



14.6.2021

Diaarinumero
H 186/21

Sisäministeriölle

Sisäministeriön lausuntopyyntö 9.4.2021 (VN/6255/2021 ja SM014:00/2015)

LAUSUNTO TYÖRYHMÄN EHDOTUKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI POLIISIN SÄILYTTÄMIEN HENKILÖIDEN KOHTELUSTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Sisäministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa työryhmän mietinnöstä, joka sisältää ehdotuksen hallituksen esitykseksi laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Korkein hallinto-oikeus esittää lausuntonaan seuraavaa:

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että vapautensa menettäneiden henkilöiden säilyttäminen on toimintaa, jossa tulee ottaa huomioon monia perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä vaatimuksia. Ehdotus, jolla pyritään muun ohella sääntelyn ajantasaistamiseen, menettelyjen selkeyttämiseen sekä perus- ja ihmisoikeuksista johtuvien vaatimusten aiempaa kattavampaan huomioon ottamiseen, on tavoitteiltaan kannatettava.

Korkein hallinto-oikeus tarkastelee lausunnossaan lähinnä muutoksenhakumenettelyä koskevia kysymyksiä. Muutoksenhakua koskevan sääntelyn selkeys ja johdonmukaisuus liittyvät olennaisesti ehdotuksen edellä todettuihin tavoitteisiin. Selkeällä ja johdonmukaisella sääntelyllä voidaan arvioida olevan ehdotetun lain kannalta erityisen korostunut merkitys, kun laissa tarkoitettuja ratkaisuja voivat tehdä myös käytännön vartiointitehtävissä toimivat virkamiehet ja ratkaisut tyypillisesti merkitsevät eri asteista puuttumista poliisin säilyttämän henkilön toimintavapauteen, viestintään, omaisuuteen tai elinolosuhteisiin.

Muutoksenhakua koskevaa sääntelyä on ehdotuksessa pyritty selkeyttämään nykyisestä. Kaikin osin ehdotuksesta ei kuitenkaan välity vaikutelmaa siitä, että sääntelyä olisi tarkasteltu kokonaisuutena erityisesti sen varmistamiseksi, että kaikkien ehdotetussa laissa tarkoitettujen ratkaisujen osalta olisi selvää, minkälainen päätös asiasta on tehtävä ja minkälaisia oikeussuojakeinoja päätöksenteon kohteella on käytettävissä. Ehdotuksen laajuuden vuoksi korkein hallinto-oikeus tuo esiin lähinnä yksittäisiä esimerkkejä tilanteista, joissa sääntelyyn näyttää liittyvän selkeyttämisen ja kehittämisen tarvetta.

Muutoksenhausta on säädetty ehdotetun lain 13 luvussa. Muutoksenhakua koskevien säännösten tavanomaisesta poikkeavaa kirjoitustapaa ei voida kaikin osin pitää onnistuneena, vaikka se näyttäisi pitkälti vastaavan vankeuslakia ja tutkintavankeuslakia. Esimerkiksi luvun 1 §:stä voi jäädä se virheellinen vaikutelma, että oikaisuvaatimus ja valitus olisivat keskenään vaihtoehtoisia muutoksenhakekeinoja.

Korkeimman hallinto-oikeuden henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla www.kho.fi
Uppgifter gällande behandlingen av personuppgifter i högsta förvaltningsdomstolen och dataskydd finns tillgängliga på www.hfd.fi

Muutoksenhakua koskevan luvun 1 § sisältää luettelon muutoksenhakukelpoisista ja 2 § muutoksenhakukiellon alaisista päätöksistä. Ehdotetun lain nojalla tehdään myös muita kuin pykälissä nimenomaisesti mainittuja päätöksiä. Ehdotuksessa osan tällaisista toimenpiteistä on esimerkinomaisesti todettu jäävän tosiasiallisena hallintotoimintana hallinnollisen muutoksenhaun ulkopuolelle (esim. ehdotuksen s. 115, 118, 167 ja 168). Toisaalta esimerkiksi ulkoilun epäämisen osalta on todettu, että päätökseen on voitava hakea muutosta, jos epääminen jatkuu pidempään (ehdotuksen s. 169).

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että ehdotuksen perusteella jää osin epäselväksi, miltä osin muiden kuin 13 luvun 1 §:ssä nimenomaisesti mainittujen päätösten on tarkoitettu olevan hallintolainkäytön järjestyksessä tapahtuvan muutoksenhaun kohteena. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää tässä suhteessa huomiota myös siihen, että vankeutta ja tutkintavankeutta koskevan lainsäädännön muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä oli selvästi yksityiskohtaisemmin tarkasteltu muutoksenhakua koskevan sääntelyn suhdetta tosiasiallisena hallintotoimintana pidettävään toimintaan (HE 45/2014 vp, s. 61). Tällainen tarkastelu olisi myös ehdotetun lain yhteydessä aiheellista jo muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuuden hahmottamisen kannalta.

Korkein hallinto-oikeus toteaa selvyden vuoksi, ettei edellä todettu merkitse sitä, että ehdotetussa laissa tulisi pyrkiä tyhjentävästi luettelemaan kaikki päätökset, joihin voi hakea muutosta. Muutoksenhakukelpoisia päätöksiä koskevat luettelot eivät voi vaikuttaa niin sanottuina välillisinä muutoksenhakukieltoina, vaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n ja viime kädessä perustuslain 21 §:n perusteella tulee ratkaistavaksi, onko yksittäisessä ratkaisussa kysymys valituskelpoisesta päätöksestä (esim. PeVL 34/2014 vp). Sen vuoksi ehdotetun lain 13 luvun 1 §:n 7 kohdan säännös, jonka mukaan muutosta saa hakea muustakin kuin ehdotetussa pykälässä nimenomaisesti mainitusta ratkaisusta, tulee säilyttää.

Ehdotettuun lakiin on usean luvun loppuun sisällytetty yksityiskohtaisia säännöksiä päätösvalan käyttämisestä ja päätösten tekemisestä. Laissa tarkoitettuja päätöksiä on ilmeisesti tarkoitettu tehtävän joko tosiasiallisen hallintotoiminnan osana ilman, että ratkaisuvallan käyttämistä tarkemmin dokumentoidaan, tai kirjaamalla tietty toimenpide ehdotetun lain 8 luvun 1 §:ssä tarkoitetulla tavalla, tekemällä toimenpiteestä erillinen kirjallinen päätös (esim. 5 luvun 2 §:ssä tarkoitetusta säilytystilan ulkopuolelle lähettämisen epäamisestä ja 7 luvun 6 §:ssä tarkoitetusta tapaamiskiellosta) tai tekemällä erillinen kirjallinen päätös vasta henkilön pyynnöstä (esim. 3 luvun 2 §:ssä tarkoitetusta vaatetuksesta tai 4 §:ssä tarkoitetusta perusuokavaliosta poikkeamisesta).

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että ehdotuksen perusteella jää jossain määrin jopa erikseen muutoksenhakukelpoisiksi tarkoitettujen päätösten osalta epäselväksi, minkälainen päätös ja missä vaiheessa asiasta on tehtävä. Esimerkiksi 4 luvun 4 §:ssä tarkoitettu maksuvälineiden hallussapitoa koskeva päätös on ehdotuksen mukaan valituskelpoinen, mutta 4 luvun 7 §:ssä ei ole – toisin kuin muiden kyseisessä luvussa tarkoitettujen päätösten osalta – säädetty mainitussa lainkohdassa tarkoitettujen päätösten tekemisestä tai muodosta. Laissa tulisi olla selkeät säännökset ainakin kaikkien sellaisten päätösten tekemisestä, jotka ovat ehdotuksen mukaan nimenomaisesti muutoksenhakukelpoisia.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvos Toni Kaarresalo, esittelijäneuvos Jarkko Kyllönen ja oikeussihteeri Heidi Jääskeläinen, ja sitä ovat kommentoineet korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnon jäsenet.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Emil Waris