

25.10.2005

3051/5/05

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Eteläpää

**LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ LAIKSI POLIISIN
SÄILYTTÄMIEN HENKILÖIDEN KOHTELUSTA SEKÄ LAEIKSI ERÄIDEN
SIIHEN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA (HE 90/2005 vp)**

Yleisiä näkökohtia

Edeltäjäni apulaisoikeusasiamies Jaakko Jonkka ja apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio pitivät vuosien ajan tarpeellisena poliisin tiloissa säilytettäviä henkilöitä koskevien laintasosten säännösten kehittämistä. Jo perustuslain 7 §:n 3 momentti on edellyttänyt, että vapautensa menettäneiden oikeudet turvataan lailla.

Henkilön ottaminen poliisin säilöön perustuu lain antamaan valtuutukseen eikä säilöön otettavalla ole mahdollisuutta kieltäytyä menemästä säilöön. Tähän nähden on selvää, että vapaudenmenetyksen perusteesta riippumatta poliisin henkilöstö vastaa poliisin säilyttämien henkilöiden turvallisuudesta.

Viranomaisten oma-aloitteisen toiminnan merkitys korostuu niissä tapauksissa, joissa poliisin säilytettävänä oleva henkilö ei kykene huolehtimaan itsestään, kuten on tilanne poliisilain 11 §:n 1 momentin ja päihtyneiden käsittelystä annetun lain perusteella kiinniotettujen osalta. Viime kädessä on kysymys viranomaisten velvollisuudesta aktiivisesti turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, näissä tapauksissa oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Tähän nähden on tärkeää, että laissa mahdollisimman tarkasti säädetään toisaalta poliisin tiloissa säilytettävän henkilön oikeuksista ja toisaalta viranomaisten velvollisuuksista säilytettävän henkilön suhteen. Yksittäiselle poliisimiehelle tai vartijalle jätetty suuri harkintavalta ei ole sopuoinnussa perustuslain vaatimusten kanssa. Täsmällinen sääntely on käsitykseni mukaan myös valvonnasta ja säilössä pidosta vastaavien virkamiesten edun mukaista.

Ensiarvoisen tärkeää poliisin tiloissa säilytettävänä olevien henkilöiden turvallisuuden kannalta on, että poliisimiehet ja muut säilössä pidettävistä henkilöistä vastaavat osaavat arvioida riskitilanteet (erityisesti ero päihtymys – sairauskohtaus) ja lääkäriin toimittamisen tarpeellisuuden. Tähän tavoitteeseen pääsemisessä olennaisen tärkeää on käsitykseni mukaan koulutus. Yhtenä henkilön tilan arviointia helpottavana keinona olisi se, että poliisilla olisi oikeus ottaa säilöön otettavalta henkilöltä koe nautitun alkoholin toteamiseksi; tämä helpottaisi käsitykseni mukaan päihtymyksen ja sairauskohtauksen erottamista. Tällä hetkellä poliisilla ei ole tällaisen kokeen tekemiseen oikeutta. Lakiehdotuksen mukaan poliisille näyttäisi tällainen oikeus tulevan.

Vaikka poliisin tutkintavankien säilyttämiseen käyttämät niin sanotut poliisivankilat ovat oikeusministeriön tähän tarkoituksen hyväksymät, on oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten suorittamilla poliisilaitosten tarkastuksilla havaittu, että tilat soveltuvat pitkäaikaiseen säilyttämiseen huonosti. Tähän on kiinnittänyt huomiota myös Euroopan neuvoston kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimiva eurooppalainen komitea (CPT) selonteossaan käynnistään Suomessa syyskuussa 2003. Sinänsä poliisivankilat ovat yleensä suhteellisen hyväkuntoisia, mutta niitä ei voi pitää pitempiaikaiseen asumiseen soveltuvina. Mahdollisuudet olla muualla kuin selleissä ovat erittäin rajoitetut ja ulkoilutilat ovat hyvinkin karuja ja pieniä. Ero varsinaisiin vankiloihin on huomattava. Jo tuomituilla on siis paremmat olosuhteet kuin poliisivankilassa säilytettävillä tutkintavangeilla, joita tulisi syyttömyysolettaman mukaisesti kohdella syyttömänä.

Totean, että 23.9.2005 vahvistettu ja 1.10.2006 voimaan tuleva uusi tutkintavankeuslaki (768/2006) osin korjaa näitä muun muassa laillisuusvalvonnassa havaittuja ongelmia. Tutkintavankeuslain 2 luvun 1 §:ssä on säädetty ne poikkeukset, joiden vallitessa tutkintavankia voidaan säilyttää poliisivankilassa vastoin pääsääntönä pidettävää vankilassa säilyttämistä.

Etävalvonnasta

Ehdotus sisältää säännökset teknisestä valvonnasta ja etävalvonnasta. Alue on tällä hetkellä sääntelemätön, vaikka etävalvontaa on jo joissain poliisilaitoksissa käytettykin. Edeltäjäni apulaisoikeusasiamies Rautio tutustui eräällä tarkastuskäynnillään etävalvontaan käytännössä ja totesi asiasta putkakuolemien tutkintaa ja vapautensa menettäneiden valvontaa koskevassa päätöksessään (18.12.2003, 2865/2/00) mm. seuraavaa:

"Etävalvonta on luonnollisesti parempi kuin ei valvontaa lainkaan, mikä on edellä kerrotusti tilanne aika ajoin monissa kihlakunnissa. Se on kuitenkin epävarmempi järjestely kuin paikalla oleva vartija. Mikäli etävalvontaan halutaan siirtyä, se edellyttää mielestäni erittäin tarkkaa ennakkosuunnittelua ja toiminnan ohjeistamista. Etävalvonta on henkilöresursseja vapauttavana ja kustannusten kannalta ajatellen varmasti poliisihallinnolla houkutteleva vaihtoehto, mutta se ei ole ongelmaton ratkaisu.

Tarkastuskäynnilläni tuli ilmi esimerkiksi, että tekniset häiriöt olivat (lähinnä ukkosten takia) haitanneet toimintaa. Vaikka olisikin niin, että valvontayhteyden katkeaminen rinnastettaisiin putkasta tulevaan hälytykseen, on selvää, että poliisilaitoksen ainoa partio voi olla kiinni toisessa tehtävässä tai muutoinkin kaukana poliisilaitokselta. Samoin se, että etävalvoja hätätilanteen havaittuaan hälyttää paikalle palokunnan tai ambulanssin, aiheuttaa jonkin verran lisäviivettä avun saamisessa verrattuna paikan päällä olevaan vartiointiin ja pienikin viivytys voi olla kohtalokas. On myös mahdollista, että hälytyksiä aiheutetaan pakoaikeissa tahallaan, kun tiedetään, että paikalle tulee vain palokunta tai lääkäri. Etävalvontaan tarkastuksella tutustuttaessa tuli esiin myös tapaus, jossa putkassaolijat olivat alkaneet tapella keskenään. Lääkäreitä tai palomiestä ei voi hälyttää paikalle

lopettamaan tappelua, joten etävalvoja voi vain seurata tilannetta hälytettyään partion paikalle.

Totean vielä, että tämäntyyppinen tekninen valvonta voi intensiivisimmillään erittäin tehokkaasti rajoittaa poliisin suojissa olevan henkilön yksityisyyttä. Se on tässä mielessä liiankin tehokasta verrattuna paikalla olevan vartijan toimintaan. Käsitkseni mukaan valvonnan intensiteetin tapauskohtainen harkinta on etävalvonnassa paljon hankalampaa kuin paikan päällä tapahtuvassa seurannassa. Teknisen valvonnan käyttäminen ei saisikaan johtaa siihen, että vapautensa menettäneet alistetaan perusteettomasti jatkuvaan tarkkailuun. Voidaan myös ajatella, että etävalvonta sinänsä loukkaa sen varaan jätettyjen ihmisarvoa.”

Voin yhtyä Raution käsityksiin ja totean, ettei lakiehdotus eivätkä hallituksen esityksen perustelut poista vakuuttavasti Raution esille tuomia ongelmia. Mikäli etävalvontaa aiotaan jatkaa, on sen käytöstä mielestäni sinänsä välttämätöntä säätää lailla.

Ehdotukseen sisältyvistä yksittäisistä lainkohdista

Laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta

1 luvun 1 §:n 2 momentti

Ehdotettu lainkohta on sisällöltään varsin tulkinnanvarainen. Kun laissa todetaan, että sitä sovelletaan "soveltuvin osin" muihin kuin momentissa mainituin perustein vapautensa menettäneisiin, jää lakia soveltavalle yksittäiselle virkamiehelle varsin paljon harkintavaltaa, mikäli lain täytäntöönpanosta tältä kohdin ei anneta tarkempia säännöksiä ehdotuksen 18 luvun 2 §:n valtuuttamana. On tosin myönnettävä, että kaikkia mahdollisia käsille tulevia tilanteita ei liene mahdollista ottaa säännöksiin huomioon.

1 luvun 3 §

Ehdotetussa lainkohdassa mainittu "turvallisuus" ja lainkohtaa koskevissa perusteluissa (s. 64) esitetty on tullut toistuvasti esille laillisuusvalvonnassa – erityisesti putkakuolemia koskevissa havainnoissa. Tähän nähden pidän huonona, että ehdotetussa laissa ei esimerkiksi valvonnan intensiteetistä ole mainintaa. Palaan tähän jäljempänä lausuessani päihtyneiden käsittelystä annetusta laista koskevasta muutosehdotuksesta.

2 luvun 2 §

Perustuslain 10 §:n 1 momentin on katsottu sisältävän muun muassa yksilön oikeuden vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin. On vaikea kuvitella tilannetta, jossa myös alle 24 tunnin vapaudenmenetyksissä vapautensa menettäneellä ei lähtökohtaisesti olisi tarvetta ilmoittaa asiasta lähiomaiselleen tai muulle läheiselleen. Tarve yhteydenpitoon korostuu nykyoloissa, kun matkapuhelinten yleisyyden johdosta on totuttu siihen, että omaisten tai muiden läheisten henkilöiden kesken on lähes reaaliaikainen tieto

toisen olinpaikasta. Erityisen tärkeää tämä on lasten/nuorten ja vanhempien välillä.

Laillisuusvalvonnassa on tullut ilmi joitain tapauksia, joissa esimerkiksi ulkomaalainen henkilö ei ole tiennyt oikeudestaan olla yhteydessä omaisiinsa, vaikka ilmeinen tarve tähän on ollut, eikä ole osannut pyytää säilytystilojen henkilökunnalta tällaista mahdollisuutta. Tähän nähden on korostettava säilytyksestä vastaavien virkamiesten oma-aloitteista toimintaa yhteydenpidon järjestämiseen, mikä onkin otettu huomioon ehdotetussa 2 luvun 3 §:ssä.

3 luvun 1 §

Hallituksen esityksessä (s. 67) todetaan, että lakiin ei ehdoteta otettavaksi nimenomaista säännöstä vankeusrangaistusta suorittavien ja tuomitsemattomien vapautensa menettäneiden erillään pitämisestä. Edelleen todetaan, että tällainen vanki on kuitenkin kansalaisyhteiskuntaa ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 10 artiklan 2 a kohdan mukaisesti pidettävä erillään ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvista vapautensa menettäneistä. Mielestäni asiasta pitäisi selvyuden vuoksi säätää laissa.

Lain 1 luvun 4 §:n 3 momentti nuorten vapautensa menettäneiden erityiskohtelusta tarkoittaa perusteluittensa mukaan kiinnioton hetkellä alle 21-vuotiasta. Pidän jossain määrin epäjohtamukaisena, että sijoittamisen osalta katsotaan, että erityiskohtelu tulisi koskemaan vain alle 18-vuotiaita, vaikka erottelu lapsiin ja nuoriin sinänsä perustuukin voimassa olevaan lainsäädäntöön ja muun muassa tutkintavankeuslaissa erillään sijoittamisesta on säädetty alle 18-vuotiaiden osalta. Voidaan mielestäni perustellusti kysyä, eivätkö 19- ja 20-vuotiaat tarvitse erityiskohtelua myös sijoittamisen osalta.

3 luvun 3 §

Edeltäjäni ovat laillisuusvalvontaan kuuluvilla poliisilaitosten tarkastuksille tehneet havainnot, joiden mukaan vapautensa menettäneiden säilytystilat eivät kaikissa tapauksissa ole olleet asianmukaiset. Käytännössä kysymys on käsitykseni mukaan useissa tapauksissa ollut ennemminkin resurssien kuin lainsäädännön puutteista.

5 luvun 1 §

On selvää, että perustuslain 19 §:n 3 momentin mukainen velvoite julkiselle vallalle turvata jokaiselle riittävät terveyspalvelut koskee myös poliisin säilytettävänä olevia. Itse asiassa viranomaisten toimintavelvollisuus vapautensa menettäneiden osalta tästäkin näkökulmasta korostuu, koska vapautensa menettäneiden mahdollisuudet itse ryhtyä toimimaan asian puolesta ovat rajoitetut.

Lääketieteellisen tarpeen tunnistamisessa valvontahenkilökunnan koulutuksella on käsitykseni mukaan suuri merkitys.

Perusteluissa (s. 76–77) on tuotu esille laillisuusvalvonnassakin usein esiintyvä ongelma hoitosuhteen yksityisyyden ja valvonnan välillä. Korostan

sitä, että vartija tai vastaava henkilö on hoitosuhteessa ulkopuolinen ja hänen läsnäolonsa hoitotilanteessa voi loukata hoidettavan yksityisyyttä. Vartijan läsnäolo hoitotilanteessa tulisi käsitykseni mukaan kysymykseen vain poikkeuksellisissa tilanteissa; lähinnä silloin, kun tämä katsotaan välttämättömäksi epäiltäessä karkaamista tai kun hoitohenkilökunnan turvallisuus sitä vaatii. Kun vartiointiin on erityinen syy tällaisista syistä, voidaan se käsitykseni mukaan järjestää monissa tapauksissa esimerkiksi niin, että vartijalla on hoidettavaan näköyhteys, mutta hän ei kuule, mitä hoitotilanteessa keskustellaan.

7 luvun 1 §

Tältä osin perusteluissa todetaan, että lakiin ei ehdoteta otettavaksi säännöstä vapautensa menettäneen oikeudesta pitää yhteyttä asiamieheensä tapaamalla, vaan ehdotuksessa lähdetään siitä, että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteet riittävät turvaamaan vapautensa menettäneen oikeuden aseman. Toki näin on, mutta koska kysymys on – tutkintavankien osalta – oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin eräästä tärkeimmästä osasta, pitäisi asiasta mielestäni lausua myös laissa sen merkityksen korostamiseksi, vaikka tutkintavankeja ei pääsääntöisesti poliisin tiloissa säilytettäisikään. Esim. tutkintavankeuslain (768/2005) 9 luvun 1 §:n 1 momenttiin on otettu maininta avustajan tapaamisesta.

9 luvun 1 §

Pykälässä säädetään vapautensa menettäneen valvonnasta. Sen mukaan valvontaa on suoritettava siten kuin pykälässä mainitut seikat edellyttävät. Laillisuusvalvonnassa on ongelmana pidetty, että missään ei ole tarkemmin määritelty sitä, mitä on pidettävä riittävänä valvontana. Tosin voimassa olevassa sisäasiainministeriön määräyksessä pidätettyjen kohtelusta on määräksiä valvonnan intensiteetistä ja sisäasiainministeriön päihtyneen kohtelusta antaman ohjeen mukaan poliisiyksikön on laadittava valvontahenkilöstölle ohjeet päihtyneiden tarkastuskerroista ottamalla huomioon poliisilaitoksen säilöönottomäärät ja työvuorossa olevan henkilöstön mahdollisuus suorittaa valvontaa.

Ehdotettu laki tai sen perustelut eivät käsitykseni mukaan tuo selvyyttä siihen, mitä olisi pidettävä riittävänä valvontana. Erityisesti päihtyneiden ja muiden itsestään huolehtimaan kykenemättömien osalta olisi toivottavaa, että lainsäätäjä ottaisi kantaa – perustuslain velvoitteet elämän ja henkilökohtaisen turvallisuuden turvaamisesta huomioiden – siihen, minkä tasoista valvonnan on oltava.

Pykälän 2 momentin ilmaisu ”turvallisuuden edellyttämät” on varsin tulkinnanvarainen eikä lainkohtaa koskevista perusteluista ole saatavissa tulkinta-apua siihen, minkälaisia järjestelmiä turvallisuus edellyttää. Olisi toivottavaa, että lainsäätäjä antaisi jollain tasolla suuntaviivoja vaadittavaan turvallisuuden tasoon. Tämä luonnollisesti edellyttää riittäviä resursseja, jotta käytettävissä olevat resurssit eivät tosiasiallisesti määräisi sitä, mitä turvallisuus edellyttää.

Tulkinnanvarainen sääntely valvonnan tasosta ja intensiteetistä ei ole myöskään valvontahenkilöstön oikeusturvan mukaista.

9 luvun 3 §

Pykälä sisältää säännökset vapautensa menettäneen turvatarkastuksesta. Pykälän 3 momentin mukaan vapautensa menettänyt voidaan turvatarkastuksen tarkoituksessa velvoittaa vaihtamaan vaatteensa henkilökunnan läsnä ollessa. Saman luvun 7 §:n mukaan 4 §:ssä säännellyn henkilöntarkastuksen suorittajan ja todistajan tulee olla samaa sukupuolta tarkastettavan kanssa, jos henkilöntarkastus edellyttää vaatteiden riisumista. En sijaan löydä ehdotuksesta sääntelyä 3 §:n 3 momentissa tarkoitettun henkilökunnan sukupuolesta, vaikka käsitykseni mukaan vaatteiden vaihdossa henkilökunnan läsnä ollessa pitäisi noudattaa samoja hienotunteisuusperiaatteita, joista mainitaan 7 §:ää koskevissa perusteluissa (s. 94).

11 luvun 6 §

Ehdotettua pykälää koskevissa perusteluissa (s. 99) todetaan, että poliisimiehen tai vartijan tekemä päätös kahlehtimisesta, tarkkailuun sijoittamisesta ja eristämistarkkailusta olisi ensi tilassa saatettava säilytystilan esimiehen vahvistettavaksi. Mielestäni asiasta olisi otettava lausuma itse lakitekstiin.

12 luku

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa (s. 45) todetaan, että etävalvonnan sääntelyn osalta on erityistä huomiota kiinnitettävä vapautensa menettäneen turvallisuuden takaamiseen sekä sairauskohtausten että onnettomuustilanteiden varalta. Olen tästä samaa mieltä. Ehdotettu laki on kuitenkin valitettavasti varsin yleisluontoinen esimerkiksi näiden seikkojen näkökulmasta, ja voidaan kysyä, turvaisiko laki vapautensa menettäneen oikeudet niin kuin perustuslain 7 §:n 3 momentti edellyttää. Pitäisin perusteltuna, että lainsäätäjä ottaisi tarkemmin kantaa niihin edellytyksiin, joilla valvontaa voidaan suorittaa etävalvontana.

Laki päihtyneiden käsittelystä annetun lain muuttamisesta

Päihtyneiden käsittelystä annetun lain muuttamisessa kiinnittää laillisuusvalvonnan näkökulmasta huomiota se, että lain 5 §:ään ei ehdoteta muutosta. Valvonnan laatu ja intensiteetti on laissa kuvattu mitä tulkinnanvaraisimmalla tavalla *"mahdollisuuksien mukaan"*.

Käytetty ilmaisu on epämääräinen, vaikka mielestäni tältä osin jo laissa pitäisi säätää muun muassa siitä, kuinka usein putkassa olevaa tulisi käydä katsomassa tai muutoin valvoa. Voimassa olevat sisäasiainministeriön ohjeetkin ovat tältä osin väljiä. Oikeusasiamiehen toiminnassaan saamien tietojen perusteella voidaan todeta, että ei ole harvinaista, että vaikka poliisilaitoksella olisi vartija ympäri vuorokauden, ei hän välttämättä käy tarkastamassa jokaisen putkassaolijan tilaa edes kerran kahdessa tunnissa.

Sinänsä tätä ei vallitsevassa tilanteessa voitane ainakaan poikkeuksetta pitää velvollisuuksien laiminlyöntinä, mutta mielestäni se ei voi olla riittävää. Esimerkkinä voin todeta, että tietojeni mukaan Ruotsissa poliisin suojissa olevien henkilöiden tila käydään tarkastamassa 15 minuutin välein ja Norjassa puolen tunnin välein ja tarkastuskäynnit kirjataan.

Mielestäni valvonnan ehdoton vähimmäistaso tulisi määritellä ainakin päihtyneiden henkilöiden osalta ja taso tulisi määritellä sellaiseksi, että se myös tosiasiallisesti turvaisi putkassaolijan terveyttä ja henkeä. Kuten jo edellä olen todennut, viranomaisten oma-aloitteisen toiminnan merkitys korostuu niissä tapauksissa, joissa poliisin säilytettävän olevan henkilö ei kykene huolehtimaan itsestään ja viime kädessä on kysymys viranomaisten velvollisuudesta aktiivisesti turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, näissä tapauksissa oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen.

Valvonnan tasosta säätäminen on käsitykseni mukaan tärkeää myös valvontahenkilöstön oikeusturvan kannalta.