Prof. Sakari Melander
1.4.2020

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 29/2020 vp** eduskunnalle laiksi sakon muuntorangaistuksen ja ehdottoman vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon väliaikaisesta rajoittamisesta

Aluksi

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sakon muuntorangaistuksen ja ehdottoman vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon väliaikaisesta rajoittamisesta. Esityksessä ehdotetun lain nojalla sakon muuntorangaistuksen ja ehdottoman vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon aloittamistoimiin ei ryhdyttäisi eikä niille määrättäisi uusia ilmoittautumisaikoja 31.7.2020 asti.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen tavoitteet ja niiden hyväksyttävyys

Käsiteltävänä oleva esitys liittyy koronaviruksen aiheuttamaan COVID-19-epidemiaan, jonka Maailman terveysjärjestö WHO on julistanut pandemiaksi 11.3.2020, ja epidemian vakavien vaikutusten ehkäisemiseen Suomessa. Valtioneuvosto on 16.3.2020 oltuaan yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todennut maassa vallitsevan toistaiseksi valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaiset poikkeusolot. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sakon muuntorangaistuksen ja ehdottoman vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon väliaikaisesta rajoittamisesta, joka olisi väliaikainen ja voimassa 31.7.2020 asti.

Esityksen tavoitteena (s. 6) on minimoida koronaviruksen vaikutuksia vankiloissa tilanteessa, jossa vankiloiden täyttöaste on korkea, mitä taas on pidetty riskitekijänä koronavirusepidemian leviämisen kannalta. Ehdotettavalla lailla rajoitettaisiin uusien vankien ottamista vankiloihin siten, että vankiluku alenisi väliaikaisesti noin 300–400 vangilla. Esityksen tavoitteena on turvata rangaistusten asianmukainen ja turvallinen täytäntöönpano koronavirusepidemian aikana. Käytännössä tämä toteutuisi esityksen perustelujen (s. 6) mukaan niin, että vankilassa olevan vankimäärän ollessa vähäisempi koronaviruksen leviämistä vankilaolosuhteissa olisi helpompi torjua ja vankilan päivittäisiä toimintoja helpompi ylläpitää. Esityksellä on liittymäkohta oikeusministeriön 18.3.2020 antamaan asetukseen vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoon ryhtymisen siirtämisestä (122/2020), jonka mukaan sakon muuntorangaistusten ja enintään kuuden kuukauden vankeusrangaistusten täytäntöönpanoa ei aloiteta 19.3.–19.6.2020 välisenä aikana. Nyt ehdotettu laki olisi kuitenkin soveltamisalaltaan laajempi ja koskisi sakon muuntorangaistuksia ja kaikkia ehdottomia vankeusrangaistuksia. Nyt ehdotettavalla lailla oikeusministeriön mainittu asetus kumottaisiin.

Esityksen säätämisjärjestystä koskevien perustelujen (s. 10) mukaan sen tavoitteena on vankien ja vankilahenkilökunnan terveyden suojeleminen ja vankeusrangaistuksen asianmukaisen täytäntöönpanon turvaaminen koronavirusepidemian aikana. Valtiosääntöoikeudellisesti tavoitteen katsotaan esityksessä liittyvän perustuslain (731/1999) 22 §:ssä säädettyyn perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteeseen, perustuslain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettuun oikeuteen elämään, perustuslain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettuun ihmisarvon mukaiseen kohteluun rangaistuksen täytäntöönpanon yhteydessä sekä perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuun julkisen vallan velvollisuuteen turvata riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä.

Esityksen perustelujen sisältämä esityksen tavoitteita koskeva arviointi suhteessa esityksen tavoitteen kannalta merkityksellisiin perustuslain säännöksiin on nähdäkseni asianmukaista. Merkitystä voidaan antaa myös sille seikalle, että vankien terveydentila on yleisesti tutkimuksissa todettu muuta väestöä heikommaksi (esim. Matti Joukamaa ja työryhmä, Rikosseuraamusasiakkaiden terveys, työkyky ja hoidontarve. Rikosseuraamuslaitoksen julkaisuja 1/2020; ks. myös esityksen perustelujen s. 4–5). Myös kansainvälisissä vankien oikeuksia koronavirusepidemiatilanteessa koskevissa tuoreissa asiakirjoissa (joita on selostettu esityksen s. 5) kiinnitetään huomiota koronavirusepidemian torjumisen tärkeyteen vankilaolosuhteissa sekä kehotetaan valtioita ryhtymään toimenpiteisiin, jotka ehkäisevät epidemian leviämistä vankiloissa.

Kuten esityksen perusteluissa todetaan, esitys merkitsisi väliaikaista poikkeusta vankeuslain (767/2005) 2 luvun 1 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan rangaistus on pantava täytäntöön ilman aiheetonta viivytystä. Tällä on merkitystä perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan kannalta, koska mainitun säännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Lisäksi esityksessä ehdotettu vaikuttaisi myös muilla tavoin vankien oikeuksien toteutumiseen. Jäljempänä tarkemmin käsiteltävin tavoin vankeuden täytäntöönpanon viivästyminen saattaa vaikuttaa myös siihen, minkä ajan jälkeen vanki voidaan rikoslain 2 c luvun 5 §:n mukaisesti vapauttaa ehdonalaiseen vapauteen.

Edellä esitetyn mukaisesti esityksessä ehdotettu kytkeytyy useisiin perusoikeuksiin kiinnittyviin perusteisiin ja esityksen säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa esityksessä ehdotettua on arvioitu asianmukaisesti perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta. Ottaen huomioon, että vankeusrangaistuksen viivytyksettömään täytäntöönpanoon ja näin

oikeusturvaan kohdistuvaa poikkeusta on pidettävä asiallisesti melko vähäisenä suhteessa ehdotetun sääntelyn tavoitteisiin ja että ehdotettu sääntely olisi soveltamisalaltaan rajoitettua ja lainsäädännön soveltaminen olisi lähtökohtaisesti sidottu nyt käsillä olevien poikkeusolojen kestoon, esityksen tavoitteet ovat nähdäkseni kokonaisuutena arvostellen hyväksyttäviä.

Esityksen sisältämää lakiehdotusta ei annettaisi perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuna poikkeuksena perusoikeuksiin poikkeusoloissa. Tämä on linjassa suhteessa siihen eduskunnan perustuslakivaliokunnan omaksumaan näkemykseen, jonka mukaan poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia, eikä perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia perusoikeuksista (PeVL 7/2020 vp, s. 2–3). Esityksen sisältämä lakiehdotus kuitenkin selkeästi liittyy Suomessa toistaiseksi vallitseviin poikkeusoloihin, minkä vuoksi esityksen sisältämän lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin viittausta poikkeusoloihin, jolla lakiehdotuksen soveltaminen sanonnallisesti sidottaisiin poikkeusoloihin, voidaan pitää perusteltuna. Viittaus poikkeusoloihin vastaa myös sanamuodoltaan perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 7/2020 vp (s. 3) esittämää.

Lakiehdotuksen arviointi

Ehdotetun sääntelyn ajallinen soveltaminen. – Esityksen sisältämän lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin mukaan lakia sovellettaisiin vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin aikana enintään 31 päivään heinäkuuta 2020. Säännöksen 2 momentin mukaan rangaistusten täytäntöönpanoon voitaisiin uudelleen ryhtyä 1 momentissa säädettyä aiemmin, jos täytäntöönpanon rajoittaminen ei ole enää välttämätöntä tartuntataudin ehkäisemiseksi. Esityksen perustelujen (s. 8) lain soveltaminen olisi sidottu epidemian kestoon ja lakia sovellettaisiin enintään 31.7.2020 saakka, minkä lisäksi säännöksen 2 momentissa tarkoitettu rangaistusten täytäntöönpanon mahdollisen aloittamisen arviointi olisi täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten arvioinnissa.

On huomattava, että esityksessä ehdotetaan poikkeusoloihin liittyvän sääntelyn jatkuvan enintään 31.7.2020 asti, mikä saattaa tarkoittaa sääntelyn ajallisen soveltamisalan laajentumista suhteessa epidemian kestoon, minkä lisäksi ehdotetun 1 §:n 2 momentin mukaan rangaistuksen täytäntöönpanoon ryhtyminen ennen 31.7.2020 olisi viranomaisen harkinnassa. Pidempää ajallista soveltamisalaa perustellaan (s. 8) sillä, että sairastumiset voivat vaikuttaa vankiloiden toimintakykyyn vielä ennakoidun epidemiahuipun jälkeen.

Ehdotetun sääntelyn ajallisen soveltamisen suhteen on huomattava, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on sääntelyn oikeasuhtaisuuden vuoksi edellyttänyt poikkeusoloihin liittyvän sääntelyn ajallisen voimassaolon rajaamista välttämättömään (PeVL 7/2020 vp, s. 5). Vaikka nyt käsiteltävänä olevaa lakiehdotusta ei ole pohjattu perustuslain 23 §:ään, sääntelyn ajallista soveltamista on perusteltua arvioida samoin, koska sääntely on kuitenkin sidottu poikkeusolojen käsilläoloon. Sääntelyä olisi näin nähdäkseni syytä muuttaa siten, että sen ajallinen soveltamisala olisi rajattu välttämättömään. Esityksessä ei nähdäkseni erityisen kattavasti perustella, minkä vuoksi ehdotettu laki olisi voimassa nimenomaan 31.7.2020 saakka. Tältä osin voidaan kiinnittää huomiota siihen, että oikeusministeriön asetuksen 122/2020 mukaisesti täytäntöönpanon aloittamisen siirtäminen ulottui 19.6.2020 asti. Lisäksi ehdotetun sääntelyn ajallisen soveltamisen rajaaminen välttämättömään nähdäkseni välttämättä edellyttää, että lakiehdotuksen 1 §:n 2 momenttia on muutettava siten, että rangaistusten täytäntöönpanoon on ryhdyttävä aikaisemmin,

jos täytäntöönpanon siirtäminen ei ole enää välttämätöntä koronavirusepidemian ehkäisemiseksi vankiloissa eikä täytäntöönpanon aikaisempi aloittaminen saisi olla viranomaisen harkinnassa. Tämä olisi ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden vuoksi välttämätöntä.

Ehdotetun lain ajallista soveltamista koskeva ehdotettu sääntely ei ole myöskään nähdäkseni riittävän tarkkarajaista ja täsmällistä, koska sääntelyä sovellettaisiin ehdotetun 1 §:n 1 momentin mukaan poikkeusolojen aikana enintään 31.7.2020 asti ja täytäntöönpanoon voitaisiin ryhtyä uudelleen ehdotetun 1 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen niin harkitessa. Ehdotetun lain ajallisesta soveltamisesta olisi säädettävä laissa tarkkarajaisesti ja täsmällisesti siten, että sen voimassaoloaika olisi laissa nimenomaisesti määritelty, ja siten, että rangaistusten täytäntöönpanoon on ryhdyttävä poikkeusolojen päättyessä.

Ehdotetun sääntelyn asiallinen soveltamisala. – Ehdotetun lain 2 §:n 1 ja 2 momentin mukaan sääntely koskisi sakon muuntorangaistuksia ja kaikkia ehdottomia vankeusrangaistuksia vankeusrangaistuksen kestosta riippumatta. Ehdotettu sääntely koskisi kuitenkin vain vankilaan vapaudesta itse saapuvia. Tämä käy ilmi siitä, että ehdotetun lain 2 §:n 2 momentissa viitattaisiin vankeuslain 2 luvun 1 §:ään, jossa säädetään vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoon ryhtymisestä tilanteessa, jossa tuomioistuin ei ole pakkokeinolain (806/2011) 2 luvun 11 §:n mukaisesti määrännyt ehdottomaan vankeusrangaistukseen tuomittua vangittavaksi. Myöskään tutkintavankeuslain (768/2005) nojalla tuomioistuimen vangitsemia henkilöitä ehdotettu laki ei koskisi. Käytännössä ehdotetun sääntelyn asiallinen soveltamisala tarkoittaisi, että vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon lykkääminen kohdistuisi vain lievemmistä rikoksista ehdottomaan vankeuteen tuomittuja henkilöitä.

Vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon lykkääminen koskisi näin sekä sakon muuntorangaistusta että kaikkia ehdottomia vankeusrangaistuksia vankeusrangaistuksen kestosta riippumatta, lukuun ottamatta pakkokeinolain ja tutkintavankeuslain nojalla tuomioistuimen vangitsemia henkilöitä. Ensinnäkin voidaan todeta, että jos täytäntöönpanon siirtäminen kohdistettaisiin vain sakon muuntorangaistusta suorittaviin, ehdotetun sääntelyn tavoitteet eivät täysimääräisesti toteutuisi. Esityksen perustelujen (s. 7) mukaan ehdotettu vankeuden täytäntöönpanon siirtäminen alentaisi vankilukua väliaikaisesti noin 300–400 vangilla. Esitykseen ei sisälly arviota siitä, miten tämä luku jakautuu sakon muuntorangaistusta ja ehdotonta vankeusrangaistusta suorittavien kesken. Oletettavaa kuitenkin on, että esityksen edellä tarkastellut sinänsä hyväksyttävät tavoitteet eivät toteutuisi, jos ehdotetun sääntelyn soveltamisala rajattaisiin koskemaan vain sakon muuntorangaistusta suorittavia.

Toiseksi ehdotettua sääntelyratkaisua ja sen rajausta siten, että ehdotettu sääntely koskisi vain vankilaan vapaudesta itse saapuvia, voidaan pitää perusteltuna. Kuten edellä on todettu, ehdotetun lain 2 §:n 2 momentissa viitattaisiin vankeuslain 2 luvun 1 §:ään, jossa säädetään vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoon ryhtymisestä tilanteessa, jossa tuomioistuin ei ole pakkokeinolain 2 luvun 11 §:n mukaisesti määrännyt ehdottomaan vankeusrangaistukseen tuomittua vangittavaksi. Mainitussa pakkokeinolain säännöksessä ehdottomaan vankeusrangaistukseen tuomitun vangitsemisen tai edelleen vangittuna pitämisen edellytykset on porrastettu syyksiluetun rikoksen moitittavuuden perusteella siten, että vähintään kahden vuoden vankeusrangaistukseen tuomittu voidaan määrätä vangittavaksi ilman lisäperusteita, kun vähemmän kuin kahdeksi vuodeksi mutta vähintään yhdeksi vuodeksi ehdottomaan vankeuteen tuomittu voidaan määrätä vangittavaksi esimerkiksi pakenemisen tai rikollisen toiminnan jatkamisen todennäköisyyden perusteella. On siis huomattava, että pitkä ehdoton vankeusrangaistus on jo sellaisenaan riittävä

peruste määrätä tuomittu vangittavaksi tai pidettäväksi edelleen vangittuna. Perusteena tälle on syyksiluetun teon merkittävä moitittavuus, rikoslajista riippumatta. Pakkokeinolain tuomitun vangitsemista koskevalla sääntelyllä on tältä osin tarkoitus muun ohessa ylläpitää rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuutta (LaVM 21/1994 vp, s. 2/II).

Selvää nähdäkseni on, että nyt ehdotettua sääntelyä ei voisi pakkokeinolain 2 luvun 11 §:n säännös ja sen logiikka huomioon ottaen rakentaa siten, että vankeuden täytäntöönpanon lykkäämisessä voitaisiin toteuttaa harkintaa sen suhteen, mistä rikoksesta ehdottomaan vankeuteen on tuomittu. Pakkokeinolain 2 luvun 11 §:ssä tuomitun vangitsemisen edellytykset on nimenomaan sidottu tuomitun rangaistuksen kestoon, mikä syyksiluetun rikoksen lajista riippumatta ilmentää syyksiluetun teon moitittavuuteen perustuvaa vangitsemista, josta päättää tuomioistuin. Jos nyt ehdotettava laki muotoiltaisiin siten, että täytäntöönpanon lykkääminen ei olisi mahdollista tiettyjen rikoslajien kohdalla, sääntely perustuisi pakkokeinolain 2 luvun 11 §:stä poikkeavalle logiikalle ja olisi epäjohdonmukaista suhteessa siihen, että ennen muuta syyksiluetun rikoksen moitittavuus määrittelee tuomitun vangitsemisen tarpeen. Jos välitöntä vangitsemisen tarvetta ei syyksiluetun rikoksen moitittavuuden perustuen ole, vankilaan ilmoittautumisen ajankohtaa harkittaessa kiinnitetään ensisijaisesti huomiota esimerkiksi tuomitun opiskeluun, työhön tai muihin olosuhteisiin liittyviin seikkoihin (HE 110/2014 vp, s. 13/I) eikä niinkään syyksiluetun rikoksen lajiin. Näin on perusteltua lähteä siitä hallituksen esityksessä ehdotetusta ratkaisusta, että täytäntöönpanon lykkääminen koskee rikoslajista riippumatta kaikkia niitä ehdottomia vankeusrangaistuksia, joiden täytäntöönpanoon ryhdyttäisiin vankeuslain 2 luvun 1 §:n nojalla.

Ehdotettu sääntely ei nähdäkseni muodostu myöskään ongelmalliseksi yleisen lainkuuliaisuuden ylläpitämisen kannalta. Kuten edellä on todettu, pakkokeinolain 2 luvun 11 §:n sääntely pohjautuu syyksiluetun rikoksen moitittavuuteen nähden porrastettuun sääntelymalliin, jonka tarkoituksena osaltaan on ollut turvata rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuuteen liittyviä näkökohtia (LaVM 21/1994 vp, s. 2/II) ja nyt ehdotetussa sääntelyssä ei ole syytä muuttaa pakkokeinolain 2 luvun 11 §:n ja vankeuslain 2 luvun 1 §:n ilmentämää logiikkaa. Ottaen lisäksi huomioon, että esityksen sisältämän lakiehdotuksen 3 § sisältäisi tuomitun rangaistuksen raukeamisen estämiseksi toteutettavan rangaistuksen täytäntöönpanoon ryhtymistä koskevan säännöksen, ehdotettu asialliselta soveltamisalaltaan rajattu vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon siirtämistä koskeva väliaikainen lainsäädäntö ei nähdäkseni muodostu ongelmalliseksi yleisen lainkuuliaisuuden tai rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuuden kannalta.

Rangaistuksen raukeamisen estäminen. – Esityksen sisältämän lakiehdotuksen 3 §:n mukaan rangaistuksen täytäntöönpanoon olisi 2 §:ssä säädetystä huolimatta ryhdyttävä, jos tuomittu rangaistus raukeaisi siirron vuoksi. Ehdotettu säännös on nähdäkseni rikosvastuun käytännön toteuttamisen varmistamisen sekä rikosoikeudellisen järjestelmän toiminnan legitimiteetin turvaamisen samoin kuin yleisen lainkuuliaisuuden ylläpitämisen näkökulmasta perusteltu. Kuten esityksen perusteluissa (s. 9) todetaan, ehdottoman vankeusrangaistuksen ja sakon muuntorangaistuksen raukeamisesta säädetään rikoslain (39/1889) 8 luvun 10 ja 12 §:ssä. Ehdotetun lain 3 §:ssä saattaisi selvyyden vuoksi olla syytä viitata mainittuihin rikoslain säännöksiin. Lisäksi on syytä korostaa, että ehdotetun lain 3 §:n soveltaminen ei saisi johtaa tilanteeseen, jossa riski koronaviruksen leviämiselle vankilassa kasvaisi tai mahdollistuisi. Rangaistuksen täytäntöönpanon aloittamisessa olisi näin huolehdittava riittävistä toimenpiteistä viruksen leviämisen estämiseksi.

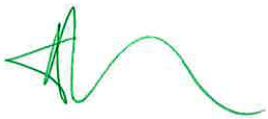
Ehdotetun sääntelyn muista vaikutuksista

Esityksessä ei erityisen laajasti tarkastella ehdotetun sääntelyn seurannaisvaikutuksia. On kuitenkin syytä huomata, että ehdotetulla sääntelyllä saattaa olla vaikutuksia muun muassa rikoslain 2 c luvun 5 §:ssä tarkoitettuun ehdonalaiseen vapauttamiseen. Mainitun rikoslain säännöksen mukaan ehdottomaan vankeuteen tuomittu päästetään ehdonalaiseen vapauteen hänen suoritettuaan rangaistuksestaan tietyn määräosan. Määräosa vaihtelee sen mukaan, onko vanki rikosta edeltäneiden viiden tai kolmen vuoden aikana suorittanut vankeusrangaistusta vankilassa.

Nyt ehdotettavalla lailla saattaa tietyissä tulevaisuudessa mahdollisesti ajankohtaistuvissa tilanteissa olla ongelmallinen vaikutus tämän niin sanotun vankeinhoidollisesti ensikertalaisena pitämisen suhteen. Jos vanki, jonka vankeuden täytäntöönpanoa on ehdotetun lain nojalla siirretty, tulevaisuudessa syyllistyy rikokseen, josta hänet tuomitaan ehdottomaan vankeuteen, hänen vankeinhoidollisesti ensikertalaiseksi määrittelyn aika tosiasiallisesti alkaa myöhemmin kuin se olisi alkanut, jos hänen vankeusrangaistuksensa täytäntöönpanoa ei olisi ehdotetun lain mukaisesti siirretty. Tämä saattaa vaikuttaa siihen, että henkilö vapautuu uudesta rikoksesta ehdonalaiseen vapauteen suuremman ja näin ankaramman määräosan suorittamisen jälkeen.

Selvää sinänsä on, että henkilön mahdollinen syyllistyminen uuteen rikokseen olisi tällaisessa tilanteessa välitön syy sille, että mainitunkaltainen ehdonalaisen vapauttamisen määräosia koskeva problematiikka tulisi esille. Tästä huolimatta henkilö saattaisi vapautua ehdotettuun vankeuden täytäntöönpanon siirtämiseen liittyvästä syystä ehdonalaiseen vapauteen ankaramman määräosan soveltuessa kuin hän olisi vapautunut, jos täytäntöönpanoa ei olisi ehdotetun lain nojalla siirretty. Vähintään asiaa olisi nähdäkseni ollut syytä tarkastella esityksen perusteluissa, koska tämänkaltaisia asioita saattaa tulevaisuudessa tulla arvioitavaksi.

Espoossa 1.4.2020



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori