

Tämä asiakirja on muunnettu sähköiseen muotoon käyttämällä kuvanlukijalaitetta. Asiakirja on toimitettu vastaamaan asiasisällöltään alkuperäistä asiakirjaa. Teknisistä syistä asiakirjaan on saattanut jäädä satunnaisia puutteita.

ASiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

esityslista 17/2001 vp

HE 13/2001 vp laiksi rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 13/2001 vp)

Hallituksen esityksessä esitetään vankien muutoksenhakuoikeuden laajentamista. Esityksen toteutuessa vangit saisivat oikeuden hakea muutosta sellaisista vankeinhoitoviranomaisten päätöksistä, jotka merkitsevät vangin suoritettavaksi tulevan laitospaikan pidentymistä. Päätöksistä valitettaisiin käräjäoikeuteen. Samalla ehdotetaan vankiloiden kurinpitäjärjestelmän yhtenäistämistä. Kurinpitörangaistuksesta päättäisi vankilan johtaja.

Voimassa olevassa lainsäädännössä vangin kurinpitoa koskevasta päätöksestä on ainoastaan rajoitettu muutoksenhakumahdollisuus tämän koskiessa lähinnä vain suoritettujen aikojen menetystä. Muutoksenhakuoikeutta on myös rajoitettu asetuksen tasoisiin säännöksiin. Tilannetta voidaan pitää selvänä epäkohtana perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta katsottuna. Uudistus kohdistuu nimenomaan näiden epäkohtien korjaamiseen. Se, että uudistuksella pyritään saattamaan muutoksenhaun piiriin laitospaikan pituutta lisäävät kurinpitörangaistukset ja ehdonalaisten vapautumisen lykkääminen, merkitsee konkreettista parannusta nykyiseen järjestelmään.

Uudistuksella turvataan toteutuessaan perustuslain 21 §:n 1 momentin vaatimusta siitä, että jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Samoin uudistus toteuttasi perustuslain 21 §:n 2 momentissa olevaa perustuslaillista toimeksiantoa muun muassa yksilön muutoksenhakuoikeuden turvaamisesta lailla. Uudistuksen yksilön oikeusturvaan ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sidottuja lähtökohtia voidaan kaiken kaikkiaan pitää perusteltuina.

Seuraavassa käydään lävitse eräitä yksittäisiä seikkoja, joihin voidaan kiinnittää huomiota nimenomaan hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta katsottuna.

Muutoksenhakuviranomaisena vangin kurinpitoasioissa (suoritettujen aikojen menetyksissä) on voimassa olevan järjestelmän mukaan oikeusministeriö. Kurinpitörangaistus on hallinnollisena sanktiona ohjattu siten hallinnon sisäisen muutoksenhaun piiriin. Se, että muutoksenhakuviranomaisena toimisi vastaisuudessa yleinen tuomioistuin eikä hallintotuomioistuin, merkitsee periaatteellista muutosta nykyiseen ja myös Ruotsin järjestelmään verrattuna. Hallituksen esityksen perusteluissa asiassa on tyydytty tältä osin suhteellisen niukkoihin perusteluihin.

Vaikka kurinpitomenettely on luonteeltaan hallinnollisen sanktion määräämistä, se rinnastetaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä määrättyissä tapauksissa rikosprosessiin (esimerkiksi Engel and others, tuomio 8.6.1976, A 22). Tähän määrittelyyn on ollut tarvetta tilanteissa, joissa kurinpitomenettely kohdistuu laajemmin yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Rikosprosessiksi rinnastaminen varmentaa sen, että kurinpitomenettely täyttää oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa asetetut vaatimukset. Muu kurinpitomenettely jää periaatteessa 6 artiklan kontrollivaikutuksen ulottumattomiin.

Hallituksen esityksessä tarkoitettujen kurinpitörangaistukset koskevat nimenomaan tilannetta, jossa on kysymys vangin suoritettavaksi tulevan laitospaikan pidentymisestä. Edellisessä kappaleessa esitetyt näkökohdat huomioon ottaen on perusteltua, että tällainen kurinpitomenettely rinnastetaan osin

rikosprosessiin, niin kuin hallituksen esityksessä on pitkälti tehtykin. On kuitenkin huomattava, ettei rinnastuksella muunneta kurinpitorangeistusta rikosoikeudelliseksi rangaistukseksi, vaan sillä ainoastaan pyritään varmistamaan kurinpitomenettelyn (varsinaisen päätöksenteon ja sitä koskevan muutoksenhaun) oikeudenmukaisuus. Kysymys on pohjimmaltaan siitä, että ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimukset toteutuvat ainakin keskeisiltä osin näiden asioiden ratkaisumenettelyssä.

Vaikka ihmisoikeustuomioistuin on eräissä tapauksissa rinnastanut kurinpitomenettelyn rikosprosessiin, ihmisoikeustuomioistuin ei ole ottanut kantaa siihen, missä tuomioistuinlinjassa - yleisessä tuomioistuimessa vai hallintotuomioistuimessa - nämä asiat on ratkaistava. Organisatorisesta näkökulmasta riittää, kun kansallinen tuomioistuin täyttää tribunal-vaatimukset. Kysymys on lainkäyttöelimen riippumattomuudelle, lakiperusteisuudelle ja puolueettomuudelle asetettavista vaatimuksista.

Hallintotuomioistuinjärjestelmää on kehitetty viime vuosina voimakkaasti, ja hallintoprosessia on uudistettu ihmis- ja perusoikeusvaatimuksista konkreettisesti tukea saaden. Hallintoprosessi pyrkii vastaamaan yhä paremmin yksilön oikeusturvatarpeisiin. Voidaan todeta, että prosessuaaliset oikeusturvavaatimukset ovat sitä vahvemmat, mitä enemmän asiassa on kysymys yksilön oikeusturvaan vaikuttavista seikoista. Tähän nähden ja kun kurinpitoasiat perinteisesti kuuluvat hallinnollisen muutoksenhaun piiriin, ei ole epäilystä, ettei muutoksenhaku voisi toimia asianmukaisesti hallintotuomioistuinjärjestelmän sisällä.

Toisaalta hallituksen esityksessä olevaa lähtökohtaa siitä, että muutoksenhakuviranomaisena toimisi ensi asteena käräjäoikeus, voidaan myös osaltaan pitää perusteltuna. Niin kuin hallituksen esityksessä on todettu, kurinpitorangeistukset johtuvat yleensä sellaisista rikkomuksista, jotka täyttävät rikoksen tunnusmerkistön. Nämä rikkomukset voidaan käsitellä vankilan kurinpitomenettelyssä silloin, kun teko on niin lievä, että siitä siitä arvioidaan tuomioistuimessa seuraavan sakkorangeistus. Jos rikoksesta seuraisi ankarampi rangaistus, rikoksentekijä on pantava syytteeseen tuomioistuimessa. Asiaa ei tuolloin voida käsitellä kurinpitomenettelyssä. Mainittu lähtökohta osoittaa, että vankeinhoitoviranomaisten kurinpitovallan ja rikosprosessin välillä vallitsee selkeä yhteys, jonka rajaa määritellään rikoslain 2 luvun 13 §:ssä. Se, että nämä asiat ratkaistaan yhden ja saman tuomioistuinjärjestelmän piirissä, on tarkoituksenmukaista järjestelmien toimivuuden kannalta. Hallituksen esityksen lähtökohtaa muutoksenhaun ohjaamisesta käräjäoikeuteen voidaan kaiken kaikkiaan pitää perusteltuna.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kurinpitorangeistuksia koskevan päätöksenteon keskittämistä vankilan johtajalle. Tuolloin joudutaan luonnollisesti esittämään kysymys siitä, täyttääkö vankilan johtajan päätöksenteko perustuslain 21 §:ssä asetetun asianmukaisen käsittelyn vaatimukset. Niin kuin Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on hallituksen esityksessä siteeratusta (s. 11) lausunnossaan todennut, vankilan johtajan päätöksenteossa on erityisen tärkeää käsittelyn puolueettomuuden varmistaminen. Päätöksenteon on siten oltava esteetöntä ja siinä on noudatettava laillista käsittelyjärjestystä.

Sikäli kuin ensi asteen päätöksenteko ei rikosasiassa tapahdu ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaisessa oikeudenkäyntimenettelyssä, ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt tärkeänä, että rangaistulla on muutoksenhakumahdollisuus mainitussa artiklassa tarkoitettuun tuomioistuimeen, jonka menettely täyttää kokonaisuudessaan oikeudenmukaisen prosessin vaatimukset (esimerkiksi tapaus Öztürk, tuomio 21.2.1984, A 73, jossa oli kysymys liikenne rikkomuksesta). Saman

vaatimuksen voidaan todeta koskevan (ensi asteessa) hallinnollisessa järjestyksessä määrättyä kurinpitorangeistusta (esimerkiksi Norbert Gautrin v. Ranska, tuomio 20.5.1998).

Yleinen tuomioistuin on luonnollisesti sellainen muutoksenhakuelin, joka täyttää oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetetut vaatimukset. Sen sijaan ongelmallisempaa esityksessä on se, että muutoksenhauille kärjäoikeuteen on asetettu ainoastaan viikon määräaika (RTL 7:3 §:n 1 momentti). Se, että yksilöllä on riittävä ja kohtuullinen aika muutoksenhaun tekemiseen, kuuluu yksilön perustavanlaatuisiin oikeuksiin paitsi ihmisoikeuksien myös perusoikeuksien kannalta. Ihmisoikeustuomioistuin on eräässä ratkaisussaan (Hennings v. Saksa, tuomio 16.12.1992, A 251-A) kuitenkin katsonut, ettei rangaistusmääräysmenettelyä koskevaan lainsäädäntöön sisältynyttä viikon määräaika pidetty liian lyhyenä ottaen huomioon, että menetetyt määräajan palauttaminen oli mahdollista, mikäli vaatimus tuomioistuinkäsittelystä oli jäänyt tekemättä ilman henkilön omaa syytä (ks. ratkaisun kommentoinnista Matti Pellonpää, Euroopan ihmisoikeussopimus, 3. uudistettu painos s. 344).

Tällä perusteella voitaisiin katsoa, että myös kurinpitoasioissa viikon valitusajaksi on periaatteessa riittävä. Tämän vastapainoksi on todettava, ettei uuden määräajan asettamiselle esitettyjä kriteereitä (RTL 7:4 ! §) tule määrittää liian korkeiksi. Hallituksen esityksessä näiden kriteereiden (lähinnä hyväksyttävän syyn) harkinta jätetään oikeuskäytännön varaan (s. 17). Tuossa tilanteessa olisi tärkeää korostaa ihmisoikeusystävällisen ja perusoikeusmyönteisen tulkinnan merkitystä asiasta päätettäessä (uuden määräajan asettamisen harkinnassa).

Hallituksen esityksessä on tähdennetty vielä sitä (s. 18), että kärjäoikeuden rooli asian selvittämisessä olisi rikosasiassa noudatettavaan menettelyyn verrattuna korostunut. Esityksen mukaan kärjäoikeuden velvollisuutena olisi tarpeellisessa määrin aktiivisen prosessin johdon keinoin ja tarvittaessa myös omasta aloitteestaan selvittää asiaan liittyvää tosiseikastoa ja hankkia asiaan liittyvää selvitystä. Lähtö! kohta on sisällytetty RTL-ehdotuksen 7 luvun 7 §:n 2 momenttiin.

Yleisen tuomioistuimen asema kurinpitoasian selvittämisessä vastaa pitkälti (hallinto)tuomioistuimen roolia hallintoprosessissa. Hallintolainkäytössä on tässä yhteydessä korostettu tuomioistuimen puolueettomuusvaatimusta, mikä toteuttaa taustaltaan ihmisoikeustuomioistuimen equality of arms -vaatimuksen lähtökohtia. Hallintolainkäyttölakiin onkin tässä tarkoituksessa otettu 33 §:n 2 momentin vaatimus siitä, että valitusviranomaisen on viran puolesta selvitystä hankkiessaan noudatettava käsittelyn tasapuolisuuden ja oikeudenmukaisuuden vaatimuksia. Taustaltaan kysymys on keskeisestä yksilönsuojan vaatimuksesta oikeudenkäyntimenettelyssä. Samat lähtökohdat koskevat luonnollisesti myös kärjäoikeutta näissä asioissa.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusvaatimuksiin myös kuuluu yksilön oikeus olla läsnä oikeudenkäynnissä. Tässä mielessä on perusteltua, että lakiehdotuksessa on useassa kohden turvattu vangin oikeus osallistua valituksen käsittelyyn tuomioistuimessa (7:6 § 2 momentti ja 7:7 § 1 momentti). Samoin lakiehdotuksessa on perusteltua vaatimus valitusasian käsittelystä kiireellisenä (7:7 § 2 momentti), mikä myös toteuttaa osaltaan ihmisoikeuksien reasonable time - vaatimusta.

Lopuksi todettakoon, että muutoksenhakumahdollisuus koskee edelleen ainoastaan rajattua osaa kurinpitoasioista (RTL 7:1 §) . Koska hallituksen esityksen mukaan muutoksenhakurajoitus (RTL 7:1

§:n 2 momentti) on tarkoitettu tilapäiseksi, tähän seikkaan (muutoksenhakuoikeuden osittaiseen rajoittamiseen ehdotuksessa) ei puututa tässä enemmälti.

Helsingissä 5.3.2001

Leena Halila

Oikeustieteen tohtori

HE 13/2001 vp laiksi rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Heikki Kulla

6.3.2001

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esityksessä ehdotetaan rangaistusten täytäntöönpanosta annettua lakia muutettavaksi siten, että rangaistuksen tosiasialliseen pituuteen vaikuttavista harkinnanvaraisista päätöksistä voidaan valittaa yleiseen tuomioistuimeen, ensi asteena käräjäoikeuteen. Muutosta voitaisiin hakea suoritettun ajan menettämistä ja ehdonalaisen vapautumisen lykkäämistä koskeviin päätöksiin.

Ehdotetut sääntelyt ovat yleisiltä lähtökohdiltaan hyvin perusteltuja ja vankien oikeussuojaa lisääviä. Muuten esitän kunnioittavasti seuraavan.

Käräjäoikeus valitusviranomaisena

Perustuslain 98 ja 99 §:ssä on säännökset tuomioistuinlaitoksen perusrakenteesta ja tuomioistuinten tehtävistä. Tämä mukaan hallintolainkäyttöasiat käsitellään hallintotuomioistuimissa, kun taas yleiset tuomioistuimet käsittelevät riita- ja rikosasioissa. Näin ollen ehdotettu järjestely, valitustien ohjaaminen vankilanjohtajan päätöksistä käräjäoikeuteen on poikkeuksellinen. Nähdäkseni järjestely on kuitenkin riittävästi perusteltu, kun otetaan huomioon asian luonne ja yhteydet rikosprosessiin.

Oikeus hakea muutosta

Vakiintuneesti on katsottu, että perustuslain 21 §:n 1 momentti voi ulottua laajemmalle kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen määräys oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Viimeksi mainittu määräys kattaa rikossyytteet ja oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat asiat, jotka ovat pääosin yksityisoikeudellisia riita-asioita. Eräin edellytyksin myös hallintopäätökset voivat koskea oikeuksia ja velvollisuuksia tarkoitetussa mielessä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että mikä tahansa viranomaistoimi ei kuitenkaan ole yksilön oikeuksia koskeva mainitussa mielessä (PeVL 12/1997, 16/2000). Edellytyksenä on pidetty sitä, että lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen

syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Suomessa on vanhastaan ollut voimassa valitusoikeuden yleisyyden periaate. Täältäkin pohjalta pääsääntönä voidaan pitää sitä, että asianosaiselle on PL 21 §:n mukaisesti turvattava oikeus hakea muutosta hallintopäätökseen.

Verrattain selvää on, että hallinnolliset kurinpitorangeistukset koskevat henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia PL 21 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla. Tällaisella henkilöllä pitää siten olla mahdollisuus hakea päätökseen muutosta tuomioistuimessa. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut, että opiskelijalle määrätystä kurinpidollisesta varoituksesta tulee avata valitusmahdollisuus tuomioistuimeen (PeVL 3/1997). Vastaavasti ortodoksisen kirkkokunnan piispoihin kohdistuvan kurinpitomenettelyn katsottiin edellyttävän valitusmahdollisuutta tuomioistuimeen (PeVL 22/1997).

Rajanveto rikosasiassa edellyttävään oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin

Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä on hyväksytty eron tekeminen rikosprosessin ja kurinpitomenettelyn välillä. Tällöin 6(1) artiklan erityiset rikosprosessin oikeussuojavaatimukset eivät ulotu kurinpitomenettelyyn. Mainittu tulkinnanvarainen rajaus on sovellettavissa myös vapausrangeistusta kärsiville määrättäviin hallinnollisiin seuraamuksiin. Vangin vapauden lisärajoittaminen ei estä pitämästä menettelyä kurinpitona, kunhan tuomioistuimen tuomitseman vapaudenmenetyksen kokonaisaika ei kasva. Samoin on katsottu asian olevan lykättäessä ehdonalaisen vapauden alkamista. Kuitenkin vangin oikeuksia voimakkaasti rajoittava toimenpide saattaa edellyttää rikosprosessuaalista käsittelytapaa (ihmisoikeustuomioistuin *Campbell ja Fell* 28.6.1984 A 80).

Tällä perusteella ja myös PL 7 §:n mukaisesti on ilmeistä, että nyt tarkasteltavat kurinpitorangeistukset ja muut seuraamukset eivät edellytä rikosprosessin erityisten vaatimusten noudattamista, kuten asian käsittelyajo ensi vaiheessa tuomioistuimessa. Kuitenkin vapaudenmenetyksen sisältävä hallinnollinen kurinpitorangeistus on aina voitava saattaa muutosta hakemalla tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Valitusoikeuden yleisyys

Vankilassa tehtävillä päätöksillä voidaan rajoittaa olennaisesti vangin oikeuksia. Sen vuoksi lain 7 luvun lähtökohtana pitäisi olla valitusoikeuden yleisyys, ja sinänsä poikkeuksellisen valituskiellon alaiset asiat pitäisi luetella erikseen. Valitusoikeuden yleisyyden pitäisikin olla hallituksen esityksessä mainittujen myöhempien lainuudistusten lähtökohta.

Hallintolainkäyttömenettelyn soveltaminen

Hallintolainkäyttölain soveltamisalasäännöksen (1 §) mukaan lakia ei ilmeisesti sovellettaisi tässä käsiteltävässä tilanteessa, jossa muutoksenhaku hallintoviranomaisen päätöksestä ohjautuu käräjäoikeuteen eikä hallintotuomioistuimeen. Asia on kuitenkin tulkinnanvarainen. Näin ollen saattaa jäädä jossakin määrin avoimeksi, miten määräytyvät erityisesti valituskelpoisuutta ja valituksen tekemistä ja sisältöä koskevat säännöt. Ehkä on ajateltu, että hallintolainkäyttölakia

voidaan soveltaa analogisesti. Valitusajasta ja valitusosoituksesta laissa on erityissäännökset. Valituksen käsittely käräjäoikeudessa sen sijaan noudattaa lähinnä rikosasian käsittelyjärjestystä.

Selvyyden vuoksi lakiin olisi aihetta ottaa viittaussäännös ainakin hallintolainkäyttölain valituksen tekemistä koskeviin säännöksiin. Ylimääräinen muutoksenhaku olisi aihetta säännellä nimenomaisesti viittaamalla oikeudenkäymiskaaren 31 luvun säännöksiin, koska valitusasiat käsitellään yleisissä tuomioistuimissa.

Yksityiskohtaisia huomautuksia

Lain 2 luvun 3b §:ssä ehdotetaan, että poistumislupa-asian rangaistusajaksi laskematta jättämiseen liittyvästä harkintavallasta luovutaan, jos vanki ei palaa laitokseen lupaehdoissa mainittuna määräaikana, luvattoman poissaolon aikaa ei lueta rangaistusajaksi. Lakitekstin mukaan tästä ei tehtäisi erikseen päätöstä, vaan ajan menetys seuraisi suoraan laista. Toisaalta perusteluissa viitataan asiassa tehtävään päätökseen. Onkin perusteltua, että asiasta tehdään erillinen päätös. Tämä olisi mainittava lakitekstissä. Myös muutoksenhakumahdollisuus olisi aihetta PL 21 §:n nojalla avata tällaisesta päätöksestä. Vangilla voi olla tällaisessakin asiassa huomattava oikeussuojaintressi, esimerkiksi poistumisluvan ehtojen sisältöön ja tulkintaan liittyvä. Vastaava huomautus voidaan tehdä 3 luvun 8 §:n 2 momentista.

Harkintavallan vaikutus valitusoikeuden avaamiseen on hallituksen esityksen perusteluissa ymmärretty vakiintuneesta poikkeavasti. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut, että yksilöön kohdistuvia oikeusvaikutuksia ei välttämättä synny, jos päätös on kokonaisuudessaan viranomaisen harkinnassa (PeVL12/1997). Hallituksen esityksen perusteluissa sen sijaan lähdetään siitä, että harkintavallan lisääminen viittaa oikeusvaikutuksiin ja samalla valitusoikeuteen ja päinvastoin.

On kyseenalaista, voidaanko valitusmahdollisuutta ehdonalaiseen vapauteen pääsyä koskevista päätöksistä rajoittaa ehdotetulla tavalla. Hallituksen esityksen perusteluissa on viitattu hallinnollisen soveltamiskäytännön kaavamaisuuteen asioissa, joissa on kyse vangin päästämisestä ehdonalaiseen hänen suoritettuaan puolet rangaistuksesta. Kuitenkin laissa mainitun arviointiperusteen, erityisen syyn, soveltaminen on lähinnä oikeudellisesti sidottua harkintaa. Sen vuoksi valituskiellon tarpeellisuutta ei ole PL 21 §:n valossa perusteltu riittävästi.

Lain 7 luvun 3 §:n 1 momentista ei yksiselitteisesti käy ilmi, että valitusaika koskee valituksen jättämistä rangaistuslaitoksen johtajalle, koska valitusviranomainen on k f0äräjäs0 oikeus. Näin ollen toinen virke voisi kuulua: Valituskirjelmä toimitetaan valitusajan kuluessa rangaistuslaitoksen johtajalle.

Heikki Kulla
professori

Olli Mäenpää
6.3.2001

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 13/2001 vp)

Esityksen tavoitteet

Hallituksen esityksen yleisperustelujen johdannosta käy ilmi, että esityksen tavoitteena on järjestää muutoksenhaku niihin harkinnanvaraisiin hallintopäätöksiin, jotka tosiasiasa merkitsevät vapausrangaistuksena suoritettavan laitospäätöksen pidentymistä. Lakiesityksellä pyritään siten saattamaan asiaa koskeva sääntely sille täsmällisyys- ja säädöstasolle, jota edellyttävät perustuslain 21 §:n oikeusturvan saatavuutta koskevat säännökset ja perustuslain 7.3 §:n vapautensa menettäneen oikeuksia koskeva säännös. Ehdotetulla sääntelyllä on myös vastaavanluonteinen ihmisoikeustausta.

Nyky sääntelyn ongelmina ovat esityksen perustelujen mukaan lähinnä muutoksenhakukiellon asetuksentasoisuus, muutoksenhakukiellon laajuus sekä muutoksenhaun ohjautuminen hallinnolliseen viranomaiseen (oikeusministeriö). Arviointeihin voidaan yhtyä. Asiaa koskevat säännökset sisältyvät lähinnä uuteen 7. lukuun, joka sisällytettäisiin lakiin rangaistusten täytäntöönpanosta annettuun lakiin.

Varsinainen säätämisyjärjestysluku esityksestä valitettavasti puuttuu, vaikka ehdotetulla lainsäädännöllä on merkittäviä perus- ja ihmisoikeuskytkentöjä. Tällainen erillinen ja eritelty arviointijakso olisi saattanut tuoda esiin esityksessä nyt olevia ongelmakohtia.

Muutoksenhaku ehdonalaisten vapautumisen lykkäävästä päätöksestä

Uuden 7 luvun 1 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan vangilla on oikeus hakea muutosta käräjäoikeudelta päätökseen, jolla ehdonalaista vapautumista lykätään, kun 2/3 tuomioistuimen tuomitsemasta vankeusrangaistuksesta on suoritettu. Sen sijaan saman pykälän 2 momentin sisältämä valituskielto merkitsee, että vanki ei voi hakea muutosta päätökseen, jolla ehdonalaista vapautumista lykätään, kun vasta puolet tuomitusta vankeusrangaistuksesta on suoritettu. Valituskiellon perusteluksi esitetään, että erityinen syy, jolla ehdonalaisten vapautumista voidaan lykätä jo vankeusrangaistuksen tultua puoliksi suoritetuksi, määräytyy oikeusministeriön vuonna 1995 antaman määräyksen mukaan kaavamaisesti.

Perustelu on ongelmallinen lähinnä kolmesta syystä:

- 1) Perustuslain 7 §:n 3 momentti edellyttää, että vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Tältä kannalta on epäselvää, voiko oikeusministeriö ylipäänsä pätevästi (hallinnollisella) määräyksellä rajoittaa sitä harkintavaltaa, joka asiasta päättävälle vankilan johtokunnalla on lain, tässä tapauksessa RTL 2 luvun 13 §:n 1 ja 2 momentin, mukaan. Erityisesti 2 momentti sisältää runsaasti sisällöllisiä, laissa määriteltyjä edellytyksiä, joiden karsiminen ei voine kuulua ministeriön hallinnolliseen toimivaltaan, vaikka se 3 momentin mukaan voikin antaa ohjeita vankilan johtokunnalle.
- 2) Kun lienee lähdeittävä siitä, että vankilan johtokunnalla on - myös perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan - ensisijaisesti velvollisuus soveltaa RTL 2 luvun 13 §:n 1 ja 2 momentissa mainittuja kriteerejä, myös muu peruste kuin ensikertalaisuus voi siis lain mukaan olla erityisenä syynä päästää ehdonalaiseen vapauteen jo, kun rangaistusaika on tullut puoliksi suoritettua. Vankilan johtokunnalla on siten päätöstä tehdessään lakiin perustuvaa laajahkoa harkintavaltaa.
- 3) Koska muutoksenhakuoikeus tulee järjestää päätöksistä, jotka koskevat yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia, perustuslain 21 §:n ja 7 §:n 3 momentin vaatimusten kanssa ei ole sopusoinnussa kieltää valittaminen vankilaviranomaisen lainsoveltamispäätöksestä, jolla lakiin perustuvan harkinnan perusteella päätetään ehdonalaiseen vapauteen päästämistä yksittäistapauksessa. Eroa ei tältä osin ole siinä suhteessa, onko ehdonalaiseen vapauteen mahdollista päästä, kun puolet tai 2/3 tuomitusta rangaistuksesta on suoritettu.

Perustelun ongelmallisuuden vuoksi ehdotettua 7 luvun 1 §:n 1 momentin 3 kohdan soveltamisalaa olisi ilmeisesti aiheellista laajentaa siten, että se koskee (esimerkiksi) yleisesti *lykkäyspäätöstä 2 luvun 13 §:n nojalla*.

Valituskielto vangin oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaan päätökseen

Muihin kuin 7 luvun 1 §:n 1 momentin päätöksiin ei 2 momentin sisältämän valituskiellon mukaan saa hakea muutosta silloinkaan, kun ne koskevat vangin oikeuksia ja velvollisuuksia. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 16/II) mukaan rajoitus on tarkoitettu tilapäiseksi ja muutoksenhaun laajentamista valmistellaan parhaillaan.

Perustelu on jossain määrin ymmärrettävä. On kuitenkin vaikea pitää edes lainsäädännön jatkovalmisteluun aiheellisesti liittyvän pohdinnan ja selvitysten kannalta perusteltuna sitä, että vankiin kohdistuvasta *kurinpitorangaistuksesta* päättäminen jäisi kokonaisuudessaan valituskiellon alaan. Kysymys on päätöksistä, jotka epäilemättä vaikuttavat vangin oikeuksiin ja velvollisuuksiin - vieläpä erityisen huomattavalla tavalla - siten kuin perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitetaan.

Päätöksentekovalta kurinpitoasioissa siirtyisi lisäksi vankilan johtokunnalta yksittäisvirkamiehelle, vankilan johtajalle. Tämäkin korostaa oikeusturvan merkitystä.

Lainsäädäntöteknisestä sen paremmin kuin jatkovalmistelun kannaltakaan voi tuskin olla estettä sille, että myös kurinpitorangaistusta koskeva päätös säädettäisiin perustuslain edellyttämällä tavalla jo tässä yhteydessä valituskielloksi päätökseksi. Mikäli jatkovalmistelussa ilmenee tähän liittyviä ongelmia tai epäkohtia, ne on mahdollista poistaa valituskieltoa täsmentämällä. Myös muilta osin valituskiellon soveltamisalan laajuutta on tietysti aiheellista selvittää jatkovalmistelussa.