8.2.2017 EOAK/456/2017

Eduskunnan lakivaliokunnalle

LAUSUNTO

Lakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijan kirjallista lausuntoa ja kuulemista hallituksen esityksestä HE 263/2016 vp laeiksi vankeuslain, tutkintavankeuslain ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain muuttamiseksi

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

1
YLEISTÄ

Esityksessä ehdotetaan vangeille maksettavia taloudellisia etuuksia koskevien säännösten uudistamista siten, että eri laitostyypeissä ja toiminnossa maksettavat etuudet määräytyisivät nykyistä tasapuolisemmin. Uudistuksella pienennettäisiin suljetuissa vankiloissa ja avolaitoksissa maksettavien ansioiden eroa. Samalla yksinkertaistettaisiin etuuksien laskentaa ja maksamista, millä saataisiin tuottavuushyötyjä.

Toinen esityksessä ehdotettu keskeinen muutos koskee luopumista sitomisen edellytysten yksittäistapauksellisesta kuhunkin vankiin liittyvästä harkinnasta. Ehdotus on perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta merkittävä ja ongelmallinen.

2
VANKIEN ANSIOJÄRJESTELMÄÄN TEHTÄVÄT MUUTOKSET

Pidän ansiojärjestelmään ehdotettuja muutoksia kokonaisuutenaan perusteltuina. Vankien ansiojärjestelmä ei tällä hetkellä ole omiaan kannustamaan vankia osallistumaan sellaiseen toimintaan, joka edis-

tää parhaiten rangaistusajan suunnitelman tavoitteiden toteutumista. Tämän hetkinen tilanne on ongelmallinen myös vankien tasapuolisen kohtelun kannalta, koska eri toimintojen toimintarahaluokkiin sijoittelun ja vangin toiminnasta suoriutumisen arviointi ei ole ollut yhdenmukaista ja selvää. Nykyinen vankien ansiojärjestelmä on lisäksi työläs ylläpitää.

Uuden ansiojärjestelmän kolme toimintarahaluokkaa jakautuisivat siten, että kaksi alinta ovat käytössä suljetuissa vankiloissa ja kaksi ylintä avolaitoksissa, jolloin kolmesta toimintarahaluokasta keskimmäinen on suljetuille vankiloille ja avolaitoksille yhteinen. Tämä on selvä ja suhteellisen yksinkertainen, mutta toisaalta oletettavasti vankeja kannustava järjestelmä.

Pidän tarkoituksenmukaisena uudistuksena sitä, että käyttörahaa maksettaisiin kaikille vangeille, myös tutkintavangeille. Lisäksi myönteistä on, että käyttörahaa voitaisiin maksaa etukäteen 14 päivältä.

Jos vanki ei osallistu toimintoihin, hän saa kuukausittain vain käyttörahan. Esityksen mukaan käyttöraha olisi suuruudeltaan saman tasoinen kuin nykyisinkin. Käyttörahan suuruus on esityksen mukaan noin 42 euroa kuukaudessa. Summa on valitettavan pieni, jos vangilla ei ole vankilan ulkopuolella varallisuutta tai jos hän ei saa rahaa esimerkiksi omaisiltaan. Tällöin vangin tulisi kyetä kustantamaan käyttörahalla muun muassa puhelut, postimerkit ja kaikki laitosmyymälästä tekemänsä ostokset, kuten tupakka ja hygieniatuotteet. Erityisen ongelmalliseksi asian tekee se, että vaikka vangilla lain mukaan on sekä oikeus että velvollisuus osallistua toimintaan, kaikille vangeille ei kyetä järjestämään toimintaa. Tämän vuoksi vanki voi ymmärtääkseni vastoin omaa tahtoaan jäädä pelkän käyttörahan varaan.

Apulaisoikeusasiamies on aiemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että vankien puhelut ovat erittäin kalliita (päätös 12.5.2015, dnro 73/4/15). Hän totesi tuolloin, että vankien puheluista valtaosan voidaan olettaa olevan puheluita matkapuhelinliittymiin, jolloin vangit maksavat puheluistaan nykyisin tyypillisesti 14,88 senttiä minuutilta. Päivittäisillä 10 minuutin puheluilla (300 minuuttia kuukaudessa) puhelut maksavat siten noin 45 euroa. Päätöksessä todetaan myös, että tämän perusteella suljettujen vankiloiden vangit maksavat kotimaan puheluista moninkertaisen hinnan verrattuna yleiseen puheluiden hintatasoon.

Näin ollen käyttörahan pienuus voi tosiasiassa rajoittaa vangin mahdollisuutta pitää yhteyttä laitoksen ulkopuolelle, mikä voi pahimmillaan rajoitta vangillekin perustuslaissa taattua yksityiselämän suojaa. Vankeuslain yhtenä tavoitteena on lisätä vangin valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan muun muassa edistämällä vangin elämänhallintaa ja sijoittumista yhteiskuntaan. Tämän tavoitteen toteutuminen vaikeutuu, jos taloudelliset syyt huomattavasti rajoittavat vangin mahdollisuutta pitää yhteyttä vankilan ulkopuolelle omaisiin, ystäviin sekä erilaisten asioiden, myös oikeudellisten asioiden, hoitamiseksi. Käyttö-

raha ei, erityisesti vankipuheluiden nykyinen hinnoittelu huomioon ottaen, ole asianmukaisella tasolla.

Pidän perusteltuna ehdotusta siitä, että vangin käyttöraha ja toimintaraha maksettaisiin päiväperusteisesti nykyisen tuntiperusteisen laskennan sijasta. Muutokset yksinkertaistaisivat merkittävästi nykyistä järjestelmää.

Pidän perusteltuna luopumista monimutkaisesta ja paljon työtä aiheuttavasta ruoka- ja ylläpitokorvausten perimisestä sekä perittyjen korvausten palauttamista koskevasta järjestelmästä. Ansioiden laskentaa yksinkertaistaisi myös se, että osallistumisvelvollisuudesta vapauttaminen ja lyhytaikainen työkyvyttömyys eivät enää vaikuttaisi toimintarahan suuruuteen kuten nykyisin.

Esityksessä ehdotetaan, että toimintarahaluokan määräytymisessä uutena perusteena olisi rangaistusajan suunnitelmassa asetettujen tavoitteiden toteutuminen sekä osallistumisen säännöllisyys ja kesto. Pidän tätä myönteisenä ja tärkeänä muutoksena. Perusteltu on myös ehdotus siitä, kenellä on toimivalta päättää toimintarahaluokan suuruudesta.

Esityksessä ehdotetaan yksinkertaistettavaksi myös avolaitosten palkan maksamista koskevia säännöksiä. Avolaitospalkan maksamisessa siirryttäisiin nykyisestä kuudesta palkkaluokasta kahteen palkkaluokkaan. Pidän tarpeellisena ehdotettua säännöstä siitä, että palkkaluokka määräytyisi työn vaativuuden ja vangin henkilökohtaisen suoriutumisen perusteella.

Muutoksenhakua koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että vangilla on muutoksenhakuoikeus muun muassa toimintarahan maksamista koskevista päätöksistä. Pidän muutosta perusteltuna. Koska kyse on ansioihin liittyvästä harkinnanvaraisesta asiasta, on mahdollista, että muutoksenhakujen määrä ei tule olemaan aivan vähäinen.

Esityksen mukaan lakien on tarkoitus tulla voimana keväällä 2017. Kun siirtymäsäännöksiä ei ole, tarkoitettaneen, että taloudellisia etuuksia koskeva sääntely tulee sovellettavaksi lain voimaantulopäivästä kaikkiin vankeihin, myös niihin, joiden ansiotaso uudistuksen vuoksi laskee nykyisestä.

Eräiden yksittäisten kohtien osalta totean vielä seuraavaa.

Esityksessä ehdotettu vankeuslain 9 luvun 8 a § toimintarahan tai palkan muuttamisesta, samoin kuin sen perustelut, voisi nähdäkseni olla selvemmin muotoiltu.

Ymmärtääkseni tarkoitus on säätää ensinnäkin, että toimintaan sijoittamista koskevan päätöksen muuttuessa toimintarahan tai palkan

maksu tai maksamatta jättäminen tapahtuu tämän uuden päätöksen mukaisesti. Tämä lienee selvä jo ehdotetun 9 luvun 6 §:n 2 momentin perusteella, koska sen mukaan toimintaan osallistuvalle vangille maksetaan toimintarahaa toimintaan osallistumisen ajalta, ja 9 luvun 6 §:n 3 momentin perusteella, jossa säädetään tilanteista, joissa maksetaan toimintarahan sijasta palkkaa. Jos päätetään, ettei vanki enää ole sijoitettuna sellaiseen toimintaan, josta tulee maksaa 6 §:n mukaista toimintarahaa tai palkkaa, ei niitä luonnollisesti enää maksettaisi. Vastaavasti, jos hänet päätetään sijoittaa tällaiseen toimintaan, maksaminen aloitetaan. Tämä tarkoitus lienee ymmärrettävissä 8 a §:stä, vaikka kirjoitustapa on monimutkainen.

Toimintarahaluokan tai palkkaluokan muuttaminen on mielestäni vielä vaikeaselkoisemmin säädetty. Toimintarahaluokkaa tai palkan luokkaa voidaan 8 a §:n mukaan muuttaa, jos vangin toimintaan sijoittamisessa tapahtuu muutos, jonka seurauksena 6 §:ssä säädetyt edellytykset muuttuvat.

Toimintaraha maksetaan 6 §:n 2 momentin mukaan kolmessa luokassa vangin rangaistusajan suunnitelmassa asetettujen tavoitteiden toteutumisen sekä osallistumisen säännöllisyyden ja keston mukaan. Palkkaa maksetaan kahdessa luokassa työn vaativuuden ja vangin henkilökohtaisen suoriutumisen perusteella.

Onko 8 a §:ssä tarkoitus säätää, että luokka voi muuttua vain siinä yhteydessä, kun toimintaan sijoittamisessa tapahtuu muutos (kuten ehdotetussa pykälässä nyt lukee), vai onko tarkoitus, että vanki voi myös samassa/nykyisessä toiminnassa jatkaessaan (jolloin toimintaan sijoittamisessa ei tapahdu laissa edellytettyä muutosta) saada korkeamman maksuluokan toimintarahaa tai palkkaa. Luokkien määräytymisen perusteet 6 §:n 2 ja 3 momentissa kuulostavat siltä, että luokka voisi samankin toiminnan aikana muuttua ainakin sen mukaan, mikä on ollut vangin toimintaan osallistumisen säännöllisyys ja kesto tai palkan kyseessä ollessa vangin henkilökohtainen suoriutuminen, mahdollisesti myös vangin rangaistusajan suunnitelman tavoitteiden voitaisiin katsoa etenevän samankin toiminnan aikana siten, että toimintarahan luokkaa voitaisiin korottaa. Entä onko tarkoitus, että muutos voi tapahtua myös toisen suuntaan, luokkaa alentaen, esimerkiksi jos vangin työsuoritus heikkenee huomattavasti?

Ymmärtääkseni esittämäni jälkimmäinen vaihtoehto (toimintaan sijoittamisessa ei välttämättä edellytetä tapahtuvan muutosta) vastaa paremmin sitä, mitä 6 §:ssä sanotaan luokkien perusteista ja miten 6 §:ää on perusteltu. Jos tätä on tarkoitettu, ei 8 a §:ssä tule säätää, että toimintarahaluokkaa tai palkkaluokkaa voidaan muuttaa vain, jos vangin toimintaan sijoittamisessa tapahtuu muutos.

Esityksessä ehdotetun **tutkintavankeuslain 5 luvun 7 §:n muutoksen** mukaan tutkintavangille maksetaan käyttörahaa ajalta, jonka hän on tutkintavankeuden toimeenpanemiseksi vankilassa. Yksityiskoh-

taisten perustelujen mukaan (s. 24) käyttörahaa maksettaisiin vain siltä tutkintavankeusajalta, jolloin tutkintavankeus pantaisiin toimeen vankilassa. Tutkintavangin ollessa poliisin säilyttämänä poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain nojalla, käyttörahaa ei maksettaisi.

Tarkoittaako ”tutkintavankeuden toimeenpanemiseksi vankilassa” konkreettista paikallaoloa vankilassa, vai tuleeko käyttöraha maksettavaksi myös aikana, jonka tutkintavanki voi olla tutkintavankeuslain 3 luvun 8 §:n 2 momentin mukaisesti muun viranomaisen kuin tuomioistuimen kuultavana? Entä 3 luvun 8 §:n 1 momentin tilanne, jossa tutkintavanki on kutsusta toimitettu tuomioistuimeen? Tällöin on mahdollista, että tutkintavankia säilytetään oikeudenkäynnin ajan poliisin säilytystilassa tuomioistuimen ja vankilan sijainnin sekä kuljetusten vaatiman ajan vuoksi. Maksetaanko käyttörahaa matkapäivien ja oikeudenkäynnin ajalta?

Yksityiskohtaisten perustelujen maininta siitä, että käyttörahaa ei maksettaisi tutkintavangin ollessa poliisin säilyttämänä poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain nojalla, ei selvennä asiaa, sillä se, säilytetäänkö tutkintavankia vankilassa vai poliisin säilytystiloissa ei ratkea mainitun lain perusteella, vaan tutkintavankeuslain 2 luvun 1 §:n perusteella.

Asiaa koskee myös tutkintavankeudesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi annetun asetusluonnoksen 11 §, jonka mukaan tutkintavangeille maksetaan käyttörahaa 1,6 euroa jokaiselta vankilassaolopäivältä.

Nähdäkseni olisi perusteltua, että tutkintavangille maksetaan käyttörahaa siitä alkaen, kun hän on saapunut vankilaan katkaisematta käyttörahan maksua tutkintavangin ollessa jollakin, esimerkiksi jommallakummalla edellä mainitulla, perusteella vankilan ulkopuolella, jos vankila kuitenkin on tuomioistuimen määräämä säilytyspaikka. Joka tapauksessa ehdotettua tutkintavankeuslain 5 luvun 7 §:ä ja tarvittaessa myös asetusluonnosta lienee syytä selventää. Kun laissa on tarkoitus määritellä aika, jolta tutkintavanki saa käyttörahaa, ei asiasta tarvinne enää asetuksessa lausua.

3 MAKSUKORTIT

Vankiloissa käyttöön otettuja Rikosseuraamuslaitoksen hankkimia vankien henkilökohtaisia maksukortteja ei nykyisten säännösten mukaan voida antaa suljetuissa vankiloissa vangin haltuun. Maksukorttien käytön helpottamiseksi niiden hallussapitoa ehdotetaan sallittavaksi. Pidän maksukortteja koskevia säännöksiä perusteltuina ja normaalisuusperiaatteen mukaisina.

Yksityiskohtaisten perustelujen (s. 19) mukaan maksukortin haltuun antaminen voitaisiin evätä joissakin tilanteissa ja edellytyksiä tälle arvioitaisiin vankeuslain 9 luvun 1 §:n mukaan. Tämä herättää kysymyksiä, sillä lakiin ei kuitenkaan ehdoteta säännöstä, josta 9 luvun 1 §:n soveltuminen kävisi ilmi, vaan maksukortin pois ottamista ja sen mahdollisia perusteita käsitellään vain lakiesityksen perusteluissa. Kysymyksiä herättää myös, miksi vangin sijoittaminen varmuusosastolle tai eristysosastolle olisi tilanne, jossa olisi perusteltua evätä maksukortin hallussapito. Millainen turvallisuusriksi hallussapitoon tällöin liittyisi? Entä mitä tarkoitetaan sillä, että maksukorttia käytettäisiin väärin, minkä seurauksena myös esitetään voivan olla hallussapidon epääminen?

Maksukortit ovat Rikosseuraamuslaitoksen, eivät vangin, omaisuutta. Omaisuuden hallussapitoa koskeva 9 luvun 1 §:ä vaikuttaa sanamuotonsa mukaan, ja myös 9 luvun otsikointia ja muita pykäliä kokonaisuutena tarkastellen, koskevan vain vangin omaisuutta.

Laillisuusvalvonnassa on jo aiemmin kiinnitetty huomiota vankeuslain 9 luvun 1 §:n soveltamisalaan esimerkiksi seuraavasti.

> Vankeuslain 9 luvun otsikoinnista "Vangin omaisuus ja tulot" päätellen luku ei käsittele vankilan omistamaa vankien käyttöön tarkoitettua omaisuutta. En pidä täysin pois suljettuna, että 9 luvun periaatteita kuitenkin sovellettaisiin myös tällaiseen omaisuuteen. Tilanne lienee tulkinnanvarainen. Mielestäni onkin syytä selvittää, tulisiko tällaisenkin omaisuuden osalta erikseen säätää haltuun antamisen ja pois ottamisen perusteista. Tätä puoltaa myös se, että tietääkseni vangilta on voitu evätä oikeus saada haltuunsa oma laitteensa, jos vankilalla on ollut vankien käyttöön tarkoitettuja laitteita, esimerkiksi televisioita tai radioita. Sääntelytarpeen puolesta puhuvat nähdäkseni myös muutoksenhakuoikeuden selventäminen mainituissa tilanteissa ja vankien yhdenvertaisen kohtelun vaatimus, johon kantelussa oli vedottu.
> - - -
> Lähetän tämän päätökseni oikeusministeriön kriminaalipoliittiselle osastolle ja esitän ministeriön harkittavaksi, kuinka tässä päätöksessä esittämäni näkemykset omaisuuden hallussapitoa koskevasta sääntelystä voitaisiin ottaa huomioon vireillä olevassa vankeuslainsäädännön tarkistustyössä. (Oikeusasiamies Petri Jääskeläisen päätös 22.11.20111, dnro 3412/4/09)

Vankeuslain 9 luvun 1 §:ää muutettiin sittemmin siten, että esineen tai aineen hallussapito voidaan evätä, jos vankila on hankkinut vastaavan esineen vangin käyttöön. Siitä, millä perusteilla vankilan omistamia esineitä voidaan olla antamatta vangin haltuun tai ottaa pois häneltä, ei edelleenkään ole säädetty. Näin ollen siitäkään, tulisiko vangilla tällaisessa tilanteessa olla muutoksenhakuoikeus, ei ole säädetty.

Vankeuslain 9 luvun 1 §:n soveltamisalan tulkinnanvaraisuus on todettu myös apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä 17.12.2015 (dnro 4551/4/14), jossa oli kyse vankilan vangin tarkastusoikeutta koskevan pyynnön perusteella tulostamien asiakirjojen haltuun antamisesta.

Tilanne vangin omaisuuden hallussapitoa koskevan sääntelyn soveltumisesta Rikosseuraamuslaitoksen omistamaan omaisuuteen on edelleen epäselvä, eikä esityksessä lainkaan perustella sitä, millä perusteella vankeuslain 9 luvun 1 § soveltuisi maksukortin haltuun antamisen epäämiseen. Esityksessä ei myöskään kerrota, kuinka vanki hoitaa raha-asioitaan laitoksessa, jos maksukortti otetaan häneltä pois. Vangilla on oikeus tehdä ostoksia laitosmyymälässä ja muutoinkin käyttää rahavarojaan. Jos tätä halutaan rajoittaa, mille minun on vaikea nähdä perusteita, asiasta tulee säätää lailla riittävän yksityiskohtaisesti. Onko esityksessä kyse vain siitä, että vangin kortti otetaan hänen hallustaan pois ja siirretään henkilökunnan haltuun siten, että hän voi henkilökunnan avustuksella kuitenkin tarvittaessa käyttää korttiaan? On epäselvää, mitä yksityiskohtaisilla perusteluilla on tältä osin tarkoitettu.

Koska vankeuslain 9 luvun 1 §:n soveltaminen vankilan tai Rikosseuraamuslaitoksen omistamaan omaisuuteen on epäselvä, epäselvää on myös muutoksenhakuoikeus tilanteissa, joissa vanki ei saa haltuunsa tai häneltä otetaan pois mainittua omaisuus.

Jäljempänä 9 lukuun ehdotetuista muutoksista käy ilmi, että 10 §:ssä ehdotetaan Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle mahdollisuutta antaa tarkempia määräyksiä muun muassa vangin haltuun annettavan maksukortin haltuun antamisesta ja käytöstä. Perustelujen (s. 22) mukaan määräykset voisivat koskea maksukortin käyttöön liittyviä käytännön järjestelyjä. Tämä selittänee edellä käsiteltyä yksityiskohtaisten perustelujen toteamusta, jonka mukaan maksukortin haltuun antaminen voitaisiin evätä joissakin tilanteissa ja edellytyksiä tälle arvioitaisiin vankeuslain 9 luvun 1 §:n mukaan. Kyse lienee siitä, ettei vanki sinänsä menetä mahdollisuuttaan käyttää henkilökohtaista maksukorttiaan, vaan korttia säilytetään hänen puolestaan henkilökunnan hallussa ja se on tarvittaessa vangin käytettävissä. Tarkoitus ei ilmeisesti myöskään ole, että asiassa varsinaisesti sovellettaisiin vangin omaisuuden hallussapitoa koskevaan sääntelyä muutoksenhakuoikeuksineen.

Haluan kuitenkin kiinnittää lakivaliokunnan huomiota edellä kertomaani vankeuslain 9 luvun 1 §:n soveltamisalan tulkinnanvaraisuuteen sekä siihen, mitä hallituksen esityksessä tarkoitetaan maksukortin haltuun antamisen epäämisellä ja onko kyseessä menettely, joka voi perustua yksinomaan keskushallintoyksikön määräykseen.

4 VANKIEN SITOMINEN KULJETUKSEN AJAKSI

Oikeusministeriö pyysi luonnoksesta hallituksen esitykseksi lausunnon. Apulaisoikeusasiamies katsoi lausunnossaan (13.6.2016, EOAK/1658/2016), että ehdotus mahdollisuudesta sitoa kaikki vangit kuljetuksen aikana on ongelmallinen perustuslain 7 §:n ja kansainvä-

listen suositusten kannalta. Hän lausuntonsa kuului tältä osin seuraavasti.

> Esitysluonnoksessa ehdotetaan laajennettavaksi mahdollisuutta vankien sitomiseen kuljetuksen ajaksi. Ehdotus on hyvin ongelmallinen. En pidä sitä perusteltuna.
>
> Vangin sitomisessa on kyse perustuslain 7 §:n turvaamaan henkilökohtaisen koskemattomuuteen puuttumisesta. Perustuslakivaliokunta on vankeuslakia säädettäessä todennut, että vangin kahlehtiminen merkitsee vakavaa puuttumista hänen henkilökohtaiseen vapauteensa ja koskemattomuuteensa (PeVL 20/2005, s. 6). Valiokunta piti tärkeänä, että toimenpiteen edellytyksistä on riittävän tarkat sekä hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset täyttävät säännökset, jollaisina se ilmeisestikin piti tuolloin esitettyjä, tällä hetkellä voimassa olevia säännöksiä. Rajoitettaessa henkilökohtaista vapautta sitomalla tulee ottaa huomioon myös suhteellisuusperiaate ja turvautua sitomiseen vain kaikkein vaikeimmissa tilanteissa viimekätisenä keinona (PeVL 34/2001, s. 3, potilaan sitomisesta).
>
> Nykyiset säännökset mahdollistavat vangin sitomisen vain sidottavaan vankiin liittyvän yksittäistapauksellisen harkinnan perusteella. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että kaikki samassa kuljetuksessa olevat vangit voitaisiin tietyin edellytyksin sitoa. Sitominen voitaisiin tehdä suorittamatta jokaiseen vankiin kohdistuvaa yksilöllistä harkintaa. Nähdäkseni henkilökohtaisen koskemattomuuden luonteesta jokaiselle yksilölle kuuluvana oikeutena seuraa, ettei siihen voida puuttua ilman juuri tähän henkilöön liittyviä syitä. Se, että viranomainen on koonnut yhteen suuren joukon henkilöitä, joiden yhdessä ajatellaan muodostavan turvallisuusriskin, ei voi olla peruste näiden kaikkien sitomiselle.
>
> Perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien toteutumisen. Vankijoukkojen kuljetukseen liittyvät riskit ovat ymmärtääkseni vältettävissä riittävällä valvontahenkilöstön määrällä ja/tai soveltuvalla kuljetuskalustolla. Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on lausunut oikeusministeriölle ja Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle lähettämässään päätöksessä 20.3.2013 (4222/4/11) seuraavaa: ”Nähdäkseni asia on lopulta selkeästi resurssipohjainen. Käytettävissä oleva kuljetuskalusto näyttää ”pakottavan” vankeinhoitoviranomaiset sitomisen käyttöön vankikuljetuksilla. Asianmukainen kuljetuskalusto, joka mahdollistaisi kuljetettavien osastoinnin, ilmeisesti ratkaisisi ongelman varsin pitkälti,

ellei täysin.” En pidä asianmukaisena säätää perusoikeuden rajoittamisesta sen vuoksi, ettei toimenpiteisiin, joilla rajoitustarve voidaan välttää, ole ryhdytty.

Sen lisäksi, että esitysluonnos on perustuslain kannalta ongelmallinen, se on vastoin vapautensa menettäneitä koskevia kansainvälisiä suosituksia ja kansainvälisten valvontaelinten käytäntöä. Muun muassa Eurooppalainen kidutuksen vastainen komitea CPT (Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) on katsonut, että vankien kuljetuksen aikaiseen käsiraudoittamiseen tulisi turvautua vain silloin, kun se on yksilöllisen riskiarvon perusteella selvästi tarpeellista, suhteellisuusperiaatteen mukaista eikä koskaan rutiininomaisesti; esimerkiksi Denmark: visit 2008 CPT/Inf (2208) 26 ja Denmark visit 2014 CPT/Inf (2014). Jälkimmäisessä kertomuksessa CPT on kiinnittänyt huomiota myös asianmukaisen kuljetuskaluston käyttöön.

Nähdäkseni Suomen valtion ei tule tarkoituksellisesti toimia vastoin kansainvälisten elinten selviä kannanottoja. Tietääkseni näin ei ole aiemmin Suomessa tehty, vaan vankeja koskevat säännökset on haluttu laatia sopusoinnussa kansainvälisten suositusten ja valvontaelinten näkemysten kanssa. Huomautan myös, että kansainväliset suositukset asettavat vain vankien kohtelun minimitason. Totean, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vankeja ja tutkintavankeja koskevassa ratkaisukäytännössään tukeutunut Euroopan neuvoston vankilasääntöihin sekä CPT:n havaintoihin ja kannanottoihin.

Esitysluonnoksessa todetaan, ettei sitominen merkitsisi nykyistä syvempää puuttumista vankien koskemattomuuteen. Se merkitsisi kuitenkin huomattavasti laajempaa puuttumista vankien koskemattomuuteen mahdollistaessaan kuljetettavien sitomisen ilman yksilökohtaista harkintaa. Esitysluonnoksen mukaan säännöstä voitaisiin soveltaa kuljetettaessa tutkintavankeja oikeudenkäyntiin suurempiin käräjäoikeuksiin, jolloin tutkintavankeja on usein välttämätöntä viedä suuri määrä samassa kuljetuksessa. Esimerkkitilanteen kaltainen tilanne on päivittäin esimerkiksi Vantaan vankilassa. Sääntely tulisi siten koskettamaan varsin suurta kuljetettavien joukkoa.

Huomioon tulee ottaa myös, muodostaako suuren vankijoukon kuljettaminen käsiraudoitettuna heidän itsensä kannalta turvallisuusriskin esimerkiksi liikenneonnettomuuden tai bussipalon sattuessa. Kun henkilökunnan määrä kuljetuksessa on vähäinen, ei voida lähteä siitä,

> että henkilökunta kykenee auttamaan kaikkia vankeja, jotta he pystyisivät tuolloin turvallisesti poistumaan kulkuneuvosta.

Voin omalta osaltani yhtyä apulaisoikeusasiamiehen esittämään. Hänen lausumaansa ei ole otettu hallituksen esityksessä huomioon. Totean lisäksi seuraavan.

Luonnoksesta annetun lausunnon jälkeen apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja on 12.9.2016 antanut vankikuljetuksen aikaista sitomista koskevan kanteluratkaisun (dnro 473/4/16, luettavissa eduskunnan oikeusasiamiehen internet-sivuilta), jossa hän on todennut muun muassa seuraavaa.

> Oikeusasiamies on jo vuonna 2010 pitänyt tutkintavankien säännönmukaista sitomista kuljetuksilla lainvastaisena ja esittänyt panostamista osastoituun kuljetuskalustoon sitomiskäytännön saattamiseksi lainmukaiselle tolalle. Tämä suhteellisen pieni taloudellinen panostus, jos se olisi toteutettu, olisi nähdäkseni poistanut nyt käsiteltävän oikeudellisen problematiikan tehokkaasti. Muutoksia ei ole kuitenkaan tehty, eli Vantaan vankila on resurssisyistä jatkanut perusoikeuksien rajoittamisedellytysten kannalta lainvastaista käytäntöään vuosikausia.
>
> Selvyyden vuoksi totean, että vaikka oikeusasiamies ei edellä mainitussa vuonna 2013 antamassaan päätöksessä ryhtynyt toimenpiteisiin Vantaan vankilaa kohtaan, ei tätä tarkoitettu kannanotoksi siitä, että kyseistä menettelyä olisi pidetty lainmukaisena. Kannanotto menettelyn lainvastaisuudesta on tehty selväksi mainitun päätöksen perusteluissa.
>
> Koska ongelma oli ja on vahvasti kalusto- tai resurssipohjainen, katsottiin tuolloin parhaaksi saattaa asia resursseista vastaavan oikeusministeriön tietoon. Asiaan ei ole tiettävästi kuitenkaan puututtu toimintaedellytyksiä kohentamalla. Sen sijaan on viitattu sitomisen edellytyksiä mahdollisesti muuttavaan lainsäädäntöhankkeeseen. Sekään ei ole toistaiseksi toteutunut.
>
> Tätä taustaa vasten katsoin jälleen laillisuusvalvonnallisesti välttämättömäksi puuttua asiaan tämän kantelun johdosta.
>
> Oikeusministeriö on suhtautunut torjuvasti sitomisen edellytyksiä lieventämiseen lainsäädännön keinoin. Lainvalmistelussa on katsottu, että vähäiset resurssit ja kuljetuskaluston puutteet eivät ole hyväksyttävä syy vankien ja tutkintavankien perusoikeuksien yleiselle rajoittamisel-

> le. Vankien sitomista ilman yksilökohtaista harkintaa on pidetty perusoikeuksien rajoittamiselle asetetun suhteellisuusperiaatteen vastaisena.
>
> Eduskunta on sittemmin edellyttänyt hallituksen valmistelevan lainsäädäntömuutoksen, joilla vankikuljetusten turvallisuus voitaisiin taata nykyistä paremmin. Todettakoon, että eduskunnan lausumassa puhutaan turvallisuuden takaamisesta, eli siinä ei nimenomaisesti edellytetä sitomisen käytön laajentamista kuljetusten aikana.
> - - -
> Oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto sekä Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö ovat nyt selvitys- ja lausuntopyyntööni antamissaan lausumissa puoltaneet osastoidun ajoneuvon tai ajoneuvojen hankkimista Vantaan vankilan käyttöön. Pidän hanketta tärkeänä ja – myös epäkohdan pitkään tiedossa ollut aika huomioon ottaen – kiireellisenä. Kuten todettu, resurssisyyt eivät ole hyväksyttävä peruste perusoikeusrajoituksiin johtavan asiantilan jatkamiseksi.

Vankien sitominen kuljetuksen aikana ilman yksilöllistä perustetta on edellä mainitun lausunnon ja ratkaisun jälkeen ollut esillä vielä YK:n kidutuksen vastaisen komitean Suomen 7. määräaikaisraportista joulukuussa 2016 antamissa loppupäätelmissä[1]. Komitea totesi, että kuljetuksen aikainen sitominen tulee lopettaa[2].

Euroopan vankilasäännöt (European prison rules) ja YK:n niin sanotut Mandela säännöt (Mandela rules) sallivat sinänsä sitomisen käytön kuljetuksessa paon vaaran vuoksi, mutta edellyttävät sitomisen välttämättömyyttä ja viimesijaisuutta. Säännönmukainen sitominen ei ole hyväksyttävää. Euroopan vankilasääntöjen selityksissä todetaan samoin kuin CPT:n on edellä kerrottu edellyttävän, ettei sitominen saa olla rutiininomaista[3].

Kansainväliset kidutuksen ja huonon kohtelun estämiseksi työskentelevät järjestöt, esimerkiksi The Association for the Prevention of Torture (APT) ja Penal Reform International, ovat myös yksiselitteisesti

---

[1] Concluding observations on the seventh periodic report of Finland, adopted by the Committee at its fifty-ninth session (7 November-7 December 2016).

[2] 24. While welcoming the announced introduction starting in May 2017 of new special buses where persons deprived of liberty will be separated, the Committee is concerned about reports that persons deprived of their liberty who are transported from one location to another are handcuffed for the duration of the transfer, despite the fact that the law prescribes the use of physical restraints as a discretionary, not a routine, measure. It is also concerned that a restraint bed continues to be used in one police station (arts. 2, 11 and 16).

25. The State party should amend legislation with a view to strictly regulating the use of physical restraints on persons deprived of their liberty and end the practice of handcuffing persons deprived of their liberty during transport. The use of restraint beds in police stations should be abolished.

[3] Routine use of instruments of restraint is not acceptable, for exemple, to escort prisoners to prison (Commentary on Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules, rule 68).

torjuneet ilman yksilöllistä harkinta tapahtuvan sitomisen kuljetuksen aikana[4].

Mitä tulee hallituksen esityksessä kuljetuksessa sitomisen edellytysten osalta ehdotettuun, totean seuraavan.

Esityksen mukaan pääsääntönä olisi edelleen, että vangin sitomisesta päätettäisiin yksilökohtaisen harkinnan perusteella. Ensisijaisesti kuljetusta järjestettäessä tulisi myös selvittää, voidaanko kuljetuksen turvallisuus taata käytännön ratkaisuilla kuten käyttämällä osastoituja ajonevoja (s.15).

Mikä olisi esityksessä tarkoitettu tilanne, jossa kuljetuksen turvallisuutta ei voitaisi taata sopivilla ajoneuvoilla, riittävällä henkilökunnan määrällä sekä soveltamalla nykyistä sääntelyä karkaamisalttiin vangin sitomisesta ja uhkaavan väkivallan torjumisesta sitomalla. Nähdäkseni kyse on puhtaasti voimavaroista, siitä miten kuljetukset järjestetään.

Laillisuusvalvonnassa ei tietääkseni ole tullut esiin käytäntöä sitoa kaikki kuljetettavat tutkintavangit ilman yksilökohtaista harkintaa minkään muun kuin Vantaan vankilan osalta. Käytäntöön ei ilmeisesti, ainakaan tuomioistuimeen tapahtuvien bussikuljetusten osalta, ole liittynyt minkäänlaista harkintaa.

Esityksessä ehdotettu sääntely sen sijaan edellyttää, että päätös kaikkien kuljetuksessa olevien vankien sitomisesta pitää tehdä ajoneuvokohtaisesti, jokaisen kuljetuksen osalta erikseen. Muutoin ei nähdäkseni ole mahdollista arvioida edellytyksenä olevaa välttämättömyyttä vangin tai muun henkilön suojelemiseksi tai kuljetuksen turvallisuuden suojelemiseksi. Esityksen mukaan vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemisella tarkoitettaisiin sitä, että kuljetukseen liittyy vankien välisen väkivallan tai henkilökuntaan taikka ulkopuolisiin henkilöihin kohdistuvan väkivallan uhka esimerkiksi kuljetettavien tekemiksi epäiltyjen rikosten tai muiden kuljetettavista tiedossa olevien seikkojen vuoksi. Kuljetuksen järjestyksen turvaamisella tarkoitettaisiin sitä, että kuljetukseen liittyisi karkaamisen vaara tai muu uhka sille, ettei kuljetusta voida suorittaa asianmukaisesti esimerkiksi tiedossa olevien liikenneolosuhteiden vuoksi.

Ehdotettu säännös on monipolvinen ja vaatii siis ymmärtääkseni useiden erilaisten seikkojen kuljetuskohtaista harkintaa. Näin ollen Vantaan vankilankin tulisi ryhtyä tekemään perusteltuja päätöksiä kul-

[4] When such use is routine, as in the case when people are automatically handcuffed during a transfer without an individualised assessment of the need for such a measure, the practice may be considered abusive. (APT, Detention Focus, http://www.apt.ch/detention-focus/en/detention_issues/35/?vg=-1)
While the use of instruments of restraints can be justified as a precaution against escape during a transfer (eg. from the police station to a penitentiary facility, to court or hospital), they should 'not be used as a matter of course when a prisoner is being transferred from one location to another, either within a prison or outside the prison. In each case, their use should be based on an individual assessment of the risk posed by the prisoner. (Instruments of restraint, APT & Penal Reform International, Fact sheet, http://www.apt.ch/content/files_res/factsheet-5_use-of-restraints-en.pdf)

jetuskohtaisesti. Kanteluasiaan dnro 473/4/16 antamassaan selvityksessä Vantaan vankilan johtaja on pitänyt kohtuuttomana vaatimusta ennakoida vangin karkaamisalttiutta kussakin yksittäistapauksessa.

Ehdotetun sääntelyn sijasta, jossa yksittäistapauksellinen harkinta jouduttaisiin tekemään, vaikka ei vankikohtaisesti niin kuitenkin kuljetuskohtaisesti, lienee vankilankin kannalta parempi ratkaisu olisi ajoneuvojen ja henkilökunnan riittävä lisääminen. Suomen valtio onkin edellä mainittuun YK:n kidutuksen vastaiselle komitealle annettuun Suomen 7. määräaikaisraporttiin liittyvässä kuulemistilaisuudessa ilmoittanut uusien ajoneuvojen hankkimisesta.

Esityksessä ei ole selvitetty, millaisia vankimääriä Vantaan vankila päivittäin kuljettaa tuomioistuimeen ja paljonko uusia ajoneuvoja ja henkilökuntaa tarvittaisiin, jotta kuljetukset voitaisiin vankilan mielestä järjestää turvallisesti sitomatta kaikkia vankeja. Kansainvälisten suositusten ja valvontaelinten kannanottojen vuoksi tällainen laskelma olisi ollut perusteltua esittää.

Esityksen kansainvälistä vertailua koskevassa osassa ei jostakin syystä käsitellä lainkaan vankien sitomista kuljetuksessa. Tämä on valitettavaa. Tosin kansainväliset suositukset sekä kansainvälisten valvontaelinten ja järjestöjen kannanotot ovat tältä osin joka tapauksessa selviä eikä yksilökohtaiseen harkintaan perustumaton sitominen ole hyväksyttävää.

Yhteenvetona totean, että esityksessä ehdotettu sitomista koskeva lainmuutos, joka perustuu ymmärtääkseni yksinomaan siihen, että yhden vankilan osalta ei ole taattu riittäviä voimavaroja kuljetuskaluston ja henkilökunnan suhteen, ei ole hyväksyttävä. Niin henkilökunnan työturvallisuus kuin vankienkin turvallisuus tulee taata, mutta kaikkien vankien sitomisen ilman yksilökohtaista harkintaa oikeuttava lain säännös on tähän väärä keino.

5 MUUTA ESITYKSESSÄ EHDOTETTUA

Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehen turvatarkastus

Apulaisoikeusasiamies on päätöksessään 12.6.2015 (dnro 404/4/15) katsonut, että vankeuslain 17 luvun 2 §:n ja tutkintavankeuslain 12 luvun 2 §:n säännökset turvatarkastuksesta ovat tulkinnanvaraisia siltä osin, voidaanko niiden nojalla tarkastaa Rikosseuraamuslaitoksen henkilökuntaan kuuluva henkilö. Hän on todennut voivansa omasta puolestaan yhtyä Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön näkemykseen tarpeesta täsmentää vankeuslain ja tutkintavankeuslain tarkastuksia koskevaa säätelyä siten, että myös henkilökunnan kuulumisesta tarkastuskohteiden piiriin olisi säädetty nykyistä yksiselitteisemmin. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö oli asiaan antamansa lausunnon mukaan ollut yhteydessä oikeusministeri-

ön kriminaalipoliittiseen osastoon, jonka kanta oli ollut keskushallintoyksikön kanssa yhteinen siten, että asiantilaa selkeyttävän turvatarkastuksen oikeuttavan säännöksen tarve on ilmeinen.

Apulaisoikeusasiamies pyysi päätöksessään oikeusministeriön kriminaalipoliittista osastoa ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään asiassa. Oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto ilmoitti 8.12.2015 yhtyvänsä apulaisoikeusasiamiehen käsitykseen säännösten täsmentämistarpeesta. Säännösten täsmentäminen oli mukana hallituksen esitysluonnoksessa (oikeusministeriön lausuntopyyntö 16.5.2016 (OM 3/61/2015). Luonnoksesta antamassaan lausunnossa apulaisoikeusasiamies totesi pitävänsä myönteisenä, että ehdotuksessa on asianmukaisesti huomioitu hänen oikeusministeriön tietoon saattamansa käsitys muutostarpeesta turvatarkastusta koskeviin säännöksiin. Hallituksen esityksessä säännöksiä ei kuitenkaan ehdoteta tältä osin muutettavaksi (esityksen s. 11).

Liitän oheen jäljennöksen kyseessä olevasta apulaisoikeusasiamies Pajuojan päätöksestä. Kuten edeltä käy ilmi, päätöksessä on kyse sitä, onko sääntelyä tarpeen täsmentää. Henkilökuntaan kohdistuvan tarkastamisen ei katsottu olleen lainvastaista, vaan apulaisoikeusasiamies totesi seuraavaa: ”Tämä sääntelytausta samoin kuin Rikosseuraamuslaitoksen lausunnossa esitetyt huomiot vankeuslakia edeltävästä sääntelystä tukevat näkemykseni mukaan johtopäätöstä siitä, että kantelussa tarkoitetun kaltainen turvatarkastus on tehtävissä myös vankeinhoitolaitoksen henkilökuntaan kohdistuen. Asiaa koskeva sääntelyn voi kuitenkin sanoa jättävän selkeydessään toivomisen varaa.” Nyt oikeusministeriö on aiemmasta kannastaan poiketen päätynyt siihen, että täsmentäminen ei ole tarpeen.

Asianosaisten kuuleminen tapaamiskieltoa määrättäessä

Esityksessä asianosaisten kuulemisesta ehdotettu perustuu apulaisoikeusasiamiehen päätökseen asiassa dnro 4740/4/14. Minulla ei ole tältä osin huomautettavaa.

Muut asiat

Päätöstoimivaltaa ja muutoksenhakuoikeutta koskevat täsmennykset ovat nähdäkseni perusteltuja eikä minulla ei ole huomautettavaa yhdyskuntaseuraamuksista annetun lain muutosehdotuksista.

Esittelijäneuvos Anu Rita