

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 21/2006 vp**

**Hallituksen esitys laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta**

*Hallintovaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 13 päivänä syyskuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 90/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- poliisijohtaja Kimmo Hakonen, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Ulla Mohell, oikeusministeriö
- rikoskomisario Markku Mäkinen, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen lisensiaatti Kirsi Neiglick
- professori Martin Scheinin.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut  
— apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta. Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on säätää lain tasolla poliisin säilytettävänä olevien vapautensa menettäneiden henkilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Lakiehdotus sisältää säännöksiä muun ohella vapautensa menettäneen ottamisesta säilytystilaan, sijoittamisesta säilytystilassa, omaisuuden hallussapidosta, terveydenhuollosta, yhteydenpidosta säilytystilan ulkopuolelle, henkilöiden tarkastamisesta, teknisestä valvonnasta ja etävalvonnasta samoin kuin turvaamistoimenpiteistä ja voimakkeinojen käytöstä sekä muutoksenhausta. Kokonaisuudistusta merkitse-

vässä esityksessä ehdotetaan muutettaviksi myös useita muita lakeja.

Ehdotetut lait ovat olleet tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2006.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä tarkastellaan perusoikeuskohtaiseen erittelyyn pyrkimättä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Perusteluissa on keskeisessä asemassa perustuslain 7 §:n 3 momentin säännös vapautensa menettäneen oikeuksien turvaamisesta lailla. Lakiehdotukset voidaan perustelujen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin

kin ehdottanut perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä esityksestä.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Lähtökohtia*

Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on nostaa lain tasolle säännökset poliisin säilytettävänä olevien vapautensa menettäneiden henkilöiden kohtelusta, heidän perusoikeuksiensa rajoittamisesta samoin kuin heidän oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa perusteista. Sääntely on tarkoitus saattaa myös sisällöltään vastaamaan perustuslaista ja kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista johtuvia vaatimuksia. Esitys liittyy läheisesti vankeusrangaistuksen täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta annettuun, lokakuun alussa 2006 voimaan tulevaan lainsäädäntöön. Perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon mainittuun lainsäädäntöön johtaneesta hallituksen esityksestä (PeVL 20/2005 vp).

Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan lailla. Perusoikeusuudistuksen esitöissä tätä säännöstä on luonnehdittu perustuslailliseksi toimeksiannoksi, jonka johdosta lailla tulee turvata vapautensa menettäneelle kuuluvat oikeudet muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten viitoittamalla tavalla (HE 309/1993 vp, s. 49/I). Esitöissä todettiin, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 ja 6 artiklassa, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 9, 10 ja 14 artiklassa 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).

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 henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen samoin kuin perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattua yksityiselämän suojaa ja saman pykälän 2 momentissa suojattua luottamuksellisen viestin salaisuutta. 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).

#### *Vapautensa menettäneen kohtelun yleiset vaatimukset*

Vapautensa menettäneen oikeuksia ei 1. lakiehdotuksen 1 luvun 3 §:n mukaan saa käsiteltävänä olevan lain nojalla rajoittaa enempää kuin vapautteen kohdistuvan toimenpiteen tarkoitus, säilytysvarmuus, säilytystilan järjestyksen säilyminen sekä turvallisuus vaativat.

Säännöksellä korostetaan asianmukaisesti rajoitustoimenpiteiden laki- ja tarkoitussidonnaisuutta. Oikeasuhtaisuusvaatimuksen ja asiaa koskevan lainsäädännön johdonmukaisen kirjoi-

tustavankin näkökulmasta säännöstä on kuitenkin syytä täydentää edellytyksellä rajoitusten välttämättömyydestä (PeVL 20/2005 vp, s. 3/I, ks. esim. tutkintavankeuslain 1 luvun 4 §).

Säännöksessä mainitaan rajoitustoimenpiteen oikeasuhtaisuuteen vaikuttavana seikkana myös turvallisuus. Näiltä osin yleiseen turvallisuuteen sinänsä viittaava maininta on aiheellista muotoilla tarkoittamaan perustuslain 7 §:n 1 momentissa mainittua henkilökohtaista turvallisuutta (esim. lakiehdotuksen 9 luvun 1 §:ssä on käytetty asianmukaista ilmaisua "vapautensa menettäneiden ja muiden henkilöiden turvallisuus"; ks. myös 3 luvun 6 § ja 6 luvun 2 §).

Lakiehdotuksen toimivaltasäännökset mahdollistavat lähes kauttaaltaan viranomaisen verraten laajan harkintavallan käytön. Sen vuoksi valiokunta korostaa yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden huomioon ottamisen tärkeyttä sovellettaessa toimivaltasäännöksiä yksittäistapauksissa. Lakiehdotuksen 1 luvun 4 §:ään sisältyykin tältä kannalta asianmukaisia säännöksiä vapautensa menettäneiden oikeudenmukaisesta ja heidän ihmisarvoaan kunnioittavasta kohtelusta sekä syrjinnän kiellosta. Vartijan on objektiviteettiperiaatetta ilmentävän 15 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä sovinnollisuutta edistäen. Suhteellisuusvaatimuksesta on vielä erityissäännöksiä 15 luvun 1 §:n 3 momentissa ja 2 §:n 2 momentissa.

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin oikeussuojatakeisiin sisältyy oikeus tulla pidetyksi syyttömänä, kunnes syyllisyys on laillisesti näytetty toteen (HE 309/1993 vp, s. 74/II). Valiokunta painottaa tämän oikeuden huomioon ottamisen tärkeyttä poliisin säilytettävänä ehdotetun lain nojalla olevien oikeudenmukaisessa kohtelussa.

Tutkintavankia on 1. lakiehdotuksen 13 luvun 1 §:n mukaan kuultava häntä koskevaa tärkeää päätöstä tehtäessä. Kuulemisvelvollisuuden rajoittaminen vain tärkeisiin päätöksiin näyttää ainakin sanonnallisesti merkitsevän poikkeusta hallintolain 34 §:n säännöksiin asianosaisen kuulemisesta. Valiokunta huomauttaa, että oikeus tulla kuulluksi sisältyy perustuslain

21 §:n 2 momentissa nimenomaisesti mainittuihin hyvän hallinnon takeisiin. Säännös on aiheellista tarkistaa esimerkiksi viittaukseksi hallintolakiin (PeVL 20/2005 vp, s. 3/II, ks. tutkintavankeuslain 1 luvun 6 §).

Perustuslakivaliokunta korostaa hyvän hallinnon takeiden näkökulmasta yleisemminkin sitä, että hallintolakia sovelletaan myös vapautensa menettäneitä ehdotetun lain nojalla säilyttävien viranomaisten muihin toimenpiteisiin kuin esitutkintaan ja poliisitutkintaan, jollei laissa ole siitä poikkeavia säännöksiä. Lisäksi on syytä huomauttaa, ettei 2 luvun 3 §:n 1 momentin säännös yleisimmin käytetyistä kielistä syrjäytä perustuslain 17 §:n ja esimerkiksi kielilain säännöksiä kielellisistä oikeuksista (PeVL 20/2005 vp, s. 3—4).

Lakiehdotuksesta käy yksityiskohtaisella tarkkuudella ilmi se virkamies tai virkamiestaso, joka voi käyttää perusoikeuksien kannalta merkityksellistä toimivaltaa (PeVL 12/1998 vp, s. 6/II, PeVL 20/2005 vp, s. 4/I).

#### *Säilytystilaan ottaminen ja riippumaton lääkärintarkastus*

*Ilmoittaminen säilytystilaan ottamisesta.* Tutkintavangille ja kiinni otetulle on 1. lakiehdotuksen 2 luvun 2 §:n 1 momentin perusteella varattava tilaisuus ilmoittaa lähiomaiselleen tai muulle läheiselleen säilytystilaan ottamisesta. Ilmoitusmahdollisuutta ei kuitenkaan tarvitse varata kiinni otetulle, jos hänet vapautetaan 24 tunnin kuluessa kiinni ottamisesta eikä mahdollisuuden varaamiseen ole erityistä syytä.

Vuorokauden kestävä vapauden menetys ilman mahdollisuutta ilmoittaa asiasta läheisille on valiokunnan mielestä verraten pitkä, etenkin kun otetaan huomioon nykyaikaiset viestintämahdollisuudet ja -tavat. Myös Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea on käytännössään painottanut poliisin huostaan ottaman oikeutta ilmoittaa säilöönnotosta kolmannelle taholle.<sup>1</sup> Ilmoitusmahdollisuuden varaamista kos-

<sup>1</sup> The CPT Standards. CPT/Inf/E (2002) — Rev. 2004, s. 6, kpl 36.

kevan poikkeuksen aikarajoitus tulee näin ollen poistaa kokonaan tai säätää se ehdotettua olen- naisesti lyhyemmäksi.

*Oikeuksista tiedottaminen.* Vapautensa menettäneelle on 1. lakiehdotuksen 2 luvun 3 §:n 1 momentin perusteella viipymättä hänen saavuttuaan säilytystilaan tiedotettava muun ohella vapautensa menettäneiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Vaikka lain mukaiset oikeudet kuuluvat henkilölle heti hänen tultua pidätetyksi tai kiinni otetuksi, soveltuvat kiinniottotilanne ja kuljetus esityksen perustelujen mukaan huonosti oikeuksia ja velvollisuuksia koskevien tietojen antamiseen. Tiedottamiselle on säilytystilaan saavuttua paremmat edellytykset. Ehdotukselle on sinänsä ymmärrettävät perusteet. Toisaalta kiinniottotilanteet vaihtelevat tapauskohtaisesti, ja esimerkiksi kuljetusmatkat säilytystiloihin voivat maan joissakin osissa muodostua hyvinkin pitkiksi. Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean käytännössä on pidetty tärkeänä, että poliisiin huostaan otetulle tiedotetaan hänen oikeuksistaan viipymättä.<sup>2</sup> Ehdotettua sääntelyä on näiden seikkojen vuoksi aiheellista tarkistaa esimerkiksi niin, että oikeuksista tiedotetaan viipymättä, viimeistään kuitenkin säilytystilaan saavuttua.

#### *Yhteydet säilytystilan ulkopuolelle*

Esityksen 1. lakiehdotuksen 6 ja 7 luvussa on säännöksiä vapautensa menettäneen oikeudesta kirjeenvaihtoon ja puhelimen käyttöön sekä tapaamisista ja muista yhteyksistä säilytystilan ulkopuolelle samoin kuin mahdollisuudesta saada lupa poistua lyhyeksi ajaksi säilytystilasta. Ehdotukset vastaavat olennaisilta osiltaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 20/2005 vp) säädetyn tutkintavankeuslain vastaavia säännöksiä.

Vapautensa menettäneen yhteydenpitoa rajoitettaessa tulee ottaa huomioon, että perustuslain 10 §:n 1 momentissa suojatun yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus va-

paasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin (HE 309/1993 vp, s. 53/I, PeVL 34/2001 vp, s. 4—5). Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta tähdentää, ettei vapautensa menettäneen yhteydenpito-oikeuksia pidä käytännössä rajoittaa enempää kuin on kulloisessakin yksittäistapauksessa välttämätöntä (PeVL 20/2005 vp, s. 5/II).

Lakiehdotuksen 6 luvun säännökset kirjeen ja muun postilähetyksen tarkastamisesta, lukemisesta ja pidättämisestä sekä puhelun kuuntelemisesta ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Lailla voidaan kuitenkin saman pykälän 3 momentin nojalla säätää välttämättömiä rajoituksia tähän oikeuteen muun muassa vapaudenmenetyksen aikana. Ehdotetuille rajoituksille on siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.

Valiokunta korostaa, että luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoituksiin kohdistuu perustuslain 10 §:n 3 momentissa nimenomaisesti mainittu välttämättömyysedellytys ja että viestin salaisuutta voidaan laitosoiloissakin rajoittaa vain siinä määrin kuin se on kussakin yksittäistapauksessa perusteltua (HE 309/1993 vp, s. 54/II, PeVL 34/2001 vp, s. 5/I). Tältä kannalta toimenpiteen edellytyksestä säännöksissä käytetty ilmaisu "jos on tarpeen" (6 luvun 2 ja 7 §) ei ole asianmukainen (PeVL 20/2005 vp, s. 5—6). Sääntelyä on näiltä osin syytä tarkistaa niin, että säännöksissä mainittuna kunkin toimenpiteen edellytyksenä on yksittäistapauksellinen ja toimenpiteen ankaruutta oikeasuhtaisesti vastaava perusteltu tarve (ks. tutkintavankeuslain 8 luvun 2 ja 7 §).

Vapautensa menettäneen ja tapaaajan välistä keskustelua voidaan 7 luvun 1 §:n 3 momentin nojalla kuunnella väärinkäytösten estämiseksi. Perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä "väärinkäytös" on asiattoman epämääräinen ilmaisu. Sääntelyä on aiheellista täsmentää sitomalla rajoitusmahdollisuus esimerkiksi epäilyyn käsiteltävänä olevan lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten rikkomisesta (PeVL 20/2005 vp, s. 6/I, ks. vankeuslain 13 luvun 1 §:n 2 mom.).

<sup>2</sup> The CPT Standards. CPT/Inf/E (2002) — Rev. 2004, s. 6, kpl 37.

Tapaamista voidaan 7 luvun 1 §:n 2 momentin nojalla valvoa myös videolaitteilla. Momenttia on syytä täydentää maininnalla, jonka mukaan mahdollisesta videovalvonnasta ilmoitetaan vapautensa menettäneelle ja tapaajalle (ks. tutkintavankeuslain 9 luvun 1 §:n 2 momentti).

#### *Valvonta, tarkastukset ja turvaamistoimenpiteet*

Eesityksen 1. lakiehdotuksen 9 ja 10 luvussa on perustuslain 7 §:n 1 momentissa ja 10 §:n 1 momentissa turvattujen henkilökohtaisen koskemattomuuden ja yksityiselämän suojan kannalta merkityksellisiä säännöksiä turva- ja henkilöntarkastuksista samoin kuin vapautensa menettäneiden päihitteettömyyden valvonnasta sekä heidän selliensä tarkastuksista.

Ehdotukset vastaavat olennaisilta osiltaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 20/2005 vp) säädettyjen tutkintavankeuslain ja vankeuslain säännöksiä näistä asioista. Ehdotetusta sääntelystä ei ole huomautettavaa perustuslain näkökulmasta (ks. myös PeVL 5/2006 vp, s. 5).

Lakiehdotuksen 11 luvussa ovat säännökset mahdollisuudesta määrätä vapautensa menettänyt turvaamistoimenpiteenä tarkkailuun (3 §) tai eristämistarkkailuun (4 §). Säännöksistä ei aivan selvästi ilmene, että kysymys on henkilön sijoittamisesta huoneeseen tai selliin, jossa häntä voidaan tarkkailla ympärivuorokautisesti teknisillä apuvälinein tai muilla tavoin (PeVL 20/2005 vp, s. 6). Sääntelyä on näiltä osin aiheellista täsmentää (ks. esim. tutkintavankeuslain 13 luvun 3 ja 4 §).

Lakiehdotuksen 11 luvun 2 §:ssä käytetty vanhahko ja verraten raskaisiin välineisiin viittaava sana "kahlehtiminen" on asianmukaista korvata nykyaikaisemmalla ilmaisulla (PeVL 20/2005 vp, s. 6/II; esim. tutkintavankeuslain 13 luvun 3 §:ssä käytetään sanaa "sitominen").

#### *Etävalvonta*

Säilytystilassa olevaa pidätettyä tai kiinni otettua voidaan 1. lakiehdotuksen 12 luvun säännösten perusteella valvoa etävalvonnalla etävalvontakeskuksesta, jollei vapautensa menettäneen

henkilökohtaiseen turvallisuuteen kohdistu 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua erityistä uhkaa. Sääntelyn tarkoituksena on mahdollistaa pidätettyjen ja kiinni otettujen sijoittaminen myös sellaisiin säilytystiloihin, joissa ei ole päivystävää vartijaa tai päätoimisesti säilytystilaa valvovaa muuta henkilöä. Etävalvontakeskuksen tehtävänä on sen käytössä olevien laitteiden avulla valvoa säilytystilaa sekä siellä olevien turvallisuutta ja terveydentilaa. Etävalvontakeskus myös tarvittaessa hälyttää paikallisen päivystäjän, poliisipartion taikka pelastus-, terveydenhuolto- tai rajavartiolaitoksen huolehtimaan säilytystilassa mahdollisesti havaittujen ongelmatilanteiden selvittämisestä.

Henkilön sulkeminen vain teknisillä laitteilla valvottuun tilaan on valiokunnan mielestä varsin ongelmallista vapautensa menettäneen henkilökohtaisen turvallisuuden kannalta. Henkilön terveydentilan ja toimintakyvyn muutokset, säilytystilassa tai sen läheisyydessä mahdollisesti sattuvat onnettomuudet ja muut vaaratilanteet samoin kuin esimerkiksi teknisten valvontalaitteiden toimivuuteen kohdistuvat epävarmuustekijät voivat ääritilanteessa vaarantaa myös lukiutussa tilassa olevan oikeuden elämään. Etäällä säilytystilasta olevien viranomaisten hälyttämisellä ei kaikissa tilanteissa ole mahdollista huolehtia lukiutussa tilassa olevien henkilökohtaisesta turvallisuudesta. Etävalvontaan liittyvät turvallisuusriskit ovat valiokunnan arvion mukaan suuret siitä huolimatta, että ehdotuksessa on pyritty ottamaan huomioon vapautensa menettäneen turvallisuuteen kohdistuvat erityiset uhat samoin kuin tarve voida teknisillä keinoin avata säilytystilan ovet ja kulkutiet. Turvallisuusriskien merkittävyyden takia vapautensa menettänyt henkilöä ei valiokunnan mielestä tule voida sulkea pelkästään teknisillä välineillä ehdotetulla tavalla valvottuun säilytystilaan. Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä näin ollen on, että 1. lakiehdotuksen 12 luvusta poistetaan säännökset etävalvonnasta. Vaihtoehtoisesti sääntelyä on tarkistettava niin, että etävalvontaa on mahdollista käyttää vain apukeinona henkilökunnan asianmukaisesti valvomissa säilytystiloissa.

### *Muutoksenhakuoikeus*

Esityksen 1. lakiehdotuksen 17 luvun 1 §:ssä luetellaan päätökset, joihin on mahdollista vaatia oikaisua ja hakea oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn päätökseen muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Luettelo muutoksenhakuoikeudesta ei valiokunnan vakiintuneen kannan mukaan voi vaikuttaa eräänlaisena välillisenä muutoksenhakukieltä, vaan hallintolainkäyttölaista, ennen kaikkea sen 5 §:stä, ja viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentista seuraa, onko kysymyksessä valituskelpoinen ratkaisu (PeVL 20/2005 vp, s. 7/II ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot; ks. myös KKO: 2004:110). Ehdotettu luettelo on siten tältä kannalta asiallisesti tarpeeton.

Asianmukaisin tapa säännellä muutoksenhakuoikeutta on sisällyttää lakiin tavanomainen maininta hallintolainkäyttölain soveltamisesta. Perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla (PeVL 20/2005 vp, s. 8/I).

### *Muita seikkoja*

*Soveltamisalan sääntely.* Lakia sovelletaan 1. lakiehdotuksen 1 luvun 1 §:n pääsäännön perusteella poliisin säilytettävänä olevien tutkintavankien, pidätettyjen ja kiinni otettujen kohteluun. Pykälän 2 momentin nojalla lakia sovelletaan "soveltuvin osin" muidenkin poliisin säilytettävänä olevien vapautensa menettäneiden kohteluun. Momentti on tältä osin asiattoman epämääräinen. Momentissa oleva maininta vapauden menetyksen syyn huomioon ottamisesta on sinänsä asianmukainen, mutta ei merkittävästi lisää sääntelyn täsmällisyyttä, koska vapauden menetyksen syy tai tarkoitus tulee 1 luvun 3 §:n perusteella ottaa huomioon joka tapauksessa ja millä tahansa perusteella vapautensa menettäneen kohtelussa. Säännökset lain soveltamisalasta tulee tällaisessa perusoikeusherkässä sääntely-yhteydessä muotoilla ehdotettua tarkemmiksi esimerkiksi poistamalla 2 momentista "soveltuvia osia" koskeva maininta taikka luettelemalla sovellettaviksi tulevat lain säännökset luku- tai pykäläkohtaisesti.

Epämääräisyys rasittaa myös esityksen 3.—6. ja 8. lakiehdotuksen niitä säännöksiä, joiden perusteella vapautensa menettäneen kohteluun sovelletaan "soveltuvin osin" lakia poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta. Sääntelyä on näiltäkin osin tarpeen täsmentää. Hallintovaliokunnan on lisäksi syytä arvioida, missä määrin poliisille 1. lakiehdotuksen perusteella kuuluvat toimivaltuudet ovat tarpeen vapautensa menettäneitä esimerkiksi vain lyhyitä aikoja säilyttävälle muille viranomaisille, ja rajata sääntely koskemaan vain perustellusti tarpeellisia valtuuksia. Sama huomautus koskee esityksen 9. ja 10. lakiehdotuksen säännöksiä poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain soveltamisesta.

Esityksen 7. lakiehdotuksen 7 §:n epämääräinen soveltamisalasäännös muodostuu ongelmalliseksi myös perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Järjestyksenvalvojalla eli oikeudellisessa mielessä yksityishenkilöllä on nimittäin ehdotetun sanamuodon perusteella "soveltuvin osin" samat valtuudet puuttua vapautensa menettäneen perusoikeuksiin kuin poliisilla 1. lakiehdotuksen nojalla. Sääntelyä on tältä osin välttämätöntä täsmentää niin, etteivät järjestyksenvalvojien toimivaltuudet laajene nykyisestä. Tällainen täsmennys on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyhteisyydessä. Täsmennyksen yhteydessä on toisaalta huolehdittava siitä, että lain nojalla säilöön otetun henkilökohtaisen turvallisuuden ja muiden oikeuksien kannalta tarpeelliset seikat tulevat perustuslain 7 §:n 3 momentin näkökulmasta asianmukaisesti säännellyiksi (ks. PeVL 10/2006 vp, s. 4).

*Norminantovaltuudet.* Esityksen 1. lakiehdotuksen säännökset asetusten ja viranomaismääräysten antamisesta ovat perustuslain 80 §:n näkökulmasta pääosin asianmukaiset. Ehdotetun 8 luvun 1 §:ssä käytetty ilmaisu lakia täydentävien määräysten antamisesta aiheuttaa kuitenkin tarpeetonta tulkinnanvaraisuutta viranomaisen norminasettamisvallan laajuudesta. Valtuus on siksi syytä muotoilla tavanomaiseen tapaan tarkoittamaan lakia tai sen nojalla annettuja

säännöksiä tarkempien määräysten antamista (PeVL 20/2005 vp, s. 8/II).

Sisäasiainministeriön asetuksella annetaan 8 luvun 4 §:n nojalla tarkempia säännöksiä säilytystilan järjestyssäännöstä, jonka vahvistaa saman luvun 3 §:n perusteella kihlakunnan poliisipäällikkö. Esityksen perustelujen mukaan ministeriö voisi antaa valtuuden nojalla esimerkiksi mallijärjestyssäännön. Ohjeluonteisen mallin antamisesta ei ole tarpeen sisällyttää lakiin erityistä valtuutusta, koska ministeriö voi perustuslain 68 §:n 1 momentin nojalla antaa toimialallaan ohjeita ja malleja ilman eri valtuuttakin. Säädosmuotoa taas on syytä käyttää vain yleisten oikeussääntöjen antamiseen. Esityksen perusteluista ei ilmene, onko valtuuden nojalla mahdollisesti tarkoitus antaa joistakin asioista myös kaikissa säilytystiloissa noudatettavia yhteisiä säännöksiä. Lakiehdotuksen 8 luvun 1, 3 ja 4 §:n valtuuksista muodostuu kaiken kaikkiaan ministeriön asetuksenvallan ja viranomaisen määräystenantovallan välisistä suhteista sekavasti sääntelevä kokonaisuus. Asetuksenantovaltuus on siksi poistettava lakiehdotuksesta tai sääntelyä on selkeytettävä niin, että laista käy ehdotettua olennaisesti tarkemmin ilmi, miltä osin säilytystilan järjestyssäännöstä säädetään ministeriön asetuksella ja miltä osin viranomaisen määräyksellä.

*Sivullisen voimankäyttöoikeus.* Vartijaa tämän pyynnöstä tai suostumuksella avustavalla henki-

löllä on 1. lakiehdotuksen 15 luvun 2 §:n 4 momentin nojalla oikeus mainitun virkamiehen ohjauksessa käyttää sellaisia voimakeinoja, joita voidaan pitää olosuhteisiin nähden puolustettavina.

Sääntelyssä on kysymys tilapäisen avun antamisesta konkreettista virkatehtävää suorittavalle virkamiehelle. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaista sääntelyä hyväksyttävänä, jos mahdollisuus avustavan henkilön voimankäyttöön säädetään selkeästi poikkeukselliseksi ja sen sallittavuus rajataan tilanteisiin, joissa virkamiehen on erittäin tärkeän ja kiireellisen virkatehtävänsä suorittamiseksi välttämätöntä turvautua sivullisen voimakeinoapuun (PeVL 20/2005 vp, s. 8/II, PeVL 15/1994 vp, s. 3/I). Sääntelyä on tärkeää täydentää tällaisilla rajauksilla (ks. esim. tutkintavankeuslain 13 luvun 6 §:n 3 mom.).

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. ja 7. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan 1. lakiehdotuksen 12 luvun etävalvontasäännöksistä ja 7. lakiehdotuksen 7 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

**PeVL 21/2006 vp — HE 90/2005 vp**

Helsingissä 7 päivänä kesäkuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok (osittain)	Klaus Pentti /kesk
vpj.	Arja Alho /sd	Markku Rossi /kesk
jäs.	Hannu Hoskonen /kesk	Simo Rundgren /kesk
	Roger Jansson /r	Arto Satonen /kok
	Johannes Koskinen /sd (osittain)	Seppo Särkiniemi /kesk
	Irina Krohn /vihr (osittain)	Ilkka Taipale /sd
	Annika Lapintie /vas	Astrid Thors /r
	Outi Ojala /vas (osittain)	Jan Vapaavuori /kok
	Reino Ojala /sd (osittain)	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.