HELSINGIN HALLINTO-OIKEUS **ASIANTUNTIJAKUULEMINEN**

27.3.2017 H 00158/17

Lakivaliokunnan asiantuntijakuuleminen 30.3.2017, HE 268/2016 vp,
hallinto-oikeustuomari Marianne Lastikka, Helsingin hallinto-oikeus

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite: Lakivaliokunnan kutsu 13.3.2017

Asia: HE 268/2016 vp
Hallituksen esitys eduskunnalle yhdistelmärangaistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Helsingin hallinto-oikeudelta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle yhdistelmärangaistusta koskevaksi lainsäädännöksi, HE 268/2016 vp. Esityksessä ehdotetaan otettavaksi rikoslakiin säännökset yhdistelmärangaistuksesta ja säädettäväksi laki yhdistelmärangaistuksen täytäntöönpanosta sekä muutettavaksi muun ohessa vankeuslain säännöksiä.

Vankeuslakiin on ehdotettu lisättävän säännökset päätösvallasta poistumislupamatkan kustannusten maksamisessa. Koska tällä hetkellä lainsäädännöstä on puuttunut säännös siitä, mikä taho päättää poistumislupamatkan kustannusten maksamisesta, pitää hallinto-oikeus lisäystä hyvänä.

Esityksessä ehdotetaan uutta, ehdottomasta vankeudesta ja sen jälkeisestä valvonta-ajasta koostuvaa yhdistelmärangaistusta. Seuraamus korvaisi nykyisen koko rangaistusajan suorittamisen vankilassa. Ehdotettava valvonta-aika kestäisi vuoden ja aika sisältäisi neljä valvottavalle asetettavaa velvollisuutta: päihteettömyys rangaistuksen suorittamiseen liittyvässä toiminnassa, Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymässä asunnossa yöpyminen, toimintavelvollisuus sekä sitoutuminen seuraamuksen valvontaan. Viimeksi mainittuun sisältyisi sekä teknistä valvontaa että henkilökohtaista yhteydenpitoa. Valvonta-ajan velvollisuuksien täsmällinen sisältö määriteltäisiin yksilöllisesti valvonta-ajan rangaistusajan suunnitelmassa. Ehdotetun yhdistelmärangaistuksen täytäntöönpanosta annettavan lain 12 §:n 2 kohdan mukaan valvottavan yleisiin velvollisuuksiin kuuluisi lisäksi rangaistusajan suunnitelman noudattaminen. Ehdotettu sääntely valvonta-ajan tarkemmasta sisällöstä ja velvollisuuksista näyttäisi jättävän viranomaisille varsin paljon harkintavaltaa, mikä voi olla ongelmallista sekä perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen että myös valvottavien yhdenvertaisen kohtelun kannalta.

Yhdistelmärangaistusta koskevasta hallituksen esityksestä ei käy ilmi, onko valvonta-ajan rangaistusajan suunnitelmassa valvottavalle asetetuista velvollisuuksista muutoksenhakuoikeutta. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan nyt ehdotetussa yhdistelmärangaistuksen täytäntöönpanosta annettavassa laissa ehdotetaan annettavaksi Rikosseuraamuslaitoksen arviointikeskukselle toimivaltaa vahvistaa rangaistusajan suunnitelmaan sisällytettäväksi yksilöllisiä määräyksiä, joilla voi olla välittömiä oikeusvaikutuksia ja jotka tosiasiassa voivat vaikuttaa valvottavan asemaan.

Ehdotetun yhdistelmärangaistuksen täytäntöönpanosta annettavan lain valvonta-ajan rangaistusajan suunnitelmaa koskevaan 8 §:n 2 momentin 6 kohtaan ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan rangaistusajan suunnitelmassa muun ohella voitaisiin kieltää rikoskumppanin tai muun nimetyn henkilön tapaaminen valvonta-aikana. Tällaisen määräyksen voidaan katsoa rajoittavan valvottavan perustuslailla turvattua yksityiselämän suojaa. Myös vankeuslaissa on säännökset tapaamisoikeuden rajoittamisesta. Vankeuslain 13 luvun 10 §:n nojalla vangin tapaajalle voidaan antaa tietyissä tilanteissa määräaikainen kielto vierailla vankilassa. Tapaamiskieltoa ei saa kuitenkaan antaa muun muassa vangin lähiomaiselle tai muulle läheiselle. Vankeuslain mukaisesta tapaamiskiellosta annettu päätös on vankeuslain 20 luvun 1 §:n 1 momentin 12 kohdan mukaan muutoksenhakukelpoinen. Yhdistelmärangaistusta koskevasta hallituksen esityksestä ei käy ilmi, tehdäänkö tapaamisoikeudesta hallintopäätös, johon on muutoksenhakuoikeus. Mikäli tapaamisoikeuden rajoittamisesta ei tehdä hallintopäätöstä, johon on muutoksenhakuoikeus, tulisi tämä perustella, ja esityksestä olisi hyvä käydä ilmi, miksi tältä osin on poikettu vankeuslaissa olevasta muutoksenhakuoikeudesta.

Valvonta-ajan rangaistusajan suunnitelmaa koskevaan 8 §:n 2 momentin 6 kohtaan ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan rangaistusajan suunnitelmassa voitaisiin rajoittaa valvottavan liikkumista määrätyllä alueella. Tällaisen määräyksen voidaan pitkään jatkuessaan katsoa muodostavan sellaisen puuttumisen valvottavan liikkumisvapauteen, että ratkaisuun olisi voitava hakea muutosta. Valvottavan oikeusturvan kannalta olisi hyvä, että kyseisen lainkohdan perusteella annetun määräyksen muutoksenhakuoikeudesta olisi selkeät säännökset.

Valvonta-ajan rangaistusajan suunnitelmaa koskevaan 8 §:n 2 momentin 9 kohtaan ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan rangaistusajan suunnitelma voisi sisältää muitakin yhdistelmärangaistuksen valvonta-ajan täytäntöönpanolle välttämättömiä määräyksiä, joita valvottava on velvollinen noudattamaan. Säännös on valvottavan oikeusturvan kannalta huomattavan avonainen ottaen huomioon, että säännöksen soveltamisella voi olla pitkällekin meneviä vaikutuksia valvottavan oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Hallinto-oikeus kiinnittää myös tämän säännöksen osalta huomiota muutoksenhakuoikeuden selkeyteen.

Ehdotetun yhdistelmärangaistuksen täytäntöönpanosta annettavan lain 8 §:n 1 ja 5 momentin mukaan vankia on kuultava rangaistusajan suunnitelmaa valmisteltaessa ja suunnitelma on annettava vangille tiedoksi henkilökohtaisesti. Näitä säännöksiä on pidettävä tärkeinä vangin oikeusturvan kannalta. Ehdotetun lain 15 §:ssä säädetään rangaistusajan suunnitelman muuttamisesta. Pykälässä ei ole kuulemista tai tiedoksiantoa koskevia säännöksiä. Hallituksen esityksen mukaan valvottavaa olisi kuultava rangaistusajan suunnitelmaa muutettaessa. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan valvottavan kuulemisesta ja suunnitelman henkilökohtaisesta tiedoksiannosta olisi hyvä olla säännökset myös rangaistusajan suunnitelman muuttamista koskevassa pykälässä.

Ehdotetun yhdistelmärangaistuksen täytäntöönpanosta annettavan lain 18 §:ssä säädettäisiin menettelystä epäiltäessä velvollisuuksien rikkomista. Velvollisuuksien rikkomistapauksissa Rikosseuraamuslaitos antaisi valvottavalle kirjallisen varoituksen. Hyvin vähäisissä rikkomistapauksissa pelkkä suullisen huomautuksen antaminen valvottavalle riittäisi. Suullisetkin huomautukset olisi kuitenkin esityksen mukaan valvottavan tilanteen seuraamisen vuoksi kirjattava. Rikkomuksella voisi olla

merkitystä mahdollisia myöhempiä seuraamuksia ajatellen, joten asiasta tehtäisiin määrämuotoinen selvitys. Valvottavan oikeusturvan takaaminen vaatisi rikkomistapauksen huolellista tutkimista. Ehdotetun yhdistelmärangaistuksen täytäntöönpanosta annettavan lain 37 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin velvollisuuksien rikkomisen selvittämisestä ja kirjaamisesta. Hallinto-oikeus pitää velvollisuuksien rikkomista koskevaa menettelysääntelyä hyvänä asiana valvottavan oikeusturvan kannalta.

Ehdotetun yhdistelmärangaistuksen täytäntöönpanosta annettavan lain 35 §:ssä säädettäisiin oikeudesta oikaisuvaatimuksen tekemiseen ja 36 §:ssä muutoksenhausta hallinto-oikeuteen. Esityksessä on päädytty ehdottamaan luettelon säätämistä muutoksenhakukelpoisista päätöksistä. Hallintolainkäyttölain 5 §:n mukaan hallinto-oikeuden yleinen lähtökohta on, että muutosta voi hakea viranomaisen antamaan päätökseen, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Hallintopäätösten pääsääntöisen valituskelpoisuuden kannalta perustellumpaa olisi ollut säätää laissa yleisestä muutoksenhakuoikeudesta ja täsmällisesti luetteloida muutoksenhakukiellossa olevat päätökset. Esimerkiksi vankeuslain 20 luvun 1 §:n 1 momentin 16 kohdassa on säädetty, että muu lain nojalla tehty hallintolainkäyttölain 5 §:ssä tarkoitettu ratkaisu on muutoksenhakukelpoinen, ellei muutoksenhakua ole luvun 2 §:n nojalla kielletty. Nyt ehdotetussa laissa ei ole vastaavaa säännöstä. Vankien muutoksenhakuasiat on käsiteltävä kiireellisinä, joten asioiden joutuisan käsittelyn ja vankien oikeusturvan kannalta on tärkeää, että muutoksenhaku ei kangertele ensi vaiheessa. Valittu sääntelytapa ei poista täysin niin sanottua harmaata aluetta tosiasiallisen hallintotoiminnan ja hallintopäätösten välillä eikä valituskelpoisten ja -kiellon alaisten hallintopäätösten välillä.

Ehdotetun yhdistelmärangaistuksen täytäntöönpanosta annettavan lain hallinto-oikeuteen tehtävää valitusta koskevassa 36 §:ssä on todettu, että muutoksenhaku on mahdollinen oikaisuvaatimuksen johdosta annetun päätöksen lisäksi muusta täytäntöönpanojohtajan päätöksestä. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan olisi hyvä selkeyttää, minkä lainkohtien nojalla annettuihin täytäntöönpanojohtajan päätöksiin tässä viitataan.

Hallinto-oikeus pitää esityksen ehdotuksia pääasiassa myönteisinä ja onnistuneina.

Hallinto-oikeuden ylituomari Liisa Heikkilä

Hallinto-oikeustuomari Marianne Lastikka