

28.1.2021

EOAK/4609/2018

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Haapamäki

POLIISIN SÄILYTYSTILOJEN HYVÄKSYMINEN

1 ASIA

Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain (jäljempänä putkalaki) 2 luvun 1 §:n mukaan poliisin säilytystilan hyväksyy Poliisihallitus. Tietooni tuli, että Poliisihallitus ei ollut tehnyt ainakaan erillisiä säilytystilojen hyväksymispäätöksiä. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla otin asian omasta aloitteestani tutkittavaksi.

Asiassa antoi selvityksen Poliisihallitus sekä lausunnon oikeusministeriö ja sisäministeriön poliisiosasto.

2 RATKAISU

2.1 Lähtökohtia

Putkalain 2 luvun 1 §:n mukaan poliisin säilytystilan hyväksyy Poliisihallitus.

Säännös sai nykyisen muotonsa poliisin hallintorakenteen muutokseen liittyvällä lainmuutoksella, joka tuli voimaan 1.1.2010. Hallituksen esityksessä HE 58/2009 vp todettiin tältä osin vain lyhyesti, että lakia muutettaisiin siten, että säilytystilan hyväksyisi aina Poliisihallitus.

Alun perin tuo säännös kuului 1.10.2006 voimaan tulleessa putkalaissa seuraavasti.

Poliisin säilytystilan hyväksyy lääninhallitus. Poliisin muun kuin lääninhallituksen alaisen yksikön ylläpitämän säilytystilan hyväksyy sisäasiainministeriö tai sisäasiainministeriön määräämä lääninhallitus.

Tätä säännöstä perusteltiin hallituksen esityksessä HE 90/2005 vp seuraavasti.

Valtaosa poliisin säilytystiloista on kihlakuntien poliisilaitosten ylläpitämiä. Kihlakuntien poliisilaitosten toiminta ja tilat ovat, Helsingin kihlakunnan poliisilaitosta lukuun ottamatta, lääninhallitusten valvonnassa, minkä vuoksi olisi tarkoituksenmukaista, että kunkin kihlakunnan poliisilaitoksen toimintaa valvova lääninhallitus hyväksyisi poliisilaitoksen säilytystilan. Käytännössä hyväksynnän suorittaisi näin poliisin lääninjohto.

Kaikki poliisin yksiköt eivät ole lääninhallitusten valvonnan alaisia. Esimerkiksi Helsingin kihlakunnan poliisilaitos ja keskusrikospoliisi ovat hallinnollisesti suoraan sisäasiainministeriön alaisia. Näidenkin yksiköiden osalta saattaa kuitenkin olla tarkoituksenmukaista, että säilytystilat hyväksyy sama lääninhallitus, joka hyväksyy kihlakuntien poliisilaitosten lääninhallituksen maantieteellisellä toiminta-alueella ylläpitämät säilytystilat. Tämän vuoksi säädettäisiin sisäasiainministeriölle mahdollisuus määrätä, että myös näiden poliisiyksiköiden ylläpitämät säilytystilat hyväksyisi sisäasiainministeriön määräämä lääninhallitus.

Hyväksyttäessä poliisin säilytystiloja vapautensa menettäneiden säilytykseen tulisi huomioida muiden ehdotetussa laissa mainittujen seikkojen ohella tiloissa säilytettävien henkilöiden säilytyksen kesto. Hyväksyntä voitaisiin saman säilytystilan sisälläkin rajoittaa niin, että esimerkiksi vain riittävän hyvässä kunnossa olevat ja asianmukaisesti varustetut sellit hyväksyttäisiin tutkintavankien säilytykseen. Vapautensa menettäneiden majoitustiloille asetettavista vaatimuksista säädettäisiin 3 luvun 3 §:ssä.

Voimassa olevan tutkintavankeudesta annetun lain 1 §:n (455/1987) mukaan oikeusministeriö on hyväksynyt tutkintavankien säilytykseen käytettävät poliisin säilytystilat. Oikeusministeriön mainitun säännöksen perusteella tutkintavankien säilytykseen hyväksymiä poliisin säilytystiloja voitaisiin lähtökohtaisesti käyttää tutkintavankien säilytykseen myös ehdotetun lain tultua voimaan, jollei muuttuneista olosuhteista tai muusta vastaavasta syystä muuta johtuisi.

Samaan aikaan kuin putkalaki tuli voimaan myös uusi tutkintavankeuslaki. Sen 1 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan tutkintavankeuden toimeenpanosta poliisin säilytystilassa säädetään erikseen. Säännöksen esitöissä (HE 263/2004 vp) todettiin muun muassa seuraavaa.

Perustuslain 68 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Nykyisin tutkintavankien säilyttämiseen soveltuvat poliisivankilat hyväksyy oikeusministeriö tutkintavankeudesta annetun lain 1 §:n nojalla. Poliisivankiloiden toiminnan laillisuudesta ja asianmukaisuudesta vastaa kuitenkin sisäasiainministeriö. Lisäksi sisäasiainministeriö ja poliisin lääninhallinto myöntävät poliisivankiloiden toiminnalle tarpeelliset määrärahat.

Nykyinen järjestelmä, jossa oikeusministeriö hyväksyy sisäministeriön hallinnonalalla ja valvonnassa olevan tilan soveltuvaksi tutkintavankien säilyttämiseen, on epätarkoituksenmukainen.

Myös käytännössä oikeusministeriön mahdollisuudet valvoa tilojen tarkoituksenmukaisuutta ja asianmukaisuutta ovat olemattomat. Oikeusministeriön organisaatiouudistuksen yhteydessä päätösvalta esitettiin (HE 135/2000 vp) siirrettäväksi 1 päivänä elokuuta 2001 toimintansa aloittaneelle Rikosseuraamusvirastolle. Eduskunnan lakivaliokunta (LaVM 13/2000 vp) katsoi kuitenkin, että päätösvalta tulee säilyttää oikeusministeriöllä, koska poliisilaitokset kuuluvat sisäasiainministeriön hallinnonalalle. Näin ollen poliisivankiloiden hyväksymismenettely säilyi oikeusministeriön toimivallassa organisaatiouudistuksen jälkeen.

Uudessa laissa on syytä säätää tutkintavankien oikeuksista ja velvollisuuksista sekä myös heidän asuintiloilleen asettavista vaatimuksista nykyistä kattavammin ja yksityiskohtaisemmin. Säännöksiä sovellettaisiin myös poliisivankiloissa. Sisäasiainministeriön tehtäväksi jäisi päättää, mitkä sen hallinnonalalla toimivat laitokset tai tilat ovat sellaisia, joissa tutkintavangille laissa säädetyt oikeudet voidaan turvata ja täyttää säilytystiloille asetettavat vaatimukset.

Näillä lokakuussa 2006 voimaantulleilla lainmuutoksilla vastuu poliisin säilytystilojen hyväksynnästä siirtyi oikeusministeriöltä sisäministeriön hallinnonalalle. Samalla hyväksymismenettely ulotettiin koskemaan myös muita kuin vain tutkintavankien säilyttämiseen tarkoitettuja tiloja.

2.2 Oikeusministeriön lausunto

Oikeusministeriö katsoi, että useista syistä oikeusministeriössä vuosina 1998-2005 tehdyt hyväksymispäätökset eivät enää kaikilta osin vastaa sisällöltään niitä vaatimuksia, jotka tilojen hyväksymisessä nykyisin tulisi huomioida. Jos tilojen hyväksynnän katsottaisiin joltain osin perustuvan oikeusministeriön aikanaan tekemiin hyväksymispäätöksiin, tilat olisi oikeusministeriön käsityksen mukaan perusteltua tarkastaa ja hyväksyä uudelleen putkalaisissa säädetyllä tavalla. Oikeusministeriö viittasi ensinnäkin siihen, että useilla paikkakunnilla poliisilaitokset ovat siirtyneet kokonaan uusiin tiloihin. Oikeusministeriön tiedossa ei myöskään ollut, miltä osin oikeusministeriön aikanaan hyväksymissä tiloissa on tehty sellaisia remontteja, että tilat olisi tullut hyväksyä uudelleen. Oikeusministeriön hyväksymispäätökset eivät myöskään ole koskeneet kuin vain tutkintavankien säilyttämiseen tarkoitettuja tiloja. Oikeusministeriö on myös viitannut tiloille asetettujen vaatimusten muuttumiseen (lainsäädäntö, kansainvälisten valvontaelinten kannanotot).

2.3 Sisäministeriön poliisiosaston lausunto

Sisäministeriön poliisiosasto totesi, että putkalain voimaantulon jälkeen ei ollut tehty päätöksiä poliisin säilytystilojen hyväksymisestä. Näin ollen poliisin säilytystilojen hyväksyminen perustuu poliisiosaston mukaan muodollisesti edelleen oikeusministeriön aikanaan tekemiin päätöksiin. Oikeusministeriön hyväksymispäätösten ei voida kuitenkaan

katsoa enää koskevan näitä tiloja, koska tutkintavankien säilyttämiseen tarkoitetut tilat eivät ole kaikilta osin enää samoja, vaan tiloissa tehtyjen remonttien vuoksi ne olisi tullut hyväksyä uudelleen Poliisihallituksen toimesta.

Oikeusministeriön hyväksymispäätökset ovat koskeneet myös ainoastaan tutkintavankien säilyttämiseen tarkoitettuja tiloja. Putkalain 2 luvun 1 §:n mukaan Poliisihallitus hyväksyy säilytystilat kokonaisuudessaan. Oikeusministeriön hyväksymispäätösten ei poliisisosaston mukaan siten voida katsoa koskevan muiden vapautensa menettäneiden säilytystiloja.

Uusien säilytystilojen vaatimustenmukaisuus tarkastetaan toimitilojen vastaanottotarkastuksen yhteydessä. Senaatti-kiinteistöt toimii asiantuntijana niin valtion omistamissa kuin Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa olevissa kohteissa kuin muidenkin tahojen omistamissa kohteissa. Tilojen hyväksymistä edeltävässä vastaanottotarkastuksessa on läsnä myös Poliisihallituksen edustaja. Vastaanottotarkastuksessa tilat joko hyväksytään käyttöön, tai mikäli vastaanottotarkastuksessa ilmenee, etteivät tilat täytä kaikkia vaatimuksia, ne hyväksytään käyttöön vasta, kun vaatimukset ovat täyttyneet. Sekä Poliisihallitus että Senaatti-kiinteistöt edellyttävät, että poliisin säilytystilat ovat pelastus- ja rakennusvalvontaviranomaisten tarkastamia ja hyväksymiä ennen tilojen käyttöönottoa. Erillistä hyväksymispäätöstä ei tämän lisäksi ole kuitenkaan tehty.

Väliaikaisten säilytystilojen osalta poliisiosasto totesi, että ennen niiden käyttöönottoa Poliisihallitus edellyttää poliisilaitoksen tarkastuttamaan tilat paikallisen pelastusviranomaisen toimesta ja saattamaan ne tarvittaessa sille tasolle, että ne täyttävät pelastusviranomaisten asettamat vaatimukset. Tällaisia väistötiloja voidaan käyttää ainoastaan lyhytaikaiseen säilyttämiseen.

Poliisiosaston mukaan poliisin säilytystilat olisi perusteltua kartoittaa kokonaisuudessaan, tarkastaa ja hyväksyä uudelleen putkalain 2 luvun 1 §:ssä säädetyllä tavalla. Poliisihallituksen ja Senaatti-kiinteistöjen tehtävänä olisi varmistaa, että vapautensa menettäneiden henkilöiden säilytystilojen varustetaso on nykymääräysten mukainen ja vapauden menetyksen tai säilöön ottamisen perusteet tulevat huomioiduiksi asianmukaisesti. Poliisihallitus oli helmikuussa 2019 laatinut suunnitelman, jonka mukaan kaikki poliisihallinnon käytössä olevat vapautensa menettäneiden säilyttämiseen tarkoitetut tilat tarkastetaan ja päätös niiden hyväksymisestä käytettäväksi tarkoitukseensa tehdään vuoden 2020 loppuun mennessä. Poliisiosasto totesi myös, että sisäministeriössä on myös vireillä putkalain kokonaisuudistus, jossa tullaan arvioimaan myös säilytystilojen hyväksymismenettelyä.

2.4 Kannanotot

Sen jälkeen, kun putkalaki tuli lokakuussa 2006 voimaan ja vastuu poliisin säilytystilojen hyväksynnästä siirtyi oikeusministeriöltä Poliisihallitukselle ei ilmeisestikään ole arvioitu, mitä tämä lainmuutos käytännössä edellyttäisi. Poliisihallitus ei ollut ennen selvityspyyntöäni hyväksynyt säilytystiloja. Käsitykseni mukaan esimerkiksi uusien tilojen

vastaanottotarkastukset eivät ole sellaisia tarkastuksia, joita putkalain 2 luvun 1 §:ssä tarkoitetaan.

Oikeusministeriön vuosina 1998-2005 tehdyt tutkintavankien säilyttämiseen tarkoitettujen tilojen hyväksynnät ovat sinänsä muodollisesti olleet voimassa. Tosiasiallisesti niitäkään ei nähdäkseen voi pitää riittävinä edes tutkintavankitilojen osalta. Osin poliisilaitosten säilytystilat ovat kokonaan uusia tai niitä on olennaisesti peruskorjattu, niin, että kyse ei ole enää samoista tiloista, mitä oikeusministeriön hyväksymispäätös koskee. Oikeusministeriön päätökset ovat myös koskeneet vain tutkintavankien tiloja. Oikeusministeriön hyväksymispäätökset eivät muutoinkaan edellä kohdassa 2.2 todetuista syistä ole enää riittäviä putkalain 2 luvun 1 § huomioon ottaen.

Sisäministeriön poliisiosastokin katsoo lausunnossaan, että poliisin säilytystilat on ollut syytä tarkastaa ja hyväksyä putkalain voimaan tultua siinä säädetyllä tavalla. Samaa mieltä on ollut myös oikeusministeriö.

Korostan, että säilytystilojen hyväksyminen on nimenomaan Poliisihallituksen tehtävä, eikä se voi delegoida sitä poliisiyksiköille tai Senaattikiinteistöille. Poliisihallituksen on hyväksyttävä myös väliaikaiset tilat ennen niiden käyttöönottoa samoin kuin käsitykseni mukaan vähäistä suuremmat muutokset säilytystiloissa.

Poliisihallitus onkin selvityspyyntöni jälkeen poliisiosaston mainitsemän suunnitelman mukaisesti käynyt läpi kaikki poliisin säilytystilat ja hyväksynyt ne käyttöön. Hyväksynnälle on myös asetettu muun muassa tilakohtaisia ehtoja. Poliisihallitus on katsonut muun muassa, että ns. sumput ovat putkalaissa tarkoitettuja säilytystiloja, joita hyväksymisvelvoite koskee. Tämä on mielestäni perusteltua.

Onkin positiivista, että Poliisihallitus on nyt ollut aktiivinen asiassa. Toisin hyväksymisten puuttumiseen olisi tullut kiinnittää huomiota jo aikaisemmin, eikä vasta tässä asiassa tekemäni selvityspyyntöni myötä.

Pidän tärkeänä, että toivottavasti piakkoin toteutuvassa putkalain kokonaisuudistuksessa säilytystilojen hyväksymismenettely ja hyväksymisen edellytykset säädellään riittävän tarkasti. Käsitykseni mukaan kyse ei ole vain siitä, että Poliisihallitus tarkastaa tilat ennen hyväksymistä vaan tarkastusmenettelyssä tulee ottaa kantaa myös siihen, että säädösten edellyttämät toiminnot voidaan asianmukaisesti toteuttaa. Kun putkalain kokonaisuudistus on tämänhetkisen tiedon mukaan tarkoitus saada tänä vuonna eduskunnan käsiteltäväksi, en katso olevan tarkoituksenmukaista käsitellä tässä yhteydessä tulevaa sääntelyä enemmälti.

3 TOIMENPITEET

Kun otetaan erityisesti huomioon, että Poliisihallitus on nyttemmin hyväksynyt kattavasti poliisin säilytystilat, pidän riittävänä saattaa edellä kohdassa 2.4 esittämäni käsitykset Poliisihallituksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän tämän päätökseni Poliisihallitukselle.

Totean, että tulen putkalain valmistelutyön kuluessa esittämään näkemykseni suunnitellusta uudesta sääntelystä myös niiltä osin kuin se koskee poliisin säilytystilojen hyväksymistä.

Lähetän tämä päätökseni tiedoksi myös sisäministeriölle ja oikeusministeriölle.