10.1.2019 EOAK/6299/2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite: HE 222/2018 vp, kuuleminen keskiviikkona 16.1.2019 klo 9.00

LAUSUNTO

Lakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijan kirjallista lausuntoa ja kuulemista hallituksen esityksestä HE 222/2018 vp laeiksi vankeuslain ja tutkintavankeuslain, pakkokeinolain ja rikoslain 6 luvun 13 §:n muuttamisesta.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

1 YLEISTÄ

Esityksessä ehdotetaan Rikosseuraamuslaitokselle toimivaltaa puuttua miehittämättömän kulkuneuvon liikkumiseen vankilan alueella tai sen yläpuolella. Esityksessä ehdotetaan myös säännösten täsmentämistä sylkemisen estävän suojan käytön osalta. Kummassakin ehdotuksessa on kyse laitosturvallisuuden takaamisesta. Esitys on näiltä osin tarpeellinen ja tavoitteiltaan kannatettava. Ehdotetussa sääntelyssä on kuitenkin eräitä jäljempänä mainittuja ongelmia ja epäselvyyksiä.

Esityksessä ehdotetaan myös täsmennyksiä pakkokeinolain ja rikoslain tehostettua matkustuskieltoa ja tutkinta-arestia koskeviin säännöksiin sekä rikoslain 6 luvun 13 §:än.

2 MIEHITTÄMÄTTÖMIEN KULKUNEUVOJEN KULKUUN PUUTTUMINEN

Vankilan alueelle ohjattu miehittämätön kulkuneuvo voi vaarantaa laitosturvallisuutta, kuten esityksessä kerrotaan. On perusteltua, että Rikosseuraamuslaitoksella on mahdollisuus puuttua tähän. Näen kuitenkin esityksessä ehdotettujen säännösten soveltamisessa ongelmia.

Miehittämättömän kulkuneuvon kulkuun puuttumisella voidaan esityksen mukaan samalla puuttua myös perustuslaissa suojattuun omaisuuden suojaan, yksityiselämän suojan ja viestin salaisuuteen. Tämän vuoksi sääntelyssä tulee ottaa huomioon perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Näin ollen sekä teknistä laitetta käyttäen tapahtuvan että voimakeinoja käyttäen tapahtuvan puuttumisen osalta puuttumiselle ehdotetaan tiettyjä yksittäistapauksittain harkittavia edellytyksiä.

Nämä puuttumisedellytykset, jotka sinänsä saattavat olla perusoikeusnäkökulmasta välttämättömiä, voivat toisaalta olla käytännössä vaikeita soveltaa. Miehittämätön kulkuneuvo saapunee vankilan alueelle yleensä yllättäen ja nopeasti ja myös poistunee sieltä pian. Käytännössä näköhavainto kulkuneuvon vankila-alueelle saapumisesta lienee ainoa siitä tuossa tilanteessa saatavilla oleva tieto. Näköhavaintokin rajoittunee usein siihen, että havaitaan kulkuneuvo, mutta esimerkiksi mahdollisen lastin havaitseminen ja tarkempi arvioiminen voi olla vaikeaa. Miehittämättömän kulkuneuvon arvo voinee vaihdella muutaman euron lelusta kalliisiin ammattitoiminnassa käytettäviin laitteisiin. Kulkuneuvon taloudellisen arvon erottaminen silmämääräisesti ehkä varsin etäältä ja kun vankilan henkilöstöllä ei voine yleensä olla erityistä asiantuntemusta asiassa saattaa olla mahdotonta.

Lakia käytännössä soveltamaan joutuvien vankilan virkamiesten lienee varsin haastavaa punnita, onko teknisen laitteen käyttö lain edellyttämin tavoin puolustettavaa ottaen huomioon tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, miehittämättömän kulkuneuvon toiminnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat. Vastaava punninta tulisi tehdä, jos kulkuneuvon kulkuun halutaan puuttua voimakeinoja käyttäen. Miten nämä punninnat tehdään, jos ainoa tiedossa oleva seikka on, että vankilan alueelle on saapunut miehittämätön kulkuneuvo?

Esityksen mukaan puuttumiskynnys olisi matala eli puuttua voidaan, jos kulkuneuvo saapuu luvatta. Näin on esityksen mukaan kuitenkin vain silloin, kun puuttuminen ei tapahdu teknistä laitetta tai voimakeinoja käyttäen. Voidaan kysyä, millaisia ovat ne puuttumiskeinot, joissa ei ole kyse teknisen laitteen tai voimakeinon käyttämisestä. Onko tällaisia keinoja, kun esimerkiksi voimakeinojen käsite on varsin laaja?

Asiassa lausuttiin tältä osin jo oikeusministeriölle asian ollessa luonnosvaiheessa seuraava (EOAK/3387/2018).

> Esitysluonnoksessa ei ole tarkemmin käsitelty sitä, milloin puuttumisessa olisi kyse voimakeinojen käyttämisestä ja millaiset puuttumiskeinot eivät olisi voimakeinoja, jos tällaisia keinoja on olemassa. Kirjallisuudessa on poliisin osalta määritelty voimakeino siten, että sillä tarkoitetaan poliisin tai muun turvallisuutta ylläpitävän virkamiehen valtaa virkatehtävää suorittaessaan käyttää vastarinnan murtamiseksi tai muutoin virkatehtävän toteuttamiseksi ruumiinvoimia tai erilaisia väli-

> neitä, jopa ampuma-asetta (Poliisilaki, Helminen–Kuusimäki–Rantaeskola, Helsinki 2012).
>
> Voimakeinoja voivat siten olla sekä erilaiset fyysistä voimaa käyttäen tapahtuvat toimenpiteet, kuten hallintaote, että erilaisin välinein toteutetut toimet. Voimankäyttövälineiksi luokitellaan myös välineitä, jotka eivät edellytä mitään fyysistä kontaktia, kuten erilaiset sumutteet ja kaasut, joilla voidaan murtaa henkilön vastarinta tai lopettaa hyökkäys. Voimakeinot voivat kohdistua paitsi suoraan henkilöihin myös omaisuuteen, kuten kulkuneuvon pysäyttäminen tai ovien murtaminen ja lukkojen avaaminen.
>
> Kulkuneuvon päälle ammuttavan verkon lisäksi mitään muita konkreettisia esimerkkejä käytettävistä välineistä tai keinosta ei mainita. Säätämisjärjestysperustelujen mukaan voimankäyttövälineinä voitaisiin käyttää sellaisia välineitä, jotka on määritelty soveltuviksi vankeudesta annetussa valtioneuvoston asteuksessa. Näin ollen asetuksesta mainituista voimankäyttövälineistä voitaneen saada tukea sen arviointiin, onko kyseessä voimakeinon käyttö vai ei. Osa voimakeinojen käytöksi luettavista toimenpiteistä on kuitenkin sellaisia, ettei niihin tarvita mitään erityisiä välinettä. Onko kulkuneuvon kulkuun puuttumisen osalta tällaisia voimankäyttötapoja ja mitä ne olisivat?

Lakia soveltavan virkamiehen tulisi käytännön tilanteessa tietää, onko hän kulkuneuvon kulkuun puuttuessaan käyttämässä voimakeinoa vai ei, koska tämä on suoritettavan päätösharkinnan kannalta olennainen tieto. Esimerkiksi jos maata tai vettä pitkin saapuvan miehittämättömän kulkuneuvon kulkuun puututaan se käsivoimin pysäyttämällä ja haltuun ottamalla, onko kyseessä voimakeinojen käyttö?

Ensimmäisen puuttumiskynnyksen muodostaa se, että kulkuneuvo saapuu luvatta vankilan alueelle tai ilmatilaan. Tästä on ymmärrettävissä, että saapumiseen tulisi olla lupa. Tämä on kuitenkin ainoa asiaa koskeva säännös. Miehittämätöntä kulkuneuvoa koskevasta kiellosta saapua vankilan alueelle tai sen yläpuoliseen ilmatilaan tai luvan hankkimisesta, sen myöntämistoimivallasta tai lupaedellytyksistä ei ole säädetty. Epäselväksi jää, miksei miehittämättömän kulkuneuvon käyttöä vankilan alueella tai sen yläpuolisessa ilmatilassa yksinkertaisesti esitetä kiellettäväksi, varsinkin kun henkilöiden liikkuminen vankila-alueilla ja turvallisuutta vaarantavien esineiden ja aineiden tuonti sinne on jo tällä hetkellä kielletty (poliisilain 8 luvun 9 § ja sen perustella annettava sisäministeriön asetus).

Jos sääntely on virkamiesten näkökulmasta vaikea käytännön tilanteissa tulkita ja soveltaa, voi myös miehittämättömän kulkuneuvon ohjaajan, olipa hän asian harrastaja tai ammattimaista toimintaa harjoittava, olla vaikea ymmärtää sääntelyä.

Huomiota kiinnittää myös se esityksessä mainittu seikka, että puuttuminen tapahtuisi pääsääntöisesti keinoilla, jotka eivät aiheuta vahinkoa kulkuneuvolle (s. 28). Kun puuttumisen on lisäksi säädetty olevan tilapäistä (ehdotettu vankeuslain 16 luvun 2 a § 1 momentti),

on vaikea nähdä, miksi puuttumiselle ehdotetaan suhteellisen korkeaa kynnystä. Vaikka perusoikeuksien suoja tulee ottaa huomioon, ovatko puuttumisedellytykset oikealla tasolla ainakaan niissä tilanteissa, joissa puuttumiskeino on sellainen, ettei se aiheuta vahinkoa kulkuneuvolle. Eri asia voi olla, jos käytetään keinoa, joka voi johtaa miehittämättömän kulkuneuvon vahingoittumiseen.

Esitys lähtee siitä, että luvaton liikkuminen vankila-alueella tai sen yläpuolella muodostaa lähtökohtaisesti riskin vankilan järjestykselle ja turvallisuudelle. Näin usein on. Ei ole syytä epäillä sitä, että vankiloihin pyritään monilla tavoilla toimittamaan esimerkiksi huumausaineita tai vankilassa kiellettyjä aineita ja esineitä, kuten matkapuhelimia, tai viestejä vangeille ohi kirjeenvaihdon tarkastamisen. Lienee kuitenkin niin, että lentävää miehittämätöntä kulkuneuvoa käytetään usein joko harrastuksena tai ammattimaisestikin valokuvaamiseen tai videokuvaamiseen. Tätä ei tavanomaisen ilmakuvan osalta voitane pitää turvallisuusriskinä vankilalle, koska vankiloiden osalta on niiden omastakin toimesta julkisesti nähtävinä ilmakuvia vankila-alueesta. Esimerkiksi rikosseuraamuslaitoksen julkisella internet-sivuilla olevissa vankiloiden esittelyissä on useiden vankiloiden kohdalla ilmakuva vankila-alueesta ja vankilat ovat painattaneet myös postikortteja vankilan ilmakuvasta. Eri asia on, onko tällaiselle lennätystoiminnalle vankilan ilmatilassa sellainen tarve, ettei sitä voitaisi kieltää. Jos sääntely on esityksessä ehdotetun kaltainen, tämä lennättämisen tarkoitus on kuitenkin merkityksellinen seikka harkittaessa, onko kulkuneuvon kulkuun puuttumiseen lainmukaiset edellytykset teknistä laitetta tai voimakeinoja käyttäen.

Esityksessä ehdotetaan Rikosseuraamuslaitokselle oikeutta käsitellä miehittämättömän kulkuneuvon käyttöön liittyvää radioviestintää, välitystietoja ja sijaintitietoja. Kyse on perustuslaissa suojatuista viestin salaisuuden alaan kuuluvista tiedoista.

Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Rikosseuraamuslaitoksen toiminnassa ei ole kyse rikosten tutkinnasta, johon sillä ei ole toimivaltaa, oikeudenkäynnistä, turvallisuustarkastuksesta eikä nähdäkseni tässä tapauksessa edes viestin suojaan puuttumisesta vapaudenmenetyksen aikana, koska puuttumisen kohde olisi ulkopuolinen henkilö, ei vapautensa menettänyt vanki. Kuten esityksessä kerrotaan (s. 29) perustuslakivaliokunta on jo arvioinut teknisen laitteen käytöstä aiheutuvaa radioviestintään puuttumista ja katsonut, että rajavartiolain muutos voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 6/2018 vp). Perustuslakivaliokunta piti täl-

löin kuitenkin epätyydyttävänä, että perustuslain 10 §:n 3 momentin soveltamiskäytäntö on osin erkaantunut säännöksen sanamuodosta.

Myös tämän hallituksen esityksen osalta voidaan todeta, ettei Rikosseuraamuslaitoksen toiminta siltä osin kuin sille esitetään oikeutta puuttua viestin suojaan ainakaan riidattomasti sovi peruslain 10 §:n 3 momentin sanamuotoon. Esityksessä katsotaan, ettei asian arvioiminen perustuslakivaliokunnassa ole tarpeen sen perusteella, mitä rajavartiolaitoksen osalta on valiokunnassa jo todettu. Pidän tätä ongelmallisena. Vaikka sääntely olisi samankaltaista, näiden kahden viranomaisen toiminta ja tehtävät sekä toiminnalla suojattavat intressit eroavat kuitenkin toistaan. Ei liene selvää, että rajavartiolaitosta koskevaa lausuntoa voi soveltaa Rikosseuraamuslaitoksen toimintaan ja siihen liittyviin turvallisuusuhkiin.

Viestin suojaan liittyen ehdotetaan, että tiedot radioviestinnästä, välitystiedot ja sijaintitiedot on hävitettävä viipymättä toimenpiteen jälkeen, jollei laissa toisin säädetä. Näin tulee tietenkin ollakin, jos tietojen käyttö ja säilyttäminen ei enää ole tarpeen. Onko kuitenkin mahdollista, että hävitettäviksi tulisi tietoja, jotka voisivat olla merkityksellisiä arvioitaessa, onko kulkuneuvon kulkuun puuttumiselle ollut edellytyksiä tai joille olisi tarvetta mahdollisessa esitutkinnassa tai ehkä pyrittäessä palauttamaan kulkuneuvo omistajalleen. Toisaalta miehittämättömän kulkuneuvon kulkuun puuttumisesta ehdotetaan pidettäväksi pöytäkirjaa, jonka tarkemmasta sisällöstä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Lienee vielä syytä harkita, onko hävitettäviksi ehdotettavissa tiedoissa sellaisia, joilla voisi olla merkitystä virkamiehen oikeusturvan ja asian jälkikäteisen selvittämisen ja toiminnan valvomisen kannalta ja jotka tulisi siten pöytäkirjata eikä hävittää.

3 SYLKEMISEN ESTÄVÄN SUOJAN KÄYTTÖ

Kuten esityksessä selostetaan, apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja on omana aloitteena tutkinut sylkemistä estävän suojan käyttöä (päätös 14.4.2016, Dnro 2382/2/14, päätös on luettavissa eduskunnan oikeusasiamiehen internet-sivuilla) ja saattanut oikeusministeriön tietoon päätöksessä sylkysuojavälineistä ja niiden käytöstä toteamansa.

Päätöksen mukaan ”Sylkemisen estäminen mekaanisin välinein on vangin henkilökohtaiseen koskemattomuuteen kohdistuva perusoikeusrajoitus, josta tulee säätää lailla riittävän tarkkarajaisesti ja yksityiskohtaisesti. Tällä hetkellä toimenpiteen perusteita koskevaa sääntelyä ei ole, tai on ainakin tulkinnanvaraista, soveltuvatko tämän hetkiset turvaamistoimia ja voimankäyttöä koskevat säännökset sylkemisen estämiseen. Toimenpiteeseen käytettävät välineet rinnastuvat sitomis- tai voimankäyttövälineisiin, joista myös tulee olla asianmukainen sääntely. Tällä hetkellä välineistä ei ole minkään tasoisia säännöksiä.”

Sylkysuojavälineiden käyttö ja käytöstä lailla säätäminen on perusteltua hallituksen esityksessä ja apulaisoikeusasiamies Pajuojan päätöksessä mainituilla perusteilla.

Sekä yleisperustelujen että yksityiskohtaisten perustelujen mukaan sylkemisen estämiseen voitaisiin käyttää tarkoitukseen suunniteltua huppua tai sidettä, joka laitetaan vangin päälle. Yleisperustelujen mukaan side peittää vangin suun ja nenän. Yleisperusteluissa todetaan myös, että oikein käytettynä välineet eivät vaikuta vangin hengittämiseen eikä kumpikaan niistä estä vankia liikuttamasta päätään, näkemästä, kuulemasta ja puhumasta. Suun ja nenän peittävä side kuulostaa kuitenkin ainakin yleiskielisenä ilmauksena ymmärrettynä siltä, että se voi vaikuttaa sidotun hengitykseen peittäessään sekä suun että nenän. Samoin huppu voi vaikeuttaa hengitystä ja estää näkemistä.

Näin ollen mitä tahansa huppua tai sidettä ei tule käyttää. On tärkeää, että käytettäviä sylkysuojavälineitä valittaessa niiden turvallisuuteen ja soveltuvuuteen kiinnitetään riittävästi huomiota. Vankeuslain 18 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan tarkemmat säännökset voimankäyttövälinestä annetaan valtioneuvoston asetuksella. Hallituksen esityksen mukaan valtioneuvoston asetusta täsmennettäisiin siltä osin, millaisia sylkemisen estäviä välineitä otetaan käyttöön (HE s. 23 ja 26).

Tällä hetkellä vankeudesta annetun valtioneuvoston asetuksen säännös (59 §), jossa määritellään rikosseuraamuslaitoksessa käytettävät voimankäyttö- ja sitomisvälineet, on varsin yleisellä tasolla. Sen 1 momentin mukaan voimankäyttövälineinä käytetään suojakilpeä, patukkaa tai teleskooppipatukkaa, kaasusumutinta, etälamautinta ja pistoolia ja 2 momentin mukaan sitomiseen tarkoitettuina välineinä käytetään käsirautoja, henkilön sitomiseen tarkoitettua muovista sidettä ja hallintavyötä. Näin yleisluonteinen välineen määrittely ei voine sylkysuojavälineiden osalta olla riittävä.

Asetuksen 59 §:n 3 momentin mukaan Rikosseuraamuslaitos päättää virkamiesten käytössä olevien voimankäyttö- ja sitomisvälineiden tyypistä, määrästä ja aseissa käytettävistä patruunoista. Jos valtioneuvoston asetuksen tasolla ei katsota olevan perusteltua määritellä käytettäviä välineitä tarkemmin kuin mikä nyt on 59 §:n 1 ja 2 momentin taso, välineiden tyypistä tulisi 59 §:n 3 momentin nojalla päättää keskitetysti Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikössä.

Paitsi sylkysuojavälineiden tyyppi myös oikea menettely niitä käytettäessä on vangin turvallisuuden takaamiseksi välttämätöntä. Esimerkiksi edellä mainitusta apulaisoikeusasiamies Pajuojan päätöksestä käy ilmi, että vankilan käyttämän suojahupun käyttöohjeissa kehotettiin jatkuvasti tarkkailemaan suojahuppuun puetun henkilön yleiskuntoa hengityksen, verenvuotojen ja oksennusriskin takia. Nähdäkseni vankia ei tule sylkysuojavälineen käytössä ollessa jättää valvonnatta. Vankeuslain 18 luvun 9 §:n mukaan Rikosseuraamuslaitoksen kes-

kushallintoyksikkö antaa tarkemmat määräykset voimakeinojen käytöstä. Sylkysuojavälineiden turvallinen käyttö tulee varmistaa, tarvittaessa määräyksenantotoimivaltaa käyttämällä.

4 TEHOSTETTU MATKUSTUSKIELTO JA TUTKINTA-ARESTI

Yksityiskohtaiset perustelut ovat epäselvät ja ehdotetun lakitekstin kanssa ristiriidassa pakkokeinolain 2 luvun 12 c §:n 2 momenttia sekä ehdotettua 12 i §:ä koskevin osin seuraavasti.

> Pykälän 2 momentissa säädetään, että jos tutkinta-arestiin määrätty ei noudata saamaansa kehotusta, poliisi saa ottaa hänet kiinni vankilaan toimittamista varten. Säännös kumottaisiin ja velvollisuuksien rikkomista koskevassa 12 i §:ssä säädettäisiin täsmällisemmin menettelystä, jolla tutkinta-arestiin määrätty voitaisiin noutaa rikkomuksen selvittämistä varten Rikosseuraamuslaitoksen yksikköön. (s. 24)

Kumotuksi ehdotettavassa pakkokeinolain 2 luvun 12 c §:n 2 momentissa on kyse siitä, että poliisi saa ottaa kiinni ja toimittaa vankilaan tutkinta-arestiin määrätyn henkilön, joka ei noudata saamaansa kehotusta ottaa yhteyttä Rikosseuraamuslaitokseen tutkinta-arestin toimeenpanoa varten. Ymmärtääkseni kyse on siis tilanteesta, jossa tutkinta-arestin toimeenpanoa ollaan aloittamassa ja siihen määrätyn henkilön pitää valvonnan järjestämiseksi henkilökohtaisesti käydä Rikosseuraamuslaitoksen yksikössä. Sen sijaan esityksessä ehdotetussa 12 i §:ssä tarkoitetaan ymmärtääkseni eri tilannetta eli tilannetta, jossa tutkinta-arestiin määrätty jättää pitämättä yhteyttä Rikosseuraamuslaitokseen laitoksen määräämällä tavalla. Tämä on eri asia kuin toimeenpanon aloitustilanne, jossa velvollisuus ottaa yhteyttä Rikosseuraamuslaitokseen ei ole laitoksen määräämä, vaan perustuu tuomioistuimen päätökseen ja suoraan lain säännökseen (esityksessä ehdotettu 12 g §:n 1 momentin 1) kohta). Lisäksi esityksessä ehdotetaan 12 k §:ää, jonka mukaan toimeenpanoa pakoileva henkilö voidaan etsintäkuuluttaa. Tämä näyttää olevan menettelytapa, kun henkilö laiminlyö velvollisuutensa ottaa Rikosseuraamuslaitokseen yhteyttä valvonnan järjestämiseksi. Sen sijaan valvonnan jo tultua järjestetyksi ja henkilön tällöin laiminlyödessä pitää yhteyttä Rikosseuraamuslaitoksen määräämällä tavalla, hänet voitaisiin noutaa Rikosseuraamuslaitoksen määräämän tapaamiseen rikkomuksen selvittämiseksi (ehdotettu 12 i § 5 mom).

Ehdotetun lakitekstin perusteella noudon ja etsintäkuulutuksen käyttötilanteet ovat edellä todetusti erilaisia. Jos esityksen tarkoitus on, että noutoa kuitenkin voitaisiin, etsintäkuulutuksen ohella, käyttää myös valvonnan järjestämisen tilanteessa, kuten perusteluissa ymmärtääkseni sanotaan, lakitekstiä tulisi selventää.

Esittelijäneuvos Anu Rita

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä