Juha Lavapuro 15.2.2017
Kirjallinen lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen varsinainen valtiosääntöoikeudellinen ongelma liittyy vankeuslain 18 luvun 2 §:ään ja tutkintavankeuslain 13 luvun 2 §:ään ehdotettuihin muutoksiin, joilla laajennetaan mahdollisuutta sitoa vangit kuljetuksen aikana. Säännökset merkitsevät poikkeusta siitä vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa omaksutusta yleisestä ja vankeuslain 18 luvun 1 §:stä ja tutkintavankeuslain 13 luvun 1 §:stä ilmenevästä lähtökohdasta, jonka perusteella yksittäisen vangin toimintavapautta saadaan rajoittaa sitomalla, mutta vain kun se on välttämätöntä kyseiseen vankiin liittyvän syyn vuoksi. Tällaiset syyt voivat liittyä konkreettisen karkaamisen estämiseen, väkivaltaiseen käyttäytymiseen, uhkaavaan väkivaltaan taikka henkilökatsastukseen. Tästä pääsäännöstä poiketen vankeuslakiin ehdotetun 18 luvun 2 §:n ja saman sisältöisen tutkintavankeuslain 13 luvun 2 §:n perusteella kaikki samassa ajoneuvossa kuljetettavat vangit ja tutkintavangit voitaisiin vastaisuudessa sitoa, 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.

Sekä vankeuslaki että tutkintavankeuslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 20/2005 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin, että vangin sitominen merkitsee vakavaa puuttumista hänen perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteensa ja koskemattomuuteensa. Toimenpiteeseen saattaa liittyä myös terveysriskejä. Näistä syistä se piti tärkeänä, että toimenpiteen edellytyksistä on vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa riittävän tarkat sekä hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset täyttävät säännökset. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä korostettiin niinikään, ettei vapaudenmenetys sellaisenaan muodosta perustetta rajoittaa henkilön muita perusoikeuksia. Jos tarve henkilön muiden perusoikeuksien rajoittamiseen tämän vapaudenmenetyksen aikana on olemassa, rajoituksista on säädettävä lailla, ja ne tulee voida oikeuttaa erikseen kussakin tapauksessa ja kunkin perusoikeuden osalta (HE 309/1993 vp, s. 25/I).

Sittemmin perustuslakivaliokunta on arvioinut vangitun henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen kohdistuvia syvälle käyviä puuttumisia muun muassa eristämistarkkailua ja niin sanottujen tarkkailuhaalareiden käyttöä koskevassa lausunnossaan PeVL34/2014 vp. Tuolloinkin valiokunta tarkasteli erityisesti sääntelyn hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta. Se piti vankien ja henkilökuntaan kuuluvien henkilökohtaista turvallisuutta sellaisena perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä syynä, jonka vuoksi

on perusteltua pyrkiä tehokkaasti estämään kiellettyjen aineiden ja esineiden kuljettaminen vankilaan (PeVL 59/2009 vp, s. 4/II).

Nyt käsiteltävänä oleva ehdotus poikkeaa mm. tarkkailuhaalariasetelmasta. Tarkkailuhaalarin käytön edellytyksenä oli ”perusteltu epäily” siitä, että vangilla on kehossaan kiellettyjä aineita tai esineitä. Nyt käsiteltävään hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset sen sijaan merkitsisivät, että vangin henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen saataisiin puuttua valiokunnan ”vakavaksi” luonnehtimalla tavalla, mutta perusteilla, joihin ei liittyisi yksilökohtaista harkintaa. Yksittäisen vangin henkilökohtaiseen koskemattomuuteen saataisiin siis puuttua myös silloin, kun kyseiseen henkilöön ei liittyisi mitään perusteltua epäilyä.

Yksilökohtaisen harkinnan puuttumisen merkitys käy ilmi myös hallituksen esityksen taustalla olevaan eduskunnan lausumaan (EV 255/2014 vp) johtaneista valtiopäiväasiakirjoista. Vankeuslain muutosta käsitellyt lakivaliokunta (LaVM 17/2014 vp) totesi tuolloin, että joukkosidontaa ei sisällytetty vankeutta ja tutkintavankeutta koskevan lainsäädännön muutosesitykseen (HE 45/2014 vp), koska esityksen valmistelussa oli päädytty katsomaan, ettei sääntelylle ollut hyväksyttäviä perusteita ja että se johti suhteellisuusperiaatteen vastaisuuteen:

> "Saadun selvityksen mukaan esityksen valmistelun aikana on kuitenkin harkittu tutkintavankeuslakiin lisättäväksi säännös, jonka mukaan vangit voitaisiin kuljetuksen turvallisuuteen liittyvistä syistä sitoa myös kuljetuskohtaisesti. 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.”

Tältä osin lakivaliokunta kuitenkin viittasi saamaansa selvitykseen, jonka perusteella esimerkiksi ”Vantaan vankilalla on suuria haasteita huolehtia vanginkuljetuksista, ja niiden järjestäminen vie huomattavan osan vankilan erittäin rajallisista resursseista.” Asiantilan helpottamiseksi lakivaliokunta piti välttämättömänä, että hallitus jatkaa sellaisen säännöksen valmistelua, jonka avulla vankikuljetusten turvallisuus voitaisiin nykyistä paremmin taata.

Tarvetta taata vankikuljetusten turvallisuus voidaan sinänsä pitää hyväksyttävänä perusteena perusoikeuksia rajoittavalle sääntelylle. Ehdotus on kuitenkin valtiosääntöoikeudellisesti sillä tavoin ongelmallinen, ettei siitä saa nähdäkseni säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Ensinnäkään ehdotus ei ole sopusoinnussa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Kuten myös Eduskunnan oikeusasiamies on useampaankin otteeseen (ks. apulaisoikeusasiamies Pajuojan ratkaisu 12.9.2016, Dnro 473/4/16, sekä siinä viitatut aiemmat kannanotot) todennut, 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 tur-

vautua vain yksilöllisin perustein suhteellisuusperiaatetta eikä koskaan rutiininomaisesti (ks. esimerkiksi Tanskaa koskevat maaraportit Denmark: visit 2008 CPT/Inf (2208) 26 ja varsinkin Denmark visit 2014 CPT/Inf (2014), k. 108. Ehdotus on tämän vuoksi ongelmallinen perustuslain 22 §:n mukaisen yleisen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden sekä perusoikeuksien rajoituksilta edellytettävän ihmisoikeuksienmukaisuuden vaatimuksen kanssa (ks. PeVM 25/1994 vp).

Valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista myös on, että kysymys olisi perustuslakivaliokunnan vakavaksi luonnehtimasta puuttumisesta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ilman yksilökohtaista harkintaa. Rajoituksen vakavuutta arvioitaessa merkitystä on myös sillä, että sitominen kohdistettaisiin henkilöön, joka on liikennevälineen kuljetettavana. Ottaen huomioon erilaiset liikenneonnettomuuteen liittyvät riskit kysymys on myös puuttumisesta perustuslaissa suojattuun henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Ehdotus muodostuu tältä osin suhteellisuusperiaatteen vastaiseksi. Perustuslain 7 §:ssä turvattu oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen on luonteeltaan jokaiselle yksilölle kuuluva oikeus. Siihen voidaan säätää lailla rajoituksia, mutta koska kysymys on yksilöllisestä oikeudesta, perustuslain kannalta sallittuna ei voida pitää sitä, että yksittäisen henkilön perusoikeuksia rajoitetaan perusteilla, jotka eivät häneen lainkaan sovellu. Tällaista rajoitusta ei nimittäin ole mahdollista pitää rajoituksen taustalla olevan intressin toteuttamisen kannalta välttämättömänä.

Samalla tavoin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista on, että ehdotukset mahdollisuudesta sitoa kaikki kuljetukseen otetut vangit näyttäisivät perustuvan pikemminkin resurssipulaan kuin sellaiseen aitoon turvallisuusriskiin, jonka torjumiseksi nimenomaan kaikkien kuljetettavien vankien sitomista voitaisiin pitää välttämättömänä. Tämä käy ilmi varsinkin apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuun 12.9.2016 sisältyvästä selvityksestä, jonka perusteella nyt ehdotettuun turvallisuusongelmaan olisi mahdollista puuttua vähäisin kustannuksin (ks. Dnro 473/4/16, s. 4-5). Myös eduskunnan oikeusasiamies on kiinnittänyt humiota siihen, että nyt käsillä oleva ehdotus liittyy ongelmaan, joka on selkeästi resurssipohjainen. Oikeusasiamies kiinnittää erityistä huomiota siihen, kuinka ”käytettävissä oleva kuljetuskalusto näyttää ’pakottavan’ vankeinhoitoviranomaiset sitomisen käyttöön vankikuljetuksilla. Asianmukainen kuljetuskalusto, joka mahdollistaisi kuljetettavien osastoinnin, ilmeisesti ratkaisisi ongelman varsin pitkälti ellei täysin.”

On sinänsä selvää, että käytettävissä olevat resurssit vaikuttavat tasoon, jolla perusoikeudet voidaan toteuttaa. Perustuslakivaliokunta on myös eri yhteyksissä pitänyt valtion talouden heikkoa tilaa hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin muun muassa eri sosiaalietuuksien tasoon (ks. esim. PeVL 12/2015 vp, s. 4).

Toisaalta resurssien niukkuuteen liittyvät syyt eivät yksinään oikeuta julkista valtaa laiminlyömään perustuslain 22 §:n mukaista perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisvelvollisuutta. Perusoikeusuudistuksen esitöissä päinvastoin korostettiin taloudellisten voimavarojen kohdentamisen merkitystä keskeisenä keinona, jolla julkinen valta toteuttaa perustuslain 22 §:n mukaisia velvoitteitaan. (ks. HE 309/1993 vp)

Resurssien rajallisuuteen tai säästöjen tarpeellisuuteen liittyviä syitä ei olekaan perustuslakivaliokunnan viimeaikaisessa käytännössä pidetty hyväksyttävinä perusteina puuttua eräisiin perusoikeuksiin. Valiokunta totesi muun muassa viimeksi kotoutumistukea kos-

kevaa lainsäädäntöä arvioidessaan, ettei säästötavoite voi sellaisenaan perustella poikkeamista perustuslaissa turvatusta ihmisten yhdenvertaisuudesta (ks. PeVL 55/2016 vp). Samalla tavoin valiokunta on usein todennut, etteivät fiskaaliset tavoitteet ole rikosoikeudellisessa sääntely-yhteydessä hyväksyttäviä perusteita seuraamussääntelylle (PeVL 9/2016 vp ja PeVL 61/2014 vp, s. 3).

Katson edellä esitetyllä perusteella ,että ehdotetut vankeuslain 18 luvun 2 §:n ja tutkintavankeuslain 13 luvun 2 §:n säännökset eivät vastaa perusoikeuksia rajoittavilta laeilta edellytettävää hyväksyttävyyden, oikeasuhtaisuuden ja ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisuuden vaatimuksia, ja ettei niitä tämän vuoksi voi käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Turussa 14.2.2017

Juha Lavapuro