

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 54/2001 vp**

Hallituksen esitys laiksi säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköistä sekä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 23 päivänä lokakuuta 2001 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköistä sekä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 192/2001 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi työ- ja tasa-arvoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erikoissuunnittelija Eeva Vattulainen, työministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Martin Scheinin
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköistä sekä laki ulkomaalaislain muuttamisesta. Ehdotetulla lainsäädännöllä järjestetään ulkomaalaislain nojalla säilöön otettujen ulkomaalaisten tarvitsemat erityiset säilöönottotilat sekä säädetään säilöön otettujen kohtelusta ja oikeuksista samoin kuin heidän oikeuksiensa välttämättömistä rajoituksista.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettuja tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Ehdotettua sääntelyä arvioidaan esityksen säätämisympäristöperusteluissa perustuslain useiden perusoikeussäännösten kannalta. Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä. Koska esitys kuitenkin koskee perustuslain kanssa läheisessä asiallisessa yhteydessä olevaa lainsäädäntöä, on hallitus pitänyt tärkeänä perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista säätämisympäristöperusteista.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Esityksen tarkoituksena on järjestää erityiset säilöönottotilat ulkomaalaislain nojalla säilöön otettaville ulkomaalaisille sekä säännellä heidän kohtelunsa ja oikeutensa. Säilössä pitäminen pannaan toimeen erityisesti tähän tarkoitukseen järjestettävässä säilöönottoyksikössä. Ehdotuksella toteutetaan periaatetta, jonka mukaan ulkomaalaisoikeudellisella perusteella säilöön otetut säilytetään erillään rikoksesta tuomituista ja rikosepäilyn johdosta vapautensa menettäneistä. Tämä ns. erillisyyperiaate ilmenee esityksen perusteluissa mainituista useista kansainvälisistä suosituksista samoin kuin ulkomaalaislain 47 §:n 2 momentista, jonka mukaan säilöön otettu ulkomaalainen on mahdollisimman pian toimitettava tähän tarkoitukseen varattuun paikkaan.

Ehdotettu sääntely toteuttaa omalta osaltaan myös perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeisessä virkkeessä tarkoitettua toimeksiantoa vapautensa menettäneiden oikeuksien turvaamisesta lailla. Perusoikeusjärjestelmän kannalta on tärkeää, että vapauden menetyksen perusteeseen nojautuva erillisyyperiaate otetaan asianmukaisesti huomioon henkilön kohtelusta ja oikeuksista säädettäessä.

Vapautensa menettäneiden oikeusaseman sääntely on merkityksellistä useiden perusoikeussäännösten kannalta. Sääntelyn hyväksyttävyyden, tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden lisäksi on kiinnitettävä huomiota vapautensa menettäneiden oikeusturvaan, niin kuin esityksessä on tehtykin.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä säädetään säilöön otetun kohtelun yleisistä periaatteista. Sen mukaan säilöön otettua on kohdeltava oikeudenmukaisesti ja hänen ihmisarvoaan kunnioittaen. Pykälä sisältää säännöksen myös perusoikeusjärjestelmän kannalta keskeisen suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta. Säilöön otetun oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin säilössä pidon tarkoitus ja varmuus sekä turval-

lisuuden ja järjestyksen säilyminen välttämättä edellyttävät. Vaatimus rajoitustoimen välttämättömyydestä toistetaan useissa nimenomaisissa rajoitussäännöksissä.

Sääntelyn lähtökohtana on, että säilöön otetun oikeuksia voidaan rajoittaa vain lain nimenomaisen säännöksen perusteella. Tämän on valiokunnan mielestä syytä näkyä myös kohtelun yleisiä periaatteita koskevan 4 §:n sanamuodosta esimerkiksi seuraavasti: "Hänen oikeuksiaan ei saa *tämän lain säännösten nojalla* rajoittaa..." (samoin PeVL 34/2001 vp, s. 3/I).

Valiokunta korostaa, että rajoitustoimen lakisidonnaisuutta ja oikeasuhtaisuutta koskevien vaatimusten asianmukainen huomioon ottaminen on tärkeää sovellettaessa lain yksittäisiä toimivaltasäännöksiä.

Poikkeukset erillisyyperiaatteesta

Säilöön otettu 18 vuotta täyttänyt ulkomaalainen voidaan 1. lakiehdotuksen 9 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa siirtää tilapäisesti säilöönottoyksiköstä poliisin pidätystiloihin. Edellytyksenä on, että 8 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettua vaaraa ei voida torjua, jos henkilöä säilytetään erillään säilöönottoyksikössä.

Erillisyyperiaatteesta poikkeamiselle on hyväksyttävät perusteet. Henkilö voidaan siirtää poliisin pidätystiloihin hänen vaaraa aiheuttavan toimintansa vuoksi tai häneen kohdistuvan vakavan vaaran torjumiseksi. Lain 9 §:n säännöksistä ilmenee, että siirto säilöönottoyksiköstä on tarkoitettu toissijaiseksi ja tilapäiseksi toimenpiteeksi, jota ei saa jatkaa pidempään kuin siirron tarkoituksen saavuttamiseksi on välttämätöntä. Lain 9 §:ään on valiokunnan mielestä kuitenkin syytä lisätä selkeyttävä säännös siitä, että säilöönottoyksikön johtajaan kohdistuva 8 §:n 2 momentin mukainen arviointivoite koskee myös 9 §:ssä tarkoitettuja tilanteita.

Säilöön otettu ulkomaalainen voidaan esityksen 2. lakiehdotuksen 47 §:n 3 momentin mukaan sijoittaa poikkeuksellisesti poliisin pidätystiloihin, jos säilöönottoyksikkö on tilapäisesti täynnä tai jos ulkomaalainen otetaan säilöön

lyhyeksi ajaksi ja enintään neljäksi vuorokau-
deksi kaukana säilöönottoyksiköstä. Valiokunta
korostaa, että poliisin pidätystiloihin sijoittami-
sen tulee myös näissä tapauksissa olla säännök-
sessä tarkoitettulla tavalla poikkeuksellista. Si-
ten esimerkiksi säilöönottoyksikön muut kuin ti-
lapäiset kapasiteettiongelmat eivät saa merkitä
henkilön sijoittamista poliisin pidätystiloihin.

2. lakiehdotuksen 47 §:n 3 momentin sana-
muodossa on valiokunnan mielestä otettava huo-
mioon, että säilöönottoyksikköjä voi 1. laki-
ehdotuksen 2 §:n perusteella olla useampia kuin
yksi. Momentin asianomaiset kohdat voisivat
kuulua esimerkiksi seuraavasti: "...jos: 1) säi-
löönottoyksiköt ovat tilapäisesti täynnä; tai 2) ul-
komaalainen otetaan säilöön (*poist.*) kaukana lä-
himmästä säilöönottoyksiköstä, jolloin säilöön-
otto saa kestää enintään neljä vuorokautta." Li-
säksi 47 §:ää on valiokunnan mielestä välttämä-
töntä täydentää esityksen perusteluja vastaaval-
la säännöksellä, jonka mukaan alle 18-vuotias
voidaan sijoittaa poliisin pidätystiloihin vain yh-
dessä perheensä tai huoltajansa kanssa (vrt.
1. lakiehdotuksen 9 §:n 1 mom.).

Poliisin pidätystiloihin sijoitetun ulkomaalai-
sen kohteluun sovelletaan 1. lakiehdotuksen
9 §:n 3 momentin ja 2. lakiehdotuksen 47 §:n
4 momentin mukaan tutkintavankien kohtelusta
annettua lainsäädäntöä. Tämä ei valiokunnan
mielestä ole erillisyyperiaatteen kannalta asian-
mukaista. Lakiehdotuksia on näiltä osin tarkis-
tettava niin, että myös poliisin pidätystiloihin si-
joitettuun sovelletaan lähtökohtaisesti käsiteltä-
vänä olevassa esityksessä ehdotettuja säännök-
siä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta.
Pidätystiloihin sijoitettuun voidaan kuitenkin
soveltaa rajoitetuilta ja lähinnä näiden tilojen
järjestyksen ja siellä olevien turvallisuuden kan-
nalta mahdollisesti tarvittavilta osilta tutkinta-
vankien kohtelusta annettua lainsäädäntöä. Tä-
män lainsäädännön sovellettavuudesta tulee ot-
taa yksityiskohtaiset säännökset lakiehdotuk-
siin.

Yksityiselämän suoja

Esityksen 1. lakiehdotuksen 6 ja 7 §:ssä sääde-
tään säilöön otetun oikeudesta tavata vieraita ja

käyttää puhelinta sekä pitää yhteyttä läheisiinsä
samoin kuin erinäisiin viranomaisiin ja muihin
hänen kannaltaan tärkeisiin tahoihin. Tapa-
misten rajoittamista koskee 15 §. Perustuslain
10 §:n 1 momentissa turvaton yksityiselämän
piiriin kuuluu muuan muassa yksilön oikeus va-
paasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmi-
siin, minkä vuoksi ehdotettua sääntelyä on ar-
vioitava ensi sijassa yksityiselämän suojan kan-
nalta. Ehdotuksilla on merkitystä myös säilöön
otetun oikeusturvalle.

Säilöön otetulla on 7 §:n perusteella oikeus
tavata vieraita ja mahdollisuus käyttää puhelinta
säilöönottoyksikön järjestyssäännöissä määrät-
tyinä vuorokaudenaikoina. Säännös ei liian
väljänä täytä lailla säätämiseen liittyvää tarkka-
rajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimusta (PeVL
34/2001 vp, s. 4). Edellytyksenä lakiehdotuksen
käsittelemiselle tavallisen lain säätämijärjes-
tyksessä on, että laissa säädetään ehdotettua täs-
mällisemmin yhteydenpito-oikeuden käytön pe-
rusteista ja rajataan säilöönottoyksikön toimi-
valta yksikön järjestyksen kannalta mahdollises-
ti tarvittavien tarkempien määräysten antami-
seen. Laissa tulee säätää myös siitä, kuka päät-
tää järjestyssäännön antamisesta.

Lain 15 §:n 2 momentti koskee valvottua ta-
paamista ja tapaamisen järjestämistä erityisen
valvotuissa olosuhteissa. Yhteydenpito-oikeu-
den tällaisille rajoituksille on hyväksyttävät pe-
rusteet, sillä rajoitustoimiin voidaan ehdotuksen
mukaan ryhtyä, jos on perusteltua syytä epäillä
tapaamisesta aiheutuvan vaaraa säilöönotto-
yksikön turvallisuudelle tai järjestykselle. Pe-
rusoikeuksien rajoittamisen yleisiin edellytyk-
siin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen vuoksi on
pidettävä selvänä, että tapaaminen määrätään
järjestettäväksi erityisen valvotuissa olosuhteis-
sa vain, jos vaaraa ei ole mahdollista torjua tätä
lievemman valvonnan keinoin. Sääntelyn täs-
mällisyyttä tulee kuitenkin lisätä niin, että laista
käy selvästi ilmi, mitä siinä tarkoitetaan "valvo-
tulla" ja "erityisen valvotulla" tapaamisella.

Tapaaminen voidaan lakiehdotuksen 15 §:n
3 momentin nojalla evätä muun muassa silloin,
jos vierailija kieltäytyy 21 §:ssä tarkoitettusta
turvatarkastuksesta. Tapaamisen epäminen on

henkilön yhteydenpito-oikeuden ankara rajoitus, jollaista ei pidä panna toimeen, ellei tapaamiseen liittyviä riskejä voida torjua valvotun tai erityisen valvotun tapaamisen keinoin. Tämä periaate on luettavissa 15 §:n 2 ja 3 momentista samoin kuin 4 §:ssä tarkoitetuista kohtelun yleisistä periaatteista. Niiden mukaisesti sovellettuna 3 momentti ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota lakiehdotuksen 6 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan turvatarkastuksen suorittaminen voidaan asettaa säilöönottoyksikköön "pääsyn edellytykseksi" myös esimerkiksi säilöön otetun asiamiehenä toimivalle asianajajalle. Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momenttia on säilöön otetun oikeusturvan takia tarkistettava niin, että turvatarkastuksesta kieltäytyminen voi näissä tapauksissa merkitä vain tapaamisen järjestämistä valvotuissa tai erityisen valvotuissa olosuhteissa, mutta ei tapaamisen epäämistä.

Tapaaminen voidaan lakiehdotuksen 15 §:n 4 momentin nojalla evätä tutkinnallisista syistä muun muassa silloin, jos on perusteltua syytä olettaa säilöön otetun syyllistyvän rikokseen. Momentissa oleva maininta tutkinnallisista syistä ei ole itsenäinen rajoitusperuste. Se on asiallisesti tarpeeton, koska epäämistä perusteista säädetään momentin sivulauseissa. Rikosepäily tapaamisoikeuden rajoitusperusteena on ehdotuksessa liian väljä. Säännös koskee sanamuotonsa mukaan muitakin kuin niitä rikoksia, joihin tapaamisen voidaan perustellusti epäillä liittyvän. Sääntelyn tarkkuutta on näiltä osin välttämätöntä lisätä. Samat huomautukset tutkinnallisista syistä koskevan maininnan epäitsenäisyydestä ja rikosepäilyä koskevan rajoitusperusteen väljyydestä kohdistuvat myös 17 §:ään ja siten välillisesti myös 18 §:ään.

Säilöön otetun oikeutta käyttää teknisiä yhteydenpitovälineitä voidaan lain 18 §:n mukaan rajoittaa 17 §:ssä säädettävillä perusteilla. Pykälässä ei toisaalta mainita muita rajoitustapoja kuin laitteen pois ottaminen kiellon ajaksi. Jos 18 §:n tarkoituksena on mahdollistaa myös muunlaiset 17 §:ssä säädettävillä perusteilla to-

teutettavat rajoitukset, tulee niiden olennaisen sisällön ilmetä laista.

Lakiehdotuksen 20 §:n säännökset säilöönottoyksikön tilojen valvonnasta koskevat esityksen perustelujen mukaan myös majoitushuoneina käytettyjä tiloja, joita tulisi voida yleisluonteisesti valvoa esimerkiksi huoneissa käynneillä. Vaikka tällaiset tilat eivät kuulu perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvotun kotirauhan piiriin (PeVL 12/1998 vp, s. 5/II), on niihin kohdistuva valvonta valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä yksityiselämän suojan kannalta. Säilöönottoyksikön tilojen valvontaa koskevan yleisluonteisen säännöksen nojalla ei valvontatoimia valiokunnan mielestä voida ulottaa säilöön otetun henkilön majoitustiloihin. Jos majoitustiloja on kuitenkin tarkoitus valvoa, on tästä otettava lakiin riittävän täsmälliset säännökset. Laista on käytävä ilmi majoitustiloihin kohdistuvan valvonnan hyväksyttävät perusteet ja valvonnan tavat.

Luottamuksellisen viestin salaisuus

Esityksen 1. lakiehdotuksen 16 §:ssä säädetään kirjeen ja muun lähetyksen avaamisesta ja tarkastamisesta. Sääntely koskee perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvotun luottamuksellisen viestin salaisuutta, johon kohdistuvista välttämättömistä rajoituksista voidaan 10 §:n 3 momentin mukaan säätää lailla muun muassa vapaudenmenetyksen aikana. Ehdotus on tältä kannalta ongelmaton, etenkin kun otetaan huomioon, että lähetystä ei pykälän nimenomaisen säännöksen mukaan saa lukea. Säännöstä on valiokunnan mielestä kuitenkin syytä täsmentää koskemaan vain säilöön otetulle saapuvaa kirjetä tai muuta lähetystä. Vastaava tarkistus on asianmukaista tehdä lakiehdotuksen 25 §:n 1 momenttiin.

Henkilötietojen suoja

Esityksen 1. lakiehdotuksen 34 §:ssä säädetään säilöön otettujen ulkomaalaisten rekisteröinnistä. Sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvotun henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Tä-

män vaatimuksen kannalta tärkeisiin sääntelykohteisiin kuuluvat muun muassa rekisteröityvien henkilötietojen sisältö samoin kuin tämän seikan sääntelyn kattavuus ja yksityiskohtaisuus lain tasolla (ks. esim. PeVL 25/1998 vp, s. 2/II).

Ehdotetun sääntelyn tarkkuutta on syytä lisätä. Pykälän 1 momentin 1 kohta on asianmukaisista muotoilla henkilötietoja koskevaksi. Momentin 2 kohdasta tulee ilmetä ehdotettua tarkemmin, mitä tietoja säännöksen perusteella on tarkoitus rekisteröidä.

Voimakeinojen käyttö

Esityksen 1. lakiehdotuksen 36 §:ssä säädetään säilöönottoyksikön johtajan ja yksikön virkasuhteisen tehtävään koulutetun henkilön oikeudesta käyttää voimakeinoja. Oikeuden käyttäminen merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Sen vuoksi on tärkeää, että voimakeinojen käyttöoikeus uskotaan vain niiden käyttämiseen koulutetuille henkilöille ja että koulutuksessa kiinnitetään huomiota perus- ja ihmisoikeuksiin voimankäyttöä rajoittavina tekijöinä (PeVL 28/2001 vp, s. 4/II). Koulutuksen tarve korostuu, jos henkilön valtuudet sisältävät oikeuden käyttää voimankäyttövälineitä.

Esityksen perustelujen mukaan säännöksessä tarkoitetaan voimankäytöllä henkilön fyysisen voiman käyttämistä. Aseiden ja muiden välineiden käyttö ei sen sijaan ole sallittua. Tästä rajauksesta tulee lisätä nimenomainen säännös lakiehdotuksen 36 §:ään.

Pykälän 1 momentin 6 kohtaa on syytä tarkistaa. Laista tulee ilmetä, kenelle tai mille säännöksessä tarkoitettu teko tai tapahtuma voi olla vaarallinen.

Oikeusturva

Valitustien ohjaaminen hallintoviranomaisen päätöksestä käräjäoikeuteen 1. lakiehdotuksen 26 §:ssä tarkoitettulla tavalla on poikkeuksellinen järjestely, kun otetaan huomioon perustuslain 98 ja 99 §:n säännökset tuomioistuineläytöksen perusrakenteesta ja tuomioistuinten tehtävistä (PeVL 9/2001 vp, s. 2/II). Tässä tapauksessa on kuitenkin perusteita ohjata säilöissäpidon aikaisia oikeuksia koskevat valitukset samalle tuomioistuinlinjalle, jossa käsitellään myös kysymys säilöön ottamisesta.

Lain 33 §:n kielto hakea muutosta käräjäoikeuden päätökseen ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen (ks. PeVL 30/1998 vp, s. 2—3).

Lain 27 §:n sisältämä muita kuin lain 26 §:ssä tarkoitettuja päätöksiä ja ratkaisuja koskeva yleisluonteinen muutoksenhakukielto on perustuslain 21 §:n 1 momentin takia selkeintä poistaa lakiehdotuksesta, jotta se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (ks. PeVL 34/2001 vp, s. 5—6, PeVL 9/2001 vp, s. 2/II).

Muita seikkoja

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitelyjen muiden seikkojen osalta valiokunta yhtyy perusteluissa todettuihin loppupäätelmiin.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 7 ja 27 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

PeVL 54/2001 vp — HE 192/2001 vp

Helsingissä 28 päivänä marraskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Pekka Nousiainen /kesk
vpj.	Riitta Prusti /sd	Heli Paasio /sd
jäs.	Tuija Brax /vihr	Osmo Puhakka /kesk
	Esko Helle /vas	Pekka Ravi /kok
	Gunnar Jansson /r	Markku Rossi /kesk
	Jouko Jääskeläinen /kd	Ilkka Taipale /sd
	Saara Karhu /sd	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Jouni Lehtimäki /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.