, s. 4), mutta toisaalta että tois- taiseksi voimassa olevia muutoksia on kuitenkin perusteltua säätää vasta normaalioloissa tapahtuvan huolellisen valmistelun jälkeen (PeVL 14/2020 vp ja PeVM 11/2020 vp).

Oikeasuhtaisuusarvion näkökulmasta merkitystä on myös sillä, että ehdotettu sääntely olisi luonteeltaan viimesijaista: se tulisi sovellettavaksi lähtökohtaisesti vasta, kun on ilmeistä, että vankeuslain, tutkintavankeuslain ja tartuntatautilain mahdollistamat toimenpiteet eivät ole riittäviä. Lisäksi lain 2-4 §:ssä tarkoitetut päätökset vankiloiden toimintoja, tapaamisia ja poistumislupia koskevista rajoitustoimenpiteistä voidaan tehdä enintään yhden kuukauden ajaksi ja keskeytyspäätökset kahden viikon ajaksi kerrallaan. Rajoitus- tai keskeytystoimenpiteet on myös opetettava heti, jos ne eivät ole taudin torjumisen ja vankeuden täytäntöönpanolle vankeuslain 1 luvun 3 §:n 2 momentissa säädettyjen edellytysten kannalta välttämättömiä. Nähdäkseni lain määräaikaisuus samoin kuin siihen nojautuville päätöksille säädetyt voimassaoloajat ovat mielestäni riittäviä varmistamaan, että

toimenpiteiden käyttö on sidottu ainoastaan välttämättömään (ks. PeVL 6/2021 vp, k. 19-21, jossa tosin kysymys PL 23 §:n mukaisten poikkeusten ajallisesta välttämättömyydestä).

Pidän esitystä lähtökohdiltaan perustuslain kannalta ongelmattomana. Myös säätämisyjärjestysperustelut on laadittu huolella ja kattavasti. Esitän kuitenkin esitykseen sisältyvästä lakiehdotuksesta seuraavassa eräitä yksityiskohtaisempia huomioita. Nähdäkseni hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan kuitenkin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Vankiloiden toimintojen, tapaamisten ja poistumislupien rajoittamista tai keskeyttämistä koskeva säännös (2-4 §:t)

Hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 2-4 §:ssä säädetään vankiloiden toimintojen, tapaamisten ja poistumislupien rajoittamista tai keskeyttämistä. 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 PL 16 §:n 1 momentissa tarkoitettua perusopeutusta, joka on ehdotetun lain 2 §:ssä suljettu koulutusta koskevien rajoitusten ja keskeytysten soveltamisalan ulkopuolelle.

Hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentti sisältää perussäännöksen vankiloiden toimintojen rajoittamisen yleisistä edellytyksistä sekä rajoitettavista toiminnoista. Pykälän 2 momentin perusteella toiminnot saadaan keskeyttää kokonaan, 1 momentissa tarkoitettujen rajoitukset osoittautuvat riittämättömiksi. Vaikka rajoitusten tarkempi sisältö jää jossain määrin epäselväksi ja tulkinannavaraisiksi, katsoisin ettei 2 §:n 1 ja 2 momentin säännöksiin ole valtiosääntöoikeudellista huomauttamista, kun otetaan huomioon, että säännöksessä viitattut ja perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyt vankeuslain ja tutkintavankeuslain säännökset ovat itsessään vastavasti tulkinannavaraisia.

Vankilan toimintojen rajoitusten ja keskeytysten käyttöönoton edellytyksistä ja niitä koskevista päätöksistä säädetään 2 §:n 3-7 momenteissa. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin niistä edellytyksistä, joiden ilmetessä päätös toimintojen rajoittamisesta tai keskeyttämisestä voitaisiin tehdä. Ensimmäisenä edellytyksenä olisi se, että sairaanhoitopiirin alueella, jossa vankila tai vankilan osasto sijaitsee, 14 viimeisimmän päivän aikana todennettujen tartuntojen ilmaantuvuus olisi 100 000 asukasta kohden vähintään 50. Tämän lisäksi edellytyksenä olisi, että kunnan tai sairaanhoitopiirin alueella, jossa vankila tai vankilan osasto sijaitsee, todetaan tautirypäitä, joiden tartuntaketjuja ei pystytä luotettavasti jäljittämään ja jotka aiheuttavat asiantuntija-arvion mukaan merkittävän riskin uusien tartuntojen leviämiseen alueella. Saman pykälän 4 momentin mukaan päätös vankilan toimintojen rajoittamisesta ja keskeyttämisestä saadaan tehdä myös, jos päätöksen kohteena olevassa vankilassa merkittäväällä määrällä vangeista tai henkilökuntaan kuuluvista on todettu covid-19-tartunta ja tartunnat aiheuttavat asiantuntija-arvion mukaan merkittävän riskin uusien tartuntojen leviämiseen vankilassa, eikä tartuntatautilain 60 §:ssä tarkoitettulla karanteeniin määrittämisellä voida välttää rajoittamis- tai keskeyttämistoimenpiteitä.

Lain 3 ja 4 § sisältävät vastaavat säännökset tapaamisten (3 §) ja poistumislupien (4 §) rajoittamisesta ja keskeyttämisestä. Rajoituksia ja keskeytyksiä ei kuitenkaan sovellettaisi vankeuslain 13 luvussa tarkoitettuihin vangin lapsen tai asiamiehen tapaamisiin eikä keskeytysten osalta myöskään

valvottuihin tapaamisiin. Tapaamisten ja poistumislupien rajoituksia ja keskeytyksiä koskevaan päätöksentekoon sovelletaan samoja periaatteita, joista säädetään 2 §:n 3-7 momenteissa mutta kuitenkin siten, että 2 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitetun tartuntojen ilmaantuvuus olisi tapaamisten ja poistumislupien rajoituksissa alhaisempi (25/100000).

Rajoituksille säädettyt kriteerit vastaavat pääosin tilojen väliaikaista sulkemista asiakkailta ja osallistujilta koskevaa tartuntatautilain 58 g §:ää, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 9/2016 vp, PeVL 44/2020 vp). Toisin kuitenkin kuin tartuntatautilain 58 g §:ssä säädettiin, ehdotettavan säännöksen soveltaminen ei edellytä vaaraa sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän ylikuormittumisesta. Lisäksi tapaamisten ja poistumislupien kohdalla kynnys rajoituksille ja poikkeuksille on alhaisempi. Sääntelyä voidaan siten pitää soveltamiskriteereiden osalta ankarampana kuin tartuntatautilain 58 g §:ssä omaksuttua ratkaisua.

Rajoitusten oikeasuhtaisuuden kannalta olennaista on kuitenkin nytkin on, että ehdotetut rajoitukset ja keskeytykset olisivat voimassa kerrallaan vain lyhyen maksimissaan kuukauden mittaisen määräjän ja kunkin rajoitus- ja keskeyttämistoimenpiteen välttämättömyyttä sekä niiden kestoa ja lopettamista harkittaessa on kuultava Vankiterveydenhuollon yksikköä, millä nähdäkseni voidaan riittävässä määrin varmistua siitä, että rajoitustoimien välttämättömyys on sidottu vankien ja muiden ihmisten terveydentilaa koskeviin tietoihin. Lisäksi rajoitus- ja keskeytyspäätösten voimassaollessa sovellettava 6 §:n säännöksessä on osaltaan pyritty lieventämään rajoitusten ja keskeytysten vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen säätämällä mm. luvasta olla videoyhteyden tai muun soveltuvan teknisen yhteydenpitotavan välityksellä yhteydessä vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa säädettyyn nähden joustavammin ja henkilöpiiriltään laajemmin. Ottaen lisäksi huomioon edellä viitatu vankiloiden erityisolosuhteet samoin kuin epidemian riskiryhmiin liittyvät vankien tyypilliseen terveydentilaan liittyvät tiedot ei ehdotettuun sääntelyyn nähdäkseni liity säätämisyjärjestykseen vaikuttavaa ongelmaa.

Muutoksenhakukielto

Ehdotetussa 11 §:ssä säädetään vangin ja tutkintavangin oikeudesta valittaa Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön lain 2-4 §:n nojalla tekemästä päätöksestä. Vanki tai tutkintavanki ei kuitenkaan saisi vaatia oikaisua tai valittaa päätöksestä, jos sen on tehnyt vankilan johtaja 10 §:n 2 momentin nojalla.

Lain 10 §:n 2 momentissa säädetään tilanteista, joissa rajoituksia ja keskeytyksiä koskevan päätöksen tekeminen ei siedä viivytystä. Tällöin päätöksentekovalta on 10 §:n 1 momentissa tarkoitetusta Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön päätöksentekovalasta poiketen annettu vankilan johtajalle. Kun saman lainkohdan mukaan asia on tämän jälkeen saatettava välittömästi Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön päätettäväksi 1 momentin mukaisesti ja kun vangilla ja tutkintavangilla on oikeus valittaa keskushallintoyksikön päätöksestä, ei muutoksenhakukielto muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Asetuksenantovaltuus

Lain 7 §:ssä säädetään oikeusministeriölle osoitetusta asetuksenantovaltuudesta. Valtuus mahdollistaisi yhdyskuntaseuraamusten aloittamisen rajoittamisen, jos se olisi koronavirusepidemian johdosta rangaistuksen asianmukaisen täytäntöönpanon turvaamiseksi välttämätöntä. Asetus

voitaisiin antaa enintään esitetyn väliaikaisen lain voimassaolon ajalle ja asetuksen antamisesta huolimatta seuraamuksen täytäntöönpanoon tulisi ryhtyä, jos tuomittu yhdyskuntaseuraamus muuten raukeaisi.

Esitys ei nähdäkseni muodostu perustuslain 80 §:n kannalta ongelmalliseksi ottaen huomioon, että voimassa olevaan ja perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn vankeuslakiin sisältyy vastaavan tyyppinen oikeusministeriölle osoitettu asetuksenantovaltuus (2 luvun 1 §:n 4 momentti, ks. PeVL 20/2005 vp).

Turussa 20.4.2021

Juha Lavapuro
oikeusneuvos, professori