Olli Mäenpää
15.2.2017

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi vankeuslain, tutkintavankeuslain ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta (HE 263/2016 vp)

Sitominen

Kaikki samassa ajoneuvossa kuljetettavat vangit ja tutkintavangit voitaisiin laissa määriteltäväksi ehdotetuista syistä sitoa lyhytaikaisen kuljetuksen ajaksi (1. lakiehdotuksen 18:2; 2. lakiehdotuksen 13:2). Tällaisella sitomisella puututaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja sitä voidaan pitää myös vangin/tutkintavangin vapauden lisärajoituksena. Ehdotusta on paikallaan arvioida lähinnä perustuslain 7 §:ssä turvatun henkilökohtaisen koskemattomuuden ja vapauden kannalta. Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei 7 §:n 3 momentin mukaan saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan momentin viimeisen virkkeen mukaan lailla.

Ehdotettu sitomismenettely ei merkitsisi täysin uudenlaista sääntelyä kuljetuksen aikana sovellettavista rajoitustoimenpiteistä. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyt vankeuslaki ja tutkintavankeuslaki mahdollistavat vangin sitomisen kuljetuksen aikana karkaamisen estämiseksi. Valiokunnan arvion mukaan on tärkeää, että sitomisen edellytyksistä on vankeuslakia koskevan lakiehdotuksen 18 luvun 2 §:ssä ja tutkintavankeutta koskevan lakiehdotuksen 13 luvun 2 §:ssä riittävän tarkat sekä hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset täyttävät säännökset (PeVL 20/2005 vp).

Niin ikään poliisin säilyttämän henkilön sitominen kuljetuksen ajaksi on voimassa olevan lain mukaan mahdollista perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 21/2006 vp) säädetyn poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain (2006/841) 11 §:n 2 momentin mukaan. Säännöksen mukaan vapautensa menettäneen välitöntä toimintavapautta saadaan rajoittaa käsiraudat laittamalla, muovista sidettä käyttämällä tai muulla vastaavalla tavalla, jos se on välttämätöntä muun muassa karkaamisen estämiseksi kuljetuksen aikana. Perustuslakivaliokunta on erikseen arvioinut myös potilaan sitomisen edellytyksiä (PeVL 31/2004 vp). Säätämisjärjestysperusteluissa ei kuitenkaan ole tuotu esiin tai hyödynnetty perustuslakivaliokunnan käytäntöä lakiehdotuksen keskeisen ehdotuksen arvioinnissa.

Kaikkien vankien ja tutkintavankien sitomisen mahdollistavan sääntelyehdotuksen arvioinnin yleisenä lähtökohtana voidaan pitää perusoikeusuudistuksen esitöissä

esitettyä näkökohtaa. Sen mukaan velvoite turvata vapautensa menettäneen oikeudet lailla on perustuslaillinen toimeksianto, jonka johdosta lailla tulee turvata vapautensa menettäneelle kuuluvat oikeudet muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten viitoittamalla tavalla (HE 309/1993 vp, s. 49).

Ehdotetulle kaikkien vankien tai tutkintavankien sitomiselle olisi sinänsä laissa säädetyt perusteet. Niiden mukaan sitominen on mahdollista, jos se on välttämätöntä vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi tai kuljetuksen turvallisuuden säilyttämiseksi kuljetettavien suuren määrän, poikkeuksellisten liikenneolosuhteiden tai muun näihin rinnastettavan syyn vuoksi. Ehdotus merkitsisi sitomisperusteiden selvää laajentamista, mutta laajennuksen välttämättömyyttä ei sanottavasti perustella lakiesityksen perusteluissa.

Sitomisen lakisääteisiä edellytyksiä arvioitaessa on paikallaan kiinnittää huomiota Euroopan neuvoston suositukseen Euroopan vankilasääntö (2006). Suosituksen 68.2 kohdan mukaan sitomista voidaan käyttää ainoastaan, a) jos se on välttämätöntä vangin karkaamisen estämiseksi kuljetuksen aikana tai b) vankilan johtajan määräyksestä viimekätisenä keinona vangin suojelemiseksi tapaturmalta tai omaisuuden suojelemiseksi vakavalta vahingolta.[1] Vastaavansisältöiset rajoitukset sisältyvät YK:n yleiskokouksen vuonna 2015 hyväksymiin vankien kohtelun vähimmäissääntöihin (Nelson Mandela -säännöt).[2] Euroopan neuvoston vankilasäännöt tai YK:n Nelson Mandela -säännöt eivät mahdollista vangin sitomista kuljetuksen turvallisuuden säilyttämiseksi kuljetettavien suuren määrän, poikkeuksellisten liikenneolosuhteiden tai muun näihin rinnastettavan syyn vuoksi.

Ehdotettu sitomisen edellytyksiä määrittelevä sääntely laajentaisi näin ollen sitomismenettelyn olennaisesti myös muihin kuin Euroopan vankilasäännössä ja YK:n vähimmäissäännöissä tarkoitettuihin tilanteisiin. Esityksen perusteluissa ei lainkaan tuoda esiin tai arvioida Euroopan Neuvoston suosituksen tai YK:n vähimmäissääntöjen merkitystä ehdotuksen sisällön kannalta. Vangin ja tutkintavangin sito-

---

[1] Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules
68.2 Handcuffs, restraint jackets and other body restraints shall not be used except:
a. if necessary, as a precaution against escape during a transfer, provided that they shall be removed when the prisoner appears before a judicial or administrative authority unless that authority decides otherwise; or
b. by order of the director, if other methods of control fail, in order to protect a prisoner from self-injury, injury to others or to prevent serious damage to property, provided that in such instances the director shall immediately inform the medical practitioner and report to the higher prison authority.
68.3 Instruments of restraint shall not be applied for any longer time than is strictly necessary.
68.4 The manner of use of instruments of restraint shall be specified in national law.

[2] Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (2015) 47.2 art.:
2. Other instruments of restraint shall only be used when authorized by law and in the following circumstances:
(*a*) As a precaution against escape during a transfer, provided that they are removed when the prisoner appears before a judicial or administrative authority;
(*b*) By order of the prison director, if other methods of control fail, in order to prevent a prisoner from injuring himself or herself or others or from damaging property; in such instances, the director shall immediately alert the physician or other qualified health-care professionals and report to the higher administrative authority.

misen soveltamisalan laajentamista ehdotetulla tavalla voidaan pitää varsin ongelmallisena Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Ehdotettu laajennus ei siten ole omiaan turvaamaan perusoikeusuudistuksen esitöissä tarkoitetulla vapautensa menettäneelle kuuluvat oikeudet kansainvälisten ihmisoikeussopimusten viitoittamalla tavalla. Ehdotusta ei näiden ongelmien vuoksi ole aiheellista toteuttaa myöskään perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Maksukortti

Maksukortti voitaisiin antaa vangin ja tutkintavangin haltuun, ja sille voitaisiin tallettaa tämän hallussa olevat rahat. Sääntelyä ei voida pitää ongelmallisena vangin omaisuuden suojan kannalta.

Oikeusturva

Muutoksenhakukelpoisia päätöksiä koskevaan vankeuslain 20 luvun 1 §:ään ehdotetaan tehtäväksi joitakin tarkentavia muutoksia. Perustuslakivaliokunta on vankeuslakia koskevaa hallituksen esitystä arvioidessaan (PeVL 20/2005 vp, s. 7) pitänyt tällaista luetteloa sinänsä tarpeettomana, sillä ”hallintolainkäyttölaista, ennen kaikkea sen 5 §:stä, ja viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentista seuraa, onko kysymyksessä valituskelpoinen ratkaisu”. Samassa yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi myös, että ”Asianmukaisin tapa säännellä muutoksenhakuoikeutta on sisällyttää lakiin tavanomainen maininta hallintolainkäyttölain soveltamisesta. Perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla.” Perustuslakivaliokunnan arviota voidaan edelleen pitää lähtökohtaisesti perusteltuna.

Lakivaliokunnan arvion mukaan perustuslakivaliokunnan asianmukaisena pitämä sääntelytapa ei kuitenkaan tosiasiallisen toiminnan ja päätöksenteon rajanveto- ja määrittelyongelmista johtuen ollut mahdollinen (LaVM 10/2005, s. 16). Tämän vuoksi vankeuslakiin sisällytettiin luettelo muutoksenhakukelpoisista päätöksistä. On kuitenkin selvää, että tätä luetteloa ei voida soveltaa tosiasiallisena valituskieltona, koska se olisi ristiriidassa perustuslain 21 §:ään perustuvien oikeusturvan saatavuutta koskevien lähtökohtien kanssa. Vankeuslakiin sisältyy nykyään tämän luettelon lisäksi myös erikseen säännös muutoksenhakukiellon kohteena olevista päätöksistä (20:2). Esitettyä taustaa vasten arvioituna muutoksenhakukelpoisten päätösten luettelon muuttaminen ehdotetulla tavalla ei voida pitää perustuslain kannalta ongelmallisena.