OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO HE 263/2016 vp

Kriminaalipoliittinen osasto
Hallitussihteeri Juho Martikainen

14.2.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle vankeuslain, tutkintavankeuslain ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta

1. Esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä muutettaisiin vankeuslakia (767/2005), tutkintavankeuslakia (768/2005) ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annettua lakia (400/2015).

Keskeiset ehdotukset koskisivat vangeille ja tutkintavangeille maksettavia käyttörahaa, toimintarahaa ja palkkaa. Esityksessä ehdotetaan, että kaikille vangeille maksettaisiin jatkossa käyttörahaa vankilassaolon ajalta. Käyttörahan lisäksi toiminnoissa oleville vangeille maksettaisiin toimintarahaa. Toimintarahan maksamisedellytyksiä täsmennettäisiin nykyisestä siten, että toimintarahan taso määräytyisi nykyistä paremmin vangin rangaistusajan suunnitelman tavoitteiden toteutumisen mukaan. Ehdotuksen mukaan palkkaa maksettaisiin vain muun kuin Rikosseuraamuslaitoksen lukuun tehtävään työhön osallistuville vangeille.

Toiseksi Rikosseuraamuslaitoksessa on otettu käyttöön maksukortit, joille vangille maksettavat taloudelliset etuudet talletetaan ja joille omaiset voivat siirtää rahaa. Vangit voivat maksaa kortilla esimerkiksi kanttiiniostokset.

Korttien käytön helpottamiseksi sääntelyä muutettaisiin siten, että maksukortit voitaisiin antaa vangeille ja tutkintavangeille haltuun, kun nykysäännösten nojalla se ei ole mahdollista. Lisäksi sääntelyä täsmennettäisiin siten, että vangin vapautuessa maksukortilla olevat rahavarat siirrettäisiin vangin tilille tai annettaisiin muuten hänen haltuunsa.

Kolmas keskeinen ehdotus koskisi sitä, että vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa säädettäisiin mahdollisuudesta sitoa kaikki kuljetettavat vangit lyhytaikaisen kuljetuksen ajaksi. Ehdotus mahdollistaisi vankien ja tutkintavankien sitomisen nykyisestä yksittäistapauksellisesta harkinnasta poiketen kuljetuksen turvallisuuteen yleisemmin liittyvien seikkojen perusteella. Ehdotuksella toteutettaisiin eduskunnan antama lausuma (EV 255/2014 vp.), jossa eduskunta edellytti, että hallitus ryhtyy kiireellisesti valmistelemaan lainsäädäntömuutoksia, joilla vankikuljetusten turvallisuus voidaan taata nykyistä paremmin.

Muut ehdotukset olisivat yksittäisiä täsmennyksiä erityisesti päätösvaltasäännöksiin.

Tässä muistiossa käsitellään lähinnä ehdotusta sitomista koskevien säännösten muuttamisesta.

2. Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Henkilökohtainen koskemattomuus

Vankeuslain 18 luvun 2 §:ään ja tutkintavankeuslain 13 luvun 2 §:ään ehdotetut muutokset laajentaisivat mahdollisuuden sitoa vanki tai tutkintavanki. Ehdotukset merkitsevät nykyistä laajempaa puuttumista perustuslain 7 §:ssä turvattuun vangin henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, koska sitomisen edellytykset laajenisivat yksittäiseen vankiin liittyvistä seikoista yksittäiseen kuljetukseen liittyviin seikkoihin. Ehdotuksen hyväksyttävyyttä onkin arvioitava suhteessa perustuslain 7 §:ään.

Ehdotettujen säännösmuutosten nojalla lyhytaikaisen kuljetuksen aikana olisi mahdollista sitoa kaikki kuljetettavat vangit tai tutkintavangit, jos se olisi välttämätöntä vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi tai kuljetuksen turvallisuuden säilyttämiseksi kuljetettavien suuren määrän, poikkeuksellisten liikenneolosuhteiden tai muun näihin rinnastettavan syyn vuoksi.

Ehdotetun muutoksen taustalla on se, että eräissä tutkintavankiloissa vanginkuljetusten turvaamiseksi on sidottu kaikki kuljetettavat vangit, jos kuljetuksessa on ollut suuri määrä vankeja eikä kuljetuksen turvallisuutta ole arvioitu voitavan taata muulla keinoin kuin sitomalla kaikki vangit. Eduskunnan oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ovat useissa ratkaisuissaan arvostelleet tätä käytäntöä, koska se ei perustu voimassa oleviin säännöksiin. Myös YK:n kidutuksenvastainen komitea on syksyllä 2016 Suomen seitsemänteen määräaikaisraporttiin esittämissään kannanotoissa todennut, että sitomisen tulisi olla harkinnanvarainen eikä rutiininomainen toimenpide ja edellyttänyt, että kansallista lainsäädäntöä tulisi täsmentää ja rutiininomainen sitomiskäytäntö vankikuljetuksissa tulisi lopettaa.

Hyväksyessään vankeuslakiin tehdyt muutokset lailla 393/2015 eduskunta antoi seuraavan lausuman (EV 255/2014 vp.): Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy kiireellisesti valmistelemaan lainsäädäntömuutoksia, joilla vankikuljetusten turvallisuus voidaan taata nykyistä paremmin. Asiasta antamassaan mietinnössä (LaVM 17/2014 vp.) lakivaliokunta piti ongelmallisena sitä, ettei lainsäädäntö mahdollista kuljetettavien vankien sitomisesta päättämistä kuljetuskohtaisesti. Lakivaliokunta piti välttämättömänä, että hallitus jatkaa sellaisen säännöksen valmistelua, jonka avulla vankikuljetusten turvallisuus voitaisiin nykyistä paremmin taata. Valiokunnan mukaan relevantteja näkökohtia säännöksessä voisivat olla muun muassa kuljetettavien vankien määrä ja kuljetusolosuhteet.

Vankien kuljetuksen turvallisuuden takaaminen edellyttää hallituksen esityksessä tarkemmin kuvatuista syistä joissakin tilanteissa kaikkien kuljetettavien vankien sitomista, vaikka Rikosseuraamuslaitos onkin hankkimassa ajoneuvoja, joissa vankeja ei tarvitse

lähtökohtaisesti sitoa. Tästä syystä oikeusministeriö katsoo, että nyt ehdotettaville säännösmuutoksille on perustuslain 7 §:n kannalta hyväksyttävät perusteet.

Oikeusministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että esimerkiksi vankeuslain 16 luvun 5 §:n nojalla erityistarkastuksen aikana kaikille osastolla oleville vangeille on mahdollista tehdä henkilöntarkastus muun muassa vankilan järjestystä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi. Näissäkään tilanteissa vangin henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuvan henkilötarkastuksen edellytyksenä eivät ole vain yksittäiseen vankiin liittyvät seikat. Sääntely on hyväksytty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 12/1998 vp ja PeVL 20/2005 vp)

Myös eduskunta on edellyttänyt ehdotetun säännöksen valmistelua.

Ehdotettujen säännösten soveltamiselle olisi täsmälliset ja tarkkarajaiset edellytykset. Säännökset soveltuisivat ensinnäkin vain lyhytaikaisiin kuljetuksiin, eli lähinnä vankilan ja käräjäoikeuden välisiin kuljetuksiin. Toiseksi kaikkien kuljetettavien vankien sitomisen tulisi olla välttämätöntä vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi tai kuljetuksen turvallisuuden säilyttämiseksi kuljetettavien suuren määrän, poikkeuksellisten liikenneolosuhteiden tai muun näihin rinnastettavan syyn vuoksi. Sitominen olisi siten kytketty kuljetuksen turvallisuuteen liittyviin välttämättömyysedellytyksiin, jotka voisivat tulla kyseeseen vain säännöksessä mainituissa tilanteissa.

Ehdotetut säännökset eivät mahdollistaisi kuljetettavien vankien sitomista rutiininomaisesti, vaan sitomisesta tulisi päättää yksittäiseen kuljetukseen liittyvän kokonaisharkinnan perusteella.

Ehdotusta voitaisiinkin pitää henkilökohtaisen koskemattomuuden rajoittamisen kannalta oikeasuhtaisena, koska säännösten soveltaminen rajoittuu vain poikkeuksellisiin tilanteisiin, joissa kuljetuksen turvallisuutta ei voida taata muuten kuin sitomalla kaikki vangit. Ensisijaisesti sovellettaisiin edelleen yksittäistapauksellista harkintaa.

Myös päätösvaltataso olisi korkeampi kuin yksittäisen vangin sitomisessa. Kaikkien kuljetettavien vankien sitomisesta päättäisi turvallisuudesta vastaava virkamies tai, jos asia ei siedä viivytystä, valvonnan esimiestehtävissä toimiva virkamies.

Edellä esitetyillä perusteilla ehdotettua sääntelyä voidaan pitää myös Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten ja vankeinhoitoa koskevien Euroopan neuvoston ja YK:n suositusten mukaisina. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut tapauksissa Raninen (20972/92) ja Öcalan (46221/99, erit. kpl 182) ettei käsirautoihin laittaminen ole yleensä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaista, jos kyse on lainmukaisesta vangitsemisesta tai pidättämisestä ja jos sen yhteydessä ei käytetä tarpeettomia voimakeinoja tai altisteta henkilöä julkisuudelle, ylittäen sen mikä on välttämätöntä kyseisessä tilanteessa. Oikeusministeriön käsityksen mukaan kansainvälisiä sopimuksia tai suosituksia ei voida tulkita siten, että sitomisharkinta voisi perustua vain yksittäiseen vankiin liittyviin seikkoihin.

Omaisuuden suoja ja oikeusturva

Ehdotetut säännökset vankien taloudellisista etuuksista ja maksukortin käytöstä liittyvät perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan ja 21 §:ssä turvattuun oikeusturvaan. Nykyisin vangeilla ja tutkintavangeilla ei ole oikeutta pitää hallussaan rahaa tai muita maksuvälineitä. Ehdotettujen säännösten nojalla vangeille voitaisiin antaa käyttöön maksukortti. Tämä helpottaisi vankien mahdollisuutta käyttää rahavarojaan vankilassa ja parantaisi siten vankien omaisuudensuojaa.

Ehdotetut muutokset vangin taloudellisiin etuuksiin muuttaisivat jossain määrin niitä perusteita, joilla etuuksia maksetaan vangeille. Kokonaisuutena etuuksien taso säilyisi kuitenkin jotakuinkin nykyisellä tasolla. Ehdotetut säännökset parantaisivat vankien oikeusturvaa, koska taloudellisiin etuuksiin liittyvää päätöksentekoa selkeytettäisiin ja vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa säädettäisiin selkeästi muutoksenhakuoikeudesta etuuksia koskeviin päätöksiin.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.