Perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 263/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vankeuslain, tutkintavankeuslain ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta

Esitän pyydettynä lausuntonani kunnioittavasti seuraavan:

Hallituksen esityksen pääpaino on vankien taloudellisten oikeuksien sääntelyssä. Nähdäkseni perustuslain näkökulmasta nämä uudistuksen kohdat eivät kuitenkaan ole erityisen ongelmallisia, sillä ehdotetuilla muutoksilla pikemminkin yhtenäistettäisiin vankien saamien taloudellisten etuuksien määräytymistä. Järjestelmän yhtenäistäminen merkitsee yksinkertaistamista, mikä pikemmin edistää vankien yhdenvertaista kohtelua kuin sitä loukkaa.

Perustuslain näkökulmasta vankikuljetuksiin liittyvät kysymykset ovat sen sijaan selvästi olennaisempia.

HE 263/2016 vp s. 7 kerrotaan asian taustasta, että kun vankeuslakiin hyväksyttiin muutoksia lailla 393/2015, eduskunta antoi (EV 255/2014 vp.) lausuman, jonka mukaan hallituksen tuli kiireellisesti valmistella lainsäädäntömuutoksia, joilla vankikuljetusten turvallisuus voitaisiin taata nykyistä paremmin.

On kiinnostavaa, että tuon aikaisemmin vankeuslain uudistuksen yhteydessä oli jo harkittu vastaavaa vankien sitomista koskevaa sääntelyä, mutta siitä oli luovuttu juuri sen vuoksi, ettei tällainen puuttuminen vangin henkilökohtaiseen koskemattomuuteen olisi perustuslain kannalta hyväksyttävää muun muassa suhteellisuusperiaatteen vuoksi[1]:

[1] LaVM 17/2014 vp.

> Hallituksen esitykseen ei kuitenkaan sisällytetty tällaista säännöstä, koska valmistelussa katsottiin, etteivät vähäiset resurssit ja kuljetuskaluston puutteet ole hyväksyttävä syy vankien ja tutkintavankien perusoikeuksien yleiselle rajoittamiselle. Sääntelyn ongelmaksi nähtiin se, että se oikeuttaisi kuljetettavien vankien sitomisen ilman yksilökohtaista harkintaa, minkä katsottiin olevan perusoikeuksien rajoittamiselle asetetun suhteellisuusperiaatteen vastaista.

Lakivaliokunta oli siis antanut asiasta mietinnön (LaVM 17/2014 vp.), jossa lakivaliokunta oli esittänyt lausumanaan, että asiasta tulisi valmistella uutta lainsäädäntöä, jotta asia tulisi mahdolliseksi. Lakivaliokunta viittaa siihen, että Vantaan vankilasta olevissa kuljetuksissa oli esiintynyt ongelmia taata resurssit ja kuljetusten turvallisuus. Lakivaliokunta evästi lainvalmistelua esittämällä yleisesti, että kuljetuskohtaisessa sitomishankinnassa voitaisiin ottaa huomioon muun muassa kuljetettavien vankien määrä ja kuljetusolosuhteet. Lakivaliokunnan mukaan kaupunkikuljetuksissa liikutaan alhaisella nopeudella ja pysähdellään, mikä lisää paon vaaraa ja on sen vuoksi turvallisuusriski. Eduskunnan vastaukseen sisältyi lausuma siitä, että asiasta valmisteltaisiin kiireellisesti uutta sääntelyä.

Tutkintavankeuslain ja vankeuslain säännökset eivät siis tällä hetkellä mahdollista tällaista kuljetuskohtaista harkintaa, jossa kaikki samassa kuljetuksessa olevat vangit voitaisiin sitoa tietyin yleisin edellytyksin, vaan sitomisen edellytykset on harkittava jokaisen vangin osalta erikseen.

Nyt puheena olevaan hallituksen esitykseen sisältyy sellainen vankikuljetuksia ja erityisesti vankien sitomista kuljetuksen koskeva sääntely, jota eduskunta oli edellyttänyt valmisteltavaksi. Hallituksen esityksellä vastataan siten hyvinkin täsmällisesti juuri tähän huoleen, jonka lakivaliokunta oli kirjannut lausumaansa. Sitomisesta voitaisiin jatkossa päättää kuljetuskohtaisesti tiettyjen yleisten edellytysten vallitessa.

Sitomisella rajoitetaan vangin toimintavapautta. On lähtökohtaisesti perusteltua edellyttää, että toimintavapauden näin merkittävä rajoitus perustetaan yksilölliseen arviointiin.

Kuinka sitten olisi arvioitava sitä, milloin voidaan vankikuljetuksessa päättää koko ryhmän sitomisesta?

Näkemykseni mukaan on yksilön oikeuksien rajoittamisen tavan kannalta epätyydyttävää, jos yksilön oikeuksien rajoittaminen perustuu siihen vangin kannalta sattumanvaraiseen seikkaan, keitä muita vankeja samaan kuljetukseen osallistuu. Vangit eivät itse tee näitä valintoja, vaan viranomaiset päättävät vankien kuljetuksista.

Yksittäisessä kuljetuksessa olevat vangit eivät siten muodosta sellaista ryhmää, jossa ryhmän jäsenten keskinäiset suhteet ja ryhmän "yhteinen vaarallisuus" voisivat muodostaa perusteen käsitellä ryhmää kollektiivina. Järjestäytyneen rikollisuuden vastaisissa toimenpiteissä on toisin: silloin juuri järjestäytyminen rikosten tekemistä varten yhdistää ryhmän jäsenet toisiinsa ja perustelee sen, että jokaiseen ryhmän toimintaan osallistujaan tulee voida kohdentaa toimenpiteitä, jotka perustellaan yhteistoiminnan suuremmalla potentiaalilla tehdä rikoksia. Vankeuslain edellisessä muutoksessa oli paljolti kyse juuri siitä, että kiinnitettiin huomiota sellaisiin erityiskysymyksiin, jotka liittyvät siihen, että järjestäytyneeseen rikollisuuteen kytkeytyneitä vankeja on yhtä aikaa tutkintavankeina tai suorittaa rangaistustaan. Siitäkään huolimatta vankien sitomisessa kuljetuksen aikana ei katsottu mahdolliseksi edetä sitomiseen "kollektiivisella perusteella".

Lakivaliokunnan esittämä huoli vankikuljetusten turvallisuudesta on sinänsä aiheellinen. Katson kuitenkin, että kysymystä vankikuljetusten turvallisuudesta ei voi ratkaista näin summittaisella tavalla, jossa vangin oikeuksiin puututaan sattumanvaraisin perustein. Vankikuljetusten turvallisuutta voidaan edistää viranomaisten toimin kuljetusten hyvällä ennakkosuunnittelulla.

Eduskunnan oikeusasiamies oli lausunnossaan lakiesityksestä kiinnittänyt huomiota siihen, että kaikkien kuljetukseen osallistuvien vankien sitominen tietyin edellytyksin on ongelmallista perustuslain 7 §:n näkökulmasta samoin kuin kansainvälisten suositusten näkökulmasta.

YK:n vankien oikeuksia koskevissa suosituksissa vähimmäissäännöiksi[2] asiasta lausutaan seuraavasti:

> **Instruments of restraint**
>
> 33. Instruments of restraint, such as handcuffs, chains, irons and strait-jackets, shall never be applied as a punishment. Furthermore, chains or irons shall not be used as restraints. Other instruments of restraint shall not be used except in the following circumstances:
>
> (a) As a precaution against escape during a transfer, provided that they shall be removed when the prisoner appears before a judicial or administrative authority;
>
> (b) On medical grounds by direction of the medical officer;
>
> (c) By order of the director, if other methods of control fail, in order to prevent a prisoner from injuring himself or others or from damaging property; in such instances the director shall at once consult the medical officer and report to the higher administrative authority.
>
> 34.

Suositusten 33 (a)-kohdan voinee tulkita tarkoittavan, että paon vaaran tulee koskea nimenomaan kuljetettavaa vankia itseään, ei jotakuta ryhmässä olevaa vankia. Vastaavia säännöksiä on Euroopan neuvoston ministerikomitean hyväksymissä vankilasäännöissä.[3]

Pitäisin ongelmallisena, että kotimainen lainsäätäjä päättäisi tällaisessa asiassa alittaa vankien oikeuksia koskevan YK:n suosituksen ja Euroopan neuvoston vankilasääntöjen minimitason.

Perustuslain 7 §:n säännös henkilökohtaisen koskemattomuuden suojasta lähtee samalla tavalla siitä, että jokaisen koskemattomuutta suojataan henkilökohtaisesti.

---

[2] Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners Adopted by the First United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, held at Geneva in 1955, and approved by the Economic and Social Council by its resolutions 663 C (XXIV) of 31 July 1957 and 2076 (LXII) of 13 May 1977.

[3] http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/PRISONS/EPR/Euroopanvankilas%C3%A4%C3%A4nn%C3%B6t%202.pdf

7 §

Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen

Jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti.

Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.

Katsoisin, että ehdotettu sääntely, joka mahdollistaa ehtojen täyttyessä kaikkien kuljetukseen osallistuvien vankien sitomisen, on ongelmallinen myös mielivaltaisuutensa vuoksi. Kuten edellä esitin, vanki ei voi itse valita niitä toisia vankeja, joiden kanssa häntä kuljetetaan. Vangin näkökulmasta koskemattomuuteen puuttuminen sellaisella perusteella, johon hän ei voi vaikuttaa, on mielivaltaista.

HE 263/2016 vp perusteluissa mainitaan (s. 22), että ne tilanteet, joissa kaikki kuljetuksessa olevat vangit tulisi sitoa, koskisivat käytännössä nimenomaan tutkintavankeja. Perusteluissa mainitaan niin ikään (s. 24), että ensisijaisesti tutkintavankienkin sitomisesta tulisi päättää yksilöllistä harkintaa edellyttävän 1 momentin mukaan, joka säilyisi entisellään. Perusteluissa lausutaan (s. 24 alhaalla): ”Säännöksen nojalla lyhytaikaisen kuljetuksen aikana olisi poikkeuksellisesti mahdollista sitoa kaikki … tutkintavangit, jos se olisi välttämätöntä vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi tai kuljetuksen turvallisuuden säilyttämiseksi tilanteissa, joissa vankeja joudutaan kuljettamaan suuri määrä tai kuljetus tapahtuu poikkeuksellisissa liikenneolosuhteissa tai sitomiselle olisi jokin muu näihin rinnastettava syy.”

Kuljetuksen tulisi olla lyhytaikainen (s. 25). Kuljetettavien suurena määränä pidettäisiin tyypillisesti viittä tai useampaa tutkintavankia (s. 25). Poikkeuksellisista liikenneolosuhteista esitetään esimerkkejä. Myös sairauskohtaus mainitaan esimerkkinä, joskaan esimerkissä ei kerrota, koskeeko se vangin vai kuljettajan sairauskohtausta, vai molempia.

Kaikkien vankien sitomista rajoittaa myös se, ettei sitomiseen saa ryhtyä, jos asia voidaan ratkaista muulla tavalla, kuten käyttämällä osastoituja autoja tai sijoittamalla toisilleen vihamieliset vangit eri kuljetuksiin.

Kaikkien vankien sitominen voitaisiin perustaa myös vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojaamiseen, jos kuljetukseen liittyy uhkaa väkivallasta. Kuljetuksen järjestyksen turvaamisessa on puolestaan kyse paon vaaran ehkäisystä.

Pidän myönteisenä sitä, että lainvalmistelussa on pyritty rajaamaan kaikkien vankien sitominen harvoihin ja poikkeuksellisiin tilanteisiin.

Katson kuitenkin, että tällaisenakin ehdotettu kaikkien vankien sitomisen sääntely on ongelmallinen perustuslaissa turvatun henkilökohtaisen vapauden suojaamisen näkökulmasta samoin kuin vankien oikeuksia koskevien vähimmäissuositusten näkökulmasta.

HE 263/2016 vp perusteluissa käsitellään kysymystä lakiesityksen suhteesta perustuslakiin. Perusteluissa arvioidaan, että ehdotus olisi perustuslain mukaan hyväksyttävä, koska 1) kaikkien vankien sitomista koskeva sääntely täyttää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset; 2) niillä pyritään turvaamaan ennen kaikkea muiden henkilöiden koskemattomuutta ja turvallisuutta kuljetuksen aikana mahdollisesti aiheutuvilta häiriöiltä, ja koska 3) sitominen ei merkitse syvempää puuttumista vankien koskemattomuuteen kuin mikä jo nyt on mahdollista, kun edellytyksen sitomiseen yksittäistapauksessa täyttyvät. Ehdotuksia pidetään myös suhteellisuusvaatimuksen mukaisina.

Mielestäni esitetyt perustelut eivät täysin vakuuta. Edelleen pätee, että jonkin yksittäisen kuljetettavan vangin näkökulmasta jää sattumanvaraiseksi, voidaanko hänet sitoa osana vanginkuljetusta niissä tilanteissa, joissa häntä ei voitaisi sitoa yksilöllisen harkinnan perusteella.

Jotta esitetynkaltainen sääntely, joka on periaatteelliselta kannalta näin ongelmallinen, olisi hyväksyttävissä, tulisi esittää aivan erityisen painavaa näyttöä vankikuljetusten turvallisuusongelmista ja siitä, ettei niihin voida puuttua millään muulla tavalla kuin esitetynlaisella sääntelyllä.

Käsitykseni on näin ollen, ettei esitetty sääntely ole hyväksyttävissä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Helsingissä, 15.2.2017

Kimmo Nuotio
rikosoikeuden professori
Helsingin yliopisto