

24.2.2021

EOAK/1187/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Anu Rita

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI VÄLIAIKAISISTA TOIMISTA RANGAISTUSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANOSSA JA TUTKINTAVANKEUDEN TOIMEENPANOSSA COVID-19-EPIDEMIAN JOHDOSTA

Oikeusministeriö on 17.2.2021 varannut tilaisuuden viimeistään 24.2.2021 lausua hallituksen esitysluonnoksesta sen pääasiallisen sisällön, lakiehdotuksen ja säännöskohtaisten perustelujen osalta. Esitysluonnos koskee koronavirusepidemian torjumiseksi vankiloissa säädettävää väliaikaista lakia.

Olen jo 13.1.2021 antanut oikeusministeriölle lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi yleisvaarallisten tartuntatautien torjumista rangaistusten täytäntöönpanossa koskevaksi lainsäädännöksi (EOAK/8169/2020). Hankkeessa havaittujen haasteiden ja tiukan aikataulun vuoksi ministeriö jatkoi lausuntokierroksen jälkeen lainsäädännön valmistelua siten, että se koskee ainoastaan koronavirusta ja olisi voimassa väliaikaisesti.

Lausuntopyynnön kohteena olevat hallituksen esitysluonnoksen osat eivät vaikuta yhtä ongelmallisilta kuin alkuperäinen esitysluonnos. Sääntely on täsmällisempää ja perustelut yksityiskohtaisemmat. Aikataulu on haastava myös lausunnon antajille eikä pysty yksityiskohtaisesti tarkastelemaan ministeriön nyt toimittamia tekstejä. Viittaan edelleen aiempaan lausuntooni ja otan nyt kantaa vain eräisiin yksityiskohtiin.

Hallituksen esityksestä tultaneen antamaan perustuslakivaliokunnan lausunto, jolloin arvioidaan muun muassa esitettyjen perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuus. Ongelmallisin kysymys nähdäkseni edelleen on, voiko vankiloiden osalta olla välttämätöntä rajoittaa vankien perusoikeuksia nyt esitetyin tavoin tilanteessa, jossa rajoitukset eivät yhteiskunnassa muutoin ole yhtä tiukkoja.

Olen aiemmassa lausunnossani pohtinut kysymystä, missä määrin vankila rinnastuu esimerkiksi vanhuksille tarkoitettuihin sosiaali- ja terveydenhuollon laitoksiin mm. asukaskunnan terveydentilan, asuinolosuhteiden sekä henkilökunnan ja asukkaiden välttämättömän päivittäisen kanssakäymisen laadunkaan puolesta. Tartuntariski ja mahdollisista tartunnoista mahdollisesti aiheutuva hengen ja terveyden vaara eivät ymmärtääkseni ole kaikissa laitosasumisen muodoissa yhtä suuria.

Vangit lienevät tarvittaessa myös kykeneviä noudattamaan kaikkia yhteiskunnassa muutoinkin covid-19-epidemian vuoksi suositeltuja turvatoimia kuten maskin käyttöä, turvavälejä ja käsihygieniää. Lisäksi vankien toiminta-ajan ja vapaa-ajantoiminnan ryhmäkokoja voidaan pienentää ja toimintaa porrastaa. Yksityiskohtana esitysluonnoksesta totean, että vaikka pesutilat siinä todetusti usein ovat asuinosaon vankien yhteiset, peseytymisajatkin voidaan porrastaa. Lisäksi kaikkien sellien wc:ssä on vesihana ja lavaaari. Ylipäätään läheistä kanssakäymistä voitaneen monin tavoin tehokkaasti vähentää ja välttää jo olemassa olevien säännösten perusteella.

Viittaan myös siihen, että tietääkseni esimerkiksi vastaanottokeskuksissa tai lastensuojelulaitoksissa ei ilmeisesti ole pidetty tarpeellisina vastaavia perusoikeusrajoituksia kuin vankiloiden osalta ehdotetaan. Niissä lienee ryhdytty vain sen kaltaisiin toimiin kuin yhteiskunnassa muutoinkin on yleisesti suositeltu. Työryhmä voinee tarvittaessa selvittää tätä. Mielestäni vankila, erityisesti avolaitokset, rinnastuu ennemmin näihin laitosasumisen muotoihin kuin sellaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon laitoksiin, joissa asukkaat ovat joko vanhoja tai sairaita tai molempia.

Sääntely tartuntatautien torjunnasta rangaistusten täytäntöönpanossa on hyvin tarpeellinen. Kyse on sääntelyn oikeasuhtaisuudesta ja perusoikeusrajoitusten välttämättömyydestä. Tartuntojen estäminen vankilassa on tärkeää ja myös julkisen vallan velvollisuus, mutta yleisvaarallisen tartuntataudin torjuntakaan ei voi tapahtua hinnalla millä hyvänsä. Onko esimerkiksi tapaamisten ja poistumislupien täydellinen estäminen vangeilta ja heidän läheisiltään jopa kuukausien ajaksi sellainen perusoikeusrajoitus, jonka toteuttaminen on mahdollista vain silloin, kun perustuslain 23 §:n mukaiset poikkeusolot vallitsevat. Kuten sanottua, peruslakivaliokunta kuitenkin arvioinee esityksen perustuslainmukaisuuden.

Luonnoksen perusteluissa tuodaan selvästi esiin, että tapaamisten rajoittaminen tai keskeyttäminen koskisi valvottuja tapaamisia, valvomattomia tapaamisia ja vankien välisiä valvottuja tapaamisia, ja että rajoitukset eivät koskisi lapsen ja avustajan tapaamisia. Asia ei kuitenkaan ilmene yhtä selvästi nyt ehdotetun 3 §:n 1 ja 2 momenttien kokonaisuudesta, olkoonkin että 1 momentti erikseen mainitsee lapsi- ja asiämies-tapaamiset. Ehdotetun 2 momentin viittaus siihen, että 1 momentissa mainittuja tapaamiset voitaisiin viimesijaisena toimena myös keskeyttää kokonaan, ei välitä säännöksen tarkoitusta aivan yksikäsitteisesti. Selvempää olisi, jos lapsi- ja asiämies-tapaamiset tuotaisiin poikkeuksena esille myös 2 momentissa, eli että niiden täysi keskeyttäminen ei tule missään olosuhteissa kyseeseen.

Lapsen tapaamista ei siis ehdoteta rajoitettavaksi covid-19-epidemian perusteella. Pidän tätä perusteltuna lapsen oikeuksien ja perhe-elämän suojan näkökulmasta. Huomiotani on kuitenkin kiinnittänyt lapsen tapaamisesta säännöskohtaisissa perusteluissa todettu.

Säännöskohtaisissa perusteluissa on pohdittu sitä, miten nyt voimassa olevien lapsen tapaamista koskevien vankeuslain 13 luvun 5 §:n ja tutkintavankeuslain 9 luvun 3 §:n nojalla olisi mahdollista rajoittaa

tapaamista epidemian aikana. Esitysluonnoksessa todetaan, että tapaamisen myöntäminen edellyttää, ettei se ole lapsen edun vastaista ja että lainsäädäntö näin ollen mahdollistaa yksilökohtaisen harkinnan lapsen tapaamisen sallimisessa. Esitysluonnoksen mukaan lapsen tapaamisen sallimista voitaneen kenties pitää lapsen edun vastaisena, jos esimerkiksi vankilassa on todettu lukuisia tartuntoja. Suhtaudun tähän näkemykseen varsin epäilevästi.

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan lapsen huoltajan on turvattava lapsen kehitys ja hyvinvointi siten kuin 1 §:ssä säädetään. Tässä tarkoituksessa huoltajalla on oikeus päättää lapsen hoidosta, kasvatuksesta, koulutuksesta, asuinpaikasta, harrastuksista sekä muista henkilökohtaisista asioista. Päätösvalta asiassa on siten yksiselitteisesti lapsen huoltajilla. Rikosseuraamuslaitoksen tehtävä tässä suhteessa on antaa huoltajille ja lapselle riittävä tieto vankilan epidemiatilanteesta, jotta he voivat päättää, onko lapsen ja vanhemman turvallista tavata vankilassa vai ei.

Lapsen edun huomioimisesta Rikosseuraamuslaitoksen päätöksenteossa säädetty koskee nähdäkseni vain äärimmäisiä lapsen parasta uhkaavia tilanteita. Mahdollisuus altistua koronavirustartunnalle ei liene tällainen, ainakaan viruksen tämänhetkisessä muodossa. Terveys- ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan vaikea koronavirustauti on lapsilla erittäin harvinainen ja koronavirusinfektiot ovat olleet lapsilla lähes poikkeuksetta lieviä¹. Vertailun vuoksi totean, että lapsen huoltajien päätettäväksi kuuluu esimerkiksi, rokotetaanko lapsi vai ei. Vaikka rokotusten hyöty terveysviranomaisen mielestä eli tieteellisesti tutkittuun tietoon perustuen lienee kiistaton, ei huoltajien päätösvaltaan puuttamista pakkorokotuksin lapsen edun sekä hengen ja terveyden säilymisen nimissä ole pidetty mahdollisena. En näe Rikosseuraamuslaitoksellakaan olevan päätösvaltaa lapsen terveyttä koskevissa kysymyksissä.

Jos vankivanhemman perustellusti epäillään altistuneen koronavirukselle tai tiedetään sairastuneen, määrätty tartuntatautilain mukaan se, ketä karanteniin määrätty tai eristetty henkilö voi tavata. Nyt ei ole kyse siitä.

Lapsen oikeuksien, soveltuvien tilojen ja suojavälineiden osalta viittaa vielä vertailun vuoksi sosiaali- ja terveysvaliokunnan 4.2.2021 tartuntatautilain muuttamisesta antamaan mietintöön. Mietinnössä on käsitelty tilannetta, jossa lapsi itse on jouduttu eristämään tai määräämään karanteeniin. Sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi seuraavaa.

”Oikeus yhteydenpitoon läheisiin sekä tarvittava valvonta ja muu hoito ja huolenpito koskee kaikkia lapsia, jotka joudutaan eristämään tai määräämään karanteeniin, riippumatta toteutuspaikasta.

Valiokunta painottaa, että jos karanteeni tai eristäminen toteutetaan ympärivuorokautisia asumispalveluja tarjoavassa sosiaalihuollon toimintayksikössä, perhekodissa, turvapaikanhakijoiden

¹ <https://thl.fi/fi/web/infektiotaudit-ja-rokotukset/ajankohtaista/ajankohtaista-koronaviruksesta-covid-19/lapset-ja-koronavirus>

vastaanottokeskuksessa tai muussa karanteeni- tai eristämispäätöksen tekijän hyväksymässä ja osoittamassa paikassa, tulee tällöin varmistaa lapsen ja hänen läheistensä tapaamiset, yhteydenpito sekä ulkoilumahdollisuudet terveysturvallisesti. Kyseisessä paikassa tulee olla sellaiset tilat ja suojarusteet, joiden avulla voidaan sallia lapsen ja hänen vanhempiansa tai huoltajiensa sekä mahdollisesti sisarusten tapaaminen turvallisesti ([StVM 1/2021](#) vp – HE 245/2020 vp, s. 9).”

Olen pohtinut mahdollisuutta lapsen tapaamisen epäämiseen muun muassa päätöksessä 27.5.2020 ([EOAK/3515/2019](#)). Kyse ei ollut sairaudesta, vaan toisen tyyppisestä tilanteesta. Lapsen avulla epäiltiin pyrittävän toteuttamaan tahallinen rikos ja lapseen epäiltiin kohdistuvan tahallinen rikos. Näissäkin tilanteissa ensisijaisena keinona olisi nähdäkseni tullut käyttää vankilalla olevaa tarkastus- ja valvontatoimivaltaa sekä tarvittaessa ensin selvittää asiaa ja lapsen etua yhdessä lastensuojeluviranomaisten kanssa, vaikka kielteisen tapaamispäätöksen tehnyt apulaisjohtaja ei ollutkaan ylittänyt toimivaltaansa.

Esitysluonnoksen mukaan asiamiehen tapaaminen voitaneen käytännössä tarvittaessa järjestää melko sujuvasti videoyhteyksien avulla. Kiinnitän huomiota siihen, että asianajosuhteen luottamuksellisuuden vuoksi etäyhteyden tulisi lienee useimmiten olla salattu ja keskustelun luottamuksellisuuden muutoinkin taattu. Lisäksi kummallakin osapuolella tulisi olla käytössä teknisesti yhteensopiva ja toimiva yhteys. Laajoja valmiuksia nämä edellytykset täyttävän videoyhteyden käyttämiseen ei ehkä vielä useinkaan ole.

Käytettävissäni olevan ajan rajallisuudesta johtuen nostan vain alustavana huomiona esille kysymyksen siitä, missä määrin vankilan toiminnoista voidaan tehdä luonnoksessa mainitun tyyppisiä kollektiivisiä päätöksiä (esim. osastokohtaisesti) jokaiselle vangille yksilöllisesti tehtävien päätösten sijaan. Ehdotetun 5 §:n perusteluissa puhutaan yksilökohtaisista päätöksistä, siinä kun 2 §:n 1 momentin perusteluissa puhutaan osastokohtaisesta päätöksenteosta. Päätöksentekomenettelyä koskevien säännösten selkeyttäminen asian jatkovalmistelussa tuntuisi perustellulta.

Aiemmassa lausunnossani 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 tapajille. Vangeilla on lain mukaan velvollisuus noudattaa vankilan henkilökunnan antamia kehotuksia ja käskyjä. Tapajien ja muiden henkilöiden vankilaan pääsulle voidaan puolestaan lain mukaan asettaa erilaisia edellytyksiä, kuten järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellisia ehtoja. Näiden toimivaltuuksien laajuutta ja riittävyyttä yleisvaarallisten tartuntatautien torjunnan kannalta ei ollut arvioitu. Pidän edelleen ensisijaisena sitä, että kartoitetaan nykyisten säännösten riittävyys sen suhteen, voidaanko vangit, tapajat 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.

Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan 2 §:n kohdalla seuraavaa: ”Väliaikaisesti voimassa olevassa tartuntatautilain 58 c §:ssä on asetettu velvoitteita hygienia- ynnä muista toimenpiteistä covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi. Säännös koskee myös julkisoikeudellisia laitoksia ja näin ollen Rikosseuraamuslaitoksen hallinnoimia vankiloita.”

Vankila ei ole julkisoikeudellinen laitos. Julkisoikeudellinen laitos on oikeustieteellinen termi, jota esimerkiksi hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpään selittää Tieteen termipankissa² seuraavasti.

”Julkisoikeudellinen laitos ei kuulu varsinaiseen hallintokoneistoon, mutta ne hoitavat erikseen määriteltä julkista tehtävää. Laitoksen itsenäisyys merkitsee lähinnä sen korostettua riippumattomuutta hallintokoneiston ohjauksesta. Valtion toimintaan liittyviä julkisoikeudellisia laitoksia ovat muun muassa Suomen Pankki, Kansaneläkelaitos ja Työterveyslaitos. Kunnalliseen toimintaan liittyviä julkisoikeudellisia laitoksia ovat muun muassa kunnallisesta eläketurvasta huolehtiva Keva ja Kuntien takauskeskus. Julkisoikeudelliset yliopistot toimivat valtiosta ja muusta julkishallinnosta erillisinä ja itsehallinnollisina julkisoikeudellisina laitoksina.”

Mainitun 58 c §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on julkisoikeudellisen laitoksen osalta todettu seuraavaa.

”Momentin 5 kohdan mukaan velvoite koskisi myös julkisoikeudellisia laitoksia, joista voidaan sääntelyn tarkoituksen kannalta keskeisimpinä mainita Kansaneläkelaitos, jonka osalta viranomaistoinnin sallimista koskeva 5 momentissa säädettävä poikkeus voisi kuitenkin tulla sovellettavaksi, sekä julkisoikeudelliset yliopistot (HE 254/2020 vp, s. 81).”

Kiinnitän lisäksi oikeusministeriön huomiota siihen, että sosiaali- ja terveysvaliokunta on käsitellyt 58 c §:n soveltamisalaa seuraavasti.

”Virastot ja laitokset. Hallintovaliokunta kiinnittää lausunnossaan (HaVL 29/2020 vp, s. 5—6) huomiota siihen, että 58 c, 58 d ja 58 f §:ien velvoitteet koskevat julkisella sektorilla kuntien, kuntayhtymien ja julkisoikeudellisten laitosten yleisötiloja. Ne eivät sen sijaan koskisi valtion virastoja ja niiden asiakastiloja. Epidemian leviäminen ei kuitenkaan tunnista tällaista rajausta, minkä vuoksi hallintovaliokunta ei pidä soveltamisrajoitusta sääntelyn tehokkuuden kannalta optimaalisena ja johdonmukaisena. Valiokunnan mielestä olisi perusteltua kohdistaa sääntely myös valtion virastoihin ja laitoksiin.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan saaman selvityksen mukaan esityksen taustalla on ollut ajatus siitä, että valtion virastoissa on keskeisesti kyse lakisääteisten, perusoikeuskytkentäisten sekä pääosin ei kovinkaan laajamittaista henkilöasiakkaiden asiointipalvelua sisältävien palveluiden toteuttamisesta ja soveltamisalaa

² https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:julkinen_laitos

kuulumiseen voisi liittyä esimerkiksi tuomioistuinmenettelyn julkisuuteen tai niin sanottuun valvonnalliseen sulkemiseen (59 c §) liittyviä kysymyksiä, joiden arvioitiin voivan tuottaa hankalia soveltamistilanteita käytännössä. Lisäksi käytännössä valtion virastojen ja laitosten asianmukaiset käytänteet on mahdollista varmistaa myös valtionhallinnon sisäisellä ohjauksella. Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta ei esitä sääntelyä tältä osin muutettavaksi. (StVM 1/2021 vp – HE 245/2020 vp, s. 13).”

Vankilat ovat sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mainitsemia valtion virastoja ja laitoksia. Kuten jo edellä totesin, vaikka laitoksen asianmukaiset käytänteet on mahdollista varmistaa ohjauksella, on lisäksi syytä varmistaa, että myös vankien ja muiden henkilöiden velvollisuus terveysturvalliseen käyttäytymiseen vankilaympäristössä on säännelty riittävästi.

Lausuntopyynnön kohteena olevasta luonnoksesta vielä puuttuvien säätämisyjärjestysperustelujen laatimisen osalta viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntojen huomioon ottamiseen, erityisesti lausuntoon PeVL 44/2020 vp – HE 245/2020 vp).