

16.6.2021

EOAK/2523/2021

Sisäministeriö

Viite: lausuntopyyntönne 9.4.2021 VN/6255/2021-SM-1

LAUSUNTO

Sisäministeriö on pyytänyt lausuntoa virkamiestyöryhmän mietinnöstä, joka sisältää luonnoksen hallituksen esitykseksi laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta (putkalaki) ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta, minkä lisäksi muun muassa kumottaisiin aiempi vastaava laki ja päihtyneiden käsittelystä annettu laki.

Esityksen tavoitteena on poliisin lain nojalla säilyttämien vapautensa menettäneiden henkilöiden kohtelua koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus. Säännökset saatettaisiin ajan tasalle ottaen huomioon erityisesti perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista valvovien kansallisten ja kansainvälisten valvontaelinten ratkaisut ja kannanotot, oikeuskäytäntö sekä säännösten käytännön sovellettavuus. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi aiempaa selkeämmin yleislaki, jota sovellettaisiin kaikkien poliisin lain nojalla säilyttämien vapautensa menettäneiden kohteluun. Tutkintavastuun ja säilytysvastuun eriyttämistä edellytettäisiin sekä säilyttämiseen liittyvää päätöstoimivaltaa että säilytystilan järjestystä koskevissa säännöksissä. Päätöstoimivaltaa siirrettäisiin esimiestasolta vartiointitehtävissä konkreettisesti toimiville virkamiehille, minkä lisäksi päätöksiä ja muutoksenhakua koskevaa sääntelyä selkeytettäisiin. Edelleen myös vartijoiden toimivaltuussääntelyä uudistettaisiin.

Mietinnön mukaan selviämishoidon järjestämisvastuuta koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin ja vapautensa menettäneiden terveydenhuoltoa koskeva sääntely yhdenmukaistettaisiin ehdotetussa sosiaali- ja terveystieteiden rakennemuutoksessa omaksuttujen ratkaisujen

kanssa. Esityksessä ehdotetaan saatettavaksi ajan tasalle myös säilytystilan päivittäistoimintoihin liittyvät säännökset ja lakiin lisättäisiin muun muassa sähköistä viestintää ja yhteydenpitoa koskevia säännöksiä.

Säilytystilan ja vapautensa menettäneiden henkilöllistä ja teknistä valvontaa sekä henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin ja lakiin ehdotetaan lisättäväksi uudet säännökset vapaudenmenetyksen alussa tarvittaessa käytettävästä tehostetusta valvonnasta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös erikseen säilytystilahenkilöstön vähimmäisresursseista vapautensa menettäneiden valvonnassa eli yksinvartiointista luopumisesta.

Totean lausuntonani seuraavaa.

Yleistä

Kokonaisuudistus on tarpeellinen ja monia syitä tähän on mietinnössä käsiteltykin. Osin nykyinen putkalaki perustuu liikaa tutkintavankeuslain ja vankeuslain ratkaisuille, jotka eivät riittävästi tunnista poliisivankilaympäristön erityispiirteitä ja siellä säilytettävien henkilöiden vapaudenmenetyksen perusteiden moninaisuutta. Ylivoimaisen enemmistön muodostavat yhtäältä rikoksesta epäillyt ja toisaalta poliisilain nojalla säilöön otetut, joista vielä päihtyneet muodostavat oman erityisryhmänsä. On osin haastavaa luoda toimiva laki, joka ottaa riittävästi huomioon näinkin erityyppisissä (oikeus)asemissa olevien henkilöiden perusoikeudet ja samalla yhteensovittaa niitä viranomaistoiminnan reaali-teetteihin. Viimeksi mainittu ei saa ylikorostua, ei ainakaan siten, että pelkkä viranomaistoiminnan vaivattomuus olisi etusijalla. Myös esimerkiksi normaalisuusperiaate näyttäytyy erilaisena esimerkiksi poliisivankilassa lyhyen vapaudenmenetyksen kohteena olevalle päihtyneelle verrattuna tutkintavankiin puhumattakaan vankilassa vankeusrangaistusta suorittavasta vankeusvangista. Joka tapauksessa jos on tarve vapautensa menettäneiden perusoikeuksien rajoittamiseen, niin se on tehtävä lailla ja rajoitukset tulee voida oikeuttaa erikseen kussakin tapauksessa ja kunkin perusoikeuden osalta (HE 309/1993 vp s.25/I).

Jo pitkään tavoitteena on ollut, ettei tutkintavankeja säilytettäisi poliisivankiloissa. Tähän ovat vuosien varrella toistuvasti kehottaneet niin oikeusasiamies kuin myös Euroopan Neuvoston kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimiva komitea (CPT). Näin erityisesti siksi, että poliisivankilojen olosuhteet eivät ole riittävät pitkäaikaiseen oleskeluun. Edistystä onkin tapahtunut. Lähtökohtainen tutkintavangin enimmäissäilytysaika on nykyään laskettu seitsemään vuorokauteen, mutta jonkin verran tutkintavangeilla on edelleen jopa kuukausien poliisivankilasijoituksia (toki tuomioistuimen luvalla). Suunnitelmana on, että vuoteen 2025 mennessä tutkintavankeja ei enää säilytettäisi poliisivankiloissa. Joka

tapauksessa uudenkin putkalain aikaan tutkintavankeja on sijoitettuna poliisivankiloihin ja tulisi vielä arvioida, pitäisikö heitä koskevia erityissäännöksiä vielä olla. Tutkintavangin olosuhteet ja kohtelu eivät saa liikaa riippua siitä, missä hän on sijoitettuna.

Myös päihtyneiden säilytyskysymykset ovat olleet pitkään esillä. Rauhallisten päihtyneiden osalta on epätarkoituksenmukaista ja heidän turvallisuutensa kannalta epätoivottavaa, että heitä on säilytetty poliisin tiloissa. Onkin hyvin toivottavaa, että nyt saataisiin aikaan toimiva selviämishoitoratkaisu, jolloin vain osa päihtyneistä tulisi poliisin säilytettäväksi. Mietinnössä esiin tuotu Norjan esimerkki viittaa vahvasti siihen, että mitä ilmeisimmin putkakuolemat myös Suomessa vähenisivät merkittävästi, jos meillä olisi riittävä selviämishoitoasemaverkosto. Näin ollen on kyse erittäin tärkeästä asiasta. Jää kuitenkin hyvin epäselväksi, miten sisäministeriö on ajatellut osaltaan (esimerkiksi yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa) pyrkiä varmistamaan, että nykyinen epätyytyttävä tilanne korjaantuu niin selviämishoitoasemien kuin myös poliisivankiloissa tarjotun terveydenhoidon osalta. Totean, että CPT korosti viimeisessä Suomea koskevassa raportissaan, että tilannetta olisi huomattavasti parannettava: "the CPT calls upon the Finnish authorities to take steps to improve significantly the access to a doctor and ensure regular presence of a nurse in all the other police prisons visited (as well as, mutatis mutandis, in all other police prisons in Finland)."

Yleisesti ottaen mietinnössä on esitetty useita perusteltuja uudistuksia, yhtenä esimerkkinä säilytys- ja tutkintavastuun erottaminen. Kuitenkin herää kysymys, onko näiden parannusehdotusten toteuttamiseen saatavissa riittävästi voimavaroja. Jo ehdotettu yksinvartiointista luopuminen merkitsee mietinnön mukaan 97 lisähenkilötyövuoden tarvetta. Joka tapauksessa riittävä resurssointi on välttämätön edellytys sille, että vapautensa menettäneiden oikeudet voidaan turvata nimenomaan tosiasiallisesti käytännössä eikä vain paperilla.

Ehdotettu uusi putkalaki asettaa poliisihallinnolle myös erittäin mittavan määrärausten uudistamis- ja koulutushaasteen. Sekä Poliisihallitukselta että poliisilaitoksilta edellytetään hyvin aktiivista johtamista ja seurantaa sekä ennen uudistuksen voimaantuloa että sen jälkeen. Poliisivankilat ovat aika ajoin näyttäneet ainakin laillisuusvalvonnan näkökulmasta katsoen jääneen poliisihallinnossa liiaksi muiden tehtävien jalkoihin. Poliisihallituksen ohjeistuksen jalkauttamisessa on tarkastushavaintojen mukaan ollut toivomisen varaa. Samoin tarkastusten yhteydessä käytyjen keskustelujen perusteella pidän ilmeisenä, että verkkokulutuksen painottaminen ei tule olemaan perusteltua, kun henkilökuntaa koulutetaan putkalain kokonaisuudistuksesta.

Laki on osin varsin monimutkainen, mikä on ymmärrettävääkin. Se on myös väistämättä hyvinkin laaja. Nämä seikat edelleen korostuvat, kun käytännössä sitä pääosin soveltavat poliisivankiloiden vartijat, joiden koulutus pohja on väistämättä varsin kapea. Valmistelun yhtey-

dessä käytännön soveltajien taholta olikin esitetty, tulisiko lain systematiikkaa muuttaa siten, että laki jaettaisiin osiin, jotka käsittelevät eri vapaudenmenetyksiperusteilla vapautensa menettäneiden oikeuksia, velvollisuuksia ja säilyttämisessä noudatettavia menettelyjä. Tällaisella ratkaisulla olisikin eittämättömiä etuja, enkä näe sen haittapuoliaakaan ylitsepääsemättömiksi. Ei kuitenkaan liene realistista enää tässä vaiheessa muuttaa esityksen perusrakennetta näin radikaalisti, varsinkaan kun tällaisen vaihtoehdon tarkempi vertailu nyt valittuun sääntelymalliin ei ole mahdollista.

Joka tapauksessa poliisihallinnon tulisikin kaikin keinoin tukea vartioiden työtä ja heidän ammattiroolinsa kehittämistä ja sitä kautta arvostustakin. Kunnianhimoisesta laista ja uudistuksista ei ole hyötyä, jos käytännössä asiat tehdään ”niin kuin on aina ennenkin tehty”- joko resurssi- tai muista syistä. Uusi laki on luonnollinen saumakohta tarttua mahdollisuuteen nostaa toiminnan laatua.

Mietinnössä on useissa kohdin perustellusti viitattu eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksiin ja CPT:n kannanottoihin. Vuonna 2020 suorittamansa tarkastuskäynnin raportissaan CPT kannusti Suomea toteuttamaan suunnitelmat luopua tutkintavankien säilyttämisestä poliisin tiloissa vuoteen 2025 mennessä. CPT suositteli myös kohentamaan poliisin säilytystilojen kuntoa ja (ja jo edellä todetusti) parantamaan terveydenhuoltohenkilökunnan saatavuutta poliisivankiloissa.

Seuraavassa käsittelen eräitä yksittäisempiä havaintoja. Sikäli kuin kyse on mietinnön mukaan nykyisen lain mukaisesta sääntelystä, en kommentoi mietintöä muuta kuin erityisestä syystä.

Eräitä pykäläkohtaisia huomioita

1 luku

Lain soveltamisala herättää eräitä kysymyksiä, kun useassa kohtaa mietinnössä todetaan, että putkalain soveltaminen alkaa heti kiinniotosta eli kun poliisi on saanut henkilön hallintaansa. Näin ollen paitsi säilytys poliisivankilassa ja kuljetus sinne niin myös aika ennen kuljetusta olisi putkalain soveltamisalaa. Tämä perustelujen kannanotto on laajempi kuin ehdotetun lain sanamuoto.

Jää myös jossain määrin epäselväksi, mikä ennen kuljetusta on putkalain ja poliisilain toimivaltuuksien suhde sekä miten on ajateltu kaikkien putkalain säännösten soveltuvan aikaan ennen kuljetusta. Eräiltä kohdin perusteluista voi aavistella, että kyse olisi ratkaisusta siihen, että saataisiin poliisille laajat valtuudet puuttua heti kiinniotetun oikeuksiin, mille voi sinänsä nähdä tarvetta. Toisaalta ei voine pelkän yleisen soveltamisalassäännöksen (ja varsinkaan vain perustelujen) nojalla olla niin, että ennen kuljetusta putkalaista sovellettaisiin poliisille toimivaltuuksia antavia pykäläitä täysimittaisesti ja vapautensa

menettäneen oikeuksia koskevia säännöksiä vain hyvin valikoidusti. Sääntelyä on syytä pyrkiä täsmentämään tältä osin.

En pidä myöskään 1 §:n 2 momentin säännöstä erityisen selkeänä.

En havainnut, että esityksessä olisi otettu kantaa lain soveltamiseen Ahvenanmaalla. Sinänsä Ahvenanmaan poliisiviranomainen on oikeusasiamiehen kanslian tarkastuksella ilmoittanut noudattavansa nykyistä putkalakia. Selvyyden vuoksi tätä kysymystä olisi syytä käsitellä esityksen perusteluissa.

1 lukuun voisi myös lisätä poliisilain 1 luvun 7 ja 9 §:iä vastaavat säännökset toimenpiteen perusteen ilmoittamisesta (ainakin pyynnöstä) ja toimenpiteestä luopumisesta. Samoin voitaisiin säätää putkalakia läpileikkaavasta tutkinta- ja säilytysvastuun erottamisen periaatteesta.

Totean, että säilytystilan esimiehenä ei lähtökohtaisesti tulisi toimia tutkintatehtävissä toimiva poliisimies. Tätä ei tosin esimerkiksi päivystysjärjestelyjen vuoksi voitane kokonaan välttää.

Vähintään perusteluissa olisi syytä todeta 11 §:n 4 momentin osalta, että yksityistä toimijaa koskevat myös toimivaltuuksien käytön yleiset periaatteet (1 luvun 5 §), ettei tästä synny epäselvyyttä. Kyse on periaatteellisesti merkittävästä asiasta. Pykälän 2 momentissa säädetään julkisuuslain 23 §:n soveltamisesta yksityiseen toimijaan – käsitykseni mukaan julkista valtaa käyttävään henkilöön sovelletaan julkisuuslakia kokonaisuudessaan, samoin kuin muita hallinnon yleislakeja.

Termiä ”poliisivankila” ei näytetä laissa määritellyn. Ainakin perusteluissa näin voitaisiin tehdä; tästä voisi olla apua useammassakin käytännön yhteydessä.

2 luku

Säilytystilan hyväksymismenettelyä koskeva säännös on varsin niukka. Ensinnäkin laista tulisi käsitykseni mukaan käydä ilmi, että ennen hyväksymistä Poliisihallituksen tulee tarkastaa tila. Myös väliaikaisesti käytettävät tilat samoin kuin vähäistä suuremmat korjaukset ja uudistukset tulisi säätää laissa hyväksymismenettelyn alaan kuuluviksi (kuten perusteluissa on todettu). Lisäksi laissa tulisi säätää, että hyväksymisessä tulee ottaa kantaa siihen, voidaanko säilytystilassa säilyttää tutkintavankeja ja vankeusvankeja sekä että hyväksymispäätöksessä voidaan asettaa myös muita rajoituksia ja ehtoja tilan käytölle (esimerkiksi että yli 24 tunnin säilytykset eivät ole sallittuja). Laissa tulisi myös säätää, että hyväksymismenettelyssä tulee ottaa kantaa paitsi tiloihin sellaisenaan myös siihen, että säädösten edellyttämät toiminnot voidaan asianmukaisesti toteuttaa.

Selvyyden vuoksi olisi syytä ainakin perusteluissa todeta, että vapaudenmenetyksestä ilmoittamista koskevat säännökset eivät rajoita vapautensa menettäneen oikeutta ottaa yhteyttä asiamieheensä.

3 §:n tiedottamisvelvollisuuden osalta haluan korostaa sitä, että ettei painoteta pelkästään kirjallisen aineiston antamista. Käytännössä on tärkeää, että vapautensa menettäneelle viipymättä suullisesti kerrotaan keskeiset seikat säilytystilan olosuhteista, päiväohjelmasta ja hänen oikeuksistaan sekä se, miten hän halutessaan voi saada lisätietoja.

Lakiin tulisi käsitykseni mukaan nimenomaisesti kirjata, että tulotarkastus sisältää aina myös arvion säilytysturvallisuuden vaikuttavista seikoista ja niiden kirjaamisen (myös sen, ettei erityisiä riskejä arvioida olevan).

Henkilöntarkastuksen osalta pidän ongelmallisena, että sukupuolisäännöstä ei katsota voitavan pitää kiinni samalla tavalla kuin esimerkiksi pakkokeinolain 8 luvun 33 §:ssä; ilmeisesti kyse on siitä, ettei naispuolisien virkamiehiä ole läheskään aina saatavilla. Samoin pidän kyseenalaisena, voidaanko pitää perusteltuna, että turvallisuustarkastusta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen enemmän puuttuva henkilöntarkastus voitaisiin tehdä aina, ilman minkäänlaista tapauskohdaista arviointia (jollaista vaaditaan esim. esitetyn 8 luvun 9 §:n mukaisessa henkilöntarkastuksessa).

3 luku

Herää kysymys, miksei vankeusvankien erillään pidosta ole säilytystilan osalta säädetty, kun sitä kuitenkin on ehdotettu säädettäväksi kuljetuksen osalta 11 luvussa.

3 §:n osalta on syytä korostaa, että esimerkiksi tilojen väliaikaisuus ei ole peruste poiketa vaatimuksista. Erityisesti totean, että jos vapautensa menettänyt on tullut ruokahuollon piiriin, häntä ei tulisi käsitykseni mukaan säilyttää kalustamattomassa tilassa. Pakko aterioida seisten tai lattialla istuen voidaan perustellusti kokea nöyryyttävänä kohteluna.

Ruokahuollon suhteen on kanteluja tutkittaessa todettu, että joskus poliisivankilan käytännön aikatauluja sovelletaan tarpeettoman jäykästi ja vapautensa menettänyt voi jäädä vaille tarpeellista ravintoa. Ruokaa tulisi tarjota viimeistään yli kaksitoista tuntia kestäneen vapaudenmenetyksen jälkeen, mutta myös lyhyemmissä vapaudenmenetyksissä se voi tulla kyseeseen. Ehdotetun 3 luvun 4 §:n 1 momentin ilmaisua ”ilmeisen tarpeetonta” tulee tulkita niin, että etteivät ainkaan ravintoa erikseen pyytävät jää sitä ilman. Samoin ruokailutarvetta arvioitaessa tulee ottaa huomioon kuljetuksien ja kuulustelujen vaikutukset ruokailuväleihin, ettei näistäkään syistä aiheudu tarpeetto-

man pitkiä ravinnottomia jaksoja. Ylipäättään henkilökunnan tulee aktiivisesti seurata ja kysyä ravinnon tarpeesta matalalla kynnyksellä, jos henkilö ei ole ollut jatkuvasti säännöllisen ruokahuollon piirissä.

En pidä täysin vakuuttavina niitä perusteluja, joilla kaikki poliisilain perusteella säilöönnotetut henkilöt on kategorisesti suljettu ulkoilu- ja tupakointimahdollisuuden piiristä. Läheskään kaikki eivät ole niin päihytyneitä, että he eivät näitä toimintoja tarvitse ja muutkin poliisilain mukaiset säilöönnotot voivat kestää yli puoli vuorokautta.

Epäselväksi jää, miksi 7 § 3 momentin rajoitus on sidottu tiloihin, kun taas 5 ja 6 §:ien rajoitus säilöönnotoperusteeseen.

11 §:ssä on säännelty päihtymyksen vuoksi kiinniotetun säilöönnottoa. Käsitykseni mukaan tämä säännös olisi selvästi perustellumpaa sovitaa poliisilakiin ja sen 2 luvun 2 §:n yhteyteen ainakin valtaosaltaan.

12 §:n 6 momentissa näyttää tosiasiasa olevan kysymys siitä, kuka päättää vapautumisesta, jota pitäisin selkeämpänä ilmaisuna kuin esityksessä käytettyä ”poistumista”. Rikosperusteella vapautensa menettäneen vapauttamisesta ei liene tarpeen edes selvyysyistä sisällyttää putkalakiin viittaussäännöstä.

Puutteena pidän sitä, ettei ole säädetty poliisin velvollisuuksista henkilöä vapautettaessa. Kenenkään ei tule jäädä kohtuuttomaan tilanteeseen esim. rahattomana vieraalla paikkakunnalla. Kun säilytystiloja on keskitetty isoille paikkakunnille, henkilö voi vapautua hyvinkin kaukana hankalien kulkuyhteyksien päässä olevasta kodistaan.

4 luku

Pidän 1 §:ää lakiteknisesti hieman erikoisesti rakennettuna. Pääsääntö on vasta 3 momentissa, ilmeisesti sen vuoksi, että 1 ja 2 momentit halutaan ulottaa soveltumaan heti kiinnioton alusta asti. Epäselväksi myös jää, miksei kaikilta osin ole luetteloitu ”kiellettyjä” esineitä ja aineita, vaan 5-kohtaisen luettelon lisäksi on 1 momentissa kerrottu, mitä voidaan ottaa pois. Nämä rakenteet eivät selkeytä sääntelyä.

Muutoksena on, että nykyisin mukaan sellissä voi olla ”kohtuullinen” määrä omaisuutta, nyt se rajataan ”vähäiseen” määrään ja poliisilain nojalla säilöön otettujen osalta ”välttämättömään” omaisuuteen. Nähtäväksi jää, onko tällä hienosäädöllä käytännön vaikutuksia.

Perustelujen mukaan silmälasit ”voisivat” olla välttämättömä omaisuutta, jos niiden käyttö on turvallisen säilytystilassa olemisen kannalta tarpeellista. Vaikka aina ei ole tarkoituksenmukaista antaa silmälasia mukaan selliin, niin korostan, että silmälasit ovat usein välttämättömät, jotta henkilö voi halutessaan tutustua kirjalliseen ilmoitukseen oikeuksistaan ja esim. vapautensa menettäneitä koskeviin säännök-

siin.

3 §:n kohdalla herää kysymys, miten vapautensa menettänyt allekirjoittaa omaisuusluettelonsa, jos sitä ylläpidetään (perusteluissa kerro-
tusti) kuvallisesti.

7 § koskee mm. päätösmenettelyä omaisuuden hallussapidosta; kirjallinen päätös tehtäisiin vain vapautensa menettäneen ”erillisestä pyynnöstä” – miten tämä eroaa pelkästä ”pyynnöstä”? Vähintään perusteluissa olisi syytä selvästi todeta, että myös 5 §:n tilanteissa päätöksentekijä on vartiointitehtävissä toimiva virkamies.

Totean myös, että tarkastuksilla on havaittu, että varsin usein vartijat eivät ole lainkaan hahmottaneet tilanteita, joissa he olivat tehneet muutoksenhakukelpoisia päätöksiä omaisuuden hallussapidosta. Myöskään vapautensa menettäneet eivät ilmeisestikään ole olleet tietoisia oikeuksistaan. Käsitykseni mukaan kun omaisuuden hallussapidon epäämistä koskevia päätöksiä tehdään suullisesti, niin 7 §:ään tulisi kirjata velvollisuus ilmoittaa, että vapautensa menettäneellä on oikeus saada päätös kirjallisena sekä mahdollisuuksista hakea ratkaisuun muutosta.

Ylipäätään laissa ei ole selkeästi saatu ilmaistua perustelujen lähtökohtaa siitä, että säilytystilaan tullessa tehty omaisuuden erottelu selliin mukaan saatavaan ja poliisin säilytettäväksi jäävään omaisuuteen, ei ole muutoksenhakukelpoinen omaisuuden hallussapitoa koskeva ratkaisu. Kun omaisuuden erottelun lopputulos sisältää tietyn omaisuuden hallussapidon epäämisen, pidän ylipäätään kyseenalaisena, voidaanko perustelujen sanottua lähtökohtaa oikeudellisesti kestäväällä tavalla järjestää.

Omaisuuden hallussapidon epäämisestä muualla kuin säilytystilassa ei näytä olevan säännöstä (kiinniotto ja kuljetus ennen säilytystilaan saapumista). Tällöin päätöksentekijänä tulisi olla poliisimies. Tässä jouduttaneen arvioimaan poliisilain ja putkalain yhteensovittamista.

5 luku

Poliisivankiloiden terveydenhuolto on ollut CPT:n vakava huolenaihe jo monien tarkastuskäyntien ajalta. Tuoreimmassa raportissaan se kehottaa varmistamaan, että lääkäri tai lääkärille raportoiva pätevä sairaanhoitaja suorittaa kaikille vasta saapuneille vapautensa menettäneille (erityisesti tutkintavangeille) terveystarkastuksen 24 tunnin kuluessa heidän saapumisestaan poliisin säilytystiloihin. Tällainen tarkastus on CPT:n mukaan välttämätön etenkin tartuntatautien leviämisen ja itsemurhien ehkäisemiseksi sekä (epäasianmukaisen kohtelun ehkäisemisen yhteydessä) vammojen raportoimiseksi hyvässä ajoin. CPT toistaa suosituksensa ryhtyä toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että poliisin huostassa olevilla henkilöillä on heidän niin ha-

lutessaan todellinen oikeus päästä itse valitsemansa lääkärin tutkittavaksi (poliisin kutsuman lääkärin mahdollisesti suorittaman terveystarkastuksen lisäksi). Tällöin pidätetyn henkilön valitseman lääkärin tekemä tarkastus voidaan suorittaa hänen omalla kustannuksellaan. CPT suosittelee myös, että kaikille poliisin säilytystilojen säilöönnotto-alueilla työskenteleville poliiseille tarjotaan säännöllisesti ensiavun kertauskursseja.

Niitäkään näistä toimenpiteistä, jotka kuuluvat laintasoisesti säädeltäviksi, ei mietinnössä esitetä toteutettavaksi. Mietinnön mukaan vain alle 18-vuotiaille terveydenhuollon ammattihenkilön tarkastus on tehtävä viipymättä, mutta vain pyynnöstä ja vain, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta.

Vastaapa poliisivankiloiden terveydenhuollosta jatkossa sitten hyvinvointialue tai jokin muu taho, niin pitäisi saada aikaan toimiva järjestely, jolla toteutetaan kansainvälisissä vankisäännöissä (esim. Nelson Mandela -säännöt nro 25, eurooppalaiset vankeinhoitosäännöt 41.3 ja 41.4) ja CPT:n kannanotoissa edellytetty siitä, että jokaiseen Suomessa toimivaan poliisivankilaan varmistetaan sairaanhoitajan säännölliset käynnit ja vapautensa menettäneille mahdollisuus tavata lääkäriä. Jos tämän ei katsota olevan mahdollista, tulisi syyt tälle ratkaisulle esittää selkeästi.

Kuten mietinnössä todetaan, voi olla hyvin vaikeaa erottaa päihtymystä muista, mahdollisesti hengenvaarallisista tapauksista. Olisi mielestäni erittäin vakavasti harkittava, tulisiko säätää, että lähtökohtaisesti kaikki päihtyneet tulisi arvioituttaa terveydenhuollon ammattihenkilöllä ennen sijoittamista poliisin säilytystilaan – pois lukien ne tilanteet, joissa tällainen arvio on hyvin ilmeisesti tarpeeton. Kyse on viime kädessä vapautensa menettäneen oikeudesta elämään.

6 §:n osalta pidän selvänä, että sääntely ei estä poliisia hoitamasta ilmoittamista. Itse asiassa pidän varsin selvänä, että poliisilla tulee olla velvollisuus ilmoittaa (yhteydenpitorajoituksista huolimatta) vapautensa menettäneen vakavasta sairastumisesta tai vammautumisesta tämän läheiselle (ks. myös esim. Nelson Mandela -säännöt nro 68 ja 69)

Ehdotetun 9 §:n mukaan mm. lääkityksestä voi päättää vain lääkäri. On epäselvää, onko tämän ajateltu tarkoittavan myös reseptivapaita lääkkeitä. Mitään sääntelyä ei näytä olevan lääkkeiden jakamisesta tai sen edellyttämästä koulutuksesta. Totean, että jokainen lääkehoitoa toteuttava tai siihen osallistuva kantaa vastuun omasta toiminnastaan ja myös sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuolisissa yksiköissä työnantaja vastaa siitä, että lääkehoitoprosessi on turvallinen ja lääkehoitoa toteuttavilla työntekijöillä on siihen riittävä koulutus ja osaminen (ks. myös STM:n julkaisu Turvallinen lääkehoito, 2021:6).

6 luku

7 §:n osalta voisi olla perusteltua vähintään perusteluissa käydä läpi menettely, kun vapautensa menettänyt soittaa sellaiselle henkilölle, johon hän saa valvotusti olla yhteydessä eli yhteydenpitorajoitusten ja puhelimen käytön valvonnan yhteensovittaminen. Vartijalla ei liene edellytyksiä arvioida, vaarantaako se, mitä puhelimesta keskustellaan, yhteydenpitorajoituksen tarkoituksen toteutumisen

Katsoisin myös, että ainakin avustajapuheluiden tulisi olla maksuttomia ja samaa voisi harkita ainakin muidenkin viranomaispuheluiden osalta (vankipuheluiden osalta ks. AOA:n päätös 4.5.2021 EOAK/4257/2020). Merkittävästä menoerästä tuskin olisi kyse.

7 luku

Korostan, että en pidä hyväksyttävänä, että säilytystilan ”tapaamisiin soveltuva tila” voisi edes väliaikaisesti olla selli.

3 §:n osalta korostan, että tämä asiamiehen tapaamisoikeus ei rajoitu kuulusteluihin ja se on turvattava heti vapaudenmenetyksen alusta lähtien. Asiamiestapaamisen valvonnasta ilmoittamisen tulee olla siten yksilöity, että tulee esimerkiksi selväksi, että tapaamistilassa oleva kamera ei tallenna ääntä. Jos tapaaminen on valvomaton, voidaan kamera kokonaan peittää.

8 luku

Yksinvartioinnin lopettaminen olisi suuri muutos, jolle mietinnössä on sinänsä esitetty hyviä perusteluja. Poliisivankiloiden toiminta 24/7 ilman yksinvartiointia edellyttää varsin suurta vartijoiden määrän lisäystä. Tämä taas kytkeytyy kysymykseen vapautensa menettäneiden säilyttämisen keskittämisestä isoille poliisiasemille. Tällöin epätoivottavat kuljetusmatkat lisääntyvät ja pitenevät. Keskittäminen ei siis tuo yksinomaan parannuksia tilanteeseen. Sinänsä minulla ei ole huomauttamista ehdotetusta yksinvartioinnista luopumisesta.

Tulisi kylläkin selventää, onko tarkoitettu, että vartijoita tulee olla vähintään kaksi vasta, kun vapautensa menettäneitäkin on enemmän kuin yksi (”on sijoitettuna vapautensa menettäneitä”).

2 §:n mukaan tiedot, jotka saadaan kirjata, käytäneen läpi Poliisihallituksen 13 §:n nojalla antamassa määräyksessä, jossa tulisi käsitellä tarkemmin, mitä tietoja pitää kirjata.

Tässä yhteydessä totean, että vapaudenmenetystä koskevien päätösten sisältöä koskevat säännökset eivät kaikilta osin ole samalla tasolla verrattuna monista muista pakkokeinoista esim. pakkokeinolaisissa säädettyyn. Valtioneuvoston asetuksessa esitutkinnasta ja pakko-

keinoista on säännös (2 luvun 1 §) kiinniottamisen ja pidättämisen kirjaamisesta, mutta se näyttää ainakin tiukasti tulkiten koskevan rikosperusteisia vapaudenmenetyksiä – asetus on poliisilain osalta annettu sen 5 luvun 65 §:n nojalla. Käytännössä myös poliisilakiperusteiset päätökset on vakiintuneesti kirjattu kattavasti, mutta lainsäädännöllisesti tilanne ei ole täysin tyydyttävä.

5 § tulisi käsitykseni mukaan muotoilla niin, että siitä selvästi kävisi ilmi, että kameravalvontaa ei saa kohdistaa pesu- ja WC-tiloihin (ks. esim. vankeuslaki 16 luku 1a §).

6 §:n perusteluissa puhutaan tallenteiden vähimmäissäilytysajasta, vaikka säännös on laadittu enimmäissäilytysajaksi. Jälkikäteisvalvonnan mahdollisuuksien parantamiseksi (sikäli kuin se säilytystilojen erilaisten teknisten ratkaisujen puitteissa on mahdollista) tulisi säätää tallenteille vähimmäissäilytysaika, esimerkiksi kuukausi. Tämän jälkeen muut kuin välttämättä säilytettävät tallenteet olisi viipymättä ja enintään kahden viikon kuluessa hävitettävä.

11 §

Kuten edellä jo 2 lukua käsiteltäessä olen todennut, pidän ongelmallisenä, että sukupuolisäännöstä ei katsota voitavan pitää kiinni samalla tavalla kuin esimerkiksi pakkokeinolain 8 luvun 33 §:ssä. Sama koskee myös 9 luvun 7 §:ää.

10 luku

Olisi toivottavaa, että perusteluissa otettaisiin nimenomaisesti kantaa ns. bodycuffin käyttöön eli että onko se ”muu vastaava väline”. Totean, että CPT on vuonna 2014 tekemänsä tarkastuskäynnin raportissa suhtautunut erittäin kriittisesti bodycuffiin. Laillisuusvalvonnassa on myös havaittu, että vapautensa menettäneelle on voitu laittaa kypärä (suojaksi). Tulisi arvioida, olisiko tällaisten keinojen käyttö turvaamistarkoituksessa säädeltävä.

Uutena säänneltynä keinona esitetään tehostettua valvontaa. Sille on sinänsä nähtävissä perusteita. Pidän kuitenkin välttämättömänä, että myös 1 momentin tarkoittamien vapautensa menettäneiden osalta säädetään, millä edellytyksillä heidät voidaan sijoittaa tehostettuun valvontaan. Päihtyneiden osalta tarve on lähtökohtaisesti olemassa, mutta en pidä uskottavana, että näin olisi poikkeuksetta asianlaita kaikkien poliisilain nojalla kiinniotettujen osalta. Tämän pitäisi näkyä myös lain tasolla.

4 §:n osalta en pidä perusteluja vakuuttavana. En näe, miten henkilön häiritsevä käytös aina tarkoittaisi sitä, että hänet pitäisi syrjemmälle

sijoittamisen lisäksi asettaa kameravalvontaan. Häiriön aiheuttaminen ei sinällään ole turvallisuusriski, vaan kyse on muiden suojelulta tarpeettomalta melulta, jolloin siirto on riittävä ratkaisu. Eri asia toki on, jos yksittäisessä tapauksessa häiritsevä käytös antaa aiheutta epäillä esimerkiksi itsetuhoisuutta.

Vaikka kyse on nykyisin mukaisesta määräajasta, niin totean, että 4 §:ssä mainittu seitsemän vuorokautta tuntuu poliisivankilaympäristössä kovin pitkältä ajalta sijoituksen uudelleen harkintaan.

Voimakeinojen käytön tarkempi sääntely (6 §) on tervetullutta, kuten myös ylipäättään vartijoiden tehtävien määrittely. Lain mukaan vartija voisi kuitenkin esim. kuljetuksen aikana käyttää voimakeinoja kulkuneuvon pysäyttämiseksi. Tämä tosin sulkeutunee käytännössä pois jo sillä perusteella, että sellaista ei ymmärtääkseni ole ajateltu kuuluvan vartijoiden voimankäyttökoulutukseen. Tämä kuitenkin osoittaa, että säännöksen ”kopiointi” poliisilaista voi johtaa tarpeettoman laajoihin valtuuksiin. En olekaan vakuuttunut siitä, että vartijoille tulisi antaa oikeutta kulkuneuvon pysäyttämiseen voimakeinoilla. Totean tältä osin myös, että säännöksestä on jätetty (”tarpeettomana”) pois maininta siitä, että hätävarjelutilanteessa toimitaan virkavastuulla (kuten poliisilaissa kuitenkin on katsottu tarpeelliseksi säätää).

Pitäisin perusteltuna, että esityksessä kerrottaisiin, miten ampumaaseen kantoa ja käyttöä ajatellaan rajoitettavaksi. Ilmeisesti tätä tul-taisiin ohjaamaan määräyksillä/ohjeistuksella/koulutuksella, mutta käsitykseni mukaan ei esimerkiksi voine olla niin, että kaikki vartijat kantavat asetta. Nekin, joilla aseenkäyttöoikeus on, tuskin tarvitsevat sitä aina. Ymmärtääkseni ampuma-aseita on kannettu lähinnä vain joillain poliisivankilan ulkopuolisilla kuljetustehtävillä.

9 §:n osalta herää kysymys, miksi sitomista karkaamisen estämiseksi ei tarvitsisi kirjata, mutta muilla perusteilla sitominen kyllä. Selvennystä kaipaisi myös se, että kun esityksen mukaan on kirjattava ”toimenpiteen syy”, niin riittääkö, jos toistetaan laissa oleva peruste (esim. ”laitettiin käsiraudat uhkaavan väkivallan torjumiseksi”), vai edellytetäänkö sitomisen perusteena olleiden tosiseikkojen kirjaamista.

12 luku

Totean, että paikallaan olisi säännös, joka käsittelisi poliisin velvollisuutta antaa toiselle viranomaiselle säilytysturvallisuustietoja (esim. itsetuhoisuus) vapautensa menettäneestä, joka siirtyy tuon toisen viranomaisen vastuulle, ks. esim. AOA:n päätös 23.9.2013 dnro 2015/4/11.

13 luku

Muutoksenhakusäännöksillä ei käsitykseni mukaan ole juuri ollut käytännön merkitystä. Eri asia, mistä tämä on johtunut. Joka tapauksessa on hyvin perusteltua, että sääntelyä on pyritty selkiyttämään.

Rajanveto tosiasiallisen hallintotoiminnan, muutoksenhakukelpoisten päätösten ja muutoksenhakukiellon välillä ei aina ole helppo. En katso olevan aihetta tässä yhteydessä mennä näiden kysymysten moninaisuudenkin vuoksi yksityiskohtiin. Tyydyn vain toteamaan, että esityksessä on nähdäkseni kohtuullisesti onnistuttu parantamaan sääntelyä.

Lopuksi totean vielä kahden tässä yhteydessä muutettavaksi esitetyn lain osalta seuraavaa.

Laki kuolemansyyn selvittämisestä

Sen lisäksi, mitä jo nyt säädetään ns. putkakuoleman ilmoittamisesta syyttäjälle, on poliisin ja Syyttäjälaitoksen ohjeistuksessa menty pidemmälle. Esimerkiksi valtakunnansyyttäjän yleisen ohjeen VKS:2020:1 mukaan

”Mikäli joku on kuollut tai loukkaantunut vakavasti poliisin voimankäytön seurauksena tilanteessa, jossa voimankäytön edellytykset ovat sinänsä olleet olemassa, on tärkeää yleisen edun ja tapahtumaan osallisten henkilöiden oikeusturvan kannalta, että kyseisen toimivaltakeinon käyttämisen asianmukaisuus selvitetään perusteellisesti.

Tällaisessa tilanteessa poliisi ottaa yhteyttä valtakunnansyyttäjän toimistossa toimivaan tutkinnanjohtajaan tai virka-ajan ulkopuolella varalla olevaan syyttäjätutkinnanjohtajaan. Toimivaltainen syyttäjä ratkaisee tutkinnanjohtajana, aloitetaanko asiassa esitutkinta vai ei.”

Kun nyt on tarkoitus joka tapauksessa muuttaa kuolemansyyn selvittämisestä annettua lakia, niin syyttäjälle ilmoitettaviin tapauksiin voitaisiin kirjata vakiintunut nykykäytäntö eli putkakuolemien lisäksi poliisin tulisi ilmoittaa syyttäjälle myös, mikäli joku on kuollut poliisin voimankäytön seurauksena. Perusteluja tähän on todettu edellä valtakunnansyyttäjän ohjeessa ja ne ovat muutoinkin pitkälti samat kuin putkakuolemista ilmoittamisen osalta.

Poliisilaki

Kuten edellä putkalain 3 luvun 11 §:n kohdalla totesin, olisi perustelumpaa sijoittaa ainakin valtaosa tuosta säännöksestä poliisilain 2 luvun 2 §:n yhteyteen.

Oikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos

Juha Haapamäki

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.