Prof. Sakari Melander
20.4.2021

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Aluksi

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki väliaikaisista toimista rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa covid-19-epidemian johdosta. Ehdotetun lain tavoitteena on varmistaa vankeusrangaistuksen ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanossa sekä tutkintavankeuden toimeenpanossa riittävän täsmällinen säädöspohja koronavirusepidemian aikana. Esityksessä ehdotettu laki antaisi mahdollisuuden päättää vankilan tai sen osaston erilaisten toimintojen, vankien tapaamisten ja vankien poistumislupien rajoittamisesta tai keskeyttämisestä epidemian leviämisen estämiseksi. Lisäksi esityksessä ehdotettavalla tavalla asetuksella voitaisiin rajoittaa yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanon aloittamista.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen tavoitteet ja niiden hyväksyttävyys

Ehdotetun lain tavoitteena on esityksen perustelujen (s. 15) mukaan varmistaa, että vankeusrangaistuksen ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa olisi riittävän täsmällinen säädöspohja koronaviruspandemian varalle. Tähän liittyy tiettyjä muita esityksessä (s. 15) tarkemmin yksilöityjä tavoitteita. Tältä osin ehdotetun sääntelyn tavoitteet liittyvät siihen, että voimassa olevassa vankeuslaissa (767/2005) tai tutkintavankeuslaissa

(768/2005) ei ole säännöksiä esimerkiksi vankilan toimintojen ja vangin tapaamisoikeuden rajoittamisesta yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi. Esityksen perusteluissa (s. 4) todetaan myös, että voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole riittävästi varauduttu koronaviruksen kaltaisiin tartuntatautitilanteisiin ja sellaisten mahdollisesti aiheuttamiin haasteisiin rangaistuksen täytäntöönpanossa eikä myöskään esimerkiksi valmiuslaissa (1552/2011) ole otettu rangaistuksen täytäntöönpanoa huomioon.

Lisäksi esityksen tavoitteena on sen säätämisjärjestystä koskevien perustelujen (s. 38) mukaan vankien oikeuksia väliaikaisesti rajoittamalla suojata perustuslain (731/1999) 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua jokaisen oikeutta elämään, 7 §:n 2 momentissa tarkoitettua rangaistusten täytäntöönpanoa ihmisarvoa loukkaamatta sekä 19 §:n 3 momentissa säädettyä julkisen vallan velvollisuutta turvata riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä.

Yleisesti voidaan todeta, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on covid-19-pandemiaan liittyneitä ehdotuksia arvioidessaan vakiintuneesti katsonut, että ehdotusten taustalla on hyvin painavia perusoikeuksiin kiinnittyviä perusteita. Valiokunnan mukaan terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen meneillään olevan koronavirusepidemian aikana on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, jolla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään ja turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti). Tällainen peruste oikeuttaa valiokunnan mukaan poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (esim. PeVM 2/2020 vp, s. 5, PeVM 3/2020 vp, s. 3, PeVM 7/2020 vp, s. PeVM 11/2020 vp, s. 2, PeVM 6/2021 vp, s. 4 ja PeVL 12/2021 vp, 23 kohta).

Esityksen perusteluissa (s. 6 ja 40) esitetyn mukaan vankien terveydentila on usein keskimääräistä väestön terveydentilaa heikompi ja vangeilla on melko paljon tiettyjä perussairauksia, jotka voivat altistaa koronavirukselle. Lisäksi suuri osa vangeista tupakoi. Vankiloissa myös eletään tiiviissä laitosolosuhteissa, mikä merkitsee, että vangin tai vankilan henkilökuntaan kuuluvan sairastuminen altistaa muut vangit ja henkilökunnan tartunnalle melko herkästi. 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). Myös kansainvälisissä vankien oikeuksia koronavirusepidemiatilanteessa koskevissa tuoreissa asiakirjoissa (joita on selostettu HE:n 29/2020 vp, s. 5) kiinnitetään huomiota koronavirusepidemian torjumisen tärkeyteen vankilaolosuhteissa sekä kehotetaan valtioita ryhtymään toimenpiteisiin, jotka ehkäisevät epidemian leviämistä vankiloissa.

Edellä esitetyn perusteella vaikuttaa nähdäkseni selvältä, että esityksen tavoitteet ovat sinänsä hyväksyttäviä. Tämän ohella on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että ehdotettu laki tosiasiassa antaisi varsin merkittävällä tavalla mahdollisuuden rajoittaa vankien perusoikeuksia. Vaikka vankien terveydentilaan liittyvät perusteet sekä vankilaolosuhteet yleisesti perustelevat toimenpiteitä, joilla pyritään ehkäisemään koronavirustartuntojen leviämistä vankilaolosuhteissa, esityksessä ei erityisen kattavasti perustella, minkä vuoksi nimenomaan vankeihin tulee nykyisessä tautitilanteessa kohdistaa sellaisia lisärajoituksia, jotka tosiasiallisesti saattavat asettaa vangit ryhmänä aiempaa syvemmälle käyvien perusoikeusrajoitusten kohteeksi. Tällä seikalla on jäljempänä tarkemmin käsiteltävän mukaisesti merkitystä ehdotetun sääntelyn välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta arvioitaessa.

Tältä osin huomiota on kiinnitettävä siihen yleiseen lähtökohtaan, jonka mukaan vankeuslakia ja tutkintavankeuslakia sekä niihin tehtäviä muutosehdotuksia koskevassa valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota eduskunnan perustuslakivaliokunnan mainittua lainsäädäntöä koskevaan tulkintakäytäntöön, joka muodostaa lähtökohdan vankeutta koskevaan lainsäädäntöön ehdotettujen muutosten valtiosääntöiselle arvioinnille. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan lailla. Kysymys on perusoikeusuudistuksen yhteydessä ilmaistuin tavoin perustuslaillisesta toimeksiannosta, jonka johdosta lailla tulee turvata vapautensa menettäneille kuuluvat oikeudet muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten viitoittamalla tavalla (HE 309/1993 vp, s. 49/I).

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä sanouduttiin selkeästi irti sellaisesta käsityksestä, että tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia voitaisiin rajoittaa erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitosvallan perusteella. Näin esimerkiksi vankien perusoikeuksien rajoittamisen katsottiin perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä edellyttävän lakia, jonka säätämisjärjestys 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, PeVL 6/2017 vp, s. 2 ja PeVL 36/2020 vp, s. 2). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä kiinnitetiin huomiota myös siihen, että vapaudenmenetys ei 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 ja esim. PeVL 36/2020 vp, s. 2 ja PeVL 40/2020 vp, s. 2). Tällaisia ehdotuksia on arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta. Rajoitusten hyväksyttävyyden, tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden lisäksi on tärkeää kiinnittää huomiota vapautensa menettäneiden oikeusturvaan (PeVL 20/2005 vp, s. 2/II, PeVL 19/2012 vp, s. 2/II, PeVL 34/2014 vp, s. 2/I, PeVL 6/2017 vp, s. 2, PeVL 36/2020 vp, s. 2–3 ja PeVL 40/2020 vp, s. 2).

Edellä todettu merkitsee, että vaikka ehdotetulle laille on sinänsä osoitettava hyväksyttävä peruste, ehdotetun sääntelyn on täytettävä edellä mainitut edellytykset, minkä lisäksi huomiota on kiinnitettävä niille vaatimuksille, joita ennen muuta eduskunnan perustuslakivaliokunta on asettanut covid-19-epidemian torjuntatoimenpiteitä koskevalle lainsäädännölle. Merkityksellisiksi tässä suhteessa nousevat etenkin ehdotetun sääntelyn välttämättömyydelle ja oikeasuhtaisuudelle asetetut vaatimukset.

Ehdotuksessa omaksuttu sääntelyratkaisu

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi erillinen laki, joka sisältäisi säännökset väliaikaisista toimista rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa covid-19-epidemian johdosta. Kysymys olisi tavallisesta eduskuntalaista eikä esimerkiksi perustuslain 23 §:n mukaisesta tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksiin poikkeusoloissa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta. Viranomaisten tulisi poikkeusoloissakin toimia niiden toimivaltuuksien nojalla, jotka niillä ovat normaalioloissa käytettävissä (esim. PeVM 17/2020 vp, s. 4 ja PeVL 44/2020 vp, s. 3). Valiokunta on käytännössään korostanut perustuslain 23 §:n soveltamisen poikkeuksellisuutta ja katsonut, että

poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia, ei perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia perusoikeuksista (PeVL 7/2020 vp, s. 3, PeVL 14/2020 vp, s. 2, ja PeVL 44/2020 vp, s. 3). Valiokunta on kuitenkin korostanut, että edellä todettu ei tarkoita mahdollisuutta säätää asiallisesti vain poikkeusoloissa mahdollista perustuslain 23 §:n mukaista poikkeusta perusoikeuksiin merkitsevää sääntelyä perusoikeuksien rajoitusedellytysten puitteissa (PeVL 14/2020 vp, s. 4 ja PeVL 44/2020 vp, s. 4). Valiokunnan käytännössä on kuitenkin katsottu, että vaikutuksiltaan hyvin merkittävällä tavalla perusoikeuksiin puuttuvaa sääntelyä on voitu toteuttaa perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttävällä lainsäädännöllä tilanteessa, jossa ehdotetun sääntelyn kohteena olevaan toimintaan liittyy normaalistikin toiminnan sääntelyä (PeVL 14/2020 vp, s. 4). Lisäksi perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomioita siihen, että sen omaksuma kanta normaaliolojen lainsäädännön ensisijaisuudesta ei tarkoita sitä, että vain poikkeusoloissa käytössä olevista poikkeuksellisista toimivaltuuksista tulisi ensisijaisesti säätää samassa lainsäädännössä kuin viranomaisilla normaalioloissa olevista toimivaltuuksista. Tällä on merkitystä siinäkin suhteessa, että poikkeusolojen lainsäädännön mahdollistavien poikkeuksellisten toimivaltuuksien ja normaaliolojen lainsäädännössä säädettyjen toimivaltuuksien säätämis- ja soveltamisedellytysten välisen eron on oltava selvä (PeVL 44/2020 vp, s. 4–5).

Edellä esitetty huomioon ottaen esityksessä ehdotettu sääntelyratkaisu on lähtökohtaisesti perusteltu, koska kysymys on lainsäädännöstä, jota on arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten näkökulmasta. Lisäksi on nähdäkseni edellä mainitut eduskunnan perustuslakivaliokunnan näkemykset huomioon ottaen perusteltua, että ehdotetuista poikkeuksellisista toimivaltuuksista säädettäisiin omassa laissaan eikä sääntelyä ehdoteta sisällytettäväksi vankeuslakiin ja tutkintavankeuslakiin. Tällä on merkitystä suhteessa siihen, että poikkeusolojen toimivaltuudet erottuvat selkeästi normaaliolojen toimivaltuuksista. Edotettu sääntelyratkaisu on näin nähdäkseni lähtökohtaisesti perusteltu.

Ehdotetun sääntelyn välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus

Perusoikeusrajoitusten on oltava välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi (PeVM 25/1994 vp, s. 5/I ja PeVL 44/2020 vp, s. 5). Esityksessä ei erityisen kattavasti tarkastella, minkä vuoksi ehdotettu sääntely on välttämätöntä, vaikka sille on edellä todetun mukaisesti lähtökohtaisesti esitettävissä hyväksyttävät perusteet. Esityksessä (s. 7) sen sijaan todetaan, että koronaviruksen laajamittainen leviäminen vankiloissa on ainakin toistaiseksi onnistuttu estämään ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanoa on kyetty pääosin jatkamaan. Esityksessä kuitenkin katsotaan, että taudin laajamittaista leviämistä vankiloissa ei muiden valtioiden vastaavien kokemusten vuoksi voida sulkea pois, minkä lisäksi voimassa olevan lainsäädännön sisältämä sääntely ei kaikilta osin ole riittävää tämäntyyppisiin yleisvaarallisen tartuntatautitilanteen aiheuttamiin haasteisiin liittyen.

Sinänsä on nähdäkseni selvää, että voimassa olevassa vankeuslaissa tai tutkintavankeuslaissa ei ole sääntelyä, joka on tarkoitettu sovellettavaksi nimenomaan yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseen liittyvissä tilanteissa. On myös nähdäkseni selvää, että riskiä covid-19-epidemian leviämisestä vankilaolosuhteissa ei voida sulkea pois, vaan epidemian leviämiselle tiiviissä laitosolosuhteissa on olemassa pikemmin laitosolosuhteiden luonteeseen liittyviä merkittäviä riskitekijöitä. Lisäksi on huomattava, että esimerkiksi eurooppalaisen kidutuksen vastaisen komitean (CPT) vankien asemaa covid-19-epidemian aikana koskevan 20.3.2020 antaman

julkilausuman mukaan vankien terveyden ja turvallisuuden suojaamiseksi covid-19-epidemian aikana on tehtävä kaikki mahdollinen. Ehdotetun sääntelyn välttämättömyyttä arvioitaessa on otettava myös huomioon se, että voimassa oleva sääntely ei ainakaan sanonnallisesti tue sen soveltamista epidemian ehkäisemiseksi toteutettaviin toimenpiteisiin. Tältä osin on huomattava, että edellä mainitussa CPT:n julkilausumassa korostetaan myös covid-19-epidemiaan liittyvien vankeihin kohdistettavien toimenpiteiden lailla säätämisen merkitystä. Edellä esitetyn perusteella esityksessä ehdotettua sääntelyä voidaan nähdäkseni pitää välttämättömänä, vaikka sille ei ole ainakaan esityksessä esitetyin perustein osoitettavissa välitöntä tarvetta ja vaikka siinä näin on piirteitä lainsäädännöstä, jolla toteutetaan mahdollisia rajoitustoimenpiteitä ikään kuin varmuuden vuoksi (ks. tältä osin esim. PeVL 15/2015 vp, s. 9).

Ehdotettu sääntely on esityksen perustelujen (s. 41) mukaan tarkoitettu sovellettavaksi tilanteessa, jossa voimassa olevan lainsäädännön mahdollistamat toimenpiteet, esimerkiksi hygieniatoimintojen lisääminen ja ryhmäkokojen pienentäminen vankilan toiminnoissa, eivät ole riittäviä toimenpiteitä koronaviruksen leviämisen estämiseksi. Tämä ilmenee esityksen sisältämän lakiehdotuksen 2, 3 ja 4 §:ään sisältyvästä edellytyksestä, jonka mukaan säännöksissä tarkoitettuja toimenpiteitä voidaan toteuttaa vain, jos on ilmeistä, että vankilassa jo toteutetut vankeuslain, tutkintavankeuslain ja tartuntatautilain mahdollistamat toimenpiteet eivät ole riittäviä covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi. Säännösten sisältämä rajoitustoimenpiteiden välttämättömyyttä koskeva arviointi kattaa myös esimerkiksi ehdotetussa 2 §:ssä tarkoitettujen toimintojen rajoittamisen välttämättömyyttä koskevan arvioinnin toimintokohtaisesti, minkä lisäksi rajoitus tulisi ensisijaisesti toteuttaa osittaisena ja esimerkiksi vain tiettyä osastoa koskevana (ks. HE, s. 24), millä seikoilla on merkitystä ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuutta arvioitaessa. Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden arvioinnissa merkityksellistä on myös, että lakiehdotuksen 2 §:ssä tarkoitettu vankiloiden toimintojen rajoittaminen tai keskeyttäminen voitaisiin toteuttaa vain todennettujen koronavirustartuntojen ilmaantuvuuden ollessa 100 000 asukasta kohden 50, kun ehdotuksen 3 §:ssä tarkoitettu vankien tapaamisten rajoittaminen tai keskeyttäminen taikka 4 §:ssä tarkoitettu vankien poistumislupien rajoittaminen tai keskeyttäminen voitaisiin toteuttaa ilmaantuvuuden ollessa 100 000 asukasta kohden 25. Edelleen ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta merkityksellinen on ehdotetun 2 §:n 6 momentti, jonka mukaan säännöksen 1 momentissa tarkoitettu päätös voitaisiin tehdä enintään yhden kuukauden ajaksi ja 2 momentissa tarkoitettu päätös kahden viikon ajaksi, minkä lisäksi rajoitus- tai keskeytystoimenpiteet olisi lopetettava heti, jos ne eivät ole taudin torjumisen ja vankeuden täytäntöönpanolle vankeuslain 1 luvun 3 §:n 2 momentissa säädettyjen edellytysten kannalta välttämättömiä. Momentissa säädettyä sovellettaisiin myös lakiehdotuksen 3 §:ssa ja 4 §:ssä tarkoitettuihin päätöksiin (3 §:n 3 momentti ja 4 §:n 3 momentti).

Esityksessä ei sen sijaan arvioida mahdollisuutta toteuttaa covid-19-epidemian torjuntatoimenpiteitä ensisijaisesti esimerkiksi riskiryhmiä suojaamalla. Nähdäkseni tämänkaltaiset toimenpiteet olisivat kuitenkin toteutettavissa voimassa olevan lainsäädännön perusteella, koska esimerkiksi vankeuslain 5 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan vangin sijoittamisessa osastolle on otettava huomioon vangin yksilölliset ominaisuudet ja vangin turvallisuus. Riskiryhmään kuuluvia vankeja voitaisiin näin oletettavasti jo voimassa olevan lainsäädännön perusteella sijoittaa sellaiselle osastolle, jossa tartuntariski olisi vähäisin. Kokonaisuutena arvioiden ehdotettu sääntely vaikuttaa näin nähdäkseni täyttävän perusoikeuksiin puuttuvalta sääntelyltä edellytettävän oikeasuhtaisuutta koskevan vaatimuksen, joskin on huomattava, että ehdotetussa sääntelyssä on kysymys varsin pitkälle menevästä puuttumisesta vankien perusoikeuksiin.

Rajoitustoimenpiteiden välttämättömyyttä koskeva vaatimus

Esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin mukaan vankiloiden tiettyjä toimintoja voitaisiin vankilassa tai sen osastolla, niiltä osin ja siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä taudin leviämisen estämiseksi, rajoittaa tai keskeyttää, jos on ilmeistä, että covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi jo toteutetut, vankeuslain, tutkintavankeuslain ja tartuntatautilain mahdollistamat toimenpiteet eivät ole riittäviä. Lakiehdotuksen 3 ja 4 §:n 1 momentti on muotoiltu samansisältöisesti. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on covid-19-epidemiaan liittyvää poikkeuslainsäädäntöä käsitellessään korostanut rajoitusten välttämättömyyttä koskevaa vaatimusta (esim. PeVL 44/2020 vp, s. 6). Valiokunta on tällöin kiinnittänyt huomiota myös siihen, että säännösten kirjoitusasu ei välttämättömyyden arvioinnin suhteen ole välttämättä ollut johdonmukaista, mitä valiokunta on pitänyt ongelmallisena (PeVL 44/2020 vp, s. 6).

Nyt ehdotettu sääntely pohjautuu sanamuodoltaan ja rakenteeltaan pitkälti tartuntatautilain 58 d §:ään (147/2021). Mainitussa säännöksessä toimenpiteen välttämättömyyttä koskeva vaatimus on muotoiltu seuraavasti: ”Jos on ilmeistä, että 58 c §:n mukaiset ja muut jo toteutetut toimenpiteet eivät ole riittäviä ja jos covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi 2 momentissa säädettyjen edellytysten täyttyessä on välttämätöntä – –”. Esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentti taas on muotoiltu seuraavasti: ”Jos on ilmeistä, että covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi jo toteutetut, vankeuslain, tutkintavankeuslain ja tartuntatautilain (1227/2016) mahdollistamat toimenpiteet eivät ole riittäviä, voidaan vankilassa tai sen osastolla rajoittaa, niiltä osin ja siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä taudin leviämisen estämiseksi ja sen varmistamiseksi – –”. Tartuntatautilain 58 d §:stä eroavan muotoilun tarkoituksena lienee ollut mahdollistaa välttämättömyyttä koskevan edellytyksen laaja soveltamisala ja kohdentaa välttämättömyyttä koskeva arviointi myös siihen, ovatko rajoitustoimenpiteet välttämättömiä kunkin 2 §:n 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitetun toiminnon osalta ja ovatko rajoitustoimenpiteet välttämättömiä koko vankilassa vai vain vankilan tietyllä osastolla. Tästä huolimatta ei nähdäkseni kuitenkaan ole aivan ongelmatonta, että säännösten kirjoitusasu ei välttämättömyyden arvioinnin suhteen ole samansisältöinen. Esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 2, 3 ja 4 §:n 1 momentin kirjoitusasua tältä osin arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota myös siihen, että se saattaa mahdollistaa virhetulkinnan, jonka mukaan rajoitustoimenpiteet olisivat mahdollisia aina, jos on ilmeistä, että esimerkiksi vankeuslain mahdollistamat toimenpiteet eivät olisi riittäviä, ja välttämättömyyttä koskeva arviointi kohdentuisi vain siihen, minkä toiminnon rajoittaminen on välttämätöntä ja missä laajuudessa.

Vankilan eräät järjestelyt rajoitus- ja keskeyttämispäätöksen voimassa ollessa

Esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin mukaan jos vankilan toimintoja on 2 §:ssä tarkoitetulla tavalla rajoitettu tai keskeytetty, vankeuslain 8 luvun 2 §:n 1 momentin mukainen osallistumisvelvollisuus toimintaan voitaisiin täyttää myös muussa kuin rangaistusajan suunnitelmaa edistävässä toiminnassa sen mukaisesti, mitä korvaavaa toimintaa vankilassa olosuhteet huomioiden voidaan järjestää. Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on esityksen perustelujen (s. 32) mukaan varmistaa se, että rajoitus- ja keskeyttämistoimenpiteistä aiheutuisi mahdollisimman vähän heikennystä vankien olosuhteisiin ja oikeuksiin.

Ehdotetun sääntelyn tavoite on tältä osin kannatettava, mutta se jättää sanamuotonsa mukaan täysin avoimeksi sen, millä tavalla vangin vankeuslain 8 luvun 2 §:n 1 momentin mukainen osallistumisvelvollisuus voitaisiin täyttää. Säännöksessä mainittu osallistumisvelvollisuus perustuu vangille laadittavaan rangaistusajan suunnitelmaan. Ehdotettu sääntely vaikuttaa mahdollistavan sen, että osallistumisvelvollisuus voitaisiin täyttää millä tahansa vankilassa järjestettävällä muulla toiminnalla, jolla ei tarvitsisi olla yhteyttä vangille laadittuun rangaistusajan suunnitelmaan. Tätä ei nähdäkseni voi pitää perusteltuna ottaen huomioon se merkitys, joka rangaistusajan suunnitelmalla vankeuslain 4 luvun 6 §:n mukaan rangaistuksen täytäntöönpanossa on. Selvää sinänsä on, että vankiloiden toiminnan supistaminen covid-19-epidemian vuoksi ei saa vaikuttaa vankien oikeuksiin siten, että heidän osallistumisvelvollisuutensa jäisi toimintojen supistumisen vuoksi toteutumatta, mutta olisi kuitenkin syytä korostaa, että vankiloiden tulisi myös poikkeusoloissa pyrkiä järjestämään sellaista toimintaa, joka edistäisi vankien rangaistusajan suunnitelmien toteutumista ja joka näin myös tosiasiallisesti mahdollisimman täysimääräisesti mahdollistaisi asianmukaisesti kohdentuvan ja tarkoituksenmukaisen osallistumisvelvollisuuden toteutumisen.

Alaikäinen vanki ja tapaamisoikeus

Esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 3 § mahdollistaisi laajasti vankien tapaamisten rajoittamisen tai keskeyttämisen. Säännöksen 1 ja 2 momentissa on perustellusti säädetty siitä, että vankeuslain 13 luvun 5 §:ssä tarkoitettua lapsen tapaamista ei saa rajoittaa tai keskeyttää. Esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa ei ehdoteta tältä osin sääntelyä, joka nimenomaisesti koskisi vankeina olevien alaikäisten lasten tapaamisoikeutta. Esityksen perusteluissa (s. 29) sen sijaan todetaan, että erityisesti alaikäisten vankien kohdalla tapaamisten rajoittaminen voi muodostua tuntuvaksi rajoitustoimenpiteeksi ja rajoituspäätöksiä tehtäessä tulisi pyrkiä siihen, että alaikäisille vangeille voitaisiin sallia tapaamiset muita joustavammin.

Nähdäkseni lähtökohdan tulisi olla, että alaikäisille vangeille tulisi sallia oikeus tavata esimerkiksi vanhempiaan ja muita läheisiään covid-19-epidemian aiheuttamista rajoitustoimenpiteistä huolimatta. Ei ole lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta perusteltua, että asiasta ei ehdoteta nimenomaista säännöstä ehdotettuun lakiin. Alaikäisiä vankeja on sinänsä Suomen vankiloissa huomattavan vähän (Rikosseuraamuslaitoksen 16.4.2021 päivätyn vankilukuilmoituksen mukaan Suomessa oli 8 alaikäistä tutkintavankia ja 3 alaikäistä rangaistusvankia). Tästä huolimatta heille tulisi säädösperustaisesti turvata oikeus tavata vanhempiaan ja muita läheisiään myös poikkeusolosuhteissa. Nähdäkseni voisi myös harkita, että alle 21-vuotiaille vangeille turvattaisiin säädösperustaisesti sama oikeus ehdotetussa laissa (Rikosseuraamuslaitoksen 16.4.2021 päivätyn vankilukuilmoituksen mukaan Suomessa on 31 18–20-vuotiasta tutkintavankia ja 38 rangaistusta suorittavaa samanikäistä vankia).

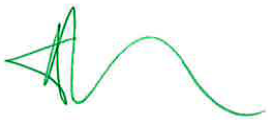
Ehdotetun lain ajallinen soveltaminen

Esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 12 §:n mukaan laki olisi voimassa 31 päivään lokakuuta 2021. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on sääntelyn oikeasuhtaisuuden vuoksi edellyttänyt poikkeusoloihin liittyvän sääntelyn voimassaolon rajaamista välttämättömään (ks. esim. PeVL 7/2020 vp, s. 5, PeVL 14/2020 vp, s. 6 ja PeVL 32/2020 vp, s. 6). Esimerkiksi syksyllä 2020 annetun esityksen käsittelyn yhteydessä valiokunta piti ehdotetun poikkeusoloihin liittyvän sääntelyn

ehdotettua voimassaoloaikaa, joka olisi kestänyt vuoden 2021 loppuun asti, poikkeuksellisen pitkänä ja katsoi sen olevan ristiriidassa valiokunnan asiaa koskevan soveltamiskäytännön kanssa (PeVL 32/2020 vp, s. 6).

Esityksen perustelujen (s. 37) mukaan ehdotettu voimassaoloaika perustuu siihen, että koronavirusepidemian kehittymistä ja päättymistä on vaikea ennakoida. Tähän liittyvinä epävarmuustekijöinä mainitaan muun muassa rokotteiden saatavuuteen liittyvät ongelmat ja siitä aiheutuva rokotusaikataulun täsmentymättömyys sekä mahdolliset virusmuunnoksiin liittyvät epidemiatilanteen äkillisetkin muutokset. Edellä todetusta huolimatta ehdotettua voimassaoloaikaa voidaan pitää melko pitkänä, millä on merkitystä ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuutta koskevassa arviossa. Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuutta koskevassa arviossa merkitystä on kuitenkin annettava myös sille, että ehdotettu sääntely ei vielä itsessään tosiasiallisesti merkitsisi rajoitustoimenpiteiden käyttöönottamista vaan ehdotetun lain nojalla toteutettavat rajoitustoimenpiteet edellyttäisivät nimenomaista viranomaispäätöstä, jollaisen tekeminen on sidottu rajoitustoimenpiteen välttämättömyyttä koskevaan vaatimukseen. Lisäksi ehdotettu laki sisältää sääntelyä siitä, kuinka pitkän ajan ehdotetun lain nojalla annettava päätös voi olla voimassa ja että toteutetut rajoitus- tai keskeytystoimenpiteet on lopetettava heti, kun ne eivät ole lain tavoitteen kannalta välttämättömiä. Edellä todetut säännökset huomioon ottaen ehdotetun lain ajallista soveltamista koskeva sääntely ei näin nähdäkseni muodostu sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta ongelmalliseksi, vaikka ehdotetun sääntelyn voimassaoloaika on melko pitkä.

Espoossa 20.4.2021



Sakari Melander, rikosoikeuden professori