

EDUSKUNTA

ASIAKIRJAVIHKKO

VALIOKUNNAT

0 * ,

9.6. Z-006

DIAARIOTE
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

HE 90/2005 vp

laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Saapunut: Lausuntoa varten

Mietintövk: HaV
Lähettäjä: Täysistunto
Saapuisi spvm: 14.09.2005
Kiireelli Määräaika
syys: voimaan 1.10.2006
Käs.aikataulu: PeVL 21/2006 vp
Lopputoimi: 07.06.2006
Lopputoim.
pvm:

Ministeriö:
Lähetyspvm:

Tilakoodi:

SM

13.09.2005 Käsittely päättynyt

07.06.2006 Lausunto lähetetty HaV
Valmistunut
07.06.2006 *Käsittely* Jatkettu
07.06.2006 yks i tyi skohtainen
käsittely
Käsittely Jatkettu
06.06.2006 yksityiskohtainen
käsittely
Käsittely Yksityiskohtainen
02.06.2006 käsittely
Käsittely Yleiskeskustelu
31.05.2006 *Jatkettu I käsittely*
26.10.2005 Kirjallinen lausunto
merk. s aapuneeks i
PeVL 21/2006 vp
PeVL 21/2006 vp tarkistettu
lausuntoluonnos

lausuntoluonnos

apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedtin
kirjallinen lausunto

11.10.2005 A i j akuulemis en
s päättäminen
11.10.2005 i Asiantuntijoiden kuuleminen -lainsäädäntöneuvos
Ulla Mohell oikeusministeriö (K) -rikoskomisario
Markku Mäkinen Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
(K) -oikeustieteen lisensiaatti Kirsi Neiglick (K)
J käsittely a
n
t
u
n
t

28.09.2005 *Ennakkokäsittely*
Asiantu
ntijoid
en
kuulemi
nen -
15.09.2005 poliisi
johtaja
14.09.2005 Kimmo
Hakonen
sisäasi
ainmini
steriö
(K) -
profess
ori
Kirjaus Martin
Scheini
n (K)
-
profess
ori
Olli
Mäenpää
(K)
Ilm.
vkaan
saapune
eksi
(lausun
to)
Saap.
lausunt
oa
varten

SISÄASIAINMINISTERIÖ

Poliisiosasto

Esikunta

Poliisijohtaja Kimmo Hakonen

28.9.2005

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 90/2005 vp

HALLITUKSEN ESITYS LAIKSI POLIISIN SÄILYTTÄMIEN HENKILÖIDEN KOHTELUSTA SEKÄ LAEIKSI ERÄIDEN SIIHEN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA**Esityksen pääasiallinen sisältö**

Esityksen tarkoituksena on säätää vapauden menettäneiden oikeuksista ja velvollisuuksista sekä perusoikeuksien rajoituksista lain tasolla perustuslain asettamien vaatimusten ja ihmisoikeussopimusten velvoitteiden mukaisesti. Nykyisellään lain tasoinen sääntely on rajoittunut tutkintavankeudesta annetun lain (615/1974) 19 §:n viittauksiin kyseisen lain noudattamisesta soveltuvin osin myös muihin vapautensa menettäneisiin kuin tutkintavankeihin. Tarkempi sääntely on tapahtunut sisäasiainministeriön määräyksillä ja ohjeilla.

Laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta sisältäisi säännökset säilytystilaan ottamisesta, sijoittamisesta säilytystilassa, perushuollosta ja siirtämisestä, vapautensa menettäneen omaisuudesta, terveydenhuollosta, kirjeenvaihdosta ja puheluista, tapaamisista ja muista yhteyksistä säilytystilan ulkopuolelle, säilytystilan järjestyksestä, säilytystilan ja vapautensa menettäneen tarkastamisesta, muun henkilön tarkastamisesta, turvaamistoimenpiteistä, teknisestä valvonnasta ja etävalvonnasta, tutkintavangeista, vapautensa menettäneen kuljetuksesta, vartijoista, ilmoituksen ja tiedon antamisesta sekä muutoksenhausta.

Lakia sovellettaisiin poliisin tiloihin sijoitettujen tutkintavankien, poliisin säilytettävänä olevien pidätettyjen ja kiinni otettujen sekä muiden poliisin säilytettävänä laillisella perusteella olevien vapautensa menettäneiden kohteluun. Samoja säännöksiä sovellettaisiin myös rajavartiolaitoksen, tullilaitoksen ja puolustusvoimien säilyttämien henkilöiden kohteluun.

Perusoikeudet

Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Vapauden menetyksen aikana voidaan puuttua henkilökohtaisen vapauden lisäksi ainakin henkilökohtaiseen koskemattomuuteen,

liikkumisvapautteen, yksityiselämän suojaan ja omaisuuden suojaan. Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen vapaudenmenetyksen aikana.

Toisaalta sääntelyllä voidaan turvata toimenpiteiden kohdehenkilön, muiden vapautensa menettäneiden ja virkamiesten henkilökohtaista turvallisuutta.

Laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta muodostaisi yhdessä eduskunnan jo hyväksymien ja 1.10.2006 voimaan tulevien vankeuslain ja tutkintavankeuslain (PeVL 20/2005 vp) kanssa yhtenäisen lainsäädäntökokonaisuuden. Näiden samanaikaisesti valmisteltavina olleiden lakien myötä viranomaisille asetetaan pääsääntöisesti nykyistä täsmällisempiä ja tiukempia vaatimuksia vapautensa menettäneiden perusoikeuksien toteutumisen turvaamisen suhteen. Lakien aihealueiltaan yhdenmukaisen sääntelyn lisäksi laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta sisältäisi säännökset myös teknisestä valvonnasta ja etävalvonnasta (12 luku) sekä vartijoista (15 luku).

Vapautensa menettäneen poliisin tiloissa säilyttämisen lyhytaikaisuuden vuoksi henkilön säilyttämiselle ei ole välttämätöntä asettaa yhtä korkeita vaatimuksia kuin vankeinhoitolaitoksen tiloissa pitempiaikaisesti säilytettävien vankeus- ja tutkintavankien osalta. Tämä koskee sekä itse tiloja että niissä järjestettävää työ-, opinto-, kuntoutus- ynnä muuta sellaista toimintaa.

Vankeuslakiin ja tutkintavankeuslakiin tehtiin perustuslakivaliokunnan huomautusten johdosta eduskuntakäsittelyssä eräitä tarkennuksia. Vastaavat tarkennukset on lähtökohtaisesti tehtävä myös lakiin poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta. Vankeuslakiin ja tutkintavankeuslakiin perustuslakivaliokunnan huomautusten johdosta tehdyt tarkennukset liittyvät poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettavan lain 1 luvun 3 §:ään, 6 luvun 1, 2 ja 7 §:ään, 8 luvun 1 §:ään, 11 luvun 2, 3 ja 4 §:ään, 13 luvun 1 §:ään sekä 15 luvun 2 §:ään. Lain 6 luvun 1 §:n osalta on kuitenkin otettava huomioon rajalliset mahdollisuudet varustaa poliisin säilytystilat kattavasti läpivalaisulaitteilla.

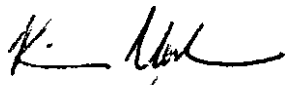
Lainsäädäntövallan siirtäminen

Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset tulotarkastuksen kirjaamisesta (2:6), kirjeiden tarkastamis-, lukemis- ja pidättämismenettelystä sekä menettelystä puhelun kuuntelemisessa (6:9),

poistumisluvasta, tapaamiskiellosta ja sen sisällöstä (7:10), henkilöntarkastuksesta ja erityistarkastuksesta pidettävästä pöytäkirjasta (9:7), henkilöntarkastuksen pöytäkirjasta sekä alueelta poistamista koskevan päätöksen kirjaamisesta (10:8), tarkkailun ja eristämistarkkailun täytäntöönpanosta sekä kahlehtimisvälineistä ja päätösten kirjaamisesta (11:7), teknisestä valvonnasta ja etävalvonnasta (12:6), voimakeinojen käytöstä ja voimankäyttövälineistä (15:4), ilmoituksista (16:5) sekä oikaisuvaatimuksen tekemisestä (17:8).

Sisäasiainministeriön asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset tulotarkastuksessa noudatettavasta menettelystä (2:6), vapautensa menettäneen vaatetuksesta, majoitustiloista, ruokahuollosta, ulkoilusta ja siirtämisestä (3:10), vapautensa menettäneen hallussa pitämästä omaisuudesta, rahan ja muiden maksuvälineiden käytöstä sekä omaisuuden lähettämisestä ja hävittämisestä (4:8), tapaamisen järjestämisestä (7:10), järjestyssäännöstä (8:4), kahlehtimisvälineistä ja niiden käytöstä (11:7), tekniseen valvontaan ja etävalvontaan käytettävistä laitteista ja niiden tarkastamisesta, teknistä valvontaa koskevista ilmoituksista, henkilöllisen valvonnan järjestämisestä etävalvonnan yhteydessä sekä valvontavastuun siirtymisen kirjaamisesta (12:6) sekä voimankäyttövälineistä ja niiden käytöstä sekä voimakeinojen ja voimankäyttö välineiden käytön koulutuksesta (15:4).

Asetuksilla annettavat säännökset olisivat luonteeltaan menettelyllisiä ja teknisiä.
Poliisijohtaja


HE 90/2005 rep
Kimmo Hakonen
Pe VP 67/2005 rep

Perustuslakivaliokunnalle

Valiokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona hallituksen esityksestä laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 90/2005 vp) esitän kunnioittavasti seuraavaa.

On myönteistä, että poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta pyritään säätämään perustuslain perusoikeussäännösten ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamat vaatimukset täyttävä yleislaki. On myös myönteistä, että tämän lain sisältämä oikeuksien toteutumistaso ulotetaan kattavasti myös muihin tilanteisiin, joissa muu kuin rikoksesta tuomittua vapausrangaistusta suorittava henkilö on vapautensa menettäneenä. Ehdotettu laaja lainsäädäntöhanke pyrkii siirtämään vapautensa menettäneiden kohtelun sääntelyn kattavasti eduskuntalain tasolle ja myös välttämään sellaisia asetuksenantovaltaa koskevia säännöksiä, jotka merkitsisivät eduskunnan lainsäädäntövallan delegointia. Seuraava tarkastelu koskee sitä, kuinka hyvin näissä tavoitteissa on onnistuttu.

Kansainvälisten ihmisoikeusnormien huomioon ottaminen esityksen valmistelussa

Esityksen yleisperusteluihin sisältyy erillinen jakso 2.2.1, jossa yleisluonteisesti selostetaan vapautensa menettäneiden kannalta merkityksellisimmät määräykset Suomea velvoittavissa ihmisoikeussopimuksissa ja niitä täydentävissä YK:n ja Euroopan neuvoston asiakirjoissa (s. 26-30). Teksti ei edusta erityisen hyvää perehtyneisyyttä ihmisoikeussopimukseen ja niiden tulkintakäytäntöön. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen kansainvälinen valvontajärjestelmä on selostettu virheellisesti s. 26 loppu), eikä tekstissä lainkaan tukeuduta kansainväliseen oikeuskäytäntöön (esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tai YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisuihin), lukuun ottamatta Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean käytäntöä, josta taas selostetaan vain Suomea koskevat komitean kannanotot. Toisaalla esityksessä (s. 82) lienee sekoitettu keskenään KP-sopimuksen valvontaelin YK:n ihmisoikeuskomitea ja hallitusten edustajista koostuva YK:n ihmisoikeustoimikunta. Esityksen yleisperusteluissa esiintyy lisäksi joko yleisluonteisia tai tiettyä sopimusartikkelaa koskevia viittauksia ihmisoikeussopimukseen, kuitenkin systemaattisesti täysin ilman viittauksia tulkintakäytäntöön. Yleisperustelujen jaksossa 6.2 vakuutetaan, että "Ihmisoikeuksien valvontaelinten lausunnot ja kansainvälisesti hyväksytyissä suosituksissa ilmaistut periaatteet on pyritty ottamaan huomioon ehdotuksissa" (s. 59). Edellä sanotun valossa tämä vakuutus ei ole uskottava.

Esityksen erittäin laajoissa (s. 60-126) pykäläkohtaisissa perusteluissa on laskujeni mukaan vain viidessä kohdassa (s. 68, 70, 82, 87 ja 96) ylipäätään viitattu ihmisoikeuksiin, ja kolme näistä tekstikohdista on luonteeltaan yleisiä viittauksia ihmisoikeuksiin. Vain kaksi maininnoista (s. 68 ja 96) on astetta konkreettisempia, mutta jälleen ilman viittauksia sopimusten kansainväliseen tulkintakäytäntöön. Yhdenkään säännösehdotuksen yhteydessä ei esitetä kunnollista oikeudellista tarkastelua ehdotetun säännösten yhteensopivuudesta ihmisoikeussopimusten, niiden tulkintakäytännön ja ihmisoikeussopimuksia täydentävien asiakirjojen kanssa.

Edellä esitetyt havainnot eivät tietenkään sinänsä merkitse, että ehdotetut lakiehdotukset olisivat ristiriidassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tai muutoin merkityksellisten kansainvälisten standardien kanssa. Mutta esityksen matala konkreettisuusaste ihmisoikeusnormien mukaisuuden selvittämisessä antaa kyllä aiheen arvioida eduskuntavaiheessa kriittisesti kaikkia esityksen sisältämiä säännösehdotuksia. Seuraavassa arvioin lakiehdotuksia erityisesti Euroopan neuvoston vankilasääntöjen (1987), YK:n vankeinhoidon vähimmäissääntöjen (1955 myöhemmin tehdyin muutoksin) ja Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean käytännön valossa.

/.. Laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta

Nähdäkseni **1 luvun** 1 §:n 2 momentti poikkeaa perusoikeuksiin liittyvästä lainsäädännön täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksesta, kun ehdotetun lain soveltaminen muihin poliisin

säilytettävänä olevien henkilöiden kuin tutkintavankien, pidätettyjen ja kiinni otettujen kohteluun jäisi epämääräisen "soveltuvin osin" -lausekkeen varaan.

Samana luvun 3 §:ssä esiintyy abstrakti "turvallisuuden" käsite vapautensa menettäneen oikeuksien - jotka usein ovat perusoikeuksia tai ihmisoikeuksia - rajoittamisen perusteena. Perusteluissa (s. 64) tätä on täsmennetty viittaamalla vapautensa menettäneen itsensä, muiden poliisin tiloissa säilytettävien henkilöiden, poliisin henkilökunnan sekä muiden henkilöiden turvallisuuteen. Pidän välttämättömänä, että käsite turvallisuus täsmennetään itse lakitekstissä ja samalla varmistetaan käytetyn muotoilun sopusointu rajoituksen kohteeksi tulevien ihmisoikeusmääräysten rajoituslausekkeiden kanssa.

Ensimmäisen lakiehdotuksen **toinen luku** säilytystilaan ottamisesta on koko esityksen ehkä heikoin kohta, arvioitaessa säännösehdotuksia kansainvälisiä ihmisoikeusnormeja vasten. Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea (CPT) on kerta toisensa jälkeen korostanut kolmea pidätetyn oikeutta, joiden tulee toteutua heti vapaudenmenetyksen alkaessa: oikeus avustajaan, oikeus riippumattoman lääkärin tarkastukseen ja oikeus ilmoittaa vapaudenriistosta pidätetyn itse valitsemalle henkilölle (yleensä lähiomainen). Esityksen sivulla 29 on toki siteerattu CPT:n Suomea koskevia raportteja, mutta esityksestä ei käy ilmi kuinka systemaattisesti CPT on korostanut näiden oikeuksien merkitystä. Esityksessä ei lainkaan viitata CPT:n omien raporttiansa pohjalta kokoamaan ja aika ajoin päivitettävään julkaisuun "The CPT standards" (CPT/Inf7E (2002) 1 - Rev.2004), jossa kyseiset kolme oikeutta tuodaan esiin heti ensimmäisessä varsinaisessa tekstikappaleessa (s. 6; ks. myös koko poliisin suorittamia vapaudenriistoja koskeva luku 1, ss. 6-17) .

Ehdotetut toisen luvun säännökset ovat ristiriidassa CPT:n Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen sopimuksen nojalla kehittämän vakiintuneen tulkintakäytännön kanssa seuraavissa suhteissa:

(i) 2 §:n 1 momentin mukaan kiinni otetun oikeudesta ilmoittaa läheiselleen vapaudenmenetyksestä voitaisiin kokonaan luopua, jos kiinni otettu vapautetaan 24 tunnin kuluessa. Ehdotukseen sisältyy samalla yleinen mahdollisuus lykätä ilmoittamista 24 tunnilla niissäkin tapauksissa, joissa vapaudenriisto jatkuu tuon ajankohdan jälkeen. Ehdotus on ristiriidassa CPT:n toistuvasti esittämien kannanottojen kanssa. Teokseen "The CPT standards" on tältä osin otettu lainaus CPT:n 12. yleisraportista (s. 13), jossa asia on linjattu seuraavasti:

- vapautensa menettäneen oikeuden ilmoittaa valitsemalleen ulkopuoliselle henkilölle tulee periaatteessa alkaa välittömästi vapaudenriiston alkaessa;
- mahdollisten poikkeusten tulee olla selkeästi määriteltyjä ja ajallisesti tiukasti rajattuja, ja niihin tulee liittää asianmukaiset oikeussuojatakeet (kuten kirjallinen perusteltu päätös oikeuden lykkäämisestä ja päätöksen alistaminen joko ylemmälle poliisiviranomaiselle tai syyttäjälle)

(ii) Saman 2 §:n 2 momentin mukaan pidätetyn läheiselle ilmoittamista voitaisiin lykätä siihen saakka, kun tuomioistuimien ottaa vangitsemisvaatimuksen käsiteltäväkseen, jos ilmoittamisesta "on erityistä haittaa rikoksen selvittämiseksi". Tältä osin täyttyy CPT:n vaatimus poikkeuksen alan selkeästä määrittelystä, mutta tältäkin osin puuttuvat CPT:n edellyttämät oikeussuojatakeet, joten tämäkin ehdotus on ristiriidassa CPT:n standardien kanssa.

Myös YK:n vankeinhoidon vähimmäissäännöt (sääntö 92) ja Euroopan neuvoston vankilasäännöt (sääntö 92) edellyttävät, että vapaudenmenetyksestä tulee voida ilmoittaa välittömästi perheelle

(iii) Lakiehdotuksen 2 luku vaikenee oikeudesta ottaa yhteyttä oikeusavustajaan heti vapaudenmenetyksen alkuhetkestä lähtien. Asia ehdotetaan säänneltäväksi 2. lakiehdotuksessa, mutta pitäisin välttämättömänä että alan yleislakiin otettaisiin säilytystilaan ottamista koskevan sääntelyn osana asiaa koskeva nimenomainen säännös. CPT:n linjana tässä suhteessa on, että kyseisen oikeuden on oltava voimassa heti vapaudenmenetyshetkestä lähtien. Oikeuden rajoituksena voidaan kuitenkin hyväksyä, että henkilön oikeutta olla yhteydessä *valitsemaansa* avustajaan lykätään (esimerkiksi tutkinnallisista syistä), kunhan oikeus muuhun *riippumattomaan* oikeusavustajaan taataan heti. Oikeus avustajaan sisältää oikeuden luottamuksellisiin keskusteluihin sekä avustajan läsnäoloon kuulusteluissa (The CPT standards, s. 12, ks. myös YK:n vankeinhoidon vähimmäissääntöjen sääntö 93).

(iv) Myös kolmas CPT:n vakiintuneesti korostamista perustavanlaatuisista oikeuksista, oikeus riippumattoman lääkärin tarkastukseen, jää mainintaa vaille lakiehdotuksen 2 luvussa. Terveystieteiden huoltoon koskevat 5 luvun säännökset soveltuvat huonosti yhteen sen CPT:n korostaman periaatteen kanssa, joka koskee vapautensa menettäneen oikeutta kidutuksen ja huonon kohtelun ehkäisemiseksi tulla ulkopuolisen lääkärin tarkastamaksi heti vapaudenmenetyshetkellä. Asiasta tulisi ottaa säännös 2 lukuun. Lisäksi ehdotetut 5 luvun säännökset ovat sisällöltään ristiriidassa CPT:n linjausten kanssa, kun 6 §:n mukaan ulkopuolisen lääkärin mahdollisuus tehdä lääkärintarkastus riippuisi "poliisin järjestämän lääkärin" antamasta *luvasta*, ja näissäkin tapauksissa oikeutta rajoitettaisiin "vapautensa menettäneen toimenpiteen tarkoituksen" epämääräisellä perusteella. Ehdotetun säännöksen epäkohtia vielä korostaa saman luvun 8 §, jossa vapautensa menettäneelle ei ehdoteta minkäänlaista päätösvaltaa oman terveydentilansa tutkimisen suhteen.

Teoksessa "The CPT standards" (s. 13) on CPT:n 12. yleiskertomuksesta poimittu seuraavat periaatteet koskien vapautensa menettäneen oikeutta riippumattoman lääkärin tutkimukseen:

- oikeuden tulee olla virallisesti tunnustettu;
- lääkäri on aina kutsuttava heti, jos henkilö pyytää lääkärintarkastusta - poliisin ei tule suodattaa kyseisiä pyyntöjä; - vapautensa menettäneen tulee halutessaan voida kutsua valitsemansa lääkäri toteuttamaan lääkärintarkastus, vaikka poliisin hankkima lääkäri olisi tutkinut hänet; ja
- kaikki lääkärintarkastukset tulee suorittaa poliisin kuulematta ja, paitsi milloin lääkäri sitä pyytää, poliisin näkemättä.

Viittaa myös YK:n vankeinhoidon vähimmäissääntöjen sääntöön 91.

(v) CPT on edellä tarkasteltujen kolmen oikeuden ohella johdonmukaisesti korostanut vapautensa menettäneen oikeutta *saada tietää oikeuksistaan* heti vapaudenmenetyshetkellä. Lakiehdotuksen 2 luvun 3 § on ristiriidassa CPT:n vakiintuneen tulkintakäytännön kanssa, kun siinä oikeuksista informoiminen on liitetty henkilön saapumiseen säilytystilaan. Esimerkiksi kuulusteluja ei ole kielletty ennen tätä ajankohtaa. Perusteluissa asiaa on selvitetty seuraavasti: "Vaikka ehdotetun lain ajallinen soveltamisala alkaisi, kun vapautensa menettänyt on otettu poliisin säilytettäväksi, ei vapautensa menettäneelle usein ole heti pidättämisen tai kiinni ottamisen täytäntöönpanon yhteydessä mahdollista asianmukaisesti tiedottaa hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Kiinniottotilanne ja kuljetus soveltuvat yleensä huonosti tämänkaltaisten tietojen välittämiseen." CPT:n käytännön valossa tämä ei ole hyväksyttävää, minkä lisäksi CPT

edellyttää että kyseisen oikeuden tehosteeksi vapautensa menettäneen tulisi saada allekirjoittaa lausuma, jossa hän vahvistaa saaneensa tiedon oikeuksistaan.

Kolmas luku. YK:n vankeinhoidon vähimmäissääntöjen mukaan paitsi vapaudenmenetyksestä myös vapautensa menettäneen toiseen paikkaan siirtämisestä on saatava ilmoittaa välittömästi perheelle (sääntö 44.3). Siten myös 3 luvun 7 § on ristiriidassa kansainvälisten standardien kanssa.

Pidän epäonnistuneena 4 §:ssä käytettyä ilmaisua "perusteltu vakaumus" erityisruokavalion perusteena, samoin kuin perustelujen mainintaa, jonka mukaan "Perustellulla vakaumuksella tarkoitettaisiin sitä, että vakaumus olisi yhteiskunnassa varsin yleinen ja tunnettu." Mielestäni "vakaumus"-termi yksistään riittää osoittamaan, että erityisruokavaliota koskevalta pyynnöltä tulee voida edellyttää johdonmukaisuutta. Viittaan myös Euroopan neuvoston vankilasääntöjen sääntöön 25.

Luvun 5 §:ssä on ehdotettu rajoitettavaksi vapautensa menettäneen oikeutta vähintään tunnin ulkoiluun päivittäin. Säännösehdotuksessa rajoitusperusteina on mainittu vapautensa menettäneen terveydentila sekä "säilytystilan järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvä erityisen painava syy". Vaikka lain sanamuoto saattaisi juuri ja juuri olla hyväksyttävä CPT:n käytännön kannalta, perusteluissa on mielestäni lain sanamuodon vastaisesti laajennettu poikkeamismahdollisuus muun muassa poliisin resurssipulan tilanteisiin (mm. "poliisin säilytystilojen ulkoilutilojen rakenne"). YK:n vankeinhoidon vähimmäissääntöissä oikeus tunnin päivittäiseen ulkoiluun on ehdoton (sääntö 21).

Yhdeksännen luvun 5 §:ssä on luotu "erityistarkastuksen" instituutio määrittelemättä sen sisältöä laissa. Perustelutkaan eivät juuri anna lisävalaistusta.

Yhdennentoista luvun 2 §:ssä ehdotetaan varsin laajaa käyttöalaa kahlehtimiselle, samalla kun kahlehtimisen merkityssisältö jäisi lain tasolla avoimeksi. Perusteluissa on viitattu hallinnollisen viranomaisen yleiskirjeeseen, jonka mukaan kahlehtimisvälineitä ovat käsiraudat, jalkaraudat, hihnavuode ja pakkopaita. Perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset sekä perusoikeuksia koskevan lainsäädäntövallan delegoinnin kiellon toteuttamiseksi kahlehtimismenetelmistä tulisi säätää laissa. Muut menetelmät kuin käsirautojen (nippusiteen) käyttö tulisi asettaa erityisten ehtojen ja erityisten oikeussuojakeinojen alaisiksi. YK:n vankeinhoidon vähimmäissääntöjen mukaan vain käsirautojen ja pakkopaidan käyttö on hyväksyttävää, kun taas muut kahlehtimiskeinot ovat kiellettyjä (sääntö 33). Euroopan neuvoston vankilasääntöissä kielletään "kahleiden ja rautojen" käyttö, mutta sallitaan käsirautojen, pakkopaidan ja muiden vartalopidäkkeiden käyttö (sääntö 39).

Lakiehdotuksen **17 luku** koskee muutoksenhakua. Sinänsä minulla ei ole huomautettavaa muutoksenhaun alan tai muutoksenhakumenettelyn suhteen. Kansainvälisenä trendinä, jota edustavat mm. Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean (CPT)

vakiintunut käytäntöjä YK:n kidutuksen vastaiseen sopimukseen hiljattain laadittu lisäpöytäkirja, kuitenkin on *riippumattomien kansallisten tarkastusmekanismien* kehittäminen vapautensa menettäneiden oikeuksien (eräänä) suojakeinona. Vaikka eduskunnan oikeusasiamiehenä on kyseinen tarkastusoikeus, ei oikeusasiamies käytännössä pysty siihen kattavuuteen, järjestelmällisyyteen ja säännöllisyyteen mikä asiallisesti olisi perusteltua (ks. The CPT standards, s. 7 ja 16 sekä Euroopan neuvoston vankilasääntö, sääntö 4).

Yleislaiksi tarkoitettu ensimmäinen lakiehdotus **vaikenee** kokonaan monista sellaisista asioista, joista YK:n vankeinhoidon vähimmäissääntöjen ja CPT:n vakiintuneen käytännön perusteella olisi hyvinkin tarpeellista ottaa säännökset tämän kaltaiseen lakiin. Tällaisia asioita ovat muun muassa seuraavat:

- (i) Vapaudenmenetyksen kohteena kullakin hetkellä olevien henkilöiden rekisteri ja tämän rekisterin tietosisältö (Ks. YK:n vankeinhoidon vähimmäissääntöjen sääntö 7, The CPT standards s. 7, Euroopan neuvoston vankilasäännöt, sääntö 8). Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa (761/2003), johon viitataan 2 luvun 4 §:ssä, on laadittu poliisin toiminnallisista tarpeista eikä poliisin toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden oikeussuojasta lähtien (ks. 2 §:n 3 momentin 4 kohta laissa 761/2003).
- (ii) Oikeus uskonnonharjoitukseen (Euroopan neuvoston vankilasäännöt, sääntö 46, YK:n vankeinhoidon vähimmäissäännöt, sääntö 42)
- (iii) Rikosoikeudellinen syyttömyysolettama poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelun eräänä johtavana periaatteena (Ks. YK:n vankeinhoidon vähimmäissääntöjen sääntö 84.2). Säännös sopisi hyvin 1 luvun 4 §:ään.
- (iv) oikeus hankkia ravintoa laitoksen ulkopuolelta Ks. YK:n vankeinhoidon vähimmäissääntöjen sääntö 87. Säännös sopisi esimerkiksi 3 luvun 4 §:ään.
- (v) oikeus saada halutessaan tehdä työtä. Ks. YK:n vankeinhoidon vähimmäissääntöjen sääntö 89.
- (vi) oikeudet kuulustelun aikana, ml. kuulustelun tarkoitus (totuuden selvittäminen, ei tunnustuksen saaminen) oikeus saada tietää kuulustelijoiden henkilöllisyys, kuulustelun enimmäiskestoja tautot, paikat joissa kuulustelu voidaan suorittaa, kieltö kuulustella henkilöä seisaaltaan tai alkoholin tai huumaavien aineiden vaikutuksen alaisena, kuulustelujen alku- ja päättymishetken, kuulusteltavan esittämien pyyntöjen sekä kaikkien läsnä olevien henkilöiden kirjaaminen, kuulustelujen nauhoittaminen (The CPT standards, s. 7 ja 10)

2. Laki esitutkintalain 10 §:n muuttamisesta

Viitataan edellä 2 lakiehdotuksen 2 luvun yhteydessä sanottuun.

3. Muut lakiehdotukset

3.-10. lakiehdotukset ovat ongelmallisia, kun yleislain (1. lakiehdotus) säännökset säädettäisiin sovellettaviksi kokonaan toisessa asiayhteydessä "soveltuvin osin". Tämä ei ole asianmukaista perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvän täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta. Erityisen ongelmallista tässä suhteessa on, että 7.

lakiehdotus koskee muiden kuin virkasuhteessa olevien henkilöiden valtuuksia, ml. voimakeinovaltuudet.

Helsingissä 28 päivänä syyskuuta 2005



/ Martin Scheinin, professori



Olli Mäenpää
28.9.2005

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 90/2005 vp)

Ehdotuksen lähtökohdat

Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan lailla. Hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset pyrkivät toteuttamaan tämän säännöksen sisältämää toimeksiantoa siltä osin kuin kysymys on poliisin säilyttämien vapautensa menettäneiden henkilöiden kohtelusta. Yleisesti merkittävää lakiehdotuksessa on nykyisin pääosin hallinnollisten ohjeiden tasolla olevan sääntelyn sisällön määrittely lailla, mitä voidaan pitää välttämättömänä mainitun perustuslain säännöksen johdosta.

Ehdotetut säännökset vaikuttavat myös useiden perusoikeussäännösten toteutumisedellytyksiin. Ne koskevat muun muassa perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuja oikeuksia henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattua yksityiselämän suojaa ja saman pykälän 2 momentissa suojattua luottamuksellisen viestin salaisuutta sekä perustuslain 21 §:n takaamaa oikeutta oikeusturvaan. Säännösehdotuksia on siten arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa tietyn perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta.

Perusoikeusrajoitusten soveltamisen kannalta on yleisesti merkityksellinen lakiehdotuksen 1 luvun 3 §:n säännös, joka koskee vapautensa menettäneen oikeuksien rajoittamista. Säännöksen voidaan ymmärtää sisältävän yleisen laitovallan kiellon. Säännöstä on kuitenkin perusteltua täsmentää siten, että vain välttämättömät rajoitukset ovat säädettävän lain nojalla mahdollisia.

Yksityiselämän suoja

Kirjeen lukeminen ja puhelun kuunteleminen

1. lakiehdotuksen 6 luvun 2 §:n mukaan vapautensa menettäneen saama kirje tai kirje, jonka hän haluaa lähettää, saadaan lukea, jos se on tarpeen säännöksessä mainittujen seikkojen vuoksi. Suurin piirtein samoin säädetään 6 luvun 7 §:ssä mahdolliseksi vapautensa menettäneen puhelun kuunteleminen, jos se on tarpeen säännöksessä mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Ehdotettu sääntely on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 2 momentin kannalta, sillä säännöksen mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Lailla voidaan kuitenkin saman pykälän 3 momentin nojalla säätää välttämättömistä rajoituksista tähän oikeuteen muun muassa vapaudenmenetyksen aikana. Ehdotetuille rajoituksille on siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.

Säännöksiä muotoilua ja soveltamiskriteerejä arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon, että luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoituksiin kohdistuu perustuslain 10 §:n 3 momentissa

nimenomaisesti mainittu välttämättömyyshedellytys ja että viestin salaisuutta voidaan laitos-oloissakin rajoittaa vain siinä määrin kuin se on kussakin yksittäis-tapauksessa perusteltua (ks. mm. HE 309/1993 vp, s. 54/II, ja PeVL 20/2005 vp, s. 5/II). Tältä kannalta toimenpiteiden edellytyksistä säännöksissä käytetty ilmaisu "jos se on tarpeen" vaikuttaa liian väljältä, ja se olisi aiheellista täsmentää esimerkiksi perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn tutkintavankeuslain 8 luvun 2 ja 7 §:n mukaisesti niin, että toimenpide on "perustellusta syystä tarpeen".

Perusoikeusrajoitukseen kohdistuvan suhteellisuusvaatimuksen kannalta on lisäksi ongelmallista, että luottamuksellisen viestin salaisuuteen välittömästi puuttuvat toimenpiteet kohdistuisivat poliisin säilyttämään henkilöön riippumatta siitä, millä perusteella tämä on poliisin säilytettävänä. Lisäksi nämä perusoikeuksia välittömästi rajoittavat toimenpiteet voitaisiin erityislakeihin ehdotettavien muutosten nojalla "soveltuvin osin" kohdistaa muun muassa tullin ja rajavartiolaitoksen kiinniottamiin sekä päihtymyksen vuoksi säilytettäviin. Useimpien säilöissäpitoaika on varsin lyhyt ja kaikkiin säilytettäviin kohdistuu syyttömyysolettama. Tältä kannalta on tuskin riittäviä perusteita ulottaa erottelematta kaikkiin poliisin säilyttämiin henkilöihin näin merkittävää perusoikeuden rajoitusmahdollisuutta. Tältä osin perusteluissa (s. 59, 128) esitetty argumentti, jonka mukaan vapauden menetyksen lyhyt-aikaisuus voi perustella heikompaan vapauden menettäneen oikeuksien suojaa, vaikuttaa erikoiselta ja epä johdonmukaiselta.

Lähinnä olisi suhteellisuusperiaatteen kannalta ajateltavissa, että kyseisiä kirje- ja puhelusalaisuuteen välittömästi kohdistuvia rajoituksia sovellettaisiin ainoastaan tutkintavankeudessa oleviin. Koska tutkintavankeuslain 1 luvun 1 §:n 4 momentin mukaan tutkintavankeuden toimeenpanosta poliisin säilytystilassa säädetään erikseen, 1. lakiehdotuksen 6 luvun 2 ja 7 §:n säännökset olisi aiheellista rajoittaa vain tutkintavankeihin.

Valvonta

Vapautensa menettäneen majoitushuoneina käytettyjä tiloja ei ole pidetty kotirauhan piiriin kuuluvina tiloina (PeVL 12/1998 vp, s. 5/II), mutta niihin kohdistuva valvonta on merkityksellistä yksityiselämän suojan kannalta. Tältä kannalta poliisin säilyttämän henkilön säilytystilan valvontaa koskeva yleissäännös 9 luvun 1 §:ssä on varsin väljästi muotoiltu, eikä pelkästään sen nojalla valvontaa voitane ulottaa majoitustiloihin (ks. myös PeVL 54/2001 vp, s. 4/II).

Varsinaisena majoitustilaa koskevan valvontatoimivallan perustavana toimivaltasäännöksenä onkin käytännössä aiheellista pitää 9 luvun 2 §:ää. Sekin on muotoilultaan joustava ja laajasovelteinen. Säännöstä sovellettaessa on kuitenkin otettava huomioon myös hallinto-oikeudelliset periaatteet, jotka on määritelty hallintolain 6 §:ssä, joten muun muassa valvonnan on täytettävä suhteellisuuden, tarkoitussidonnaisuuden ja hyväksyttävyyden vaatimukset. Näin sovellettuna toimivaltasäännös ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain näkökulmasta. Tosin oikeusturva-syistä olisi ilmeisesti perusteltua, että myös sellien ja omaisuuden tarkastus olisi kirjattava siten kuin luvun 7 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi muiden tarkastustoimien osalta.

Tekninen valvonta

Teknisestä valvonnasta on etukäteen ilmoitettava valvonnan kohteelle (12:1), joten siihen ei liity sellaista salaviihkaista luonnetta, jolla voisi olla yksityiselämän suojaan kohdistuvaa valvontaa perusoikeusrajoituksena ankaroittavaa merkitystä (PeVL 5/1999 vp, s. 4/II). Teknisen valvonnan sisältö on määritelty lakiehdotuksen 1 luvun 2 §:ssä säännöksellä, jota voitaneen pitää sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta riittävänä. Tosin esimerkiksi poliisilain 28 §:n 1 momentin 1 kohdassa tekninen valvonta on määritelty selvästi täsmällisemmin.

Yhteydenpidon rajoitukset

Poliisin säilytettävänä olevan henkilön yhteydenpitoa säilytystilan ulkopuolelle säännellään lähinnä 7 luvussa. Myös tämä sääntely vaikuttaa yksityiselämän suojan toteutumiseen, koska perustuslain 10 §:n 1 momentissa suojattuun yksityiselämään sisältyy myös yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin. Tältä osin ja perusoikeusrajoitusten yleisten edellytysten kannalta arvioituna yhteydenpidon rajoituksia koskeviin säännösehdotuksiin ei sisälly erityisiä ongelmia valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta.

Vapautensa menettäneen ja muun tapaajan kuin asiamiehen välistä keskustelua saataisiin 7 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan kuunnella "väärinkäytösten ehkäisemiseksi". Koska myös tällaisen keskustelun kuunteleminen merkitsee poikkeamista luottamuksellisen viestin salaisuudesta, perusoikeusrajoituksen täsmällisyyteen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Tältä kannalta kuuntelemisen perusteeksi ei voitane pitää riittävänä muuta kuin epäilyä tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten rikkomisesta. Samoin kuin puhelun kuuntelun ja kirjeen lukemisen osalta saattaa suhteellisuusvaatimuksen kannalta olla perusteltua rajoittaa myös tämä merkittävä perusoikeusrajoitus koskemaan ainoastaan tutkintavankia.

Jossain määrin epäselväksi jää, sisältyisikö myös tapaamisen videovalvontaan, joka olisi rajoituksetta mahdollista 7 luvun 1 §:n 2 momentin nojalla, oikeus nauhoittaa tapaamisessa käyty keskustelu. Säännöstä olisi tältä osin ilmeisesti täsmennettävä, koska keskustelun nauhoittamista voidaan pitää olennaisena puuttumisena luottamuksellisen viestin suojaan.

Henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus

Tarkastukset

Lakiehdotukseen sisältyy useita tarkastusvaltuuksia, jotka ovat merkityksellisiä perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatus henkilökohtaisen koskemattomuuden kannalta. Näitä ovat 9 luvussa määritellyt vapautensa menettäneen turvatarkastus (3 §), henkilöntarkastus (4 §), virtsa-, sylki- tai verinäytteen antaminen ja puhalluskoe (6 §). Näitä toimivaltasäännöksiä on arvioitava erityisesti siltä kannalta, että henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Säännösehdotukset sopeutuvat perustuslain vaatimuksiin.

Myöskään muun henkilön turvatarkastusta ja henkilöntarkastusta koskeviin säännösehdotuksiin (10 luku) ei ole perustuslain näkökulmasta huomautettavaa.

Kahlehtiminen

Turvaamistoimenpiteisiin sisältyvällä kahlehtimisella on huomattava rajoittava vaikutus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Toimenpiteen edellytyksiä sääntelevän 11 luvun 2 §:n määrittelemiä edellytyksiä voidaan sinänsä pitää riittävän täsmällisinä ja tiukkoina. On kuitenkin aiheellista, että sisällöltään epäasianmukaisen vahvaan toimivaltuuteen viittaava termi "kahlehtiminen" korvataan esimerkiksi termillä "sitominen" (PeVL 20/2005, s. 6/II), siten kuin vankeuslain 18 luvun 2 §:ssä ja tutkintavankeuslain 13 luvun 2 §:ssä.

Tarkkailu ja eristämistarkkailu

Poliisin säilyttämään vapautensa menettäneeseen voidaan kohdistaa tarkkailua (11:3) ja eristämistarkkailua (11:4). Toimenpiteet sisältävät valvonnan lisäksi poliisin säilytettävänä olevan henkilön henkilökohtaisen vapauden lisärajoituksen. Niille on kuitenkin asiallisesti hyväksyttävät perusteet, jotka on määritelty riittävän täsmällisesti ja oikeasuhtaisesti. Ehdotettuun sääntelyyn ei siten ole valtiosääntöoikeudelliselta kannalta huomauttamista edellyttäen, että oikeusturvan, erityisesti muutoksenhaun, takeet määritellään asianmukaisesti.

Oikeusturva

Hyvän hallinnon takeet

Perustuslain 21 §:ssä määritellyn asianmukaisen menettelyn ja hyvän hallinnon vaatimusten toteuttamiseksi on lähtökohtana, että hallintolakia sovelletaan myös poliisin säilyttämien henkilöiden kohteluun, vaikka lakiehdotuksessa ei hallintolakiin viitatakaan. Tämä merkitsee, että lakiehdotukseen sisältyviä päätösvaltaa koskevia säännöksiä sovellettaessa on noudatettava muun muassa hallintolain 6 §:ssä määriteltyjä hallinto-oikeudellisia periaatteita sekä esteellisyyttä, asianosaisen kuulemista ja asian ratkaisemista koskevia säännöksiä. Hallinto-oikeudellisten periaatteiden noudattaminen on erityisen tärkeää, koska lakiehdotus sisältää runsaasti väljätköjä toimivaltasäännöksiä, joiden perusteella saatetaan käyttää merkittävää julkista valtaa.

Laintasoisella erityissäännöksellä on kuitenkin mahdollista poiketa hallintolain määrittelemästä hyvän hallinnon vähimmäisstandardista, mikäli siihen on hyväksyttävät perusteet. Esimerkiksi sellainen menettelyä koskeva erityissäännös, jonka mukaan päätös on tehtävä kirjallisesti (6 luvun 8 §, 9 luvun 7 §) ei sen sijaan merkitse, että muita hallintolain menettelyvaatimuksia ei tarvitsisi noudattaa. Vaikka tällaiset erityis-säännökset voivat olla tarpeellisia, ne voivat toisaalta myös antaa aiheutta sellaiselle käsitykselle, että menettelyvaatimukset on tyhjentävästi säännelty laissa. Tältä kannalta ehdotetun kaltaiset erityissäännökset menettelystä voivat olla hyvän hallinnon vaatimusten kannalta myös ongelmallisia.

Oikeus tulla kuulluksi sisältyy perustuslain 21 §:n 2 momentissa erikseen mainittuihin hyvän hallinnon takeisiin. Tältä kannalta on ongelmallista, että asianosaisen kuuleminen on rajoitettu esimerkiksi tapahtuvaksi vain "mahdollisuuksien mukaan" (7 luvun 5 §:n 4 momentti) tai vain "tärkeisiin päätöksiin" (13 luvun 1 §). Ehdotettuja säännöksiä ei voida soveltaa kirjaimellisesti, vaan niitä on tulkittava perusoikeusmyönteisesti ja siten laajentavasti. Tällaisten kuulemista koskevien erityissäännösten tarpeellisuus ei siten ole myöskään ilmeinen.

Muutoksenhaku

Muutoksenhakusääntely perustuu "muutoksenhaun alaisten asioiden" (lyhyeen) luetteloon 17 luvun 1 §:ssä. Lakiehdotukseen ei tosin sisälly valituskieltoa, joka koskisi muita lain nojalla tehtyjä yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia päätöksiä, mutta säännös todennäköisesti ymmärrettäisiin ja se toimisi asiallisesti tällaisena valituskiellon sisältävänä säännöksenä. Sääntelyä ei voida pitää asianmukaisena eikä perustuslain vaatimukset täyttävänä. Muutoksenhakumahdollisuuden ulkopuolelle jäisivät sen johdosta muun muassa kirje- ja puhelinsalaisuuteen kohdistuvia välittömiä rajoitustoimia koskevat päätökset (6 luvun 2 ja 7 §) sekä tarkastus- ja turvaamistoimia koskevat päätökset 9 ja 11 luvun mukaan. Mahdollisesti myös muita poliisin säilyttämien henkilöiden kohteluun liittyviä päätöksiä jää muutoksenhaun ulkopuolelle.

Koska perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi, näin merkittävät ja olennaisesti yksilön oikeusasemaan kohdistuvaa päätösvaltaa koskevat tosiasialliset tai välilliset muutoksenhakurajoitukset eivät ilmeisesti ole toteutettavissa tavallisella lailla. Ehdotetun kaltainen, laaja muutoksenhaun rajoittaminen on ongelmallinen myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 66(1) artiklan vaatimusten kannalta sekä Eurooppalaisen kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun taikka rangaistuksen estämiseksi toimivan komitean oikeusturvan saatavuutta koskevan suosituksen vuoksi.

Ehdotettua luetteloa ei edellä mainituista syistä voida ilmeisesti pitää perusteltuna eikä myöskään tarpeellisena. Säädetävässä laissa muutoksenhakuoikeuden tulisi kohdistua yleisesti tämän lain nojalla tehtyihin päätöksiin. Tämä merkitsee, että lain nojalla tehdyn päätöksen valituskelpoisuus

määräytyy viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentin ja ensi kädessä hallintolainkäyttölain mukaisesti, mikä on normaali käytäntö julkishallinnossa.

Valituskiellosta säädetään nimenomaisesti lakiehdotuksen 17 luvun 6 §:n 2 momentista. Säännös kieltää jatkovalituksen hallinto-oikeuden päätöksestä. Myös tällaista valituskieltoa on arvioita oikeusturva-perusoikeuden näkökulmasta. Perustuslain 21 §:n määrittelemän oikeusturvan varsinaiselle ydinalueelle ei voitane sijoittaa jatkovalitus-oikeutta hallintotuomioistuimen päätöksestä. Vaikka hallintoprosessissa onkin yleisenä lähtökohtana vakiintuneesti muutoksenhaun kaksiportaisuus, myös valituskiellolla voidaan rajoittaa toisen asteen valitusmahdollisuutta. Tosin tältäkin osin jatkovalituksen luvanvaraisuus sopeutuisi suhteellisuusvaatimus huomioon ottaen kategorista valituskieltoa asianmukaisemmin oikeusturvan saatavuutta koskeviin vaatimuksiin.

Asetuksenantovaltuudet

Lakiehdotukseen sisältyy melko runsaasti asetuksenantovaltuuksia, joiden mukaan tarkempia säännöksiä laissa riittävän täsmällisesti määritellyistä asioista voidaan antaa valtioneuvoston tai sisäasiainministeriön asetuksella. Valtuussäännöksiä voidaan pitää asianmukaisina perustuslain 80 §:n kannalta arvioituna. Sama koskee muodollisesti laajaa ja yleisluonteista valtuussäännöstä 18 luvun 2 §:ssä, johon sisältyvää täytäntöönpanosäännösten antamiseen oikeuttavaa valtuutusta on perustuslain 80 §:ään sisältyvän täsmällisyysvaatimuksen vuoksi kuitenkin tulkittava ja sovellettava suppeasti.

Järjestyssääntö

Säilytystilan järjestyssäännössä voitaisiin 1. lakiehdotuksen 8 luvun 1 §:n mukaan antaa tätä lakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä *täydentäviä* määräyksiä. Lain tai asetuksen täydentäminen järjestyssäännöllä, joka on oikeudelliselta luonteelta lähinnä yleisluonteinen hallintopäätös (PeVL 28/2004 vp), ei voida sanonnallisesi pitää riittävän täsmällisenä. Järjestyssäännön sisällön tulisi siksi rajoittua tätä lakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä tarkempien määräysten antamiseen.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

7. lakiehdotuksen mukaan järjestyksenvalvojan säilyttämän henkilön kohteluun sovellettaisiin "soveltuvien osin" poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettua lakia. Säännös merkitsee - tai ainakin voisi merkitä - merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antamista yksityiselle toimijalla muun muassa siltä osin kuin on kysymys kirje- ja puheiusalaisuuteen välittömästi kohdistuvista puuttumisista. Myös 1. lakiehdotuksen 11 luvun mukaisiin turvaamistoimenpiteisiin voi sisältyä merkittävää julkisen vallan käyttöä (muun muassa kahlehtiminen ja eristämistarkkailu). Koska merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa vain viranomaiselle, 7. lakiehdotusta ei näin väljästi muotoiltuna voitane säätää tavallisena lakina.

Siltä osin kuin järjestyksenvalvojalain mukainen säilyttäminen tulee kysymykseen, riittävänä voitaneen pitää yleisten menettelysäännösten soveltamista siltä osin kuin niistä säädetään 1. lakiehdotuksen 1-5, 8 ja 15-19 luvussa. Mahdollisesti myös 9 luvun 1 momentin säännöksellä voi tässä yhteydessä olla merkitystä. Säilytykseen sisältyvien laajempien toimivaltuuksien antamista järjestyksenvalvojille ei voitane pitää sillä tavoin tarpeellisena tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi kuin perustuslain 124 §:ssä edellytetään.

3., 4., 5. 6., 8. ja 9. lakiehdotus

Siltä osin kuin säilyttäminen kohdistuu muun muassa rajavartiolaitoksen, tullin ja sotilasviranomaisen säilytyksessä oleviin henkilöihin sekä päihtyneisiin ja säilöön otettuihin ulkomaalaisiin, kaikkia 1.

lakiehdotuksen toimivaltuuksia ei voitane pitää asianmukaisina tai edes tarpeellisina perusoikeusrajoituksiin kohdistuvan suhteellisuusvaatimuksen vuoksi. Erityisesti luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistuvien (ks. myös ulkomaalaisten säilyttämisen osalta PeVL 54/2001 vp, s. 4/II) ja turvaamistoimenpiteisiin liittyvien toimivaltuuksien käyttämisestä ei näissä säilytystilanteissa voitane pitää tarpeellisena säilyttämisen tarkoituksen ja turvallisuuden toteuttamiseksi. Kun otetaan huomioon säilyttämisen lyhytaikaisuus, tällaisten toimivaltuuksien lakisääteiseen määrittelyyn ei myöskään liene erityistä käytännön tarvetta.

Näiden viranomaisten ja henkilöryhmien osalta riittävänä voitaneen sen sijaan pitää säilyttämistä koskevien yleisten hallinnollisten menettely-säännösten soveltamista. Tällaisia ovat ainakin säilytysmenettelyä koskevat säännökset 1. lakiehdotuksen 1-5, 8 ja 15-19 luvussa. Mahdollisesti myös 9 luvun 1 momentin säännöksellä voisi tässä yhteydessä olla merkitystä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Yleistä

Eduskunnan kesäkuussa 2005 hyväksymää tutkintavankeuslakia (768/2005) ja nyt eduskunnan käsittelyssä olevaa lakia poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta on valmisteltu varsin tiiviissä yhteistyössä sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön lainvalmistelijoiden kesken. Pyrkimyksenä on ollut, että lait vastaisivat mahdollisimman pitkälle toisiaan. Vapautensa menettäneiden yhdenvertaisuuden vaatimuksesta aiheutuu, että lakien tulisikin mahdollisimman pitkälle olla saman sisältöisiä.

Oikeusministeriö on antanut lakiehdotuksesta kaksi kirjallista lausuntoa. Oikeusministeriön lausunnoissa esiintuomat näkökohdat on jatkovalmistelussa pääosin otettu huomioon. Suurin osa näistä huomautuksista eivät ole sinänsä koskeneet perustuslakikysymyksiä.

Hallituksen esityksen säännösehdotukset koskevat useita perustuslaissa turvattuja perusoikeuksia, varsinkin perustuslain 6, 7, 8, 9, 10, 12, 15 ja 17 §:ssä säädeltyjä perusoikeuksia. Oikeusministeriö esittää pyydettyinä lausuntonaan seuraavaa:

Oikeusministeriö pitää ehdotettua säätelyä erittäin tarpeellisenä. Vapautensa menettäneiden kohtelua koskeva nykyinen säätely on pääosin määräystasolla eikä siten perustuslain 7 §:n 3 momentin vaatimusten mukainen. Oikeusministeriön käsityksen mukaan hallituksen esitys on yleisesti ottaen huolellisesti valmistelu ja perusteltu kokonaisuus.

Etävalvonta (12 luku)

Oikeusministeriö on lakiehdotuksesta antamissaan lausunnoissa kiinnittänyt huomiota siihen, että oikeusministeriö pitää etävalvontaa ongelmallisena vapautensa menettäneiden turvallisuuden takaamisen kannalta. Lakiehdotukseen onkin kirjoitettu entistä tarkemmat edellytykset etävalvonnan ehdoista.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotetut säännökset eivät kuitenkaan täysin poista etävalvonnan ongelmallisuutta. Vapautensa menettäneen henkilön jättäminen lukittuun tilaan ilman paikalla oleva henkilövalvontaa on lähtökohtaisesti arveluttavaa. Nykyisin oikeusministeriö hyväksyy tutkintavankien poliisinsäilytystilat. Tutkintavankien säilytystilan hyväksymisen edellytyksenä on, että tilassa on ympärivuorokautinen henkilövalvonta. Edellytys on katsottu ehdottoman välttämättömäksi tutkintavankien turvallisuuden takaamiseksi. Vaikka ehdotettu säännös (12:2 §) ei koskisikaan tutkintavankeja, samat ongelmat liittyvät myös muiden vapautensa menettäneiden kohteluun.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan teknisillä turvajärjestelmillä ei voida koskaan täysin taata vapautensa menettäneiden turvallisuutta esimerkiksi sairaskohtauksen, tulipalon tai muun tämän kaltaisen äkillisen seikan sattuessa. Lisäksi esimerkiksi päihtyneiltä kiinni otetuilta ja pidätetyiltä useimmiten puuttuvat fyysiset ja psyykkiset edellytykset vaaratilanteessa poistua sellistä tai säilytystilasta, vaikka sellin ovi avattaisiin kauko-ohjauksella. Sama koskee esimerkiksi näkö- tai liikuntavammaisia. Tulipalon sattuessa henkilöiden pelastamiseen on käytännössä niin rajoitettu aika, ettei esimerkiksi useiden kymmenien kilometrien päässä hälytysajossa oleva poliisiauto ehdi saapua paikalle riittävän nopeasti.

Etävalvontaa on kokeiltu eräissä poliisipiireissä lyhyen aikaa. Kokeilu on kuitenkin ollut niin rajoitettua, ettei kokeilusta saaduilla tuloksilla voida perustella kokeilun laajentamista koko maahan.

Etävalvontaa perustellaan hallituksen esityksessä resurssisyyllä. Turvallisuus on kuitenkin perustuslain 7 §:ssä turvattu perusoikeus. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallalle on asetettu nimenomainen velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Oikeusministeriön käsityksen mukaan vapautensa menettäneiden turvallisuutta ei voida perustuslain vaatimusten mukaisesti täysin taata ehdotuksessa esitetyllä tavalla tapahtuvassa etävalvonnassa.

Päätösvalta tutkintavangin kohtelua koskevista päätöksistä

Suomessa tutkintavankeja säilytetään kansainvälisesti verrattuna varsin pitkiä aikoja poliisin säilytystiloissa. Säännös tulee voimaan 1.10.2006. Tutkintavangin sijoittamista koskevat säännökset ovat tutkintavankeuslain 2 luvun 1 §:ssä. Tässä lainkohdassa ilmenee se Euroopan neuvoston ja Euroopan kidutuksen vastaisen komitean (CPT) suositukseen perustuva lähtökohta, että tutkintavangit tulisi mahdollisimman pian sijoittaa vankeinhoitoviranomaisen ylläpitämään vankilaan. Euroopan neuvoston piirissä syntyneet suositukset perustuvat ajatukseen, että tutkintavankia säilyttävän ja rikosta tutkivan viranomaisen ei tulisi olla sama. Näin halutaan vähentää riskiä, että tutkintavangin kohteluun ja olosuhteisiin liittyvillä päätöksillä voitaisiin painostaa tutkintavankia yhteistyöhön rikoksen selvittämiseksi.

Vaikka tällaista vaaraa sinänsä Suomessa olekaan, oikeusministeriön käsityksen mukaan rikostutkinnan johto tulisi selkeästi eriyttää muusta tutkintavangin kohtelusta ja päiväjärjestyksestä koskevasta päätöksenteosta. Näin esimerkiksi tapaamisista päättämisen ei tulisi olla tutkintavanginjohtajan vaan säilytystilasta vastaavan virkamiehen vastuulla. Rikoksen selvittämisen kannalta välttämättömät yhteydenpitorajoitukset taas määräytyisivät pakkokeinolain (uuden) 1 luvun 18 b §:n nojalla ja niistä päättäisi tuomioistuin. Samaan lopputulokseen päätyi tutkintavankeustyöryhmä mietinnössään (Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2004:5). Päätösvaltaa ehdotetun lain 7-10 luvuissa tulisikin näiltä osin tarkentaa.

Muutoinkin tulisi tarkasti pitää erillään päätöksenteko toisaalta rikoksen esitutkintaa säätelevän pakkokeinolain ja toisaalta poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain välillä. Vaikka tutkintavankeuslaissa eräiden tarkastusten ja valvontatoimenpiteiden perusteena on rikosepäily, poliisin toiminnassa tällöin tulisi ensisijaisesti soveltaa pakkokeinolakia. Esimerkiksi ehdotetun lain 9 luvun 4 § (henkilöntarkastus) ja 9 luvun 6 § (päihitteetö-myyden valvonta) ovat osittain päällekkäisiä pakkokeinolain 5 luvun 10 §:n (henkilöntarkastus) ja 6 luvun 3 §:n kanssa (koe nautitun alkoholin tai huumausaineen toteamiseksi).

Tutkintavangin mahdollisuus osallistua toimintaan sellin ulkopuolella

Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea (CPT) on tarkastuskäynneillään Suomessa vuosina 1992, 1998 ja 2003 esittänyt, että oikeusministeriö peruuttaisi sellaisten poliisivankiloitten oikeuden säilyttää tutkintavankeja, jotka eivät kykene järjestämään tutkintavangille sellin ulkopuolista toimintaa merkittävää osaa päivästä. Tämän vuoksi oikeusministeriö on uusia poliisivankilatiloja hyväksyessään kiinnittänyt huomioita mahdollisuuksiin järjestää tutkintavangille sellin ulkopuolista toimintaa. Tällaisella toiminnalla tarkoitetaan esimerkiksi mahdollisuutta kuntoiluvälineiden käyttöön, television tai videoiden katseluun ja erilaisten pelien pelaamiseen. Sellin ulkopuolisen toiminnan järjestäminen suurimmassa osassa nykyisistä poliisivankiloista on soveltuvien tilojen puuttumisen vuoksi mahdotonta.

Koska tutkintavankeja voidaan uuden tutkintavankeuslain voimaantulon jälkeenkin (1.10.2006) säilyttää poliisin tiloissa useita viikkoja, olisi suositeltavaa, että heille pyrittäisiin järjestämään ainakin jossain määrin sellin ulkopuolista toimintaa. Ainakin uudet ja peruskorjattavat poliisin säilytystilat olisi siten syytä varustaa siten, että niihin jo suunnitteluvaiheessa sisällytettäisiin tällainen erillinen aktiviteetitila. Tutkintavankien ihmisarvoisen kohtelun turvaamiseksi ja käytännön ohjaamiseksi asiasta olisi hyvä ottaa säännös ehdotetun lain 13 lukuun. Säännös olisi tarpeen myös kansainvälisten ihmisoikeuselinten suositusten toteutumisen varmistamiseksi.

Muita huomioita

1. Hallituksen esitykseen kuuluvien eri säädösten soveltamisalan määrittelyjä viittaukset "soveltuvin osin" sovellettavista säännöksistä eivät edusta kovin selkeää ja tarkkarajaista lainsäädäntötekniikkaa ja saattavat aiheuttaa, ettei vapautensa menettänyt henkilö pysty käytännössä selvittämään, millaisiksi hänen oikeutensa ja velvollisuutensa muodostuvat.

2. Lakiehdotuksen 3 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan säilytystilassa noudatettavasta ruokavaliosta poiketaan "mahdollisuuksien mukaan", jos se on perusteltua vapautensa menettäneen terveyden taikka uskonnollisen tai muun perustellun vakaumuksen vuoksi. Perustuslain 11 §:n 2 momentin mukainen uskonnonvapaus edellyttää, ettei vapautensa menettänyttä voida pakottaa syömään hänen uskontonsa kieltämää ruokaa. Lisäksi perustuslain 7 §:n 1 momentin turvaamaan henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sisältyy esimerkiksi se, ettei kasvissyöjää ei voida pakottaa syömään liharuokaa. Oikeusministeriön käsityksen mukaan harkintamahdollisuus tulisikin poistaa säännöksestä.

Perusteluiden mukaan alle 12 tunniksi vapautensa menettäneelle ei tarvitsisi järjestää ruokailumahdollisuutta. Oikeusministeriön käsityksen mukaan tämä ajanjakso on liian pitkä ainakin, jos se ajoittuu sellaiseen aikaan, jolloin normaalisti ruokaillaan.

3. Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 7 luvun 5 §:ssä säädetään tapaamiskiellosta. Säännösehdotus vastaa tutkintavankeuslain 9 luvun 5 §:ää. Tutkintavankeuslain säännös on kuitenkin kirjoitettu vankilan oloja ja pitempiaikaista vapaudenmenetystä silmällä pitäen. Oikeusministeriön käsityksen mukaan on kyseenalaista, tarvitaanko tällaista säännöstä kiinniotettujen, pidätettyjen ja poliisin säilyttämien tutkintavankien tapaamisia säänneltäessä. Sama koskee ehdotetun lain 9 luvun 5 §:ää (erityistarkastus) ja 11 luvun 4 §:ää (eristämistarkkailu).

4. Lakiehdotuksen 15 luvussa ehdotettuja säännöksiä vartijan toimivaltuuksista ja voimakeinojen käytöstä oikeusministeriö pitää perusteltuina ja tarpeellisina. Vartijoiden riittävästä koulutuksesta tulisi myös käytännössä huolehtia.

5. Lakien pitäisi tulla voimaan samanaikaisesti ns. vankeuslakipaketin kanssa eli 1.10.2006.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Esitän kunnioittaen Perustuslakivaliokunnalle seuraavan lausunnon, joka koskee hallituksen esitystä Eduskunnalle laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 90/2005 vp.).

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta (ns. *putkalaki*). Lakia sovellettaisiin poliisin tiloihin sijoitettujen tutkintavankien, poliisin säilytettävänä olevien pidätettyjen ja kiinniotettujen sekä muiden poliisin säilyttävänä laillisella perustella olevien vapautensa menettäneiden kohteluun.

Uudistamisen lähtökohtana on ollut näiden henkilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista säätäminen perustuslain asettamien vaatimusten ja ihmisoikeussopimusten velvoitteiden mukaisesti. Myös perustuslaissa taatun oikeusturvan tasoa kohotetaan huomattavasti. Putkalakiesitystä on pidettävä erittäin kannatettavana nykyisen lainsäädäntötason alittaessa usein perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamat vaatimukset. Nykyistä lainsäädäntöä voi myös pitää varsin hajanaisena, ja kyseessä oleva esitys parantaa nykytilaan huomattavasti.

2. Oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen

Putkalakiehdotuksen henkilökohtaista koskemattomuutta ja turvallisuutta sivuavat erityisesti pistokokeiden käyttö päihteiden käyttämisen estämiseksi valvomattoman tapaamisen ehtona (s. 88) ja vartijoiden voimankäyttö, jota ehdotetaan säänneltäväksi erillisessä luvussa (15 luku). Vartijoiden oikeuksien ja velvollisuuksien kirjaaminen erillisesti lakitasolla on hyväksyttävää ja kannatettavaa - kuitenkin käytettävien voimakeinojen muotojen suhteen tulisi olla varovainen ja erityisesti nippusiteiden käyttöön tulisi suhtautua pidättyväisesti niiden aiheuttaman kivun ja mahdollisten vammojen (hiertymät jne) vuoksi.

Sen sijaan enemmän huomiota kiinnittää suhteellisen laaja esitetty pistokokeiden käyttö päihteiden käyttämisen estämiseksi valvomattoman tapaamisen ehtona. Hallituksen esityksen perusteluosasta eikä varsinaisen pykälän formuloinnista käy lainkaan ilmi suorittaako toimenpiteen itse poliisin henkilöstöön kuuluva virkamies vai terveydenhuoltohenkilökuntaan kuuluva henkilö (s. 88, 16:3). Myös

pistokokeenomaisuus ilmenee vain hallituksen esityksen perusteluosasta eikä sitä ole kirjattu itse pykälisiin. Mielestäni oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen edellyttäisi pistokokeenomaisuuden ilmenemistä pykälän formuloinnista ja jonkintasoista yksilöityä epäilyä päihteiden alaisena olemisesta. Toivottavaa olisi myös, että toimenpiteen suorittaisi terveydenhuoltohenkilökuntaan kuuluva henkilö.

2. Yksityiselämän suoja

Putkalakiehdotus sivuaa erityisesti perustuslaissa suojattua yksityiselämän suojaa (PL 10 §). Yksityiselämän suojan kannalta erityisesti ns. *etävalvonta* (12:2) ja kirjeen lukeminen (6:2) sekä puhelun kuuntelu (6:7). Myöskään mielentilatutkimuksia varten ehdotettu poliisin varsin laaja tiedonanto-oikeus suoraan tutkimusta suorittavalle lääkärille ilman Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen nimenomaista pyyntöä (16:3) herättää kysymyksiä.

Laissa esitetään uutena valvontakeinona etävalvontaa, jota voitaisiin toteuttaa teknisten laitteiden avulla poliisin etävalvontakeskuksesta. Etävalvonnan avulla turvattaisiin hallituksen esityksen mukaan pidätettyjen turvallisuus ja asianmukainen valvonta sekä vältettäisiin poliisipartioiden tarpeetonta sitomista pitkiin kuljetuksiin miehitetyn poliisilaitoksen säilytystilaan. Etävalvonta sinänsä tehostaa poliisin resurssien allokointia ja hallitus on mielestäni esittänyt siihen painavan yhteiskunnallisen tarpeen, mutta mahdollisten yllättävien tilanteiden (sairauskohtaukset, onnettomuudet jne) varalta on mielestäni pidettävä reagointiaika näihin tilanteisiin mahdollisimman nopeana.

Hallitus esittää myös uuteen putkalakiin oikeutta kirjeen lukemiseen ja puhelun kuunteluun. Mielestäni hallitukset esittämät perusteet näille toimenpiteille ovat hyväksyttävät demokraattisessa yhteiskunnassa ja täyttävät perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, varsinkin kun asianosaisella on oikeus valvomattomaan yhteydenpitoon ja yhteydenottoihin niin avustajaansa kuin valvontaviranomaisiin.

Sen sijaan kritiikkiä voi esittää esityksen 16:3 kohdasta, jossa esitetään säädettäväksi poliisin oikeudesta antaa tietoja mielentilatutkimusta suorittavalle yksikölle vapautensa menettäneestä. Tietojen edellytetään olevan tarpeellisia. Pykälän formulointi on yleisluontoinen ja väljä, eikä hallituksen esityksen perusteluosiossa enemmälti myöskään perustella kyseistä laajaa muotoilua. Olisikin toivottavaa kiristää mainitun pykälän soveltamisalaa - yksilöä koskevat terveydentilatiedot ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä, koska ne kuuluvat yksityiselämän suojan ydinalueelle.

3. Lopuksi

Kaiken kaikkiaan esitystä on pidettävä huomattavana parannuksena nykytilaan. Lakiehdotus on hyvin ja perusteellisesti laadittu. Sitä valmistellessa on suoritettu kattava intressitahojen kuuleminen. Lisäksi se sisältää oikeusturvamekanismin, jota on pidettävä kiitettävänä.

Helsingissä, 11.10.2005

Kirsi Neiglick



Pe Vi 73/2005 vp / c

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

HE 90/2005 vp

MUISTIO HALLITUKSEN ESITYKSEKSESTÄ LAIKSI POLIISIN SÄILYTTÄMIEN HENKILÖIDEN KOHTELUSTA SEKÄ LAEIKSI ERÄIDEN SIIHEN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

Yleistä

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt muun muassa Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen edustajaa kuultavaksi hallituksen esityksestä laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Helsingin poliisilaitos esittää lausuntonaan seuraavaa:

Ehdotettuja säännöksiä on tarkoitus soveltaa poliisin tiloissa säilytettävien tutkintavankien, pidätettyjen, kiinni otettujen ja soveltuvien osin myös muiden poliisin säilytettävänä laillisella perusteella olevien vapautensa menettäneiden kohteluun. Ehdotus on kokonaisuudessaan kannatettava, mutta eräiltä kohdin se kaipaa vielä tarkennuksia.

6 luku Kirjeenvaihto ja puhelut

Luvun 8 §:ssä esitetään päätösvaltaa mm. kirjeiden lukemiseen ja puhelimen käyttöön säilytystilan esimiehelle. Säännöstä olisi paikallaan tarkentaa siten, että jos vapauteen kohdistuva toimenpide on tehty esitutinnan turvaamiseksi ja jos kirjeen lukeminen tai puhelun kuunteleminen on tarpeen tämän toimenpiteen tarkoituksen turvaamiseksi, säilytystilan esimiehen tulisi ennen päätöstä kuulla tutkinnanjohtajaa.

7 luku Tapaamiset ja muut yhteydet säilytystilan ulkopuolelle

Luvun 9 §:ssä tapaamiskiellon määrittämisestä, poistumisluvasta, valvomattomasta tapaamisesta, erityisvalvotusta tapaamisesta ja tapaamisen epäämisestä päättämistä esitetään säilytystilan esimiehelle. Säännöstä olisi tarpeellista tarkentaa siten, että tapauksissa, joissa sillä on merkitystä esitutinnan turvaamisen kannalta, ennen päätöstä tulisi kuulla tutkinnanjohtajaa.

9 luku Säilytystilan ja vapautensa menettäneen tarkastaminen

Luvun 8 §:ssä päätöksen tekijäksi turvatarkastuksesta on esitetty poliisimestä, ja vain jos asia ei siedä viivytystä vartijaa. Pasilan poliisivankilan vartiointi-henkilöstö muodostuu pelkästään ylivartijoista ja vartijoista, eikä tarkoitus ole siirtää vartiointitehtäviin poliisimiehiä, joten arkirutiinien hoitaminen joustavasti edellyttäisi lakitekstin muuttamista muotoon "päättää poliisimies tai vartija". Vastaavaa muotoa on käytetty eräissä muissakin kohdissa.

Muita huomioita

4 luvun 2 §:ssä esitetään, että säilytystilaan vastaanotetusta vapautensa menettäneen omaisuudesta laaditun omaisuusluettelon allekirjoittaa vapautensa menettäneen lisäksi läsnä oleva todistaja. Ehdotusta on pidettävä erityisen hyvänä, koska sillä todennäköisesti ennalta ehkäistään vapautensa menettäneen mahdollisia väitteitä, että kaikkea häneltä pois otettua omaisuutta ei ole merkitty luetteloon tai ettei hän pois päästessään ole saanut kaikkea omaisuuttaan takaisin.

Myös ehdotettuja säännöksiä vartijoiden valtuuksista voidaan pitää hyvänä. Voimakeinojen käytön osalta olisi kuitenkin paikallaan selvittää, mikä on vartijan mahdollisuus voimakeinojen käyttöön silloin kun esim. vangittavaksi vaadittu, joka pakkokeinolain 1 luvun 15 §:n perusteella on tuotava tuomioistuimeen, kieltäytyy lähtemästä, samoin onko vartijalla mahdollisuus voimankäyttöön kun vapautensa menettänyt vastustaa henkilötuntemerkkien ottoa, joka poliisimiehen tekemän päätöksen jälkeen kuuluu vartijan tehtäviin.

Lakiehdotuksesta ei ilmene, miten menetellään sellaisen vankeusvangin suhteen, jota rikostutkinnallisista syistä säilytetään rikosseuraamusviraston luvalla poliisivankilassa. Tällaisia tapauksia on Helsingin poliisilaitoksella (Pasilan poliisivankilassa) vuosittain useita. Vankeusvankien kohtelusta säädetään vankeuslaissa. Selvyden vuoksi olisi tarpeellista säätää, noudatetaanko näissä tapauksissa vankeuslakia vai ehdotettua uutta lakia.



Rikoskomisario

Markku Mäkinen

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS LAIKSI POLIISIN SÄILYTTÄMIEN HENKILÖIDEN KOHTELUSTA SEKÄ LAEIKSI ERÄIDEN SIIHEN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA (HE 90/2005 vp)

Yleisiä näkökohtia

Edeltäjäni apulaisoikeusasiamies Jaakko Jonkka ja apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio pitivät vuosien ajan tarpeellisena poliisin tiloissa säilytettäviä henkilöitä koskevien lainsäätöjen kehittämistä. Jo perustuslain 7 §:n 3 momentti on edellyttänyt, että vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.

Henkilön ottaminen poliisin säilöön perustuu lain antamaan valtuutukseen eikä säilöön otettavalla ole mahdollisuutta kieltäytyä menemästä säilöön. Tähän nähden on selvää, että vapaudenmenetyksen perusteesta riippumatta poliisin henkilöstö vastaa poliisin säilyttämien henkilöiden turvallisuudesta. Viranomaisten oma-aloitteisen toiminnan merkitys korostuu niissä tapauksissa, joissa poliisin säilytettävänä oleva henkilö ei kykene huolehtimaan itsestään, kuten on tilanne poliisilain 11 §:n 1 momentin ja päihtyneiden käsittelystä annetun lain perusteella kiinniotettujen osalta. Viime kädessä on kysymys viranomaisten velvollisuudesta aktiivisesti turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, näissä tapauksissa oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Tähän nähden on tärkeää, että laissa mahdollisimman tarkasti säädetään toisaalta poliisin tiloissa säilytettävän henkilön oikeuksista ja toisaalta viranomaisten velvollisuuksista säilytettävän henkilön suhteen. Yksittäiselle poliisimiehelle tai vartijalle jätetty suuri harkintavalta ei ole sopuinnassa perustuslain vaatimusten kanssa. Täsmällinen sääntely on käsitykseni mukaan myös valvonnasta ja säilössä pidosta vastaavien virkamiesten edun mukaista.

Ensiarvoisen tärkeää poliisin tiloissa säilytettävänä olevien henkilöiden turvallisuuden kannalta on, että poliisimiehet ja muut säilössä pidettävistä henkilöistä vastaavat osaavat arvioida riskitilanteet (erityisesti ero päihtymys - sairauskohtaus) ja lääkäriin toimittamisen tarpeellisuuden. Tähän tavoitteeseen pääsemisessä olennaisen tärkeää on käsitykseni mukaan koulutus. Yhtenä henkilön tilan arviointia helpottavana keinona olisi se, että poliisilla olisi oikeus ottaa säilöön otettavalta henkilöltä koe nautitun alkoholin toteutukseksi; tämä helpottaisi käsitykseni mukaan päihtymyksen ja sairauskohtauksen erottamista. Tällä hetkellä poliisilla ei ole

tällaisen kokeen tekemiseen oikeutta. Lakiehdotuksen mukaan poliisille näyttäisi tällainen oikeus tulevan.

Vaikka poliisin tutkintavankien säilyttämiseen käyttämät niin sanotut poliisivankilat ovat oikeusministeriön tähän tarkoituksen hyväksymät, on oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten suorittamilla poliisilaitosten tarkastuksilla havaittu, että tilat soveltuvat pitkäaikaiseen säilyttämiseen huonosti. Tähän on kiinnittänyt huomiota myös Euroopan neuvoston kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimiva eurooppalainen komitea (CPT) selonteossaan käynnistään Suomessa syyskuussa 2003. Sinänsä poliisivankilat ovat yleensä suhteellisen hyväkuntoisia, mutta niitä ei voi pitää pitempiaikaiseen asumiseen soveltuvina. Mahdollisuudet olla muualla kuin selleissä ovat erittäin rajoitetut ja ulkoilutilat ovat hyvinkin karuja ja pieniä. Ero varsinaisiin vankiloihin on huomattava. Jo tuomituilla on siis paremmat olosuhteet kuin poliisivankilassa säilytettävillä tutkintavangeilla, joita tulisi syyttömyysolettaman mukaisesti kohdella syyttömänä.

Totean, että 23.9.2005 vahvistettu ja 1.10.2006 voimaan tuleva uusi tutkintavan-keuslaki (768/2006) osin korjaa näitä muun muassa laillisuusvalvonnassa havaittuja ongelmia. Tutkintavankeuslain 2 luvun 1 §:ssä on säädetty ne poikkeukset, joiden vallitessa tutkintavankia voidaan säilyttää poliisivankilassa vastoin pääsääntönä pidettävää vankilassa säilyttämistä.

Etävalvonnasta

Ehdotus sisältää säännökset teknisestä valvonnasta ja etävalvonnasta. Alue on tällä hetkellä sääntelemätön, vaikka etävalvontaa on jo joissain poliisilaitoksissa käytettykin. Edeltäjäni apulaisoikeusasiamies Rautio tutustui erällä tarkastuskäynnillään etävalvontaan käytännössä ja totesi asiasta putkakuolemien tutkintaa ja vapautensa menettäneiden valvontaa koskevassa päätöksessään (18.12.2003, 2865/2/00) mm. seuraavaa:

"Etävalvonta on luonnollisesti parempi kuin ei valvontaa lainkaan, mikä on edellä kerrotusti tilanne aika ajoin monissa kihlakunnissa. Se on kuitenkin epävarmempi järjestely kuin paikalla oleva vartija. Mikäli etävalvontaan halutaan siirtyä, se edellyttää mielestäni erittäin tarkkaa ennakkosuunnittelua ja toiminnan ohjeistamista. Etävalvonta on henkilöresursseja vapauttavana ja kustannusten kannalta ajatellen varmasti poliisihallinnolla houkutteleva vaihtoehto, mutta se ei ole ongelmaton ratkaisu.

Tarkastuskäynnilläni tuli ilmi esimerkiksi, että tekniset häiriöt olivat (lähinnä ukkosten takia) haitanneet toimintaa. Vaikka olisikin niin, että valvontayhteyden katkeaminen rinnastettaisiin putkasta tulevaan hälytykseen, on selvää, että poliisilaitoksen ainoa partio voi olla kiinni toisessa tehtävässä tai muutoinkin kaukana poliisilaitokselta. Samoin se, että etä-valvoja hätätilanteen havaittuaan hälyttää paikalle palokunnan tai ambulanssin, aiheuttaa jonkin verran lisäviivettä avun saamisessa verrattuna paikan päällä olevaan vartiointiin ja pienikin viivytys voi olla kohtalokas.

On myös mahdollista, että hälytyksiä aiheutetaan pakoaikeissa tahallaan, kun tiedetään, että paikalle tulee vain palokunta tai lääkäri. Etävalvontaan tarkastuksella tutustuttaessa tuli esiin myös tapaus, jossa put-kassaolijat olivat alkaneet tapella keskenään. Lääkäreitä tai palomiestä ei voi hälyttää paikalle

lopettamaan tappelua, joten etävalvoja voi vain seurata tilannetta hälytettyään partion paikalle.

∩

Totean vielä, että tämäntyyppinen tekninen valvonta voi intensiivisimmillään erittäin tehokkaasti rajoittaa poliisin suojissa olevan henkilön yksityisyyttä. Se on tässä mielessä liiankin tehokasta verrattuna paikalla olevan vartijan toimintaan. Käsitykseni mukaan valvonnan intensiteetin tapauskohtainen harkinta on etävalvonnassa paljon hankalampaa kuin paikan päällä tapahtuvassa seurannassa. Teknisen valvonnan käyttäminen ei saisikaan johtaa siihen, että vapautensa menettäneet alistetaan perusteettomasti jatkuvaan tarkkailuun. Voidaan myös ajatella, että etävalvonta sinänsä loukkaa sen varaan jätettyjen ihmisarvoa."

Voin yhtyä Raution käsityksiin ja totean, ettei lakiehdotus eivätkä hallituksen esityksen perustelut poista vakuuttavasti Raution esille tuomia ongelmia. Mikäli etävalvontaa aiotaan jatkaa, on sen käytöstä mielestäni sinänsä välttämätöntä säätää lailla.

Ehdotukseen sisältyvistä yksittäisistä lainkohdista Laki

poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta

1 luvun 1 §:n 2 momentti

Ehdotettu lainkohta on sisällöltään varsin tulkinnanvarainen. Kun laissa todetaan, että sitä sovelletaan "soveltuvin osin" muihin kuin momentissa mainituin perustein vapautensa menettäneisiin, jää lakia soveltavalle yksittäiselle virkamiehelle varsin paljon harkintavaltaa, mikäli lain täytäntöönpanosta tältä kohdilta ei anneta tarkempia säännöksiä ehdotuksen 18 luvun 2 §:n valtuuttamana. On tosin myönnettävä, että kaikkia mahdollisia käsille tulevia tilanteita ei liene mahdollista ottaa säännöksiin huomioon.

1 luvun 3 §

Ehdotetussa lainkohdassa mainittu "turvallisuus" ja lainkohtaa koskevissa perusteluissa (s. 64) esitetty on tullut toistuvasti esille laillisuusvalvonnassa - erityisesti putkakuolemia koskevissa havainnoissa. Tähän nähden pidän huonona, että ehdotetussa laissa ei esimerkiksi valvonnan intensiteetistä ole mainintaa. Palaan tähän jäljempänä lausuessani päihtyneiden käsittelystä annetusta laista koskevasta muutosehdotuksesta.

2 luvun 2 3

Perustuslain 10 §:n 1 momentin on katsottu sisältävän muun muassa yksilön oikeuden vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin. On vaikea kuvitella tilannetta, jossa myös alle 24 tunnin vapaudenmenetyksissä vapautensa menettäneellä ei lähtökohtaisesti olisi tarvetta ilmoittaa asiasta lähiomaiselleen tai muulle läheiselleen. Tarve yhteydenpitoon korostuu nykyoloissa, kun matkapuhelinten yleisyyden johdosta on totuttu siihen, että omaisten tai muiden läheisten henkilöiden kesken on lähes reaaliaikainen tieto toisen olinpaikasta. Erityisen tärkeää tämä on lasten/nuorten ja vanhempien välillä.

Laillisuusvalvonnassa on tullut ilmi joitain tapauksia, joissa esimerkiksi ulkomaalainen henkilö ei ole tiennyt oikeudestaan olla yhteydessä omaisiinsa, vaikka ilmeinen tarve tähän on ollut, eikä ole osannut pyytää säilytystilojen henkilökunnalta tällaista mahdollisuutta. Tähän nähden on korostettava säilytyksestä vastaavien virkamiesten oma-aloitteista

toimintaa yhteydenpidon järjestämiseen, mikä onkin otettu huomioon ehdotetussa 2 luvun 3 §:ssä.

3 luvun 1 §

Hallituksen esityksessä (s. 67) todetaan, että lakiin ei ehdoteta otettavaksi nimenomaista säännöstä vankeusrangaistusta suorittavien ja tuomitsemattomien vapautensa menettäneiden erillään pitämisestä. Edelleen todetaan, että tällainen vanki on kuitenkin kansalaisyhteisyyksiä ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 10 artiklan 2 a kohdan mukaisesti pidettävä erillään ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvista vapautensa menettäneistä. Mielestäni asiasta pitäisi selvyyden vuoksi säätää laissa.

Lain 1 luvun 4 §:n 3 momentti nuorten vapautensa menettäneiden erityiskohtelusta tarkoittaa perusteluittensa mukaan kiinnioton hetkellä alle 21-vuotiasta. Pidän jossain määrin epäjohtamukaisena, että sijoittamisen osalta katsotaan, että erityiskohtelu tulisi koskemaan vain alle 18-vuotiaita, vaikka erottelu lapsiin ja nuoriin sinänsä perustuukin voimassa olevaan lainsäädäntöön ja muun muassa tutkinta-vankeuslaissa erillään sijoittamisesta on säädetty alle 18-vuotiaiden osalta. Voidaan mielestäni perustellusti kysyä: eivätkö 19- ja 20-vuotiaat tarvitse erityiskohtelua myös sijoittamisen osalta.

3 luvun 3 §

Edeltäjäni ovat laillisuusvalvontaan kuuluvilla poliisilaitosten tarkastuksille tehneet havaintoja, joiden mukaan vapautensa menettäneiden säilytystilat eivät kaikissa tapauksissa ole olleet asianmukaiset. Käytännössä kysymys on käsitykseni mukaan useissa tapauksissa ollut ennemminkin resurssien kuin lainsäädännön puutteista.

5 luvun 1 §

On selvää, että perustuslain 19 §:n 3 momentin mukainen velvoite julkiselle vallalle turvata jokaiselle riittävät terveyspalvelut koskee myös poliisin säilytettävänä olevia. Itse asiassa viranomaisien toimintavelvollisuus vapautensa menettäneiden osalta tästäkin näkökulmasta korostuu, koska vapautensa menettäneiden mahdollisuudet itse ryhtyä toimimaan asian puolesta ovat rajoitetut.

Lääketieteellisen tarpeen tunnistamisessa valvontahenkilökunnan koulutuksella on käsitykseni mukaan suuri merkitys.

Perusteluissa (s. 76-77) on tuotu esille laillisuusvalvonnassakin usein-esiintyvä ongelma hoitosuhteen yksityisyyden ja valvonnan välillä. Korostan sitä, että vartija tai vastaava henkilö on hoitosuhteessa ulkopuolinen ja hänen läsnäolonsa hoitotilanteessa voi loukata hoidettavan yksityisyyttä. Vartijan läsnäolo hoitotilanteessa tulisi käsitykseni mukaan kysymykseen vain poikkeuksellisissa tilanteissa; lähinnä silloin, kun tämä katsotaan välttämättömäksi epäiltäessä karkaamista tai kun hoitohenkilökunnan turvallisuus sitä vaatii. Kun vartiointiin on erityinen syy tällaisista syistä, voidaan se käsitykseni mukaan järjestää monissa tapauksissa esimerkiksi niin, että vartijalla on hoidettavaan näköyhteys, mutta hän ei kuule, mitä hoitotilanteessa keskustellaan.

7 luvun 1 §

Tältä osin perusteluissa todetaan, että lakiin ei ehdoteta otettavaksi säännöstä vapautensa menettäneiden oikeudesta pitää yhteyttä asiamieheensä tapaamalla, vaan ehdotuksessa

lähdetään siitä, että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten veloitteet riittävät turvaamaan vapautensa menettäneen oikeuden aseman. Toki näin on, mutta koska kysymys on - tutkintavankien osalta - oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin eräästä tärkeimmästä osasta, pitäisi asiasta mielestäni lausua myös laissa sen merkityksen korostamiseksi, vaikka tutkintavankeja ei pääsääntöisesti poliisin tiloissa säilytettäisikään. Esim. tutkintavankeuslain (768/2005) 9 luvun 1 §:n 1 momenttiin on otettu maininta avustajan tapaamisesta.

9 luvun 1 §

Pykälässä säädetään vapautensa menettäneen valvonnasta. Sen mukaan valvontaa on suoritettava siten kuin pykälässä mainitut seikat edellyttävät. Laillisuusvalvonnassa on ongelmana pidetty, että missään ei ole tarkemmin määritelty sitä, mitä on pidettävä riittävänä valvontana. Tosin voimassa olevassa sisäasiainministeriön määräyksessä pidettyjen kohtelusta on määräyksiä valvonnan intensiteetistä ja sisäasiainministeriön päihtyneen kohtelusta antaman ohjeen mukaan poliisiyksikön on laadittava valvontahenkilöstölle ohjeet päihtyneiden tarkastuskerrois-ta ottamalla huomioon poliisilaitoksen säilöönottomäärät ja työvuorossa olevan henkilöstön mahdollisuus suorittaa valvontaa.

Ehdotettu laki tai sen perustelut eivät käsitykseni mukaan tuo selvyyttä siihen, mitä olisi pidettävä riittävänä valvontana. Erityisesti päihtyneiden ja muiden itsestään huolehtimaan kykenemättömien osalta olisi toivottavaa, että lainsäätäjä ottaisi kantaa - perustuslain veloitteet elämän ja henkilökohtaisen turvallisuuden turvaamisesta huomioiden - siihen, minkä tasoista valvonnan on oltava,

Pykälän 2 momentin ilmaisu "turvallisuuden edellyttämät" on varsin tulkinnanvarainen eikä lainkohtaa koskevista perusteluista ole saatavissa tulkinta-apua siihen, minkälaisia järjestelmiä turvallisuus edellyttää. Olisi toivottavaa, että lainsäätäjä antaisi jollain tasolla suuntaviivoja vaadittavaan turvallisuuden tasoon. Tämä luonnollisesti **edellyttää** riittäviä resursseja, jotta käytettävissä olevat resurssit eivät tosiasiallisesti määräisi sitä, mitä turvallisuus edellyttää.

Tulkinnanvarainen sääntely valvonnan tasosta ja intensiteetistä ei ole myöskään valvontahenkilöstön oikeusturvan mukaista.

9 luvun 3 §

Pykälä sisältää säännökset vapautensa menettäneen turvatarkastuksesta. Pykälän 3 momentin mukaan vapautensa menettänyt voidaan turvatarkastuksen tarkoituksessa velvoittaa vaihtamaan vaatteensa henkilökunnan läsnä ollessa. Saman luvun 7 §:n mukaan 4 §:ssä säännellyn henkilöntarkastuksen suorittajan ja todistajan tulee olla samaa sukupuolta tarkastettavan kanssa, jos henkilöntarkastus edellyttää vaatteiden riisumista. En sijaan löydä ehdotuksesta sääntelyä 3 §:n 3 momentissa tarkoitettun henkilökunnan sukupuolesta, vaikka käsitykseni mukaan vaatteiden vaihdossa henkilökunnan läsnä ollessa pitäisi noudattaa samoja hieno-tunteisuusperiaatteita, joista mainitaan 7 §:ää koskevissa perusteluissa (s. 94).

11 luvun 6 §

Ehdotettua pykälää koskevissa perusteluissa (s. 99) todetaan, että poliisimiehen tai vartijan tekemä päätös kahlehtimisesta, tarkkailuun sijoittamisesta ja eristämis-tarkkailusta olisi ensi

tilassa saatettava säilytystilan esimiehen vahvistettavaksi. Mielestäni asiasta olisi otettava lausuma itse lakitekstiin.

12 luku

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa (s. 45) todetaan, että etävalvonnan sääntelyn osalta on erityistä huomiota kiinnitettävä vapautensa menettäneen turvallisuuden takaamiseen sekä sairauskohtausten että onnettomuustilanteiden varalta. Olen tästä samaa mieltä. Ehdotettu laki on kuitenkin valitettavasti varsin yleisluontoinen esimerkiksi näiden seikkojen näkökulmasta, ja voidaan kysyä, turvaisiko laki vapautensa menettäneen oikeudet niin kuin perustuslain 7 §:n 3 momentti edellyttää. Pitäisin perusteltuna, että lainsäätäjät ottaisi tarkemmin kantaa niihin edellytyksiin, joilla valvontaa voidaan suorittaa etävalvontana.

Laki päihtyneiden käsittelystä annetun lain muuttamisesta

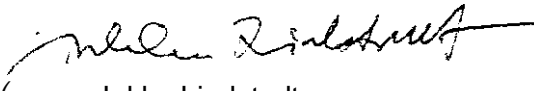
Päihtyneiden käsittelystä annetun lain muuttamisessa kiinnittää laillisuusvalvonnan näkökulmasta huomiota se, että lain 5 §:ään ei ehdoteta muutosta. Valvonnan laatu ja intensiteetti on laissa kuvattu mitä tulkinnanvaraisimmalla tavalla *"mahdollisuuksien mukaan"*.

Käytetty ilmaisu on epämääräinen, vaikka mielestäni tältä osin jo laissa pitäisi säätää muun muassa siitä, kuinka usein putkassa olevaa tulisi käydä katsomassa tai muutoin valvoa. Voimassa olevat sisäasiainministeriön ohjeetkin ovat tältä osin väljiä. Oikeusasiamiehen toiminnassaan saamien tietojen perusteella voidaan todeta, että ei ole harvinaista, että vaikka poliisilaitoksella olisi vartija ympäri vuorokauden, ei hän välttämättä käy tarkastamassa jokaisen putkassaolijan tilaa edes kerran kahdessa tunnissa. Sinänsä tätä ei vallitsevassa tilanteessa voitane ainakaan poikkeuksetta pitää velvollisuuksien laiminlyöntinä, mutta mielestäni se ei voi olla riittävää. Esimerkkinä voin todeta, että tietojeni mukaan Ruotsissa poliisin suojissa olevien henkilöiden tila käydään tarkastamassa 15 minuutin välein ja Norjassa puolen tunnin välein ja tarkastuskäynnit kirjataan.

Mielestäni valvonnan ehdoton vähimmäistaso tulisi määritellä ainakin päihtyneiden henkilöiden osalta ja taso tulisi määritellä sellaiseksi, että se myös tosiasiallisesti turvaisi putkassaolijan terveyttä ja henkeä. Kuten jo edellä olen todennut, viranomaisten oma-aloitteisen toiminnan merkitys korostuu niissä tapauksissa, joissa poliisin säilytettävän olevan henkilö ei kykene huolehtimaan itsestään ja viime kädessä on kysymys viranomaisten velvollisuudesta aktiivisesti turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, näissä tapauksissa oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen.

Valvonnan tasosta säätäminen on käsitykseni mukaan tärkeää myös valvonta-henkilöstön oikeusturvan kannalta.

Apulaisoikeusasiamies


Jukka Lindstedt

10/c
/10

PeVL */2006 vp ~ HE 90/2005 vp

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO */2006 vp**

Hallituksen esitys laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä syyskuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 90/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- poliisijohtaja Kimmo Hakonen, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Ulla Mohell, oikeusministeriö
- rikoskomisario Markku Mäkinen, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen lisensiaatti Kirsi Neiglick
- professori Martin Scheinin.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

- apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta. Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on säätää lain tasolla poliisin säilytettävänä olevien vapautensa menettäneiden henkilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Lakiehdotus sisältää säännöksiä muun ohella vapautensa menettäneen ottamisesta säilytystilaan, sijoittamisesta säilytystilassa, omaisuuden hallussapidosta, terveydenhuollosta, yhteydenpidosta säilytystilan ulkopuolelle, henkilöiden tarkastamisesta, teknisestä valvonnasta ja etävalvonnasta samoin kuin turvaamistoimenpiteistä ja voimakkeinojen käytöstä sekä muutoksenhausta. Kokonaisuudistusta merkitsevässä esityksessä ehdotetaan muutettaviksi myös useita muita lakeja.

Ehdotetut lait ovat olleet tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2006.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä tarkastellaan perusoikeuskoh-raiseen erittelyyn pyrkimättä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Perusteluissa on keskeisessä asemassa perustuslain 7 §:n 3 momentin säännös vapautensa menettäneen oikeuksien turvaamisesta lailla. Lakiehdotukset voidaan perustelujen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin ehdottanut perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä esityksestä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT***Perustelut******Lähtökohtia***

Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on nostaa lain tasolle säännökset poliisin säilytettävänä olevien vapautensa menettäneiden henkilöiden kohtelusta, heidän perusoikeuksiensa rajoittamisesta samoin kuin heidän oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa perusteista. Sääntely on tarkoitus saattaa myös sisällöltään vastaamaan perustuslaista ja kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista johtuvia vaatimuksia. Esitys liittyy läheisesti vankeusrangaistuksen täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta annettuun, lokakuun alussa 2006 voimaan

tulevaan lainsäädäntöön. Perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon mainittuun lainsäädäntöön johtaneesta hallituksen esityksestä (PeVL 20/2005 vp).

Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan lailla. Perusoikeusuudistuksen esitöissä tätä säännöstä on luonnehdittu perustuslailliseksi toimeksiannoksi, jonka johdosta lailla tulee turvata vapautensa menettäneelle kuuluvat oikeudet muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten viitoittamalla tavalla (HE 309/1993 vp, s. 49/1). Esitöissä 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 sekä kirje- ja puhelinsalaisuus) kuuluvat myös vapautensa menettäneille siltä osin kuin niitä ei ole rajoitettu ihmisoikeussopimusten ja perusoikeussäännösten kannalta hyväksyttävällä tavalla (HE 309/1993 vp, s. 49/11).

Esityksessä nyt ehdotettu lainsäädäntö toteuttaa omalta osaltaan perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeisessä virkkeessä tarkoitettua toimeksiantoa. Sääntely on samalla merkityksellistä perustuslain useiden perusoikeussäännösten kannalta. Se koskee esimerkiksi perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuja oikeuksia henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen samoin kuin perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattua yksityiselämän suojaa ja saman pykälän 2 momentissa suojattua luottamuksellisen viestin salaisuutta. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä kiinnitettiin huomiota siihen, että vapaudenmenetyks 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. 25/1). Ehdotuksia on näin ollen arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta. Rajoitusten hyväksyttävyyden, tark-karajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden lisäksi on tärkeää kiinnittää huomiota vapautensa menettäneiden oikeusturvaan (PeVL 20/2005 vp, s. 2/II).

Vapautensa menettäneen oikeuksia ei 1. lakiehdotuksen 1 luvun 3 §:n mukaan saa käsiteltävänä olevan lain nojalla rajoittaa enempää kuin vapauteen kohdistuvan toimenpiteen tarkoitus, säilytysvarmuus, säilytystilan järjestyksen säilyminen sekä turvallisuus vaativat.

Säännöksellä korostetaan asianmukaisesti rajoitustoimenpiteiden laki- ja tarkoitussidonnaisuutta. Oikeasuhtaisuusvaatimuksen ja asiaa koskevan lainsäädännön johdonmukaisen kirjoitustavankin näkökulmasta säännöstä on kuitenkin syytä täydentää edellytyksellä rajoitusten välttämättömyydestä (PeVL 20/2005 vp, s. 3/1, ks. esim. tutkintavankeuslain 1 luvun 4 §).

Säännöksessä mainitaan rajoitustoimenpiteen oikeasuhtaisuuteen vaikuttavana seikkana myös turvallisuus. Näiltä osin yleiseen turvallisuuteen sinänsä viittaava maininta on aiheellista muotoilla tarkoittamaan perustuslain 7 §:n 1 momentissa mainittua henkilökohtaista turvallisuutta (esim. lakiehdotuksen 9 luvun 1 §:ssä on käytetty asianmukaista ilmaisua "vapautensa menettäneiden ja muiden henkilöiden turvallisuus"; ks. myös 3 luvun 6 § ja 6 luvun 2 §).

Lakiehdotuksen toimivaltasäännökset mahdollistavat lähes kauttaaltaan viranomaisen verraten laajan harkintavallan käytön. Sen vuoksi valiokunta korostaa yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden huomioon ottamisen tärkeyttä sovellettaessa toimivaltasäännöksiä yksittäistapauksissa. Lakiehdotuksen 1 luvun 4 §:ään sisältyykin tältä kannalta asianmukaisia säännöksiä vapautensa menettäneen oikeudenmukaisesta ja heidän ihmisarvoaan kunnioittavasta kohtelusta sekä syrjinnän kiellosta. Vartijan on objektiiviteettiperiaatetta ilmentävän 15 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä sovinnollisuutta edistäen. Suhteellisuusvaatimuksesta on vielä erityissäännöksiä 15 luvun 1 §:n 3 momentissa ja 2 §:n 2 momentissa.

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin oikeussuojatakeisiin sisältyy oikeus tulla pidetyksi syyttömänä, kunnes syyllisyys on laillisesti näytetty toteen (HE 309/1993 vp, s. 74/11). Valiokunta painottaa tämän oikeuden huomioon ottamisen tärkeyttä poliisin säilytettävänä ehdotetun lain nojalla olevien oikeudenmukaisessa kohtelussa.

Tutkintavankia on 1. lakiehdotuksen 13 luvun 1 §:n mukaan kuultava häntä koskevaa tärkeää päätöstä tehtäessä. Kuulemisvelvollisuuden rajoittaminen vain tärkeisiin päätöksiin näyttää ainakin sanonnallisesti merkitsevän poikkeusta hallintolain 34 §:n säännöksiin asianosaisen kuulemisesta. Valiokunta huomauttaa, että oikeus tulla kuulluksi sisältyy perustuslain 21 §:n 2 momentissa nimenomaisesti mainittuihin hyvän hallinnon takeisiin. Säännös on aiheellista tarkistaa

esimerkiksi viittaukseksi hallintolakiin (PeVL 20/2005 vp, s. 3/II, ks. tutkintavankeus lain 1 luvun 6 §).

Perustuslakivaliokunta korostaa hyvän hallinnon takeiden näkökulmasta yleisemminkin sitä, että hallintolakia sovelletaan myös vapautensa menettäneitä ehdotetun lain nojalla säilyttävien viranomaisten muihin toimenpiteisiin kuin esitutkintaan ja poliisitutkintaan, jollei laissa ole siitä poikkeavia säännöksiä. Lisäksi on syytä huomauttaa, ettei 2 luvun 3 §:n 1 momentin säännös yleisimmin käytetyistä kielistä syrjäytä perustuslain 17 §:n ja esimerkiksi kielilain säännöksiä kielellisistä oikeuksista (PeVL 20/2005 vp, s. 3—4).

Lakiehdotuksesta käy yksityiskohtaisella tarkkuudella ilmi se virkamies tai virkamiestaso, joka voi käyttää perusoikeuksien kannalta merkityksellistä toimivaltaa (PeVL 12/1998 vp, s. 6/II, PeVL 20/2005 vp, s. 4/1).

Säilytystilaan ottaminen ja riippumaton lääkärintarkastus

Ilmoittaminen säilytystilaan ottamisesta. Tutkintavangille ja kiinni otetulle on 1. lakiehdotuksen 2 luvun 2 §:n 1 momentin perusteella varattava tilaisuus ilmoittaa lähiomaiselleen tai muulle läheiselleen säilytystilaan ottamisesta. Ilmoitusmahdollisuutta ei kuitenkaan tarvitse varata kiinni otetulle, jos hänet vapautetaan 24 tunnin kuluessa kiinni ottamisesta eikä mahdollisuuden varaamiseen ole erityistä syytä.

Vuorokauden kestävä vapauden menetys ilman mahdollisuutta ilmoittaa asiasta läheisille on valiokunnan mielestä verraten pitkä, etenkin kun otetaan huomioon nykyaikaiset viestintämahdollisuudet ja -tavat. Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea on käytännössään painottanut poliisin huostaan ottaman oikeutta ilmoittaa säilöönnotosta kolmannelle taholle.¹ Ilmoitusmahdollisuuden varaamista koskevan poikkeuksen aikarajoitusta tulee näin ollen lyhentää ehdotettua olennaisesti lyhyemmäksi. Asianmukaisinta on poistaa poikkeus kokonaan.

Oikeuksista tiedottaminen. Vapautensa menettäneelle on 1. lakiehdotuksen 2 luvun 3 §:n 1 momentin perusteella viipymättä hänen saavuttuaan säilytystilaan tiedotettava muun ohella vapautensa menettäneiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Vaikka lain mukaiset oikeudet kuuluvat henkilölle heti hänen tultua pidätetyksi tai kiinni otetuksi, soveltuvat kiinniottotilanne ja kuljetus esityksen perustelujen mukaan huonosti oikeuksia ja velvollisuuksia koskevien tietojen

antamiseen. Tiedottamiselle on säilytystilaan saavuttua paremmat edellytykset. Ehdotukselle on sinänsä ymmärrettävät perusteet. Toi-

The CPT Standards. CPT/M/E (2002) - Rev. 2004, s. 6, kpl 36.

saalta kiinniottolanteet vaihtelevat tapauskohtaisesti ja esimerkiksi kuljetusmatkat säilytystiloihin voivat maan joissakin osissa muodostua hyvinkin pitkiksi. Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean käytännössä on pidetty tärkeänä, että poliisin huostaan otetulle tiedotetaan hänen oikeuksistaan viipymättä. Ehdotettua sääntelyä on näiden seikkojen vuoksi aiheellista tarkistaa esimerkiksi niin, että oikeuksista tiedotetaan viipymättä, viimeistään kuitenkin säilytystilaan saavuttua.

/₁ *Terveydenhuolto.* Vapautensa menettäneellä on 1. lakiehdotuksen 5 luvun 6 §:n perusteella oikeus poliisin järjestämän lääkärin luvalla saada terveydenhuoltoa omalla kustannuksellaan, jollei siitä aiheudu vaaraa vapautteen kohdistuvan toimenpiteen tarkoitukselle. Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean käytännössä on korostettu vapautensa menettäneen oikeutta riippumattoman — vapautensa menettäneen tahtoa — hänen itsensä valitseman — lääkärin tutkimukseen poliisin mahdollisesti järjestämän lääkärin tutkimuksista huolimatta.³ Valiokunta pitää siksi tärkeänä, että pykälästä poistetaan poliisin järjestämän lääkärin lupaa edellyttävä maininta, ja että mainitun komitean vakiintunut käytäntö otetaan säännöstä sovellettaessa asianmukaisesti huomioon.

Yhteydet säilytystilan ulkopuolelle

22.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 6 ja 7 luvussa on säännöksiä vapautensa menettäneen oikeudesta kirjeenvaihtoon ja puhelimen käyttöön sekä tapaamisista ja muista yhteyksistä säilytystilan ulkopuolelle samoin kuin mahdollisuudesta saada lupa poistua lyhyeksi ajaksi säilytystilasta. Ehdotukset vastaavat olennaisilta osiltaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 20/2005 vp) säädetyn tutkintavankeuslain vastaavia säännöksiä.

² The CPT Standards. CPT/Inf/E (2002) - Rev. 2004, s. 6, kpl 37.

³ The CPT Standards. CPT/Inf/E (2002) - Rev. 2004, s. 6, kpl 36 ja 38.

Vapautensa menettäneen yhteydenpitoa rajoitettaessa tulee ottaa huomioon, että perustuslain 10 §:n 1 momentissa suojatun yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin (HE 309/1993 vp, s. 53/1, PeVL 34/2001 vp, s. 4—5). Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta tähdentää, ettei vapautensa menettäneen yhteydenpito-oikeuksia pidä käytännössä rajoittaa enempää kuin on kulloisessakin yksittäistapauksessa välttämätöntä (PeVL 20/2005 vp, s. 5/II).

Lakiehdotuksen 6 luvun säännökset kirjeen ja muun postilähetyksen tarkastamisesta, lukemisesta ja pidättämisestä sekä puhelun kuuntelemisesta ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Lailla voidaan kuitenkin saman pykälän 3 momentin nojalla säätää välttämättömiä rajoituksia tähän oikeuteen muun muassa vapaudenmenetyksen aikana. Ehdotetuille rajoituksille on siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.

Valiokunta korostaa, että luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoituksiin kohdistuu perustuslain 10 §:n 3 momentissa nimenomaisesti mainittu välttämättömyysedel-lytys ja että viestin salaisuutta voidaan laitosoloissakin rajoittaa vain siinä määrin kuin se on kussakin yksittäistapauksessa perusteltua (HE 309/1993 vp, s. 54/II, PeVL 34/2001 vp, s. 5/1). Tältä kannalta toimenpiteen edellytyksestä säännöksissä käytetty ilmaisu "jos on tarpeen" (6 luvun 2 ja 7 §) ei ole asianmukainen (PeVL 20/2005 vp, s. 5—6). Sääntelyä on näiltä osin syytä tarkistaa niin, että säännöksissä mainittuna kunkin toimenpiteen edellytyksenä on yksittäistapauksellinen ja toimenpiteen ankaruutta oikeasuhtaisesti vastaava perusteltu tarve (ks. tutkintavankeuslain 8 luvun 2 ja 7 §).

Vapautensa menettäneen ja tapaajan välistä keskustelua voidaan 7 luvun 1 §:n 3 momentin nojalla kuunnella väärinkäytösten estämiseksi. Perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä "väärinkäytös" on asiattoman epämääräinen ilmaisu. Sääntelyä on aiheellista täsmentää sitomalla rajoitusmahdollisuus esimerkiksi epäilyyn käsiteltävänä olevan lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten rikkomisesta (PeVL 20/2005 vp, s. 6/1, ks. vankeuslain 13 luvun 1 §:n 2 mom.).

Tapaamista voidaan 7 luvun 1 §:n 2 momentin nojalla valvoa myös videolaitteilla. Momenttia on syytä täydentää maininnalla, jonka mukaan mahdollisesta videovalvonnasta

ilmoitetaan vapautensa menettäneelle ja tapaajalle (ks. tutkintavankeuslain 9 luvun 1 §:n 2 momentti).

Valvonta, tarkastukset ja turvaamistoimenpiteet

Esityksen 1. lakiehdotuksen 9 ja 10 luvussa on perustuslain 7 §:n 1 momentissa ja 10 §:n 1 momentissa turvattujen henkilökohtaisen koskemattomuuden ja yksityiselämän suojan kannalta merkityksellisiä säännöksiä turva- ja henkilöntarkastuksista samoin kuin vapautensa menettäneiden päihitteettömyyden valvonnasta sekä heidän selliensä tarkastuksista.

Ehdotukset vastaavat olennaisilta osiltaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 20/2005 vp) säädettyjen tutkintavankeuslain ja vankeuslain säännöksiä näistä asioista. Ehdotetusta sääntelystä ei ole huomautettavaa perustuslain näkökulmasta (ks. myös PeVL 5/2006 vp, s. 5).

Lakiehdotuksen 11 luvussa ovat säännökset mahdollisuudesta määrätä vapautensa menettänyt turvaamistoimenpiteenä tarkkailuun (3 §) tai eristämistarkkailuun (4 §). Säännöksistä ei aivan selvästi ilmene, että kysymys on henkilön sijoittamisesta huoneeseen tai selliin, jossa häntä voidaan tarkkailla ympärivuorokautisesti teknisin apuvälinein tai muilla tavoin (PeVL 20/2005 vp, s. 6). Sääntelyä on näiltä osin aiheellista tämentää (ks. esim. tutkintavankeuslain 13 luvun 3 ja 4 §).

Lakiehdotuksen 11 luvun 2 §:ssä käytetty vanhahko ja verraten raskaisiin välineisiin viittaava sana "kahlehtiminen" on asianmukaista korvata nykyaikaisemmalla ilmaisulla (PeVL 20/2005 vp, s. 6/II; esim. tutkintavankeuslain 13 luvun 3 §:ssä käytetään sanaa "sitominen").

Etävalvonta

Säilytystilassa olevaa pidätettyä tai kiinni otettua voidaan 1. lakiehdotuksen 12 luvun säännösten perusteella valvoa etävalvonnalla etävalvontakeskuksesta, jollei vapautensa menettäneen henkilökohtaiseen turvallisuuteen kohdistu 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua erityistä uhkaa. Sääntelyn tarkoituksena on mahdollistaa pidätettyjen ja kiinni otettujen sijoittaminen myös sellaisiin säilytystiloihin, joissa ei ole päivystävää vartijaa tai päätoimisesti säilytystilaa valvovaa muuta henkilöä. Etävalvontakeskuksen tehtävänä on sen käytössä olevien laitteiden avulla valvoa säilytystilaa sekä siellä olevien turvallisuutta ja terveydentilaa. Etävalvontakeskus myös tarvittaessa hälyttää paikallisen päivystäjän, poliisipartion taikka pelastus-, terveydenhuolto- tai

rajavartioviranomaisen huolehtimaan säilytystilassa mahdollisesti havaittujen ongelmatilanteiden selvittämisestä.

Henkilön sulkeminen vain teknisillä laitteilla valvottuun tilaan on valiokunnan mielestä varsin ongelmallista vapautensa menettäneen henkilökohtaisen turvallisuuden kannalta. Henkilön terveydentilan ja toimintakyvyn muutokset, säilytystilassa tai sen läheisyydessä mahdollisesti sattuvat onnettomuudet ja muut vaaratilanteet samoin kuin esimerkiksi teknisten valvontalaitteiden toimivuuteen kohdistuvat epävarmuustekijät voivat ääritilanteessa vaarantaa myös lukitussa tilassa olevan oikeuden elämään. Etäällä säilytystilasta olevien viranomaisten hälyttämällä ei kaikissa tilanteissa ole mahdollista huolehtia lukitussa tilassa olevien henkilökohtaisesta turvallisuudesta. Etävalvontaan liittyvät turvallisuusriskit ovat valiokunnan arvion mukaan suuret siitä huolimatta, että ehdotuksessa on pyritty ottamaan huomioon vapautensa menettäneen turvallisuuteen kohdistuvat erityiset uhat samoin kuin tarve voida teknisin keinoin avata säilytystilan ovet ja kulkutiet. Turvallisuusriskien merkittävyyden takia vapautensa menettänyttä henkilöä ei valiokunnan mielestä tule voida sulkea pelkästään teknisillä välineillä valvottuun säilytystilaan. Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä näin ollen on, että 1. lakiehdotuksen 12 luvusta poistetaan säännökset etävalvonnasta. Vaihtoehtoisesti sääntelyä on tarkistettava niin, että etävalvontaa on mahdollista käyttää vain valvonnan apukeinona henkilökunnalla asianmukaisesti miehitetyissä säilytystiloissa.

Muutoksenhakuoikeus

Esityksen 1. lakiehdotuksen 17 luvun 1 §:ssä luetellaan päätökset, joihin on mahdollista vaatia oikaisua ja hakea oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn päätökseen muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Luettelo muutoksenhakuoikeudesta ei valiokunnan vakiintuneen kannan mukaan voi vaikuttaa eräänlaisena välillisenä muutoksenhakukieltona, vaan hallintolainkäyttölaista, ennen kaikkea sen 5 §:stä, ja viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentista seuraa, onko kysymyksessä valituskelpoinen ratkaisu (PeVL 20/2005 vp, s. 7/II ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot; ks. myös KKO: 2004:110). Ehdotettu luettelo on siten tältä kannalta asiallisesti tarpeeton.

Asianmukaisin tapa säännellä muutoksenhakuoikeutta on sisällyttää lakiin tavanomainen maininta hallintolainkäyttölain soveltamisesta. Perustuslain kannalta hyväksyttävistä

muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla (PeVL 20/2005 vp, s. 8/1).

Muita seikkoja

Soveltamisalan sääntely. Lakia sovelletaan 1. lakiehdotuksen 1 luvun 1 §:n pääsäännön perusteella poliisin säilytettävänä olevien tutkintavankien, pidätettyjen ja kiinni otettujen kohteluun. Pykälän 2 momentin nojalla lakia sovelletaan "soveltuvin osin" muidenkin poliisin säilytettävänä olevien vapautensa menettäneiden kohteluun. Momentti on tältä osin asiattoman epämääräinen. Momentissa oleva maininta vapauden menetyksen syyn huomioon ottamisesta on sinänsä asianmukainen, mutta ei merkittävästi lisää sääntelyn täsmällisyyttä, koska vapauden menetyksen syy tai tarkoitus tulee 1 luvun 3 §:n perusteella ottaa huomioon joka tapauksessa ja millä tahansa perusteella vapautensa menettäneiden kohtelussa. Säännökset lain soveltamisalasta tulee tällaisessa perusoikeusherkässä sääntely-yhteydessä muotoilla ehdotettua tarkemmiksi esimerkiksi poistamalla 2 momentista "soveltuvia osia" koskeva maininta taikka luettelemalla sovellettaviksi tulevat lain säännökset luku- tai pykäläkohtaisesti.

Epämääräisyys rasittaa myös esityksen 3.—6. ja 8. lakiehdotuksen niitä säännöksiä, joiden perusteella vapautensa menettäneiden kohteluun sovelletaan "soveltuvin osin" lakia poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta. Sääntelyä on näiltäkin osin tarpeen täsmentää. Hallintovaliokunnan on lisäksi syytä arvioida, missä määrin poliisille 1. lakiehdotuksen perusteella kuuluvat toimivaltuudet ovat tarpeen vapautensa menettäneitä esimerkiksi vain lyhyitä aikoja säilyttävillä muille viranomaisille, ja rajata sääntely koskemaan vain perustellusti tarpeellisia valtuuksia. Sama huomautus koskee esityksen 9. ja 10. lakiehdotuksen säännöksiä poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain soveltamisesta.

%U_t

Esityksen 7. lakiehdotuksen 7 §:n epämääräinen soveltamisalasäännös muodostuu ongelmalliseksi myös perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Järjestyksenvalvojalla eli oikeudellisessa mielessä yksityishenkilöllä on nimittäin ehdotetun sanamuodon perusteella "soveltuvin osin" samat valtuudet puuttua vapautensa menettäneiden perusoikeuksiin kuin poliisilla 1. lakiehdotuksen nojalla. Sääntelyä on tältä osin välttämätöntä täsmentää niin, etteivät järjestyksenvalvojan toimivaltuudet laajene laissa nykyisin säädetyistä. Tällainen

täsmennys on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säättämisjärjestyksessä. Täsmennyksen yhteydessä on toisaalta huolehdittava siitä, että lain nojalla säilöön otetun henkilökohtaisen turvallisuuden ja muiden oikeuksien kannalta tarpeelliset seikat tulevat perustuslain 7 §:n 3 momentin näkökulmasta asianmukaisesti säännellyiksi (ks. PeVL 10/2006 vp, s. 4).

Norminantovaltuudet. Esityksen 1. lakiehdotuksen säännökset asetusten ja viranomaismääräysten antamisesta ovat perustuslain 80 §:n näkökulmasta pääosin asianmukaiset. Ehdotetun 8 luvun 1 §:ssä käytetty ilmaisu lakia täydentävien määräysten antamisesta aiheuttaa kuitenkin tarpeetonta tulkinnanvaraisuutta viranomaisen norminasettamisvallan laajuudesta. Valtuus on siksi syytä muotoilla tavanomaiseen tapaan tarkoittamaan lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tarkempien määräysten antamista (PeVL 20/2005 vp, s. 8/II).

Sisäasiainministeriön asetuksella annetaan 8 luvun 4 §:n nojalla tarkempia säännöksiä säilytystilan järjestyssäännöstä, jonka vahvistaa saman luvun 3 §:n perusteella kihlakunnan poliisipäällikkö. Esityksen perustelujen mukaan ministeriö voisi antaa valtuuden nojalla esimerkiksi mallijärjestyssäännön. Ohjeluonteisen mallin antamisesta ei ole tarpeen sisällyttää lakiin erityistä valtuutusta, koska ministeriö voi perustuslain 68 §:n 1 momentin nojalla antaa toimialallaan ohjeita ja malleja ilman eri valtuuttakin. Sää-dösmuotoa taas on syytä käyttää vain yleisten oikeussääntöjen antamiseen. Esityksen perusteluista ei ilmene, onko valtuuden nojalla mahdollisesti tarkoitus antaa joistakin asioista myös kaikissa säilytystiloissa noudatettavia yhteisiä säännöksiä. Lakiehdotuksen 8 luvun 1, 3 ja 4 §:n valtuuksista muodostuu kaiken kaikkiaan ministeriön asetuk-senvallan ja viranomaisen määräystenantovallan välisistä suhteista sekavasti sääntelevä kokonaisuus. Asetuksenantovaltuus on siksi poistettava lakiehdotuksesta tai sääntelyä on selkeytettävä niin, että laista käy ehdotettua olennaisesti tarkemmin ilmi, miltä osin säilytystilan järjestyssäännöstä säädetään ministeriön asetuksella ja miltä osin viranomaisen määräyksellä.

Sivullisen voimankäyttöoikeus. Vartijaa tämän pyynnöstä tai suostumuksella avustavalla henkilöllä on 1. lakiehdotuksen 15 luvun 2 §:n 4 momentin nojalla oikeus mainitun virkamiehen ohjauksessa käyttää sellaisia voimakeinoja, joita voidaan pitää olosuhteisiin nähden puolustettavina.

3, Sääntelyssä on kysymys tilapäisen avun antamisesta konkreettista virkatehtävää suorittavalle virkamiehelle. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaista sääntelyä hyväk-

syttävänä, jos mahdollisuus avustavan henkilön voimankäyttöön säädetään selkeästi poikkeukselliseksi ja sen sallittavuus rajataan tilanteisiin, joissa virkamiehen on erittäin tärkeän ja kiireellisen virkatehtävänsä suorittamiseksi välttämätöntä turvautua sivullisen voimakeinoapuun (PeVL 20/2005 vp, s. 8/II, PeVL 15/1994 vp, s. 3/1). Sääntelyä on tärkeää täydentää tällaisilla rajauksilla (ks. esim. tutkintavankeuslain 13 luvun 6 §:n 3 mom.).

Lausunto

ty^f Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. ja 7. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan 1. lakiehdotuksen 12 luvun etävalvontasäännöksistä ja 7. lakiehdotuksen 7 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä (X) päivänä toukokuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Arja Alho/sd
jäs. Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /x
Johannes Koskinen /sd
Irina Krohn /vihr
Annika Lapintie /vas

Outi Ojala /vas Reino Ojala
/sd Klaus Pentti /kesk Markku
Rossi /kesk Simo Rundgren
/kesk Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk Ilkka
Taipale /sd Astrid Thors /x
Jan Vapaavuori /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO */2006 vp**

Hallituksen esitys laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä syyskuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 90/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- 2 .
- poliisijohtaja Kimmo Hakonen, sisäasiainministeriö
 - lainsäädäntöneuvos Ulla Mohell, oikeusministeriö
 - rikoskomisario Markku Mäkinen, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
 - professori Olli Mäenpää
 - oikeustieteen lisensiaatti Kirsi Neiglick
 - professori Martin Scheinin.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

- apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta. Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on säätää lain tasolla poliisin säilytettävänä olevien vapautensa menettäneiden henkilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Lakiehdotus sisältää säännöksiä muun ohella vapautensa menettäneen ottamisesta säilytystilaan, sijoittamisesta säilytystilassa, omaisuuden hallussapidosta, terveydenhuollosta, yhteydenpidosta säilytystilan ulkopuolelle, henkilöiden tarkastamisesta, teknisestä valvonnasta ja etävalvonnasta samoin kuin turvaamistoimenpiteistä ja voimakkeinojen käytöstä sekä muutoksenhausta. Kokonaisuudistusta merkitsevässä esityksessä ehdotetaan muutettaviksi myös useita muita lakeja.

Ehdotetut lait ovat olleet tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2006.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä tarkastellaan perusoikeuskoh-raiseen erittelyyn pyrkimättä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Perusteluissa on keskeisessä asemassa perustuslain 7 §:n 3 momentin säännös vapautensa menettäneen oikeuksien turvaamisesta lailla. Lakiehdotukset voidaan perustelujen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin ehdottanut perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä esityksestä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lähtökohtia

Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on nostaa lain tasolle säännökset poliisin säilytettävänä olevien vapautensa menettäneiden henkilöiden kohtelusta, heidän perusoikeuksiensa rajoittamisesta samoin kuin heidän oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa perusteista. Sääntely on tarkoitus saattaa myös sisällöltään vastaamaan perustuslaista ja kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista johtuvia vaatimuksia. Esitys liittyy läheisesti vankeusrangaistuksen täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta annettuun, lokakuun alussa 2006 voimaan tulevaan lainsäädäntöön.

Perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon mainittuun lainsäädäntöön johtaneesta hallituksen esityksestä (PeVL 20/2005 vp).

Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan lailla. Perusoikeusuudistuksen esitöissä tätä säännöstä on luonnehdittu perustuslailliseksi toimeksiannoksi, jonka johdosta lailla tulee turvata vapautensa menettäneelle kuuluvat oikeudet muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten viitoittamalla tavalla (HE 309/1993 vp, s. 49/T Esitöissä 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 sekä kirje- ja puhelinsalaisuus) kuuluvat myös vapautensa menettäneille siltä osin kuin niitä ei ole rajoitettu ihmisoikeussopimusten ja perusoikeussäännösten kannalta hyväksyttävällä tavalla (HE 309/1993 vp, s. 49/11).

Esityksessä nyt ehdotettu lainsäädäntö toteuttaa omalta osaltaan perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeisessä virkkeessä tarkoitettua toimeksiantoa. Sääntely on samalla merkityksellistä perustuslain useiden perusoikeussäännösten kannalta. Se koskee esimerkiksi perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuja oikeuksia henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen samoin kuin perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattua yksityiselämän suojaaja saman pykälän 2 momentissa suojattua luottamuksellisen viestin salaisuutta. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä kiinnitettiin huomiota siihen, että vapaudenmenetyks 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. 25/1). Ehdotuksia on näin ollen arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta. Rajoitusten hyväksyttävyyden, tark-karajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden lisäksi on tärkeää kiinnittää huomiota vapautensa menettäneiden oikeusturvaan (PeVL 20/2005 vp, s. 2/H).

Vapautensa menettäneen kohtelun yleiset vaatimukset

Vapautensa menettäneiden oikeuksia ei 1. lakiehdotuksen 1 luvun 3 §:n mukaan saa käsiteltävänä olevan lain nojalla rajoittaa enempää kuin vapautteen kohdistuvan toimenpiteen tarkoitus, säilytysvarmuus, säilytystilan järjestyksen säilyminen sekä turvallisuus vaativat.

Säännöksellä korostetaan asianmukaisesti rajoitustoimenpiteiden laki- ja tarkoitussidonnaisuutta. Oikeasuhtaisuusvaatimuksen ja asiaa koskevan lainsäädännön johdonmukaisen kirjoitustavankin näkökulmasta säännöstä on kuitenkin syytä täydentää edellytyksellä rajoitusten välttämättömydestä (PeVL 20/2005 vp, s. 3/1, ks. esim. tutkintavankeuslain 1 luvun 4 §).

Säännöksessä mainitaan rajoitustoimenpiteen oikeasuhtaisuuteen vaikuttavana seikkana myös turvallisuus. Näiltä osin yleiseen turvallisuuteen sinänsä viittaava maininta on aiheellista muotoilla tarkoittamaan perustuslain 7 §:n 1 momentissa mainittua henkilökohtaista turvallisuutta (esim. lakiehdotuksen 9 luvun 1 §:ssä on käytetty asianmukaista ilmaisua "vapautensa menettäneiden ja muiden henkilöiden turvallisuus"; ks. myös 3 luvun 6 § ja 6 luvun 2 §).

Lakiehdotuksen toimivaltasäännökset mahdollistavat lähes kauttaaltaan viranomaisen verraten laajan harkintavallan käytön. Sen vuoksi valiokunta korostaa yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden huomioon ottamisen tärkeyttä sovellettaessa toimivaltasäännöksiä yksittäistapauksissa. Lakiehdotuksen 1 luvun 4 §:ään sisältyykin tältä kannalta asianmukaisia säännöksiä vapautensa menettäneiden oikeudenmukaisesta ja heidän ihmisarvoaan kunnioittavasta kohtelusta sekä syrjinnän kiellosta. Vartijan on objektiiviteettiperiaatetta ilmentävän 15 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä sovinnollisuutta edistäen. Suhteellisuusvaatimuksesta on vielä erityissäännöksiä 15 luvun 1 §:n 3 momentissa ja 2 §:n 2 momentissa.

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin oikeussuojatakeisiin sisältyy oikeus tulla pidetyksi syyttömänä, kunnes syyllisyys on laillisesti näytetty toteen (HE 309/1993 vp, s. 74/11). Valiokunta painottaa tämän oikeuden huomioon ottamisen tärkeyttä poliisin säilytettävänä ehdotetun lain nojalla olevien oikeudenmukaisessa kohtelussa.

Tutkintavankia on 1. lakiehdotuksen 13 luvun 1 §:n mukaan kuultava häntä koskevaa tärkeää päätöstä tehtäessä. Kuulemisvelvollisuuden rajoittaminen vain tärkeisiin päätöksiin näyttää ainakin sanonnallisesti merkitsevän poikkeusta hallinto-¹³⁴ §:n säännöksiin asianosaisen kuulemisesta. Valiokunta huomauttaa, että oikeus tulla kuulluksi sisältyy perustuslain 21 §:n 2

momentissa nimenomaisesti mainittuihin hyvän hallinnon takeisiin. Säännös on aiheellista tarkistaa esimerkiksi viittaukseksi hallintolakiin (PeVL 20/2005 vp, s. 3/II, ks. tutkintavankeuslain 1 luvun 6 §).

Perustuslakivaliokunta korostaa hyvän hallinnon takeiden näkökulmasta yleisemminkin sitä, että hallintolakia sovelletaan myös vapautensa menettäneitä ehdotetun lain nojalla säilyttävien viranomaisten muihin toimenpiteisiin kuin esitutkintaan ja poliisitutkintaan, jollei laissa ole siitä poikkeavia säännöksiä. Lisäksi on syytä huomauttaa, ettei 2 luvun 3 §:n 1 momentin säännös yleisimmin käytetyistä kielistä syrjäytä perustuslain 17 §:n ja esimerkiksi kielilain säännöksiä kielellisistä oikeuksista (PeVL 20/2005 vp, s. 3—4).

Lakiehdotuksesta käy yksityiskohtaisella tarkkuudella ilmi se virkamies tai virkamiestaso, joka voi käyttää perusoikeuksien kannalta merkityksellistä toimivaltaa (PeVL 12/1998 vp, s. 6/II, PeVL 20/2005 vp, s. 4/1).

Säilytystilaan ottaminen ja riippumaton lääkärintarkastus

Ilmoittaminen säilytystilaan ottamisesta. Tutkintavangille ja kiinni otetulle on 1. lakiehdotuksen 2 luvun 2 §:n 1 momentin perusteella varattava tilaisuus ilmoittaa lähiomaiselleen tai muulle läheiselleen säilytystilaan ottamisesta. Ilmoitusmahdollisuutta ei kuitenkaan tarvitse varata kiinni otetulle, jos hänet vapautetaan 24 tunnin kuluessa kiinni ottamisesta eikä mahdollisuuden varaamiseen ole erityistä syytä.

Vuorokauden kestävä vapauden menetys ilman mahdollisuutta ilmoittaa asiasta läheisille on valiokunnan mielestä verraten pitkä, etenkin kun otetaan huomioon nykyaikaiset viestintämahdollisuudet ja -tavat. Myös Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea on käytännössään painottanut poliisin huostaan ottaman oikeutta ilmoittaa säilöönotosta kolmannelle taholle.¹ Ilmoitusmahdollisuuden varaamista koskevan poikkeuksen aikarajoitus tulee näin ollen poistaa kokonaan tai säätää se ehdotettua olennaisesti lyhyemmäksi.

Oikeuksista tiedottaminen. Vapautensa menettäneelle on 1. lakiehdotuksen 2 luvun 3 §:n 1 momentin perusteella viipymättä hänen saavuttuaan säilytystilaan tiedotettava muun ohella vapautensa menettäneiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Vaikka lain mukaiset oikeudet kuuluvat

¹ The CPT Standards. CPT/Inf/E (2002) - Rev. 2004, s. 6, kpl 36.

henkilölle heti hänen tultua pidätetyksi tai kiinni otetuksi, soveltuvat kiinniottotilanne ja kuljetus esityksen perustelujen mukaan huonosti oikeuksia ja velvollisuuksia koskevien tietojen antamiseen. Tiedottamiselle on säilytystilaan saavuttua paremmat edellytykset. Ehdotukselle on sinänsä ymmärrettävät perusteet. Toisaalta kiinniottotilanteet vaihtelevat tapauskohtaisesti ja esimerkiksi kuljetusmatkat säilytystiloihin voivat maan joissakin osissa muodostua hyvinkin pitkiksi. Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean käytännössä on pidetty tärkeänä, että poliisin huostaan otetulle tiedotetaan hänen oikeuksistaan viipymättä.² Ehdotettua sääntelyä on näiden seikkojen vuoksi aiheellista tarkistaa esimerkiksi niin, että oikeuksista tiedotetaan viipymättä, viimeistään kuitenkin säilytystilaan saavuttua.

(Poist.)

Yhteydet säilytystilan ulkopuolelle

Esityksen 1. lakiehdotuksen 6 ja 7 luvussa on säännöksiä vapautensa menettäneen oikeudesta kirjeenvaihtoon ja puhelimen käyttöön sekä tapaamisista ja muista yhteyksistä säilytystilan ulkopuolelle samoin kuin mahdollisuudesta saada lupa poistua lyhyeksi ajaksi säilytystilasta. Ehdotukset vastaavat olennaisilta osiltaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 20/2005 vp) säädetyn tutkintavankeuslain vastaavia säännöksiä.

Vapautensa menettäneen yhteydenpitoa rajoitettaessa tulee ottaa huomioon, että perustuslain 10 §:n 1 momentissa suojatun yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin (HE 309/1993 vp, s. 53/1, PeVL 34/2001 vp, s. 4—5). Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta tähdentää, ettei vapautensa menettäneen yhteydenpito-oikeuksia pidä käytännössä rajoittaa enempää kuin on kulloisessakin yksittäistapauksessa välttämätöntä (PeVL 20/2005 vp, s. 5/II).

Lakiehdotuksen 6 luvun säännökset kirjeen ja muun postilähetyksen tarkastamisesta, lukemisesta ja pidättämisestä sekä puhelun kuuntelemisesta ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Lailla voidaan kuitenkin saman pykälän

² The CPT Standards. CPT/Inf/E (2002) - Rev. 2004, s. 6, kpl 37.

3 momentin nojalla säätää välttämättömiä rajoituksia tähän oikeuteen muun muassa vapaudenmenetyksen aikana. Ehdotetuille rajoituksille on siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.

^ ^ *

Valiokunta korostaa, että luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoituksiin kohdistuu perustuslain 10 §:n 3 momentissa nimenomaisesti mainittu välttämättömyysedellytys ja että viestin salaisuutta voidaan laitosoiloissakin rajoittaa vain siinä määrin kuin se on kussakin yksittäistapauksessa perusteltua (HE 309/1993 vp, s. 54/11, PeVL 34/2001 vp, s. 5/1). Tältä kannalta toimenpiteen edellytyksestä säännöksissä käytetty ilmaisu "jos on tarpeen" (6 luvun 2 ja 7 §) ei ole asianmukainen (PeVL 20/2005 vp, s. 5—6). Sääntelyä on näiltä osin syytä tarkistaa niin, että säännöksissä mainittuna kunkin toimenpiteen edellytyksenä on yksittäistapauksellinen ja toimenpiteen ankaruutta oikeasuhtaisesti vastaava perusteltu tarve (ks. tutkintavankeuslain 8 luvun 2 ja 7 §).

IL-Q9

Vapautensa menettäneen ja tapaaajan välistä keskustelua voidaan 7 luvun 1 §:n 3 momentin nojalla kuunnella väärinkäytösten estämiseksi. Perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä "väärinkäytös" on asiattoman epämääräinen ilmaisu. Sääntelyä on aiheellista täsmentää sitomalla rajoitusmahdollisuus esimerkiksi epäilyyn käsiteltävänä olevan lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten rikkomisesta (PeVL 20/2005 vp, s. 6/1, ks. vankeuslain 13 luvun 1 §:n 2 raom.).

^ ^

Tapaamista voidaan 7 luvun 1 §:n 2 momentin nojalla valvoa myös videolaitteilla. Momenttia on syytä täydentää maininnalla, jonka mukaan mahdollisesta videovalvonnasta ilmoitetaan vapautensa menettäneelle ja tapaaajalle (ks. tutkintavankeuslain 9 luvun 1 §:n 2 momentti).

Valvonta, tarkastukset ja turvaamistoimenpiteet

Esityksen 1. lakiehdotuksen 9 ja 10 luvussa on perustuslain 7 §:n 1 momentissa ja 10 §:n 1 momentissa turvattujen henkilökohtaisen koskemattomuuden ja yksityiselämän suojan kannalta merkityksellisiä säännöksiä turva- ja henkilöntarkastuksista samoin kuin vapautensa menettäneiden päihteettömyyden valvonnasta sekä heidän selliensä tarkastuksista.

Ehdotukset vastaavat olennaisilta osiltaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 20/2005 vp) säädettyjen tutkintavankeuslain ja vankeuslain säännöksiä näistä asioista. Ehdotetusta sääntelystä ei ole huomautettavaa perustuslain näkökulmasta (ks. myös PeVL 5/2006 vp, s. 5).

Lakiehdotuksen 11 luvussa ovat säännökset mahdollisuudesta määrätä vapautensa menettänyt turvaamistoimenpiteenä tarkkailuun (3 §) tai eristämistarkkailuun (4 §). Säännöksistä ei aivan selvästi ilmene, että kysymys on henkilön sijoittamisesta huoneeseen tai selliin, jossa häntä voidaan tarkkailla ympärivuorokautisesti teknisin apuvälinein tai muilla tavoin (PeVL 20/2005 vp, s. 6). Sääntelyä on näiltä osin aiheellista täsmentää (ks. esim. tutkintavankeuslain 13 luvun 3 ja 4 §).

Lakiehdotuksen 11 luvun 2 §:ssä käytetty vanhahkoja verraten raskaisiin välineisiin viittaava sana "kahlehtiminen" on asianmukaista korvata nykyaikaisemmalla ilmaisulla (PeVL 20/2005 vp, s. 6/II; esim. tutkintavankeuslain 13 luvun 3 §:ssä käytetään sanaa "sitominen").

Etävalvonta

Säilytystilassa olevaa pidätettyä tai kiinni otettua voidaan 1. lakiehdotuksen 12 luvun säännösten perusteella valvoa etävalvonnalla etävalvontakeskuksesta, jollei vapautensa menettäneen henkilökohtaiseen turvallisuuteen kohdistu 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua erityistä uhkaa. Sääntelyn tarkoituksena on mahdollistaa pidätettyjen ja kiinni otettujen sijoittaminen myös sellaisiin säilytystiloihin, joissa ei ole päivystävää vartijaa tai päätoimisesti säilytystilaa valvovaa muuta henkilöä. Etävalvontakeskuksen tehtävänä on sen käytössä olevien laitteiden avulla valvoa säilytystilaa sekä siellä olevien turvallisuutta ja terveydentilaa. Etävalvontakeskus myös tarvittaessa hälyttää paikallisen päivystäjän, poliisipartion taikka pelastus-, terveydenhuolto- tai rajavartiolaitoksen huolehtimaan säilytystilassa mahdollisesti havaittujen ongelmatilanteiden selvittämisestä.

Henkilön sulkeminen vain teknisillä laitteilla valvottuun tilaan on valiokunnan mielestä varsin ongelmallista vapautensa menettäneen henkilökohtaisen turvallisuuden kannalta. Henkilön terveydentilan ja toimintakyvyn muutokset, säilytystilassa tai sen läheisyydessä mahdollisesti sattuvat onnettomuudet ja muut vaaratilanteet samoin kuin esimerkiksi teknisten valvontalaitteiden toimivuuteen kohdistuvat epävarmuustekijät voivat ääritilanteessa vaarantaa myös lukitussa tilassa

olevan oikeuden elämään. Etäällä säilytystilasta olevien viranomaisten hälyttämällä ei kaikissa tilanteissa ole mahdollista huolehtia lukitussa tilassa olevien henkilökohtaisesta turvallisuudesta. Etävalvontaan liittyvät turvallisuusriskit ovat valiokunnan arvion mukaan suuret siitä huolimatta, että ehdotuksessa on pyritty ottamaan huomioon vapautensa menettäneen turvallisuuteen kohdistuvat erityiset uhat samoin kuin tarve voida teknisin keinoin avata säilytystilan ovet ja kulkutiet. Turvallisuusriskien merkittävyyden takia vapautensa menettänyttä henkilöä ei valiokunnan mielestä tule voida sulkea pelkästään teknisillä välineillä ehdotetulla tavalla valvottuun säilytystilaan. Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä näin ollen on, että 1. lakiehdotuksen 12 luvusta poistetaan säännökset etävalvonnasta. Vaihtoehtoisesti sääntelyä on tarkistettava niin, että etävalvontaa on mahdollista käyttää vain (*poist.*) apukeinona henkilökunnan asianmukaisesti valvomis-sa säilytystiloissa.

Muutoksenhakuoikeus

Esityksen 1. lakiehdotuksen 17 luvun 1 §:ssä luetellaan päätökset, joihin on mahdollista vaatia oikaisua ja hakea oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn päätökseen muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Luettelo muutoksenhakuoikeudesta ei valiokunnan vakiintuneen kannan mukaan voi vaikuttaa eräänlaisena välillisenä muutoksenhakukieltonakaan hallintolainkäyttölaista, ennen kaikkea sen 5 §:stä, ja viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentista seuraa, onko kysymyksessä valituskelpoinen ratkaisu (PeVL 20/2005 vp, s. 7/II ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot; ks. myös KKO: 2004:110). Ehdotettu luettelo on siten tältä kannalta asiallisesti tarpeeton.

Asianmukaisin tapa säännellä muutoksenhakuoikeutta on sisällyttää lakiin tavanomainen maininta hallintolainkäyttölain soveltamisesta. Perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla (PeVL 20/2005 vp, s. 8/1).

Muita seikkoja

Soveltamisalan sääntely. Lakia sovelletaan 1. lakiehdotuksen 1 luvun 1 §:n pääsäännön perusteella poliisiin säilytettävänä olevien tutkintavankien, pidätettyjen ja kiinni otettujen kohteluun. Pykälän 2 momentin nojalla lakia sovelletaan "soveltuvin osin" muidenkin poliisiin säilytettävänä olevien

vapautensa menettäneiden kohteluun. Momentti on tältä osin asiattoman epämääräinen. Momentissa oleva maininta vapauden menetyksen syyn huomioon ottamisesta on sinänsä asianmukainen, mutta ei merkittävästi lisää sääntelyn täsmällisyyttä, koska vapauden menetyksen syy tai tarkoitus tulee 1 luvun 3 §:n perusteella ottaa huomioon joka tapauksessa ja millä tahansa perusteella vapautensa menettäneiden kohtelussa. Säännökset lain soveltamisalasta tulee tällaisessa perusoikeusher-kässä sääntely-yhteydessä muotoilla ehdotettua tarkemmiksi esimerkiksi poistamalla 2 momentista "soveltuvia osia" koskeva maininta taikka luettelemalla sovellettaviksi tulevat lain säännökset luku- tai pykäläkohtaisesti.

Epämääräisyys rasittaa myös esityksen 3.—6. ja 8. lakiehdotuksen niitä säännöksiä, joiden perusteella vapautensa menettäneiden kohteluun sovelletaan "soveltuvin osin" lakia poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta. Sääntelyä on näiltäkin osin tarpeen täsmentää. Hallintovaliokunnan on lisäksi syytä arvioida, missä määrin poliisille 1. lakiehdotuksen perusteella kuuluvat toimivaltuudet ovat tarpeen vapautensa menettäneitä esimerkiksi vain lyhyitä aikoja säilyttävälle muille viranomaisille, ja rajata sääntely koskemaan vain perustellusti tarpeellisia valtuuksia. Sama huomautus koskee esityksen 9. ja 10. lakiehdotuksen säännöksiä poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain soveltamisesta.

Esityksen 7. lakiehdotuksen 7 §:n epämääräinen soveltamisalasäännös muodostuu ongelmalliseksi myös perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Järjestyksenvalvojalla eli oikeudellisessa mielessä yksityishenkilöllä on nimittäin ehdotetun sanamuodon perusteella "soveltuvin osin" samat valtuudet puuttua vapautensa menettäneiden perusoikeuksiin kuin poliisilla 1. lakiehdotuksen nojalla. Sääntelyä on tältä osin välttämätöntä täsmentää niin, etteivät järjestyksenvalvojien toimivaltuudet laajene nykyisestä [kattamaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä valtuuksia]. Tällainen täsmennys on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Täsmennyksen yhteydessä on toisaalta huolehdittava siitä, että lain nojalla säilöön otetun henkilökohtaisen turvallisuuden ja muiden oikeuksien kannalta tarpeelliset seikat tulevat perustuslain 7 §:n 3 momentin näkökulmasta asianmukaisesti säännellyiksi (ks. PeVL 10/2006 vp, s. 4).

Norminantovaltuudet. Esityksen 1. lakiehdotuksen säännökset asetusten ja viranomaismääräysten antamisesta ovat perustuslain 80 §:n näkökulmasta pääosin asianmukaiset. Ehdotetun 8 luvun 1 §:ssä käytetty ilmaisu lakia täydentävien määräysten antamisesta aiheuttaa kuitenkin tarpeetonta

tulkinnanvaraisuutta viranomaisen norminasettamisvallan laajuudesta. Valtuus on siksi syytä muotoilla tavanomaiseen tapaan tarkoittamaan lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tarkempien määräysten antamista (PeVL 20/2005 vp, s. 8/II).

Sisäasiainministeriön asetuksella annetaan 8 luvun 4 §:n nojalla tarkempia säännöksiä säilytystilan järjestyssäännöstä, jonka vahvistaa saman luvun 3 §:n perusteella kihlakunnan poliisipäällikkö. Eesityksen perustelujen mukaan ministeriö voisi antaa valtuuden nojalla esimerkiksi mallijärjestyssäännön. Ohjeluonteisen mallin antamisesta ei ole tarpeen sisällyttää lakiin erityistä valtuutusta, koska ministeriö voi perustuslain 68 §:n 1 momentin nojalla antaa toimialallaan ohjeita ja malleja ilman eri valtuuttakin. Sää-dösmuotoa taas on syytä käyttää vain yleisten oikeussääntöjen antamiseen. Eesityksen perusteluista ei ilmene, onko valtuuden nojalla mahdollisesti tarkoitus antaa joistakin asioista myös kaikissa säilytystiloissa noudatettavia yhteisiä säännöksiä. Lakiehdotuksen 8 luvun 1, 3 ja 4 §:n valtuuksista muodostuu kaiken kaikkiaan ministeriön asetuk-senvallan ja viranomaisen määräystenantovallan välisistä suhteista sekavasti sääntelevä kokonaisuus. Asetuksenantovaltuus on siksi poistettava lakiehdotuksesta tai sääntelyä on selkeytettävä niin, että laista käy ehdotettua olennaisesti tarkemmin ilmi, miltä osin säilytystilan järjestyssäännöstä säädetään ministeriön asetuksella ja miltä osin viranomaisen määräyksellä.

Sivullisen voimankäyttöoikeus. Vartijaa tämän pyynnöstä tai suostumuksella avustavalla henkilöllä on 1. lakiehdotuksen 15 luvun 2 §:n 4 momentin nojalla oikeus mainitun virkamiehen ohjauksessa käyttää sellaisia voimakeinoja, joita voidaan pitää olosuhteisiin nähden puolustettavina.

Sääntelyssä on kysymys tilapäisen avun antamisesta konkreettista virkatehtävää suorittavalle virkamiehelle. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaista sääntelyä hyväksyttävänä, jos mahdollisuus avustavan henkilön voimankäyttöön säädetään selkeästi poikkeukselliseksi ja sen sallittavuus rajataan tilanteisiin, joissa virkamiehen on erittäin tärkeän ja kiireellisen virkatehtävänsä suorittamiseksi välttämätöntä turvautua sivullisen voimakeinoapuun (PeVL 20/2005 vp, s. 8/II, PeVL 15/1994 vp, s. 3/1). Sääntelyä on tärkeää täydentää tällaisilla rajauksilla (ks. esim. tutkintavankeuslain 13 luvun 6 §:n 3 raom.).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. ja 7. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan 1. lakiehdotuksen 12 luvun etävalvontasäännöksistä ja 7. lakiehdotuksen 7 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä (X) päivänä kesäkuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Arja Alho/sd
jäs. Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /x
Johannes Koskinen /sd
Irina Krohn /vihr
Annika Lapintie /vas
Outi Ojala /vas
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk
Simo Rundgren /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /x
Jan Vapaavuori /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.