13.12.2016 EOAK/6157/2016

Eduskunnan lakivaliokunnalle

LAUSUNTO

Lakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijan kirjallista lausuntoa ja kuulemista hallituksen esityksestä HE 252/2016 vp tutkintavankeuden vaihtoehtoja ja järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

1
TUTKINTAVANKEUDEN VAIHTOEHDOT

Esityksessä ehdotetaan vaihtoehtoja tutkintavankeudelle. Pakkokeinolakiin lisättäisiin säännökset tehostetusta matkustuskiellosta ja tutkinta-arestista. Tutkintavankeuden vaihtoehdoista säätäminen on perusteltua ja tarpeellista. Hallituksen esityksessä kerrotuin tavoin useissa kansainvälisissä suosituksissa edellytetään, että tutkintavankeudelle tulee olla olemassa vaihtoehtoja. Tuorein tähän liittyvä kommentti on Yhdistyneiden kansakuntien Kidutuksen vastaisen komitean (CAT) viime viikolla 7.12.2016 Suomen valtion maaraporttiin antama loppupäätelmä, jossa komitea suosittele lisäämään vaihtoehtoja tutkintavankeudelle[1].

Ehdotettujen säännösten suhteen heräsi kuitenkin joitakin kysymyksiä.

Käräjäoikeuden tuomion jälkeen käytettäväksi tarkoitetun tutkinta-arestin osalta en löytänyt hallituksen esityksestä tietoa siitä, kuinka suuri on tämän pakkokeinon potentiaalinen kohderyhmä. Jotta uuden pakkokeinon mahdolliset käyttömäärät olisivat hahmotettavissa, olisi ollut syytä selvittää, kuinka monta henkilöä vuosittain määrätään pidettäviksi tutkintavankeudessa vielä käräjäoikeuden tuomion jälkeen ja kuinka moni näistä on tuomittu alle kahden vuoden vankeusran-

[1] Concluding observations: 17. (b) The State party should accelerate judicial proceedings, and when feasible, apply alternatives to detention such as eletronically supervised and enhanced travel bans, house arrest and bail

gaistukseen. Tästä ryhmästä olisi mahdollisuuksien mukaan ollut syytä yrittää arvioida, kuinka moni heistä olisi tutkinta-arestiin soveltuva.

Hallituksen esityksen mukaan tehostetun matkustuskiellon ja tutkinta-arestin käyttöönotto vähentäisi tutkintavankien määrää arviolta 10–15 tutkintavangilla päivittäin (s.32). Esityksessä ei kuitenkaan millään tavoin selvitetä, mihin nämä luvut perustuvat. Vaikka tutkinta-arestin kaltaisesta vaihtoehdosta säätäminen on periaatteessa perusteltua ja tarpeen, olisi suhteellisen laajan ja monimutkaisen sääntelyn osalta ollut kiinnostavaa tietää, mikä sen käytännön merkitys voisi tulla olemaan. Luullakseni pääosa vielä käräjäoikeuden tuomion antamisen jälkeenkin tutkintavankeudessa olevista on tuomittu vähintään kahden vuoden vankeusrangaistukseen eikä sen vuoksi voi tulla määrätyksi esityksen mukaiseen tutkinta-arestiin.

Toinen tutkinta-arestia koskeva kysymys on, miten on päädytty siihen, että tutkinta-arestiin voidaan määrätä vain alle kahden vuoden vankeusrangaistukseen tuomittu. Esityksessä todetaan, ettei tutkinta-arestia voitaisi käyttää kaikista törkeimmissä rikoksissa (s. 30). Osa vakavaakin rikokseen syyllistyneistä henkilöistä on kuitenkin sellaisia, ettei esimerkiksi rikoksen uusiminen ole todennäköistä, vaan kyse on ainutkertaisesta rikollisesta teosta heidän elämässään. Tutkinta-arestin alle kahden vuoden tuomioon rajaamisen perusteita olisi ollut hyvä avata esityksessä tarkemmin.

Vasta näiden kahden kysymyksen selvittämisen jälkeen voitaisiin arvioida, onko tutkinta-arestin käyttömahdollisuus täysin marginaalinen ja onko rajaus kahden vuoden vankeustuomioon perusteltu.

Jos tutkinta-arestiin määrätty on vangittuna, tuomioistuin ilmoittaa tutkinta-arestin määräämistä koskevasta ratkaisustaan vankilaan (ehdotettu PKL 2:12 c). Hallituksen esityksen mukaan (s. 40) tutkinta-arestiin määrätty tulisi vapauttaa vankilasta tutkinta-arestiin mahdollisimman nopeasti sen jälkeen, kun teknisessä valvonnassa tarvittavat laitteet on asennettu. Laissa ei tältä osin todeta mitään eikä tähän liittyen ole säädetty myöskään mahdollisuudesta antaa tarkempia säännöksiä ja määräyksiä. Tutkintavankien vapauttamisessa on aiemmin ollut ongelmia. Vankia ei aina ollut vapautettu välittömästi, kun vapauttamispäätös oli tehty. Ongelmallisimmissa tilanteissa vapauttaminen saattoi lykkääntyä vapauttamisasiakirjojen laatimisen tai jopa viikonlopun takia. Varsin usein vapautettaviksi määrätyt tutkintavangit vietiin vankilaan vapautettaviksi ja noutamaan omaisuuttaan. Koska vapaudenmenetyksen peruste oli jo lakannut, tätä ei oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä pidetty asianmukaisena. Nykyään on säädetty, että vapautettu henkilö voidaan kuljettaa ainoastaan omalla suostumuksellaan vankilaan hakemaan siellä olevaa omaisuuttaan. Määrättäessä tutkintavanki tutkinta-arestiin tilanne ei ole täysin vastaava kuin tutkintavanki vapautettaessa, mutta selvää on, että tutkintavanki tulee vapauttaa myös tutkinta-arestiin mahdollisim-

man nopeasti. Tähän liittyvien ongelmien välttämiseksi lienee syytä harkita, tulisiko asiasta olla tarkempia säännöksiä.

Tutkinta-arestissa olevien valvonta ehdotetaan annettavaksi Rikosseuraamuslaitokselle. Esityksen mukaan Rikosseuraamuslaitoksen tukipartio tapaisi tutkinta-arestissa olevan henkilön noin viikoittain. Epäselväksi jää, mikä on tapaamisen tarkoitus. Tukipartiot valvovat myös valvotussa koevapaudessa olevia vankeja, erilaisilla luvilla vankilan ulkopuolella olevia vankeja sekä valvontarangaistusta suorittavia. Tällöin valvottaviin voidaan kohdistaa esimerkiksi päihdevalvontaa ja heille asetettua toimintavelvoitetta voidaan tapaamisella ja keskusteluilla tapaamisen yhteydessä tukea. Tutkinta-arestiin määrätyn osalta päihteettömyysvelvoitetta ja muita valvottavia vastaavia, yhteiskuntaan sopeutumiseen ja uusintarikollisuuden vähentämiseen tähtääviä toimintavelvoitteita ei kuitenkaan ole. Tukipartiolla ei myöskään ole oikeutta mennä tutkinta-arestissa olevan henkilön kotirauhan piiriin. Kun hänen liikkumistaan voidaan valvoa teknisellä valvonnalla, jää epäselväksi, missä tarkoituksessa tukipartio hänet tapaisi ja eikö tekninen valvonta ole riittävää. Tukipartion toiminnan kannalta on huomion arvoista myös, että sen toimivaltuudet edellä mainituissa eri valvontatilanteissa poikkeavat toisistaan, mikä voi sinänsä olla perusteltua ja perustuu lakiin, mutta tosiasiassa vaikeuttaa yksittäisten virkamiesten työtä.

Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehen olisi mahdollista myöntää tutkinta-arestiin määrätylle poikkeuslupa tutkinta-arestia koskevassa ratkaisussa asetetusta velvollisuudesta (ehdotettu PKL 2:12 h). Tehostettuun matkustuskieltoon myönnettävän poikkeusluvan osalta on säädetty, että poikkeusluvan myöntävän pidättämiseen oikeutetun virkamiehen tulee mahdollisuuksien mukaan kuulla tutkinnanjohtajaa harkitessaan poikkeusluvan myöntämistä. Esityksestä ei käy ilmi, onko tarkoituksellisesti jätetty säätämättä, että Rikoseuraamuslaitoksen ei tule kuulla lupaharkintaa tehtäessä tutkinnanjohtajaa, tai rikosprosessin tässä vaiheessa ennemmin syyttäjää.

Rikosseuraamuslaitos voi hallituksen esityksen mukaan antaa tutkinta-arestissa olevalle kirjallisen varoituksen, jos tämä rikkoo lievästi hänelle asetettuja velvollisuuksia (ehdotettu PKL 2:12 i). Esityksen perusteella jää tulkinnanvaraiseksi, saako tähän päätökseen hakea muutosta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi pakkokeinolain 3 luvun 19 §:n muutoksenhakua koskevaa säännöstä siten, että siihen lisättäisiin, että vangitsemisasian lisäksi tutkinta-arestia koskevassa asiassa annettuun päätökseen ei saisi erikseen hakea muutosta valittamalla. Tutkinta-arestiin määrätty saisi kannella päätöksestä, jolla hänet on määrätty tutkinta-arestiin. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (s. 44) pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että säännökseen lisättäisiin kielto hakea valittamalla muutosta tutkinta-arestia koskevaan päätökseen. Perustelut jatkuvat edelleen, että tällainen päätös olisi esimerkiksi 2 luvun 12 h §:ssä tarkoitettu poikkeuslupaa koskeva päätös.

Sinänsä ehdotettua 3 luvun 19 §:ä on mahdollista tulkita siten, ettei 2 luvun 12 i §:n mukaiseen kirjalliseen varoitukseen saisi hakea muutosta. Tätä ei kuitenkaan perusteluissa mainita eikä mahdolliselle kiellolle siten ole esitetty mitään perustetta. Muutoksenhakukiellon laajuuden tekee tulkinnanvaraiseksi muun muassa se, että Rikosseuraamuslaitos on hallintoviranomainen, jonka tulee toiminnassaan noudattaa hallintolakia ja jonka päätöksistä haetaan muutosta hallintolainlainkäyttölain mukaisessa järjestyksessä. Hallintolain 4 §:ssä on säädetty, ettei hallintolakia sovelleta lainkäyttöön, esitutkintaan, poliisitutkintaan eikä ulosottoon. Tutkinta-arestin valvonta ei ymmärtääkseni ole mitään näistä sen enempää kuin vankeuden tai tutkintavankeuden täytäntöönpanokaan on. Rikosseuraamuslaitoksen toiminta on nähdäkseni siten myös sen tutkinta-arestia valvoessa ja arestiin liittyviä päätöksiä tehdessä hallitolainmukaista hallintotoimintaa. Tähän nähden ehdotetussa 3 luvun 19 §:ssä sen ehdotetussa muodossa sotkeentuvat muutoksenhaku rikosprosessuaalisen pakkokeinon määräämiseen ja hallintoviranomaisen hallintomenettelyssä tekemään päätökseen.

Jos ehdotetulla 3 luvun 19 §:llä on tarkoitus kieltää muutoksenhaku Rikosseuraamuslaitoksen antamaan kirjalliseen varoitukseen, tämä olisi ollut syytä tuoda esiin ainakin perusteluissa sekä perustella myös, miksi varoitukseen ei voi hakea muutosta. Epäselväksi jää myös, mitkä ovat perusteet sille, ettei poikkeuslupaa koskevaan päätökseen (2 luvun 12 h §) saisi hakea muutosta. Muutoksenhakuoikeuden olemassa oloa tai sen kieltämistä hämärtää myös se, että vastaavan tyyppisissä Rikosseuraamuslaitoksen toimivaltaan kuuluvissa tilanteissa eli valvotun koevapauden osalta on säädetty muutoksenhakuoikeus sekä suunnitelmasta myönnettävää poikkeamista koskevaan päätökseen että varoituksen osalta (laki valvotusta koevapaudesta 21 §, 26 § ja 40). Muutoksenhaku tapahtuu hallintolainkäyttölain mukaisessa prosessissa, kuten Rikosseuraamuslaitoksen tekemien päätösten osalta muutoinkin. Myös tutkintavangille järjestysrikkomuksesta annettavaan varoitukseen voi tutkintavankeuslain mukaan hakea muutosta hallintolainkäyttölain mukaisessa järjestyksessä. Sen sijaan Rikosseuraamuslaitoksen täytäntöön pantavaksi kuuluvan valvontarangaistuksen osalta ei ole nimenomaisesti säädetty muutoksenhausta sen enempää velvollisuudesta poikkeamista koskevan päätöksen (laki valvontarangaistuksesta 17 §) kuin velvollisuuksien rikkomisesta annettavan kirjallisen varoituksenkaan (18 §) osalta, joten muutoksenhakuoikeus näihin arvioitaneen hallintolainkäyttölain 5 §:n ja viime kädessä perustuslain 21 §:n perusteella.

Rikosseuraamuslaitoksen asemaan ja toimintaan hallintoviranomaisena liittyy myös mahdollisuus antaa asetuksella tarkempia säännöksiä (ehdotettu PKL 11:4) tutkinta-arestiin liittyvien asiakirjojen laatimisesta, käsittelystä ja sisällöstä sekä tutkinta-arestiin määrätyn velvollisuuksien rikkomisen selvittämisestä ja kirjaamisesta. Hallintolaissa säädetään muun muassa asian selvittämisestä, kuulemisesta ja päätösten kirjaamisesta. Näistä hallintolain säännöksistä voidaan lailla

poiketa, mutta asetuksella tämä ei ole mahdollista. Nähdäkseni esitettyä asetuksenantovaltaa tulisi tarkastella tämä huomioon ottaen.

2 TUTKINTAVANKIEN SÄILYTTÄMINEN POLIISIN TILOISSA

Esityksessä ehdotetaan, että aikaa, jonka tutkintavanki voidaan säilyttää poliisin tiloissa, lyhennetään nykyisestä ja säilyttämisen edellytyksiä tiukennetaan. Uudistus on erittäin tarpeellinen, mutta ei esitetyn kaltaisena vielä riittävä. Suomessakin tulee päästä siihen, että tutkintavangit säilytetään vangitsemispäätöksen jälkeen, eli yleensä viimeistään neljän vuorokauden kuluttua kiinniottamisesta, Rikosseuraamuslaitoksen ylläpitämissä vankiloissa, ei poliisin tiloissa. Kyse on toisaalta siitä, että poliisin tilat ovat nykyisellään olosuhteiltaan sopimattomia pidempiaikaiseen säilytykseen siten, ettei säilytettävien hyvä ja ihmisarvoinen kohtelu voi toteutua niissä. Toisaalta kyse on siitä periaatteellisesta seikasta, ettei rikosta tutkivan viranomaisen tulisi vastata rikoksesta epäillyn säilyttämisestä eikä hänen oikeuksiaan koskevista päätöksistä, millä pyritään estämään epäasialliset tutkintakeinot ja painostus.

Tilanteen ongelmallisuus on ollut jo pitkään tiedossa, mutta ongelman korjaamiseksi ei kuitenkaan ole ryhdytty riittävän tehokkaisiin toimenpiteisiin. Vaikka 2000-luvulla jo kolme oikeusministeriön työryhmää, joista viimeisin valmisteli nyt kyseessä olevaa hallituksen esitystä, on selvittänyt keinoja tutkintavankien määrän vähentämiseksi ja heidän olosuhteidensa parantamiseksi poliisin säilytystiloissa, tilanne ei ole olennaisesti muuttunut[2].

Kuten esityksestä voidaan havaita, kansainväliset ihmisoikeuksien valvontaelimet ovat jo kauan kohdistaneet arvostelua siihen, että tutkintavankeja Suomessa säilytetään poliisin tiloissa.

Eurooppalainen kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun ja rangaistuksen estämiseksi toimiva komitea (CPT) ja Yhdistyneiden kansakuntien kidutuksen vastainen komitea (CAT) ovat toistuvasti todenneet, että tutkintavankeja ei tulisi lainkaan säilyttää poliisilaitoksilla. Vuonna 2014 tekemänsä tarkastuskäynnin päätteeksi CPT edellytti selonteossaan Suomen viranomaisilta tiukkasävyisesti toimenpiteisiin ryhtymistä asiassa. Selonteossa todettiin, että jo vuonna 1992 toteuttamastaan ensimmäisestä Suomen-vierailusta lähtien CPT on arvostellut suomalaista käytäntöä, jossa tutkintavankeja säilytetään poliisilaitoksilla. Komitea on toistuvasti todennut täysin kohtuuttomaksi, että ihmisiä säilytetään viikko- ja kuukausikaupalla laitoksissa, jotka eivät tarjoa mitään edes etäisesti virikeohjelmaa muistuttavaa ja joissa on usein täysin riittämättömät ulkoilu- ja liikuntamahdollisuudet. Sitä, että tämä käytäntö jatkui edelleen CPT:n ja Suomen viranomaisten 22 vuotta kestäneen vuoropuhelun jälkeen on selonteon

[2] Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 5/2004, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 81/2010, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 5/2016

mukaan CPT:n kannalta erittäin valitettavaa eikä mitenkään hyväksyttävissä. Komitea kehottikin Suomen viranomaisia ryhtymään ripeästi ja päättäväisesti toimiin, jotta tutkintavankien säilyttäminen poliisivankiloissa päättyisi. CPT edellytti kolmen kuukauden kuluessa yksityiskohtaisia tietoja lainsäädännöllisistä ja organisatorisista toimenpiteistä, joilla on aikanaan tarkoitus lopettaa tutkintavankien säilyttäminen poliisilaitoksilla. Periaate olla säilyttämättä tutkintavankeja poliisin tiloissa sisältyy myös Euroopan neuvoston vankilasääntöjen sääntöön 10.2.

Tuorein tutkintavankien säilyttämistä koskeva moittiva kommentti saatiin, kun Yhdistyneiden kansakuntien kidutuksen vastainen komitea (CAT) viime viikolla 7.12.2016 antoi loppupäätelmänsä Suomen kidutuksen vastaisen yleissopimuksen (Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen ja halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus, 1984) nojalla komitealle antamaan seitsemänteen määräaikaisraporttiin. Komitea totesi olevansa tietoinen eduskunnalle annetusta hallituksen esityksestä, josta lakivaliokunnassakin nyt on kyse. Komitea oli esityksestä huolimatta huolestunut tutkintavankien säilyttämisestä poliisin tiloissa ja esitti säilyttämisen lopettamista sekä riittävien voimavarojen takaamista Rikosseuraamuslaitokselle tämän toteuttamiseksi[3].

Kuten hallituksen esityksestä myös voidaan havaita, eduskunnan oikeusasiamies on jo kauan kohdistanut arvostelua siihen, että tutkintavankeja Suomessa säilytetään poliisin tiloissa. Esimerkiksi antaessaan maaliskuussa 2011 lausunnon tutkintavankeusolosuhteiden parantamista selvittäneen työryhmän mietinnöstä (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 81/2010) oikeusasiamies Petri Jääskeläinen totesi, että oikeusasiamiehen tarkastuksilla poliisivankiloiden olosuhteiden on yleensä todettu soveltuvan vain henkilöiden lyhytaikaiseen säilytykseen ja että huomiota on kiinnitetty muun muassa ulkoilutilojen ja tapaamistilojen puutteellisuuteen tai jopa puuttumiseen kokonaan. Hänen mukaansa Suomessakin tulisi päästä siihen, että tutkintavangit vangitsemispäätöksen jälkeen pääsääntöisesti säilytettäisiin tutkintavankiloissa ja että työryhmän ehdotuksia ja muita tarpeellisia toimenpiteitä tulisi ryhtyä toteuttamaan ja siihen tulisi turvata riittävät varat (dnro 521/5/11).

Hallituksen esitykseen sisältyy vertailu tutkintavankien sijoittamisesta muissa Pohjoismaissa. Vertailun mukaan lähtökohta muissa Pohjoismaissa on, että tutkintavanki siirretään tutkintavankilaan välittömästi vangitsemisoikeudenkäynnin jälkeen.

Miksi asiaa ei sitten ole saatu korjattua. Tutkintavankien säilyttämisen yksinomaan Rikosseuraamuslaitoksen vankiloissa on nähty aiheuttavan ongelmia esitutkinnalle. Vankilaverkosto on harva ja etäisyydet

[3] Concluding observations: 17. (a) The State party should discontinue holding remand prisoners in police detention facilities and allocate appropriate financial, human and infrastructure resources to the Criminla Sanctions Agemcy to place remand prisoners in an appropriate place of detention.

tutkintavankiloihin ovat joiltakin poliisilaitoksilta pitkiä. Hallituksen esityksessä (s. 35) todetaan vaikutuksista viranomaisten toimintaan, että säilytysajan lyhentäminen poliisivankilassa saattaa vaikuttaa rikosten selvittämisprosentteihin, paljastettujen rikosten määrään, esitutkinnan kestoon ja jopa tutkintavankeusajan pitenemiseen.

Laillisuusvalvonnan näkökulmasta on hyvin huolestuttavaa, jos moitittavan asiantilan korjaamisella aiheutetaan uusia ongelmia viranomaistoiminnalle ja jopa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle. Oikeudenkäynnin kohtuullinen kesto, johon esitutkinta-aikakin luetaan, on yksi perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijä. Rikosprosessin kesto on ollut Suomessa ongelma ja prosessia on viime vuosina monin tavoin pyritty nopeuttamaan. Ei myöskään ole hyväksyttävää, että tutkintavankien sijoittelu aiheuttaisi tutkintavankeusajan pidentymisen.

Tutkintavankien säilyttäminen pitää pyrkiä ratkaisemaan kokonaisuutena eikä menetellä siten, että yhden ongelman ratkaisuyrityksillä aiheutetaan uusia. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä edellyttää myös riittävien resurssien tarjoamista niin poliisille kuin Rikosseuraamuslaitokselle. Tutkintavankien siirtämisestä vankiloihin esitutkinnalle mahdollisesti aiheutuvat ongelmat voitaneen välttää riittävällä resursoinnilla. Hallituksen esityksessä on kuitenkin lähdetty siitä, että ongelmia voi aiheutua eikä siitä, että ne tulee välttää ja kuinka suuria kustannuksia tästä aiheutuisi.

Oikeudenhoidon kustannusten osalta viitaan lausuntoon, jonka eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian esittelijäneuvos, OTT Pasi Pölönen on 29.3.2016 antanut eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (dnro 1077/5/16)[4]. Pölönen on tuolloin kiinnittänyt valiokunnan huomiota siihen, ovatko oikeuslaitoksen voimavarat riittämättömät tehokkaan oikeussuojan turvaamiseksi. Hän on vertaillut Suomessa ja Ruotsissa tuomioistuinten, rikosseuraamusalan ja poliisin toimintaan budjetoituja varoja seuraavasti.

	Suomi (euroa/hlö)	Ruotsi (euroa/hlö)
Tuomioistuimet	67 euroa	107 euroa
Rikosseuraamusala	43 euroa	89 euroa
Poliisi	136 euroa	257 euroa

Voin todeta, kuten Pölönenkin omassa lausunnossaan, että toimiva oikeuslaitos nähdään Ruotsissa selvästi tärkeämpänä asiana kuin Suomessa.

Tavoiteltaessa kaikkien tutkintavankien sijoittamista Rikosseuraamus-

[4] https://intranet.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2016-AK-50015.pdf

laitoksen hallinnoimiin tiloihin tulee ottaa huomion myös, että Rikosseuraamuslaitoksen voimavarat ovat nykyiselläänkin varsin vähäiset. Viittaan Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin tuoreeseen tutkimusyhteenvetoon (Katsauksia 17/2016, Helsingin yliopisto)[5], jossa on kyse 1.5.2006 voimaan tulleen vankeuslainsäädännön kokonaisuudistuksen tavoitteiden toteutumisen seurannasta. Yhteenvedon mukaan tutkimuksessa nousi voimakkaasti esiin lain tavoitteiden ja niiden totuttamisen kannalta tarpeellisten resurssien välinen ristiriita. Vankilahenkilöstön näkökulmasta resurssitilanne vaikutti kielteisesti vankien oikeuksien toteutumiseen erityisesti suljetuissa vankiloissa. Tutkimusyhteenvedosta julkaistun tiedotteen mukaan erityisesti vankeinhoidon toimintaedellytysten turvaamiseen kohdistuu kehitystarpeita[6].

Kokoavasti voidaan todeta, että tutkintavankien säilyttämiseen liittyvien ongelmien asianmukainen hoitaminen edellyttänee suurempaa taloudellista panosta kuin hallituksen esityksen perusteella voisi päätellä.

3 OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIAN TARKASTUSHAVAINTOJA

Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja on jo pidemmän aikaa seurannut sekä poliisivankiloiden että Rikosseuraamuslaitoksen hallinnoimien vankiloiden tilannetta. Hän on käsitellyt tutkintavankien sijoittamista viimeksi tapaamisessa Poliisihallituksen poliisivankiloista vastaavien virkamiesten kanssa 15.11.2016 ja vierailulla Rikosseuraamuslaitoksessa 16.11.2016.

Apulaisoikeusasiamiehen käymien keskustelujen perusteella voidaan todeta eräitä seikkoja, jotka eivät ilmene käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä. Ensiksi se, että sisäministeriön hallinnonalalla tapahtuvat poliisivankiloiden uudistus- ja korjaushankkeet sekä oikeusministeriössä tapahtuva rikosseuraamusalan rakennussuunnittelu eivät ole tapahtuneet keskenään koordinoidusti. Käynnissä on laaja poliisivankiloiden korjaushanke, jonka yhteydessä korjataan myös tutkintavankien säilytystilat vallitsevan käytännön mukaisesti. Hankkeen suunnittelussa ei ole otettu huomioon hallituksen esityksestä ilmeneviä haasteita tutkintavankien säilytysaikojen lyhentämiseksi poliisivankiloissa ja tästä mahdollisesti aiheutuvaa tilantarpeen vähenemistä.

Hallituksen esityksessä esitetään eräänä ongelmana tutkintavankilaverkoston maantieteellisesti heikko kattavuus. Tähän liittyen on tuotava esiin myös asian toinen puoli. Monilla keskeisillä paikkakunnilla poliisiasema ja tutkintavankila sijaitsevat erittäin lähellä toisiaan, jolloin vaarana on päällekkäinen resursointi, kun poliisi ja rikosseuraamusala tekevät rakennusratkaisuja koordinoimatta niitä keskenään.

[5] https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/170067/Katsauksia_17_Liimatainen_Rantala_2016.pdf?sequence=1
[6] http://www.helsinki.fi/kriminologian-ja-oikeuspolitiikan-instituutti/tutkimus/tiedotteet/katsauksia_17_2016.html

Parhaillaan korjataan esimerkiksi Oulun poliisivankilaa, jolloin kunnostetaan myös tutkintavankien säilytystilat. Etäisyys poliisivankilasta Oulun vankilaan on 1,1 km. Hallituksen esityksen mukaan Oulun vankilassa oli vuoden 2016 alussa 40 tutkintavankia, kun vankipaikkoja oli kaikkiaan 79. Miksi päällekkäinen resursointi on tarpeen, kun tilaa tutkintavankilassa olisi?

Vastaavalla tavalla Kuopiossa, Mikkelissä ja Vaasassa poliisivankila ja tutkintavankila ovat hyvin lähellä toisiaan ja toisaalta tutkintavankilassa olisi tilaa, koska siellä säilytetään myös muita kuin tutkintavankeja. Kuopiossa poliisilaitoksen ja tutkintavankilan etäisyys toisistaan on 1,4 km ja hallituksen esityksen mukaan 93 vankipaikkaiseen laitokseen oli sijoitettu 48 tutkintavankia vuoden 2016 alussa. Mikkelissä etäisyys on 0,5 km ja 116-paikkaisessa laitoksessa oli 48 tutkintavankia. Vaasassa etäisyys on 1,3 km ja 59-paikkaisessa tutkintavankilassa oli 30 tutkintavankia. Mainitut luvut vastaavat suuruusluokaltaan tuoreimman vankilukuilmoituksen 1.12.2016 tietoja.

Kysymys on siis siitä, että näissä tutkintavankiloissa olisi tilaa niissä ensisijaisesti säilytettäville tutkintavangeille ja toisaalta etäisyys poliisilaitokselta ei esitutkinnan suorittamisen kannalta olisi merkittävä ongelma. Käytännössä ongelma on kuitenkin siinä, että näissä eikä muissakaan tutkintavankiloiksi suunnitelluissa vankiloissa ole riittäviä rakenteellisia valmiuksia. Ensiksi tutkintavankiloista puuttuu suora yhteys poliisin tietojärjestelmiin, mikä edellyttäisi poliisin verkon ulottamista vankilaan. Poliisihallituksen Vitja-hankkeen vastuuhenkilöiden tarkastuksella 27.10.2016 esittämän arvion mukaan tämä ei ole teknisesti vaativaa tai kallista.

Toiseksi tutkintavankiloista puuttuvat riittävät kuulustelutilat. Vaikka esimerkiksi Oulun vankilassa on uudelleen järjestetty nämä tilat, ne ovat laajamittaiseen käyttöön riittämättömät. Kolmanneksi puutteita on modernin tietotekniikan mahdollistamassa esitutkinnan digitaalisessa tallentamisessa ja videolinkkien käytössä. Esimerkiksi videoyhteyksiä käytetään kyllä tehokkaasti tutkintavankien vangitsemisoikeudenkäynneissä, mutta ei välttämättä muutoin. Kaiken kaikkiaan digitaalisten yhteyksien tehostaminen vähentäisi osaltaan hallituksen esityksessä esiin tuotuja kuljetusongelmia.

Edellä mainitut seikat olisi tullut ottaa huomioon, kun hallituksen esityksessä arvioidaan eri toteuttamisvaihtoehtoja. Nyt toteuttamisvaihtoja koskevassa osiossa päädytään siihen, että tutkintavankien nykyistä nopeampi siirtäminen poliisin tiloista vankilaan edellyttää, että Rikosseuraamuslaitos ja Poliisihallitus ryhtyvät selvittämään mahdollisuuksia järjestää Rikosseuraamuslaitoksen hallinnoimia tutkintavankiosastoja joidenkin poliisilaitosten yhteyteen (s. 29–30). Tämä puolestaan on ristiriidassa sen kanssa, että esityksen taloudellisia vaikutuksia käsittelevässä osiossa todetaan, ettei uusia toimitilakustannuksia synny, koska tutkintavangit voitaisiin sijoittaa Rikosseuraamuslaitoksen nykyisiin toimitiloihin (s. 32).

Toteuttamisvaihtoehtona esitetty Rikosseuraamuslaitoksen hallinnoimien tutkintavankiosastojen perustaminen poliisivankiloiden yhteyteen ei voine myöskään tulla kyseeseen ainakaan, jos tällä tarkoitetaan nykyisten tilojen hallinnollista siirtämistä Rikosseuraamuslaitoksen vastuulle. Tämä johtuu siitä, että poliisin tilat ovat pääosin täysin sopimattomia muutamaa päivää pidempiaikaiseen säilyttämiseen eikä niistä kyettäne saamaan tutkintavankeuslain vaatimukset täyttäviä vankilatiloja kuin mittavalla lisärakentamisella ja peruskorjauksella, jos näilläkään keinoin.

Hallituksen esityksessä on toisaalta mainittu ongelmana, että tutkintavankiloina toimivat vankilat varsinkin Etelä-Suomessa ovat jo nyt täynnä, jopa yliasuttuja, ja että tämä on jatkunut pitkään. Vaikka tämä on sinänsä totta ja laillisuusvalvonnassakin usein todettu, en ole vakuuttunut, onko tutkintavankiloina toimivien vankiloiden yliasutus niin ongelmallinen seikka kuin hallituksen esityksen perusteella voisi ajatella. Ainoa vankila, jossa säilytetään ensisijaisesti tutkintavankeja, on Vantaan vankila. Sinnekin on nykyisellään sijoitettuna myös vankeusja sakkovankeja. Näiden ryhmien siirroilla muihin vankiloihin voitaneen helpottaa tutkintavankien asuttamista.

4 MUITA HUOMIOTA

Esityksen vaikutukset-osiossa ei mainita tutkintavankien oikeudenkäyntiasiamiesten lisääntyvää matka-aikaa ja matkakustannuksia. Kuulustelujen siirtyminen tutkintavankiloihin vaikuttaa kuitenkin yhtä lailla tutkintavankien oikeudenkäyntiavustajien kuin esitutkintaviranomaistenkin ajankäyttöön.

Taloudelliset vaikutukset osiosta (s.34) on lähdetty siitä, että noudettaessa tutkintavanki vankilasta poliisiasemalle esitutkintatoimenpiteitä varten, poliisi huolehtisi tutkintavangin noutamisesta ja palauttamisesta. Kuljetusvastuun jakautuminen ei aina ole ollut selvää, eikä kaikissa tilanteissa ehkä riidatontakaan. Vankien kuljettamista koskeva sääntely on erittäin vanha ja puutteellinen. Olisiko selvyyden vuoksi syytä nimenomaan säätää, kuinka kuljetusvastuu tässä tapauksessa jakaantuu.

Tutkintavankeuslain 3 luvun 8 §:n ehdotetaan uutta säännöstä siitä, että jo vankilan sijoitettu tutkintavanki voitaisiin vankilan johtajan päätöksellä siirtää poliisin ylläpitämään säilytystilaan kuultavaksi niistä rikoksista, joista hänet on vangittu. Säilyttäminen poliisin tilassa ei saisi kestää 12 tuntia kauempaa. Tähän ei kuitenkaan lueta matka-aikaa. Esitetty 12 tunnin aika vaikuttaa tutkintavangin kannalta varsin pitkältä varsinkin, kun siihen sisältymätön matka-aika voi olla useita tunteja. Kahdentoista tunnin aika on sinänsä yhtenevä esitutkintalain 6 luvun 5 §:n kanssa, jonka mukaan epäilty, jota ei ole pidätetty tai vangittu, on velvollinen olemaan läsnä kerrallaan enintään 12 tuntia ja pidättämisen edellytysten ollessa olemassa enintään 24 tuntia. Tutkin-

tavankilaan sijoitettua epäiltyä on kuitenkin jo ehditty kuulustella esitutkinnan alkuvaiheessa hänen ollessaan sijoitettuna poliisin tiloihin useampia päiviä, eikä tilanne tutkintavankeuden jo alettua siten täysin rinnastune siihen, mistä esitutkintalain 6 luvun 5 §:ssä on kyse. Huomioon on otettava myös, että tutkintavankeuslain mukaan tutkintavangille on annettava mahdollisuus ulkoilla vähintään tunti päivässä, jollei tutkintavangin terveydentila taikka vankilan järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvä erityisen painava syy ole esteenä. Tutkintavangin ulkoiluoikeutta ei käytännössä kyettäne toteuttamaan ainakaan vankilassa, jos hän on kuuluisteltava lain salliman enimmäisajan. Näin ollen ulkoilu tulisi järjestää poliisin toimesta. Esitän harkittavaksi, onko 12 tunnin aika välttämätön esitutkinnan asianmukaisen hoitamisen kannalta vai voisiko enimmäisaika olla lyhyempi.

Esittelijäneuvos Anu Rita