Valiokunnan lausunto PeVL 6/2017 vp– HE 263/2016 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vankeuslain, tutkintavankeuslain ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vankeuslain, tutkintavankeuslain ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta (HE 263/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitussihteeri Juho Martikainen, oikeusministeriö
- apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Olli Mäenpää
- professori Kimmo Nuotio

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Juha Lavapuro
- professori Martin Scheinin

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi vankeuslakia, tutkintavankeuslakia ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annettua lakia.

Lakien on tarkoitus tulla voimaan keväällä 2017.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotusta on arvioitu perustuslain 7 §:ssä turvatun henkilökohtaisen koskemattomuuden, 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan ja 21 §:ssä turvatun oikeusturvan kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Koska asia on hallituksen käsityksen mukaan kuitenkin joiltakin osin tulkinnanvarainen, olisi hallituksen mukaan suotavaa, että säätämisjärjestyksestä hankittaisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset koskisivat vangeille ja tutkintavangeille maksettavia käyttörahaa, toimintarahaa ja palkkaa sekä maksukorttien käyttöä. Valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen ehdotus koskisi sitä, että vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa säädettäisiin mahdollisuudesta sitoa kaikki kuljetettavat vangit lyhytaikaisen kuljetuksen ajaksi. Ehdotuksella toteutettaisiin eduskunnan antama lausuma (EV 255/2014 vp), jossa eduskunta edellytti, että hallitus ryhtyy kiireellisesti valmistelemaan lainsäädäntömuutoksia, joilla vankikuljetusten turvallisuus voidaan taata nykyistä paremmin. Ehdotus mahdollistaisi vankien ja tutkintavankien sitomisen nykyisestä yksittäistapauksellisesta harkinnasta poiketen kuljetuksen turvallisuuteen yleisemmin liittyvien seikkojen perusteella.

Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan lailla. Perusoikeusuudistuksen esitöissä tätä säännöstä luonnehdittiin perustuslailliseksi toimeksiannoksi, jonka johdosta lailla tulee turvata vapautensa menettäneille kuuluvat oikeudet muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten viitoittamalla tavalla (HE 309/1993 vp, s. 49/I). Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 ja 6 artiklassa, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 9, 10 ja 14 artikloissa sekä lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 37 artiklassa luetellaan eräitä vapautensa menettäneen oikeuksia, minkä lisäksi muutkin ihmisoikeudet (esimerkiksi henkilökohtainen koskemattomuus sekä kirje- ja puhelinsalaisuus) kuuluvat myös vapautensa menettäneille siltä osin kuin niitä ei ole rajoitettu ihmisoikeussopimusten ja perusoikeussäännösten kannalta hyväksyttävällä tavalla (HE 309/1993 vp, s. 49/II).

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä sanouduttiin selkeästi irti sellaisesta käsityksestä, että tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia voitaisiin rajoittaa suoraan erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitosvallan perusteella. Siten esimerkiksi vankien perusoikeuksien rajoittamisen katsottiin asianomaisessa hallituksen esityksessä edellyttävän lakia, jonka säätämisjärjestys riippuu rajoituksen sisällöstä ja asteesta (HE 309/1993 vp, s. 25/I ja 49/II, PeVL 12/1998 vp, s. 2/I, PeVL 34/2001 vp, s. 2/I).

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä kiinnitettiin huomiota siihen, että vapaudenmenetys ei 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). Ehdotuksia on näin ollen arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta. Rajoitusten hyväksyttävyyden, tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden lisäksi on tärkeää kiinnittää huomiota vapautensa menettäneiden oikeusturvaan (PeVL 20/2005 vp, s. 2/II).

Vangin sitominen kuljetuksen ajaksi

Voimassa olevan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn tutkintavankeuslain 13 luvun 2 §:n nojalla tutkintavangin välitöntä toimintavapautta saadaan rajoittaa käsiraudat lait-

tamalla, muovista sidettä käyttämällä tai muulla vastaavalla tavalla, jos se on välttämätöntä esimerkiksi karkaamisen estämiseksi kuljetuksen aikana. Myös valiokunnan myötävaikutuksella säädetyn vankeuslain 18 luvun 2 §:ssä on vastaava säännös. Säännökset mahdollistavat vangin sitomisen vain yksittäistapauksellisen harkinnan perusteella, eikä niiden nojalla ole mahdollista sitoa esimerkiksi kaikkia samassa kuljetuksessa mukana olevia vankeja, elleivät sitomisen edellytykset täyty erikseen jokaisen kohdalla. Toisaalta kaikki kuljetuksessa mukana olevat vangit voidaan voimassa olevan lain mukaan sitoa, mikäli edellytykset täyttyvät kunkin vangin osalta.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 18 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, lyhytaikaisen kuljetuksen ajaksi kaikki samassa ajoneuvossa kuljetettavat tutkintavangit voidaan 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. Vastaava säännösehdotus on sisällytetty 2. lakiehdotuksen 13 luvun 2 §:n 2 momenttiin. Ehdotettujen säännösten nojalla kaikki kuljetettavat vangit voitaisiin sitoa kuljetuksen ajaksi. Säännökset muodostaisivat poikkeuksen voimassa olevassa laissa säädetystä yksittäistapaukselliseen harkintaan perustuvasta sitomisesta, mitä sovellettaisiin edelleen ensisijaisesti.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että esityksessä nyt ehdotettu lainsäädäntö toteuttaa omalta osaltaan perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeisessä virkkeessä tarkoitettua toimeksiantoa. Sääntely on samalla merkityksellistä perustuslain useiden perusoikeussäännösten kannalta. Se koskee esimerkiksi perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuja oikeuksia. Valiokunta on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että vangin sitominen merkitsee vakavaa puuttumista hänen henkilökohtaiseen vapauteensa ja koskemattomuuteensa. Toimenpiteeseen saattaa liittyä myös terveysriskejä. Tämän johdosta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että toimenpiteen edellytyksistä on vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa riittävän tarkat sekä hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset täyttävät säännökset (PeVL 20/2005 vp, s. 6/II). Valiokunnan mukaan rajoitettaessa henkilökohtaista vapautta sitomalla tulee suhteellisuusperiaatteen mukaisesti turvautua sitomiseen vain kaikkein vaikeimmissa tilanteissa viimekätisenä keinona (PeVL 34/2001 vp, s. 3/II).

Vapautensa menettäneille kuuluvat oikeudet tulee turvata muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten viitoittamalla tavalla. Lakiehdotusten arvioinnissa merkitystä on siten myös ihmisoikeussopimuksia tältä osin määrittävällä tulkinta-aineistolla ja soveltamiskäytännöllä.

Euroopan ihmisoikeustuomistuin on uudemmassa käytännössään todennut käsirautojen käytön sellaisenaan ihmisoikeussopimuksen mukaiseksi, mikäli sitomista on käytetty laillisen pidättämisen tai vangitsemisen yhteydessä eikä sitomiseen liittyvä voimankäyttö tai altistuminen julkisuudelle ylitä tilanteessa välttämättömäksi arvioitua. Tuomioistuimen mukaan merkitystä tässä arviossa voidaan antaa perustellulle epäilylle henkilön aiheuttamasta riskistä (ks. esim. *Svinarenko ja Slyadnev v. Venäjä*, 2014, kohta 117, *Garlicki v. Puola* 2011, kohdat 73—75 ja *Yaziz Erdogan Yagiz* v. Turkki 2007, kohta 42. Ks. myös *Raninen v. Suomi* 1997, kohta 56).

Euroopan neuvoston ministerikomitean Euroopan vankilasäännöistä (Rec (2006) 2) antaman suosituksen 68 artiklan 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. Vastaavan sisältöiset rajoitukset sisältyvät YK:n yleiskokouksen vuonna 2015 uudistetussa muodossa hyväksymiin vankien kohtelun vähimmäissääntöihin (ns. *Nelson Mandela* -säännöt), joille on jo aiemmin annettu keskeinen merkitys vuoden 1966 kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen eli KP-sopimuksen 10 artiklan tulkinnassa (ks. esim. Ihmisoikeuskomitean ratkaisu *Albert Womah Mukong v. Kamerun* [1994]). Euroopan neuvoston 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 ja suhteellisuusperiaatteen mukaista, eikä koskaan rutiininomaisesti (ks. esim. Denmark: visit 2008 CPT/Inf 2208 26).

Lakiehdotukset johtaisivat perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan toimivaltaan puuttua sitomisella yksittäisen vangin henkilökohtaiseen koskemattomuuteen myös silloin, kun kyseiseen henkilöön ei kohdistuisi edes epäilyä nimenomaan häneen liittyvästä pako- tai turvallisuusriskistä. Yksittäisen vangin näkökulmasta sitomisen edellytysten täyttyminen voisi olla kokonaan hänestä riippumatonta. Nyt käsillä olevat lakiehdotukset mahdollisuudesta sitoa kaikki kuljetukseen otetut vangit perustuvat lähinnä vähäisiin resursseihin ja valiokunnan saaman selvityksen mukaan ainakin osin jo korjatulle kuljetuskaluston puutteellisuudelle (ks. myös LaVM 17/2014 vp, s. 6/I sekä AOA Dnro 473/4/16, s. 4—5). Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksessä ei ole esitetty riittäviä hyväksyttäviä perusteita yksittäistapauksellisesta harkinnasta luopumiselle päätettäessä vakavasta puuttumisesta vangin henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen.

Lakivaliokunnan on edellä sanotusta johtuen joko poistettava 1. lakiehdotuksen 18 luvun 2 §:n 2 momentti ja 2. lakiehdotuksen 13 luvun 2 §:n 2 momentti tai vaihtoehtoisesti muutettava sääntelyä siten, että sitominen voidaan tehdä vain sidottavaan vankiin tai tutkintavankiin liittyvän yksittäistapauksellisen harkinnan perusteella. Tällainen muutos on edellytyksenä mainittujen lakiehdotusten käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. ja 2. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan 1. lakiehdotuksen 18 luvun 2 §:stä ja 2. lakiehdotuksen 13 luvun 2 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 3.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk

jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen