

Valtioneuvostolle

Valtioneuvosto asetti 23 päivänä syyskuuta 1999 komitean, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus vankeusrangaistuksia ja niiden täytäntöönpanoa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

Toimeksiannon mukaan komitean tuli valmistella hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus uudeksi vankeusrangaistuksia ja niiden täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi. Komitean tehtävänä oli lisäksi selvittää ainakin suuntaviivat alemmantasoisen normiston kehittämiseksi. Työssään komitean tuli ottaa huomioon rikoslakiprojektin vankeutta ja ehdonalaista vapautta koskeva ehdotus (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 3/1994), ehdotuksesta saadut lausunnot ja ehdotuksen jatkovalmistelussa koottu aineisto.

Komitean työn ulkopuolelle jäivät rikoslaissa entuudestaan olevat yleissäännökset vankeusrangaistuksesta.

Toimeksiannossa komitean työlle asetettiin joukko lähtökohtia:

1. Vankilasta vapautumista sääntelevien normien valmistelussa on lähtökohtana, että ehdonalainen vapaus säilyy osana rangaistusjärjestelmää. Nykyisten säännösten jättämää vankeinhoitoviranomaisten laajaa harkintavaltaa ehdonalaiseen vapauteen päästämässä tulisi kuitenkin täsmentää. Samalla on kehitettävä ehdonalaisten vapauden aikaista valvontaa ja jälkihuoltoa.
2. Tärkeä vapauttamiseen liittyvä erityiskysymys on, tulisiko armahduksen ohella laissa säätää elinkautisvankien mahdollisuudesta päästä ehdonalaiseen vapauteen. Muita ryhmiä, joiden vankilasta vapauttamisesta laissa on erityissäännöksiä, ovat toistuvasti törkeisiin väkivaltarikoksiin syyllistyneet ja nuorisovangit. Komitean selvitettäviin kuuluvat myös säännökset pakkolaitoksesta ja nuorisovankilasta.
3. Laaja komitean arvioitavaksi tuleva säännöstö koskee vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon sisältöä. Tämä lainsäädäntö tulee arvioitavaksi ainakin kolmella tavalla. Ensinnäkin on pohdittava säännösten varsinaista asiasisältöä eli sitä, millaista täytäntöönpanon käytännössä tulisi olla. Erityisesti tässä kysymyksessä komitean ehdotusten tulisi tähdätä rikollisuudesta aiheutuvien haittojen vähentämiseen.

Toinen lähtökohta täytäntöönpanosäännösten uudistamisessa on vankien oikeuksia ja henkilökunnan toimivaltuuksia koskevan säännösten selventäminen. Oikeudet ja velvollisuudet tulee arvioida paitsi perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien, myös oikean säädöstason kannalta. Kolmas päätavoite täytäntöönpanolainsäädännön uudistamisessa on säännösten selkeyden parantaminen.

4. Komitean mietinnön tulisi sisältää arvio ehdotettujen muutosten vaikutuksesta vankien kokonaismäärään.

Komitean puheenjohtajaksi kutsuttiin oikeusneuvos Markku Arponen korkeimmasta oikeudesta. Jäseniksi valtioneuvosto kutsui apulaispäällikkö Kauko Aaltomaan keskusrikospoliisista, johtaja Anna-Katrina Grönholmin Helsingin vankilasta, apulais-

osastopäällikkö Aino-Inkeri Hanssonin sosiaali- ja terveysministeriöstä, sosiaali- ja terveysalan tutkimuskeskuksen johtaja, nyttemmin toimitusjohtaja Aulikki Kananon Helsingin kaupungin sosiaalivirastosta, kehittämisjohtaja Maija-Liisa Kukosen Kriminaalihuoltoyhdistyksestä, johtaja Tapio Lappi-Seppälän Oikeuspoliittisesta tutkimuslaitoksesta, ylijohdaja Markku Salmisen oikeusministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja Jan Törnqvistin oikeusministeriöstä ja professori Terttu Utraisen Lapin yliopistosta.

Pysyviksi asiantuntijoiksi kutsuttiin professori Pekka Koskinen Helsingin yliopistosta, Terveystieteiden tutkimuskeskuksen ylilääkäri, nyttemmin asiantuntijalääkäri Kerstin Kronqvist Kansaneläkelaitoksesta, apulaisprofessori, nyttemmin professori Ari-Matti Nuutila Turun yliopistosta ja poliisiylitarkastaja Jouni Välkki sisäasiainministeriöstä.

Sihteereiksi valtioneuvosto kutsui ylitarkastaja Ulla Mohellin oikeusministeriöstä ja erityisasiantuntija Jussi Pajuojaan oikeusministeriöstä.

Komitea otti nimekseen vankeusrangaistuskomitea ja valitsi varapuheenjohtajakseen Jan Törnqvistin.

Komitea on työnsä aikana kokoontunut 32 kertaa. Osa kokouksista on ollut kokopäiväisiä. Komitea on kokoontunut myös alatyöryhmissä. Komitea on työnsä aikana tutustunut Helsingin vankilan ja Keravan vankilan toimintaan. Tutustumiskäyntiensä yhteydessä komitea keskusteli henkilökunnan, vankien ja vankien toverikunnan edustajien kanssa. Komitea teki myös tutustumiskäynnin Ruotsin vankeinhoitoon, jossa komitea tutustui vankeinhoitoon Hallin vankilassa, Huddingen tutkintavankilassa ja vapaudessa tapahtuvaan täytäntöönpanoon Tukholman eteläisen alueen kriminaalihuollon toimipisteessä Huddingessa.

Asiantuntijoina komitea on kuullut hallitusneuvos Paavo Siltasta oikeusministeriöstä, apulaisjohtaja Juha Hilskaa Turun tutkintavankilasta sekä ylitarkastaja Jukka Mäkeä, vankeinhoidontarkastaja Kimmo Hypeniä ja erikoissuunnittelija Maarit Suomelaa oikeusministeriöstä. Komitean alustavia ehdotuksia on käsitelty vankilajohtajien neuvottelupäivillä tammikuussa 2001. Komitean sihteerit ovat toimineet yhteistyössä Seuraamusjärjestelmän ja yhteiskunnan tukijärjestelmien yhteensovittamista selvittäneen toimikunnan (KM 2001:2) sihteereiden kanssa sekä pidätettyjen kohtelua koskevan lainsäädännön valmistelijoiden kanssa.

Oikeusministeriö täydensi 22 päivänä kesäkuuta 2000 komitean toimeksiantoa siten, että komitean tuli lokakuun 30 päivään mennessä 2000 valmistella ehdotus vankien muutoksenhausta. Vankien muutoksenhakuoikeutta käsittelevä komitean välimietintö luovutettiin oikeusministerille lokakuun 30 päivänä 2000. Välimietintöön perustuva hallituksen esitys (HE 13/2001 vp) annettiin eduskunnalle helmikuussa 2001. Hallituksen esityksestä eduskunnan perustuslakivaliokunta antoi lausunnon (PeVL 9/2001 vp) ja lakivaliokunta mietinnön (LaVM 12/2001 vp). Lakiehdotus hyväksyttiin eduskunnan täysistunnon toisessa käsittelyssä 5 päivänä kesäkuuta 2001. Vankien muutoksenhakuoikeutta koskeva laki tulee voimaan 1 päivänä elokuuta 2001.

Komitean 31 päivänä maaliskuuta 2001 päättynyttä määräaikaa jatkettiin komitean pyynnöstä 15 päivään kesäkuuta 2001 saakka.

Komitea on valmistellut hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevaksi kokonaisuudistukseksi sekä uusiksi säännöksiksi vangin ehdonalaisesta vapautumisesta.

Kokonaisuudistuksen lähtökohtana on ollut säätää vankien oikeuksista ja velvollisuuksista sekä vankien perusoikeuksien rajoituksista täsmällisesti ja kattavasti lain tasolla perustuslain asettamien vaatimusten ja ihmisoikeussopimusten velvoitteiden mukaisesti. Eräitä ihmisoikeusvelvoitteita ehdotetaan kirjoitettavaksi myös kansalliseen lainsäädäntöön. Työn lähtökohtana on ollut ottaa huomioon vankiluvun koostumuksessa, vankeinhoidossa ja kriminalipoliittisessa ajattelussa tapahtuneet muutokset myös lainsäädännössä. Keskeisenä pyrkimyksenä uudistuksessa on ollut lakitekniikan selkeyden lisääminen.

Keskeisimpiä vankeuslakiin sisältyviä muutosehdotuksia ovat vankeinhoidon tavoitteiden uudelleen määrittäminen, toimivaltuuksia koskevan lainsäädännön uudistaminen, sijoittajayksiköiden toiminnan säätely, poistumislupajärjestelmän uudistaminen, rangaistusajan laskemisen uudistaminen, laitosten turvallisuusluokituksen vahvistaminen ja vankien sijoittamista ja siirtoa koskevan menettelyn uudistaminen.

Keskeinen muutos on myös kaikille vangeille laadittava rangaistusajan suunnitelma, johon vangin sijoittaminen, toiminta rangaistusaikana, siirrot, poistumisluvat ja ehdonalainen vapaus perustuisivat. Tämä lisäisi vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon ennustettavuutta ja vahvistaisi vangin edellytyksiä rikoksettomaan elämäntapaan. Myös vankien rangaistuslaitoksen ulkopuolisia yhteyksiä, tapaamisia, tarkastamista ja valvontaa koskevia säännöksiä ehdotetaan täsmennettäväksi. Vankien muutoksenhakuoikeutta ehdotetaan laajennettavaksi.

Komitean ehdotuksen mukaan vankien asuintilojen tulee vastata yleisen lainsäädännön vaatimuksia viimeistään 1.1.2011. Komitea pitää välttämättömänä, että vankien asuintilat ja henkilökunnan työtilat kunnostetaan yleisessä lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia vastaaviksi. Tuotannollista työtä, josta maksetaan täysi palkka, tulisi komitean ehdotuksen mukaan voida tehdä myös suljetuissa laitoksissa. Tästä aiheutuvat lisäkustannukset komitea arvioi 3,4 miljoonaksi markaksi.

Komitea ehdottaa, että poliisin ylläpitämien tutkintavankien säilytystilojen hyväksyminen siirretään sisäasiainministeriölle oikeusministeriöltä. Kansainvälisten ihmisoikeuksien valvontaelinten kannanottoihin perustuen komitea ehdottaa, että poliisivankilassa säilyttämiselle säädettäisiin enimmäisaika. Päätösvalta sijoittamisesta siirrettäisiin tuomioistuimelle. Tuomioistuin päättäisi myös tutkintavangille määrättävistä yhteydenpitorajoituksista esitutinnan aikana. Utta olisi, että myös tutkintavangille voitaisiin määrätä kurinpitorangaistus.

Ehdonalaisen vapauttamisen pääsääntöjä ei ehdoteta muutettavaksi. Ensikertainen vanki vapautuisi ehdonalaiseen vapauteen suoritettuaan puolet ja tätä useampikertainen kaksikolmasosaa rangaistuksestaan.

Kaikki rikoksensa alle 21-vuotiaana tehneet vapautettaisiin heidän suoritettuaan puolet rangaistuksestaan. Nykyisestä mahdollisuudesta, jonka mukaan nuorisovankilaan määrätty voidaan päästää ehdonalaiseen vapauteen hänen suoritettuaan kolmasosan rangaistuksestaan, luovuttaisiin.

Vankien yhteiskuntaan sijoittumisen edistämiseksi ehdotetaan siirryttäväksi asteittaiseen vapauttamisjärjestelmään. Ehdotuksen mukaan vanki voitaisiin sijoittaa vankilan ulkopuolelle valvottuun koevapauteen enintään kuusi kuukautta ennen ehdonalaista vapauttamista. Valvottuun koevapauteen sijoittaminen edellyttäisi, että sijoitus perustuu rangaistusajan suunnitelmaan, vanki sitoutuu päihitteettömyyteen ja noudattamaan hänelle annettuja ehtoja. Koevapautta voitaisiin valvoa teknisin laittein.

Nykyinen pakkolaitosjärjestelmä ehdotetaan muutettavaksi koko rangaistusajan suorittamiseksi. Koko rangaistuksen suorittamisen edellytykset vastaisivat pääpiirteisään nykyisiä pakkolaitossäännöksiä. Vankilaoikeus ehdotetaan lakkautettavaksi. Koko rangaistuksen suorittamista koskevat päätökset siirrettäisiin yleiseen tuomioistuimeen.

Myös elinkautisvankien vapautumista koskevaan menettelyyn ehdotetaan muutoksia. Ehdonalaisen vapauden mahdollisuus tulisi harkittavaksi, kun rangaistuksesta on suoritettu kaksitoista vuotta. Ehdonalaiseen vapauteen päästämistä päättäisi korkein oikeus. Nykyisin elinkautista vankeusrangaistusta suorittava vanki voidaan päästää ehdonalaiseen vapauteen ainoastaan armahduksella.

Komitea on selvittänyt vankien terveydenhuollon kustannusten jakoa valtion ja kuntien välillä. Koska tutkintavanki ja vanki säilyttävät tutkintavankeus- ja rangaistusajanaan kotikuntansa jäsenyyden ja siitä aiheutuvat oikeudet ja velvollisuudet, vangin kotikunnan tulisi osallistua vankien terveydenhuollon kustannuksiin. Etupäässä kysymys on rangaistuslaitoksen ulkopuolella järjestettävän erikoissairaanhoidon kustannuksista.

Komiteassa selvitettiin vankien terveydenhuollon kustannusten jaon vaihtoehtoja. Koska kysymys toisaalta on rangaistusten täytäntöönpanosta, päädyttiin siihen, että olisi perusteltua jakaa kustannukset puoliksi valtion ja kuntien kesken. Kustannukset voitaisiin ottaa huomioon kuntien valtionosuuksia määrättäessä, vaikkakin järjestelmän käytännön toteutus nykyisen laskennallisin perustein määräytyvän valtionosuusjärjestelmän pohjalta olisi vaikeaa. Asia vaatii komitean mielestä selvittämistä. Tästä syystä ja koska komiteassa ei ollut Suomen Kuntaliiton edustusta, komitea päätti, ettei valtion ja kuntien väliseen kustannusten nykyiseen jakoon ehdoteta muutoksia. Komitea pitää kuitenkin tärkeänä, että kustannuksia selvitetään erillisenä hankkeena.

Komiteassa on myös tarkasteltu vangin oikeusasemaan vaikuttavaa sosiaaliturvaa ja toimeentulotukea. Vangit ja tutkintavangit ovat monilta osin eri asemassa kuin muut kansalaiset. Esimerkiksi kansaneläkelain ja tapaturmavakuutuslain mukaisia etuuksia ei makseta kolmea kuukautta pitemmältä vankeusajalta, ja toimeentulotukea maksetaan vangeille erilaisin perustein vangin asuinkunnasta riippuen, mikä on yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista.

Komitea katsoo, että vangin ja tutkintavangin sosiaaliturva tulisi mahdollisimman pian uudistaa vastaamaan perustuslain vaatimuksia.

Oikeusministeriössä on vireillä organisaatiouudistus ja siihen liittyen rikosseuraamusviraston perustaminen. Organisaatiouudistus tulee voimaan 1 päivänä elokuuta 2001 eli komitean mietinnön valmistumisen jälkeen. Komitean mietinnössä on

ennakoitu tulevat lainsäädännölliset muutokset. Viranomaisista on käytetty niitä nimityksiä, jotka niillä on organisaatiouudistuksen jälkeen.

Saatuaan työnsä päätökseen komitea luovuttaa kunnioittavasti mietintönsä Valtio-neuvostolle.

Helsingissä 15 päivänä kesäkuuta 2001

Markku Arponen

Kauko Aaltomaa
son

Anna-Katrina Grönholm

Aino-Inkeri Hans-

Aulikki Kananoja

Maija-Liisa Kukkonen

Tapio Lappi-Seppälä

Markku Salminen

Jan Törnqvist

Terttu Utriainen

Pekka Koskinen

Kerstin Kronqvist

Ari-Matti Nuutila

Jouni Vätkki

Ulla Mohell

Jussi Pajuoja