13.2.2017 EOAK/858/2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta 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.

Oikeusministeriö pyysi luonnoksesta hallituksen esitykseksi lausunnon. Katsoin lausunnossani (13.6.2016, EOAK/1658/2016), että ehdotus mahdollisuudesta sitoa kaikki vangit kuljetuksen aikana on ongelmallinen perustuslain 7 §:n ja kansainvälisten suositusten kannalta. Lausuntoni kuului sitomista koskevin 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 ratkaisukäytännössääntukeutunut 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 henkilökunnanmäärä kuljetuksessa on vähäinen, ei voida lähteä siitä, että henkilökunta kykenee auttamaan kaikkia vankeja, jotta he pystyisivät tuolloin turvallisesti poistumaan kulkuneuvosta.

Lausumaani ei ole otettu hallituksen esityksessä huomioon. Totean lisäksi seuraavan.

Luonnoksesta annetun lausunnon jälkeen olen 12.9.2016 antanut vankikuljetuksen aikaista sitomista koskevan kanteluratkaisun (dnro 473/4/16, luettavissa eduskunnan oikeusasiamiehen internet-sivuilta), jossa olen 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 rajoitta-

> miselle. 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 lausuntopyyntöoni 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 pitää tervetulleena sitä, että uutta kuljetuskalustoa on satavissa käyttöön toukokuussa 2017. Komitea on myös tietoinen siitä, että lain mukaan sitominen kuljetuksen aikana edellyttää yksilöllistä harkintaa, eikä siis ole rutiinitoimenpide. Näistä seikoista huolimatta komitea katsoo, että kuljetuksen aikainen sitominen tulee lopettaa (…end the practice of handcuffing persons deprived of their liberty during transport).[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 Re-

---

[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).

form International, ovat myös yksiselitteisesti 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 kuljetuskohtaisesti. 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 vanki-

[4] When such use is routine, as in the case when people are automatically handcuffed during a transfer without an individualized 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)

lankin 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. Todettakoon, että Rikosseuraamuslaitokselta saatujen tietojen mukaan kevätkauden aikana 2017 on tulossa kaksi 4-osastoista kuljetusautoa hinnaltaan noin 115 000 €/kpl. Lisäksi suunnitteilla on 6-osastoisen pitkän kuljetusauton tilaaminen, joka tulisi maksamaan arviolta noin 125 000 €.

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.

Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.