

21.4.2021

EOAK/2700/2021

Perustuslakivaliokunnalle

Viite: Hallituksen esitys eduskunnalle HE 44/2021 vp laiksi väliaikaisista toimesta rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa covid-19-epidemian johdosta, etäkuuleminen torstai 22.4.2021 klo 9

LAUSUNTO

Yleistä

Esityksen tavoitteena on tutkintavankien, vankien ja vankilahenkilökunnan hengen ja terveyden suojeleminen ja vankeusrangaistusten täytäntöönpanon asianmukaisen ja turvallisen järjestämisen turvaaminen estämällä koronavirusepidemian leviämistä vankiloissa ja vankiloihin.

Voimassa olevaa vankeuslakia ja tutkintavankeuslakia säädettäessä ei ole nimenomaisesti otettu huomioon pandemian kaltaista turvallisuushkaa. Sama koskee myös yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanoa. Rikosseuraamuslaitoksen toimivallassa on nykyisenkin sääntelyn perusteella järjestää vankiloiden toimintaa monin eri tavoin, mutta on selvää, että nykyinen sääntely ei riittävästi ota huomioon pandemiatilannetta. Sääntelylle on siten tarve.

Viitataan jatkossa vain vankeuslakiin. Tutkintavankeuslaki on kyseessä olevilta osilta suurimmaksi osaksi vankeuslakia vastaava. Osallistumisvelvollisuutta ja ehdotonta osallistumisoikeutta tutkintavangeilla ei kuitenkaan ole ja poistumisluvat ovat mahdollisia selvästi rajoitetummin. Vangeista ja vankeuslaista toteamani koskee myös tutkintavankkeja ja tutkintavankeuslakia siltä osin kuin säännökset vastaavat toisiaan.

Esityksessä ehdotetaan Rikosseuraamuslaitokselle mahdollisuutta covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi tai rajoittamiseksi keskeyttää vankilan toimintoja (2 §). Esityksessä toiminnoilla tarkoitetaan ensinnäkin vankeuslain 8 luvussa säänneltyä toimintaa eli lähinnä

työtä, koulutusta ja kuntoutusta, joihin osallistumiseen vangeilla lain mukaan on sekä velvollisuus että toisaalta myös oikeus. Toiminnoilla tarkoitetaan esityksessä myös vapaa-ajan toiminnan järjestämistä vangeille sekä vankien oikeutta viettää yhdessä vapaa-aikaansa, joita säännellään vankeuslain 11 luvussa. Poikkeuksena mahdollisuudesta rajoittaa toimintaa on perusopetuksen oppimäärän opiskelu.

Esityksessä ehdotetaan Rikosseuraamuslaitokselle mahdollisuutta covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi rajoittaa tai keskeyttää myös vangeille ja heidän vierailijoilleen järjestettäviä tapaamisia (vankeuslaki 13 luku) sekä mahdollisuutta rajoittaa tai keskeyttää poistumislupien myöntäminen vangeille (vankeuslaki 14 luku).

Tapaamisten osalta poikkeuksena rajoittamis- ja kieltämismahdollisuudesta ehdotetaan, että lapsen tapaamista (vankeuslaki 13:5) ja asiamiehen tapaamista (vankeuslaki 13:6) ei voi rajoittaa eikä kieltää. Lisäksi vankeuslain 13 luvun 3 §:ssä tarkoitettuja valvottuja tapaamisia ei esityksen mukaan voi keskeyttää, jolloin rajoittaminen olisi kuitenkin niiden osalta mahdollista.

Poistumislupien osalta poikkeuksena rajoittamis- ja kieltämismahdollisuudesta ehdotetaan, että erittäin tärkeästä syystä myönnettäviä poistumislupia (vankeuslaki 14 luku 5 §) ei voitaisi olla myöntämättä.

Esitykseen liittyy muun muassa seuraavia kysymyksiä ja ongelmia, joita käsittelen laajemmin jäljempänä.

Vaikka tavoite on hyväksyttävä ja painava, esityksessä on niukasti soveltamisesimerkkejä siitä, mitä toimenpiteitä vankeuslaki, tutkinta-vankeuslaki ja tartuntatautilaki tällä hetkellä mahdollistavat sekä siitä, milloin nämä toimet eivät olisi riittäviä ja ehdotetut rajoitukset olisivat välttämättömiä. Tämä vaikeuttaa sen arviointia, täyttääkö esitys kaikilta osin perusoikeuksien rajoittamisedellytykset. Tämä tulee myös aiheuttamaan ongelmia lain soveltamisessa. Sinänsä ehdotettu sääntely rakentuu viimesijaisuuteen (vankeuslain ja tartuntatautilain mukaisien keinojen ilmeinen riittämättömyys ja lisäkeinojen välttämättömyys), mutta kuten sanottu, ensisijaisten keinojen erittelyn niukkuus vaikeuttaa asian arviointia.

Esityksestä puuttuu vaihtoehtojen, koko vankiyhteisöä pienempään ryhmään kohdistuvien rajoitustoimien käyttömahdollisuuksien arviointi. Tarkoitin tällä sitä, olisiko ehdotetun laajan, kaikkiin kohdistuvan rajoittamisen tai keskeyttämisen sijasta perusteltua ja mahdollista käyttää joidenkin vankien osalta esimerkiksi kohdennettuja koronatesejä ja määrääjän muusta vankiyhteisöstä erillään pitämistä, ja vaatisiko tämä lainsäädäntötoimia. Tulisiko testejä voida edellyttää esimerkiksi vankien vierailijoilta? Olisiko tavoiteltu päämäärä saavutettavissa yhtä tehokkaasti tai tehokkaammin, jos toimenpiteet kohdistet-

taisiin riskitilanteisiin ja -henkilöihin koko vankiyhteisön sijasta? Entä rokotuksen vaikutus rajoittamiseen ja keskeyttämiseen; jo rokotettujen vankien tai vierailijoiden osalta ja koko vankiyhteisöön kohdistuvien rajoitusten kannalta?

Vankiloissa on käytännössä sovellettu rajoitustoimia jo runsaan vuoden ajan. Vankiloissa on todettu koronatartuntoja. Esityksestä puuttuu analyysi niistä. Mistä tartunnat ovat olleet peräisin? Ovatko ne levinneet vankilassa ja millaisissa tilanteissa? Mitä toimia vankiloissa oli tuolloin ollut käytössä? Olisiko jotakin pitänyt tai voinut tehdä tosin? Tällaisen analyysin pohjalta olisi ollut mahdollista arvioida, mihin rajoitukset on syytä kohdentaa, jotta ne olisivat mahdollisimman tehokkaita, mutta vähiten perusoikeuksia rajoittavia.

Myönteistä esityksessä on, että vankien ja heidän läheistensä oikeuksia esitetään nyt rajoitettavaksi vähemmän ja poikkeuksia rajoituksiin on enemmän kuin oikeusministeriön esitysluonnoksissa on ollut. Nähdäkseni lainvalmistelutyö on ollut varsin vaativaa.

Rajoitusperusteen hyväksyttävyys

Ehdotettujen säännösten tarkoituksena on valtiosääntöisesti turvata perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla julkisen vallan toimesta perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattu jokaisen oikeus elämään, 7 §:n 2 momentissa tarkoitettu rangaistusten täytäntöönpano ihmisarvoa loukkaamatta sekä 19 §:n 3 momentissa säädetty julkisen vallan velvollisuus turvata riittävät terveystalvelut ja edistää väestön terveyttä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 ja 3 artiklan nojalla Suomi on velvollinen huolehtimaan siitä, että vankilaolosuhteet eivät vaaranna kenenkään henkeä tai terveyttä eikä ketään kohdella epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla (HE s. 38).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan väestön terveyden ja ihmisten elämän suojeleminen on perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painava peruste, joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomais-toimia (esim. PeVL 12/2021 vp, kappale 23, sekä PeVL 10/2021 vp, kappale 5 ja siinä viitatu mietinnöt). Rajoitusperusteet ovat siten hyväksyttäviä.

Täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Rajoittamisen ja keskeyttämisen edellytyksistä säädetään 2–4 §:ssä nähdäkseni sillä täsmällisyydellä, jolla tämän kaltaisista asioista on mahdollista säätää ottaen huomioon, että kyseessä on osittain epidemiologisen tilanteen ja sen kehittymisen arvioiminen.

Vaikka itse lakiteksti nähdäkseni täyttää täsmällisyysvaatimuksen, esityksen perustella ei kuitenkaan saa selvää kuvaa siitä, millaisia ovat ne 2–4 §:n mukaisia päätöksiä edeltävät vankeuslain, tutkinta-vankeuslain ja tartuntatautilain mukaiset toimenpiteet, joiden riittämättömyys oikeuttaa rajoitus- tai keskeytyspäätöksen. Tämä olisi lain soveltamisen kannalta aivan olennaista. Tämä liittyy myös esityksen oikeasuhtaisuuteen ja välttämättömyyteen. Palaan niihin jäljempänä.

Täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen liittyy eräitä muitakin ongelmia.

Eräiden vankien oikeuksiin vaikuttavien toimien osalta ei ehdoteta lainkaan sääntelyä tai kuvailla ehdotetun sääntelyn vaikutuksia. Joiltakin osin on epäselvää, mitä ehdotettu sääntely tarkoittaa. Nämä ongelmat koskevat muun muassa rajoitus- ja keskeytystoimien aikaista vankilan osastojen päiväjärjestyksen muuttamista sekä ehdotetun 5 §:n mukaista päätöksentekoa vankilassa.

Päiväjärjestyksen muuttaminen – mahdollisuus sosiaalisiin kontakteihin

Päiväjärjestyksen muuttamisen osalta hallituksen esitys jättää täysin sääntelemättä sen, kuinka vangit käyttävät ajan, joka vapautuu, kun toimintaa ja vapaa-ajantoimintaa rajoitetaan tai keskeytetään (2 §).

Ehdotetun 2 §:n mukaiset rajoitus- ja keskeytyspäätökset eivät suoraan koske sitä, kuinka avoimissa tai suljetuissa olosuhteissa vangit viettävät sen ajan, josta on kyse rajoittamis- tai keskeyttämispäätöksessä. Tullaanko vangit sulkemaan selliehinsä tuona aikana vai voivatko he esimerkiksi oleskella omalla osastollaan osaston yleisissä tiloissa siten, että sellien ovet ovat auki? Tämä on merkittävä kysymys vankien kohtelun ja hyvinvoinnin kannalta.

Jos vangit eivät ole toiminnoissa tai vapaa-ajantoiminnoissa, he oletavasti ovat omalla asuinosaostollaan. Normaalitilanteessa suljetun vankilan eri osastojen välillä on suuria eroja sen suhteen, kuinka pitkiä aikoja vangeilla on mahdollisuus oleskella osaston yhteisissä tiloissa ja olla tekemisissä toistensa kanssa, ja minkä ajan he ovat suljettuina selliehinsä. Normaalitilanteessa vankien osallistumisoikeus ja oikeus vapaa-ajan viettoon rajoittaa ja ohjaa sitä, kuinka paljon he voivat viettää aikaa sellinsä ulkopuolella. Rajoittamis- tai keskeyttämistilanteessa näin ei ole. Esityksessä ei oteta kantaa siihen, mitä ”vapautuvalla” ajalla tapahtuu sellin ulkopuolisen ajan suhteen.

Hallituksen esityksessä todetaan seuraavaa: ”Toimintoja rajoitettaessa tai keskeytettäessä tulisi luonnollisesti arvioida tarve päivittää vankilan osaston tai osastojen päiväjärjestys rajoitustoimenpiteiden keston ajalle. Päiväjärjestyksen osalta noudatettaisiin vankeuslain mukaisia tavanomaisia päätöksentekosäännöksiä (s. 35).” Tavanomainen

päätöksentekosäännösten noudattaminen tarkoittaa, että vankilan johtaja vahvistaa kunkin osaston päiväjärjestyksen.

Päiväjärjestyksestä päättäminen jää yksittäisten vankilan johtajien päätösten varaan ja voi vakavimmillaan johtaa pitkäaikaiseen lähes vankien erillään pitämisen kaltaiseen tilanteeseen, jos sellien ovet päätetään päiväjärjestyksellä pitää suljettuina.

Se, että esitykseen ei sisälly mitään sääntelyä päiväjärjestysten sisällystä rajoittamis- ja keskeyttämistoimien aikana, voi tarkoittaa sitä, että vangit olisivat suljettuina yksin sulleihinsä lähes vuorokauden ympäri. Lailla taataan oikeus päivittäiseen tunnin ulkoiluun eikä se nyt ehdotetuilla säännöksillä poistuisi. Sellistä poistuminen olisi oletettavasti mahdollista hetkellisesti myös puhelimen tai videoyhteyden käyttöä varten, peseytymistiloissa käyntiä varten ja mahdollisesti ruoan noutamiseksi, mutta ruokailu oletettavasti tapahtuisi sulleissä. Lisäksi mahdollista saattaisi olla enintään kerran viikossa tapahtuva, mutta luultavasti pandemiatilanteessa harvemmin, keskimäärin tunnin kestävä vierailijoiden tapaaminen.

Kuvailtu tilanne vertautuu ensinnäkin siihen, että vangit olisivat tartuntatautilain mukaisen karanteeni- tai eristämispäätöksen kohteena. Tällainen vankien erillään pitäminen vastaisi myös tilanteita, joiden perusteista on tarkasti ja nimenomaisesti vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa säännelty, kuten yksinäisyysrangaistus sekä eräät turvaamistoimenpiteet.

Pandemian aikainen erillään pitäminen voisi muodostua hyvinkin pitkäksi, kun taas edellä mainituille sekä tartuntatautilain että vankeuslain ja tutkintavankeuslain mukaisille toimille on säädetty enimmäiskesto tai ainakin aika, jolloin toimet on otettava uudelleen harkittaviksi. Kyseisiin päätöksiin on myös pääsääntöisesti muutoksenhakuoikeus. Päiväjärjestyksen vahvistamisen osalta ei ole oikeutta muutoksenhakuun.

Erillään pitäminen on erittäin haitallista ja raskaasta sekä psyykkisesti että fyysisesti. Vakavassa pandemiatilanteessa erillään pito voi silti olla tarpeen. Vankien oikeusturvan ja kohtelun kannalta on joka tapauksessa erittäin merkityksellistä, jos he voisivat päiväjärjestyksen perusteella joutua olemaan käytännössä erillään pidettyinä viikkoja tai jopa kuukausia. Siinäkin tapauksessa, että päiväjärjestykseen jätettäisiin jonkin verran aikaa sosiaaliseen kanssakäymiseen, tilanne olisi oletettavasti kaukana lähtökohdasta, jonka mukaan vankien on saatava päivittäin olla vähintään kahdeksan tuntia sellin ulkopuolella mielekkäässä ja kehittävässä toiminnassa.

Ymmärrän, että esityksessä ehdotetussa sääntelyssä on kyse tilanteesta, jossa on välttämätöntä rajoittaa vankien yhdessä oloa ja juuri

siihen pyritään. Pidän silti hyvin ongelmallisena, että pahimmillaan voidaan päätyä pitkäaikaiseen käytännössä eristämistä vastaavaan tilanteeseen. Tulisiko säätää esimerkiksi jokin päivittäinen minimiaika, jolloin vangeilla olisi oikeus sosiaaliseen kanssakäymiseen. Tämän tulisi luonnollisesti tapahtua terveysturvallisesti, Terveiden- ja hyvinvoinnin laitoksen antamien käyttäytymissuositusten mukaisesti, kuten kaiken toiminnan vankilassa pandemian aikana muutoinkin.

Vertailun vuoksi totean, että Euroopan neuvoston antamat eurooppalaiset vankilasäännöt edellyttävät jokaiselle, myös erillään pidettävälle, vangille mahdollisuutta päivittäin vähintään kahden tunnin ajan mielekkääseen sosiaaliseen kanssakäymiseen¹. Säännöt ovat suositusluonteiset, mutta Suomen valtio on sitoutunut noudattamaan niitä. Kyseessä ovat minimisäännöt, eli ne takaavat kohtelun vähimmäistason, jonka alle ei tule mennä.

Muutoin kuin erillään pidettävien vankien osalta minimisuositus on, että päivittäinen sellin ulkopuolien aika on vähintään kahdeksan tuntia ja että sen voi viettää mielekkäissä ja kehittämissä toiminnoissa. Tämä sisältää luonnollisesti sen, että myös kansakäyminen muiden ihmisten kanssa on mahdollista.

Avolaitosten osalta tilanne lienee vieläkin epäselvempi. Normaalitilanteessa avolaitosvangit voivat oleskella aamusta iltaan avolaitosalueella, sekä yleensä varsin laajalla piha-alueella ulkotiloissa että asuinrakennuksessaan. Jos toiminnot ja vapaa-ajantoiminta heidän osaltaan rajoittuu tai keskeytyy, mitä tämä tarkoittaa ulko- ja sisätiloissa oleskelemiselle ja vankien väliselle kanssakäymiselle? Voitaasiinko vangit velvoittaa pysymään asuinhuoneissaan?

Vankilan päätösvalta (5, 10 ja 11 §)

Esityksessä ehdotettu 5 § on epäselvä. Esityksen 10 §:n 3 momentin mukaan vankilan johtaja tai turvallisuudesta tai toiminnoista vastaava virkamies (eli apulaisjohtaja) tekee 5 §:ssä tarkoitetut päätökset.

Miksi vankilassa pitäisi vielä tehdä erillinen päätös yksittäisen vangin osalta, kun keskushallintoyksikkö on jo tehnyt 2–4 §:issä tarkoitetut päätökset rajoittamisesta tai keskeyttämisestä. Eikö näistä keskushallintoyksikön päätöksistä jo suoraan seuraa se, mitä on rajoitettu tai keskeytetty?

Mikä merkitys keskushallintoyksikön päätöksellä olisi, jos vankilalle jäisi vielä jotakin päätösvaltaa asiassa? Millainen keskushallintoyksi-

¹ Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules: Separation (53A) The following provisions apply to the separation of a prisoner from other prisoners as a special high security or safety measure: a) prisoners who are separated shall be offered at least two hours of meaningful human contact a day.

kön päätöksen sisältö olisi? Vankilassa tehtäville erillisille päätöksille ei esitetä laissa mitään päätöksentekoperusteita. Millä perusteilla vankilassa tulisi tehdä yksittäisiä vankeja koskevat päätökset? Jos vankilalle annetaan päätösvaltaa, tulisi nähdäkseni säätää myös siitä, millä perusteilla päätökset on tehtävä. Päätösharkinta ei voi olla täysin vapaata. Jos päätösperusteista ei säädetä, on myös melko mahdollonta arvioida vankilan päätösten lainmukaisuutta tuomioistuinprosessia tai laillisuusvalvonnassa.

Siinä tapauksessa, että toimintaa rajoitetaan eli toiminta, johon vanki vankeuslain 8 luvun perusteella on sijoitettu, muuttuu toiseksi, ymmärrän tarpeen kirjata asia vankilassa erikseen jokaisen kohdalle. Muutoin on vaikea nähdä, miksei rajoitus tai keskeytys seuraisi suoraan keskushallintoyksikön päätöksestä. Sen vaikutuksen kirjaaminen yksittäisen vangin tietoihin voi silti olla tarpeen, mutta tehdäänkö tällöin todella hallintopäätös.

Jos vanki keskushallintoyksikön päätöksen voimassa ollessa jättäisi hakemuksen sellaisesta asiasta, joka on keskushallintoyksikön päätöksellä rajoitettu tai kielletty, hakemus pitäisi ymmärtääkseni kuitenkin hallintolain perusteella käsitellä, ellei nimenomaisesti säädetä, että se voidaan jättää käsittelemättä. Eri asia on, että vankilan päätös voitaneen ja pitääkin tällöin perustaa suoraan keskushallintoyksikön rajoitus- tai keskeytyspäätökseen, laajempaa päätösharkintaa suorittamatta.

Tarkoitetaanko 5 §:ssä hallintopäätöksen tekemisen sijasta kuitenkin vain keskushallintoyksikön päätöksestä seuraavan asiantilan kirjaimista vankilassa? Toisaalta jos näin olisi, miksi toimivalta tähän ”päätöksen tekemiseen” vankilassa on annettu vain vankilan johtajalle ja apulaisjohtajille (10 §:n 3 momentti).

Miksi vankilassa tehtävien päätösten muutoksenhakuoikeudesta on säädetty (11 §)? Jos vankilassa tehtävät päätökset perustuvat keskushallintoyksikön päätökseen, onko niistä oltava muutoksenhakuoikeus? Kuten jo totesin, jos vankilalle kuitenkin on tarkoitus antaa harkintavaltaa, tulee laissa myös säätää tämän harkintavallan perusteista. Tällöin myös muutoksenhakuoikeus on periaatteellisista syistä perusteltu.

Päätöstoimivallasta (10 §) ja muutoksenhakuoikeudesta (11 §) esityksessä ehdotetun perusteella vaikuttaa siis siltä, että vankilan on ajateltu käyttävän itsenäistä päätösvaltaa. Nyt tulisi siis vielä määritellä ne perusteet, joilla vankilat päätökset tekisivät.

Hallituksen esityksen mukaan ”Päätösten tekemisessä käytettäisiin samalla tavoin harkintavaltaa, kuin mitä lupien myöntämisen tai peruuttamisen osalta muutoinkin on säädetty. Kaikkien myönnettävien lu-

pien tai tapaamisten peruttaminen tai epääminen ei siis olisi suora seuraus Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön asettamasta yleisestä rajoituspäätöksestä. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön tekemä rajoittamispäätös vaikkapa poistumislupien keskeyttämisestä ei siis tarkoittaisi sitä, että vankeja voitaisiin kategorisesti ohjata olemaan hakematta poistumislupia. Keskushallintoyksikön päätös antaisi vankilalle mahdollisuuden evätä hakemukset, mutta vangeilla olisi edelleen tavalliseen tapaan oikeus hakemuksen tekemiseen ja kaikki hakemukset tulisi käsitellä edelleen ja arvioida edellytykset luvan myöntämiselle yksilökohtaisesti (s. 31)."

Hallituksen esityksessä todetaan myös "Lupien myöntämisessä tulisi kiinnittää huomiota erityisesti luvan epäämisen vaikutuksiin yksittäisen vangin kohdalla. Esimerkiksi vankilan ulkopuolella suoritettavaa opiskelua koskevan luvan kohdalla tulisi huolehtia siitä, ettei luvan epääminen johda käytännössä opintojen suorittamisen keskeytymiseen täysin (s. 31–32). Vastaava toteamus on jaksossa Suhde perustuslain ja säätämisyjärjestys (s. 43).

Edellä todetun mukaan vankilassa siis voitaisiin "kävellä keskushallintoyksikön päätöksen yli". Tätäkö todella tarkoitetaan? Kuinka taataan vankien yhdenvertainen kohtelu, jos sääntely on tällä tavoin avointa ja harkinnanvaraista? Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Käsittääkseni laista tulisi ilmetä myös, millä perusteilla vankilassa voitaisiin poiketa keskushallintoyksikön päätöksestä. Onko esityksessä sekoitettu se, että vangin halutessa laittaa jokin asia vireille siihen tulee antaa päätös, ellei lailla ole säädetty poikkeusta hallintolain mukaiseen päätöksentekovelvollisuuteen, ja se, mikä on keskushallintoyksikön tekemän rajoitus- tai keskeyttämisspätöksen merkitys vankilan päätöstoimivallalle, ja onko sitä?

Jos keskushallintoyksikön rajoittamis- tai keskeyttämisspätös on viime sijainen ja se voidaan tehdä vain, kun se välttämätöntä, kuinka olisi mahdollista, että vankila voisi sen kuitenkin joidenkin vankien osalta sivuuttaa omilla päätöksillään. Kuka rajoittamisesta ja keskeyttämisestä lopulta päättää ja millä perusteilla?

Jos esityksellä ja sen 5 ja 10 §:llä kuitenkin tarkoitetaan, että vankila tekee edelleen päätöksen niistä vankien hakemuksista ja muista vankia koskevista asioista, jotka eivät kuulu Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön tekemän rajoittamis- tai keskeyttämisspätöksen piiriin, asiasta ei tarvittane erillistä säännöstä. On muutenkin selvää, että vankila menettelee vankeuslain, tutkintavankeuslain ja hallintolain mukaisesti niissä asioissa, joita keskushallintoyksikön päätös ei kata. Normaali päätöksentekomenettely on luonnollisesti myös niissä asioissa, joita nyt ehdotetun lainsäädännön mukaan nimenomaisesti ei voi rajoittaa tai keskeyttää.

Oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys

Mitä olisivat konkreettiset, mahdolliset toimet?

Välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusarviossa on merkityksellistä, voisiko samaan tavoitteeseen päästä vähemmän perusoikeuksiin puutuvuin keinoin. Konkreettisia rajoitus- ja keskeytyspäätöksiä mahdollisesti edeltäviä keinoja on kuvailtu esityksessä valitettavan vähän. Tällöin ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden arviointi vaikeutuu.

Ongelmallista on ensinnäkin se, että esitys ei sisällä kuin ylimalkaisia arvioita siitä, mitä lainsäädäntö tällä hetkellä mahdollistaa. Olisiko tarpeen säätä joistakin terveysturvalliseen käytökseen velvoittavista toimintatavoista ja näin välttää pidemmälle meneviä rajoituksia? Lisäksi ei ole arvioitu sitä, voitaisiinko tartuntariskiä tehokkaasti vaikuttaa joillakin sellaisilla keinoilla, jotka kohdistuisivat vain tiettyihin suurimman riskin muodostaviin henkilöryhmiin, kun nyt ehdotetut toimenpiteet kohdistuvat kaikkiin vankeihin, asuinostoon tai sijoitusvankilaan perustuen.

Se, millaisia rajoitustoimia vankeuslaki ja tutkintavankeuslaki tällä hetkellä mahdollistavat, on varsin epäselvää. Näitä keinoja tulisi esityksen mukaan kuitenkin käyttää ensin, ennen kuin voidaan soveltaa esityksessä ehdotettua sääntelyä. Tämä epäselvyys vaikeuttanee lain soveltamista ja tulkintaa. Lisäksi tartuntatautilaki, jonka mahdollistamien keinojen käyttäminen myös on esityksen mukaan ensisijaista, vaikuttaisi mahdollistavan hyvinkin laajat rajoitustoimenpiteet. Esimerkiksi 6.4.2021 uutisoitiin, että koko Helsingin vankila on sulkutilassa Vankiterveydenhuollon yksikön asetettua kaikki vangit karanteeniin tartuntatautilain 60 §:n perusteella 17.4.2021 asti. Vankilan toiminnot oli rajoitettu lakisääteiseen minimiin.

Nähdäkseni ensisijaisesti tulisi varmistaa, että kaikki ne toimenpiteet, joihin yhteiskunnassa muutoinkin on suositeltu ryhdyttävän koronavirusepidemian torjumiseksi, ovat lainsäädännön mahdollistamia, tarvittaessa velvoittavina, myös vankiloissa. Tarkoitin muun muassa turvavälien noudattamista, kasvomaskien käyttöä ja riittävää käsi- ja muuta hygieniaa. Kuten todettua, esityksessä ei ole tarkemmin käyty tätä läpi. Hallituksen esityksessä mahdollisista toimenpiteistä todetaan kuitenkin muun muassa seuraavaa.

Edellytyksenä toimintojen rajoittamiselle olisi ensinnäkin se, että olisi ilmeistä, että muut epidemian leviämisen estämiseksi vankilassa jo toteutetut vankeuslain, tutkintavankeuslain ja tartuntatautilain mahdollistamat toimenpiteet eivät ole riittäviä. Tällaisia toimia voivat olla ainakin hygienian ja siivouksen tehostaminen,

kasvosuojainten käyttö, sairastuneiden eristäminen ja altistuneiden karanteeniin määrääminen, ohjeistus riittävien etäisyyksien pitämiseen, ryhmäkokojen pienentäminen ja järjestettävien toimintojen muokkaaminen. Nämä olisivat siis ensisijaisia keinoja, joiden toteutuminen tulisi varmistaa vankiloissa, ennen kuin rajoitus- tai keskeyttämistoimenpiteisiin voitaisiin ryhtyä (s. 23).

Vankiloiden osastojen päiväjärjestyksessä määritellään tarkemmin toimintojen päivittäinen ja viikoittainen järjestäminen. Vankilat voivat siten melko vapaasti järjestää eri osastojen toimintojen käytännön toteuttamisen vankeuslain ja tutkintavankeuslain asettamissa raameissa. Toimintojen muokkaaminen esimerkiksi ryhmäkokoja pienentämällä voi tietyssä määrin onnistua ilman, että toimintoja varsinaisesti jouduttaisiin rajoittamaan tai keskeyttämään (s. 8).

Olen oikeusministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta 24.2.2021 antamassani lausunnossa kiinnittänyt huomiota asiaan eräiden toimenpiteiden osalta seuraavasti.

Aiemmassa lausunnossani [13.1.2021] esitin arvioitavaksi, onko joitakin jo olemassa olevia toimivaltuussäännöksiä tarpeen ja perusteltua täydentää. Totesin, että esityksessä ei ollut kuvailtu jo olemassa olevaa toimivaltaa antaa velvoittavia toimintaohjeita vangeille ja tapaajille. Vangeilla on lain mukaan velvollisuus noudattaa vankilan henkilökunnan antamia kehotuksia ja käskyjä. Tapaajien ja muiden henkilöiden vankilaan pääsulle voidaan puolestaan lain mukaan asettaa erilaisia edellytyksiä, kuten järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellisia ehtoja. Näiden toimivaltuuksien laajuutta ja riittävyttä yleisvaarallisten tartuntatautien torjunnan kannalta ei ollut arvioitu. Pidän edelleen ensisijaisena sitä, että kartoitetaan nykyisten säännösten riittävyys sen suhteen, voidaanko vangit, tapaajat ja henkilökunta riittävässä määrin velvoittaa noudattamaan lievimpiä mahdollisia keinoja tartuntojen estämiseksi eli covid-19-epidemian kyseessä ollessa ainakin käyttämään maskeja, välttämään lähikontakteja noudattamalla niin sanottuja turvavälejä sekä huolehtimaan käsihygieniasta.

Huomion arvoista on, mitä perustuslakivaliokunta on sittemmin todennut velvollisuudesta kasvomaskin käyttöön.

Lakiehdotuksen mukainen velvollisuus kasvomaskin käyttöön rinnastuu osin henkilön pukeutumista koskevaan sääntelyyn. Valiokunnan käytännön mukaan henkilön pukeutumista koskevaa sääntelyä voidaan arvioida perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatuun henkilökohtaisen vapauden kannalta. Esimerkiksi nyt ehdotettuun nähden sinänsä käänteinen ja päämääriltään olennai-

sesti poikkeava naamiointikielto rajoittaa valiokunnan mukaan yksilön tahdonvapautta ja itsemääräämisoikeutta, vapautta puukeutua haluamallaan tavalla (PeVL 26/2004 vp, s. 2/II). Valiokunnan mielestä siten myös ehdotettu velvollisuus kasvomaskin käyttöön on merkityksellinen henkilökohtaisen vapauden kannalta (PeVL 12/2021 vp, s. 5).

Samassa yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi, että velvollisuudessa käyttää kasvomaskia tai hengityssuojainta sisätiloissa ja liikennevälineissä, joissa on muita kuin samaan talouteen kuuluvia henkilöitä, on kyse puuttumisesta itsemääräämisoikeuteen ja henkilökohtaiseen vapauteen. Valiokunnan mielestä oli kuitenkin selvää, että velvollisuudelle esitetyt perustelut huomioiden epidemiologiseen välttämättömyyteen sidotusta velvollisuudesta voitaisiin säätää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten puitteissa esimerkiksi tartuntatautilaissa toistaiseksi voimassa olevin sääntelyin ilman tarvetta turvautua perustuslain 23 §:n nojalla säädettävää tilapäistä perusoikeuspoikkeusta merkitsevään lainsäädäntöön. Maskin käyttövelvollisuus muodostaa melko vähäisen rajoituksen perusoikeuksiin (PeVL 12/2021, s. 18).

Hallituksen esityksessä olisi nähdäkseni ollut perusteltua yksityiskohtaisemmin tarkastella mahdollisuutta ehdotettuja lievempiin toimenpiteisiin ja tarvittaessa myös esittää niitä koskevaa sääntelyä. On vaikea arvioida, milloin esityksessä ehdotetut rajoitus- ja keskeyttämistoimet ovat välttämättömiä ja viimesijaisia, jos on epäselvää, millaisia ensisijaisia toimia lain puitteissa on mahdollista tehdä.

Kasvomaskien käyttöön velvoittamisen lisäksi pohdittavia ja mahdollisesti lisäsääntelyä kaipaavia, nyt ehdotettuja lievempiä toimenpiteitä olisivat voineet olla esimerkiksi mahdollisuus pitää vankilaan saapuva tai siellä tapaajien kanssa kontaktissa ollut vanki erillään koronaviruksen mahdollisen itämisajan verran tai mahdollisuus kohdistaa tai edellyttää testausta vankien, vierailijoiden tai henkilökunnan osalta. Tartuntatautilaki mahdollistaa pakollisen terveystarkastuksen eräissä tilanteissa ja perustellun epäilyn tilanteessa karanteenin, mutta voitaisiinko nyt ehdotetut laajat kaikkiin vankeihin kohdistuvat rajoitus- ja keskeytystoimet välttää mahdollistamalla tartuntatautilain sallimaa laajemmat, tiettyihin riskitilanteisiin vankilassa kohdistuvat toimet.

Lisäksi, kuten jo edellä totesin, tähän mennessä todettujen covid-19-tapausten ja niistä mahdollisesti aiheutuneiden jatkotartuntojen analysointi olisi helpottanut sen arvioimista, mitkä olisivat tehokkaimmat, mutta vähiten perusoikeuksia rajoittavat toimintatavat. Jos tällainen analyysi on tehty, se ei käy hallituksen esityksestä ilmi.

Esimerkkinä totean vielä, mitä erään kanteluasian yhteydessä tuli esiin. Kyse oli tilanteesta, jossa vankilassa oli äskettäin jouduttu mää-

räämään laajasti vankeja tartuntatautilain 60 §:n mukaiseen karanteeniin. Vankilan tilanteen ja toiminnan osalta selvisi muun muassa seuraavaa.

Covid-19-oireita saanut ja positiiviseksi todettu vanki oli ennen oireita osallistunut vankilan X-siiven (siiven kirjain muutettu) yhteisruokailuun. Hänen katsottiin tämän seurauksena voineen altistaa kaikki X-siiven vangit, minkä vuoksi X-siiven kaikkien vankiosastojen vangit asetettiin karanteeniin.

- Miten oli mahdollista, että leviämisvaiheessa olevalla alueella olevan vankilan vangeilla oli kokonaisen siiven kaikki osastot kattava yhteisruokailu? Miten vuoden kestäneen epidemian aikana ei ole kyetty järjestämään ruokailua osastolle tai osastoittain? Oliko ruokailussa noudatettu käsihygieniää, turvavälejä ja kasvomaskien käyttöä?

Oireisen ja covid-19-positiiviseksi osoittautuneen vartijan kautta ja karanteeniosasto Y:n (osaston kirjain muutettu) suojaustoimien puutteellisuuden takia altistuneita oli kaikkialla vankilassa.

- Miten on mahdollista, että suojaustoimet ovat karanteeniosastolla olleet puutteelliset? Millä tavoin ja miksi toimet olivat puutteelliset?

- Miten on mahdollista, että leviämisvaiheen alueella olevassa suuressa vankilassa kohonneen tartuntariskin alueella eli karanteeniosastolla ei ole kyetty rajoittamaan valvontahenkilökunnan työskentelyä vain tiettyihin toimipisteisiin, vaan vartija oli ilmeisesti työskennellyt tai ainakin liikkunut kaikkialla vankilassa siten, että on voinut altistaa laajasti muita henkilöitä?

Uusien altistusten estämiseksi Vankiterveydenhuollon yksikkö suositeli, että vankilan henkilökunnan yhteiset kuntosalit ja saunat suljettaiisiin välittömästi, samoin kaikkien alaosastojen väliset väliovet.

- Miten on mahdollista, että saunat ja kuntosalit olivat epidemiatilanteessa olleet auki?

- Miten on mahdollista, että joidenkin osastojen väliset väliovet oli pidetty avoinna, kun perusteltua ymmärtääkseni olisi, että vankilan osastoinnista pidetään epidemian aikaan tavallistakin tiukemmin kiinni?

Käytettävissäni ei tällä hetkellä ole tarkempaa tietoa vankilan tilanteesta eikä siitä, oliko edellä mainituille toimintatavoille olemassa jokin perusteltu syy. Tämä on mahdollista. Tapahtumat käynevät kuitenkin esimerkiksi, millaiset toimet ainakin olisivat ensisijaisia tartuntojen leviämisen estämiseksi ja vähentämiseksi sen sijaan, että vankien perusoikeuksia oli vankilassa laajasti rajoitettu jo pidemmän aikaa.

Nämä huomiot vankilan toiminnasta vahvistavat tarvetta selvittää, mitä ovat ne lainsäädännön nyt jo mahdollistamat toimenpiteet, joiden riittämättömiksi osoittautuessa on välttämätöntä päättää esityksessä

ehdotetuista rajoituksista tai keskeytyksistä. Mitä vankilalta, henkilökunnalta ja vangeilta voidaan edellyttää ja onko olemassa riittävä lainsäädäntö, joka velvoittaa näihin toimiin? Kuinka henkilökunnan suojaamisen käyttö on järjestetty?

Esityksen suhdetta perustuslakiin käsittelevässä jaksossa kerrotaan seuraavaa.

Ehdotettu sääntely on porrastettu voimassa olevan lainsäädännön mahdollistaman jouston, kuten hygieniatoimien ja vankilan toiminnoissa ryhmäkokojen pienentämisen, kautta tiettyjen esityksessä laissa määriteltyjen vankilan toimintojen ja niihin osallistumisen, vankien tapaamisten ja poistumislupien rajoittamiseen ja viimesijaisena keinona toimintojen, tapaamisten ja poistumislupien keskeyttämiseen kokonaan. Erilaisten koronavirusepidemian leviämisen estämiseen vankiloissa tähtäävien toimien porrastaminen täyttää osaltaan sääntelyn oikeasuhtaisuuden vaatimusta. Lakiin kirjoitettuna nimenomaisena edellytyksenä olisi sekä toimintojen rajoittamisen että tapaamisten ja poistumislupien rajoittamisen osalta se, että on ilmeistä, etteivät jo toteutetut vankeuslain, tutkintavankeuslain ja tartuntatautilain mahdollistamat toimet ole olleet riittäviä epidemian leviämisen estämiseksi. Viimesijaisena keinona olisi toimintojen, tapaamisten ja poistumislupien keskeyttäminen kokonaan, jos olisi ilmeistä, että rajoitukset eivät ole riittäviä epidemian leviämisen estämiseksi ja sen varmistamiseksi, että vankeuden täytäntöönpano on turvallista yhteiskunnalle, henkilökunnalle ja vangeille. Oikeasuhtaisuuden vaatimusta täyttää osaltaan se, että vankilan toimintojen rajoittamisen ja keskeyttämisen kynnys olisi korkeampi kuin tapaamisten ja poistumislupien rajoittamisen ja keskeyttämisen (s. 41).

Ongelma on, tietääkö kukaan, mitä tämä vankilan toiminnassa edellyttää ja mahdollistaako olemassa oleva lainsäädäntö kaikki ne lievemmat toimet, jotka olisivat tartuntojen estämiseksi perusteltuja. Mahdollistaako ja velvoittaako nykyinen ja ehdotettu lainsäädäntö ensisijaisesti kohdistaman toimet potentiaalisin tartunnanlähteisiin ja riskitilanteisiin, ja mitä nämä lähteet ja tilanteet ovat?

Vankila toimintaympäristönä – ovatko ehdotetut perusoikeusrajoitukset oikeassa suhteessa koko yhteiskuntaan verrattuna?

Esityksessä on ongelmallisen vähän kuvailtu vankilaa toimintaympäristönä. Kuten todettu, tätä tietoa tarvittaisiin ennen kaikkea, kun arvioidaan ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä perusoikeuksien rajoittamisen kannalta.

Esityksen mukaan vangin tai henkilökunnan sairastuminen koronarustautiin altistaa helposti myös muut vangit ja henkilökunnan tartun-

nalle tiiviissä laitosisuhteissa (näin esimerkiksi s. 6). On varsin suhteellista, ovatko Suomen vankiloiden olosuhteet tiiviit. Eräissä muissa laitoksenkaltaisissa olosuhteissa, kuten vastaanottokeskuksissa ja varuskunnissa, majoitutaan tiiviisti yhteismajoituksessa, toisin kuin vankiloissa. Monissa hoitolaitoksissa henkilökunnan kanssakäyminen potilaiden ja asukkaiden kanssa on hoitotoimenpiteiden vuoksi tiivistä, toisin kuin vankiloissa. Monissa hoitolaitoksissa asiakaskunta on vanhaa ja/tai hyvin sairasta, toisin kuin vankiloissa, vaikka vangit ovatkin keskimääräistä väestöä sairaampia.

Olen oikeusministeriön esitysluonnoksiin antamissani lausunnoissa kiinnittänyt huomiota siihen, että vankilaolosuhteet ja vangit eivät tartuntariskin suuruuden ja tartuntojen vaarallisuuden suhteen rinnastu muihin muihin laitoksiin sekä olosuhteisiin ja asiakaskuntaan niissä. Olen todennut muun muassa seuraavaa.

Nähdäkseni esitettyjen rajoitusten oikeasuhtaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös se, mikä on tilanne yhteiskunnassa muiden laitosten osalta. Millaisia perusoikeusrajoituksia muiden laitoksissa asuvien kohdalla on lainsäädännössä asetettu tai katsottu covid-19-tilanteen perusteella tai yleisemmin olevan tarpeen valmistella?

Suhteutettaessa välttämättömiksi katsottavia toimia eri laitostyyppien välillä on merkitystä sillä, kuinka haavoittuvia kunkin laitoksen asukkaat ovat yleisvaarallisen tartuntataudin suhteen. Vaikka vankien terveys voi olla muuta väestöä heikompi, ei vankiloita nähdäkseni silti voi rinnastaa esimerkiksi vanhuksille tarkoitettuihin sosiaali- ja terveydenhuollon laitoksiin. Voitaneen lähteä siitä, että vankien perusoikeuksia ei voida perustellusti rajoittaa yleisvaarallisen tartuntataudin perusteella ainakaan enempää tai edes samassa määrin kuin vakavalle sairastumiselle heitä alttiimpien laitoksissa asuvien väestöryhmien.

Nähdäkseni vankiloihin esitettyjen rajoitusten oikeasuhtaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös se, millaisia ovat vankien asuinolosuhteet ja kanssakäyminen henkilökunnan kanssa, erityisesti verrattuna muihin laitosisuhteissa asuvien henkilöihin ja näihin kohdistettaviin perusoikeusrajoituksiin. Vankiloiden asuin-sellit ovat pääosin yhden hengen sellejä ja niissä on aina oma wc-tila, jossa on myös vesipiste/pesuallas. Suomen vankiloissa ei ole ainakaan laajemmalti yliasutusta. Lisäksi sekä nyt kyseessä olevan esitysluonnoksen että kansainvälisten valvontaelinten suositusten lähtökohta on, että pandemiatilanteessa vankimäärää pyritään vähentämään, jotta tilat väljenevät entisestään.

Vankien ja henkilökunnan lähikontakteja on tarvittaessa mahdollista turvavälejä pitämällä välttää lukuun ottamatta vankiin koh-

distettavia tarkastuksia ja voimankäyttötilanteita. Sen sijaan monissa terveydenhuollon- ja sosiaalihuollon laitoksissa potilaiden ja asukkaiden sekä henkilökunnan jatkuva lähikontakti on välttämätön esimerkiksi hoito- ja avustustoimenpiteiden suorittamiseksi.

Suljetuissa vankiloissa on nykyään pääosin käytössä niin sanottu osastointi. Tämä tarkoittaa sitä, että eri osastoilla asuvat vangit eivät pääse kulkemaan omalta osastoltaan muille asuinosaistoille, vaan ovat tekemisissä rajatun vankijoukon kanssa. Monet toiminnot myös tapahtuvat vain osaston kesken, eivät laajemman vankijoukon yhteisinä. Osallistumisvelvollisuuteen liittyvien toimintojen ja vapaa-ajantoimintojen suhteen on kuitenkin vankila- ja osastokohtaista vaihtelua siinä, kuinka laajasti vangit ovat tekemisissä muiden kuin oman osastonsa vankien kanssa. Tapaamisten osalta tietääkseni kaikissa suljetuissa vankiloissa on tapaamistiloissa niin sanottuja rakenteellisia esteitä eli eri korkuisia pleksilaseja erottamassa tapaajaa ja tavattavaa vankia.

Viittaan myös vastaanottokeskuksista saamiini tietoihin. Esimerkiksi eräässä kanteluasiassa (EOAK/3007/2020) tuli esiin, että asiakkaat majoittuivat 2–8 hengen huoneissa. Asiakkaille tiedotettiin koronatilanteesta sekä annettiin toimintaohjeet suojautumiseen. Siivousta oli yleisissä tiloissa tehostettu. Asuinhuoneiden siivouksesta asukkaat vastasivat itse. Altistuneiden ja sairastuneiden osalta ryhdyttiin tartuntatautilain mukaisiin karanteeni- ja eristämistoimiin. Tiedossani ei ole, että vastaanottokeskusten osalta olisi vireillä tai nähty tarpeelliseksi tai mahdolliseksi lainmuutoksia, joilla asukkaiden perusoikeuksiin puututtaisiin tartuntatautilain tällä hetkellä mahdollistamaa enempää.

Perustuslakivaliokunta on suljettujen vankiloiden ehdotonta tupakointikieltoa koskevaa hallituksen esitystä käsitellessään todennut olevan merkityksellistä, että minkään muun ihmisryhmän osalta ei ole säädetty kattavasta tupakointikiellosta. Perustuslakivaliokunta edellytti sen vuoksi, että rajoitukselle tulisi voida esittää vahvemmat perusteet kuin salatupakoinnin estäminen, johon voitaneen valiokunnan mukaan puuttua muilla ja vankien itsemääräämisoikeuteen lievemmin puuttuvilla keinoilla kuin ehdotetulla tupakointikiellolla (PeVL 40/2020 vp, s. 3 – HE 165/2020 vp). Tämäkin korostaa mielestäni sitä, että vankiloissa käyttöön otettavien rajoitustoimenpiteiden välttämättömyys tulee suhteuttaa myös siihen, millaisia toimia yhteiskunnassa kokonaisuutena sekä muissa laitososuhteissa asuvien osalta on katsottu voitavan ja olevan tarpeen tehdä yleisvaarallisten tartuntatautien leviämisen estämiseksi.

Voidaan kysyä, poikkeavatko suomalaisten vankiloiden olosuhteet muusta yhteiskunnasta niin paljon ja vangit terveydentilaltaan muusta väestöstä niin paljon, että heidän perusoikeuksien-
sa laaja rajoittaminen pandemiatilanteessa olisi välttämätöntä.

Voitaisiinko suojaustoimia kohdistaa kaikkien sijasta erityisesti riskiryhmin kuuluviin vankeihin? Yksi YK:n kidutuksen vastaisen alakomitean² suosituksista sopimusvaltioille koronaviruspandemiaan liittyen on, että riskialttiimpien henkilöiden tunnistamiseksi tehdään riskinarviointi.

Edellä mainittujen näkemysteni suhteen on tullut esille joitakin väärinkäsityksiä oikeusministeriössä. Tarkoitukseni ei ole ollut esittää, että vankien osalta ei tulisi säätää rajoitustoimenpiteistä sen vuoksi, että esimerkiksi vanhusten laitosasumisen osalta sääntely on saattanut olla suojeluntarpeeseen nähden puutteellista. Apulaisoikeusasiamies Sakslin on ratkaisussaan (EOAK/3232/2020, päätös 18.6.2020) esittänyt, että sosiaali- ja terveysministeriössä aloitettaisiin viipymättä huolellinen lainsäädännön valmistelu. Ratkaisussa oli kyse vanhuksiin kohdistuvista rajoituksista koronaepidemian aikana. Käsittääkseni yleisen vierailukiellon määräämistä vanhustenhuollon palveluyksiköihin ei edelleenkään ole säädetty mahdolliseksi, useista tartuntatautilakiin sittemmin tehdyistä muutoksista huolimatta. Tarkoitukseni on ollut yleisemmin saattaa vertailuun erilaisia laitosasumisen muotoja, asukasryhmiä ja laitososuhteita, ei vedota siihen, että sääntely joillakin sektoreilla on saattanut olla suojelun tarpeeseen ja lailla säätämisen vaatimukseen nähden puutteellista. Nähdäkseni perusoikeuksiin puuttumisen oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden arvioinnissa on keskeistä kysyä ja arvioida, ovatko vankilat ja vangit covid-19-pandemiatilanteessa yhtä haavoittuvassa asemassa kuin iäkkäät tai hyvin sairaat henkilöt esimerkiksi vanhustenhuollon palveluyksiköissä.

Totean vielä yksityiskohtien osalta seuraavaa.

Esityksessä ei ole selvitetty esimerkiksi, missä määrin vangit edelleen asuvat useamman hengen selleissä. Tietääkseni tämä on poikkeus, ja sellit ovat nykyään pääosin yhdelle hengelle. Kuten esityksessäkin on todettu, vankiloihin on myös saatu väljyyttä rajoittamalla väliaikaisesti täytöntöönpanon aloittamista.

Ymmärrän, että vankila on toimintaympäristönä sikäli riskialtis ja haavoittuva, että henkilökunnan laajamittainen sairastuminen tai karanteeniin määrääminen johtaisi erittäin vaikeaan tilanteeseen. Kuinka

² Advice of the Subcommittee on Prevention of Torture (SPT) to States Parties and National Preventive Mechanisms relating to the Coronavirus Pandemic (adopted on 25th March 2020): The SPT urges all States to:

1) Conduct urgent risk assessments to identify those most at risk within the detained populations, and taking account of all particular vulnerable groups.

tällöin kyettäisiin huolehtimaan edes vankien vähimmäisoikeuksien toteutumisesta sekä laitoksen turvallisuudesta ja järjestyksestä. Voitanee kuitenkin kysyä, eikö henkilökunnan sairastumista ja altistumista tulisi ensisijaisesti ehkäistä terveysturvallisilla toiminatavoilla, kuten suojaruusteilla eikä vankien, ainakaan koko vankiyhteisön, oikeuksia rajoittamalla.

Ilmaantuvuusluku

Esityksen mukaan oikeasuhtaisuuden vaatimusta täyttää osaltaan se, että vankilan toimintojen rajoittamisen ja keskeyttämisen kynnys olisi korkeampi kuin tapaamisten ja poistumislupien rajoittamisen ja keskeyttämisen. Viimeksi mainittujen kohdalla laissa säädettyinä epidemiologisena ilmaantuvuutta koskevana edellytyksenä olisi vähintään 25 tartuntaa 100 000 asukasta kohden. Vankilan toimintojen rajoittamisen tai keskeyttämisen edellytyksenä olisi vähintään 50 tartuntaa 100 000 asukasta kohden (s. 41).

Esityksessä todetaan myös seuraavaa.

Kriteerit vastaisivat tältä osin sitä, mitä väliaikaisesti on säädetty tartuntatautilain 58 g §:ssä, joka koskee tilojen väliaikaista sulkemista asiakkailta ja osallistujilta covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi. Poikkeuksena mainittuun säännökseen nähden olisi se, ettei lisäedellytyksenä olisi sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän ylikuormittumista. Tätä voitaisiin pitää perusteltuna, sillä nyt ehdotettavan pykälän mukaisissa toimissa voisi olla kyse vain toimintojen osittaisesta rajoittamisesta, jolloin kynnystä ei tulisi asettaa liian korkealle. Lisäksi vankila on tiiviinä laitospäristönä erityisen haasteellinen taudin leviämisen näkökulmasta, mikä myös puoltaa kynnyksen asettamista tartuntatautilain säännöstä matalammalle (s. 26).

Ulkoisten yhteyksien osalta matalampaa ilmaantuvuuslukua voitaneen pitää perusteltuna.

Esityksessä mainitun tartuntatautilain 58 g §:n soveltamisesta seuraavat perusoikeusrajoitukset ovat toisentyypisiä, rajoitetumpia kuin nyt esitetyn sääntelyn. Vankeihin kohdistuvat rajoitukset estävät kokonaisvaltaisemmin muun muassa heidän ja heidän läheistensä yksityiselämän suojan ja henkilökohtaiseen vapauteen kuuluvien oikeuksien toteutumista kuin mistä 58 g §:ssä säädettyjen tilojen sulkemisen osalta on kyse. Tartuntatautilain 58 g § koskee erilaisia vapaa-ajan viettotapoja ja harrastustoimintaa.

Korvaavat toimet 6 §

On tärkeää pyrkiä vähentämään vankien ulkopuolisten yhteyksien rajoittamisesta ja keskeyttämisestä aiheutuvia haittoja lisäämällä mah-

dollisuuksia muuhun yhteydenpitoon. Valitettavasti lisäys saattaa tosiasiassa joidenkin vankiloiden kohdalla jäädä vähäiseksi, jos henkilöstöresurssit ja laitekanta ovat puutteelliset. Tässä ei auta yksinomaan se, että mahdollisuudesta säädetään laissa.

Kanteluissa on esitetty esimerkiksi, että omaisiin oli mahdollista pitää yhteyttä videoyhteyden välityksellä kerran viikossa 15 minuutin ajan. Jos vangin on ollut mahdollista käydä poistumisluvilla ja tavata valvotusti omaisiaan kerran viikossa noin tunnin verran tai saada säännöllisesti, tyypillisesti noin kerran kuukaudessa tavata läheisiään valvonnasta usean tunnin ajan, tuntunee kompensoiva toiminta kovin vähäiseltä.

Ydinalueen koskemattomuus, ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus

Esityksessä ehdotetut perusoikeusrajoitukset ovat suppeampia kuin oikeusministeriön aiemmin laatimissa esitysluonnoksissa. Pidän tätä myönteisenä ja perusteltuna. Esimerkiksi valvottujen tapaamisten täydellistä keskeyttämistä ei enää esitetä ja eräitä muita tapaamismuotoja ei voisi lainkaan rajoittaa.

Perustuslain 7 §:n 2 momentti edellyttää, ettei ketään saa kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artikla edellyttää, että ketään ei saa kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla.

Eniten huolta esityksessä herättää se, kuinka vankien ajankäyttö ja sosiaaliset kontaktit järjestetään, kun rajoitus- ja keskeyttämistoimia on otettu käyttöön. Viitataan siihen, mitä edellä olen todennut päiväjärjestyksen vahvistamisen osalta.

Ottaen huomioon, että ilmaantuvuusluku on nytkin jo pitkään monilla alueilla ylittänyt esityksessä käytetyt 25 ja 50/100 000, rajoitus- ja keskeyttämistoimien kesto voinee muodostua hyvinkin pitkäksi. Erillään pitäminen selliin suljettuina voinee ääritilanteissa pitkään jatkessaan muodostua perustuslain 7 §:n 2 momentin ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaiseksi. Vaikka niin pitkälle meneviin rajoituksiin ei päädyttäne, on tämäkin syytä ottaa huomioon.

Ymmärrän, että 2–4 §:n mukaisen rajoittamisen ja keskeyttämisen on tarkoitus olla viimesijaista ja että siihen voidaan ryhtyä vain, kun se on välttämätöntä. Rajoittamis- ja keskeyttämistoimet tulee toteuttaa porrastetusti. Niiden käyttöön ottaminen ei tarkoita, että ne otetaan käyttöön täysimääräisesti. Tästä huolimatta esitys jättää mahdollisuuden vankien kannalta ongelmalliseen kohteluun, lähinnä sosiaalisten kontaktien ja mielekkään ajankäytön osalta.

Oikeusturva

Kuten olen edellä todennut, vankilan päätöstoimivalta ja siitä säätäminen, sellaisena kuin 5 ja 10 §:n osalta ehdotetaan, vaikuttaa epäselvältä. Tästä seuraa se, onko perusteltua myöskään, että vankilan päätökseen on muutoksenhakuoikeus (11 §) silloin, jos vankilan toimipide seuraa suoraan keskushallintoyksikön päätöksestä, ilman todellista päätösharkinta.

Kuten totesin, 5 ja 10 §:n sisältö on siten epäselvä, että oikeusturva-keinojen tarvetta voitaneen arvioida vasta sen jälkeen, kun niiden sisältö on selventynyt.

Yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpano, 7–9 §:t

Ehdotetuissa säännöksissä on pääosin kyse siitä, että koronavirusepidemia on tosiasiallisesti vaikuttanut mahdollisuuksiin laittaa täytäntöön yhdyskuntaseuraamuksia. Esityksen mukaan täytäntöönpanossa olevaa rangaistuksia on jouduttu järjestelemään ilman selviä säännöksiä.

Esityksessä ehdotettu vaikuttaa tältä osin tarpeelliselta ja perustellulta eikä minulla ei ole huomauttamista siitä.

Lopuksi

Kaikista edellä todetuista toivomisen varaa jättävistä seikoista ja kysymyksistä huomatta olisi tärkeää saada Rikosseuraamuslaitoksen osalta voimaan covid-19-epidemiaa koskevat säännökset. Tilanne vankiloissa on vaikea ja epäselvä niiden pyrkiessä asianmukaisen sääntelyn puuttuessa turvaamaan vankien ja henkilökunnan terveyttä.

Apulaisoikeusasiamies

Pasi Pölönen

Esittelijäneuvos

Anu Rita

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.