

Olli Mäenpää
8.6.2021

Lakivaliokunnalle

**Hallituksen esitys laiksi Rikosseuraamuslaitoksesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
(HE 57/2021 vp)**

Rikosseuraamuslaitosta koskeva laintasoinen sääntely

Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla säännöksessä tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltaa (HE 1/1998 vp, s. 174). Rikosseuraamuslaitoksen tehtäviin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä, joten sen yleisistä perusteista on säädettävä ainakin näiltä osin lailla. Ehdotettu sääntely täyttää säännöksen mukaiset vähimmäisvaatimukset, kun lisäksi otetaan huomioon, että Rikosseuraamuslaitoksen toimivalta määräytyy pääasiassa sitä koskevan erityislainsäädännön mukaan.

Valtiolla voi keskushallintoon kuuluvien yksiköiden lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia, kuten perustuslain 119 §:stä ilmenee. Perustuslain varsin yleisellä säännöksellä on ollut tarkoitus mahdollistaa valtionhallinnon joustava kehittäminen. (HE 1/1998 vp, s. 173). Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista tulee säätää lailla. Näillä perusteilla tarkoitetaan alue- ja paikallishallinnon yleistä rakennetta, kuten hallinnollisen jaotuksen perusteita. Rikosseuraamuslaitoksen alueellista organisaatiota koskeva sääntely täyttää myös nämä perustuslain vähimmäisvaatimukset.

Rikosseuraamuslaitoksen organisaatio

Rikosseuraamuslaitoksen organisaatiomallia on lakiehdotuksessa pyritty uudistamaan. Organisaatio perustuisi 1. lakiehdotuksen 3 §:n mukaan verraten moniporlaiseen ja osittain myös eriytyneeseen rakenteeseen, jossa laitosisorganisaation eri tasoille sijoittuisi myös nimeltään samanlaisia yksiköitä. Laitos jakautuisi ehdotuksen mukaan vastuualueisiin, jotka edelleen jakautuvat yksiköihin. Tämä muodostaa sinänsä selkeän perustan laitoksen lähinnä kaksitasoiselle organisaatorakenteelle.

Yhteen vastuualueeseen (operatiivinen toiminta) kuuluisi kuitenkin rikosseuraamuskeskuksia, joissa olisi alayksikköinä yhdyskuntaseuraamustoimistoja, vankiloita ja muita yksiköitä. Sekä rikosseuraamuskeskukseen kuuluva alemmanasteinen yksikkö että vastuualueen yksikkö olisivat asemaltaan selvästi erilaisia, vaikka

ne olisivat samannimisiä. Ehdotettu sääntely on lisäksi tältä osin melko monita-soista. Se voi samoista organisaationimikkeistä huolimatta kuitenkin olla toimiva ja vastata asianmukaisesti laitoksen toiminnallisia tarpeita.

Perustelujen mukaan ehdotettu organisaatio lisäisi Rikosseuraamuslaitoksen ky-kyä vastata joustavasti ja tehokkaasti yhteiskunnan ja toimintaympäristön muu-toksiin. Selkeämpikin yksikköperustainen rakenne olisi tosin ehkä mahdollinen näi-den tavoitteiden toteuttamiseksi.

Rikosseuraamuskeskukset

Asema ja tehtävät

Rikosseuraamuskeskukset, joita perustelujen mukaan olisi 11, vastaisivat omalla toimialueellaan rangaistusten täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeen-panosta sekä muista niille laissa säädetyistä ja laitoksen työjärjestyksessä määrä-tyistä tehtävistä. Rikosseuraamuskeskukset vastaisivat lakiehdotuksen 4 §:n 1 mo-mentin mukaan toimintansa laillisuudesta, yhdenmukaisuudesta ja tuloksellisuu-desta sekä rangaistusten täytäntöönpanon ja tutkintavankeuden toimeenpanon kehittämisestä laitoksen vastuualueiden ohjauksessa.

Rikosseuraamuskeskusten asema määräytyisi siten yhtäältä itsenäisen vastuun ja toisaalta vastuualueen ohjauksen muodostamana yhdistelmänä. Keskusten itse-näisen vastuun toimiva yhdistäminen vastuualueiden johtamiseen edellyttää kum-maltakin osapuolelta oman roolinsa ja asiantuntemuksensa asianmukaista huomi-oon ottamista. Toisaalta rikosseuraamuskeskukset käyttävät lakiin perustuvaa merkittävää julkista valtaa lainsäädännön toimeenpanossa. Niiden itsenäinen vas-tuu lain täytäntöönpanosta ja toimintansa lainmukaisuudesta korostaa tämän vuoksi pikemminkin niiden toiminnan lakisidonnaisuutta ja vastaavasti toimintaan kohdistuvaa laillisuusvalvontaa pikemminkin kuin sisällöllistä ohjausta. Tavoit-teena olevaan käytäntöjen ja prosessien yhdenmukaistamista voidaan joka ta-pauksessa pitää perusteltuna näissä puitteissa.

Toimialueen määräytyminen

Rikosseuraamuslaitos olisi valtakunnallisesti toimiva virasto, jonka toimialueena on koko maa. Sitä koskevan lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin mukaan Rikosseu-raamuslaitoksen operatiivisesta toiminnasta vastaavaan vastuualueeseen kuuluu rikosseuraamuskeskuksia, joiden tehtävänä on rangaistusten täytäntöönpanemi-nen ja tutkintavankeuden toimeenpaneminen. Saman momentin mukaan rikos-seuraamuskeskuksista ja niiden toimialueista annetaan tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella. Rikosseuraamuskeskukset muodostaisivat samalla valtakunnallisesti toimivan Rikosseuraamuslaitoksen alueellisesti hajautetun täy-täntöönpano-organisaation.

Rikosseuraamuskeskuksen toimialueen määräytymisestä ei sisälly perussäännök-siä lakiin, joten toimialueet määriteltäisiin kokonaisuudessaan valtioneuvoston

asetuksella. Tähän peruslähdekohtaan ei sinänsä ole huomauttamista, sillä valtion yksiköiden sijoituspaikasta ei perustuslain – erityisesti perustuslain 119 §:n 2 momentin sisältämä sääntely huomioon ottaen – mukaan tarvitse säätää lailla. Myös ehdotettu asetuksentasoinen määrittely on näin ollen mahdollinen (PevL 6/2002). Eesityksen perusteluissa (s. 16) tehdään selkoa näistä toimialueista.

Rikosseuraamuslaitoksen johtaminen ja asioiden ratkaiseminen

Rikosseuraamuslaitosta koskevan lakiehdotuksen 2 luku sisältää perussäännökset laitoksen johtamisesta ja asioiden ratkaisemisesta. Sääntely vastaa sisällöltään virastolakiin tältä osin sisällytettävän sääntelyn vakiintuneita peruslähdekohtia.

Päätösvalan pidättämistä määrittelevän 1. lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin mukaan siinä mainitut virkamiehet voisivat yksittäistapauksessa pidättää itselleen päätösvalan asiassa, jonka ratkaiseminen on muualla kuin laissa uskottu laitoksen muulle virkamiehelle. Sääntely vastaa asiallisesti voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvää sääntelyä.

Hallinnon lainalaisuusperiaate edellyttää, että viranomaisen päätösvaltaan kohdistuva pidätystoimivalta ei voi kohdistua yksittäiseen hallintopäätökseen, jolla päätetään yksityisen oikeudesta tai velvollisuudesta. Koska keskeisen päätösvalan, ja erityisesti yksilöä koskevan päätösvalan käyttäminen koskeva päätösvalta määräytyisi edelleen lainsäädäntöön säännöksiin nimenomaisesti perustuvan päätösvalan nojalla, pidätystoimivallan ala rajoittuu käytännössä merkitykseltään vähäisempiin asioihin ja luonteeltaan hallinnollisiin asioihin, joiden merkitys yksilön oikeusturvan kannalta ei ole olennainen. Sääntelyyn ei näin sovellettuna ole huomauttamista.

Rikosseuraamuslaitokselle tehdyn hallintokantelun ratkaiseminen

1. lakiehdotuksen 7 §:n mukaan vastuualueen johtajan toimista tehdyn kantelun ratkaisee pääjohtaja ja pääjohtajan toimista tehdyn kantelun ratkaisee oikeusministeriö. On kuitenkin selvää, että ehdotettu sääntely ei millään tavoin vaikuta rajoittavasti oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen perustuslain 108 ja 109 §:ssä säädettyihin tehtäviin tai näiden tehtävien hoitamisessa käytettäviin toimivaltuuksiin. Kyseisten virkamiesten toimista voidaan siten tehdä hallintokantelu myös niille.

Näin ymmärrettynä ehdotettua 7 §:ää voidaan pitää ongelmattomana ylimpiä lailisuusvalvojia koskevan perustuslain sääntelyn kannalta (ks. myös PeVL 5/2008 vp). Sääntelyä olisi kuitenkin mahdollista selkeyttää esimerkiksi tuomalla pykälän otsikossa esiin, että säännös koskee vain Rikosseuraamuslaitokselle tehdyn hallintokantelun ratkaisemista.

Vankeuslain ja tutkintavankeuslain muuttaminen

Vankeuslain muuttamista koskeva 2. lakiehdotus sisältää päätösvaltaa koskevat perussäännökset, jotka ovat tarpeellisia Rikosseuraamuslaitosta koskevan lain säätämisen johdosta. Myös tutkintavankeuslakiin ehdotetaan 3. lakiehdotuksessa

tehtäväksi tästä johtuvat muutokset. Ehdotettua päätösvallan määrittelevää sääntelyä voidaan pitää asianmukaisena.