

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 12/1998 vp

**Hallituksen esitys laeiksi rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain, tutkintavankeudesta annetun lain, pakkokeinolain ja kansanterveyslain muuttamisesta**

*Lakivaliokunnalle*

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Eduskunta on 12 päivänä maaliskuuta 1998 lähettäessään hallituksen esityksen 10/1998 vp laeiksi rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain, tutkintavankeudesta annetun lain, pakkokeinolain ja kansanterveyslain muuttamisesta valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jarmo Littunen, ylijoh-taja Markku Salminen ja ylitarkastaja Ulla Mo-hell, oikeusministeriö
- ylikomisario Kimmo Markkula, sisäasiainmi-nisteriö
- apulaisoikeusasiamies Riitta-Leena Paunio
- professori Mikael Hidén
- professori Antero Jyränki
- professori Ilkka Saraviita.

Valiokunta on saanut apulaisprofessori Martin Scheininiltä kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksen tavoitteena on tehostaa huumausaine-kontrollia vankiloissa. Ehdotetut lait ovat tar-koitetut tulemaan voimaan kolmen kuukauden kuluttua niiden hyväksymisestä ja vahvistami-sesta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvi-oidaan ehdotuksia rangaistusten täytäntöönpa-nosta annetun lain ja pakkokeinolain muuttami-

sesta. Niihin sisältyviä yksittäisiä uudistuksia tarkastellaan hallitusmuodon 6 ja 8 §:n säännös-ten kannalta. Perusteluissa on päädytty katso-maan, että lakiehdotukset voitaneen käsitellä ta-vallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Säätämisy-järjestyskysymyksen tulkinnanvaraisuuden vuoksi on kuitenkin pidetty tarpeellisena pyytää asiasta perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Perustelut**Lähtökohta*

Vankien asemaa perusoikeusjärjestelmässä käsiteltiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Tällöin sanouduttiin selkeästi irti sellaisesta käsityksestä, että tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia voitaisiin suoraan rajoittaa erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitospöytä perusteella. Asianomaisessa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp, s. 24/I) todettiin: "Siten esimerkiksi vankien ... perusoikeuksien rajoittaminen edellyttää nykyisen käsityksen mukaan lakia, jonka säätämistä järjestys riippuu rajoituksen sisällöstä ja asteesta." Samassa yhteydessä kiinnitettiin huomiota siihen, että vapaudenmenetyks ei sellaisenaan muodosta perustetta rajoittaa henkilön muita perusoikeuksia. "Jos tarve rajoittaa henkilökohtaisen vapauden ohella muita perusoikeuksia vapaudenmenetyksen aikana on olemassa, rajoitukset tulisi voida oikeuttaa erikseen kussakin tapauksessa ja kunkin oikeuden osalta."

Hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Perusoikeusuudistuksen esitöissä tätä säännöstä luonnehdittiin perustusta lailliseksi toimeksiannoksi, jonka johdosta "lailla tulee turvata vapautensa menettäneille kuuluvat oikeudet muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten viitoittamalla tavalla" (em. HE, s. 49/I). Esityksessä todettiin, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 ja 6 artiklassa, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 9, 10 ja 14 artiklassa sekä lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 37 artiklassa luetellaan eräitä vapautensa menettäneen oikeuksia, minkä lisäksi "muutkin ihmisoikeudet (esimerkiksi henkilökohtainen koskemattomuus, kirje- ja puhelinsalaisuus) kuuluvat myös vapautensa menettäneille siltä osin kuin näitä oikeuksia ei ole ihmisoikeussopimusten ja perusoikeussäännösten kannalta hyväksyttävällä tavalla rajoitettu" (em. HE, s. 49/II).

Mainittua lähtökohtaa vastaavasti rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain 1 luvun 3 §:n yleisluonteisen tarkoitussäännöksen mukaan rangaistuksen täytäntöönpano on järjestettävä siten, että rangaistuksena on pelkkä vapaudenmenetyks ja muita rajoituksia voidaan käyttää siinä määrin kuin laitoksessa pitämisen varmuus ja laitoksen järjestys vaativat. Perustuslakivaliokunta korostaa näiden periaatteiden asianmukaisen huomioon ottamisen tärkeyttä sovellettaessa lain yksittäisiä toimivaltasäännöksiä. Toisen oleellinen yleisluonteinen seikka johtuu hallitusmuodon 16 a §:n 1 momentista, jossa on asetettu julkisen vallan tehtäväksi turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Vankien lisäksi on kysymys muistakin perusoikeuksien subjekteina — ennen muuta rangaistuslaitosten henkilökunnasta ja toisista vangeista sekä laitosten ulkopuolella olevista yksilöistä. Hallituksen esityksen tarkoittamissa asioissa on monin paikoin käsillä sellainen asetelma, jossa vangin jonkin perusoikeusrajoituksen vastapainona vaikuttavat muiden johonkin toiseen perusoikeuteen liittyvät oikeutetut edut.

*Henkilökohtaisen koskemattomuuden suoja*

1. lakiehdotuksen (laki rangaistusten täytäntöönpanosta) 2 luvun 9 b §:n 1 ja 2 momentti koskevat henkilöntarkastusta ja henkilönkatsastusta, minkä lisäksi 3 momentissa säädetään erikseen virtsanäytteestä ja puhalluskokeesta. 2. lakiehdotuksen (laki tutkintavankeudesta) 5 §:n 1, 3 ja 4 momenttiin sisältyvät vastaavat säännökset. Nämä ehdotukset sekä myös 1. lakiehdotuksen 2 luvun 9 e § ja 3 luvun 2 e § ovat merkityksellisiä hallitusmuodon 6 §:ssä turvattun henkilökohtaisen koskemattomuuden kannalta. Hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Perusoikeuksia koskevien yleisten oppien mukaan henkilökohtaisen koskemattomuuden rajoitusten tulee perustua lakiin ja täyttää muun muassa hyväksyttävyy- ja välttämättömyysvaatimukset.

## Henkilöntarkastus

Ehdotetun 2 luvun 9 b §:n 1 momentin mukaan vangille voidaan tehdä henkilöntarkastus ensiksikin, jos se on tarpeen karkaamisen ehkäisemiseksi tai järjestyksen säilyttämiseksi tai jos vankia epäillään luvattomien esineiden tai aineiden hallussapidosta. Valtuus vastaa nykyisin voimassa olevaa. Sääntely on ongelmaton lailla säätämisen vaatimuksen kannalta lukuun ottamatta sitä seikkaa, että henkilöntarkastuksesta päättämismääräytyy vankeinhoitoasetuksen perusteella. Ehdotus on ongelmaton myös perusoikeusrajoituksen tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen kohdistuvien edellytysten näkökulmasta, etenkin kun otetaan huomioon lain 2 luvun 5, 6 ja 9 §:n sekä 3 luvun 3 §:n nykyiset hallussapitosäännökset. Henkilöntarkastuksen asialliset toimittamisedellytykset on pykälän 1 momentissa määritelty valiokunnan käsityksen mukaan tavalla, joka on sopusoinnussa perustuslaissa säädetyn mielivaltaisen puuttumisen kiellon kanssa. Lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos lakiin otetaan täsmälliset säännökset siitä, kuka päättää henkilöntarkastuksen toimittamisesta.

Samanlainen valtiosääntöoikeudellinen huomautus kohdistuu 2. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momenttiin. Tämän lisäksi sama lainkohta on valtiosääntöoikeudellisesti arvioituna puutteellinen siksi, että siinä ei ole riittävästi yksilöity henkilöntarkastuksen edellytyksiä. Lakiehdotuksen käsitteleminen tältä osin tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä on mahdollista vain, jos kyseiset edellytykset saatetaan tarkkuudeltaan 1. lakiehdotuksen asianomaisia säännöksiä vastaaviksi.

Uutta henkilöntarkastusvaltuutta merkitsee 9 b §:n 1 momentin jälkimmäinen säännös. Sen nojalla henkilöntarkastus saadaan tehdä kaikille rangaistuslaitoksen tietyille osastolle sijoitetuille tai muussa tilassa oleskeleville vangeille silloin, kun kyseisellä osastolla tai asianomaisessa tilassa suoritetaan erityistarkastus luvattomien esineiden tai aineiden löytämiseksi. Erityistarkastuksen yhteydessä henkilöntarkastus voitaisiin siten tehdä vangeille siitä riippumatta, onko tarkastus tarpeen karkaamisen estämiseksi tai järjestyksen säilyttämiseksi tai epäilläänkö yksittäistä vankia

luvattomien esineiden tai aineiden hallussapidosta. Tästäkin sääntelystä on tehtävä se valtiosääntöoikeudellinen huomautus, että toimenpiteestä päättämismääräytyisi asetuksen perusteella. Toimivallan täsmentäminen lain tasolla on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. — Sama huomautus koskee 2. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin vastaavia säännöksiä.

Ehdotus on ongelmallinen myös mielivaltaisen puuttumisen kiellon kannalta, koska erityistarkastuksen toimittamista ja sen myötä avautuvaa henkilöntarkastusvaltuutta ei ole sidottu asiaedellytyksiin vaan pelkästään tarkoituksellisuuteen. Valiokunta katsoo, että vapausrangaistuksen suorittamiseen rangaistuslaitoksessa liittyy väistämättä pakottava tarve estää vankeja pitämästä hallussaan luvattomia esineitä ja aineita. Tämä myös muodostaa perusoikeusjärjestelmän kannalta sellaisen painavan yhteiskunnallisen syyn, jonka vuoksi tietyllä tavalla massaluonteiset erityistarkastukset ovat sinänsä hyväksyttävissä luvattomien hallussapitojen selvittämiseksi. Valiokunnan käsityksen mukaan mahdollisuutta kohdistaa henkilöntarkastus myös sellaiseen vankiin, jota itseään ei epäillä luvattomasta hallussapidosta, on rangaistuslaitosoloissa pidettävä valtiosääntöoikeudellisesti välttämättömänä kyseisen yhteiskunnallisen tarpeen huomioon ottamiseksi asianmukaisella tavalla. Mahdollisuus voi valiokunnan mielestä myös olla tällaisen vangin oman edun mukaista. Perustuslaissa säädetyn mielivaltaisen puuttumisen kiellon turvaamiseksi on kuitenkin välttämätöntä sitoa erityistarkastuksen suorittaminen säädännäisesti joihinkin yksilöityihin edellytyksiin, jolloin lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Erityistarkastuksen suorittaminen voidaan esimerkiksi tehdä riippuvaksi siitä, onko syytä epäillä rangaistuslaitoksen osastolle sijoitetuille tai laitoksen muussa tilassa oleskelevilla vangeilla olevan luvattomia esineitä tai aineita tai onko tarkastuksen suorittaminen (muusta syystä) tarpeen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi laitoksessa. — Sama huomautus koskee 2. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin vastaavia säännöksiä.

## Henkilönkatsastus

Ehdotetun 2 luvun 9 b §:n 2 momentin nojalla rangaistuslaitoksen johtaja voi päättää, että vangille tehdään henkilönkatsastus. Esityksen perustelujen mukaan momentti liittyy lähinnä tilanteisiin, joissa vangin epäillään kuljettavan tai säilyttävän kehonsa sisällä huumausaineita tai vastaavia aineita taikka asetta tai sen osaa. Henkilönkatsastuksen edellytyksenä on, että vankia todennäköisin syin epäillään rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta. Tämä edellytys on yhdenmukainen pakkokeinolain kanssa. Pakkokeinolaista johtuu myös, että lääketieteellistä asiantuntemusta vaativan tutkimuksen saa suorittaa vain lääkäri.

Ehdotus merkitsee sitä, että rangaistuslaitoksissa tulee sovellettavaksi pakkokeinolain mukaisesta päätöksenteosta irrallinen menettely henkilönkatsastuksen tekemiseksi. Valiokunnan käsityksen mukaan tästä ei ehdotetun sisältöisenä ole huomauttamista valtiosääntöoikeudellisin perustein.

Ehdotetun 2 luvun 9 b §:n 3 momentti sisältää eräitä erityissäännöksiä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen kohdistuvista sellaisista toimituksista, jotka käsitteellisesti kuuluvat henkilönkatsastuksen piiriin. Nämä säännökset eivät ole valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoisia niiltä osin kuin ne koskevat virtsanäytteen antamista tai puhalluskokeen suorittamista valvomattoman tapaamisen, luvan tai johonkin tilaisuuteen osallistumisen ehtona (ks. myös 2 luvun 3 d §:n 1 momentti ja henkilöntarkastusta tarkoittava 3 luvun 2 e §).

Valiokunta on arvioinut momentin alkuosan säännöstä, joka pääosin vastaa voimassa olevaa lakia. Säännöksen nojalla rangaistuslaitoksen johtaja voi päättää, että vangin on annettava virtsanäyte tai suoritettava puhalluskoe, jos on syytä epäillä hänen olevan alkoholin tai muun päihdyttävän aineen vaikutuksen alainen. Valiokunta katsoo, että suljetuissa laitosoiloissa on turvallisuuteen ja järjestyksen ylläpitämiseen liittyvistä syistä valtiosäännön kannalta hyväksyttävä tarve olla selvillä alkoholin ja huumeiden käytöstä ja ehkäistä sitä. Valiokunta pitää lakiehdotuksen mukaisia keinoja välttämättöminä

tämän tarkoituksen saavuttamiseksi, ja lakiehdotus voidaan siten tältä osin käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta on merkitystä vielä 3 momentin loppuosan säännöksellä, jonka mukaan vangille voidaan määrätä kurinpitorangaistus tai häneltä ottaa verinäyte, jos hän ilman pätevää syytä kieltäytyy edellä mainituista toimenpiteistä. Valiokunta katsoo, että tällainen vangin omaan kieltäytymiseen liittyvä järjestely, kun otetaan huomioon koko sääntelyyn kytkeytyvän yhteiskunnallisen tarpeen painavuus, ei sinänsä muodostu ongelmalliseksi valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.

## Muut toimenpiteet

2 luvun 9 e §:n 2 momentin perusteella rangaistuslaitoksessa ja sen alueella voidaan tarkastaa henkilöitä räjähdysaineiden ja päihdyttävien aineiden löytämiseksi. Tarkastuksessa saadaan ehdotuksen sanamuodon mukaan käyttää "tähän tarkoitukseen koulutettua koiraa ja muita vastaavia apuvälineitä". Säännös koskee kaikkia laitoksen alueella olevia henkilöitä eikä sen soveltamisen edellytyksenä ole esimerkiksi konkreettista epäilyä kyseisten aineiden olemassaolosta.

Vankien perusoikeuksien kannalta tällä suhteellisen lievää puuttumisvaltuutta tarkoittavalla säännöksellä ei ole itsenäistä valtiosääntöoikeudellista merkitystä, kun otetaan huomioon heihin muilla perusteilla ulottuvat henkilöntarkastusvaltuudet. Laitoksen henkilökunnan kannalta kysymyksessä on valiokunnan mielestä palvelussuhteen luonteeseen laitosoiloissa sinänsä luonnostaan liitettävissä oleva, turvallisuus- ja järjestyksenpitotarpeisiin verrattuna vähäisenä pidettävä ja siten hyväksyttävä rajoitus. Rajoituksen samanlainen perusluonnehdinta pitää paikkansa myös arvioitaessa asiaa muiden laitokseen tulevien kannalta, minkä lisäksi merkittävää on, että lain säätäminen tekee ennalta selväksi tällaisen tarkastusmahdollisuuden käytettävyyden. Lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

## *Tekninen kuuntelu ja tekninen katselu*

Esityksen 3. lakiehdotus, joka koskee pakkokeinolain 5 a luvun muuttamista, sisältää tekniseen

katseluun ja tekniseen kuunteluun oikeuttavia säännöksiä. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että osa näistä säännöksistä ei liity rangaistusten täytäntöönpanoon, ja pitää tällaista asy yhteyden venyttämistä esityksessä hyvin erikoisena.

Lakiehdotuksen säännökset ovat valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä hallitusmuodon 8 §:n 1 momentissa turvatus yksityiselämän ja kotirauhan suojan kannalta. Kotirauhan piiriin kohdistuvana kyseisenlainen toimenpide voi olla hallitusmuodon 8 §:n 3 momentin mukaan sallittu vain, jos se on välttämätön "perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi".

Perustuslakivaliokunta on aiemmin luonnettinut (PeVL 2/1996 vp ja 8/1994 vp), että tällainen katselu ja kuuntelu, jota pakkokeinolain terminologiassa yhdessä teknisen seurannan kanssa sanotaan tekniseksi tarkkailuksi, merkitsee suhteellisen ankaraa puuttumista perusoikeuksiin erityisesti toimenpiteen salavihkaisen luonteen vuoksi. Siksi teknisen tarkkailun sallittavuudelle on asetettava tiukat edellytykset.

Lakiehdotuksen 4 §:n 4 momentti merkitsee ensiksikin sitä, että teknistä kuuntelua ja katselua saa kohdistaa epäiltyyn hänen ollessaan kulkuneuvossa myös muualla kuin yleisellä paikalla. Tarkkailulaite voidaan sijoittaa kulkuneuvon, jos tarkkailun suorittaminen sitä edellyttää. Nykyisen lain mukaan tarkkailulaitetta ei saa lainkaan sijoittaa epäillyn käyttämään kulkuneuvon. Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään katsonut, että asuntovaunua ja matka-autoa voidaan pitää kotirauhan piiriin kuuluvina tiloina (esim. PeVL 6/1998 vp). Niitä ei kuitenkaan ole ehdotuksessa suljettu tarkkailumahdollisuuden ulkopuolelle. Tämä ei ole sopusoinnussa hallitusmuodon 8 §:n 3 momentin kanssa siltä osin kuin tarkkailu olisi mahdollista mainitunlaisessa kulkuvälineessä silloin, kun se on asuntomaisessa käytössä.

Teknistä kuuntelua ja katselua saadaan ehdotuksen mukaan kohdistaa myös epäiltyyn hänen ollessaan varasto- tai muussa sellaisessa tilassa, jota ei käytetä vakinaiseen asumiseen. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotuksen mukaisesti rajattuna tämä valtuus on sopusoinnussa hallitusmuodon säännösten kanssa kotirauhasta.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että 4 §:n 4 momentin loppuosan muutoksen seurauksena tarkkailulaite saadaan sijoittaa muun muassa hotelli- ja muuhun sellaiseen huoneeseen. Tämä ei nykyisin ole mahdollista epäillyn oleskellessa kyseisessä huoneessa. Valiokunta on aiemmin hotelli- tai matkustajakotimajoituksen mahdolliseen pitkäaikaisuuteen viitaten pitänyt mahdollisena, että tällainen huoneta on epäillyn kannalta luettavissa hallitusmuodon turvaaman kotirauhan suojan piiriin (PeVL 8/1994 vp). Tämän mukaisesti valiokunta katsoo olevan välttämätöntä muuttaa 4 momenttia niin, että tarkkailulaitteen sijoittamisen edellytyksenä hotelli- ja muuhun sellaiseen huoneeseen on se, että huonetta ei käytetä vakituiseen asumiseen. Näin muutettuna lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Esityksessä ehdotetaan, että teknistä tarkkailua saadaan kohdistaa myös rikoksesta epäiltyyn vankiin, tutkintavanki mukaan luettuna, hänen ollessaan sellissään ja vankien käytössä olevissa rangaistuslaitoksen muissa tiloissa. Vankiin kohdistettavan teknisen katselun edellytykset olisivat kuitenkin normaalia tiukemmat siten, että ne vastaisivat teknisen kuuntelun yleisiä edellytyksiä. Valiokunta ensiksikin katsoo vapausrangaistuksesta ja sen täytäntöönpanon luonteesta väistämättä johtuvan, että rangaistuslaitoksen selli ei ole hallitusmuodon 8 §:n nojalla turvatus kotirauhan piiriin kuuluva tila. Ehdotetut vangin tarkkailuvaltuudet ovat kuitenkin valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä yksityiselämän suojan kannalta. Teknisen tarkkailun muodoista on tässä tapauksessa tekninen katselu erityisen arkaluonteinen.

Ehdotettu sääntely on sopusoinnussa lailla säätämisen vaatimuksen sekä perusoikeusrajoituksen tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen kohdistuvien edellytysten kanssa. Valtuuksien käyttäminen on mahdollista vain konkreettisen rikosepäilyn perusteella. Teknisen katselun sallittavuus on lisäksi sidoksissa tavanomaista korkeampiin rangaistusasteikkovaatimuksiin. Voimakas yhteiskunnallinen tarve puoltaa kaiken kaikkiaan tarkkailuvaltuuksien käytettävyyttä tapauksissa, joissa vangin epäillään syyllistyneen

rikokseen. Valiokunnan käsityksen mukaan tarkkailuvaltuuksien muodostamat perusoikeusrajoitukset ovatkin valtiosääntöoikeudellisessa mielessä hyväksyttäviä. Rajoitusten suhteellisuutta koskevan vaatimuksen osalta on syytä korostaa sitä, että tarkkailuvaltuuksia käytetään vain tilanteissa, joissa se on välttämätöntä. Pakkokeinolaissa säädetyn varsin tiukan edellytyksen mukaan tekninen kuuntelu ja katselu tulee kysymykseen, jos niiden avulla saatavilla tiedoilla voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi. Valiokunta viittaa lisäksi siihen, että lakiehdotuksen 5 §:n mukainen päätöksentekomenettely sisältää monivaiheisuudessaan menettelyllisiä takeita valtiosääntöoikeudellisen suhteellisuusvaatimuksen asianmukaisesta huomioon ottamisesta.

Valiokunta katsoo edellä esitetyn perusteella, että teknisen tarkkailun kohdistaminen vankiin hänen ollessaan sellissä tai rangaistuslaitoksen muussa tilassa ei ole ristiriidassa perustuslain kanssa. Samalla valiokunta ehdottaa harkittavaksi pakkokeinolaian 5 a luvun 15 §:n täydentämistä säännöksin siitä, että oikeusministeriö antaa vuosittain eduskunnan oikeusasiamiehelle kertomuksen teknisen tarkkailun, ainakin teknisen katselun käytöstä rangaistuslaitoksissa. Näin näiden valtuuksien käyttö tulisi jälkikäteen eduskunnan arvioitavaksi oikeusasiamiehen kertomuksen käsittelyn yhteydessä.

#### *Postin tarkastaminen varmuusosastolla*

1. lakiehdotuksen 3 luvun 2 d §:n 3 momentin mukaan varmuusosastolle sijoitetun vangin posti- ja muut lähetykset saadaan tarkastaa ja lukea. Tätä ehdotusta on arvioitava hallitusmuodon 8 §:n 2 momentin kannalta, jonka mukaan luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Hallitusmuodon 8 §:n 3 momentin perusteella lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen muun muassa vapaudenmenetyksen aikana. Perusoikeusudistuksen esitöiden mukaan viestin salaisuutta voidaan laitosoloissakin rajoittaa ”vain siinä määrin kuin se kussakin yksittäistapauksessa on perusteltua” (HE 309/1993 vp, s. 54/II).

Varmuusosastovangin postin tarkastamista ei ole ehdotuksessa sidottu nimenomaisesti edelly-

tyksiin. Toisaalta on otettava huomioon, että 3 luvun 2 b §:n mukaan vangin varmuusosastolle sijoittaminen on liitetty täsmällisiin edellytyksiin. Sijoitus tälle osastolle voi tulla kysymykseen myös vangin oman turvallisuuden takaamiseksi. Lisäksi on merkitystä 2 d §:n 2 momentin yleisellä rajoitussäännöksellä, jonka mukaan varmuusosastolle sijoitetun vangin oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin sijoittaminen välttämättä vaatii. Postin tarkastamisen tulee näin ollen perustua yksittäistapaukselliseen harkintaan.

#### *Toimivallan siirto*

1. lakiehdotuksen 1 luvun 7 §:n mukaan voidaan rangaistuslaitoksen johtajan ratkaistavaksi säädetyt asiat siirtää ministeriön päätöksellä laitoksen muun virkamiehen ratkaistavaksi. Ehdotus on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen niiltä osin kuin delegointimahdollisuus koskisi jonkin perusoikeuden käyttämistä merkitseviä ratkaisuja. Perusoikeuden käyttämistä koskevan sääntelyn tulee olla sillä tavoin tarkkarajaista, että lain säännöksistä selviää muun muassa, kuka voi käyttää perusoikeuden kannalta merkityksellistä toimivaltaa. Ehdotus jää tässä suhteessa täysin avoimeksi.

Toimivallan siirtämistä on joissain kohdin rajattu 1 luvun 7 §:ssä, mutta perusoikeuksien kannalta merkittäviä päätöstilanteita jää joka tapauksessa delegointimahdollisuuden alaan (esim. 2 luvun 6 §:n 2 momentti ja 9 d §). Valiokunnan mielestä on perusoikeusyistä välttämätöntä, että laista ilmenee ainakin se alin virkamiestaso, jolle laitoksen sisällä saadaan delegoida päätösvaltaa (vrt. PeVL 21/1997 vp). Asianmukaisinta kuitenkin on, että välittömästi perusoikeuksiin vaikuttavien ratkaisujen tekeminen erotetaan laissa nimenomaan delegointimahdollisuudesta. — Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että vastaavanlaisia näkökohtia voidaan esittää ainakin myös 2. lakiehdotuksen 2 a §:n 2 momentin delegointisäännöksestä.

#### *Muutoksenhaku*

Hallitusmuodon 16 §:ssä säädetään muun muassa muutoksenhakuoikeudesta ja yksilön oikeudesta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippu-

mattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa koskevat muutoksenhakusäännökset ovat nykyisin asetuksen tasoiset (vankeinhoitoasetuksen 75 §) ja niiden sisältönä on pääosin valituskielto. Valiokunta myös huomauttaa siitä, että hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin mukainen perusoikeus on viime kädessä riippumaton alemmanasteisten säännösten asianmukaisuudesta ja toteutettavissa niiden sisällöstä huolimatta. Valiokunnan käsityksen mukaan vankeinhoitoasetuksen nykyiset muutoksenhakusäännökset on otettava kiireellisesti arvioitavaksi hallitusmuodon 16 §:n kannalta ja sääntely on nostettava lain tasolle.

### **Lausunto**

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

Helsingissä 29 päivänä huhtikuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok  
vpj. Johannes Koskinen /sd  
jäs. Tuija Brax /vihr  
Esko Helle /vas  
Valto Koski /sd  
Heikki Koskinen /kok  
Jorma Kukkonen /sd

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, jos otetaan asianmukaisesti huomioon valiokunnan tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset*

— 1. lakiehdotuksen 2 luvun 9 b §:n 1 momentista,

— 2. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentista sekä

— 3. lakiehdotuksen 5 a luvun 4 §:n 4 momentista.

Osmo Kurola /kok  
Johannes Leppänen /kesk  
Jukka Mikkola /sd  
Riitta Prusti /sd  
Veijo Puhjo /va-r  
Maija-Liisa Veteläinen /kesk  
vjäs. Jouko Jääskeläinen /skl.

